

COMMISSIONE PARLAMENTARE

consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa
ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59

Martedì 24 febbraio 1998. — Presidenza del Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI. — Interviene il ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco Bassanini.

La seduta comincia alle 13,50.

Parere su atti del Governo.

Schema di decreto legislativo concernente modificazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

(Inizio dell'esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Il deputato Franco FRATTINI, *relatore per gli articoli da 22 a 43*, sottolinea innanzitutto la rilevante novità prevista dall'articolo 22 ai sensi del quale tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni sono devolute al giudice ordinario, il quale subentra quindi alla competenza del giudice amministrativo. Ritiene questa una soluzione coerente con un orientamento non solo politico, ma anche dottrinario e scientifico che si è andato affermando in relazione alla privatizzazione del rapporto di impiego nella pubblica amministrazione. Desidera però sottolineare alcune implica-

zioni ordinamentali sull'organizzazione giudiziaria. Innanzitutto la riforma comporterà un necessario adeguamento dei ruoli giurisdizionali delle sezioni del lavoro della magistratura ordinaria. È ben cosciente del fatto che non sia possibile condizionare l'effettività di una riforma così rilevante alla capacità degli uffici di assorbire il nuovo carico di lavoro, ma ritiene comunque che il problema vada posto ed affrontato in questa sede anche tenendo conto del fatto che attualmente i tempi delle cause pendenti presso le preture del lavoro sono molto lunghi.

Un'altra questione rilevante è quella relativa alle disposizioni con le quali si apportano modificazioni all'articolo 68 del decreto legislativo n. 29 del 1993. Insieme al *petitum* sostanziale viene portato alla competenza del giudice ordinario anche il presupposto di legittimità dell'atto amministrativo. Il giudice ordinario infatti lo può disapplicare in via incidentale, ma non lo può annullare anche se ne prescinde al fine di giungere ad una prima valutazione. A suo avviso è importante che sia garantita comunque la sindacabilità degli atti amministrativi evitando che il sindacato incidentale del giudice diverga dal sindacato dell'altro giudice.

Per quanto riguarda le disposizioni di cui agli articoli 23 e 24, non ritiene vi siano problemi sostanziali anche se desidera sottolineare la necessità di omoge-

neizzare un termine previsto sia nell'articolo 24 sia nell'articolo 34. Si riferisce in particolare alla norma che prevede che il giudice che rileva l'improcedibilità della domanda sospenda il giudizio fissando alle parti il termine perentorio di trenta giorni per promuovere il tentativo di conciliazione. All'articolo 34 si prevede invece che il giudice, qualora rilevi l'improcedibilità della domanda di conciliazione, sospenda il giudizio fissando alle parti il termine perentorio di sessanta giorni per promuovere il tentativo di conciliazione. Si tratta quindi di rendere compatibili questi due termini eventualmente prevedendo la norma di rito processuale nell'ambito di un solo articolo cui eventualmente rinviare da altre parti del provvedimento.

Per quanto riguarda l'articolo 25, osserva come in esso si faccia riferimento all'ufficio provinciale del lavoro presso il quale sarebbe istituito il collegio di conciliazione. Al riguardo ricorda che tale ufficio in prospettiva sarà soppresso; pertanto sarebbe opportuno prevedere una norma transitoria. Per quanto riguarda invece il comma 9, rileva come l'inciso «in quanto compatibili», riferito alle disposizioni di cui all'articolo 26 che si applicano alle controversie che le pubbliche amministrazioni intendono promuovere nei confronti dei dipendenti, ponga un elemento di incertezza relativo al soggetto che ne deve verificare la compatibilità.

Si sofferma quindi sulle disposizioni di cui all'articolo 27, con il quale si esclude l'applicabilità dell'articolo 6 del regio decreto n. 1611 del 1933, in materia di testo unico delle leggi sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, alle controversie nelle quali è parte un'amministrazione statale. Per effetto di tale disposizione la competenza di tali cause è del tribunale o della corte d'appello del luogo dove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato. In proposito osserva che sarebbe opportuno che tale disciplina fosse compresa in un unico articolo al quale fare riferimento anche per eventuali deroghe.

Comunque vi è la necessità di disciplinare in modo organico la competenza del giudice nelle controversie nelle quali lo Stato è rappresentato dall'Avvocatura.

