

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1353

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(CRAXI)

Delega al Governo per l'emanazione di norme sul processo amministrativo dinanzi ai tribunali amministrativi regionali, al Consiglio di Stato ed al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana

Presentato il 29 febbraio 1984

ONOREVOLI DEPUTATI! — 1. — La vigente disciplina del processo amministrativo risulta dalla stratificazione di testi normativi succedutisi in un lungo lasso di tempo: il regolamento di procedura, approvato con regio decreto n. 642 del 17 agosto 1907, il testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto n. 1054 del 26 giugno 1924 e la legge n. 1034 del 6 dicembre 1971. Ciascuno di questi testi contiene una parte della disciplina, sicché fa difetto un corpo sistematico di norme che offra anche criteri sicuri per colmare eventuali lacune. A tale scopo si è fatto talvolta ricorso ai principi desumibili dal codice di procedura civile, ma l'integrazione analogica è fonte di incertezza e di oscillazioni giurisprudenziali, dato che è dubbio sino a qual punto le norme e i principi del processo civile siano applicabili al diverso processo amministrativo.

Le difficoltà si sono accresciute in seguito all'istituzione dei tribunali amministrativi regionali, a causa della estrema lacunosità della disciplina dell'appello. È, dunque, necessario procedere a una rielaborazione di tutta la normativa relativa al processo amministrativo al fine di eliminare discordanze e lacune. In tale opera il legislatore delegato dovrà tener conto degli indirizzi giurisprudenziali già formati, al fine di evitare bruschi mutamenti di prassi consolidate e costantemente seguite dagli operatori del diritto. Viene anche prescritto in generale che si tengano presenti le norme del codice di procedura civile, al quale si riconosce in tal modo il rango di legge processuale generale.

2. — In ordine alla giurisdizione del giudice amministrativo, la legge-delega, pur nel rispetto del criterio di ripartizio-

ne delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa dettato dalla Costituzione (articoli 24, 103 e 113), prevede in particolare un'organica sistemazione della giurisdizione esclusiva, che potrà essere estesa a materie connesse o conseguenti a quelle già devolute al giudice amministrativo nonché una specifica normativa per il regolamento preventivo di giurisdizione, con diversa disciplina degli effetti sospensivi in relazione alle peculiari caratteristiche e finalità del processo amministrativo.

3. — Per quanto concerne il riparto delle competenze tra i tribunali amministrativi regionali, viene proposto in linea generale il mantenimento del carattere derogabile delle competenze; ma viene contemplata anche la possibilità di prevedere ipotesi di competenza inderogabile, risolvendosi così i dubbi interpretativi sorti nella pratica. La determinazione delle ipotesi di tale competenza dovrà essere effettuata sulla base di norme costituzionali (quali quelle relative alle regioni Sicilia e Trentino-Alto Adige) o in casi particolari, espressamente previsti dalla legge, nei quali l'oggetto del giudizio lo richieda: ad esempio, la competenza sui ricorsi in materia di operazioni elettorali deve ritenersi necessariamente radicata nel tribunale regionale nella cui circoscrizione ha sede l'ente territoriale.

4. — Necessario appare, poi, un intervento legislativo per risolvere il problema, assai dibattuto, della tutela di interessi di collettività e gruppi. È noto che in questa materia la giurisprudenza del Consiglio di Stato, pur escludendo in linea generale la tutela di interessi diffusi, ha tuttavia ammesso che la cura di taluni interessi collettivi possa essere dall'ordinamento indirettamente attribuita ad entità soggettive da esso riconosciute. Queste aperture giurisprudenziali non sono state però, condivise dalla Corte di cassazione la quale, nell'esercizio del suo potere di regolatrice della giurisdizione, ha ritenuto che simili interessi non ricevano, nell'ordinamento vigente, alcuna tutela.

