

# CAMERA DEI DEPUTATI<sup>N. 788-1726-A</sup>

## RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA  
DEL CONSIGLIO E INTERNI)

(Relatore: **SEGNI**)

SULLE

### PROPOSTE 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, VAIRÒ, 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

**d'iniziativa del deputato LABRIOLA**

*Presentata il 21 ottobre 1987*

Norme sulla giurisdizione amministrativa

*Presentata alla Presidenza il 27 aprile 1989*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Viene finalmente all'esame dell'Aula un testo che, sia per l'importanza sistematica e pratica della materia, sia per i cospicui e qualificati precedenti nei lavori parlamentari, si può dire costituisca un vero e proprio atto dovuto del Parlamento, tale anche nei confronti della comunità intellettuale che tanto a lungo ha lavorato sui temi della riforma del processo amministrativo.

La proposta di legge in esame si propone infatti di soddisfare esigenze molteplici. In primo luogo, la riforma del processo amministrativo risponde ad esigenze pratiche di razionalizzazione dei relativi uffici giudiziari, al fine di limitare gli inconvenienti che derivano dal grande numero di ricorsi proposti innanzi agli organi della giustizia amministrativa. In secondo luogo, e con ben più grande importanza sistematica, rileva l'esigenza di dare compiuta attuazione al disegno del Costituente in tema di giustizia amministrativa, che è imperniato sul disposto degli articoli 24 e 125 della Costituzione, e che è stato sinora realizzato solo in parte, con strumenti normativi ordinari i quali prevedono a loro volta l'emanazione di più compiute riforme.

Sin dall'istituzione dei tribunali amministrativi regionali, nel 1971, i ricorsi proposti innanzi a questi organi hanno avuto un tasso di incremento sempre più incalzante, e tale da far presumere che, se non interverranno modifiche legislative atte a risolvere il problema, i ricorsi pervenuti a sentenza aumenteranno con un ritmo sempre più ridotto rispetto ai ricorsi presentati, con conseguente abnorme dilatazione dei tempi necessari alla definizione dei ricorsi medesimi, che già oggi

impiegano in vari casi diversi anni per pervenire alla sentenza di primo grado.

È opinione comune che la farraginosità e l'arcaicità del tipo attuale di processo amministrativo sia una delle principali cause della lamentata situazione; la presente proposta di legge si propone di contribuire ad una soluzione in tal senso, anche considerando il collegamento funzionale con le proposte di legge, attualmente all'esame della I Commissione della Camera, che istituiscono nuove sezioni staccate di TAR, distribuendole sul territorio nazionale in attuazione di meditati criteri di rispondenza ad esigenze geografiche e amministrative.

La legge n. 1034 del 1971, che ha istituito i TAR ed ha dettato talune norme, non organiche, di riforma della procedura relativa, prevede espressamente, all'articolo 19, che venga emanata una « apposita legge sulla procedura », ed ha stabilito che nel frattempo si applichino ai TAR le norme procedurali relative alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato: l'attuale assetto normativo della disciplina processualistica della giustizia amministrativa è quindi esplicitamente considerato temporaneo. Né è da sottoacere il fatto che la Corte costituzionale si è più volte pronunciata sulla opportunità della riforma della procedura giurisdizionale amministrativa: da ultimo, con la nota sentenza n. 190 del 1985 (con la quale ammetteva la possibilità che il giudice amministrativo adottasse provvedimenti cautelari atipici anche diversi dalla sospensiva, prevista dalla normativa vigente come unico mezzo di cautela applicabile dinanzi al TAR), ha espressamente fatto riferimento alla legge n. 533 del 1973, di riforma del processo del lavoro,

suggerendo l'opportunità dell'utilizzazione nel processo amministrativo del disposto di cui ai primi tre commi dell'articolo 423 del codice di procedura civile novellato.

L'attuale proposta di legge trae origine da uno schema la cui elaborazione iniziò sin dal 1972 da parte del Governo e si concretizzò in un disegno di legge, elaborato tenendo conto del parere del Consiglio di Stato, presentato al Parlamento nella VIII legislatura (nel corso della quale fu approvata la legge n. 186 del 1982, che realizzò l'equiparazione della magistratura amministrativa a quella ordinaria per ciò che concerne le prerogative e le garanzie di indipendenza) e poi ripresentato, con ampie modifiche, nel corso della IX legislatura.

In tale sede fu svolto un lungo e approfondito lavoro, del quale costituirono momento qualificante le numerose audizioni disposte dalla I Commissione, con le quali vennero acquisiti gli autorevoli pareri dei rappresentanti delle cariche dello Stato più direttamente interessate alla riforma (quali tra gli altri il Primo Presidente ed il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, il Presidente del Consiglio di Stato, il Procuratore generale presso la Corte dei conti, l'Avvocato generale dello Stato, esponenti dei Tribunali amministrativi regionali) ed i più qualificati esponenti della dottrina processualistico-amministrativa (tra questi i professori Nigro, Giannini, Guarino, Abbamonte, Benvenuti, Virga, Merusi, Cannada-Bartoli). Sulle basi di tale lavoro venne elaborato un testo, la cui approvazione fu impedita solo dalla fine anticipata della legislatura, e che è stato ora ripresentato identico alla Camera (A.C. 788), tanto che era stata prospettata la possibilità di adottare per il suo esame la procedura abbreviata prevista dall'articolo 107 del regolamento della Camera.

Le ampie relazioni che accompagnano sia il disegno di legge presentato nella scorsa legislatura, sia la proposta attuale, che come detto riproduce il testo del primo, illuminano tutti i risvolti della

materia, e ad esse si fa qui il più ampio ed organico riferimento. In questa sede appare utile esaminare il testo articolato della proposta in oggetto, dando ragione degli emendamenti che la Commissione ha ritenuto di approvare in sede referente, ed illustrando sommariamente i motivi per i quali altri emendamenti presentati non sono stati accolti.

