

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 788

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARTINAZZOLI, GITTI, SODDU, GALLONI, MATTARELLA, CRISTOFORI, ZARRO, ZOLLA, AUGELLO, BALESTRACCI, CARRUS, FORNASARI, GRIPPO, PORTATADINO, RUSSO RAFFAELE, SANGALLI, SARTI, SILVESTRI, USELLINI, ZANIBONI, ZUECH, ALESSI, ANDREOLI, ANTONUCCI, ARMELLIN, ASTORI, AZZARO, AZZOLINI, BATTAGLIA PIETRO, BODRATO, BONFERRONI, BORRA, BORRI, BROCCA, CACCIA, CAFARELLI, CAMPAGNOLI, CARELLI, CASATI, CASINI PIERFERDINANDO, CASTAGNETTI PIERLUIGI, CHIRIANO, COBELLIS, CONTU, DEGENNARO, DEL MESE, FERRARI BRUNO, FRONZA CREPAZ, GALLI, GARAVAGLIA, GELPI, LAMORTE, LATTANZIO, LEONE, LUCCHESI, LUSETTI, MALVESTIO, MANCINI VINCENZO, MANFREDI, MANNINO CALOGERO, MENSORIO, MERLONI, MICHELI, NAPOLI, NICOTRA, NUCCI MAURO, ORSENIGO, PAGANELLI, PATRIA, PELLIZZARI, PERANI, PIREDDA, PUJIA, QUARTA, RABINO, RADI, RAVASIO, REBULLA, RICCI, RICCIUTI, RIGHI, RIVERA, ROSINI, SENALDI, SINESIO, STEGAGNINI, TORCHIO, URSO, VAIRO, VECCHIARELLI, VISCARDI, VITI, ZAMBON, ZAMPIERI, ZOPPI, ZOSO

*Presentata il 9 luglio 1987*

Delega al Governo per l'emanazione di norme sul processo amministrativo dinanzi a tribunali amministrativi regionali, al consiglio di Stato ed al consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, nonché sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e sui ricorsi amministrativi

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il testo che viene sottoposto al vostro esame riproduce esattamente quello che la I Commissione ha approvato con generale consenso nella precedente legislatura. Ciò consentirà alla Commissione, se lo riterrà opportuno, di adottare la procedura abbreviata prevista dal terzo comma dell'articolo 107 del Regolamento della Camera.

Il testo concerne un ampio settore della giustizia — la giustizia amministra-

tiva — che non ha — è ovvio — per il cittadino importanza equivalente alla giustizia penale, per le conseguenze che la sua mancata soddisfazione comporta, ma va acquistando peso crescente nella complessa nostra vita sociale.

*Premesse generali.*

1. — Le statistiche mostrano che, con l'istituzione dei Tribunali regionali ammi-

nistrativi (legge n. 1034 del 6 dicembre 1971), un numero sempre maggiore di persone è interessato al buon corso dei processi amministrativi ed alla loro celere definizione.

Il ritmo di aumento dei ricorsi al TAR è di anno in anno più veloce. Secondo i dati pubblicati dal consigliere di Stato Carlo Talice, di cui si devono sottolineare le benemerite per l'esemplare lavoro di indagine, nel 1984 i ricorsi proposti furono 53.883 mentre i decisi furono poco più della metà: cioè 27.495.

Al 31 dicembre i ricorsi pendenti erano in totale 241.056. Per dirla con una cifra ogni 1.043 cittadini uno di essi entra in conflitto con la Pubblica Amministrazione nel corso di un anno.

Se ne deduce che, se non intervenissero nuovi ricorsi, con il ritmo attuale di decisione, bisognerebbe aspettare circa 9 anni per la decisione dei ricorsi pendenti a quella data!

Ai fini del nostro tema, sarà bene tener presente che le ordinanze sospensive sono state 15.636 su 20.258 in totale.

Gioverà fornire anche una indicazione sulla distribuzione per materia dei ricorsi proposti al TAR, sempre relativamente al 1984:

29.427 (39,84 per cento) concernevano il pubblico impiego;

19.879 (36,88 per cento) l'edilizia e l'urbanistica;

3.786 (7,02 per cento) l'attività della pubblica amministrazione, vale a dire i contratti, l'amministrazione e la gestione dei beni demaniali e patrimoniali;

2.058 (3,82 per cento) l'industria, il commercio e l'artigianato.

Seguivano — con percentuali minori — l'igiene e la sanità, l'istruzione e i lavori pubblici in senso stretto.

Il rapporto tra ricorsi proposti e i ricorsi decisi dall'organo di secondo grado, il Consiglio di Stato, era più favorevole: 4.743 proposti, 3.067 decisi: ma anche per il Consiglio di Stato vi era un arretrato di 20.070 ricorsi pendenti!

Per valutare l'incremento, può essere utile ricordare le cifre di vertenze trattate dal Consiglio di Stato (secondo quanto documentò Aldo Bozzi alla Costituente) nel periodo 1924-1945: 27.608 ricorsi (in media meno di 1.500 all'anno), di cui solo 16.000 decisi, 10.000 per l'accoglimento e 6.000 per la reiezione.

2. — Una delle cause di lentezza va trovata nell'insufficienza numerica dei giudici, per i quali le vacanze sono alquanto elevate rispetto all'organico. Si aggiungano le carenze del personale di supporto.

La principale causa è tuttavia da attribuire al tipo attuale di processo amministrativo: alla sua farraginosità ed alla sua arcaicità.

Ad un esame realistico la storia del processo amministrativo italiano è ricca di gloriose invenzioni giurisprudenziali, ma la giurisprudenza non può fare miracoli: è venuta l'ora del legislatore, al fine di consolidare le stesse conquiste della giurisprudenza e di aprire quelle vie che la giurisprudenza non può battere, ma che la dottrina addita da tempo, stupita dell'inerzia del legislatore.

Non mi permetterò di riscrivere la cronistoria delle vicende politiche e normative che, dalla legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, la quale abolì il contenzioso amministrativo ed attribuì al giudice ordinario la cognizione dei diritti dei cittadini contro la pubblica amministrazione, condussero all'istituzione della famosa Quarta Sezione del Consiglio di Stato (legge 31 marzo 1889, n. 5992): indimenticabile rimane il contributo di pensiero e di azione di Silvio Spaventa, di cui va riletto sempre con rispettosa ammirazione il discorso di Bergamo del 7 maggio 1890.

Al suo debutto fu detto, con definizione pungente, ma calzante, che la Quarta Sezione era un organo della classe dirigente che controllava se stessa: non ancora un organo di giustizia amministrativa.

Perché diventasse « giurisdizionale » la Quarta Sezione dovette attendere poco meno di venti anni: fino alla legge n. 62 del 7 marzo 1907.

Né l'esperienza del 1907 si rivelò soddisfacente.

La legge venne seguita da un regolamento di procedura (regio decreto 17 agosto 1907, n. 642) la cui natura giuridica è controversa. Mentre dottrina e giurisprudenza hanno in maggioranza ritenuto trattarsi di un regolamento delegato avente forza di legge, la Corte costituzionale, con sentenza n. 118 del 21 novembre 1968 (Presidente Sandulli - Relatore Bonifacio) ha negato che si sia in presenza di una delega legislativa, e quindi che si tratti di un atto avente forza di legge. Questa sentenza tuttavia non è esente da censure.

L'annoso dibattito, svoltosi nella Commissione di studio nominata, il 13 luglio 1910, dal Ministro dell'interno Luzzatti, si concluse con un progetto di riforma, accompagnato da relazione Codacci Pisanelli (1916), progetto che per il momento non ebbe seguito, ma costituì lo schema essenziale del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2840, e del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054.

Queste vicende spiegano perché il legislatore del 1971, nell'atto in cui ha istituito l'organo di giustizia amministrativa di primo grado previsto dal secondo comma dell'articolo 125 della Costituzione, abbia assunto come quadro di riferimento le disposizioni processuali vigenti per il processo avanti il Consiglio di Stato, fatta eccezione di alcune importanti innovazioni: si sia rifatto cioè alle norme del 1907 e del 1923-1924.

Consapevoli della precarietà della affrettata scelta procedurale, Camera e Senato concordarono di rinviare ad una emananda legge la nuova configurazione dell'edificio processuale amministrativo.

3. — Il primo comma dell'articolo 19 della legge n. 1034 del 1971, il quale stabilisce che « Nei giudizi davanti ai tribunali amministrativi regionali, fino a quando non verrà emanata apposita legge sulla procedura, si osservano le norme di procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, in quanto non contrastanti con la presente legge », considero, dunque, provvisoria la sopravvi-

venza della precedente disciplina processuale, pur se integrata e modificata, altrettanto, da alcune novità, non secondarie, della legge.

Gli articoli riformatori della procedura non furono pochi, in adesione legislativa alla giurisprudenza consolidata dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato. In alcuni casi innovazioni serie proposte dalla Camera non furono accolte dal Senato (ad esempio, possibilità di giudizi contro atti non definitivi, condanna dell'Amministrazione al risarcimento danni, provvedimenti cautelari in analogia al codice di procedura civile).

Alcune novelle hanno fatto buona prova, di altre il TAR ha fatto scarso uso; per più d'una in dottrina le censure sono state gravi.

Per preparare una, veramente nuova, legge sulla procedura il Governo si mosse presto, incaricando il Consiglio di Stato, il 9 gennaio 1972 e il 4 gennaio 1974, di formulare due distinti schemi di disegni di legge concernenti rispettivamente la disciplina della procedura nei giudizi dinanzi al TAR e la coordinata modifica legislativa delle norme di procedura per i giudizi dinanzi al Consiglio di Stato.

Fu perciò nominata una Commissione speciale del Consiglio (Presidente: Lionello Levi Sandri; Relatore: Renato Laschena) che concluse i suoi lavori sottoponendo all'Adunanza generale uno schema di disegno di legge unificato, che fu approvato il 23 novembre 1978.

Ponendosi nella prospettiva di una profonda revisione degli attuali istituti, anche per il procedimento di appello dinanzi al Consiglio di Stato, il Consiglio rilevò come ovvie ragioni sistematiche consigliavano di procedere con un solo strumento normativo alla riforma delle disposizioni processuali tanto per i giudizi dinanzi ai TAR quanto per quelli dinanzi al Consiglio di Stato. Sempre nella premessa alla Relazione, che illustrava dettagliatamente i 110 articoli del progetto, l'Adunanza generale suggeriva al Governo di procedere alla riforma attraverso una delega legislativa: strumento giudicato più rispondente, per la complessità della materia e per il carattere pre-

valentemente tecnico, all'esigenza di assicurare al nuovo corpo normativo una struttura organica ed una sistematica rigorosa.

La soluzione proposta dal Consiglio di Stato veniva condivisa dal Governo che, il 13 dicembre 1979, presentava al Senato un disegno di legge-delega (A.S. n. 583-VIII legislatura) per l'emanazione di norme sul procedimento dinanzi ai TAR ed al Consiglio di Stato. Fu assegnato per l'esame in sede referente alla I Commissione, dalla quale un Comitato ristretto fu istituito nella seduta del 17 novembre 1981. E tutto finì ufficialmente a questo punto.

Al Senato il Governo presentava altresì un disegno di legge n. 582 « Modifiche alle norme vigenti in materia di ricorso straordinario e di consultazione del Consiglio di Stato » che, assegnato alla I Commissione in sede referente il 23 gennaio 1980, fu esaminato nella seduta del 10 aprile 1981: anche questo esame, rinviato, non si concluse.

Della riforma del processo amministrativo, comunque, il Senato si era occupato anche in occasione del dibattito sul rapporto Giannini: l'ordine del giorno approvato il 10 luglio 1980 determinava, tra l'altro, l'impegno ad approvare « una riforma del processo amministrativo in vista dell'obiettivo di apprestare mezzi processuali più adeguati alla fondamentale esigenza di assicurare la legalità dell'azione amministrativa, l'effettivo rispetto della parità delle parti e delle situazioni soggettive dei cittadini ».

Con il termine della legislatura nella primavera del 1983, tutti i predetti disegni di legge pendenti al Senato decadde-

Alla Camera nel frattempo era presentata all'inizio della VIII legislatura la proposta di legge Labriola (n. 26), mai assegnata alla Commissione competente. Altre proposte di iniziativa parlamentare (n. 1243, Del Pennino ed altri, e n. 1633, Fiori ed altri) che prevedevano nuove norme sull'ordinamento e sulle funzioni del Consiglio di Stato, assegnate alla I Commissione, erano abbinata alla proposta di legge n. 1768, Mancino ed altri,

« Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali », approvata dal Senato (alla proposta di legge n. 1768 venne altresì abbinata la proposta di legge Fiori Publio n. 1652). Anche se le proposte Del Pennino e Fiori riguardavano, insieme con la riforma dell'ordinamento, la più ampia tematica della riforma del procedimento giurisdizionale amministrativo, la Commissione decideva, adottando come testo base la proposta approvata dal Senato, di limitare la discussione all'ordinamento della magistratura amministrativa e del personale di supporto, giungendo all'approvazione della importantissima legge 27 aprile 1982, n. 186, che, sotto altro aspetto, segna una tappa rimarchevole per assicurare la indipendenza del giudice amministrativo.

Nella IX legislatura il Governo ha presentato, invece, alla Camera il disegno di legge n. 1353, assegnato in sede referente alla I Commissione Affari costituzionali il 22 marzo 1984. L'esame della proposta, iniziato il 20 giugno 1984 con una relazione introduttiva del relatore, ha portato alla costituzione di un Comitato ristretto che ha esteso il suo esame anche alla proposta di legge n. 1803, Labriola ed altri, concernente « Norme sulla giurisdizione amministrativa di primo grado e sull'ordinamento del Consiglio di Stato ».

La Commissione Affari costituzionali, nella stessa seduta del 20 giugno 1984, data l'importanza degli argomenti in esame, allo scopo di svolgere un'ampia istruttoria, convenne sulla necessità di acquisire il parere sull'attuale stato della giustizia amministrativa e sulle eventuali disfunzioni e carenze, nonché sull'individuazione dei possibili rimedi a livello legislativo ed amministrativo, di una serie di persone qualificate per la loro specifica esperienza professionale. A tale scopo si è svolta una serie di audizioni informali. Di seguito si indicano le personalità intervenute, nell'ordine in cui sono state ascoltate: il dottor Raffaele Cappiello, Procuratore Generale presso la Corte dei conti, accompagnato dai dottori Mario Ristuccia

e Paolo Maddalena, consiglieri della Corte dei conti; il professor Giuseppe Tamburino, Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, accompagnato dal Consigliere della Corte di Cassazione, dottor Manfredo Grossi (2 ottobre 1984); il professor Giuseppe Guarino (9 ottobre 1984): l'Avvocato Generale dello Stato Giuseppe Manzari; il professor Giuseppe Mirabelli, Primo Presidente della Corte di Cassazione, accompagnato dai Presidenti di sezione di Corte di Cassazione dottori Renato Granata e Andrea Vela; il professor Gabriele Pescatore, Presidente del Consiglio di Stato, ed il professor Mario Nigro (16 - ottobre 1984); i professori Fabio Merusi, Massimo Severo Giannini e Giuseppe Abbamonte (23 ottobre 1984); il professor Feliciano Benvenuti (24 ottobre 1984); i dottori Ezio Barbieri, Gaetano Ciccio, Francesco Mariuzzo e Paolo Numerico; rappresentanti dei TAR nel Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa (25 ottobre 1984); i professori Pietro Virga ed Eugenio Cannada-Bartoli (30 ottobre 1984).

