

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

560^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 28 OTTOBRE 1971

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente CALEFFI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Approvazione da parte di Commissioni permanenti Pag. 28521

Discussione:

« Istituzione dei tribunali amministrativi regionali » (1351) (Approvato dalla 1^a Commissione permanente della Camera dei deputati in un testo risultante dalla unificazione di un disegno di legge governativo e di un disegno di legge d'iniziativa dei deputati Luzzatto ed altri);

« Norme generali sull'azione e sul procedimento amministrativo. Istituzione dei tribunali amministrativi » (1249), d'iniziativa del senatore Zuccalà e di altri senatori:

TRABUCCHI 28522

VENANZI 28529

GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITA' EUROPEE

Variazioni nella composizione 28521

Presidenza del Vice Presidente CALEFFI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 11).

Si dia lettura del processo verbale.

DI VITTORIO BERTI BALDINA, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 26 ottobre.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Annunzio di variazioni nella composizione della Giunta per gli affari delle Comunità europee

PRESIDENTE. Comunico di aver chiamato a far parte della Giunta per gli affari delle Comunità europee il senatore Soliano in sostituzione del senatore Scocimarro, dimissionario.

Annunzio di approvazione di disegni di legge da parte di Commissioni permanenti

PRESIDENTE. Comunico che, nelle sedute di ieri, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione):

Deputati **BOLDRINI** ed altri. — « Erezione di un monumento ad Alfonsine a ricordo della battaglia del Senio » (1772);

« Concessione ai comuni ed alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di contributi per le spese relative all'esecuzione dei censimenti generali degli anni 1970 e 1971 » (1894);

6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

Deputato **PALMIOTTI.** — « Interpretazione autentica della legge 28 ottobre 1970, n. 777, concernente l'autorizzazione a prestazioni di lavoro straordinario per alcuni servizi delle Amministrazioni finanziarie » (1786), con modificazioni;

8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

« Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica » (304-B);

« Trasferimento del rione "Addolorata" di Agrigento, ricostruzione degli edifici di culto e di interesse storico, monumentale, artistico e culturale danneggiati dal movimento franoso del 19 luglio 1966 e concessione dei contributi di cui all'articolo 5-bis della legge 20 settembre 1966, n. 749 » (1749).

Discussione dei disegni di legge:

« **Istituzione dei tribunali amministrativi regionali (1351)** (Approvato dalla 1ª Commissione permanente della Camera dei deputati in un testo risultante dalla unificazione di un disegno di legge governativo e di un disegno di legge d'iniziativa dei deputati **Luzzatto** ed altri);

« **Norme generali sull'azione e sul procedimento amministrativo. Istituzione dei tribunali amministrativi** » (1249), d'iniziativa del senatore **Zuccalà** e di altri senatori

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Istituzione dei tribunali amministrativi regionali », già approvato dalla 1ª Commissione permanente della Camera dei deputati in

un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e di un disegno di legge d'iniziativa dei deputati Luzzatto ed altri; « Norme generali sull'azione e sul procedimento amministrativo. Istituzione dei tribunali amministrativi », di iniziativa dei senatori Zuccalà, Pieraccini, Mancini, Banfi, Bermani, Arnone, Bardi, Caleffi, Formica, Cipellini e De Matteis.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Trabucchi. Ne ha facoltà.

T R A B U C C H I, Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, nell'iniziare secondo le mie consuetudini — o meglio secondo la consuetudine che sembra invalsa di affidare a me il compito di parlare per primo — la discussione sul disegno di legge relativo all'istituzione dei tribunali amministrativi, ho piena coscienza dell'importanza e della gravità dell'argomento che insieme stiamo affrontando. Mi sono presenti le lunghe vicende del passato, le discussioni per la attuazione delle norme sulla giustizia amministrativa nell'Italia unificata or è un secolo. Ripenso anche ai giorni in cui sui banchi della scuola abbiamo appreso l'esistenza della legge del 20 marzo 1865, n. 2248, con i suoi allegati e con quel famoso allegato E che aboliva « i tribunali speciali investiti della giustizia amministrativa tanto in materia civile, quanto in materia penale ».

Penso che, a distanza di oltre un secolo, la strada che abbiamo percorso non deve essere stata molta se il nome e forse non solo il nome di questo vecchio istituto torna a riecheggiare in quest'Aula per ricordarci che c'è un problema insoluto. Ripenso con nostalgia al discorso sulla giustizia amministrativa (fu un discorso elettorale) che Silvio Spaventa tenne a Bergamo all'associazione costituzionale il 7 maggio 1880. Di quel discorso molte cose dovremmo ricordare a noi stessi per giudicare del progresso o regresso fatto in questo secolo di vita statuale.

Desidero leggermi alcuni passi: « Lo scopo di questo mio discorso » — diceva Silvio Spaventa — non è altro che di emettere una voce che svegli il pubblico da questo letargo ». E più avanti continuava: « È evidente

che io credo di avervi già dimostrato che l'opera da noi fatta è tanto imperfetta che solo i ciechi possono prenderla per la soluzione del problema della giustizia amministrativa in un governo parlamentare o di partito come quello che abbiamo oggi in Italia. Essa non fu fatta con la coscienza chiara e piena dello scopo a cui doveva principalmente servire, ma non per ciò io sono » — diceva — « per proporvi riforme che sconvolgano gli ordinamenti presenti della nostra amministrazione. Basta completare l'opera del 1865 con una nozione più chiara di questo scopo e delle condizioni ed esigenze proprie della giustizia e dell'amministrazione insieme. Il Ministro non deve essere giudice, ecco il principio direttivo, e dovunque la legge del 1865 ha mantenuto una giurisdizione amministrativa, pur dissimulandola, mettendone fuori il potere ministeriale, graduate meglio le istanze, chiamate nelle istanze inferiori, dove non è ancora, l'elemento elettivo e dove è disciplinato il loro procedimento con tutte le garanzie di giustizia e di verità e date alle istanze superiori forma, procedimento ed indipendenza di vera magistratura sopra le controversie di diritto pubblico in cui oggi non esistono che pareri. Finchè noi non avremo fatto ciò, il nostro diritto pubblico rimarrà per una gran parte senza nessuna garanzia ».