Per quanto riguarda l'articolo 29, recante norme in materia di difesa delle pubbliche amministrazioni, sottolinea come il ricorso introduttivo alla lite sia notificato non all'Avvocatura dello Stato, ma presso il domicilio dell'amministrazione resistente. La disposizione in esame prevede infatti che le amministrazioni statali e gli enti pubblici che si avvalgono del patrocinio dell'Avvocatura siano tenuti a trasmettere copia degli atti agli uffici della medesima Avvocatura: ritiene però che il termine «immediatamente» possa ingenerare equivoci e debba essere sostituito con un termine perentorio — ad esempio cinque giorni — entro il quale l'amministrazione ricevente è tenuta a trasmettere gli atti all'avvocatura, la quale ultima a sua volta può assumere direttamente la trattazione della causa ovvero lasciarla all'amministrazione competente. Anche per la comunicazione di tale scelta però non è previsto un termine perentorio che, invece, a suo avviso sarebbe opportuno individuare. In conclusione, auspica il doppio termine che introdurrebbe elementi di garanzia sia per l'amministrazione resistente sia per l'Avvocatura.

Per quanto riguarda le disposizioni di cui agli articoli 38 e seguenti, relative alla determinazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ritiene opportuno rilevare la necessità che si preveda un progressivo trasferimento di competenza che superi definitivamente la tradizionale dicotomia oggettiva tra interesse legittimo e diritto soggettivo. A tal fine propone, ad esempio, una distinzione di competenza giurisdizionale in base a complessi omogenei di materia e con ambiti non limitati. Tale soluzione però deve necessariamente tenere conto del fatto che la vigente Costituzione non prevede per il giudice ordinario né una

giurisdizione sugli interessi legittimi, né una riserva di competenza per materia. Comunque la ripartizione delle competenze devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo — di cui all'articolo 38 — è a suo avviso condivisibile.

Si sofferma quindi sulla disciplina della determinazione della giurisdizione esclusiva in materia di urbanistica e di edilizia di cui all'articolo 39, sottolineando come verrebbe confermata l'impostazione vigente in base alla quale la competenza del giudice ordinario sarebbe limitata alla determinazione delle indennità di occupazione e di esproprio, mentre quella del giudice amministrativo atterrebbe agli atti ablatori. In questo modo, però, il proprietario espropriando verrebbe a trovarsi in una particolare situazione di disagio. Per far valere le proprie ragioni, egli infatti — analogamente a quanto avviene già oggi — dovrebbe continuare ad intentare due distinti e talvolta contemporanei procedimenti. Pertanto ritiene auspicabile un ambito esclusivo in materia di competenza di espropri, senza distinzione tra i due profili oggettivi.

Vi è inoltre il problema del risarcimento del danno proveniente da lesione di un interesse legittimo, per il quale sarebbe necessaria una norma chiara che stabilisca il risarcimento in tutti i casi in cui la pubblica amministrazione indebitamente incida la posizione del cittadino eliminando la possibilità che il risarcimento sia riconosciuto soltanto a favore di colui che vede leso il proprio diritto soggettivo. In tal senso porta l'esempio degli effetti delle disposizioni di cui all'articolo 13 della legge comunitaria del 1992, che, in materia di gare d'appalto in ambito europeo, prevede espressamente un risarcimento del danno del concorrente laddove per casi analoghi previsti dall'ordinamento nazionale tale risarcimento non è possibile.

Infine, per quanto riguarda l'ambito istruttorio del procedimento amministrativo, accoglie con favore le disposizioni che prevedono un ampliamento delle tipologie di prova, ma non comprende per

quale motivo non sia prevista la possibilità di ricorrere anche alla consulenza tecnica d'ufficio.

In conclusione, esprime il proprio avviso favorevole al complesso delle disposizioni di cui agli articoli 22 e seguenti dello schema di decreto in esame.

Il deputato Giacomo GARRA chiede chiarimenti in ordine al comma 1 dell'articolo 43 del provvedimento. Relativamente al criterio della *perpetuatio iurisdictionis*, fa presente che risulta inopportuna la scelta del Governo di attribuire al giudice ordinario le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998, mantenendo, invece, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per le controversie relative a questioni sorte durante il periodo del rapporto di lavoro anteriore a tale data.

Il deputato Franco FRATTINI, *relatore per gli articoli da 22 a 43*, in riferimento alla richiesta di chiarimento del deputato Garra, fa presente che il Governo avrebbe potuto decidere di mantenere ferma la giurisdizione del giudice amministrativo per le controversie pendenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Considerando che la data del decreto legislativo è incerta, la scelta di collegare ad essa il criterio della *perpetuatio iurisdictionis* avrebbe potuto creare inconvenienti. Ricordando che il termine per la ricorribilità in tema di controversie relative a diritti soggettivi è il termine ordinario di prescrizione (5 anni), osserva che l'eventuale cambiamento del regime di perentorietà delle impugnazioni potrebbe avere l'effetto indesiderato di rendere i tribunali amministrativi regionali eredi di una giurisdizione a stralcio per i prossimi cinque anni.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI rinvia il seguito dell'esame del provvedimento in titolo ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.