Alle audizioni hanno dunque partecipato i vertici delle magistrature ed illustri docenti di diritto amministrativo, i quali tutti hanno portato un contributo di alto livello per i successivi lavori della Commissione.

I lavori del Comitato ristretto (che si è riunito sette volte: 12 luglio e 4 dicembre 1984, 7 febbraio, 19 e 26 marzo, 2 e 16 aprile 1985) si sono conclusi con la presentazione, il 17 aprile 1985, di un testo unificato alla Commissione che lo ha discusso e approvato, con emendamenti, nelle sedute del 15, 22 e 29 maggio 1985. Il testo tuttavia non ha ottenuto l'approvazione dell'Assemblea, per la fine anticipata della legislatura.

4. — La riforma del processo amministrativo può dirsi di attuazione costituzionale perché nasce come integrazione della legge n. 1034 del 1971 che è diretta attuazione dell'articolo 125, secondo comma, della Costituzione. Ritorna così la *vexata quaestio* delle scelte operate dalla Costituente in materia di giustizia amministrativa.

Tuttora, valorosi autori si schierano con accenti censori contro i Costituenti poiché questi non avrebbero accolto la proposta di Calamandrei di concentrare nel giudizio ordinario la tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione e di attribuire al giudice, rispetto alla pubblica amministrazione, poteri analoghi a quelli del rito civile.

In realtà la tesi di Calamandrei era più duttile e più complessa di come comunemente viene presentata. Egli voleva ricondurre i consiglieri di Stato in sezioni specializzate della Cassazione, anche perché ne riconosceva la capacità e la competenza tecniche: ammetteva infatti, che per la cognizione di determinate vertenze fosse indispensabile ricorrere a loro; mai Calamandrei propose *tout court* di parificare sostanzialmente, nel processo, rispetto al giudice la pubblica amministrazione, al privato cittadino. L'articolo 14 dello schema, da lui proposto (come relatore dei « Settantacinque »), intorno alla « Soggezione della pubblica amministrazione alla giurisdizione ordinaria » prevede, è vero, che « l'Autorità giudiziaria potrà, secondo i casi, annullare, revocare o modificare l'atto amministrativo impugnato » e con ciò cancellava la famosa norma del 1865 ma, aggiunge « a meno che la pubblica amministrazione non dimostri in giudizio l'esistenza di una ragione di carattere politico, che faccia apparire al giudice preferibile alla reintegrazione specifica del diritto la condanna della stessa amministrazione al risarcimento dei danni ». Era una eccezione sostanziale, che viene talvolta dimenticata da storiografi frettolosi.

Questa posizione di Calamandrei, già contestata vittoriosamente da Aldo Bozzi, nella seconda sezione della II Sottocommissione, e nella Commissione plenaria dei Settantacinque, venne ripresa e appassionatamente difesa dall'indimenticabile giurista fiorentino nella seduta dell'Assemblea del 27 novembre 1947, con toni apparentemente dimessi, ma ben fermi.

Allora senza grandi sforzi Ruini, presidente dei Settantacinque, prevalse con argomentazioni inconfutabili.

Calamandrei propone (Ruini spiegò) che « quando l'amministrazione adduca che si tratti di atto politico, allora il magistrato può condannare solo ai danni. Ma cosa sono questi atti politici? L'onorevole Calamandrei sa con quanta cura il Consiglio di Stato abbia cercato di definire e di eliminare più che sia possibile la categoria degli atti politici sottratti al suo sindacato. Ora tornerebbero sul proscenio con ampiezza e con forma rinnovata ».

Nondimeno, quasi alla fine della seduta antimeridiana del 22 dicembre 1947, Calamandrei ottenne un parziale successo. Ruini, a nome del Comitato di redazione, faticando poi a respingere un opposto emendamento di Codacci Pisanelli, propose di ammettere la previsione di annullamento anche da parte dei giudici ordinari degli atti amministrativi « nei casi e con gli effetti previsti dalla legge » (ordinaria).

Che il legislatore abbia finora fatto scarso uso di tale facoltà non è da imputare al Costituente. È incontestabile che la Costituzione permette al Parlamento di superare il famoso scoglio dell'articolo 4 dell'allegato E della legge 20 marzo 1865, n. 2248 !

La Costituzione della nostra Repubblica, all'articolo 102 — primo comma — ha affermato il principio dell'unità della giurisdizione. Il mantenimento del Consiglio di Stato e della Corte dei conti è stata una scelta pragmatica per non dissipare, in nome di visioni illuministiche, un patrimonio di esperienza più che secolare: un'eccezione che, in quanto tale, si inquadra nei principi generali, e non li contraddice.

Val la pena di citare a tal proposito una presa di posizione dello stesso massimo organo giurisdizionale amministrativo.

Nel clima polemico in cui fu annunciata (poiché l'opinione pubblica prestò attenzione solo alle conseguenze connesse con il trattamento economico dei magistrati) non ottenne l'apprezzamento che, a mio avviso, meritava (e merita) l'impostazione dottrina contenuta nella de-

cisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 7 novembre 1984, n. 27. Secondo questa, l'attuale sistema giudiziario presenta quattro organismi distinti — direttamente contemplati dalla Costituzione — tra i quali è ripartita la funzione giurisdizionale: il giudice ordinario, il giudice amministrativo, il giudice contabile e il giudice militare. Ciascuno di essi, nel suo ambito ed in rapporto agli altri, può definirsi « ordinario », sia perché tutti sono dotati di competenza generale nei singoli settori, sia perché previsti ed istituiti dalla Costituzione in contrapposizione ai « giudici speciali », di cui si è postulata la soppressione (o la revisione).

L'unitarietà della giurisdizione non si realizza sul piano strutturale, ma sul piano funzionale, attraverso l'inserimento nella Costituzione di una serie di disposizioni e di principi comuni a tutte le Magistrature.

I principi sono: 1) l'indipendenza del giudice; 2) l'esclusiva soggezione del giudice alla legge; 3) la pari dignità delle situazioni giuridiche tutelabili; 4) l'inviolabilità del diritto della difesa, e quindi il rispetto della regola del contraddittorio; 5) la precostituzione del giudice naturale; 6) l'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali; 7) la distinzione tra i magistrati soltanto per diversità di funzioni.

5. — Giova, giunti a questo punto, dedicare qualche nota, quanto possibile obiettiva, e critica solo in senso kantiano, alla funzione finora esercitata dalla giurisprudenza amministrativa. Fino al 1971, o più esattamente fino al 1974, essa è stata prodotto esclusivo del Consiglio di Stato: dall'effettiva entrata in vigore della legge n. 1034 del 1971 (1974) sono entrati in scena anche i TAR.

Rimane difficile minimizzare il ruolo assolto dal Consiglio di Stato nella lunga sua storia, che inizia dall'Editto Albertino del 18 agosto 1831 e che già ha superato 150 anni di vita.

Preso di mira tuttora da eminenti studiosi per quella che sarebbe la sua natura « ibrida » (convalidata tra polemiche

dalla nostra Costituente) di organo ausiliare, soggetto, da un lato, di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela di giustizia nella pubblica amministrazione, e di magistratura amministrativa a pieno titolo, dall'altro, il merito storico del Consiglio di Stato è di aver saputo gradualmente « fondare » i principi giurisprudenziali amministrativi, pur essendo partito da situazioni modeste e difficili, in quanto, come bene si è affermato, la IV Sezione del Consiglio di Stato con funzioni contenziose fu essa stessa « connotata come un organismo inserito nella stessa pubblica amministrazione, pur se dotato di particolare autonomia ».

Merito ancora maggiore è, certo, di aver saputo, in momenti drammatici, resistere al prepotere politico, anche se la magistratura del Consiglio di Stato non godeva ancora di sicura indipendenza formata sul piano giuridico. Le occasioni da ricordare sono almeno due: la prima, in periodo fascista, è stata la difesa del principio di inamovibilità del professore universitario in occasione delle leggi razziali; la seconda, nell'arroventato primo periodo post-fascista, è stata la garanzia di una non faziosa epurazione che mantenesse al servizio del Paese degni servitori dello Stato, oggetto di campagne velenosamente diffamatorie.

Può dirsi, in sintesi, quanto ai principi della giurisprudenza amministrativa, che il Consiglio di Stato ha « inventato » quasi tutto: dall'interesse legittimo all'eccesso di potere.

Va posto in rilievo, tanto premesso, che per i nostri tempi lo stesso Presidente del Consiglio di Stato in carica, professor Gabriele Pescatore — ben prima che fosse ascoltato dalla Commissione Affari costituzionali — nell'articolo introduttivo degli Studi per il Centocinquantesimo del Consiglio di Stato (Roma 1981) ha espresso l'avviso che « oggi la funzione di garanzia della giurisdizione amministrativa va salvaguardata anche attraverso l'organico e definitivo assetto delle strutture del nostro ordine giurisdizionale ».

Nel merito, Pescatore sostiene che nel processo la pubblica amministrazione si

presenta « come parte che chiarisce i motivi della sua attività e ne propone al giudice i risultati ». È una visione democratica, liberale, dell'amministrazione.

Sostenitore dell'idea che « il giudizio amministrativo si sta muovendo dall'atto, e dal procedimento nel quale esso si inserisce, verso la condotta amministrativa, verso l'esercizio del potere dell'amministrazione », non gli sfugge che questo moto non è scevro di pericoli « poiché lo spostamento dal punto di attacco al potere contiene in sé il rischio di sostituire al potere inquisito della pubblica amministrazione il potere del giudice... ».

Tuttavia, in concreto e senza incertezze, Pescatore insiste sul più largo impiego del mezzo istruttorio, sulla natura essenziale della motivazione delle sentenze, in specie delle magistrature superiori, sugli effetti del provvedimento cautelare, sulle attuali carenze procedurali dell'appello, sulla necessità di un giudizio di ottemperanza che renda operativo nei confronti dell'Amministrazione « l'ordine di eseguire la decisione » ed, infine, sull'opportunità di tutela anticipatoria « in caso di omissioni o di meri comportamenti dell'Amministrazione ».

La linea enunciata dal Presidente Pescatore, se si riflette, è la stessa che ha già trovato attuazione in innovative decisioni dell'Adunanza plenaria in quest'ultimo decennio.

Secondo Franco Scoca, uno dei relatori « senza peli sulla lingua » del Convegno di studi universitari sul bilancio del primo decennio di funzionamento dei giudici amministrativi di primo grado — svoltosi a Firenze nel marzo di quest'anno — si deve riconoscere ai magistrati dei TAR di aver assunto un ruolo più spesso di stimolo che di soluzioni nuove, soprattutto in tema di processo cautelare e di processo di ottemperanza: eccetto che per quanto riguarda l'utilizzazione del potere di condanna.

Secondo Scoca, lo stimolo è servito al Consiglio di Stato, che, percependo la potenzialità innovativa che poteva scaturire dai TAR li ha anticipati « ed ha prontamente abbandonato l'atteggiamento di ri-

lassato distacco che da decenni aveva assunto nei confronti del rinnovo del modello di processo... ed ha dato origine (attraverso l'Adunanza plenaria) ...ad un'opera di revisione di molti istituti processuali ».

Si possono, o non, condividere le poco larvate censure all'inerzia precedente (nel periodo intermedio tra la grande attività creativa e l'ultimo decennio) del Consiglio di Stato: rimane la valutazione positiva dell'ultimo periodo.

Per il resto ...*aliquando dormitat Homerus!* Non è da escludere che la lamentata inerzia sia stata una indiretta conseguenza dell'indubbia inerzia legislativa!

6. — Approfondendo le riflessioni sul nuovo rapporto tra diritto amministrativo e società democratica, alla luce della nuova Costituzione occorre aggiungere qualche osservazione.

Le fondamenta tecnico-politiche della antica normativa non rispondono più alla attuale realtà. Essa, infatti, era stata elaborata sull'esperienza di uno Stato che agli inizi del Novecento si andava aprendo alle istanze democratiche, sulla base di una costituzione materiale, oggi profondamente mutata. È cambiato l'ordinamento dello Stato con lo sviluppo delle autonomie; profonde innovazioni la Costituzione ha introdotto nel riconoscimento dei diritti della persona e delle formazioni sociali, nell'ordinamento dell'economia. Sorgono e si sviluppano centri di riferimento di interessi non individuali, ma associati, collettivi o diffusi.

Oggi, anche organi — e semplici uffici in senso giuridico — possono essere centri di riferimento di interessi, qualora abbiano una funzione attinente alla cura di un certo interesse; non conta tanto la qualificazione formale, cioè se si tratti di un gruppo, di una formazione costitutiva o meno di ente-persona giuridica.

Quanto, poi, ai centri di riferimento di interessi collettivi, essi si presentano con caratteri ben definiti nei sindacati e nei partiti; si presentano anche in associazioni professionali, in confessioni religiose o in altre forme legate all'evoluzione

della società. L'Amministrazione pubblica si articola variamente: si pensi al fenomeno degli enti pubblici parastatali ed alle imprese pubbliche.

La profonda trasformazione della società e dello Stato non può non avere una profonda incidenza negli istituti di giustizia amministrativa.

Questi sono nati — persino la riforma del 1923-1924 si inquadra in tale clima — in un'epoca in cui il rapporto fra autorità e libertà si fondeva su di una netta distinzione fra l'apparato statale titolare dell'interesse pubblico (autorità) e la società civile (momento di libertà).

L'atto amministrativo era espressione del momento autoritativo e strumento di contatto con la libertà; la giustizia amministrativa consentiva il controllo della legittimità della dialettica autorità-libertà.

Nello Stato repubblicano, invece, si tende a superare il distacco tra Apparato pubblico e Società civile. Sono fondamentali per la comprensione della nuova realtà gli articoli da 1 a 3 della Costituzione, in particolare: l'articolo 1 (che afferma il principio della sovranità popolare); l'articolo 2 (che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità) e l'articolo 3, con il riferimento alla effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese e con il riconoscimento di una effettiva posizione di eguaglianza del privato nei confronti della pubblica amministrazione, pur tenendo conto delle sue peculiari caratteristiche. Lo Stato si viene ordinando secondo moderni modelli organizzativi, nell'ambito dei quali l'atto amministrativo perde la sua posizione centrale nel rapporto tra lo stesso Stato e i cittadini. Si va imponendo un modello, definito « negoziabile », di azione amministrativa, secondo il quale la pubblica amministrazione e lo stesso Governo non impongono un indirizzo, o adottano un provvedimento, ma tendono a « concordare » la soluzione del problema amministrativo con i destinatari di quell'azione. Ciò comporta che, oltre agli atti amministrativi,



anche l'attività amministrativa nel suo complesso acquista giuridica rilevanza: emerge, in tutta la sua potenzialità, la figura della « funzione amministrativa », quale esercizio di attività nell'interesse pubblico.

L'esercizio della funzione amministrativa deve svolgersi secondo canoni di legittimità, di regolarità e di correttezza, che vanno rigorosamente osservati, qualunque sia l'interesse pubblico da perseguire.

Pietra angolare è l'articolo 24, primo comma, della Costituzione (« Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi »), il quale va letto nel senso che assicura sia ai diritti soggettivi sia agli interessi legittimi giudici e processi, che siano tali nel vero significato dei termini. Senza che occorra prendere posizione sulla questione se l'interesse soggettivo sia una situazione giuridica sostanziale, ovvero un mero fatto di legittimazione processuale o una situazione strumentale alla realizzazione dall'interesse pubblico, è indubbio che la Costituzione ha voluto assicurare parità di tutela, per quanto consentito dalla loro peculiare natura, ai diritti soggettivi e agli interessi legittimi.