Poiché, però, l'esigenza di consentire un ampliamento dell'accesso alla tutela giurisdizionale amministrativa è largamente avvertita ed ha condotto nella pratica alla cosiddetta funzione di supplenza del giudice penale, è opportuno che il legislatore preveda espressamente la possibilità che venga assicurata la protezione degli interessi collettivi, precisandosi che si debba, comunque, trattare di interessi relativi a beni fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico e riferibili a gruppi stabilmente organizzati.

5. — La materia degli atti delle parti e del giudice nel processo amministrativo dovrà essere disciplinata in modo organico e sistematico. È dunque necessario, per quanto concerne i provvedimenti del giudice, definire i tipi degli atti e il loro contenuto. A tal fine è opportuno indicare, come criterio di riferimento, la disciplina del codice di procedura civile, senza tuttavia vincolare il legislatore delegato a una rigida trasposizione di schemi processualciviltistici nell'ambito del processo amministrativo.

Per quanto concerne gli atti di parte, è necessaria una completa ed organica previsione dei tipi e dei relativi contenuti-forma. Vi sono, infatti, istituti ben noti alla pratica (come la proposizione di motivi aggiunti) che non trovano alcuna previsione e disciplina legislativa. Nella materia degli atti di parte assume, poi, particolare rilevanza il problema delle decadenze, spesso collegate dalla disciplina vigente al mancato rispetto di particolari modalità (specialmente temporali) prescritte per il compimento di tali atti. Sembra opportuno determinare a questo riguardo il principio direttivo dell'eliminazione di tutte quelle cause di decadenza che, a una rigorosa verifica, non risultino strettamente indispensabili per la tutela di interessi pubblici o privati. Tale principio appare conforme al dettato costituzionale, giacché cause di decadenza che non siano obiettivamente giustificate finiscono col risolversi in una limitazione del diritto alla difesa e in un sostanziale diniego di giustizia.

6. — Per quanto attiene allo svolgimento del processo vengono formulati due criteri direttivi: il primo concerne i risultati (di semplicità e speditezza) che dovranno essere perseguiti con la nuova disciplina, il secondo ha riguardo alla materia delle misure cautelari. È noto che nel sistema vigente la tutela cautelare nel giudizio amministrativo è assai carente; l'unico strumento cautelare di applicazione generale (la sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato) risulta inadeguato in molti casi (come quando siano impugnati atti di diniego o quando l'atto impugnato sia portato ad esecuzione prima che la misura cautelare possa essere adottata). L'inadeguatezza del sistema vigente appare evidente quando lo si confronti con quello previsto nel processo civile o con quelli attuati in altri ordinamenti. La legge francese, ad esempio, attribuisce al giudice amministrativo il potere di disporre tutte le misure utili al fine di assicurare la tutela finale. È parso, dunque, opportuno fissare, come criteri direttivi in questa materia, l'estensione e una più adeguata disciplina delle misure cautelari.

7. — Di estrema importanza nel processo amministrativo è la istruzione. Il sistema vigente esclude la prova testimoniale, salvo che nei rari casi di giurisdizione di merito. L'esigenza di rimuovere tale limitazione ingiustificata è generalmente avvertita, specie nelle materie nelle quali il giudice amministrativo ha poteri di cognizione del tutto analoghi a quelli del giudice ordinario. Ad esempio, nella giurisdizione in materia di pubblico impiego l'esclusione della prova testimoniale determina una ingiustificabile disparità tra tutela concessa ai lavoratori privati e tutela concessa ai pubblici dipendenti.

L'ammissibilità in astratto della prova testimoniale non comporta, peraltro, l'esclusione di particolari modalità e di condizioni per la sua concreta utilizzazione nei singoli processi. Ciò avviene, del resto, anche nel processo civile, in cui la prova testimoniale incontra precisi li-

miti in materia contrattuale. La testimonianza è, infatti, un mezzo di prova non sempre sicuro, che comporta in ogni caso una delicata e non agevole valutazione di attendibilità da parte del giudice. Spesso, poi, è motivo di gravi ritardi nella decisione della causa. È necessario, dunque, fissare al riguardo precisi principi al legislatore delegato, stabilendo che la prova testimoniale possa essere ammessa solo dal collegio nei casi in cui essa appaia indispensabile, in quanto i fatti controversi non siano altrimenti dimostrabili. Tali principi non escludono, peraltro, che l'assunzione della testimonianza possa essere rimessa a un membro del collegio, secondo il sistema seguito nel processo civile.