L'esame analitico del testo evidenzia che la delega conferita al Governo si riferisce ad un riordinamento generale della materia del processo amministrativo, tanto innanzi ai TAR quanto innanzi al Consiglio di Stato ed al Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana; con tale delega si attua esplicitamente il precetto di cui all'articolo 24 della Costituzione (« Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi »). Rispetto al testobase, la Commissione ha ritenuto opportuno rendere ancora più penetrante la protezione accordata ai diritti soggettivi, abolendo l'inciso « nei casi previsti dalla legge », aprendo così all'interprete ulteriori strade per la individuazione, anche a numero aperto, di tali posizioni giudiche.

La protezione giuridica di diritti ed interessi legittimi è stata inoltre resa esplicitamente efficace anche nei confronti delle « formazioni sociali », nelle quali si svolge la personalità del singolo, con implicito ma evidente riferimento all'articolo 2 della Costituzione. È così correlativamente affrontato il problema della legittimazione ad agire degli enti esponenziali dei cosiddetti « interessi diffusi », che viene risolto nel senso di dare non una rigida regolamentazione della difficile materia, ma di offrire alla giurisprudenza, il cui ruolo in questo campo è stato e resta insostituibile, la possibilità di precisare i termini di un sistema, ove i punti di riferimento sono rappresentati dai « beni fondamentali protetti dall'ordinamento giuridico », cui fa riferimento il citato articolo 2 della Carta costituzionale.

La Commissione ha ritenuto opportuno, invece, non accogliere gli emenda-

menti, che, nei numerosi passi del testo articolato ove si fa riferimento a diritti soggettivi ed interessi legittimi, sostituivano tali dizioni con quella più generale di situazioni giuridiche soggettive, togliendo così fondamento alla tradizionale distinzione tra diritti ed interessi, anche ai fini del riparto della giurisdizione tra giustizia amministrativa e giustizia ordinaria. Tale riforma, pur se auspicata da parte della dottrina, è apparsa troppo radicale, e tale da richiedere sostanziali modificazioni dell'assetto giurisdizionale, troppo radicali per poter essere realizzate in tempi e modi ragionevoli. Imprevedibili potevano poi essere le conseguenze in tema di riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, oggi dipendenti, come è noto, dalla situazione giuridica prospettata o riconosciuta nel processo, con possibili dubbi di legittimità costituzionale, in caso di riparto della giurisdizione ridisegnato in modo così radicale da violare l'assetto previsto dall'articolo 103, comma 1, della Costituzione.

È stato invece accolto l'emendamento che prevede la possibilità del risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi quando questo è ammesso da principi fondamentali o dalla normativa comunitaria; alla normativa comunitaria è fatto pure riferimento per la definizione di possibili diritti soggettivi, non risultanti dal diritto interno.

È stato mantenuto il riferimento alle caratteristiche peculiari della parte pubblica nel processo amministrativo, respingendo gli emendamenti soppressivi di tale punto, nella considerazione che l'attuazione del principio di sostanziale eguaglianza tra le parti del processo amministrativo non può spingersi fino a non tener conto di tutti quei casi in cui la pubblica amministrazione può essere costretta, dalla propria struttura o dalla propria organizzazione, a gestire il rapporto processuale con modalità diverse da quelle di una struttura privata, con riferimento agli articoli 97 e 98 della Costituzione. È però previsto che tali caratteri-

stiche peculiari debbano essere apprezzate con riferimento alle responsabilità della parte pubblica in ordine alla partecipazione dei cittadini alla funzione pubblica: ciò con riferimento non solo agli articoli 3 e 97 della Costituzione, ma anche a quella ormai non più recente tendenza della dottrina, e ancora più della prassi amministrativa, che mira a consentire la partecipazione del cittadino alla funzione amministrativa, ad esempio per mezzo dell'elaborazione della categoria degli atti paritetici.

Va rilevato a questo proposito che la presente proposta di legge trova un riferimento ed un coordinamento nel disegno di legge, pure all'esame della Camera, che disciplina organicamente il procedimento amministrativo, tenendo conto, anche in questo caso, di alcune delle più recenti acquisizioni della dottrina pubblicistica e della scienza dell'amministrazione.

Sono stati invece respinti gli emendamenti che tendevano ad ampliare la cognizione del giudice amministrativo fino al comprendervi la giurisdizione in tema di controversie tributarie, e quegli emendamenti che spingevano l'analogia con il diritto processuale civile fino a prevedere norme per il gratuito patrocinio in favore dei non abbienti (istituto che, come è noto, è ancora auspicato, e non realizzato, nei giudizi civili ordinari). La Commissione, che non si è detta contraria in linea di principio a tali proposte, ha però ritenuto che la complessa realizzazione di esse potesse ostacolare l'effettiva applicabilità della proposta di legge in tempi e modi ragionevoli e realistici, reputando opportuno limitare la riforma alla procedura dei giudizi di cognizione del giudice amministrativo.

Avendo respinto, anche per le ragioni di cui si è detto, un emendamento che introduceva il giudice monocratico amministrativo in primo grado, creando una sezione di TAR apposita per le controversie relative agli enti locali, nonché la proposta di istituire commissioni regionali che, in riferimento alla legge n. 93 del 1983 (legge-quadro sul pubblico impiego),

formulassero proposte di soluzione delle controversie riguardanti il pubblico impiego, la Commissione ha invece deciso di mantenere la previsione della responsabilità dei funzionari pubblici per l'ipotesi di violazione dei diritti del cittadino, in relazione all'articolo 28 della Costituzione.

