CAMERA DEI DEPUTATI N. 1343

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LUCIFREDI, RESTA, TESAURO e CODACCI PISANELLI

Annunziata il 9 giugno 1950

Definitività dei provvedimenti adottati dai Prefetti, in base all'articolo 7 della legge 20 marzo 1865, n. 2248

ONOREVOLI COLLEGHI ! — È nota l'importanza dell'articolo 7 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, sul contenzioso amministrativo, secondo il il quale « allorché per grave necessità pubblica l'autorità amministrativa debba senza indugio disporre della proprietà privata, o, in pendenza di un giudizio per la stessa ragione, procedere all'esecuzione dell'atto delle cui conseguenze giuridiche si disputa, essa provvederà con decreto motivato, sempre però senza pregiudizio dei diritti delle parti »

Tale norma ha sempre rappresentato e rappresenta lo strumento sulla cui base, quante volte per determinate situazioni di urgente necessità manca una specifica disposizione legislativa cui fare appello per legittimare il conseguente provvedimento di disposizione della proprietà privata, l'autorità amministrativa è in grado di adottare gli indispensabili provvedimenti d'urgenza; più particolarmente, è questa la norma sul cui fondamento sempre sono stati emessi e si emettono dai prefetti i provvedimenti di requisizione (in senso lato), quante volte urgenti motivi di pubblico interesse ne richiedano l'adozione fuori dei casi espressamente previsti da apposite, particolari disposizioni legislative (ad esempio, articolo 71 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, sull'espropriazione per pubblica utilità; articolo 378 della legge 20 marzo 1965, n. 2248, allegato *F*, sulle opere pubbliche; testo unico 31 gennaio 1926, n. 432, per la requisizione dei quadrupedi e dei veicoli; regio decreto 18 agosto 1940, n. 1741, per le requisizioni di guerra, ecc.).

Non occorre sottolineare la necessità di una siffatta norma, di cui nessun ordinamento giuridico può fare a meno, quando si voglia, come è caratteristico dei regimi imperniati sul concetto di « stato di diritto », che l'attività amministrativa si svolga nell'àmbito della legge. È però altrettanto evidente la delicatezza del potere che così viene attribuito alla discrezionalità dell'amministrazione, che si autorizza ad intervenire indiscriminatamente su beni di proprietà privata, senza alcun preventivo intervento dell'autorità giudiziaria. Dal che discendono due ovvie conseguenze: da un lato, la necessità che l'esercizio di quel potere sia fatto con estrema cautela, e solo quando sia ben certo che sussistano i presupposti di urgenti pubblici interessi che valgano a legittimarlo; dall'altro, la necessità che idonei mezzi di impugnativa siano assicurati al privato leso da provvedimenti presi nell'esercizio di quel potere, per ottenere un'efficace riparazione quante volte, in ipotesi, di quel potere sia stato fatto uso non appropriato.

Non interessa qui la prima di tali conseguenze, che involge un problema che è esclusivamente di buona amministrazione, in merito al quale è peraltro doveroso dare atto che di solito i prefetti, anche in ossequio ad opportune, precise direttive loro impartite dal Ministro dell'interno, adottano i provvedimenti in parola con molto scrupolo e solo in

caso di effettiva necessità. Importa invece soffermare l'attenzione sulla seconda conseguenza, che incide su un delicato problema di giustizia amministrativa.

Quando si parla di una tutela che, per questi casi, deve essere assicurata al privato leso dal provvedimento prefettizio, si può pensare anzitutto al problema, puramente patrimoniale, della corresponsione dell'indennità dovuta ed eventualmente del risarcimento dei danni: materia questa che è devoluta alla competenza dei tribunali ordinari. Ma accanto a questa tutela un'altra deve essere consentita, attraverso la quale, quante volte il provvedimento abbia a ritenersi illegittimo, possa chi ne è leso ottenerne l'annullamento, e conseguentemente possa recuperare la disponibilità della cosa propria, indebitamente sottrattagli o limitatagli col provvedimento medesimo. È questa un'esigenza primaria, nel quadro di tutto il nostro sistema di giustizia amministrativa, riconfermata in forma solenne dalla dichiarazione di principio consacrata nell'articolo 113 della Costituzione.

Senonché in merito a questa forma di tutela sussistono al momento attuale gravi incertezze. Infatti, mentre per un lungo volger di anni la consolidata *communis opinio* aveva portato a riconoscere il carattere definitivo dei provvedimenti adottati dai prefetti in applicazione del menzionato articolo 7, colla conseguente loro diretta impugnabilità davanti al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (articolo 34 del relativo testo unico 26 giugno 1924, n. 1054), da alcuni mesi a questa parte gravi incertezze sono sorte in dottrina ed in giurisprudenza, essendosi ritenuto da alcune pronuncie e da alcuni autori di dover escludere tale definitività dei provvedimenti, sicché essi debbono essere invece impugnati con ricorso gerarchico e l'impugnativa in sede giurisdizionale non è consentita, se tale ricorso non è stato espletato e non è giunto a conclusione, attraverso una delle vie regolate dall'articolo 5 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383.