L'articolo 103, primo comma, della Costituzione che va letto contestualmente con l'articolo 125, poi, costituisce il fondamento del sistema di giustizia amministrativa, riconoscendo la posizione del Consiglio di Stato e degli organi sottordinati quali giudici amministrativi « ordinari » in materia di interessi legittimi nei confronti della amministrazione pubblica.

La giurisdizione amministrativa è concepita diversamente rispetto a quella prevista dall'articolo 102 della Costituzione ma non per questo è imperfetta. Anzi, come tutela incidente sullo svolgimento della attività amministrativa, può riuscire più efficace della tutela accordata dal giudice ordinario in altri tipi di rapporti. Solo ad essa viene assicurato costituzionalmente il doppio grado di giurisdizione.

L'articolo 113, infine, completa il sistema di tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti della pubblica ammini-

strazione vietando preclusioni in genere e la esclusione o la limitazione a particolari mezzi di impugnazione o a determinate categorie di atti.

In altri termini, i citati articoli costituzionali 24 (primo comma), 103 (primo comma), 113 e 125 (secondo comma) sono diretti ad adeguare la difesa del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione ai principi propri dello Stato democratico e pluralista, che consente la più ampia partecipazione, secondo i nuovi criteri del rapporto tra Stato e società civile. Ma, soprattutto, la Costituzione ha operato un allineamento tendenziale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi. Invero, è conservata la tutela giurisdizionale presso giudici diversi per i diritti soggettivi (giudice ordinario) e per gli interessi legittimi (giudice amministrativo) — escluse le materie demandate alla giurisdizione amministrativa esclusiva, in cui il giudice amministrativo conosce anche dei diritti, soggettivi — ma ciò non comporta che gli interessi legittimi debbano avere una tutela processuale minore di quella assicurata ai diritti soggettivi, perché gli uni e gli altri sono posti dalla Costituzione, per quanto consentito dalla loro natura, in posizione di parità.

Nel momento in cui ha legittimato l'intervento dello Stato in tanti campi tradizionalmente riservati all'autonomia privata, la Costituzione ha garantito l'effettiva tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione anche per gli interessi legittimi. È definitivamente superata la configurazione della giurisdizione amministrativa quale giurisdizione costituita nell'interesse — esclusivo o prevalente — dell'amministrazione medesima. L'interesse legittimo del ricorrente non vi è tutelato soltanto in via riflessa attraverso la tutela dell'interesse pubblico, ma in via diretta. Il ricorrente è parte nel processo: non soltanto formale, ma sostanziale.

Ne è seguito gradualmente, ma necessariamente, il superamento del paradigma del processo amministrativo (in materia di interessi legittimi) quale processo di sola impugnazione, avente per oggetto

esclusivamente atti o provvedimenti. Il ricorso deve consentire, sia pure nei limiti segnati dalla peculiare natura della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, la piena soddisfazione degli interessi del ricorrente sia oppositivi che pretensivi. Il che può essere assicurato attraverso l'esperibilità — anche nei casi di giurisdizione esclusiva — di azioni non solo costitutive (di annullamento), ma anche di accertamento e di condanna.

L'oggetto del giudizio non può essere più ristretto all'atto o provvedimento, poiché l'attività dell'amministrazione, giuridicamente rilevante per il cittadino, si svolge anche per comportamenti. Il giudice deve poter conoscere della situazione sottesa all'atto o al comportamento, in una parola del rapporto.

Si palesa, cioè, l'esigenza di una effettiva tutela sostanziale dell'interesse legittimo, attraverso un più penetrante sindacato dell'esercizio della funzione amministrativa, che investe il rapporto giuridico potestà amministrativa-interesse legittimo.

Questo è il traguardo al quale tende con maggiore velocità la dottrina, più lentamente la giurisprudenza: il legislatore deve tener conto del quadro generale con gli opportuni adattamenti.

Vista già retrospettivamente, storicamente l'attuazione dell'articolo 125, secondo comma, della Costituzione con la istituzione dei tribunali amministrativi regionali (legge 6 dicembre 1971, n. 1034) non è stata una operazione meramente organizzativa degli organi di giustizia amministrativa di primo grado, ma ha costituito una prima riforma di struttura della giustizia amministrativa. Il giudice locale, per non smentire tradizioni e per ovvie esigenze, è più portato a conoscere direttamente del rapporto e dei fatti che costituiscono il presupposto dell'azione amministrativa e, pertanto, ha una maggiore attitudine a realizzare una effettività di tutela, che, al di là del dato formale, tocca il cuore della funzione amministrativa.

Si sentono più vive le esigenze di giustizia sostanziale. L'imparzialità della

pubblica amministrazione (articolo 97, primo comma, Costituzione) va logicamente coniugata con l'attribuzione (articolo 28 Costituzione) della diretta responsabilità dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici per gli atti compiuti in violazione di diritti e, in tali casi, con l'estensione della responsabilità civile allo Stato e agli enti pubblici. L'imparzialità è garantita dalla responsabilità, attuandosi in tal modo una giusta ripartizione di diritti e di doveri.

Nel nuovo assetto, un distintivo ruolo è riconosciuto all'amministrazione. L'articolo 98 della Costituzione recita, nel primo comma, che « i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione ». L'amministrazione, attraverso i suoi esponenti, è cioè titolare dell'interesse pubblico e svolge la sua attività al servizio esclusivo della comunità nazionale, nel pieno rispetto delle sfere di competenza, delle attribuzioni e delle responsabilità proprie dei funzionari (articolo 97 della Costituzione). La peculiare posizione della pubblica amministrazione esige il riconoscimento, anche nel processo, non di una posizione di privilegio, ma delle caratteristiche proprie di titolare di poteri pubblici per il cui esercizio è attribuita di una sfera di discrezionalità. Non c'è contrasto tra il rifiuto del giudice-amministratore e il divieto di porre preclusioni di principio al giudice amministrativo, pur nella considerazione del ruolo tipico della pubblica amministrazione, in una posizione di sostanziale eguaglianza con le parti private (articolo 3 della Costituzione).

7. — Il quadro sopra delineato è quello che emerge dagli indirizzi della dottrina e della giurisprudenza, sia per una vigorosa ed intelligente attuazione della Carta fondamentale del Paese e sia anche per tener conto dell'evoluzione della società civile.

Nella precedente legislatura la Commissione affari costituzionali, così in sede plenaria come in Comitato ristretto, ha mirato al riordinamento ed alla riforma del processo amministrativo in vista del completamento della attuazione della Co-

stituzione: è stato ad essa estraneo ogni proposito di introdurre modifiche costituzionali. *Pour cause!*

Peraltro, non ha ignorato che i suoi lavori avevano luogo quasi contemporaneamente a quelli della speciale « Commissione bicamerale per le riforme istituzionali », presieduta dall'onorevole Aldo Bozzi, la quale ha rassegnato le conclusioni, di maggioranza e di minoranza, alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985.

Della speciale Commissione bicamerale oltre ad Aldo Bozzi (PLI), hanno fatto parte altri componenti della Commissione Affari costituzionali medesima, come Augusto Barbera (PCI), Adolfo Battaglia (PRI), Tarcisio Gitti (DC) ed Ugo Spagnoli (PCI), nonché il Presidente stesso della Commissione Affari costituzionali Silvano Labriola (PSI).

È facile constatare che le conclusioni a cui è giunto, sui temi che attengono alla giustizia amministrativa, il Presidente Aldo Bozzi, nella sua relazione di maggioranza, non contrastano affatto, anzi rafforzano, le proposte che vengono ora presentate alla Camera sul riordino del processo amministrativo.

Gli articoli della Costituzione di cui la relazione Bozzi propone la modifica, toccano, per quel che ci interessa, tre ordini di questioni: i diritti e doveri dei cittadini, le norme sulla giurisdizione ed infine la struttura e l'organizzazione della pubblica amministrazione. Non rientra, nella nostra breve analisi, quella parte del disegno riformatore che investe il potere legislativo ed il potere esecutivo nelle loro strutture.

Secondo la proposta Bozzi, all'articolo 9, la tutela dell'ambiente è aggiunta a quella del paesaggio e del patrimonio che viene meglio definito come storico-artistico anziché storico e artistico.

L'articolo 21 viene rifiuto largamente per disciplinare le manifestazioni dipendenti dal mezzo televisivo. Viene introdotto un articolo 21-bis, che particolarmente ci tocca, attraverso il quale è pre-

visto che tutti abbiano il diritto « di accedere ai documenti e agli atti amministrativi che li riguardano » con divieto della raccolta e dell'uso di informazioni che implicino discriminazioni o lesioni dei diritti fondamentali della persona.

Significativo è il nuovo comma dell'articolo 24 che offre, a chiunque vi abbia un interesse riconosciuto, la possibilità di agire in giudizio per la tutela di interessi diffusi e di intervenire in procedimenti anche amministrativi che li riguardino, secondo condizioni e modalità stabilite dalla legge.

L'attuale articolo 32, che ha per oggetto la salute come fondamentale diritto dell'individuo, viene esteso con l'inclusione di un riferimento specifico alla « salubrità degli ambienti di vita e del lavoro come fondamentali diritti della persona umana ».

In materia di giurisdizione le modifiche che ci investono sono minime. I ruoli della giustizia amministrativa rimangono immutati.

Una proposta — che peraltro trova discorde più di un relatore di minoranza — è costituita dall'inserimento nell'articolo 102 di un comma per forza del quale « determinate materie che non incidono sulla libertà personale e sugli altri diritti inviolabili e sulle libertà fondamentali possono essere deferite con legge alla competenza di organi non giudiziari, assicurando comunque il contraddittorio tra le parti, i diritti di difesa e la facoltà di ricorrere contro le violazioni di legge ». È un'apertura più ampia dell'arbitrato già attualmente previsto.

Altra piccola innovazione figura all'articolo 111 il cui primo comma già prevedeva l'obbligo di motivazione di tutti i provvedimenti giurisdizionali: verrebbe ad essere rafforzato con l'indicazione che la motivazione deve essere adeguata.

Infine, probabilmente, la proposta più suggestiva, ed anche più ardita, concerne l'articolo 97 (pubblica amministrazione) cui viene aggiunto un articolo 98-bis (difensore civico).

Secondo il nuovo articolo 97 « le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di decidere sulle istanze loro rivolte dai cittadini entro i termini stabiliti dalla legge. La legge regola gli effetti dello inadempimento ».

Nei rapporti di pubblico impiego sempre si consente che la legge possa derogare alla disposizione per la quale si accede alla pubblica amministrazione mediante concorso, ma solo determinando le funzioni e le qualifiche per le quali vale tale deroga.

La competenza professionale e l'autonomia dei cittadini nominati ad uffici direttivi di enti pubblici vengono garantite da apposite norme di legge.

L'articolo 98-bis, del tutto nuovo, prevede che la legge disciplini l'istituto del difensore civico cui spetta denunciare disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione e promuovere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi.

Abbiamo voluto riassumere le proposte più importanti che emergono dalla relazione di maggioranza (Bozzi), in quanto se accolte renderebbero più lineare il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione e si rifletterebbero positivamente sul giudizio amministrativo, consentendo « l'azione di adempimento » in caso di omissione, inerzia o reticenza dell'amministrazione.

In materia di tutela degli interessi diffusi la Commissione affari costituzionali ha ritenuto che anche senza riforme istituzionali un'interpretazione non restrittiva della Costituzione vigente ne permetta l'introduzione ai sensi dell'articolo 24 ed alla luce dei principi fondamentali contenuti negli articoli 1 e 3.

La riconferma più precisa e più ampia dei diritti dei cittadini sia all'ambiente che alla salubrità di vita e di lavoro potrebbe dare maggiore vigore a tale tutela.

Discorso nuovo sarebbe quello di valutare l'area di azione e di competenza giurisdizionale di un difensore civico nazionale istituito con legge.

È problema che non spetta risolvere a noi che ci siamo occupati solo del pro-

cesso amministrativo allo stato della vigente legislazione.

8. — Prima di passare all'analisi del testo unificato approvato dalla I Commissione nella precedente legislatura ritengo opportuno delineare succintamente come si è manifestata nel corso del dibattito la posizione delle forze politico-parlamentari.

Il relatore onorevole Sullo sin dall'inizio aveva sostenuto che il provvedimento doveva considerarsi di natura istituzionale e che, quindi, egli non si sarebbe presentato come latore di tesi di maggioranza governativa, ma sarebbe andato alla ricerca della migliore soluzione chiedendo il concorso di tutte le forze politiche tanto della maggioranza che dell'opposizione. Questa posizione fu ritenuta unanimemente valida. Si creò, pertanto, un'atmosfera abbastanza distesa che consentì un colloquio aperto e senza asprezza su tutti i temi affrontati.

Pure unanime è stato il giudizio che, una volta ritenuta più opportuna la delega legislativa rispetto all'adozione diretta di un testo da parte della Camera, e scartato successivamente il ricorso alla sede redigente, si dovessero tuttavia precisare meglio i principi ed i criteri direttivi, che nella proposta del Governo apparivano insufficienti rispetto al disposto dell'articolo 76 della Costituzione.

In due direzioni si era orientata la ricerca del relatore, condivisa dalla Commissione.

In primo luogo, determinare esattamente i principi costituzionali da cui il provvedimento prende le mosse; in secondo luogo, dettare le linee della riforma in modo che l'area attuativa del Governo rimanesse più tecnica che discrezionale.

Da ciò è risultato che la delega si occupa ora, essenzialmente, del processo amministrativo e del ricorso straordinario al Capo dello Stato e solo per necessità di collegamento di altri oggetti, come ad esempio del riparto di giurisdizione.

Il testo unificato ha tenuto conto sostanzialmente di molti suggerimenti emergenti dalla proposta Labriola che in molti articoli presentava soluzioni avanzate che facevano tesoro della migliore dottrina. Il Comitato ristretto, prima, e la Commissione, poi, accolsero la proposta del relatore di tendere, in via di principio, a realizzare un vero e proprio « codice di procedura amministrativa ».

È sembrato opportuno far precedere all'indicazione concreta degli istituti processuali che il legislatore delegato dovrà precisare, un richiamo ai principi costituzionali cui si ispira la riforma, e che costituiscono le pietre angolari dell'edificio della giustizia, in particolare di quella amministrativa. La Costituzione repubblicana ha segnato infatti una profonda svolta rispetto non solo alla lettera dello Statuto Albertino, ma soprattutto alla prassi dell'ultimo periodo prefascista.

Nei rappresentanti del partito comunista è andata emergendo, in linea di principio, la preoccupazione che attribuendo al giudice nel processo poteri troppo ampi, questi possa sostituirsi all'amministrazione, usurpandone il ruolo.

Nel corso del dibattito della IX legislatura si è a lungo dibattuto il tema del come anche i dipendenti degli organi costituzionali possano ottenere la tutela dei loro diritti ed interessi dinanzi ad un giudice, come tutti gli altri cittadini.

Il problema presenta difficoltà soprattutto in via di principio in quanto in punto di fatto essi sono giudicati dagli stessi organi che dettano le norme del loro stato giuridico.

Lo stesso relatore inizialmente favorevole a trattare il tema nella presente legge delega rinunciò ad insistere dopo la recente sentenza n. 154 della Corte costituzionale. Questa rinuncia fu sollecitata ed approvata da tutta la Commissione, nonostante che il deputato Tommaso Alibrandi (PRI) si dichiarasse convinto che, ad onta della sentenza, anche i dipendenti degli organi costituzionali debbano poter adire l'autorità giudiziaria amministrativa a tutela delle loro posizioni soggettive.