E più avanti: « La corruzione dei governi parlamentari, massime negli Stati del continente europeo, ha un'altra cagione nell'immenso patronato di cui essi possono disporre cioè negli impieghi ed uffici che possono conferire ai loro partigiani. È necessità quindi di fare una legge sullo stato degli impiegati che definisca assai precisamente le condizioni ed i modi con cui gli uffici pubblici sono conferiti, come ci si può avanzare e le cause per cui si perdono (oggi parleremmo più facilmente degli incarichi pubblici in genere). Senza questa legge gli abusi che un ministero di partito può commettere in questo campo delle sue attribuzioni, con danno non piccolo delle amministrazioni pubbliche e della pubblica moralità, sono innumerevoli e irreparabili. Urge quindi di fare codesta legge e il non averla fatta prova ancora quanto poco da noi si intenda l'indole del nostro reggimento politico e i pericoli a cui è esposto ».

Non vado avanti; solo mi pareva opportuno in questo momento ricordare poche frasi fin troppo significative.

Penso poi a quelle che furono le nobilissime tradizioni del Consiglio di Stato, di quelle sezioni giurisdizionali che elaborarono, in concorrenza, meglio direi, in collaborazione con la scuola, i concetti di interesse semplice, di interesse protetto, di interesse legittimo, di diritto soggettivo affievolito, per dare chiaro contenuto alla giurisdizione amministrativa nei confronti con la giurisdizione ordinaria; chiaro contenuto per gli intenditori, assai oscuro anche oggi per coloro che devono scegliere la via dei tribunali per avere giustizia e che tale via si trovano incomprensibilmente preclusa.

E penso ancora alla continua, seria, fondata resistenza che gli organi della giustizia amministrativa hanno saputo opporre anche all'arbitrio del dittatore affinando sempre più e sempre meglio quel concetto di eccesso di potere in base al quale non poche volte nel giudizio di mera legittimità si è fatta prevalere la giustizia sostanziale.

Non è lontano dal mio ricordo neppure quanto le povere, le calunniate giunte provinciali amministrative hanno saputo fare per evitare gli arbitri dei piccoli prepotenti locali. E ricordo anche la serietà con cui, particolarmente nel mio Veneto, dove si è sempre rimasti fedeli alla discussione orale, si discuteva davanti alle giunte provinciali amministrative di fronte ad uomini che, venendo pure dall'amministrazione, avevano un senso profondissimo e del diritto e della necessità di applicarlo anche se questo poteva rappresentare un pericolo dal punto di vista della carriera. Nè va dimenticato il severo ossequio ai principi, temperato assai spesso dal ricorso a criteri equitativi, che è stata caratteristica del nostro massimo organo di giurisdizione contabile, seguito nell'esempio, in umiltà di nascosto esercizio di potere, da quei consigli di prefettura che liquidarono, non senza gli opportuni rilievi, centinaia e centinaia di conti consuntivi e di rendiconti di enti locali, quei rendiconti che oggi riempiono sale intere della Corte dei conti in attesa di magistrati che li possano rivedere.

Ma è pur vero che molte cose sono oggi cambiate. L'attività vertiginosa con la quale si vuole intervenga nella vita quotidiana la pubblica amministrazione, la molteplicità delle misure richieste al pubblico potere non solo per la tutela del diritto ma anche e soprattutto per la promozione economica e sociale, per la tutela delle classi meno abbienti, per la realizzazione di una giustizia sociale che non dia, e non possa essere soltanto la somma di tanti atti di giustizia resa in forma, direi così, statica ad individui singoli, per l'eliminazione degli squilibri settoriali e regionali, impongono scelte di ordine pratico, adozione di misure tecniche e di provvedimenti ispirati ad equità, ad opportunità, a concezioni ed idealità politiche per i quali difficile e il controllo in sede strettamente giudiziaria o comunque giurisdizionale.

Lo svolgimento da parte dello Stato di attività imprenditoriali ha creato altri nuovi innumerevoli problemi. La necessità di azione discrezionale nel campo economico, di scelte ispirate a valutazioni concrete e momentanee ha reso estremamente difficile far corrispondere l'azione degli organi della amministrazione a principi astratti ed assoluti.

Contro le deviazioni e gli abusi del potere governativo su questo terreno si sono dimostrati e si dimostrano insufficienti il controllo amministrativo ed anche quello contabile (soprattutto quello successivo); i controlli approfonditi (specie quelli preventivi o contemporanei) non poche volte arrecano, per la perdita di tempo che impongono, danni che certamente sono superiori a quelli che con gli stessi controlli si vogliono evitare.

La stessa giustizia amministrativa, ritardata dalla mole degli affari, finisce con l'essere in pratica molto spesso vano tentativo di fermare l'inarrestabile andazzo delle cose. E nella giustizia contabile la presenza delle infinite e infinitamente riprodotte cause in materia di pensioni e particolarmente di pensioni di guerra rende vano ogni tentativo del potere legislativo di aumentare gli organici dei giudici o di snellire le procedure per ottenere sollecite pronunce. I giudici contabili, per essere competenti, non possono essere scelti al di fuori di quel campo do-

ve possono essere scelti i bravi amministratori, e le procedure non possono esser così semplicistiche da mettere in pericolo la realizzazione della giustizia.