Altre caratteristiche della riforma sono costituite dalla soppressione della giurisdizione di merito, nonché dall'istituzione del carattere derogabile della competenza dei TAR. Particolare rilievo assume la previsione che, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, la sospensione del giudizio, in attesa della pronuncia delle sezioni unite della Corte di Cassazione, non sia automatica, e sia esclusa in tutti i casi in cui il giudice *a quo* dichiari la non rilevanza o la manifesta infondatezza della questione. Sono noti a tutti gli abusi che tale istituto della sospensione ha consentito, particolarmente in materia di contestazioni elettorali, ove la fittizia proposizione del regolamento di giurisdizione ha spesso sospeso il giudizio per un tempo così lungo da vanificare le legittime aspettative di chi di fatto veniva escluso senza rimedio dalla partecipazione ad un consesso elettivo, pur essendosene constatato il diritto, perché la sentenza che lo riconosceva interveniva troppo tardi.

Sul piano più specificamente processualistico si nota la dilatazione degli istituti di istruzione probatoria (che attualmente è nel processo amministrativo quasi inesistente), applicando le medesime norme che la regolano nei giudizi civilistici ordinari, e con la sola esclusione di mezzi, quali l'interrogatorio formale ed il giuramento, che non sono ritenuti compatibili con la particolare natura

della giurisdizione amministrativa. Con sfavore è visto inoltre l'istituto della prova testimoniale, che tuttavia non è del tutto esclusa.

Un emendamento accolto ha previsto l'obbligo della pubblica amministrazione di rilasciare copia di ogni atto relativo alla controversia, disciplinando inoltre i casi ove ricorra il segreto d'ufficio, che può essere eccepito solo se espressamente previsto e disciplinato dalla legge.

L'ammissione delle prove è delegata ad un magistrato (l'ammissione della prova testimoniale è di competenza dell'intero collegio); il principio dell'onere della prova è espressamente contemplato da un emendamento, assieme a quello dell'accertamento autonomo da parte del giudice, dei fatti oggetto di controversia. Viene anche (in ottemperanza, tra l'altro, a pronunce della Corte Costituzionale quali la citata sentenza n. 190 del 1985), dilatata la gamma di provvedimenti cautelari che è possibile adottare, in analogia al rito civile ordinario, e vengono inoltre stabilite norme a disciplina del sistema delle impugnazioni (applicabili a tutte le decisioni del giudice di primo grado, pur se rese in sede di giudizio di ottemperanza), anche con riferimento alle revocazioni, e norme in tema di impugnabilità dei provvedimenti che dispongono misure cautelari.

Di particolare rilievo è anche la previsione che la sentenza abbia efficacia *erga omnes*, se pronunciata in annullamento di atti amministrativi generali a contenuto normativo, e sia pubblicata nelle stesse forme dell'atto al quale si riferisce, con la previsione di termini precisi per la produzione dei suoi effetti.

MARIOTTO SEGNI, *Relatore.*

TESTO  
DELLA PROPOSTA DI LEGGE N. 788

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

TESTO  
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

1. *Identico:*

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

b) *identica;*

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:

a) che tutti possano agire in giudizio per la tutela dei propri interessi legittimi e dei propri diritti soggettivi, in attuazione dell'articolo 24 della Costituzione e dei principi comunitari, prevedendo altresì la specifica disciplina del risarcimento dei danni derivanti da lesione di interessi quando sia ammesso dai principi o dalla normativa comunitaria;

b) *identica;*

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 ma-

c) assicurando, 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) *identica*;

e) *identica*;

3. *Identico*:

a) *identica*;

b) *identica*:

1) *identico*;

terie 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 conseguenziali 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;

2) *identico*;

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 conseguenziali alla pronuncia di illegittimità dell'atto o comportamento contro cui si ricorre, non esclusi quelli al risarcimento dei danni; 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; prescrivendo che il giudice amministrativo si pronunci in ogni caso sugli interessi di qualsiasi natura e rivalutazione monetaria conseguenti alla condanna al pagamento di una somma determinata;

4) dettata una disciplina del giudizio concernente le elezioni regionali e amministrative in genere, conforme alle norme vigenti in materia, prevedendo anche provvedimenti specifici d'urgenza;

c) *identica*;

d) *identica*;

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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;

e) *identica:*

1) *identico;*

2) *identico;*

f) *identica;*

g) *identica:*

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 e disciplinando l'onere per la pubblica amministrazione di costituirsi tempestivamente in giudizio, e le conseguenze dell'inadempimento;

2) i provvedimenti del giudice, tenendo anche conto del sistema del codice di procedura civile, prevedendosene altresì forme abbreviate e semplificate e prescrivendo l'obbligo per il giudice amministrativo di esternare motivazione adeguata e non apodittica, per tutte le pronunce a contenuto decisorio, ivi comprese quelle che decidono in primo grado o in appello o in revocazione sulla richiesta di sospensione del provvedimento e/o della sentenza impugnati;

h) i termini di decadenza e di prescrizione, che condizionano rispettivamente la tutela degli interessi legittimi e dei diritti soggettivi dinanzi al giudice amministrativo, disciplinando, anche con riferimento ai principi generali, la nozione di effettiva, piena, e completa conoscenza del provvedimento amministrativo da impugnare, nonché la possibilità di proporre motivi aggiunti; escludendo in ogni caso l'obbligo della preventiva notifica del ricorso in tutte le fattispecie

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:

in cui il ricorrente non abbia conseguito l'effettiva, piena e completa conoscenza del provvedimento da impugnare;

i) *identica*:

1) *identico*;

2) *identico*;

3) *identico*;

l) assicurare nel giudizio amministrativo un efficace sistema probatorio nel pieno rispetto del principio del contraddittorio, dell'onere della prova e del potere di accertamento autonomo da parte del giudice sui fatti oggetto della controversia. A tal fine:

1) deve essere prescritto l'obbligo di ogni pubblica amministrazione di esibire, e di effettuarne copia su richiesta ed a spese del ricorrente e delle altre parti del processo, il provvedimento impugnato e tutti gli atti del relativo procedimento; nonché copia degli atti dei procedimenti presupposti, collegati, connessi e consequenziali e comunque di tutti gli altri atti e documenti richiesti, salvo l'opposizione, con comunicazione scritta alla parte interessata, del segreto d'ufficio, se espressamente previsto e disciplinato dalla legge;

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 illegitti-

2) *identico*;

3) *identico*;

4) *identico*;

5) sono specificate le sanzioni, anche di carattere penale, a carico dei funzionari responsabili dell'omesso o ritardato adempimento dei provvedimenti istruttori emessi dal giudice;

6) deve essere disciplinata una possibilità per il giudice amministrativo di decidere allo stato degli atti, in caso di inadempimento della pubblica amministrazione dei provvedimenti istruttori, secondo la regola del prudente apprezzamento, salvo in ogni caso il diritto della parte al risarcimento del danno in attuazione dell'articolo 28 della Costituzione;

m) *identica*;

n) *identica*;

1) *identico*;

mamente 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 momento, un commissario, per l'eventualità di inadempiamento;

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 parti-

2) *identico*;

3) *identico*;

4) *identico*;

5) prescrivendo che, qualora la sentenza pronunci l'annullamento di atti amministrativi generali a contenuto normativo, essa abbia efficacia *erga omnes* e che della sentenza definitiva debba essere data, a cura dell'Amministrazione interessata nel termine di quindici giorni dalla pronuncia, pubblicità nelle medesime forme di pubblicazione degli atti annullati e prescrivendo, altresì, che gli atti regolamentari perdano efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della decisione definitiva;

6) *identico*;

o) *identica*;

colare, 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, occorrenti 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 amministra-

p) procedere ad una compiuta revisione della normativa in materia di ottemperanza della sentenza, e degli altri provvedimenti del giudice, precisando altresì l'effetto della pronuncia in relazione alla natura discrezionale, dovuta o vincolata del provvedimento impugnato; il giudice, a tal fine, può ordinare:

1) l'adozione in sede amministrativa di altre misure, anche sostitutive e risarcitorie, occorrenti 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) *identico*;

q) *identica*;

r) *identica*;

s) *identica*;

tiva 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;

1) prevedendo l'impugnabilità delle sentenze definitive e non definitive, nonché delle ordinanze che dispongono misure cautelari, salvo in tal caso l'obbligo di adeguata motivazione del giudice amministrativo sull'appello cautelare medesimo, e introducendo la riserva facoltativa di appello avverso le sentenze non definitive;

2) *identico*;

3) *identico*;

4) *identico*;

5) *identico*;

6) *identico*;

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

t) *identica*;

1) *identico*;

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

2) *identico*;

u) *identica*:

1) *identico*;

2) *identico*;

v) *identica*:

1) *identico*;

2) *identico*;

3) *identico*;

4) *identico*;

5) *identico*;

6) *identico*;

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;

7) *identico*;

8) *identico*;

9) la pubblicità di tutti gli atti del procedimento;

w) *identica*:

1) *identico*;

2) *identico*;

3) *identico*;

x) *identica*:

1) *identico*;

2) *identico*;

3) assicurando l'adeguamento organizzativo degli uffici di giustizia amministrativa alle esigenze poste dalla nuova disciplina, prescrivendo gli opportuni provvedimenti per la informatizzazione degli uffici riguardante sia l'archiviazione elettronica dei dati, sia la produzione elettronica degli atti dell'ufficio stesso e dei giudici; disciplinando altresì l'archiviazione anche elettronica a disposizione delle parti e di chiunque vi abbia interesse su supporti fissi, o mediante colle-

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 di-

gamento via cavo, di tutti i provvedimenti del giudice amministrativo, compresi quelli cautelari;

y) *identica*;

z) *identica*;

aa) *identica*.

## ART. 2.

*Identico.*

sposizioni 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.

#### ART. 3.

1. Agli oneri conseguenti all'attuazione della presente legge si fa fronte a carico del capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro utilizzando parzialmente l'accantonamento « Riforma del processo amministrativo ».

## PROPOSTA DI LEGGE

N. 1726

## TITOLO I

GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA  
DI PRIMO GRADO

## CAPO I.

## ORGANI ED ATTRIBUZIONI.

## ART. 1.

*(Tribunali amministrativi regionali).*

1. La giurisdizione amministrativa di primo grado è esercitata dai tribunali amministrativi regionali nel territorio della regione in cui ciascuno ha sede.

## ART. 2.

*(Giurisdizione generale di legittimità).*

1. Il tribunale amministrativo regionale decide sui ricorsi preposti per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge a tutela di un interesse legittimo di persone fisiche o giuridiche contro atti e comportamenti di organi:

a) dell'amministrazione periferica dello Stato e di ogni altro ente pubblico non territoriale aventi sede nella sua circoscrizione ed attribuzioni limitate al territorio della stessa;

b) dell'amministrazione della regione e degli altri enti pubblici territoriali compresi nella sua circoscrizione;

c) dell'amministrazione centrale dello Stato e di ogni altro ente pubblico, quando gli effetti dell'atto o del comportamento si producono esclusivamente nel territorio della regione o sono limitati a persone in essa residenti.

2. Sui ricorsi contro ogni altro atto o comportamento degli organi, di cui al punto c) del comma 1, decidono rispettivamente il tribunale amministrativo regionale avente sede in Roma e quello della regione in cui ha sede l'ente.