Per quanto concerne tutti gli altri mezzi di prova previsti dal codice di procedura civile, è opportuno ribadire la esclusione di quei mezzi di prova (in concreto l'interrogatorio formale e il giuramento) che non possono essere esperiti nei confronti della pubblica amministrazione.

Al fine di rendere più spedita l'istruttoria, si prevede, poi, che l'ammissione e l'assunzione dei mezzi di prova sia devoluta di regola (salvo il caso, già illustrato, delle testimonianze) a un magistrato istruttore.

8. — In materia di sospensione, interruzione ed estinzione del giudizio si avverte la necessità di una disciplina organica. La legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, ha, infatti, introdotto l'istituto dell'estinzione nel processo amministrativo, che già conosceva quello della perenzione. Inoltre, per quanto concerne l'interruzione per morte o cambiamento di stato di una delle parti, il sistema del processo amministrativo è stato profondamente e poco felicemente innovato: l'articolo 92 del regolamento di procedura 17 agosto 1907, n. 642, escludeva in tali casi la sospensione del giudizio; l'articolo 24 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, rinvia, invece, al codice di procedura civile e l'articolo 29 prevede espressamente che nei giudizi d'appello

dinanzi al Consiglio di Stato si applicano le norme sull'interruzione del processo.

In relazione, quindi, alle peculiarità ed all'esigenza di particolare celerità del processo amministrativo, che è generalmente giudizio di impugnazione di atti e che coinvolge sempre interessi pubblici, appare necessario ed opportuno prescrivere che si proceda ad una revisione della vigente disciplina relativa agli istituti della sospensione, dell'interruzione e dell'estinzione del giudizio.

9. — L'atto finale del processo amministrativo deve essere organicamente disciplinato. Occorre al riguardo considerare che le pronunce del giudice amministrativo non esauriscono il loro effetto nella rimozione di un atto, ma, a parte le ipotesi di sentenze di condanna, pongono spesso all'amministrazione vincoli più o meno stringenti alla sua ulteriore attività. È necessario che la legge definisca, secondo i vari tipi di pronuncia, i vincoli derivanti all'amministrazione dalla decisione. È, poi, opportuno prevedere espressamente il potere del giudice amministrativo di dettare criteri idonei per la esecuzione della decisione, e ciò al duplice fine di assicurare al cittadino ricorrente una tutela effettiva e di offrire all'amministrazione una guida per evitare dubbi e incertezze nell'attuazione del giudicato.

10. — In materia di pubblico impiego il sistema vigente assicura una tutela processuale da una parte migliore (sotto il profilo delle situazioni giuridiche protette), dall'altra peggiore (sotto il profilo dei poteri istruttori e decisorii del giudice) di quella assicurata ai dipendenti privati.

Al riguardo va precisato che, nonostante si tenda in dottrina ad assimilare sempre più il pubblico impiego al lavoro privato, vi è una notevole diversità tra i due tipi di rapporto, il primo dei quali è strettamente connesso all'interesse pubblico (articoli 97 e 98 della Costituzione). È, pertanto, giustificata una certa differenza di disciplina anche sotto il profilo processuale. Non può, però, disconoscersi

la esigenza di assicurare una maggiore tutela ai pubblici dipendenti, tenendo conto degli orientamenti legislativi affermatosi in materia di lavoro e di processo del lavoro. Alcuni istituti (quali la rivalutazione dei crediti di lavoro, l'inapplicabilità della sospensione dei termini processuali nel periodo feriale, i poteri di ordinanza del giudice, eccetera) possono essere certamente estesi alla materia del pubblico impiego, in quanto trovano fondamento in analoghe esigenze di tutela del dipendente. In tal senso è opportuno dare direttive al legislatore delegato.