Stiamo poi assistendo al tentativo di una pericolosa sovrapposizione del potere giudiziario al potere esecutivo e qualche volta allo stesso potere legislativo. Nel vuoto che si va riscontrando qua e là e nella organizzazione statale e nell'esercizio del potere-dovere di bene amministrare tende ad affermarsi, e non sempre senza il pericolo di un eccesso di potere, l'azione della magistratura alla quale invece manca da un lato la derivazione dal popolo che vuole essere sovrano nelle proprie determinazioni e sovrano del proprio destino, e dall'altro la possibilità di usare i mezzi della azione amministrativa, onde là dove un provvedimento di annullamento troverebbe la sua giusta spiegazione la denuncia penale si manifesta spesso inutile e non sempre giusta, seppure legale misura, e là dove un richiamo contabile sarebbe spiegabile e giusto un'imputazione penale fa ribellare la stessa coscienza del pubblico.

In questa situazione di enorme difficoltà si è inserita la necessità di adattare le vecchie formé della giurisdizione amministrativa alla nuova struttura regionale e la legge che stiamo per esaminare e per approvare dovrebbe valere a portare non piccolo aiuto su questa via. Affrontando, dunque, come dicevo, un argomento di tanta importanza dobbiamo sentire anche la responsabilità del passo che stiamo per compiere, dobbiamo considerare la gravità delle conseguenze che dall'adozione di uno o di un altro sistema possono derivare alla struttura fondamentale della nostra Repubblica, la soddisfazione o la delusione che offriamo al senso di giustizia che è insito nel nostro popolo e la risposta che con le innovazioni daremo alla chiara volontà di attuare sempre e dovunque la giustizia che è in ciascuno di noi.

Onorevoli colleghi, il relatore di minoranza, il nostro amico Gianquinto, con la sua fantasia e la sua capacità di comprendere fulmineamente tutti i problemi immediatamente reagendo, arrivando al segno attraverso quel fiorir di parole che è caratteristico della sua provenienza siciliana (anche se pas-

sa per veneto), lamenta nella sua pregevole relazione scritta che non si siano creati organi giurisdizionali regionali del tutto nuovi, ricollegando così la nuova magistratura ad una scelta popolare, così che i tribunali amministrativi si stacchino anche dall'autorità del Consiglio di Stato.

La tesi, non certamente priva di valore, esigerebbe un ardimento che finora non è stato possibile avere in Italia e che io non posso avere nè suggerire.

G I A N Q U I N T O . Per quale motivo?

T R A B U C C H I . Porti un po' di pazienza, senatore Gianquinto. Ritengo invece di concordare con la relazione della maggioranza e con la saggezza dei termini con i quali il senatore Murmura ha proposto sia pure senza entusiasmo l'approvazione del disegno di legge che ci è pervenuto dalla Camera, consigliando almeno qualche modificazione.

L'esigenza del ricorso al giudice elettivo non si afferma tanto per il foro amministrativo quanto si legittima e si manifesta in via assoluta per il giudice ordinario. Per il giudice ordinario, per la giurisdizione dei diritti, per l'applicazione delle pene è necessario, non dico opportuno ma necessario, che si adotti il sistema di ricorrere ad una scelta popolare sia pure tra cittadini appartenenti a categorie qualificate. Sarebbe certamente opportuna una osmosi periodica fra la classe dei patrocinanti e degli amministratori e quella dei chiamati ad accusare e a decidere. Ma sul terreno della giustizia amministrativa il bisogno è molto meno sensibile non solo per la caratteristica di tecnicismo, artificiale qualche volta se si vuole ma pur sempre vivo, del giudizio amministrativo legato alla forma assai più che alla sostanza, ma anche perchè, non bisogna mai dimenticarlo, l'interesse legittimo che viene fatto valere davanti agli organi della giustizia amministrativa è interesse a che si attui il dovere degli amministratori di essere giusti, dovere che essi hanno verso la collettività prima ancora che verso il singolo. E che l'amministrazione sia giusta e proiettata verso il pubblico bene si esige per il bene concreto della collettività di cui sono custodi e promotori gli organi del potere legislativo

prima e gli amministratori poi; non sarebbe giusto dunque staccare la giustizia amministrativa dall'espressione del popolo quale si manifesta soltanto attraverso il potere legislativo in modo diretto e indirettamente attraverso la pubblica amministrazione.

È quindi giusto che dei diritti soggettivi si debba affidare la tutela ad un potere completamente estraneo agli altri poteri dello Stato, ricollegantesi da un lato, scientificamente, ai concetti tradizionali che riguardano la natura dell'uomo e quella dei suoi rapporti con la collettività e con i singoli, dall'altro, attraverso la scelta democratica, al senso della realtà politico-giuridica che il popolo tutto ha in ciascun momento della sua storia; la tutela delle regole della buona e della giusta amministrazione invece sia affidata ad un organismo che sia ricollegato proprio all'amministrazione attiva pur essendo assolutamente indipendente perchè sia assolutamente garantita l'indipendenza piena di ciascuno di coloro che all'organismo giudicante appartengono, ma anche l'esperienza della vita amministrativa di coloro che devono garantirne l'onestà e la correttezza.