## ART. 3.

*(Giurisdizione esclusiva).*

1. Il tribunale amministrativo regionale ha giurisdizione esclusiva, anche a tutela dei diritti soggettivi e secondo la competenza territoriale di cui all'articolo 2, sulle controversie concernenti:

a) il rapporto di impiego dei dipendenti dello Stato e di tutti gli altri enti pubblici non economici in ogni suo aspetto, compreso il procedimento di costituzione ed il trattamento di previdenza, di pensione e di quiescenza;

b) le pensioni di guerra compresi i trattamenti accessori;

c) l'attività amministrativa relativa all'esigenza, al controllo ed alla vigilanza degli enti pubblici e delle persone giuridiche private;

d) le prestazioni di ogni genere, e gli oneri di spesa relativi, del servizio sanitario nazionale nonché dell'istruzione e dell'assistenza pubbliche;

e) la interpretazione nei rapporti fra lo Stato ed i suoi creditori dei contratti di prestiti pubblici e delle leggi relative;

f) la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti;

g) l'edilizia residenziale pubblica, convenzionata e sovvenzionata;

h) le fiere e i mercati;

i) le concessioni di beni e servizi pubblici compresi le indennità, i canoni ed altri corrispettivi;

l) le acque pubbliche, a norma degli articoli 140, 143 e 144 del testo unico sulle acque e impianti elettrici approvato

con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, salva la giurisdizione del giudice ordinario per le azioni possessorie, di denuncia di nuova opera e di danno temuto;

m) l'accertamento, l'esercizio e la liquidazione degli usi civici;

n) le espropriazioni per pubblica utilità, salva la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie riguardanti le indennità;

o) i confini degli enti pubblici territoriali;

p) le opere pubbliche dello Stato e degli enti pubblici territoriali;

q) le opere di privato interesse riguardanti strade ed autostrade statali;

r) la responsabilità per danni cagionati allo Stato ed agli altri enti pubblici dai rispettivi dipendenti o amministratori;

s) la responsabilità dello Stato e di enti pubblici, nonché dei loro dipendenti o agenti, per danni cagionati ad altri soggetti;

t) le imposizioni tributarie di qualunque specie, salva la competenza del giudice ordinario per le opposizioni ad esecuzioni forzate promosse in base ad accertamenti divenuti definitivi;

u) l'eleggibilità dei consiglieri regionali, provinciali e comunali e le operazioni per la loro elezione successive alla emanazione del decreto di convocazione dei comizi;

v) le violazioni delle norme non penali in materia valutaria;

z) l'adempimento totale o parziale dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato del giudice amministrativo, nonché, per quanto riguarda il caso deciso, al giudicato del giudice ordinario.

#### ART. 4.

*(Giurisdizione anche in merito).*

1. Il tribunale amministrativo regionale decide, pronunciando anche in me-

rito, nelle controversie di cui ai punti b), d), e), h), m), o), r), s) e z) dell'articolo 3, nonché sui ricorsi proposti contro:

a) gli atti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica nelle materie di edilizia, di polizia locale e di igiene pubblica e gli atti conseguenti di esecuzione;

b) gli atti del sindaco in materia di igiene abitativa;

c) gli atti con i quali i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici non economici sono stati destituiti dal servizio o, in qualsiasi altra forma, licenziati o sospesi per un periodo maggiore di tre mesi ovvero sia stato formato il loro ruolo di anzianità;

d) ogni altro atto indicato dalla legge.

#### ART. 5.

*(Questioni di legittimità degli atti normativi).*

1. I regolamenti ed ogni altro atto normativo non avente valore di legge non sono impugnabili autonomamente.

2. Le questioni di legittimità degli atti, di cui al comma 1, sono sollevate dalle parti o d'ufficio nel processo dinanzi al tribunale amministrativo regionale, il quale le rimette all'adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato per la loro risoluzione, se ritiene che questa sia rilevante ai fini della decisione.

3. Il processo, nel quale è sollevata una questione di cui al comma 2, resta sospeso fino alla decisione sulla stessa.

#### ART. 6.

*(Poteri del tribunale amministrativo regionale).*

1. L'annullamento di atti pronunciato dal tribunale amministrativo regionale opera immediatamente per effetto della sentenza e dal momento della loro emanazione.

2. Il tribunale amministrativo regionale nell'esercizio della giurisdizione esclusiva decide in via principale sulle questioni relative a tutti i diritti soggettivi controversi, compresi quelli patrimoniali consequenziali all'annullamento di atti, e condanna l'amministrazione al pagamento delle somme eventualmente dovute e da esso liquidate.

3. Il tribunale amministrativo regionale, fuori dei casi di cui al comma 2, decide su tutte le questioni pregiudiziali o incidentali relative a diritti soggettivi con efficacia limitata alla pronuncia sulle questioni principali. Sono in ogni caso riservate al giudice ordinario le questioni pregiudiziali concernenti lo stato e la capacità delle persone, tranne che si tratti della capacità di stare in giudizio, e la risoluzione dell'incidente di falso.

#### ART. 7.

*(Misure cautelari).*

1. Il tribunale amministrativo regionale, quando vi sia pericolo di pregiudizio grave ed irreparabile all'interesse legittimo o al diritto soggettivo durante il tempo necessario alla sua tutela giurisdizionale, adotta, ad istanza della parte che vi abbia interesse, i provvedimenti d'urgenza più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito e, se necessario, sospende l'esecutività dell'atto impugnato.

2. I provvedimenti di cui al comma 1, se richiesti prima della proposizione del ricorso in caso di imminenza del pregiudizio, sono adottati dal presidente o da altro magistrato appositamente delegato, assunte sommarie informazioni. Essi non hanno efficacia se non sono notificati insieme con il ricorso, che deve essere accompagnato da istanza irrevocabile di fissazione di udienza, e sono sottoposti a convalida del tribunale in camera di consiglio entro i successivi quindici giorni.