In particolare, per quanto concerne i poteri di ordinanza, appare opportuno richiamare espressamente istituti del processo civile, quali l'ordine di pagare somme non contestate o per le quali si sia già raggiunta la prova (articolo 423 del codice di procedura civile, nel testo introdotto dalla legge 11 agosto 1973, n. 533) e l'ordine di cessazione di comportamenti antisindacali.

Per quanto concerne i poteri istruttori, il progetto di legge-delega prevede già al n. 7 la sostanziale equiparazione del sistema probatorio a quello del giudizio civile.

11. — Il problema della esecuzione delle sentenze emesse dal giudice amministrativo appare tra i più importanti, giacché la sua soluzione è il presupposto della stessa credibilità degli istituti di giustizia amministrativa. Talvolta, infatti, il comportamento omissivo di talune amministrazioni priva di effettiva rilevanza la pronuncia giurisdizionale, specie quando l'esecuzione comporti la emanazione di provvedimenti discrezionali. Il sistema vigente non consente in quest'ultimo caso adeguati rimedi, che è necessario prevedere. Per questo motivo occorre stabilire — come criterio direttivo — l'esigenza di conferire al giudice i necessari poteri di intervento ordinatorio e sostitutivo.

Di estrema importanza in tale materia è anche il problema della sopravvenienza (di fatti o di norme). In difetto di disposizioni che disciplinino questo problema,

la giurisprudenza, dopo alcune oscillazioni, è pervenuta alla conclusione di ritenere irrilevanti le sopravvenienze verificatesi dopo la notificazione della sentenza. In tal modo, però, il ricorrente deve subire il rischio di sopravvenienze (a lui sfavorevoli) verificatesi prima della notificazione della sentenza. Appare, quindi, preferibile (e conforme ai principi generali sull'effetto retroattivo della domanda giudiziale) stabilire che di regola le misure occorrenti per l'esecuzione della sentenza tengano conto della situazione di fatto e di diritto esistente al momento della domanda. Tale principio, però, va temperato attribuendo una certa rilevanza al principio della sopravvenienza, giacché occorre tener conto del carattere pubblicistico della potestà amministrativa. Il punto di equilibrio fra le opposte esigenze di tutela dell'interesse privato e di libero esercizio della potestà amministrativa può trovarsi nella impossibilità fra l'attuazione del giudicato e la situazione sopravvenuta. In tal senso va fissato il criterio direttivo al legislatore delegato.

Per quanto concerne la disciplina del procedimento di esecuzione, appare opportuno prevedere l'unitarietà del processo (anche se articolato in varie fasi) fino al completo adempimento da parte dell'amministrazione. Si evita, così, che l'inadempimento parziale costringa il cittadino a successivi e defatiganti ricorsi, con inutile aggravio di spese e dispendio di attività processuale.

12. — Per quanto concerne le impugnazioni, appare necessario prevedere una disciplina organica, che colmi le lacune presenti nel vigente ordinamento.

Di particolare importanza è il problema dell'individuazione delle pronunce impugnabili.

Nessun dubbio può esservi per le sentenze che decidano, in tutto o in parte, le questioni di rito o di merito. Per le decisioni emesse in materia di esecuzione del giudicato non vi sono ragioni per prevedere una diversa disciplina, specie ove si consideri che, nel nuovo sistema delinea-

to, il giudice esercita in sede di esecuzione poteri assai penetranti.

13. — L'istituto della revocazione va disciplinato in generale in modo da adeguarne la regolamentazione a quella dettata dal codice di procedura civile, distinguendosi, tuttavia, tra le ipotesi di revocazione corrispondenti a quelle previste dal codice di procedura civile e l'autonoma fattispecie di mancata notificazione del ricorso ad un soggetto necessario del processo al fine di consentire la possibilità di una qualche tutela al litisconsorte necessario pretermesso, pur in difetto dell'opposizione di terzo che appare impugnazione non adatta alla struttura del processo amministrativo.