Non è erroneo, senatore Gianquinto, il collegamento dei tribunali amministrativi regionali al Consiglio di Stato, supremo consesso che ha elaborato i principi fondamentali del diritto pubblico interno in tanti anni di gloriosa tradizione giuridica. Ne fanno giustamente parte uomini che provengono dalla magistratura e uomini che, attraverso lunghi anni di esperienza, hanno conosciuto la vita, le esigenze, i difetti e i pregi dell'amministrazione attiva in tutti i suoi rami. Chi di noi si trova talvolta a discutere davanti a coloro che furono suoi dipendenti, può attestare con quanta serenità e affabilità questi respingono domande ed eccezioni, non accolgono argomenti, non condividono tesi senza per questo sentirsi intimiditi, anche se accompagnano con un sorriso di compiacimento o di benevolo rammarico la pronuncia negativa.

C'è, è vero, il pericolo che si perpetui o meglio si rigeneri anche presso i tribunali regionali quel formalismo che considero eccessivo, per cui è facile nel foro amministrativo che il giudice da un lato o la parte ignara dall'altro si trovino irretiti in eccezioni di decadenza, di irricevibilità, di inammissibilità,

di inopponibilità tali da far perdere la percezione diretta della via per il retto giudizio così che il giudizio amministrativo non può talvolta corrispondere a quella giustizia vera, concreta, che si attua al di là di quel bizantinismo delle forme che non costituisce lo spirito che vivifica, ma la lettera che uccide.

Per questo, per uscire dal solito gioco delle eccezioni manovrate dai bravissimi dell'avvocatura o dai maestri del diritto amministrativo, avrei visto e vedrei volentieri aggiunte alle tre ipotesi tradizionali del giudizio di legittimità — l'incompetenza, l'eccesso di potere e la violazione di legge — due altre ipotesi costituite l'una da quella palese ingiustizia e l'altra da quel contrasto con le direttive generali dell'evoluzione economica e sociale o con le regole generali della buona amministrazione, concetti che non sempre, per quanto lo si tenti, è facile far rientrare nel pur ampio concetto dell'eccesso di potere.

Spero che l'accoppiamento nei tribunali di un presidente proveniente dal Consiglio di Stato e di giudici scelti sì con concorso che costituisce talora garanzia di scienza ma non sempre malleveria di saggezza e di equilibrio, ma garantisce la provenienza dei giudici anche da settori funzionali dove ci si forma con la profonda esperienza e la conoscenza delle necessità del momento, spero che tale accoppiamento — ripeto — possa attenuare l'eccessivo rigidismo formale che qualche volta sembra prevalga nella complessità dei giudizi amministrativi.

A molte perplessità mi induce invece la considerazione dell'estensione della competenza dei tribunali amministrativi a giudicare dei provvedimenti della amministrazione governativa; non già perchè non sia giusto pensare ad un decentramento anche su questo campo ma soprattutto per il danno che può derivare dalla mancanza di un'uniformità nei giudicati e dal senso di insicurezza che può essere conseguenziale o può anche indirettamente dipendere dal formarsi di tendenze e tradizioni nei singoli tribunali.

Penserei all'opportunità, anche se non ho la possibilità di formulare immediatamente un emendamento, di una disposizione che prevedesse una attuazione graduale del pas-

saggio delle attribuzioni; a meno che non si voglia con provvedimento radicale concedere che, su richiesta dell'Avvocatura dello Stato, si possano richiamare avanti il Consiglio di Stato in prima istanza le controversie implicanti affermazioni di principio. Potrebbe a sua volta una norma di questo genere aprire la via per l'introduzione di un'altra norma che ritengo essenziale per la realizzazione della giustizia in sè e, nel campo del rapporto di impiego, di quella giustizia distributiva che è pegno di pace: *opus iustitiae pax*. Accenno alla necessità di evitare che, nel caso di applicazione di norme riguardanti categorie intere di persone o molteplicità di situazioni perfettamente uguali, la singolarità delle controversie e quindi la limitazione soggettiva del giudicato imponga all'amministrazione di adempiere al suo dovere di conformarsi a giustizia solo per coloro che abbiano proposto tempestivo ricorso. Non è ammissibile che una amministrazione democratica, una volta che si sia pronunciato il giudice amministrativo che per quanto sia indipendente appartiene — ricordiamolo — alla stessa sua organizzazione, disapplichi il diritto nei riguardi di coloro che si sono affidati al senso del dovere e della giustizia degli amministratori e non hanno curato di convenire in giudizio l'organo dal quale gerarchicamente dipendono.

La seconda norma di cui, a mio avviso, vi è necessità è una norma che ponga una limitazione alla facoltà concessa alla difesa dell'amministrazione di avvalersi di ogni genere di eccezioni pregiudiziali, eccezioni di fronte alle quali il cittadino che chiede giustizia qualche volta crede che gli sia impedito di ottenere ciò che assolutamente gli spetta.

Se la giustizia va resa a chi ha ragione, lo Stato e gli enti pubblici non possono rifiutare, in argomento, la discussione solo perchè chi domanda ha lasciato trascorrere un termine o non ha presentato una quietanza di pagamento in regola con la ormai abbandonata tassa di bollo. Purtroppo queste cose avvengono e talvolta non avvengono per colpa della parte ma per colpa del procuratore poco attento o anche per l'incertezza tuttora esistente su certi punti di diritto; anche noi pratici molto spes-

so siamo costretti a fare due ricorsi (in una sede e in un'altra) anzichè uno soltanto o a notificare due o tre volte lo stesso atto non sapendo mai quale sia veramente la notificazione che in quel momento può essere considerata valida per rendere legalmente edotto di un atto o di una istanza l'organo amministrativo al quale ci si rivolge.

