

CAMERA DEI DEPUTATI N. 72

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato **MAGGIONI**

Presentata il 9 luglio 1976

**Modifiche alla legge 6 dicembre 1971, n. 1034,
concernente i tribunali amministrativi regionali**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Quasi sei anni sono decorsi da quando, con la legge 6 dicembre 1971, n. 1034, si sono istituiti i tribunali amministrativi regionali, realizzando una profonda riforma del nostro sistema di giustizia amministrativa, voluta dall'articolo 125 della Costituzione, per la cui attuazione furono necessari molti anni di discussioni e di contrasti e numerosi progetti, in vario modo impostati.

L'applicazione della legge è stata lunga e laboriosa, probabilmente assai più del necessario: ma v'erano molteplici problemi di uomini, di locali e di mezzi, che bisognava risolvere, vi erano i concorsi da espletare per il reclutamento dei magistrati, vi erano le difficoltà di reperire il personale di segreteria, vi erano molti altri ostacoli. Essi furono superati, i TAR sono entrati in funzione dal 1° gennaio 1974 ed hanno ormai preso un intenso sviluppo di attività concreta, come attestano le sentenze da essi pronunciate nelle varie regioni, che superano da tempo il migliaio, e sono qualitativamente di alto livello, come appare evidente dalla loro lettura sulle riviste specializzate che le pubblicano. Esse sono la più evidente dimostrazione *a posteriori* de-

l'opportunità della riforma, coll'attuazione di quel decentramento che da tanti anni era stato auspicato, consentendo uno sviluppo utilissimo della giustizia amministrativa, di cui ai tempi nostri si sente sempre più viva la necessità.

Pur con la coscienza precisa delle molte esigenze cui si deve ancora provvedere per completare l'applicazione della legge (a puro titolo di esempio ricordo l'istituzione concreta delle sezioni, che la legge prevede, l'estensione dell'ordinamento al Trentino-Alto Adige e, in forma piena, alla Sicilia, l'istituzione dei ruoli del personale di segreteria, ecc.), si deve sottolineare con soddisfazione che i più grossi ostacoli sono stati superati: in particolare sono stati egregiamente superati dall'intelligente e fattiva giurisprudenza creatrice del Consiglio di Stato e dei TAR i molteplici dubbi interpretativi sorti dalle disposizioni transitorie per il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, dubbi certamente giustificati dalla scarsa chiarezza di talune tra tali disposizioni, ma anche artatamente « gonfiati » oltre il logico da commentatori scarsamente benevoli. Tale passaggio si è operato senza scosse e senza inconvenienti di molto rilievo.

Tutto questo rilevato, bisogna riconoscere tuttavia che ancora parecchie lacune rimangono perché la riforma attuata — pur nella sua limitata portata — possa dirsi completa. Di esse talune vanno attuate in via amministrativa, come la già ricordata istituzione delle sezioni staccate; altre richiedono bensì l'intervento del legislatore, ma questo talvolta è legato alla soluzione di problemi politici controversi o almeno supposti tali (ad esempio la questione relativa al Trentino-Alto Adige e alla Sicilia), talvolta può essere utilmente ritardato, perché possa giovare di una più lunga esperienza nascente dalla pratica concreta dell'ordinamento in atto. Di questi punti pertanto non mi occupo nella presente proposta, che mira a richiamare l'attenzione dei colleghi su due aspetti soltanto della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, che, a mio giudizio, esigono una modifica con caratteri di urgenza.

* * *

Il primo tra essi concerne l'articolo 30 della legge, con il quale, risolvendo legislativamente un annoso contrasto giurisprudenziale tra magistratura civile e magistratura amministrativa, si è ammesso il regolamento preventivo di giurisdizione a norma dell'articolo 41 del codice di procedura civile, opportunamente temperato disponendo che la proposizione di tale istanza non preclude l'esame della domanda di sospensione del provvedimento impugnato.

Senonché un inconveniente grave si presenta, che occorre eliminare senza indugio.

È noto che la proposizione del regolamento di giurisdizione, accanto all'effetto primario della devoluzione diretta alle sezioni unite della Corte di cassazione del giudizio sulla giurisdizione nella controversia specifica di cui si tratta, produce anche un effetto secondario: l'obbligo dell'autorità giudiziaria, davanti alla quale il giudizio è pendente, di sospendere di giudicare, finché la Corte di cassazione non si sia pronunciata. Dato il molto lavoro che grava sulla Cassazione, nonché il metodo di procedura interna da essa seguito, la durata di obbligatoria sospensione del giudizio di merito può essere ottimisticamente valutata in almeno un anno; spesso, peraltro, è notevolmente più lunga.