Altre voci si erano elevate fiduciose che convenisse lasciar fare alla giurisprudenza, costituzionale e non, senza forzare sul piano legislativo.

I rappresentanti del partito comunista, a proposito dell'intero paragrafo relativo al sistema probatorio, si erano riservati una maggiore riflessione e, quindi, si erano astenuti.

Una formale richiesta di ampliamento della competenza del giudice amministrativo al contenzioso tributario e fiscale era venuta da parte dell'onorevole Tassi (MSI-destra nazionale). Che l'attuale struttura del contenzioso tributario sia difficilmente difendibile è riconosciuto un po' da tutti: lo stesso Primo Presidente della Corte di Cassazione, dottor Tamburino (allora Procuratore Generale) si è dichiarato di questa opinione nel corso dell'audizione. Tuttavia non è parso che il processo amministrativo possa occuparsi adesso della questione, che merita una trattazione propria in altra sede. Ci si trova di fronte a diritti soggettivi dei cittadini della cui valutazione può essere spogliata la Magistratura ordinaria anche se va semplificata la piramide giurisdizionale o para-giurisdizionale.

Il tema degli interessi diffusi o collettivi è stato oggetto di ogni perfezionamento per conciliare le esigenze di inserimento della tutela delle formazioni sociali con la cautela necessaria perché questa non si trasformi nell'abuso di singoli per interessi privati opposti.

Altra questione emersa è stata quella dell'adeguamento della pianta organica dei magistrati amministrativi alle nuove competenze. Esigenza certamente indiscutibile e, tuttavia, da rinviare successivamente alla valutazione degli effetti della legge una volta entrata in vigore.

Rispetto, infine, alla collaborazione del Parlamento in sede di esercizio dei poteri delegati, la Commissione non ha avuto difficoltà a respingere il primitivo proposito del Governo di sottoporre il testo dello schema di decreto separatamente a ciascuna delle Commissioni Affari costituzionali dei due rami del Parlamento.

Si sarebbe potuto in tal caso manifestare un conflitto tra Camera e Senato che il Governo avrebbe potuto mediare a suo arbitrio.

Si è scelto, invece, il criterio della Commissione bicamerale, in maniera che in essa possano esser nominati anche parlamentari, particolarmente competenti, appartenenti a Commissioni diverse da quelle Affari costituzionali dei due rami del Parlamento: e comunque in numero più ristretto, come nucleo affiatato di lavoro.

È stato proposto alla Camera un sistema per cui si dovrà sostanzialmente svolgere una specie di dialogo tra Governo e Commissione bicamerale.

Un primo testo del Governo viene sottoposto alla Commissione che esprime il suo parere. Il Governo, esaminato tale parere, ritrasmette i testi alla Commissione per il parere definitivo. Solo a questo punto il Governo procede all'approvazione.

È sorta alla fine questione sulla proposta avanzata dal rappresentante della sinistra indipendente Giovanni Ferrara: che il Governo rimanesse vincolato al parere definitivo espresso dalla Commissione. In proposito il Presidente Labriola ha fatto notare che accettando l'emendamento Ferrara, pur andando sicuramente fuori dello schema segnato dall'articolo 76 della Costituzione, ove si prevede l'attribuzione di un potere *iure proprio* al Governo, non si verserebbe tuttavia in una situazione di incostituzionalità: anzi si faciliterebbe in sostanza il conferimento dei poteri delegati al Governo.

La Commissione ha respinto la proposta Ferrara consentendo con la tesi del relatore di rimanere entro la linea maestra dell'articolo 76 della Costituzione che peraltro non prevede neppure che il Parlamento, delegante, si assuma il ruolo di consultore stesso del testo definitivo scelto dal Governo.

#### Esame del testo.

9. — Attesa la complessità della materia, che costituisce oggetto della delega e la diversità delle rispettive discipline del

processo amministrativo, del ricorso straordinario e dei rimanenti ricorsi amministrativi è il caso di delegare al Governo l'emanazione di norme aventi valore di legge con uno o più decreti.

La riforma trova il suo fondamento e la sua giustificazione nella Costituzione repubblicana, in particolare negli articoli 24, 2, 3, 97, 98 e 28. Tali norme costituiscono i principi della delegazione

A tal fine si prescrive:

a) che tutti possano agire in giudizio per la tutela dei propri interessi legittimi e, nei casi previsti dalla legge, dei propri diritti soggettivi (articolo 24 della Costituzione);

b) che, nell'ambito precisato sub a), la tutela venga prestata così al singolo come alle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità del medesimo, riconoscendo pertanto a tali formazioni la legittimazione ad agire in giudizio per la tutela degli interessi di cui siano portatrici, riferiti ai beni fondamentali protetti dall'ordinamento giuridico (articolo 2 della Costituzione);

c) che sia assicurata, in ogni stato e grado del processo, una posizione di sostanziale eguaglianza tra la parte privata e la pubblica amministrazione, con l'osservanza piena del principio del contraddittorio, tenendo tuttavia conto delle peculiari caratteristiche della parte pubblica in relazione alle sue responsabilità per la promozione dello sviluppo della persona umana e della più ampia partecipazione dei cittadini (articolo 3 della Costituzione);

d) che sia salvaguardato il ruolo assegnato dalla Costituzione alla pubblica amministrazione i cui impiegati sono al servizio esclusivo della comunità nazionale, anche con il rispetto dalle sfere di competenza e di responsabilità dei funzionari (articoli 97 e 98 della Costituzione);

e) che nella materia di giurisdizione esclusiva e, in particolare, nella materia del pubblico impiego, l'Amministrazione pubblica, i suoi funzionari ed i dipendenti siano dichiarati responsabili di ogni

eventuale violazione dei diritti dei cittadini (articolo 28 della Costituzione).

10. — In conseguenza si specificano i singoli provvedimenti che devono essere disposti dalle norme delegate e dei quali si detta un succinto commento, nello stesso ordine del testo.

A) Nell'ambito sopra delineato si è confermato il già previsto riferimento agli indirizzi della giurisprudenza e, « per quanto possibile », attesa la sostanziale diversità del processo civile e del processo amministrativo, alle norme del processo civile. Si vuole, cioè, utilizzare la elaborazione « praetoria » del giudice amministrativo, che ha contribuito a costruire, con la sua giurisprudenza, un organico sistema di tutela del cittadino. Si richiamano, inoltre, con finalità integrative della autonoma disciplina del processo amministrativo, le norme del processo civile.

B) In tema di giurisdizione, va esaminata, in via preliminare, la questione della natura giuridica del processo amministrativo, le cui implicazioni, ovviamente, incidono profondamente sulla disciplina del processo medesimo.

Il consolidato principio giurisprudenziale secondo il quale oggetto del giudizio amministrativo è il provvedimento impugnato ha trovato confutazione dottrinale nella teoria (ormai non più recentissima) che individua quell'oggetto nel cosiddetto rapporto instauratosi tra pubblica amministrazione ed amministrato.

Ma, quali che fossero i vantaggi (o gli inconvenienti) al livello pratico di questa teoria, l'approfondimento del dibattito nell'ultimo ventennio ha messo in evidenza la insostenibilità concettuale dell'assunzione del « rapporto » ad oggetto del giudizio amministrativo, in quanto il concetto stesso di « rapporto » — di evidente origine privatistica — ha nel diritto amministrativo un valore del tutto particolare. Nel diritto privato, infatti, il concetto di rapporto giuridico viene utilizzato per indicare la relazione tra il tito-

lare di una situazione attiva (costituita, di solito, dal diritto soggettivo) ed il titolare dalla correlativa situazione passiva (costituita dal dovere o dall'obbligo), relazione che consente al primo, con la cooperazione attiva o passiva del secondo, di conseguire un bene concreto della vita (il godimento di una prestazione altrui). Ma l'esercizio dell'interesse legittimo non ha, formalmente, alcuna relazione necessaria e distinta con il bene della vita cui il titolare in concreto aspira, in quanto almeno nel procedimento amministrativo tipico (e cioè quello in cui la pubblica amministrazione agisce in base a criteri decisionali discrezionali), l'interessato ha l'esclusivo potere di attivare e sollecitare le legittime decisioni della competente autorità. D'altra parte, però, anche la tesi dell'« atto » come oggetto esclusivo dell'impugnativa giurisdizionale è entrata in una crisi che sembra irreversibile sia dal punto di vista dottrinario che da quello giurisprudenziale.

Emerge negli ultimi anni una terza tesi secondo la quale oggetto del giudizio amministrativo sarebbe la motivata domanda contenuta nel ricorso e, cioè, puramente e semplicemente la pretesa fatta valere dal ricorrente. Tale pretesa non si identifica in una qualsiasi rimozione dell'atto impugnato, ma si qualifica attraverso il raccordo dell'annullamento con i motivi di ricorso fatti valere (dove occorre preventivamente discernere tra veri e propri motivi, intesi come effettivi « capi » della domanda, e motivi come semplici argomentazioni avanzate a sostegno della pretesa).

Questa tesi, pur presente, più o meno consapevolmente, in autorevoli precedenti dottrinari, trova un argomento di decisiva emergenza con l'entrata in vigore della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

Può ritenersi per fermo che se, come dispone l'ultimo comma dell'articolo 23 della legge stessa, la cessazione della materia del contendere può essere dichiarata solo quando « l'amministrazione annulla o riforma l'atto impugnato in maniera conforme alla istanza del ricorrente », il *thema decidendum* non può più essere ri-

dotto ad una qualsivoglia eliminazione dell'atto ma deve essere identificato nel contenuto sostanziale (e formale) della domanda; e, quindi, certamente l'annullamento va ricordato ai vari tipi di vizio denunciati nel ricorso.

Il problema esige, peraltro, un ulteriore approfondimento diretto ad indagare altri e diversi profili, finora non sufficientemente considerati.

Alla luce della Costituzione repubblicana, sono radicalmente mutate e notevolmente ampliate le forme di intervento dello Stato e della pubblica amministrazione in generale. Queste non si esprimono più soltanto, in prevalenza, in forma autoritativa, ma, anche attraverso prestazioni (basti pensare alla materia sanitaria, previdenziale e assistenziale) e comportamenti.

Ne deriva che l'espansione delle sfere di intervento dello Stato nei più vari campi, comportando l'esigenza di una idonea tutela delle posizioni giuridiche soggettive, anche pretensive, del privato nei confronti della pubblica amministrazione, postula l'adeguamento della giurisdizione amministrativa.

Il giudice amministrativo, pur avvertendo la necessità dell'adeguamento, ha ritenuto finora di dover riportare le nuove situazioni nel meccanismo della giurisdizione di annullamento. In tal modo però non ha assicurato una compiuta tutela dell'interesse legittimo leso, in particolare quando la lesione dipende dal non agire dell'amministrazione (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 10 marzo 1978, n. 10). Nel sistema creato dalla giurisprudenza, anche secondo i più avanzati orientamenti sopra accennati, il comportamento dell'amministrazione deve necessariamente tradursi in un atto, o almeno, in una finzione di atto affinché sia consentito l'accesso al giudice da parte del soggetto inciso. La finzione di un atto costituisce il tramite necessario per lo svolgimento del giudizio di legittimità.

Si palesa, quindi, indilazionabilmente l'esigenza di superare tale situazione che si risolve nella sostanziale impotenza del giudice amministrativo ad assicurare l'ef-

fettiva tutela del privato. Tale esigenza ha il suo fondamento nella Costituzione. L'articolo 24 stabilisce nel primo comma che « tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti o interessi legittimi », ponendo sullo stesso piano — e così assicurandone la parità — la tutela delle une o delle altre situazioni giuridiche soggettive. Il giudice amministrativo giudica degli interessi legittimi e — in determinate particolari materie indicate dalla legge — anche dei diritti soggettivi (articolo 103, primo comma, della Costituzione); è investito, cioè, di pienezza di poteri, idonei ad assicurare l'integrale posizione giurisdizionale delle situazioni giuridiche controverse.

D'altra parte, l'articolo 113, nel combinato disposto del primo e del terzo comma, non intende di certo limitare la tutela nei confronti delle pubbliche amministrazioni alla impugnativa di atti, né circoscrivere la realizzazione di tale tutela alla sola pronuncia di annullamento. L'ordinamento consente, cioè, al giudice amministrativo il sindacato giurisdizionale sui vari momenti dell'azione amministrativa, là dove si verifica la lesione dell'interesse legittimo e, in determinate materie, del diritto soggettivo. L'annullamento dell'atto è un ulteriore — ma non il solo — potere attribuito al giudice amministrativo dalle norme costituzionali.

Il punto centrale dall'indagine va, quindi, spostato verso i possibili contenuti della pronuncia del giudice amministrativo. Anche questi, per pronunciarsi sul ricorso, compie sempre un accertamento, che concerne la legittimità o meno dell'esercizio del potere e, anche se per implicito, il modo in cui si sarebbe dovuto esercitare.

Questo secondo profilo di accertamento influisce nella successiva azione amministrativa. In altri termini, la tutela giurisdizionale del privato può essere realizzata anche nei confronti di comportamenti omissivi, tenuti dalla pubblica amministrazione di fronte a legittime pretese del privato, che siano tutelate come interessi legittimi e cioè come situazioni soggettive, tutelate dall'ordinamento vi-



gente nel rispetto delle prerogative proprie dell'amministrazione stessa. Il quadro di tale tutela deve necessariamente svilupparsi in varie forme, da quella generale sull'oggetto del giudizio alle disposizioni che concernono l'istruttoria, i poteri di pronuncia del giudice e l'esecuzione del giudicato.

In definitiva, l'obiettivo cui è mirato il ricorso si sposta dall'atto o provvedimento (articolo 26 del testo unico del 26 giugno 1924, n. 1054; articolo 2 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034) all'attività amministrativa. I relativi vizi vanno rapportati, da una parte, alla violazione di legge o di altre regole di diritto — nella quale è compresa anche l'incompetenza — e, dall'altra, alla deviazione dell'attività medesima dalle sue finalità, dai principi di diritto e dalle regole tecniche relative all'esercizio dell'attività stessa.

Sempre in tema di giurisdizione, necessita l'approfondimento del tema della giurisdizione esclusiva.

La Costituzione (articoli 24, 103 e 113) individua il criterio di discriminazione delle giurisdizioni, ordinaria e amministrativa, nella natura delle situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi e interessi legittimi). Consente, peraltro, alcune modifiche del sistema vigente, demandando alla legge (articolo 103, primo comma) l'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione in particolari materie, anche sui diritti soggettivi.

Nel quadro della riforma del processo amministrativo è particolarmente avvertita l'esigenza di ampliare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il problema sorge per la necessità di affidare integralmente al giudice amministrativo il sindacato giurisdizionale nelle materie nelle quali l'esercizio della funzione amministrativa assume, in un determinato momento storico, una più peculiare e tipica rilevanza. Non si tratta di creare un foro privilegiato per la pubblica amministrazione. Infatti, la cognizione e la decisione di talune controversie, per ragioni di materia e per la rilevanza degli interessi pubblici che coinvolgono, non possono non essere affidate al giudice

amministrativo, che, nel disegno storico-politico della Costituzione, costituisce il giudice — si può dire — naturale dell'amministrazione medesima.

A tale riguardo, si segnala: nell'ambito dell'attività della amministrazione la materia dell'espropriazione per pubblica utilità e delle occupazioni temporanee o di urgenza. Sono provvedimenti ablatori, tipico strumento per l'intervento pubblico nei più diversi campi di attività, nei confronti dei quali la tutela giurisdizionale — specie ai fini di una visione coordinata dei problemi che ne derivano per la formazione di indirizzi coerenti se non proprio unitari in ordine alla gestione di quel bene fondamentale che è il territorio — non può non essere demandata, in ogni caso, al giudice istituzionalmente deputato al sindacato sull'esercizio dell'attività amministrativa.