Questi suggerimenti che mi sono venuti dalla lettura del disegno di legge mi fanno pensare, onorevoli senatori, anche all'opportunità che si dica chiaramente che l'introduzione dei tribunali amministrativi non significa risoluzione integrale e completa del problema della giustizia amministrativa; è un passo che si fa e che si doveva fare, ma è un passo che deve essere guidato verso il risultato che si vuole a lungo tempo raggiungere, il risultato della applicazione della giustizia nell'amministrazione, secondo i criteri più vasti dell'applicazione della giustizia distributiva anche nel campo della discrezionalità e contemporaneamente quello di lasciare alla amministrazione la possibilità di agire con una discrezionalità che corrisponda alle finalità dello Stato in genere, a quelle finalità del mondo sociale in cui viviamo e operiamo, in modo particolare, senza incertezze e senza timori.

È evidente che oggi ancora non c'è una corrispondenza completa fra l'ordinamento giuridico processuale amministrativo e quello che sarebbe l'ordinamento ideale, l'ordinamento della « città del sole ». Ma poichè tutti tendiamo al perfetto senza mai giungere alla realizzazione della « città del sole » è da sperare che qualche cosa si possa fare in avvenire, assumendo come base per il futuro progresso quello che oggi diciamo di voler ottenere ma poi aggiungendo molto di nuovo perchè la democrazia si applichi attraverso norme meno rigide e, se vogliamo, meno regolamentari, che diano però la possibilità alla pubblica amministrazione di agire senza ritegni e senza limiti formali apportatori soltanto di danni, di procedere soprattutto con la libertà della paura, libertà che in questo momento la pubblica amministrazione rivendica nell'interesse stesso dello Stato. D'altra parte dovrà essere reso possibile all'autorità giudiziaria, quella ordinaria e quella amministrativa, di comprendere che

fine di ogni buon reggimento è superare le barriere estremamente rigide e fiscali che si ricollegano ad una concezione del mondo passato che oggi sentiamo di dover recisamente ripudiare.

Detto questo, ringraziato in modo particolare il relatore che con tanta attenzione ha studiato la legge così come è a noi presentata ed ha cercato di far comprendere come egli stesso senta la necessità di superare le norme che oggi ci si presentano (in questo probabilmente spinto anche dalla vulcanica attività e capacità di concepire le cose del Presidente della Commissione, che è qui che ci ascolta) vorrei domandare scusa se scenderò dal livello delle discussioni teoriche per fare alcune modeste osservazioni al disegno di legge, osservazioni che raccomando al relatore e alla Commissione nella sua maggioranza.

G I A N Q U I N T O . Perché alla Commissione nella sua maggioranza? Gli altri non esistono?

T R A B U C C H I . Mi rivolgo anche alla minoranza che mi ascolta, del che la ringrazio; se pur dopo dovrò darle un altro piccolo dispiacere, senatore Gianquinto...

G I A N Q U I N T O . Sono abituato; non sarei comunista altrimenti!

T R A B U C C H I . Non mi rivolgerò a lei come comunista, ma in un altro senso.

Per quanto riguarda il disegno di legge vorrei dire anzitutto di lasciar stare i termini « notifica » e notifiche »: nel nostro codice di procedura civile è sempre scritto « notificazione ». Passi pure per il termine « delibera » con il suo plurale « delibere », che è nella prassi, anche se non è bello, ma notifica no. All'articolo 5 (scusate questo intermezzo lessicale) lasciamo che i tribunali delle acque pubbliche siano chiamati col loro nome « tribunali delle acque pubbliche ».

G I A N Q U I N T O . Su questo sono d'accordo, anzi avevo predisposto anche un emendamento.

T R A B U C C H I . Benissimo. All'articolo 21, là dove si parla della sospensione e si dice che: « gli avvocati delle parti devono essere sentiti in camera di consiglio », poichè davanti ai tribunali amministrativi possono discutere anche i procuratori, si deve dire: « i difensori » oppure: « i rappresentanti ».

G I A N Q U I N T O . Sono d'accordo anche su questo.

T R A B U C C H I . Ci sarebbe qualche altra osservazione da fare, che poi farò, se mi è permesso, direttamente al relatore. Faccio un esempio: al penultimo comma dell'articolo 27, trattandosi dell'incompetenza territoriale, si dice: « quando l'istanza per il regolamento di competenza venga respinta, il Consiglio di Stato condanna alle spese colui che ha presentato l'istanza ». Io direi: « la parte che ha presentato l'istanza » perchè non si pensi che « colui » non riguardi la parte ma chi la rappresenta.

T E S A U R O . Nel codice di procedura civile c'è un sistema processuale per cui si dà spiegazione del perchè si parla di « istante » e non di « parte ».

T R A B U C C H I . L'istante è un conto, ma colui che ha presentato l'istanza è cosa diversa.

Si tratta comunque di piccole cose che nulla tolgono all'opportunità della legge. Così negli articoli ereditati dal testo della Camera si è dimenticato di rispettare il presente legislativo che invece è sempre rispettato negli articoli elaborati dalla Commissione del Senato. Sarà necessario risciacquare in Arno, anzi in Tevere, diciamo così, dal punto di vista del presente legislativo qualche « dovranno » o qualche altro verbo al futuro che non è mai caduto. Ripeto, dalla penna del nostro relatore o della Commissione che sia.

Desidero aggiungere infine qualche piccola osservazione di merito.

Circa l'esecutività dei provvedimenti penso sia necessario affermare che la decisione dei tribunali amministrativi non soltanto

debba essere immediatamente esecutiva, ma debba provvedere direttamente nel merito, senza ricorso alla procedura dell'articolo 27, n. 4, nelle controversie elettorali. Altrimenti, se si passerà per la via dell'articolo 27, numero 4, la sostituzione dell'eletto o la ripetizione delle elezioni avverrà solo quando non ci sarà più nessuno da sostituire perchè la legislatura sarà finita.