#### ART. 8.

*(Procuratore regionale).*

1. È istituito presso ogni tribunale amministrativo regionale l'ufficio del procuratore regionale per l'esercizio delle funzioni ad esso attribuite dalla presente legge.

2. All'ufficio di cui al comma 1 sono addetti magistrati e funzionari della Corte dei conti.

#### ART. 9.

*(Poteri di indagine del procuratore regionale).*

1. Il procuratore regionale ha la facoltà di ordinare a qualsiasi organo della pubblica amministrazione la produzione di qualsiasi atto o documento e la comunicazione di qualsiasi notizia che ritiene necessario acquisire per l'esercizio delle sue funzioni.

2. In caso di inadempimento ingiustificato all'ordine di cui al comma 1, il procuratore regionale ne fa denuncia al procuratore della Repubblica competente.

#### CAPO II.

##### L'ATTIVITÀ DELLE PARTI.

#### ART. 10.

*(Iniziativa della tutela giurisdizionale).*

1. La tutela giurisdizionale del tribunale amministrativo regionale è promossa con ricorso della persona fisica o giuridica cui spetta l'interesse legittimo o il diritto soggettivo che si assume leso dall'atto o dal comportamento della pubblica amministrazione.

2. Le controversie concernenti l'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario nazionale, dell'istruzione e dell'assistenza pubbliche e degli altri servizi pubblici, la tutela dell'ambiente dagli

inquinamenti, l'assetto del territorio e l'attività edilizia possono essere promosse in forma singola o associata da chiunque abbia residenza nel comune, nella cui circoscrizione si siano prodotti effetti di atti o comportamenti amministrativi che si assumono illegittimi.

3. Le controversie di cui al punto *r*) dell'articolo 3 sono promosse dal procuratore regionale, il quale interviene anche in ogni altro giudizio in cui ravvisi la necessità di tutelare un pubblico interesse.

4. Le controversie di cui al punto *t*) dell'articolo 3 possono essere promosse da qualsiasi cittadino elettore rispettivamente della regione, della provincia e del comune o da chiunque vi abbia interesse.

5. Il tribunale amministrativo regionale, quando accerta l'illegittimità di atti amministrativi oggettivamente connessi con l'atto o il comportamento impugnati, li annulla anche d'ufficio, in quanto concorrenti alla lesione dell'interesse legittimo o del diritto soggettivo dedotti in giudizio, ancorché non ne sia stata fatta diretta impugnazione.

#### ART. 11.

*(Controversie tributarie).*

1. Il ricorso nelle controversie di cui al punto *s*) dell'articolo 3, limitatamente alle questioni di estimazione semplice o di determinazione del valore, non è proponibile prima che sia compiuto il procedimento dinanzi alla commissione amministrativa o che siano trascorsi sei mesi dalla proposizione del ricorso amministrativo.

#### ART. 12.

*(Obblighi della pubblica amministrazione).*

1. Le sentenze del tribunale amministrativo regionale devono essere eseguite nel termine di 90 giorni dalla comunicazione in via amministrativa dai compe-

tenti organi dell'amministrazione e, in mancanza, nel successivo termine di 60 giorni dagli organi gerarchicamente superiori o dagli organi che esercitano il controllo sugli enti pubblici.

2. La Corte dei conti e gli organi di controllo sugli atti amministrativi della regione e degli altri enti pubblici territoriali, cui deve essere comunicata ogni sentenza riguardante attività da essi controllate, esercitano i loro ordinari poteri di controllo in conformità al giudicato.

3. La mancata esecuzione colposa di una sentenza, da cui sia derivato danno alla pubblica amministrazione, dà luogo a giudizio di responsabilità a carico del dipendente al quale l'omissione è imputabile.

#### ART. 13.

*(Esecuzione giurisdizionale delle sentenze).*

1. Il tribunale amministrativo regionale, in caso di mancata esecuzione di una propria sentenza entro i termini previsti dall'articolo 12, si sostituisce su ricorso di parte agli organi competenti della pubblica amministrazione nell'emettere gli atti cui la stessa era obbligata per effetto della sentenza.

#### ART. 14.

*(Impugnazione delle sentenze del tribunale amministrativo regionale).*

1. Contro le sentenze del tribunale amministrativo regionale è ammesso appello al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, salvo quanto disposto nei successivi commi.

2. Nelle controversie di cui ai punti *a*) (limitatamente al trattamento di pensione e di quiescenza), *b*) e *r*) dell'articolo 3 l'appello è proposto alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

3. Nelle controversie di cui al punto *l*) dell'articolo 3 l'appello è proposto al Tribunale superiore delle acque pubbliche.

4. Nelle controversie di cui al punto p) dell'articolo 3 l'appello è proposto alla commissione tributaria centrale.

## TITOLO II

### ORDINAMENTO DEL CONSIGLIO DI STATO

#### CAPO I.

##### ATTRIBUZIONI.

#### ART. 15.

*(Funzioni consultive).*

1. Il Consiglio di Stato, quale organo di consulenza giuridico-amministrativa, su richiesta del Governo della Repubblica o di una giunta regionale:

a) esprime parere su schemi di disegni di legge e sugli affari di ogni natura;

b) formula schemi di disegni di legge e di regolamenti;

c) riferisce al Governo entro il 31 marzo di ogni anno sullo stato della legislazione, sia statale che regionale, e delle fonti normative subordinate, con particolare riferimento alle norme entrate in vigore nel corso dell'anno precedente suggerendo le modifiche e gli adattamenti ritenuti necessari sulla base dei pareri e delle pronunzie giurisdizionali resi. La relazione è comunicata alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica.