Le stesse esigenze sono rappresentate con riferimento alla materia delle « prestazioni di ogni genere ed oneri di spesa relativi, del servizio sanitario nazionale nonché dell'istruzione e della assistenza pubbliche ». Trattasi di comportamenti tenuti dalla amministrazione in adempimento di precisi obblighi di fare e diretti all'attuazione del sistema dei servizi sociali, che, nel quadro del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sono unificati in un unico settore organico di attività. Essi connotano la vocazione dello Stato sociale e concernono beni fondamentali (la salute, l'istruzione, l'assistenza) tutelati dal medesimo.

Sotto tale profilo appare adeguatamente giustificata la proposta di attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva nelle suindicate materie (per le espropriazioni con l'esclusione delle controversie in tema di indennità).

Si ritiene, poi, che debbano essere espressamente devolute al medesimo giudice, in sede di giurisdizione esclusiva, le questioni attinenti a diritti patrimoniali conseguenziali alla pronuncia di legittimità dell'atto o comportamento contro cui si ricorre. Come è noto, la diversa disposizione, contenuta nell'articolo 30 del testo unico 25 giugno 1924, n. 1054,

si era palesata priva di senso non appena la giurisdizione esclusiva si era configurata come giurisdizione su rapporti e non su atti; configurazione, questa, in relazione alla quale la norma in parola era stata concepita. L'articolo 30 citato è stato, poi, tacitamente recepito dall'articolo 7 della legge n. 1034 del 1971: la modificazione ora suggerita consentirebbe di dirimere le incertezze sul riparto della giurisdizione che sussistono in materia.

Sempre in tema di giurisdizione, va confermata la giurisdizione del giudice amministrativo in materia di operazioni per le elezioni regionali e amministrative in genere, in senso conforme alla disciplina vigente.

C) Per quanto concerne le questioni di giurisdizione, fermo il principio che il difetto di giurisdizione può essere rilevato anche di ufficio in qualsiasi stato e grado del giudizio, si rileva che non sono mancate opinioni contrarie al mantenimento, nel giudizio amministrativo, del regolamento preventivo di giurisdizione.

Sulla base dell'esperienza maturata dall'applicazione dell'articolo 41 del codice di procedura civile, il regolamento preventivo, ideato come un meccanismo per dirimere con rapidità le questioni di giurisdizione prima ancora che fosse intervenuta una pronuncia di merito, si è risolto, assai spesso, in uno strumento defatigatorio a disposizione della parte maliziosa e, quindi, non ha sempre risposto alle finalità assegnategli. Un vasto movimento si è schierato contro la conservazione dell'istituto. A suo tempo, ne aveva previsto la soppressione un disegno di legge del Governo (« Nuova disciplina dei regolamenti di giurisdizione e di competenza »), approvato dal Senato della Repubblica l'11 maggio 1977, passato all'esame della Camera dei deputati, ma decaduto con la fine della legislatura. Proposta di legge in senso opposto è stata avanzata dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, ma non approvata dal Senato. Peraltro, ogni questione in proposito andrebbe più idoneamente affrontata nella sede propria,

cioè quella dell'auspicata riforma del codice di procedura civile. Intanto, per ovviare ai lamentati inconvenienti, può escludersi l'effetto di automatica sospensione del giudizio, attualmente derivante dalla proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione, attribuendosi al giudice *a quo* il potere di valutare la rilevanza della questione e la sua non manifesta infondatezza, ai fini della sospensione del giudizio.

D) Il sistema della distribuzione territoriale della competenza tra i vari tribunali, fissato dall'articolo 3 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, andrebbe mantenuto.

La generale previsione della natura relativa e derogabile della competenza — anche di quella del tribunale per il Lazio — e l'introduzione di un apposito strumento, azionabile ad istanza di parte per la determinazione del giudice competente, già risultanti dalle norme attuali, agevolano la definizione delle controversie, togliendo, in sostanza, effetti rilevanti al problema. In tale sistema, tuttavia, sussistono alcuni casi di competenza assoluta ed inderogabile, che vanno espressamente previsti e disciplinati. Alcuni discendono da norme aventi valore di legge costituzionale: 1) la competenza del tribunale amministrativo regionale per la Sicilia per i ricorsi contro atti dell'autorità regionale, nonché contro atti delle altre autorità amministrative aventi sede nei territori della regione, che concernano affari di interesse regionale. Si tratta della competenza che, in attuazione dell'articolo 23 dello statuto della Regione siciliana — approvato con regio decreto 15 maggio 1946, n. 445, e costituzionalizzato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 —, l'articolo 5 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, demanda in via esclusiva al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e che ora spetta, in primo grado, al tribunale amministrativo regionale per la Sicilia; 2) la competenza della sezione autonoma di Bolzano del tribunale amministrativo regionale del Trentino-Alto Adige sui ri-

corsi alla medesima devoluti ai sensi dell'articolo 9 del decreto dal Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti l'istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano.

Gli altri casi concernono rispettivamente: 3) la competenza sui ricorsi per l'esecuzione del giudicato, attribuita al tribunale amministrativo regionale che ha emesso la sentenza o nella cui circoscrizione ha sede il giudice ordinario che ha emesso la sentenza; 4) la competenza sui ricorsi in materia di operazioni elettorali, che è necessariamente radicata nel tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede l'ente territoriale.

E) Passando ad esaminare le norme che concernono l'introduzione e lo svolgimento del giudizio, nell'ordine logico delle questioni vanno preliminarmente considerati alcuni orientamenti concernenti la esigenza sistematica di una testuale individuazione dei tipi di azione ammissibili nel processo amministrativo.

Come è stato già rilevato, il giudizio amministrativo è oggi fondamentalmente un giudizio di impugnazione di atti amministrativi (articolo 113, primo comma, dalla Costituzione), accanto al quale sono previsti anche un giudizio di accertamento e un giudizio di condanna (articolo 26, legge 6 dicembre 1971, n. 1034).

Notevoli innovazioni vengono proposte in questo campo.

In particolare si adombra l'introduzione dell'azione di adempimento, mutuata dal processo amministrativo tedesco, così definita nel paragrafo 113 del relativo Ordinamento: « Se il rifiuto o l'omissione dell'atto amministrativo sono illegittimi e per questo il ricorrente è leso nei suoi diritti, il giudice pronuncia contro l'autorità amministrativa condanna a tenere il comportamento richiesto, se l'affare è in stato di essere deciso, altrimenti stabilisce l'obbligo di decidere sull'istanza del richiedente, con l'osser-

vanza dei principi di diritto fissati dal tribunale ».

Il riferito orientamento risponde indubbiamente ad una esigenza basilare del processo amministrativo: di assicurare cioè l'adempimento dell'amministrazione in caso di rifiuto, totale o parziale, di un atto doveroso, onde dell'accennata esigenza deve tenersi conto. Forse occorrerà precisarla meglio nel testo definitivo, da parte dell'Assemblea.

Si prevede che sia data una disciplina autonoma al processo di accertamento, il quale non trova alcuna formulazione completa ed adeguata neppure nella legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali.

Al riguardo si osserva che processo di accertamento si ha non solo (e non sempre) in materia di giurisdizione esclusiva, pur se evidentemente la giurisdizione esclusiva rimane la fonte principale della sentenza di accertamento.

Si propone, quindi, di integrare la vigente normativa, espressamente introducendo il processo di accertamento e definendone le caratteristiche, sul piano procedurale.

È stato già ricordato che il giudice amministrativo compie sempre, nella sua pronuncia, anzitutto un'attività di accertamento cui segue la statuizione sua propria. Ma l'azione di accertamento che introduce, e, quindi, l'attività di accertamento del giudice, che intende sollecitare, sono dirette, in via principale, a soddisfare l'interesse sostanziale del ricorrente. L'interesse ad agire è determinato dalla incertezza di una situazione giuridica che costituisce, di per sé, un pregiudizio per il titolare della situazione giuridica medesima.

La sentenza di mero accertamento, che interviene a dirimere l'incertezza, concreta la tutela richiesta. Essa peraltro deve contenere anche, ove occorra, la previsione degli obblighi ulteriori dell'amministrazione, idonei a completare — o a non eludere — la pronuncia.

F) In tema di legittimazione al ricorso, è necessario prendere in esame il problema della sua estensione in rela-

zione all'ampio concetto di tutela della giustizia dell'amministrazione ed alla funzione di tutela degli interessi legittimi, accolto nella Costituzione. In particolare, sorge il problema dell'estensione della tutela sia agli interessi cosiddetti diffusi, sia, in un più limitato ambito, a quegli interessi che, sebbene non perfettamente personalizzati, possano meritare protezione nei riguardi dei soggetti determinabili anche attraverso l'appartenenza a collettività o gruppi organizzati (cosiddetti interessi collettivi).

Invero non sono mancate in dottrina autorevoli opinioni, per le quali già la norma del vigente articolo 26 del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, potrebbe consentire una siffatta tutela, ma lo stato della giurisprudenza è ancora prevalentemente nel senso che gli interessi non soggetti non diano luogo di regola ad interessi tutelabili dinanzi alla giurisdizione amministrativa, salvo che la legge non conferisca espressamente al membro di una collettività la possibilità di agire *uti socius* e *uti civis* e nell'interesse della collettività (azione popolare). Si è solo affermato a volte un orientamento favorevole all'ammissibilità di tutela di interessi collettivi, pertinenti ad un ente esponenziale.

Tra i vari orientamenti emersi in passato, prima che il problema fosse affrontato in sede di disegno di legge delega (n. 1353), e nella proposta di legge n. 1803, alcuni erano, in effetti, contrari alla ammissibilità della tutela di siffatti interessi.

Si osserva, in linea generale, che i limiti della tutela di tali interessi dinanzi al giudice amministrativo debbono coincidere con (e non possono superare) i limiti della nozione di interesse legittimo quale storicamente formata, e recepita dalla Costituzione.

Si riteneva non fosse comunque consentito abbandonare i dati normativi e riconoscere al giudice il potere di attribuire « liberamente » la cura di interessi diffusi a specifici soggetti.

Altri orientamenti, pur dichiarandosi favorevoli all'ampliamento delle possibi-

lità di tutela in questa direzione, non ravvisavano l'esigenza di una espressa disciplina, in quanto — osservavano — sul fondamento normativo della formula del vigente articolo 26 del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, spettava alla giurisprudenza, sulla base di una elaborazione dottrinale la quale aveva dissodato sufficientemente il terreno, trovare il giusto mezzo tra la eccessiva dilatazione dell'ambito degli interessi ammessi a tutela, il che equivarrebbe a consentire ogni sorta di azione popolare, e il rifiuto pregiudiziale di aprirsi alla nuova realtà.

Si intende ora dettare una espressa disciplina della materia. Tale previsione riveste un grande significato ed un particolare rilievo in uno Stato pluralistico, come il nostro, nel quale largo spazio è attribuito alle autonomie ed ai gruppi intermedi.

Come risulta dai menzionati articoli 24, 103 e 113 della Costituzione è ammessa, dinanzi al giudice amministrativo, la tutela (soltanto) dell'interesse legittimo (oltre che — in casi determinati — di diritti soggettivi): non è perciò dubbio che gli interessi diffusi e gli interessi collettivi siano suscettibili di tutela giurisdizionale solo se abbiano la consistenza di interesse legittimo.

Il problema concerne piuttosto la legittimazione al ricorso: la esplicita previsione dell'azionabilità di interessi legittimi pertinenti a formazioni sociali, nelle quali si svolge la personalità del singolo, amplia, senza ulteriore ombra di dubbio, il quadro della tutela nel senso auspicato. È sembrato che la formula coprisse gli spazi necessari; ma non si esclude un ulteriore perfezionamento.

La legge delega individua i beni, per la cui tutela è riconosciuta la legittimazione alla collettività ed ai gruppi sopra nominati, in quelli fondamentali protetti dall'ordinamento giuridico. Tale previsione appare sufficiente, già di per sé, per consentire una piena ed ampia tutela. Potrebbe anche prospettarsi l'esigenza di una più precisa specificazione dei beni stessi, che, peraltro (e questo è il rove-

scio della medaglia) potrebbero costituire anche una limitazione della tutela stessa.

G) La materia degli atti del giudizio deve essere regolata secondo un criterio sistematico, ispirato ai principi generali dell'ordinamento processuale; criterio già adottato in precedenti lavori preparatori di uno schema di disegno di legge sul processo amministrativo.

Tali principi possono però essere tenuti presenti soltanto in parte, poiché il processo amministrativo ha struttura e dimensione peculiari. Inoltre, deve essere data una struttura organica alla materia, che è oggi distribuita in modo non sempre ordinato nelle norme vigenti. La materia stessa dovrebbe essere, cioè, trattata unitariamente. Ma soprattutto devono essere eliminate le cause di preclusione e di decadenza non fondate su effettive ragioni di tutela degli interessi pubblici e privati dedotti in giudizio, la cui presenza si risolve, oggi, assai spesso in veri ostacoli insuperabili per il ricorrente. Basti pensare all'estrema difficoltà delle notificazioni ai controinteressati ed alla rigorosa sanzione della inammissibilità che è connessa alla loro omissione.

Nella classificazione dei provvedimenti del giudice vanno confermate le forme tipiche nelle quali oggi è esplicitata tale attività, ma con alcune innovazioni.

I provvedimenti si distinguono nelle tre specie della sentenza, della ordinanza e del decreto.

La sentenza è il provvedimento collegiale con il quale viene definito, in tutto o in parte, il giudizio nel merito ovvero sulla giurisdizione o sulla competenza o su altre questioni pregiudiziali o su questioni preliminari di merito.

L'ordinanza, che va emessa previa audizione delle parti interessate, può avere diverso contenuto ed essere emanata dal collegio o dal giudice singolo, presidente o consigliere istruttore.

Il presidente del collegio può provvedere anche nella forma del decreto, senza audizione delle parti, quando fissa la udienza, quando nomina il magistrato istruttore e negli altri casi stabiliti dalla legge.

Al fine di realizzare una maggiore speditezza nella estensione dei provvedimenti del giudice, in particolare della sentenza, è opportuno prevederne anche forme abbreviate e semplificate. Ad esempio, la sentenza, con la indicazione dei motivi che la sorreggono, potrebbe essere scritta in calce al ricorso, al cui contenuto può fare riferimento, in sostituzione dell'indicazione delle parti e dell'esposizione della domanda e delle sue ragioni.

La adozione della forma normale o della forma abbreviata dovrebbe essere lasciata al prudente apprezzamento del collegio, sì da consentire al medesimo la scelta più idonea in relazione alla fattispecie.

H) Nell'ordinamento vigente, basato sul processo amministrativo quale processo di impugnazione, è disciplinato logicamente soltanto il termine di decadenza per la proposizione del ricorso.

Tale teoria del processo amministrativo era, in effetti, superata nella giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sezione V, 1° dicembre 1939), il quale con riguardo alle materie di giurisdizione esclusiva riconosceva, pur in difetto di una espressa norma in tal senso, che nelle relative controversie, non necessariamente connesse all'impugnativa di un atto o provvedimento amministrativo, la pretesa poteva essere esperita nel termine di prescrizione.

Una volta che la teoria medesima è superata anche legislativamente, è necessario disciplinare organicamente i termini di decadenza e di prescrizione, che condizionano, rispettivamente, la tutela degli interessi legittimi e dei diritti soggettivi dinanzi al giudice amministrativo.