Penso inoltre che si debba introdurre il concetto che qualche volta, anche nel pronunciare l'annullamento, sia lecito al giudice amministrativo tener conto del mutamento di fatto già da tempo avvenuto e determinare che il ripristino della situazione di diritto anzichè con un nuovo provvedimento possa avvenire soltanto attraverso il risarcimento dei danni.

Non voglio aggiungere altro. Però entrando nella mia competenza — poichè finora ho parlato semplicemente, per così dire, da mestierante del diritto — osservo che...

G I A N Q U I N T O . Non sia modesto!

T R A B U C C H Isull'articolo che riguarda la copertura bisognerà cambiare la data in quanto il 1970, disgraziatamente per noi che siamo con i capelli un po' bianchi, è già trascorso.

T E S A U R O . Su questo siamo d'accordo. La Commissione presenterà un emendamento.

T R A B U C C H I . Richiamato anche il dubbio per cui, forse, non sono sufficienti le designazioni che si faranno dei nuovi consiglieri e dei nuovi referendari ed aiuto-referendari (*interruzione del senatore Gianquinto*), voglio spezzare una piccola lancia locale. Apprezzo moltissimo la creazione della sezione staccata per la Lombardia...

G I A N Q U I N T O . Ne vorrebbe una per Verona?

T R A B U C C H I . No, non importa che sia a Verona perchè per me fa lo stesso andare in altra città e spesso mi reco a Belluno; ma per coloro che risiedono mol-

to lontano dalla capitale del Veneto mi sembra che la possibilità di pensare alla sezione staccata debba essere consentita.

A questo proposito ritengo che se nella legge fosse stabilito che possono essere create delle sezioni staccate con decreto del Presidente della Repubblica su parere conforme del Consiglio di Stato, dei presidenti delle regioni e di qualche altro organo che si cerchi di interpellare, non si andrebbe al di là di quella che è la competenza specifica del potere legislativo. Infatti, in realtà, occorre che si possa aderire a necessità, che possono essere anche transitorie, di dirimere molte controversie sorte in determinate località. Abbiamo visto, e lo ricordiamo, la quantità di ricorsi sorti nel momento della riforma fondiaria: può essere opportuno per non dire indispensabile provvedere in qualche occasione alla creazione, anche per ragioni come dicevo momentanee e transunti, di sezioni cosiddette distaccate, che si potrebbero meglio chiamare « sezioni operanti in sede periferica ».

Tutto ciò perchè in questa materia abbiamo l'aspirazione ad un perfezionismo che, forse, il Ministro dirà che è al di là delle nostre possibilità tecniche; ma io sto pensando all'importanza della riforma che abbiamo ritenuto di fare, che abbiamo deliberato di fare e per la quale abbiamo tanto atteso nel periodo in cui è rimasta vacante la giurisdizione amministrativa locale e in cui si sono accumulati ricorsi sopra ricorsi nelle segreterie del Consiglio di Stato. Vorrei credere che quanto noi facciamo non sia fatto per l'oggi soltanto, ma per l'oggi e per il domani. Desidererei pertanto che attraverso la voce non soltanto degli studiosi e dei pratici, ma anche di coloro che veramente sentono l'esigenza della giustizia nell'amministrazione e di coloro che sentono che l'amministrazione non può più essere esclusivamente rigida e severa, ma deve essere nel tempo stesso rigida e proiettata verso l'avvenire, venisse un aiuto per la grande riforma che dovrà essere fatta. Questa riforma non deve rimanere sola: comunque deve rimanere sempre ispirata alla concezione nuova dello Stato, concezione che non è soltanto regionalistica, ma è concezione di uno Stato che, attraverso la sua realizzazione regionale, verifica

e vivifica la sua struttura unitaria. Per questo, nel momento in cui decentriamo la competenza ai tribunali regionali, riaffermiamo ancora e intendiamo riaffermare che la giustizia nello Stato italiano deve essere unica, come unico deve essere l'intendimento di far progredire il popolo sia nelle sue genti più fortunate sia in quelle meno fortunate o per ragioni territoriali o per classe di provenienza. Allora in una concezione di questo genere, dando il nostro voto — e io lo darò pienamente soddisfatto — al disegno di legge che ci è proposto, sentiremo veramente di fare un passo perchè lo Stato di diritto, che deve rimanere, diventi contemporaneamente anche lo Stato della giustizia, della equità e del progresso. E quello che mi pare sia il sogno di uno Stato democratico che, anche se attraversa momenti difficili e dolorosi, vuole veramente realizzare la volontà del popolo italiano. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Venanzi. Ne ha facoltà.

V E N A N Z I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, il nostro dissenso netto al disegno di legge in esame è, in certo senso, attenuato, se paragonato a quello che già abbiamo manifestato in sede di discussione generale in occasione dell'esame del disegno di legge sulla istituzione delle sezioni regionali della Corte dei conti, il 7 e il 12 ottobre scorso. È un dissenso attenuato perchè abbiamo ben presente il fatto che ci accingiamo ad adempiere il precetto del dettato costituzionale disposto dall'articolo 125, comma secondo, e abbiamo ben presente anche di essere incalzati da una urgenza che non si può disconoscere (lo ha detto testè anche il senatore Trabucchi) derivante dalla carenza per lunghi anni di organi di giustizia amministrativa decentrati.