#### ART. 16.

*(Pareri obbligatori).*

1. Il parere del Consiglio di Stato è obbligatorio:

a) sugli schemi di regolamento da emanare con decreto del Presidente della Repubblica;

b) sugli schemi di testi unici di leggi e regolamenti;

c) sugli schemi di disegni di legge concernenti il suo ordinamento;

d) sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica;

e) in tutti gli altri casi previsti dalla legge.

2. I provvedimenti emanati in difformità del parere di cui al comma 1 devono indicare i motivi della stessa.

#### ART. 17.

*(Pareri al Parlamento ed ai Consigli regionali).*

1. La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, quando lo ritengono opportuno ai fini dell'appropriata formulazione o del coordinamento con le norme vigenti dell'ordinamento giudiziario, invitano il Governo a chiedere al Consiglio di Stato il parere su disegni o proposte di legge sottoposti alla loro approvazione.

2. La facoltà di cui al comma 1 è esercitata dai consigli regionali nei riguardi delle rispettive giunte.

#### ART. 18.

*(Funzioni giurisdizionali).*

1. Il Consiglio di Stato, quale organo di tutela della giustizia dell'amministrazione:

a) decide in appello sui ricorsi contro le sentenze dei tribunali amministrativi regionali, per i quali non è prevista la competenza di altri organi di giurisdizione amministrativa di secondo grado;

b) risolve in adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali le questioni

di legittimità dei regolamenti e degli altri atti normativi non aventi valore di legge;

c) risolve i conflitti di competenza fra i tribunali amministrativi regionali;

d) risolve in adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali i conflitti di competenza fra gli organi di giurisdizione amministrativa di secondo grado.

#### ART. 19.

*(Poteri degli organi di giurisdizione amministrativa di secondo grado).*

1. Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale e gli altri organi di giurisdizione amministrativa di secondo grado esercitano le rispettive funzioni con gli stessi poteri dei tribunali amministrativi regionali.

2. L'adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato annulla i regolamenti e gli altri atti normativi non aventi valore di legge che riconosce illegittimi.

#### ART. 20.

*(Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana).*

1. Nella regione siciliana le funzioni delle sezioni consultive e giurisdizionali del Consiglio di Stato sono esercitate, secondo le norme della presente legge, dal Consiglio di giustizia amministrativa, di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 maggio 1948, n. 655, come modificato dalla legge 21 marzo 1953, n. 161.

2. La composizione del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana continua ad essere disciplinata dalle disposizioni del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 maggio 1948, n. 655.

#### CAPO II.

#### ORGANIZZAZIONE.

#### ART. 21.

*(Composizione).*

1. Il Consiglio di Stato è composto dal presidente e da centoventi consiglieri.

#### ART. 22.

*(Le sezioni).*

1. Il Consiglio di Stato è suddiviso in sei sezioni, di cui le prime tre con funzioni consultive e le altre con funzioni giurisdizionali.

2. Ciascuna sezione consultiva è composta da undici consiglieri di Stato, di cui due con incarico direttivo.

3. Ciascuna sezione giurisdizionale è composta da diciotto consiglieri di Stato, di cui tre con incarico direttivo.

4. I consiglieri di Stato, compresi quelli con incarico direttivo, sono assegnati alle sezioni all'inizio di ciascun anno con decreto del Presidente della Repubblica su designazione del Consiglio di presidenza, in modo che in ciascuna sezione non meno di due e non più di quattro siano mutati rispetto alla composizione dell'anno precedente.

5. Le sezioni consultive pronunciano con l'intervento di almeno cinque componenti.

6. Le sezioni giurisdizionali pronunciano con l'intervento di cinque componenti.

#### ART. 23.

*(Commissione permanente per gli affari regionali).*

1. Per la trattazione in sede consultiva degli affari regionali è istituita la commissione permanente per gli affari regio-

nali composta da undici consiglieri di Stato, dei quali due con incarico direttivo e quattro scelti fra quelli nominati per designazione delle regioni.

**ART. 24.**

*(Commissioni speciali).*

1. È vietata la istituzione di commissioni speciali per la trattazione di affari determinati.

2. Per gli affari di carattere misto e per quelli di rilevanza regionale, prospettati dalle amministrazioni dello Stato e, per loro tramite, da enti pubblici a carattere ultraregionale, il presidente del Consiglio di Stato, su conforme parere del Consiglio di presidenza, può disporre con proprio decreto la riunione congiunta di più sezioni consultive o della sezione consultiva con la commissione permanente per gli affari regionali, che sono presiedute dal consigliere di Stato più anziano avente incarico direttivo.

3. Con decreto del presidente del Consiglio di Stato, previa deliberazione del Consiglio di presidenza, possono essere istituite all'inizio dell'anno, per la trattazione degli affari in determinate specifiche materie, commissioni speciali permanenti, composte da sette consiglieri di Stato, dei quali uno con incarico direttivo.

4. Quando nella trattazione di un determinato affare presso una sezione consultiva sono rilevate questioni che possano interferire con le materie assegnate alla commissione speciale permanente, l'affare, con preavviso motivato, è trasmesso alla commissione speciale permanente alla cui adunanza è chiamato a partecipare con lo stesso incarico il consigliere di Stato che ha riferito alla sezione su di esso.

5. La disposizione del comma 4 non si applica agli affari assegnati alla commissione permanente per gli affari regionali.

**ART. 25.**

*(Ufficio del massimario).*

1. È istituito l'ufficio del massimario delle decisioni e dei pareri del Consiglio di Stato.

2. La direzione dell'ufficio è conferita dal Consiglio di presidenza a un consigliere di Stato con incarico direttivo.

3. All'ufficio sono applicati in via ordinaria due consiglieri, con il loro consenso, e, in via straordinaria, per un periodo di tre anni, i consiglieri di Stato nominati a seguito di concorso per titoli e per esami, ferme restando le ordinarie funzioni di istituto.