In sostanza: a) deve essere confermato il precetto tradizionale, secondo cui il ricorso deve essere notificato entro il termine perentorio di sessanta giorni, indicandosi gli adempimenti dal cui preciso compimento il termine comincia a decorrere; b) la disposizione non si applica ai giudizi aventi ad oggetto la tutela dei diritti, anche quando sia stato emanato un atto amministrativo; c) restano fermi gli effetti della prescrizione maturata a

carico ed a favore dei soggetti dei cui diritti ed obblighi si controverte.

I) L'effettiva tutela del ricorrente si attua anche con idonei strumenti di tutela interinale.

La disciplina vigente (che prevede come unico provvedimento cautelare la sospensione della esecuzione dell'atto amministrativo impugnato) è quasi concordemente ritenuta non idonea a fornire una completa tutela cautelare alle diverse situazioni soggettive deducibili nel processo amministrativo.

Infatti, se il provvedimento cautelare consente di anticipare, sia pure a titolo provvisorio, l'effetto tipico dal provvedimento finale del giudice, permettendo che questo intervenga *re adhuc integra* e possa consentire in concreto la soddisfazione dell'interesse che risulti nel processo meritevole di tutela, la sospensione dell'esecuzione dell'atto amministrativo impugnato può invece essere ininfluente o comunque insufficiente al fine di garantire la tutela cautelare nei casi nei quali difetti il nesso di strumentalità tra il contenuto del provvedimento anticipatorio e quello del provvedimento finale.

Al riguardo, è stato esattamente rilevato che per un processo quale quello amministrativo, il quale si dispiega per un arco abbastanza ampio di situazioni giuridiche tutelate e di poteri del giudice, la sospensione dell'esecutività dell'atto amministrativo non può costituire il solo mezzo di cautela. Si è auspicato, quindi, che il giudice amministrativo, accanto alla detta misura della sospensione, sia in grado di disporre ogni misura necessaria (o utile) per assicurare l'effettività della (tutela accordata con la) decisione del giudizio.

Invero, il giudice amministrativo ha cercato di supplire a tale carenza di mezzi idonei, ma il suo sforzo di adattare lo schema della sospensione a situazioni atipiche ha trovato un limite invalicabile nel dettato della vigente normativa. Si ravvisa, pertanto, la necessità di ampliare, in tale campo, la tutela del cittadino, formulando una norma di carattere

generale — simile a quella che nell'ordinamento francese conferisce al giudice amministrativo il potere di disporre tutte le misure utili « *en vue de* » decidere il merito (procedura del *reféré*) — qualora la effettività della tutela finale possa essere pregiudicata da azioni od omissioni della amministrazione in pendenza di giudizio.

L'orientamento di consentire, nel processo amministrativo, che l'azione cautelare sia proposta ancor prima della proposizione dell'azione principale sia pure con rigorosi limiti, introducendo così uno strumento analogo a quello dell'articolo 700 del codice di procedura civile, potrebbe essere attentamente esaminato nell'ambito di un apposito titolo sui procedimenti speciali, la cui introduzione si propone (riferimento Corte costituzionale, sentenza 25 giugno 1985, n. 190).

Peraltro, per assicurare la serietà dell'impugnativa e per evitare che i ricorrenti maliziosi puntino il loro sforzo unicamente sul procedimento incidentale del giudice, è necessario subordinare la trattazione della domanda interinale alla presentazione della domanda di fissazione di udienza.

Nel caso di accoglimento dell'istanza di tutela interinale, la domanda di fissazione di udienza non può essere revocata e l'udienza stessa deve essere fissata per una data compresa entro il termine massimo di sei mesi.

L) Le vigenti norme sull'istruzione probatoria, contenute nell'articolo 44 del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, e negli articoli 26-35 del regolamento di procedura, approvato con il regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, non sono adeguate per un duplice ordine di motivi. In primo luogo, esse non sempre forniscono al giudice ed alle parti gli strumenti idonei per un soddisfacente accertamento dei fatti. Inoltre, la mancanza di forme e di mezzi processuali adatti ad acquisire le prove al di fuori dell'udienza collegiale si risolve inevitabilmente in un ritardo della decisione.

La materia va, quindi, attentamente riconsiderata.

Il sistema attuale si conforma alla originaria idea — da cui deriva — del giudice amministrativo quale organo di giustizia costituito all'interno dell'amministrazione per garantire la legittimità della azione amministrativa o, al più, come organo di diritto oggettivo.

La configurazione del giudice amministrativo è mutata anche alla luce della Costituzione. Esso è considerato il garante delle situazioni giuridiche soggettive dell'amministrato nei confronti della pubblica amministrazione: impostazione di cui si percepisce l'eco anche nelle norme-principio sull'ordinamento della pubblica amministrazione e del pubblico impiego (articoli 97 e 98 della Costituzione).

Inoltre, se il processo amministrativo non deve più essere soltanto un giudizio di annullamento di un atto illegittimo, ma anche, per la sua stessa ontologica essenza, anzitutto un giudizio sull'esercizio del potere, necessariamente ne discende la estensione dell'accertamento alla realtà extraprocedimentale. Il problema riguarda, in effetti, l'indagine sull'esercizio del potere discrezionale, cioè se la situazione sottostante debba venire in rilievo solo attraverso la verifica in giudizio dell'attività della pubblica amministrazione ovvero direttamente, attraverso la considerazione della realtà effettiva ed il suo raffronto con la realtà procedimentale. La questione concerne l'accertamento dei fatti, non il contenuto delle scelte discrezionali, cioè le valutazioni, la cui insindacabilità è fuori discussione. E nessuna ragione di principio osta a che il giudice amministrativo operi quell'accertamento sulla realtà effettuale.

Nel nuovo processo amministrativo, dunque, il giudice indaga sulla realtà dei fatti e non (soltanto) sulla fattispecie procedimentale, cioè sulla « versione » dei fatti assunti dall'amministrazione.

Ne derivano alcune importanti conseguenze.

Per quanto riguarda i mezzi di prova ammissibili, non può non tenersi conto della natura giuridica del processo amministrativo e del sistema istruttorio. Una

volta acquisita, senza ombra di dubbio, la loro assoluta autonomia, rispettivamente, dal procedimento amministrativo e dalla istruttoria svolta nell'ambito di questo, si ritiene che debbano essere sempre ammessi tutti i mezzi di prova del processo civile, in quanto compatibili con le peculiari caratteristiche del processo amministrativo, esclusi l'interrogatorio formale, il giuramento, e altri mezzi che, per la loro natura, si ritenga non possano essere esperiti nei confronti della pubblica amministrazione. Ciò, in quanto — si ripete — l'esigenza di cognizione dei fatti si pone in identico modo nell'uno e nell'altro processo, mentre la differenza tra le situazioni giuridiche soggettive tutelate incide soltanto nel momento della valutazione dell'interesse pubblico. Anche la prova testimoniale può essere ammessa, almeno nei giudizi in materia di pubblico impiego, non sussistendo alcuna ragione di principio che vi osti. Il ricorso a tale mezzo dovrebbe essere prudentemente limitato, stabilendosene l'ammissibilità solo quando i fatti non possono essere altrimenti accertati, e demandandosene l'ammissione soltanto al collegio.

Infine, circa il procedimento di raccolta delle prove, non si ritiene di aderire all'orientamento emerso in passato di creare un'apposita fase istruttoria dinanzi al presidente o ad un magistrato all'uopo designato, in analogia con quanto è disposto dagli articoli 172 e seguenti del codice di procedura civile. Molte volte, il ricorso giurisdizionale si risolve soltanto in questioni di diritto ovvero le parti esibiscono spontaneamente la documentazione necessaria e sufficiente ai fini della pronuncia. In tali casi — e sono l'assoluta maggioranza — l'esperimento obbligatorio della fase istruttoria si risolverebbe in un ritardo e non in un acceleramento dei tempi per la decisione. Una fase siffatta va perciò prevista soltanto in via eventuale, articolandosi la competenza sui « provvedimenti istruttori » tra il collegio e un magistrato delegato, con l'osservanza del principio del contraddittorio nella raccolta dei mezzi di prova.

M) In ordine alle vicende del processo (sospensione, interruzione ed estinzione), si osserva che la materia deve essere sistemata più organicamente e disciplinata in maniera coerente con la particolare natura del processo amministrativo:

1) per quanto riguarda la sospensione necessaria, vanno distinte la sospensione di diritto e la sospensione *iussu iudicis* (nei casi di pregiudizialità penale, civile o amministrativa). Va, poi, precisata l'ipotesi di sospensione per ordine del collegio conseguente alla facoltà del medesimo di ordinarla quando siano sollevate questioni sulla falsità di un documento ovvero circa lo stato e la capacità delle persone fisiche. Vanno altresì precisati gli effetti della sospensione e va disciplinata la riassunzione del giudizio dopo la cessazione della sospensione, tenendo conto delle particolarità proprie di ciascuna causa di sospensione;

2) sul tema delle modificazioni soggettive delle parti e della interruzione del processo, si osserva che secondo l'articolo 92 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 « la morte o il cangiamento di stato di una delle parti non sospende la procedura ». L'articolo 24 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, stabilisce, invece, che « la morte o la perdita della capacità di stare in giudizio di una delle parti private o del suo rappresentante legale o la cessazione di tale rappresentanza produce l'interruzione del processo secondo le norme degli articoli 299 e seguenti del codice di procedura civile, in quanto applicabili ». Tale principio, valido per il processo civile, mal si adatta alla struttura del giudizio amministrativo ed alla diversa posizione della parte privata e della pubblica amministrazione. Esso, inoltre, è foriero di difficoltà e di ritardi nell'ordinato svolgimento del processo, potendo, al limite, nel caso non infrequente della partecipazione di molte parti private (ricorrenti o controinteressati) paralizzare in pratica il processo stesso. Si rende perciò auspicabile il ritorno al

precedente sistema dell'articolo 92 del regio decreto n. 642 del 1907, che, oltre tutto, aveva positivamente risposto al collaudo dell'esperienza. Vanno, poi, previste l'interruzione del processo, in caso di morte, radiazione o sospensione del procuratore o dell'avvocato costituito e le modalità di riassunzione;

3) è necessario dare alla materia dell'estinzione del giudizio una sistemazione più organica e adeguata di quella vigente. La rinuncia non pone di per sé alcuna questione. A proposito della cessazione della materia del contendere, deve esserne meglio precisato il concetto anche avendo riguardo alla formula dell'articolo 23, ultimo comma, della legge n. 1034 del 1971. A proposito dell'istituto della estinzione per inattività, si ritiene che debba essere innovato il vigente istituto della perenzione, disciplinato dall'articolo 40, secondo comma, del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, modificato dall'articolo 3 della legge 8 febbraio 1925, n. 88, e dall'articolo 6 della legge 21 dicembre 1950, n. 1018, nel senso che siano idonei ad interrompere il relativo termine soltanto gli atti di procedura effettivamente diretti alla trattazione del processo.

N) Viene, quindi, regolata la pronuncia sul ricorso.

La disciplina della sentenza nel processo amministrativo e della sua attuazione costituisce un punto nodale della legge di riforma.

Come è noto, gli obblighi nascenti per l'amministrazione dalla sentenza possono ricondursi al ripristino della situazione di fatto e di diritto antecedente all'atto annullato e allo svolgimento dell'eventuale ulteriore attività amministrativa, compresa la rinnovazione dell'atto annullato.

Sul primo punto è indubbio che la sentenza di accoglimento vincoli l'amministrazione a ricostruire integralmente, in via di massima, la situazione precedente, il che comporta l'eliminazione degli atti intervenuti *medio tempore* sul presupp-



posto dell'atto annullato e l'emanazione degli atti o il compimento delle attività necessarie al superamento degli effetti lesivi nel frattempo prodotti dall'atto annullato.

Il secondo punto concerne gli effetti della sentenza di accoglimento attinenti all'ulteriore attività dell'amministrazione: in primo luogo alla rinnovazione dell'atto annullato.

Sul punto, l'orientamento prevalente è nel senso che: 1) se l'annullamento è pronunciato per il vizio di violazione di legge, l'amministrazione è su tale punto vincolata dalla pronuncia del giudice; 2) se l'annullamento è pronunciato per un vizio cosiddetto formale, l'amministrazione può riprodurre l'atto eliminando il vizio; 3) se l'annullamento è pronunciato per il vizio di eccesso di potere, l'amministrazione deve attenersi ai criteri fissati dal giudice.

I detti effetti di ripristino e di rinnovazione vanno, invero, riguardati non come effetti esterni all'annullamento, ma come propri e diretti di esso.

L'ulteriore problema della rilevanza della sopravvenienza viene evidenziata in ordine alla esecuzione in via amministrativa della sentenza.

La normativa dell'articolo 26 della legge n. 1034 del 1971, è, quindi, integrata sostanzialmente.

In particolare, vanno precisate le statuizioni in via principale del giudice.

Vanno disciplinati unitariamente gli effetti di ripristino e di rinnovazione della sentenza di accoglimento, sia nel caso che l'amministrazione abbia illegittimamente omesso di provvedere, sia nel caso che il provvedimento sia illegittimo. Ciò, in modo da assicurare piena tutela agli interessi legittimi definiti in dottrina « pretensivi », lesi dalla inerzia dell'amministrazione.

In particolare, deve essere previsto il potere di sostituzione del giudice all'amministrazione, allorché a quest'ultima non siano attribuiti poteri discrezionali in ordine alle modalità ed al tempo dell'adozione dell'atto o del comportamento (omissivo) dell'amministrazione.

Si prevede anche che il giudice fissi direttamente all'amministrazione un termine per il compimento delle ulteriori attività necessarie, prevedendo fin da tale momento la nomina di un commissario, per l'eventualità di adempimenti.

In coerenza con l'impostazione generale del processo amministrativo sopra delineata, in caso di accoglimento del ricorso, il collegio deve pronunciarsi su tutti i capi della domanda, in quanto ciò sia necessario per l'integrale soddisfazione dell'interesse fatto valere in giudizio dal ricorrente.

Si introduce poi una disposizione, simile a quella dell'articolo 14, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, secondo la quale, qualora la sentenza pronunci l'annullamento di atti amministrativi generali a contenuto normativo, della sentenza stessa deve essere data, a cura dell'Amministrazione interessata, nel termine di trenta giorni dalla pronuncia, pubblicità nelle medesime forme di pubblicità degli atti impugnati.

Un'ulteriore norma, che discende direttamente dal richiamato principio dell'articolo 28 della Costituzione, prescrive che, in caso di accoglimento del ricorso nelle materie di giurisdizione esclusiva e, in particolare, nella materia del pubblico impiego, il giudice adotti, ove occorra, misure riparatorie idonee ad assicurare la previa tutela di eventuali violazioni da parte della pubblica amministrazione.

O) L'evoluzione legislativa in materia di lavoro privato, specialmente con l'emanazione della legge 20 maggio 1970, n. 300 (statuto dei lavoratori) e dalla legge 11 agosto 1973, n. 533, recante norme per le relative controversie, ha inteso assicurare una maggiore tutela al prestatore di lavoro privato, con lo scopo di eliminare o di attenuare la sua posizione di inferiorità nei confronti del datore di lavoro.

La materia del pubblico impiego, devoluta alla giurisdizione esclusiva dal giu-

dice amministrativo, attiene ai rapporti con la pubblica amministrazione, nei quali, anche secondo l'indirizzo della Corte costituzionale, non è ravvisabile lo stato di soggezione del dipendente, essendo l'organizzazione della amministrazione stessa ispirata (articolo 97 della Costituzione) a rigorosi criteri di imparzialità.