Tuttavia, il nostro giudizio non può nè deve essere soltanto espresso da un punto di vista tecnico. Pensiamo, anzi, che proprio la materia che stiamo trattando abbia rilevanti aspetti politici in quanto la sostanza della normativa in esame ha per oggetto la

tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione e quindi attiene alla sfera dei diritti ed al rapporto tra cittadini e la pubblica amministrazione la cui rilevanza politica balza immediatamente.

Questa tutela viene garantita dalla Costituzione sotto un doppio profilo: quello della tutela della giustizia nell'amministrazione e quello della giurisdizione nei confronti della pubblica amministrazione e a difesa degli interessi legittimi e, per quanto riguarda i casi previsti dalla legge, anche dei diritti soggettivi. Per il nostro discorso non ha particolare rilevanza il richiamo all'articolo 100 della Costituzione; hanno invece rilevanza particolare quelli di cui agli articoli 103, 113, 125, secondo comma, e 108.

Già come ha avuto occasione di rilevare lo stesso relatore, la Corte costituzionale, con la sua sentenza n. 49 del maggio 1968, ha osservato che in realtà i futuri (allora) tribunali amministrativi regionali e le sezioni di contenzioso elettorale non sono organi di giurisdizione ordinaria e non soggiacciono a tutte le norme del titolo quarto della Costituzione. Sono organi di giustizia amministrativa che l'articolo 103 della Costituzione ricollega al Consiglio di Stato rispetto al quale costituiscono giurisdizioni di primo grado. E che il Consiglio di Stato sia un organo di giurisdizione speciale non può esservi dubbio, se lo stesso articolo 103 della Costituzione distingue la giustizia amministrativa nettamente dalla giurisdizione ordinaria.

Tuttavia, proprio per questa essenziale differenza, se in una sezione specializzata, di cui al comma secondo dell'articolo 102 della Costituzione, è ammessa la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura — magistratura, per intenderci, togata, dell'autorità giudiziaria ordinaria — nei tribunali amministrativi regionali, che possono variamente (dice la stessa sentenza della Corte costituzionale) articolarsi, hanno evidentemente diritto di accesso cittadini idonei, purchè sia garantita l'indipendenza dell'organo e dei suoi componenti. Questo è il requisito essenziale.

Quindi al legislatore questa libertà di scelta consentita, nell'ambito del rispetto e, pertanto, della garanzia dell'indipendenza dell'organo e dei suoi componenti apre nuove prospettive e dà soprattutto la possibilità di collegare l'amministrazione della giustizia e in particolare della giustizia amministrativa direttamente al cittadino in pro del quale questa giustizia viene amministrata, alla tutela giurisdizionale dei suoi interessi legittimi: e perciò dà la possibilità di articolare gli organi della giustizia amministrativa in un modo del tutto diverso da quello finora attuato.

Al relatore non è naturalmente sfuggita l'importanza delle questioni che il disegno di legge solleva: ne ha ricordato innanzitutto i tormentati precedenti, gli ostacoli frapposti e superati. Però, nella raccomandazione finale, quella di rito che tutti i relatori rivolgono all'Assemblea chiedendo l'approvazione del disegno di legge, avverte — cito testualmente — che « questa approvazione verrà a rappresentare... un primo momento nella innovazione del comportamento della pubblica amministrazione e dei rimedi, giuridicamente apprestati, a garanzia dei cittadini, spesso conculcati per forza del sistema defatigatorio e arcaico, oltre che per la struttura mentale di alcuni burocrati ». Sono espressioni, collega senatore Murmura, e giudizi molto pesanti. La mia parte credo che li condivida interamente. Tuttavia non possiamo concordare nell'affermazione ottimistica — me lo consenta — che l'approvazione del disegno di legge verrà a rappresentare un primo momento nella innovazione... eccetera. Non possiamo concordare perchè — e a questo proposito dalla lettera possiamo passare a prendere in considerazione lo spirito della Costituzione — non crediamo affatto (e nella relazione del senatore Gianquinto ne è stata data puntuale e puntigliosa dimostrazione) che i tribunali amministrativi debbano intendersi come semplici organi di decentramento del Consiglio di Stato e, tanto meno, il magistrato di comodo accessibile perchè posto più vicino al cittadino. No, noi non crediamo che sia così. E la stessa collocazione dell'istituendo nuovo organo giurisdizionale di primo grado preannunciato dal-

l'articolo 103 della Costituzione (il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa) trova la sua collocazione nel titolo V, articolo 125, comma secondo, della Costituzione dove il duplice profilo della tutela della giustizia nell'amministrazione e della giurisdizione (e, cioè, della difesa del cittadino) nei confronti della pubblica amministrazione, sempre come rimedi e presidi di buon governo nei riguardi del cittadino, come singolo ed inteso nella sua espressione di collettività o di cittadinanza, è compreso ed esaltato.

Infatti, mentre con il primo comma si prevede l'istituzione dell'organo dello Stato di controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione, il secondo prescrive l'istituzione degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

Ora, forzando un po' le espressioni ed abbandonandoci a quel tanto di retorica che serve a rendere più comprensibile il concetto, si potrebbe dire che questo è l'edificio, la struttura voluta dal costituente e che invece a questo disegno ne corrisponde un altro del tutto diverso. Intendiamoci; quanto noi stiamo dicendo non vuole essere minimamente irriguardoso nei confronti di organi della Repubblica o meglio, come è detto nella Costituzione, di organi ausiliari del Governo, poichè il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, come abbiamo detto alcuni giorni fa, sono istituiti, sono organi gloriosi nella storia e nella tradizione amministrativa del nostro Paese. Le nostre osservazioni discendono da altre considerazioni che attengono alla lettera e soprattutto allo spirito della Costituzione.