**ART. 26.**

*(Adunanza generale).*

1. L'adunanza generale del Consiglio di Stato è convocata e presieduta dal presidente del Consiglio di Stato ovvero, in caso di suo impedimento o incompatibilità, dal consigliere di Stato più anziano con incarico direttivo ed è composta da tutti i consiglieri di Stato in servizio.

2. Le funzioni di segretario sono svolte dal segretario generale.

3. Le deliberazioni dell'adunanza generale non sono valide se alle relative sedute non sia intervenuta almeno la metà dei suoi componenti.

**ART. 27.**

*(Adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali).*

1. L'adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali è presieduta dal presidente del Consiglio di Stato ed è composta da dodici consiglieri di Stato designati con decreto del Presidente della Repubblica su indicazione del Consiglio di presidenza in ragione di quattro per ciascuna delle sezioni giurisdizionali.

2. In caso di impedimento o di incompatibilità, il presidente è sostituito dal consigliere di Stato più anziano avente incarico direttivo; gli altri componenti sono sostituiti dai consiglieri di Stato supplenti designati nello stesso decreto in numero di due per ogni sezione.

3. All'adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali, cui sia stato rimesso un appello proposto contro una sentenza della sezione autonoma di Bolzano del Tribunale amministrativo regionale del Trentino-Alto Adige, partecipa il consigliere di Stato nominato ai sensi dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, in luogo del componente meno anziano.

4. All'adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali, cui sia stato rimesso un appello del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, partecipano anche due componenti dello stesso.

### TITOLO III

#### DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

##### CAPO I.

#### ABROGAZIONE DI NORME E DELEGHE AL GOVERNO.

##### ART. 28.

*(Giudizio di conto).*

1. Sono abrogate le disposizioni di legge concernenti i giudizi di conto degli agenti dello Stato, delle regioni, delle province e degli enti pubblici.

##### ART. 29.

*(Ordinamento degli organi di giurisdizione amministrativa di secondo grado).*

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro due anni dalla

data di entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge ordinaria per l'adeguamento ed il coordinamento con la presente legge delle norme sull'ordinamento degli organi di giurisdizione amministrativa di secondo grado diversi dal Consiglio di Stato in relazione anche alle rispettive attribuzioni non giurisdizionali ed allo stato giuridico dei rispettivi componenti e personale di segreteria.

2. Le norme delegate sono emanate in conformità ai principi contenuti nella presente legge con particolare riguardo alla determinazione della competenza di ciascun organo ed alla composizione della commissione tributaria centrale, per i cui componenti deve essere prevista la posizione di fuori ruolo.

##### ART. 30.

*(Disposizioni  
sul processo amministrativo).*

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge ordinaria per la nuova disciplina dei giudizi dinanzi agli organi di giurisdizione amministrativa.

2. Le norme delegate sono emanate in conformità ai principi contenuti nelle leggi sulle attribuzioni e l'ordinamento degli organi di giurisdizione amministrativa, nonché ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) realizzare una coordinata ed organica riforma del procedimento giurisdizionale nei due gradi di giudizio che, nel rispetto del contraddittorio, assicuri un efficace sistema probatorio e uno svolgimento del processo semplice e spedito;

b) assicurare la raccolta delle prove, immediatamente dopo la proposizione del ricorso e prima della sua trattazione dinanzi al collegio, mediante provvedimenti del presidente o di un magistrato delegato;

c) provvedere alla revisione sistematica e alla eventuale integrazione delle norme sugli organi speciali di giurisdizione amministrativa, assicurando la protezione di interessi non riferibili a soggetti singoli o associati, ma di particolare rilevanza per collettività determinate;

d) assicurare il ripristino e, in quanto possibile, la rinnovazione delle situazioni di fatto e di diritto anteriori agli effetti lesivi ed alla esecuzione dell'atto amministrativo annullato o del comportamento oggetto del giudicato, contemperando la protezione degli interessi privati con gli interessi coinvolti ed attribuendo al giudice amministrativo i necessari poteri di intervento sull'attività amministrativa;

e) assicurare la tutela del terzo in ogni fase del processo e riguardo ad ogni atto processuale incidente sui suoi interessi;

f) disciplinare il litisconsorzio fra la pubblica amministrazione e gli altri soggetti, prevedendone la necessità nelle controversie concernenti la responsabilità per danni cagionati da dipendenti della stessa a terzi;

g) disciplinare il processo di appello ed assicurarne gli effetti devolutivo e traslativo, realizzando il doppio grado di giurisdizione in tutti i casi, nonché prevedendo il giudizio pieno sull'intera controversia sul merito in ciascuno dei due gradi;

h) stabilire le forme, i limiti ed i modi del giudizio di legittimità degli atti normativi non aventi valore di legge.

#### ART. 31.

*(Emanazione delle norme delegate).*

1. Le norme delegate previste dalla presente legge sono con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri di grazia e giustizia, per il tesoro, per le finanze e per l'agricoltura e foreste, sentito il Consiglio di Stato in adunanza generale e una commissione mista composta da quindici senatori e da quindici deputati in rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari, nominati dai presidenti delle rispettive Camere.

2. Qualora i pareri previsti nel comma 1 non siano espressi nel termine di sessanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta, il Governo dà corso all'emanazione del decreto.

#### CAPO III.

##### NORME FINANZIARIE.

#### ART. 32.

*(Onere finanziario).*

1. All'onere finanziario derivante dall'applicazione della presente legge, valutato per il triennio 1987-1989 in lire 3 miliardi annue, si provvede, quanto all'esercizio finanziario 1987, mediante riduzione del fondo speciale di cui al capitolo n. 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio medesimo.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.