14. — Il processo di appello deve essere organicamente disciplinato. I criteri direttivi di tale disciplina sono in parte desumibili dal numero 1) dell'articolo 1. È, però, opportuno, al fine di precisare al massimo i principi ai quali il legislatore delegato dovrà attenersi, stabilire ulteriori criteri.

Di notevole importanza è il problema dell'individuazione dei soggetti legittimati a partecipare al giudizio di appello, ampliandone la sfera in armonia con i principi costituzionali concernenti il diritto di difesa.

Va recepita nel giudizio amministrativo la regola generale, prevista dall'articolo 345 del codice di procedura civile, secondo cui in appello non possono proporsi domande nuove. Nel processo amministrativo, peraltro, tale regola assume un significato diverso, in relazione alla sua particolare struttura di giudizio d'impugnazione, nel quale le censure devono essere proposte a pena d'inammissibilità entro termini perentori. Il divieto di domande nuove va, dunque, inteso come divieto di proposizione di nuovi motivi d'impugnazione. Va fatta salva, però, la possibilità di dedurre vizi propri del procedimento e della sentenza di primo grado.

Va poi espressamente disciplinato, tenendo conto della peculiarità del proces-

so amministrativo, l'effetto devolutivo dell'appello. Anche in tale materia la disciplina oggi vigente è assai lacunosa, né appare sicura l'applicabilità dell'articolo 346 del codice di procedura civile. Occorre, pertanto, che la legge stabilisca espressamente in qual modo il materiale di cognizione introdotto in primo grado riemerge nel giudizio di appello. Per quanto concerne i motivi respinti o non esaminati in primo grado, appare opportuno subordinarne la riemersione all'iniziativa di parte, così come nel giudizio civile. Si raggiunge in tal modo l'effetto di concentrare la materia del giudizio di appello sugli aspetti rispetto ai quali le parti mostrano di avere effettivo interesse.

Per quanto concerne l'assunzione di prove testimoniali in appello è opportuno prevedere la possibilità che la stessa sia delegata al giudice di primo grado, anche al fine di non rendere

eccessivamente gravosi i doveri dei testimoni.

Per evidenti esigenze di coordinamento appare necessario l'intervento legislativo per adeguare la disciplina dei ricorsi amministrativi alla nuova normativa del processo amministrativo.

15. — L'articolo 2 del disegno di legge prevede che l'emanazione del decreto legislativo sia preceduta dal parere del Consiglio di Stato in adunanza generale e dal successivo parere delle commissioni permanenti affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Al fine di evitare che eventuali ritardi nell'esprimere i pareri possano impedire la tempestiva emanazione del decreto, è previsto che, trascorsi quarantacinque giorni dalla data di ricevimento della richiesta, il Governo può dare ulteriore corso all'iniziativa.

DISEGNO DI LEGGE

PAGINA BIANCA

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge ordinaria per la nuova disciplina del processo dinanzi ai tribunali amministrativi regionali, al Consiglio di Stato e al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.

Le norme delegate dovranno attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

1) realizzare una organica riforma del processo amministrativo, tenendo anche presenti gli indirizzi della giurisprudenza e le norme del codice di procedura civile;

2) procedere alla revisione e alla integrazione delle norme sulla giurisdizione del giudice amministrativo. Nella revisione deve in particolare essere:

a) sistemata organicamente la giurisdizione esclusiva, che può essere estesa anche a materie connesse o conseguenti a quelle già devolute al giudice amministrativo;

b) dettata una specifica normativa sul regolamento preventivo di giurisdizione, con disciplina degli effetti sospensivi che tenga conto delle peculiari caratteristiche e finalità del processo amministrativo;

3) disciplinare organicamente il riparto della competenza tra i tribunali amministrativi regionali, tenendo fermo il carattere derogabile della competenza stessa, salvo i casi in cui l'inderogabilità discenda necessariamente da norme aventi valore di legge costituzionale o dall'oggetto del giudizio;