Di questa possibilità abilmente approfittano alcuni avvocati desiderosi di ritardare

al massimo la decisione di una lite, che essi presumono di risultato negativo per i loro patrocinati: la modesta spesa del ricorso, che pur si sa in partenza infondato, assicura senza difficoltà un ritardo, che in molti casi è prezioso. Questo si verifica particolarmente in cause elettorali: quando vi sia un'impugnativa per irregolarità di operazioni elettorali, e un ricorso chiami davanti al TAR per risponderne la parte vincitrice delle elezioni, il patrono di questa, aspettando sempre l'ultimo giorno perché il guadagno di tempo sia più cospicuo, presenta l'istanza di regolamento di giurisdizione, per lo più basata su motivi del tutto infondati, e così automaticamente assicura ai suoi rappresentati di restare indisturbati all'amministrazione del comune per almeno un anno, e spesso per più, per quanto gravi siano state, in ipotesi, le irregolarità verificatesi nelle operazioni elettorali in quel comune.

Non sembra dubbio che tale inconveniente sia grave, e da tempo la dottrina (ad esempio l'Andrioli) ha messo in luce l'assurdità che un rimedio — istituito per sollecitare il corso dei giudizi — sia utilizzato fraudolentemente per ottenere il risultato diametralmente opposto. E poiché il vecchio canone *malitiis non est indulgentum* non dovrebbe essere dimenticato neppure oggi, in quanto è espressione di un'esigenza viva di giustizia sostanziale, così ad eliminarlo tende l'articolo 1 di questa mia proposta, che mira ad una aggiunta all'articolo 30 della legge.

Esso è presentato nella forma più drastica, che il proponente ritiene più opportuna: il regolamento preventivo è escluso nei ricorsi elettorali. Questa norma è giustificata, oltretutto dalle considerazioni già svolte, anche dal rilievo che in materia elettorale la discriminazione tra cause di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria (violazione di diritti soggettivi, cioè questioni sul diritto all'elettorato, attivo o passivo) e cause di competenza dei TAR (questioni di interessi legittimi, cioè controversie sulla validità delle operazioni elettorali) è particolarmente facile, e le discussioni in proposito sono proposte soprattutto a scopo dilatorio da litiganti in mala fede; ma la giustificazione maggiore sta nel carattere urgente dei ricorsi elettorali, già riconosciuto legislativamente, col quale è del tutto incompatibile un mezzo dilatorio, quale quello che si propone, per questi ricorsi, di sopprimere.

Se il provvedimento soppressivo paresse troppo drastico, e il regolamento di giurisdizione si volesse mantenere per i ricorsi elettorali, nonostante i rilievi in contrario svolti testé, in via alternativa e subordinata si potrebbe disporre che, nei ricorsi elettorali, la sospensione del giudizio in caso di proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione non sia, da parte del TAR, di pieno diritto, ma sia preceduta da un vaglio, da parte dello stesso TAR, dei motivi del regolamento proposto, che porti all'ordinanza di sospensione soltanto quando essi possano ritenersi « non manifestamente infondati », per ripetere la formula felicemente adottata per le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 1. Anche questo rimedio sarebbe, sia pure in minor misura, adeguatamente correttivo dell'inconveniente lamentato.

Vedrà il Parlamento la soluzione migliore. A me preme rilevare la necessità di un'innovazione legislativa, tanto più urgente quanto più attuale è il momento, in cui i maliziosi tentativi si vanno diffondendo.

* * *

Il secondo punto tocca le difficoltà di carriera dei magistrati amministrativi dei TAR, e la sua urgenza è determinata dal verificarsi di due circostanze, messe in luce dall'esperienza:

a) un ridotto afflusso di candidati al secondo concorso speciale indetto ai sensi dell'articolo 45 della legge;

b) una percentuale non indifferente sia di vincitori di concorso, che hanno rinunciato alla nomina, sia di magistrati amministrativi che, nel breve tempo ad oggi decorso dalla nomina, si sono dimessi, avendo trovata una sistemazione migliore, e soprattutto con più ampie prospettive.

Sarebbe agevole eliminare i due inconvenienti rendendo più facile l'accesso ai concorsi, diminuendo i requisiti di ammissibilità, o adottando un meno severo metro di valutazione degli aspiranti. Ma è chiaro che l'adozione dell'una o dell'altra di queste due vie riuscirebbe dannosa al livello medio dei futuri magistrati amministrativi, che si vuole invece tenere elevato, alla stregua delle tradizioni luminose

del Consiglio di Stato, non meno che dell'importanza delle funzioni esercitate, così come si è giustamente proposta la legge istitutiva dei TAR. Ciò posto, non si può agire efficacemente se non rendendo più celere la progressione in carriera, si da renderne più largamente appetibile l'accesso da parte di giovani preparati e capaci.