Peraltro, alcune esigenze di tutela del dipendente privato, tradotte nella accennata normativa, devono trovare ingresso anche nel settore del pubblico impiego, in quanto contribuiscono ad attuare il principio di giustizia nella pubblica amministrazione ed a realizzare più incisivamente la tutela giurisdizionale nel pieno rispetto delle esigenze e delle caratteristiche proprie delle strutture amministrative. Ciò sulla base dell'articolo 28 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, il quale dispone che « in sede di revisione dell'ordinamento della giurisdizione amministrativa si provvederà all'emanazione di norme che si ispirino, per la tutela giurisdizionale del pubblico impiego, ai principi contenuti nelle leggi 20 maggio 1970, n. 300, e 11 agosto 1973, n. 533 ».

In tale quadro, si pone anzitutto l'esigenza di dettare specifiche norme sui poteri di ordinanza, del giudice amministrativo nei giudizi sul pubblico impiego.

Inoltre va esteso al processo amministrativo il procedimento di repressione della condotta antisindacale previsto dall'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, la questione della cui inapplicabilità all'impiego statale è stata più volte denunciata alla Corte costituzionale. Del resto, l'applicazione del citato articolo 28 è già prevista, nel campo del pubblico impiego, dall'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1981, n. 145, recante l'ordinamento dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale.

Con tale estensione si intende attuare una più incisiva tutela della libertà e dell'attività sindacale e del diritto di sciopero.

P) Relativamente al giudizio di ottemperanza, il comportamento di molte pubbliche amministrazioni, particolarmente negli ultimi anni, ha posto, in tutta la sua rilevanza, il problema dell'esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo, le cui pronunce troppo spesso rimangono sostanzialmente prive di efficacia, onde l'annullamento dell'atto impugnato o il riconoscimento di una pretesa (o la declaratoria di un diritto o la condanna) non realizza quella tutela degli interessi del cittadino che l'articolo 113 della Costituzione ha inteso assicurare. D'altra parte, la vigente normativa in materia di esecuzione in via amministrativa della sentenza (articolo 88 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642) e di ricorso per ottemperanza (articolo 27, n. 4, testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, ed articoli 90 e 91 del regio decreto n. 642/1907 citato) non consente di assicurare la effettiva attuazione delle pronunce giudiziali.

I problemi connessi a questo tema vanno, pertanto, profondamente meditati. Una soluzione adeguata costituisce, infatti, il banco di prova della stessa credibilità degli istituti di giustizia amministrativa.

In primo luogo, l'esecuzione della sentenza deve avvenire in via amministrativa, mediante il ripristino della situazione di fatto e di diritto preesistente e la rinnovazione eventuale dell'atto annullato.

A proposito dell'attività ripristinatoria viene in evidenza il problema della sopravvenienza (di fatti e di *ius*).

Secondo la più recente e ormai prevalente giurisprudenza, l'effetto ripristinatorio risale soltanto al momento della notificazione (o della comunicazione) della sentenza; la sopravvenienza è irrilevante se si verifica dopo tale momento.

Detto indirizzo non appare giustificato. Infatti, o la pronuncia del giudice è idonea a correlare l'esercizio del potere alla domanda della parte ed allora l'efficacia della sentenza retroagisce alla data della domanda, senza che possano assumere rilievo eventuali sopravvenienze.

Oppure si ha riguardo all'interesse pubblico connesso all'esercizio del potere da parte dell'amministrazione ed allora tale esercizio deve tenere conto della situazione di fatto e di diritto esistente al momento in cui il potere effettivamente si attua, con la conseguenza che la sopravvenienza opera in ogni caso.

Piuttosto, il principio processuale per il quale la sentenza retroagisce al momento della domanda va temperato, nel campo pubblicistico, con l'istituto della sopravvenienza, nel senso che può ammettersi in contrario la rilevanza soltanto di fatti sopravvenuti e di nuove situazioni di diritto che abbiano determinato una situazione incompatibile con tale attuazione.

Ciò premesso, si osserva che il ricorso giurisdizionale per l'esecuzione del giudizio amministrativo, come è stato già osservato, deve essere ammesso non solo in caso di inadempimento totale ma anche in caso di adempimento incompleto e inadeguato agli obblighi nascenti dalla sentenza.

Si prevedono ampi poteri di intervento anche sostitutivo del giudice dell'ottemperanza.

Il giudice non esaurisce necessariamente il proprio compito con unica statuizione.

Va, quindi, sancito il principio che il giudizio di ottemperanza instaurato con il ricorso iniziale rimane aperto e che il giudice può effettuare successivi interventi fino al completo adempimento da parte dell'Amministrazione secondo le norme che regolano il rapporto controverso e l'interpretazione datane dalla sentenza da eseguire.

Q) Le impugnazioni contro le sentenze dei tribunali amministrativi regionali sono: l'appello al Consiglio di Stato e la revocazione.

Le pronunce impugnabili sono le sentenze. Nel sistema sopra delineato, le sentenze del giudice amministrativo possono essere classificate in definitive, le quali definiscono il giudizio, e in non definitive, le quali, decidendo alcune delle que-

stioni di rito o di merito, non definiscono il giudizio. Tutti gli altri provvedimenti, attinenti all'istruttoria o dispositivi dell'ulteriore corso del giudizio, sono adottati nella forma dell'ordinanza, il cui regime giuridico, pure precisato, esclude l'esperibilità dei mezzi di impugnazione previsti per le sentenze.

Il problema dell'ammissibilità dell'appello avverso le ordinanze dei tribunali amministrativi regionali che si pronunciano sulla domanda di sospensione dell'atto impugnato (e di quelle che dispongono altre misure cautelari) deve ritenersi ormai risolto affermativamente con la sentenza 1° febbraio 1982, n. 8, della Corte costituzionale.

R) La revocazione è ammessa nei confronti delle sentenze nei casi, nei modi e nei termini previsti dall'articolo 396 del codice di procedura civile. Va così corretto un evidente errore contenuto nell'articolo 28, primo comma, della legge n. 1034 del 1971, che ammetteva il ricorso per revocazione avverso le sentenze dei tribunali amministrativi regionali anche nel caso di cui all'articolo 395 dello stesso codice.

S) 1) L'istituto dell'appello al Consiglio di Stato e al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, che attualmente è regolato in poche norme della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (articoli 28, 29, 33, 34 e 35), va compiutamente disciplinato. Sono anzitutto indicate le pronunce appellabili, cioè le sentenze definitive e non definitive e le ordinanze che dispongono misure cautelari. A tal proposito si ritiene di introdurre la riserva facoltativa di appello avverso le sentenze non definitive, secondo il sistema previsto dall'articolo 340 del codice di procedura civile così come modificato dall'articolo 35, legge 14 luglio 1950, n. 581;

2) in applicazione del principio generale di cui all'articolo 100 del codice di procedura civile (interesse ad agire), condizione del potere di appellare è la soccombenza totale o parziale, cioè la ne-

cessità, quanto al ricorrente, che siano stati disattesi (per ragioni di merito o di rito) uno o più capi di domanda e, quanto all'amministrazione e agli eventuali controinteressati, che siano stati accolti uno o più capi della domanda avversaria; esigenze di giustizia sostanziale richiedono che sia conferita la legittimazione ad appellare anche ai « terzi » cioè anche a coloro che pur avendo la qualità di contraddittori necessari, in quanto parti del rapporto giuridico investito dal giudizio di primo grado, si sono trovati — per fatti non imputabili ad essi — nella impossibilità di partecipare al giudizio stesso;

3) i limiti oggettivi del giudizio di appello devono essere stabiliti nel senso che non possono essere sottoposte alla cognizione del giudice di secondo grado domande nuove o diverse rispetto a quelle dedotte in primo grado;

4) tuttavia, attesa la peculiarità del processo amministrativo, è prevista una dilatazione della materia del contendere in appello, nell'ipotesi in cui l'interessato, dopo la decisione della controversia in primo grado, venga a conoscere fatti o documenti che evidenzino vizi ulteriori dell'atto impugnato;

5) sull'effetto devolutivo, si osserva che va tenuto fermo il contenuto dell'articolo 28, terzo e quarto comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, che sottolinea il carattere devolutivo dell'appello, stabilendosi la identità dei poteri di cognizione e di decisione del giudice di secondo grado rispetto a quelli del giudice di primo grado;

6) i casi di annullamento senza rinvio della sentenza impugnata, possono essere individuati, di massima, alla stregua di quanto dispone l'articolo 34 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Invece, i casi di annullamento con rinvio al giudice di primo grado vanno elencati, sostituendo alla generica dizione « difetto di procedura o vizio di forma della decisione », — contenuta nell'articolo 35 della citata legge n. 1034 del 1971 — una serie di ipotesi specifiche, configurate dalla giuri-

sprudenza, sulla base degli articoli 353 e 354 del codice di procedura civile;

7) l'assunzione di prove testimoniali può essere delegata al giudice di primo grado.

T) Il problema della tutela del terzo nel processo amministrativo non può ritenersi risolto attraverso l'onere imposto al ricorrente di chiamare nel processo tutti i controinteressati. La presenza del terzo non rende inutile ogni strumento di tutela del terzo « a processo chiuso ».

Allo stato, per effetto delle incertezze teoriche sulla nozione di controinteressato e delle difficoltà pratiche di individuarlo, spesso uno o più controinteressati restano assenti dal processo. D'altra parte, non può escludersi la esistenza di terzi contraddittori, la cui posizione possa ricevere pregiudizio dalla sentenza per le situazioni che ne emergono, per effetto delle indagini nonché del ragionamento o, addirittura, della volontà del giudice.

Da ciò deriva l'esigenza di prevedere, nell'ordinamento del processo amministrativo, anzitutto uno strumento di tutela del litisconsorte necessario, non chiamato in giudizio, da una sentenza passata in giudicato.

Per quanto riguarda i terzi (non contraddittori) anche esigenze di carattere costituzionale (articolo 3 della Costituzione) richiedono che sia consentita la tutela quanto meno del terzo titolare di un diritto soggettivo (articoli 3 e 24 della Costituzione) pregiudicato dalla sentenza passata in giudicato ferma restando per i terzi la possibilità, già ammessa dalla giurisprudenza, di appellare la sentenza per loro pregiudizievole.

U) L'esperienza maturata specialmente negli ultimi anni rende attuale e improrogabile l'esigenza di introdurre anche nel processo amministrativo alcuni rimedi idonei ad evitare che, durante il periodo necessario per farli valere in giudizio, il proprio interesse legittimo e, nei casi di giurisdizione esclusiva, il proprio diritto soggettivo subiscano un danno grave ed irreparabile.

Si tratta di assicurare una tutela « anticipata » che presuppone necessariamente il successivo giudizio di merito, dal quale soltanto potrà emergere la tutela definitiva della situazione giuridica dedotta in giudizio. Il ritmo stesso dell'azione amministrativa richiede, a volte, rapidità di intervento del giudice, che non sempre possono essere assicurati attraverso rimedi incidentali, di natura interinale, previsti nel processo. In tal modo si assicura al ricorrente, pur nella considerazione della peculiarità del soggetto — pubblica amministrazione —, la *par condicio* con la tutela dinanzi al giudice ordinario. Tale esigenza, specialmente per le materie di giurisdizione esclusiva, assume anche rilievo costituzionale (articoli 3 e 4 della Costituzione).

La norma di delega fissa, alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 1 con rigore i presupposti per l'esperimento del rimedio; tratta alla lettera b) del citato comma 2 di una particolare ipotesi, che completa il quadro di tutela del pubblico impiegato.

11. — Una incisiva riforma del processo amministrativo comporta quale necessaria conseguenza un riesame del procedimento dei ricorsi amministrativi. Ciò vale anzitutto per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, che è alternativo a quello giurisdizionale, ma anche per il ricorso gerarchico, e, nei pochi casi in cui è previsto, per il ricorso in opposizione.

L'impugnativa in via straordinaria, la cui validità attuale è confermata dal notevole numero di ricorsi annualmente proposti, va conservata, sia pure con modificazioni della relativa disciplina. Invero, già con il decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 (articoli 8 e seguenti), sono stati compiuti significativi passi per lo snellimento del procedimento e per il suo adeguamento al dettato costituzionale. Si tratta ora di completare e migliorare tale disciplina, realizzando uno strumento di tutela pienamente rispondente alle modificazioni delle strutture dello Stato, e alle

esigenze anche costituzionali di tutela del ricorrente.

A tal fine si prevedono, da una parte, la delega alle regioni delle istruttorie dei ricorsi proposti contro atti delle regioni e degli enti soggetti al loro controllo (numeri 1) e 2) della lettera v) dell'articolo 1, nonché innovazioni procedurali per rendere più spedita l'istruttoria (numero 4).

Dall'altra le esigenze di maggior tutela del ricorrente si realizzano anzitutto attraverso l'osservanza del principio del contraddittorio (numero 3), l'eliminazione delle cause di preclusione dell'esame del ricorso secondo la disciplina dettata per il ricorso giurisdizionale (numero 5) e la prestazione della tutela cautelare (numero 8).

Si introducono poi due ulteriori norme dirette a realizzare una completa « costituzionalizzazione » del rimedio: A) la Corte costituzionale, con sentenza del 9 luglio 1982, n. 148, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, ultimo comma, del citato decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, nella parte in cui, ai fini della preclusione dell'impugnazione contro la decisione di accoglimento del ricorso straordinario, per effetto del mancato esercizio della facoltà di scelta tra la via straordinaria e quella giurisdizionale, non equiparata ai controinteressati — i quali possono esercitare tale scelta — l'ente pubblico, diverso dallo Stato, che ha emanato l'atto o provvedimento impugnato in sede straordinaria. Devono essere perciò espressamente recepiti i principi enunciati dalla citata sentenza della Corte costituzionale; B) il principio dell'alternatività tra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale si giustifica anche in base alla considerazione che nel procedimento decisorio interviene il parere parzialmente vincolante del Consiglio di Stato. Ma quando il ricorso è deciso in difformità di tale parere viene meno la tutela assicurata al ricorrente dall'organo ausiliario, onde appare necessario assicurare all'interessato la via del ricorso giurisdizionale (numero 7).

Per gli altri ricorsi amministrativi, deve essere adottata una disciplina idonea, da una parte, a farne un effettivo strumento di ripensamento e di riesame da parte della pubblica amministrazione e, dall'altra, ad assicurare l'osservanza del principio del contraddittorio e la tutela cautelare del ricorrente.

12. — Segue la previsione di norme transitorie e di attuazione per la nuova disciplina del processo amministrativo.

Deve essere conservata la validità dei procedimenti in corso e degli atti di parte e del giudice già compiuti alla data di entrata in vigore della legge delegata e l'applicabilità della nuova normativa va limitata agli atti ancora da compiere per la formazione e l'attuazione delle pronunce. Particolare rilievo assume l'adeguamento organizzativo degli uffici di giustizia amministrativa alle esigenze poste dalla nuova disciplina.

Anche per l'applicazione della nuova disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e degli altri ricorsi amministrativi devono essere adottate norme transitorie e di attuazione, rispondenti ai principi indicati nel numero precedente.

Appare opportuno consentire integrazioni e correzioni della nuova normativa, in relazione alle esigenze risultanti dalla sua prima applicazione. Al riguardo, si richiama il precedente costituito dall'articolo 17, secondo comma, della legge 9 ottobre 1971, n. 825, recante delega al Governo della Repubblica per la riforma tributaria.

Le norme delegate dovranno entrare in vigore entro il termine massimo di sei mesi dalla data della loro pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

L'articolo 2 concerne le modalità e i termini dell'esercizio della delega, di cui si è già parlato nelle premesse.