4) assicurare la protezione degli interessi di collettività e gruppi stabilmen-

te organizzati, riferiti ai beni fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico;

5) disciplinare sistematicamente:

a) gli atti di parte nel giudizio, eliminando le cause di decadenza che non abbiano fondamento in ragioni sostanziali di tutela degli interessi pubblici o privati;

b) i provvedimenti del giudice, anche tenendo conto del sistema del codice di procedura civile;

6) realizzare uno svolgimento più rapido del processo e assicurare che nel corso del medesimo sia esperibile una completa tutela interinale del ricorrente, mediante la previsione di una più estesa disciplina delle misure cautelari;

7) assicurare, nel rispetto del principio del contraddittorio, un efficace sistema probatorio, introducendo tutti i mezzi di prova previsti dal codice di procedura civile, salvo quelli che, per la loro natura, non possano essere esperiti nei confronti della pubblica amministrazione, prevedendo che all'ammissione e all'assunzione delle prove provveda, di regola, un magistrato istruttore e disponendo che la prova testimoniale possa essere ammessa dal collegio nei soli casi in cui i fatti controversi non siano altrimenti dimostrabili;

8) disciplinare compiutamente la sospensione, la interruzione e l'estinzione del giudizio, procedendo ad una revisione del sistema vigente, che tenga conto della peculiarità del processo amministrativo;

9) disciplinare organicamente il sistema delle pronunce sul ricorso e il loro contenuto, con particolare riferimento alla indicazione di criteri idonei per l'esecuzione;

10) disciplinare il giudizio in materia di pubblico impiego, in modo da assicurare una più adeguata tutela della posizione del ricorrente, tenendo conto degli orientamenti legislativi in materia di lavoro privato e di processo del lavoro e prevedendo l'attribuzione al giudice am-

ministrativo di poteri di ordinanza per disporre il pagamento di somme prima dell'emanazione della sentenza o la cessazione di comportamenti illegittimi diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale, nonché del diritto di sciopero;

11) procedere ad una compiuta revisione della vigente normativa in materia di esecuzione della sentenza, in modo da assicurare:

a) l'adozione in sede amministrativa di tutte le misure, anche sostitutive, occorrenti per il ripristino e per la reintegrazione della situazione di fatto e di diritto esistente al momento della domanda, salva l'ipotesi di accertata impossibilità;

b) l'esecuzione in via giurisdizionale della sentenza amministrativa, nei casi in cui l'esecuzione in via amministrativa sia mancata o sia stata incompleta o inadeguata, conferendo al giudice i necessari poteri di intervento ordinatorio e sostitutivo, da esercitarsi anche in fasi ulteriori fino al completo adempimento da parte della amministrazione;

12) disciplinare il sistema delle impugnazioni, prevedendone l'applicabilità a tutte le decisioni del giudice di primo grado, anche se rese nei giudizi di ottemperanza;

13) procedere alla revisione della disciplina in materia di revocazione, in modo da adeguarla a quella prevista dal codice di procedura civile e da assicurare l'esperimento da parte dei controinteressati per l'ulteriore ipotesi di mancata notificazione ad essi del ricorso;

14) procedere ad una sistematica disciplina dell'appello al Consiglio di Stato e al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in particolare:

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

b) ponendo il divieto di domande nuove in appello, salvo che non attenga-

no a vizi del procedimento o della sentenza di primo grado;

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

d) prevedendo che l'assunzione di prove testimoniali possa essere delegata al giudice di primo grado;

15) adeguare alla nuova disciplina le norme sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e sugli altri ricorsi amministrativi.

ART. 2.

Le norme previste dalla presente legge sono emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Stato in adunanza generale e successivo parere delle Commissioni permanenti affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Qualora i pareri previsti nel comma precedente non siano espressi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di ricevimento della richiesta, il Governo può dare ulteriore corso alla iniziativa.