Questo è stato compreso esattamente anche dal Governo, che in un disegno di legge presentato sin dal 1° marzo 1974, e tuttora pendente davanti all'altro ramo del Parlamento, ha inserito alcune disposizioni (articoli 5 e seguenti), che appunto su questa linea sono orientate. Ma la ampiezza della materia toccata da quel disegno di legge, che riguarda tutte le magistrature amministrative e del tribunale supremo militare, nonché i propositi lodevolmente perfezionisti che sono emersi nelle relative discussioni al Senato, non hanno finora consentita la sua approvazione, nonostante l'adesione dei partiti politici all'indirizzo, che ne ispira le norme.

Tenendo presente anche tale disegno di legge, nonché altre proposte in circolazione, pur se non presentate ancora alle Camere, ho ritenuto inserire in questa proposta alcune norme (articoli 2 e seguenti), che tendono alla finalità suindicata. Esse sono idonee, a mio avviso, a dare una buona prospettiva a coloro che imboccano la carriera di magistrati amministrativi, assicurando ad essi una progressione certa, migliore assai di quella garantita dalla legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali.

Le norme proposte sono rigidamente circoscritte ai magistrati amministrativi regionali, e quindi si presentano come sostitutive di alcuni articoli della ricordata legge istitutiva. Il proponente si rende conto del carattere limitato e parziale della riforma proposta, ed è perfettamente consapevole che essa non può essere considerata altrimenti che un provvedimento temporaneo, destinato a restare prima o poi assorbito in una più generale riforma dell'ordinamento stesso del Consiglio di Stato, che tra l'altro condurrà — come il proponente ha sempre ritenuto e sostenuto — alla fusione in unico ruolo dei magistrati amministrativi del Consiglio di Stato e dei Tribunali regionali amministrativi. Ho scritto nel mio commento alla legge (LUCIFREDI-CAIANIELLO, *I Tribunali amministrativi regionali*, UTET, 1972, pag. 56) che « gli sviluppi naturali

della riforma mi sembra debbano condurre, tra alcuni anni, a fare dei TAR l'unica fonte di reclutamento dei futuri Consiglieri di Stato, nessun'altra preparazione potendo ritenersi preferibile all'esercizio per qualche tempo di funzioni giurisdizionali nei tribunali di primo grado». Riaffermo tale mia convinzione; reputo peraltro che i tempi non siano ancora maturi per superare talune innegabili difficoltà esistenti.

Consapevole che le riforme si fanno passo per passo, tappa per tappa, cercando di evitare scosse e reazioni non desiderate, mi permetto chiedere il vostro consenso, onorevoli colleghi, alla proposta presentata dal collega Lucifredi nella decorsa legislatura, che reputo idonea a superare le difficoltà segnalate e a far procedere su quella giusta via di riforma, che la legge 9 dicembre 1971, n. 1034, ha felicemente intrapreso.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

All'articolo 30 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è aggiunto il seguente quarto comma:

« La domanda di regolamento preventivo di giurisdizione non è ammessa nei ricorsi elettorali ».

ART. 2.

L'articolo 15 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è sostituito dal seguente:

« La progressione in carriera dei referendari e dei primi referendari avviene a ruolo aperto colle modalità che seguono.

Le nomine a primo referendario sono conferite mediante scrutinio per merito comparativo, in ragione del cinquanta per cento dei referendari scrutinabili, dopo due anni di effettivo servizio; sono conferite per anzianità, previo giudizio di idoneità, dopo quattro anni di effettivo servizio.

Le nomine vengono disposte con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

Allo scrutinio per merito comparativo ed al giudizio di idoneità provvede il Consiglio di presidenza dei tribunali amministrativi regionali ».

ART. 3.

L'articolo 16 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è sostituito dal seguente:

« Le nomine a consigliere amministrativo regionale sono conferite mediante scrutinio per merito comparativo, in ragione del cinquanta per cento dei magistrati scrutinabili, dopo tre anni di effettivo servizio nel grado di primo referendario; sono conferite per anzianità, previo giudizio di idoneità, dopo cinque anni di effettivo servizio nel grado medesimo.

Si applica il terzo comma dell'articolo 15 della legge.

I consiglieri amministrativi regionali sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e su parere del Consiglio di presidenza dei tribunali amministrativi regionali ».

ART. 4.

L'articolo 17 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è sostituito dal seguente:

« I consiglieri amministrativi regionali dopo due anni di effettivo servizio nella qualifica sono nominati consiglieri di Stato e trasferiti a ruolo aperto nei ruoli del Consiglio di Stato, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e su parere del Consiglio di presidenza dei tribunali amministrativi regionali.

Essi conservano l'anzianità di carriera e di qualifica acquisita nel ruolo dei magistrati amministrativi regionali e sono collocati nel nuovo ruolo nel posto che loro spetta, secondo l'anzianità nell'ultima qualifica ricoperta.

I consiglieri di Stato possono, a domanda, essere applicati ad un Tribunale amministrativo regionale ».

ART. 5.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge si provvede mediante riduzione del fondo speciale di cui al capitolo n. 5823 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.