## **PROPOSTA DI LEGGE (\*)**

---

(\*) Alla presente proposta di legge, che riproduce il testo approvato in sede referente dalla I Commissione nella IX legislatura (A.C. 1353-1803-A), sono state apportate modifiche formali, in conformità alla circolare del Presidente della Camera del 19 febbraio 1986.

PAGINA BIANCA



## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, con uno o più decreti, norme aventi valore di legge ordinaria:

*a)* per il riordinamento generale, con le opportune modifiche ed integrazioni, del processo dinanzi ai tribunali amministrativi regionali, al Consiglio di Stato ed al Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana;

*b)* per una nuova disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e degli altri ricorsi amministrativi, in armonia con i criteri ispiratori del riordinamento del processo amministrativo, in quanto applicabili, e nel rispetto dei principi dell'ordinamento regionale.

2. Le norme delegate dovranno essere dirette a realizzare l'attuazione integrale, coordinata e coerente, dei principi costituzionali in ordine alla tutela del cittadino, singolo od associato, nei confronti della pubblica amministrazione, assicurando in particolare:

*a)* che tutti possano agire in giudizio per la tutela dei propri interessi legittimi e, nei casi previsti dalla legge, dei propri diritti soggettivi, in attuazione dell'articolo 24 della Costituzione;

*b)* che, nell'ambito precisato nella lettera *a)*, la tutela venga prestata così al singolo come alle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità del medesimo, riconoscendo pertanto a tali formazioni la legittimazione ad agire in giudizio per la tutela degli interessi, di cui siano portatrici, riferiti ai beni fondamentali protetti dall'ordinamento giuridico, in attuazione dell'articolo 2 della Costituzione;

c) che sia assicurata, in ogni stato e grado del processo, una posizione di sostanziale eguaglianza tra la parte privata e la pubblica amministrazione, con l'osservanza piena del principio del contraddittorio, tenendo tuttavia conto delle peculiari caratteristiche della parte pubblica, in relazione alle sue responsabilità per la promozione dello sviluppo della persona umana e della più ampia partecipazione dei cittadini, in attuazione dell'articolo 3 della Costituzione;

d) che sia salvaguardato il ruolo assegnato dalla Costituzione alla pubblica amministrazione, al servizio esclusivo della comunità nazionale, anche con il rispetto delle sfere di competenza e di responsabilità dei funzionari, in attuazione degli articoli 97 e 98 della Costituzione;

e) che, nelle materie di giurisdizione esclusiva e, in particolare, nella materia del pubblico impiego, siano tutelati i diritti del cittadino nei confronti dell'amministrazione pubblica, dei suoi funzionari e dei dipendenti, responsabili di ogni eventuale violazione, in attuazione dell'articolo 28 della Costituzione.

3. Le norme delegate dovranno, pertanto, attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) realizzare una coordinata ed organica riforma del processo amministrativo nei due gradi di giudizio, tenendo anche presenti gli indirizzi della giurisprudenza e, per quanto possibile, le norme del processo civile;

b) procedere alla revisione ed alla integrazione delle norme sulla giurisdizione del giudice amministrativo. Nella revisione, in particolare, deve essere:

1) assicurato un completo sistema di strumenti idonei a consentire l'effettiva tutela degli interessi legittimi e, nelle materie di giurisdizione esclusiva, dei diritti soggettivi, nei confronti di atti e di comportamenti omissivi della pubblica amministrazione;

2) soppressa la giurisdizione di merito;

3) sistemata organicamente la giurisdizione esclusiva che sarà estesa anche: a materie strettamente connesse o conseguenti a quelle già devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e, in particolare, ai diritti patrimoniali consequenziali alla pronuncia di illegittimità dell'atto o comportamento contro cui si ricorre; all'espropriazione per pubblico generale interesse, alle occupazioni temporanee o di urgenza e alle requisizioni, escluse soltanto le questioni concernenti la determinazione di indennità o di risarcimento; alle prestazioni di ogni genere, e relativi oneri di spesa, del servizio sanitario nazionale nonché dell'istruzione e dell'assistenza pubblica;

4) dettata una disciplina del giudizio concernente le elezioni regionali e amministrative in genere, conforme alle norme vigenti in materia;

c) dettare una disciplina che escluda gli effetti sospensivi del regolamento preventivo di giurisdizione in tutti i casi in cui il giudice *a quo* dichiari la non rilevanza o la manifesta infondatezza della questione;

d) disciplinare organicamente il riparto della competenza fra i tribunali amministrativi regionali, tenendo fermo il carattere derogabile della competenza stessa, salvo che nei giudizi di ottemperanza o che concernono le elezioni regionali e amministrative in genere nonché nei casi in cui la inderogabilità discenda necessariamente da norme aventi valore di legge costituzionale;

e) disciplinare autonomamente il processo di accertamento:

1) prescrivendo che la declaratoria relativa sia idonea a soddisfare l'interesse fatto valere dal ricorrente;

2) che la pronuncia del giudice contenga, ove occorra, l'affermazione degli obblighi della pubblica amministrazione;

f) assicurare la protezione degli interessi di cui sono portatrici collettività e formazioni sociali, nelle quali si svolge la personalità del singolo, riferiti a beni fondamentali protetti dall'ordinamento giuridico;

g) disciplinare sistematicamente:

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

2) i provvedimenti del giudice, tenendo anche conto del sistema del codice di procedura civile, prevedendosene altresì forme abbreviate e semplificate;

h) disciplinare sistematicamente i termini di decadenza e di prescrizione, che condizionano rispettivamente la tutela degli interessi legittimi e dei diritti soggettivi dinanzi al giudice amministrativo;

i) realizzare uno svolgimento rapido del processo e assicurare che sia esperibile una completa tutela interinale del ricorrente, anche nei confronti degli atti e comportamenti negativi della pubblica amministrazione, prevedendo, in particolare:

1) che il giudice possa adottare ogni provvedimento più idoneo ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione ed in vista di essa;

2) che la domanda di tutela interinale non possa essere trattata fino a quando il ricorrente non abbia presentato istanza di fissazione di udienza per la trattazione del merito;

3) che nel caso di accoglimento della domanda stessa, l'istanza di fissazione di udienza non possa essere revocata e l'udienza di merito sia fissata per una data compresa entro il termine massimo di sei mesi;

l) assicurare nel giudizio amministrativo un efficace sistema probatorio nel

pieno rispetto del principio del contraddittorio. A tal fine:

1) debbono essere sempre esperibili in quanto compatibili con le peculiari caratteristiche del giudizio i mezzi di prova previsti dal codice di procedura civile esclusi: l'interrogatorio formale e il giuramento; la prova testimoniale, salvo che nei giudizi in materia di pubblico impiego; altri mezzi che, per la loro natura, si ritenga non possano essere esperiti nei confronti della pubblica amministrazione;

2) all'ammissione delle prove è delegato un magistrato, salvo che per la prova testimoniale, che è ammessa soltanto dal collegio ed esclusivamente nei casi in cui il collegio medesimo la ritenga assolutamente necessaria in mancanza di qualsiasi altro elemento probatorio;

3) è delegata al magistrato istruttore l'assunzione di tutti i mezzi di prova;

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

*n)* disciplinare organicamente il sistema delle pronunce sul ricorso in relazione al loro contenuto, rispettivamente, di accertamento, costitutivo o di condanna:

1) regolando gli effetti della sentenza di accoglimento, sia nel caso che la pubblica amministrazione abbia illegittimamente omesso di provvedere sia nel caso che l'atto impugnato sia illegittimo;

2) prevedendo, già in sede di cognizione, il potere di sostituzione del giudice alla pubblica amministrazione, allorché a questa non siano attribuiti poteri discrezionali in ordine alle modalità ed al tempo dell'adozione dell'atto o del comportamento;

3) prevedendo il potere del giudice di fissare un termine per il compimento delle ulteriori attività necessarie e la facoltà di nominare, fin da tale mo-

mento, un commissario, per l'eventualità di inadempimento;

4) prevedendo che, in caso di accoglimento del ricorso, il giudice debba pronunciarsi su tutti i capi della domanda, in quanto ciò sia necessario per l'integrale soddisfazione dell'interesse fatto valere nei giudizi del ricorrente;

5) prescrivendo che, qualora la sentenza pronunci l'annullamento di atti amministrativi generali a contenuto normativo, della sentenza stessa debba essere data, a cura dell'Amministrazione interessata, nel termine di trenta giorni dalla pronuncia, pubblicità nelle medesime forme di pubblicazione degli atti annullati;

6) prescrivendo che, in caso di accoglimento del ricorso nelle materie di giurisdizione esclusiva e, in particolare nella materia del pubblico impiego, il giudice adotti, ove occorra, misure riparatorie idonee ad assicurare la piena tutela dei diritti del ricorrente in conseguenza di eventuali violazioni da parte della Pubblica amministrazione;

o) adeguare la disciplina del giudizio in materia di pubblico impiego a quella del processo del lavoro, in modo da assicurare al pubblico impiegato, in quanto consentito dalla peculiare natura del rapporto, eguaglianza di tutela con il lavoratore privato, e prevedendo, in particolare, l'attribuzione al giudice amministrativo 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 della attività sindacale nonché del diritto di sciopero;

p) procedere ad una compiuta revisione della normativa in materia di ottemperanza della sentenza, e degli altri provvedimenti del giudice, il quale, a tal fine, può ordinare:

1) l'adozione in sede amministrativa di altre misure, anche sostitutive, oltre quelle fissate nella sentenza, occor-

renti per il ripristino e per la reintegrazione della situazione di fatto e di diritto esistente al momento della domanda, esclusa l'ipotesi di accertata impossibilità e con salvezza di ogni altra misura riparatoria;

2) l'esecuzione in via giurisdizionale della sentenza del giudice amministrativo, 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 ordinario e sostitutivo, da esercitarsi anche in fasi ulteriori fino al completo adempimento da parte dell'amministrazione secondo le norme che regolano il rapporto controverso e l'interpretazione datane dalla sentenza da eseguire;

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

r) procedere alla revisione della disciplina in materia di revocazione in modo da adeguarla a quella prevista dal codice di procedura civile;

s) procedere ad una sistematica disciplina dell'appello al Consiglio di Stato ed al Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, in particolare:

1) prevedendo l'impugnabilità delle sentenze definitive e non definitive, nonché delle ordinanze che dispongono misure cautelari, e introducendo la riserva facoltativa di appello avverso le sentenze non definitive;

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

3) ponendo il divieto di domande nuove in appello, salvo che non attengano a vizi del procedimento o della sentenza di primo grado;

4) prevedendo la proponibilità di nuovi motivi in appello, che si riferiscano

a nuovi fatti ed elementi emersi nel corso del giudizio;

5) 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 ricorrente;

6) prevedendo le ipotesi di annullamento della sentenza con rinvio al giudice di primo grado, sulla base degli articoli 353 e 354 del codice di procedura civile;

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

t) introdurre l'opposizione di terzo, nei confronti delle sentenze passate in giudicato a tutela:

1) del litisconsorte necessario, titolare di diritti soggettivi o interessi legittimi, non chiamato in giudizio;

2) del terzo titolare di un diritto soggettivo, pregiudicato dalla sentenza;

u) prevedere l'introduzione di procedimenti speciali, per la tutela con cognizione sommaria e anticipata, salvo conferma nel successivo giudizio:

1) di chi, avendo fondato motivo di ritenere che, durante il tempo occorrente per farlo valere, il suo interesse legittimo o, nei casi di giurisdizione esclusiva, il suo diritto sia minacciato da un danno grave e irreparabile, chiede al giudice l'adozione del provvedimento più idoneo ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione definitiva;

2) del pubblico impiegato che, prima del ricorso, chiede l'emanazione dell'ordinanza di pagamento di somme;

v) adeguare la disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica prevedendo, in particolare:

1) la delega alle regioni, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della



Costituzione, dell'istruttoria dei ricorsi straordinari proposti contro atti delle regioni stesse e degli enti soggetti al loro controllo;

2) la presentazione dei ricorsi straordinari di cui al numero 1), dei documenti e di eventuali ricorsi incidentali alla Presidenza della Giunta regionale competente;

3) l'osservanza del principio del contraddittorio;

4) l'assegnazione del termine di sei mesi all'Amministrazione che ha emanato l'atto impugnato ed all'autorità che riferisce sul ricorso al Consiglio di Stato per gli adempimenti di competenza;

5) la eliminazione delle cause di preclusione dell'esame del ricorso, secondo la disciplina dettata per il ricorso giurisdizionale;

6) il riconoscimento del diritto di scelta tra il ricorso straordinario e quello giurisdizionale a favore dell'ente pubblico diverso dallo Stato, che ha emanato l'atto o provvedimento impugnato in via straordinaria;

7) l'impugnabilità in sede giurisdizionale del decreto del Presidente della Repubblica che decide il ricorso in difformità del parere del Consiglio di Stato;

8) la tutela cautelare del ricorrente;

9) la pubblicità del parere;

w) adeguare la disciplina degli altri ricorsi amministrativi prevedendo, in particolare:

1) l'adozione di una disciplina idonea ad agevolare il riesame, da parte dell'Amministrazione, degli atti impugnati;

2) l'osservanza del principio del contraddittorio;

3) la tutela cautelare del ricorrente;

x) dettare disposizioni transitorie e di attuazione, dirette ad assicurare che la

nuova normativa sul processo amministrativo sia applicata:

1) conservando la validità dei procedimenti in corso e degli atti di parte e del giudice già compiuti alla data di entrata in vigore delle norme delegate;

2) limitando l'applicabilità della nuova normativa agli atti ancora da compiere per la formazione e l'attuazione delle pronunce;

3) assicurando l'adeguamento organizzativo degli uffici di giustizia amministrativa alle esigenze poste dalla nuova disciplina;

y) dettare disposizioni transitorie e di attuazione per la applicazione della nuova disciplina del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e degli altri ricorsi amministrativi, rispondenti ai principi indicati nella lettera precedente;

z) dettare disposizioni integrative e correttive della nuova disciplina del processo amministrativo, del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e degli altri ricorsi amministrativi, nell'osservanza dei principi e criteri direttivi determinati dalla presente legge e secondo il procedimento previsto dall'articolo 2, entro il termine di tre anni dalla data di entrata in vigore delle norme delegate;

aa) dettare una disposizione finale, che stabilisca un termine massimo di sei mesi dalla data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* per l'entrata in vigore delle norme delegate.

## ART. 2.

1. Gli schemi dei decreti previsti dalla presente legge, redatti a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri, sono presentati, singolarmente o insieme, al Consiglio di Stato per il parere in adunanza generale entro il termine massimo di quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Trascorsi due mesi dall'inoltro al Consiglio di Stato, gli schemi dei decreti

sono sottoposti ad una Commissione bicamerale, nominata entro due mesi dalla data di promulgazione della presente legge, composta di 20 deputati e 20 senatori, presieduta da un parlamentare scelto d'intesa dai Presidenti delle Camere, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascuna componente politica costituita in gruppo in almeno un ramo del Parlamento. La Commissione esprime il proprio parere entro due mesi indicando specificamente le eventuali disposizioni che non ritiene corrispondenti ai criteri ed ai principi direttivi contenuti nella presente legge. Il Governo, nel mese successivo, esaminato il parere di cui al comma precedente, ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, i testi alla Commissione per il parere definitivo, che deve essere espresso entro il termine di un mese.

3. Il Governo procede all'approvazione definitiva del nuovo testo e delle nuove disposizioni di cui al primo comma dell'articolo 1 entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.