La delicatezza della materia ed il doveroso riserbo verso il Supremo Consesso amministrativo, che ha emanato le difformi decisioni, cui si è accennato, inducono i sottoscritti a non pronunciarsi, in questa sede, sul maggiore o minore fondamento dell'una o dell'altra soluzione. Qualunque di esse sia peraltro da accogliere *de jure condito*, è certo comunque che uno stato di incertezza in proposito è veramente deprecabile, per il senso di sfiducia che logicamente ne nasce nell'ordinamento giuridico e per la assurdità che praticamente ne consegue: la proposizione cioè da parte dell'interessato, in nome di un forse eccessivo, ma inevitabile « tuziorismo », di entrambi i ricorsi, al fine di sottrarsi ad eventuali irreparabili decadenze.

Ad eliminare tale incertezza, già da più parti è stato autorevolmente invocato l'intervento del legislatore (confronta, ad esempio, VITTA, *Ancora la definitività dei provvedimenti prefettizi d'urgenza*, in « Foro Amm. », 1949, IV, 29). Venendo incontro a tale voto, ci onoriamo presentare alla vostra approvazione l'acclusa proposta di legge, colla quale esplicitamente si dichiara il carattere definitivo dei provvedimenti in parola.

Ad accogliere tale soluzione ci inducono:

a) la conformità sua alla lunga prassi accennata, da cui non pare opportuno discostarsi;

b) il suo più facile inquadramento nel complesso del sistema dei provvedimenti prefettizi d'urgenza, non sembrando logico che abbiano a ritenersi definitivi (come è comunemente ammesso) i provvedimenti presi in applicazione dell'articolo 19 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383 (modificato con legge 8 marzo 1949, n. 277), quelli del ricordato articolo 71 della legge 25 giugno 1865, numero 2359, ecc., e non già quelli di cui si tratta;

c) la sua maggiore aderenza alla necessità di richiamare i prefetti ad una personale loro specifica responsabilità nell'adozione di così delicati provvedimenti, anche in ossequio all'articolo 28 della Costituzione, responsabilità che è tanto più necessario sia impegnata, in quanto i provvedimenti stessi sono sempre ispirati alla valutazione di una situazione locale, che solo essi sono in grado di giudicare;

d) la sua maggiore rispondenza alle necessità di una effettiva tutela del cittadino, elemento base di ogni buon sistema di giustizia amministrativa.

In relazione a quest'ultimo punto preme particolarmente sottolineare che il carattere definitivo del provvedimento, consentendo la immediata presentazione di ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato, con possibile contemporanea istanza di sospensione a termini dell'articolo 39, capoverso, del citato testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, permette a chi sia stato ingiustamente leso da un provvedimento illegittimo di ottenerne nel volgere di una ventina di giorni la sospensione dell'organo giurisdizionale competente, ove questo ritenga che dall'esecuzione del provvedimento deriverebbe all'interessato un danno

irreparabile. Questa garanzia giurisdizionale viene praticamente a mancare se si nega la definitività del provvedimento, perché in tal caso il macchinoso ingranaggio del ricorso gerarchico, come è disciplinato dall'articolo 5 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, può far tardare di circa sette mesi anche la semplice pronuncia di sospensione. È ovvio che così si viene a favorire la creazione di « fatti compiuti », consentendo l'intervento giurisdizionale quando è ormai troppo tardi per ovviare alle conseguenze di un provvedimento illegittimo, sicché l'eventuale arbitrio compiuto rimane consolidato, senz'altra sanzione che la riparazione pecuniaria.

È appena il caso di aggiungere che con la soluzione proposta non si preclude la via alla possibilità di una risoluzione della controversia in via amministrativa. Nelle more del giudizio davanti al Consiglio di Stato sarà infatti sempre possibile all'attività governativa intervenire, facendo uso del suo potere di annullamento, e determinando di conseguenza la cessazione della causa del contendere.

Per le esposte ragioni, nell'intento di riaffermare vieppiù il principio della giustizia nell'amministrazione, nucleo essenziale di ogni regime democratico, raccomandiamo al vostro suffragio l'allegata proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO UNICO.

I provvedimenti adottati dai prefetti nell'esercizio dei poteri previsti dall'articolo 7 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato *E*, sono provvedimenti definitivi.