Questa strutturazione innovativa fondata sul doppio grado di giurisdizione attribuisce al Consiglio di Stato in grado di appello quella funzione tipica della sua attribuzione di competenza e dà prestigio ed onora la sua altissima funzione che ne verrà accresciuta. È proprio perchè siamo profondamente convinti non solo della doverosa osservanza del principio del doppio grado della giurisdizione e di quello del decentramento, ma soprattutto della necessità dell'innovazione offerta dall'occasione finalmente imposta dall'attuazione dell'ordinamento regionale e dall'esigenza di meglio configurare la

struttura sia dell'uno come dell'altro organo, Corte dei conti e Consiglio di Stato, che noi, pur sollecitati dall'urgenza e dall'indifferibilità del provvedimento in esame, per le note ragioni, siamo tra coloro che ritengono necessario doversi considerare che tutta intera la materia, anche se non è immediatamente oggetto dell'attività legislativa, lo sia, almeno, in previsione di futuri sviluppi. Quindi chiediamo, è lecito che si chieda, che il provvedimento quanto meno non pregiudichi, non precluda, proprio perchè è di nuova istituzione, la possibilità di uno sviluppo nel senso della prospettiva della ulteriore attività legislativa.

M U R M U R A , *relatore*. Non presentate emendamenti sulla competenza e non si pregiudicherà niente.

V E N A N Z I . E, naturalmente, anche sulla composizione! Anche se potrà essere difficile un'immediata revisione e rielaborazione dell'azione amministrativa, anche se questo è innegabile, tuttavia dobbiamo muoverci in questa delicata situazione con questa preoccupazione, con questa previsione, che, d'altronde, è anche già in atto poichè è evidente che la legge delega al Governo n. 249 del 18 marzo 1968, modificata dalla legge n. 755 del 28 ottobre 1970, impone, proprio in previsione del riordinamento dell'amministrazione dello Stato e per il decentramento delle funzioni, una revisione e uno snellimento ed una nuova disciplina delle procedure amministrative.

M U R M U R A , *relatore*. È stato già fatto.

V E N A N Z I . Non è stato già fatto. Mi riferisco al primo ed al secondo comma dell'articolo 6, ed anche al terzo comma, della legge n. 755!

Nella sua relazione il senatore Murrura ha ricordato le varie possibili soluzioni che potevano essere date all'assetto nuovo del contenzioso amministrativo ed ha affermato che per l'inserimento dei tribunali amministrativi regionali nella giurisdizione amministrativa si è scelto quello inteso a configurare il sistema come un complesso aven-

te al vertice il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale; ha convenuto, tuttavia, che con la scelta, come è stata fatta nel presente disegno di legge, si è voluto optare per una « soluzione » — sono parole sue — « certo la più piana, e forse anche la meno innovatrice ». Per questo il nostro discorso diventa ancora più polemico perchè è esplicito e certo il senso politico della scelta, nulla perdendo però anche l'aspetto tecnico-giuridico che sarà più in avanti sviluppato.

Nell'assetto della Repubblica — chè di questo si tratta — la « soluzione certo la più piana e forse anche la meno innovatrice » presuppone in buona sostanza il permanere del passato, il perpetuarsi di quelle situazioni di formali e sostanziali inadempienze costituzionali, di ritardi gravi, il cui pregiudizio oggi può essere in pieno valutato. E solo oggi si possono fare i conti in perdita per la mancata tempestiva attuazione delle regioni e delle profonde innovazioni che tale realtà invece oggi con maggior forza per il ritardo impone.

È inoltre un fatto grave di responsabilità politica che molte innovazioni, troppe, siano state imposte da situazioni di disagio, di profondo malessere creato dai vuoti normativi nel vigente ordinamento voluti dalle sentenze della Corte costituzionale. E uno di questi fatti è costituito da questo disegno di legge.

Abbiamo presentato una relazione di minoranza che sarà sviluppata anche da ulteriori interventi. In particolare mi soffermerò, alla luce di quanto ho detto, su alcune questioni di rilievo che riguardano la composizione e la costituzione dell'organo e la competenza dei tribunali amministrativi regionali, così come è prevista dal disegno di legge in esame. Sul primo punto, come già abbiamo avuto occasione di dire con fermezza in Commissione, siamo per una composizione che garantisca, anche in base alla sentenza della Corte costituzionale già ricordata, introducendo subito il concorso per titoli, una struttura nuova dei tribunali amministrativi regionali. Ai restanti posti di ruolo si può e si deve accedere per concorso per esame. Questo modo di procedere, tuttavia, non può disattendere quella che per noi è una istanza democratica irrinun-

ciabile e cioè la partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia amministrativa regionale. La Costituzione, in modo particolare per le giurisdizioni speciali, con l'articolo 108 (« La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali... e degli estranei che partecipano alla amministrazione della giustizia ») consente questa innovazione che non è poi tanto profonda perchè anche, sebbene distorta, la vecchia struttura delle giunte provinciali amministrative l'aveva.

L'attenta lettura della sentenza n. 49 del 9 maggio, se per il relatore solleva alcune perplessità, per la nostra parte non ne solleva alcuna, perchè in sostanza (e bene ha fatto il nostro relatore di minoranza a riassumerla) la sentenza così conclude: « Gli altri tre componenti (delle sezioni per il contenzioso elettorale) sono designati con votazione a maggioranza del Consiglio regionale o dalla assemblea dei consiglieri provinciali... Questo tipo di scelta non sarebbe di per sè illegittimo, anche perchè il legislatore, non consentendo più di una designazione per votante, si è preoccupato di evitare che delle designazioni disponessero le sole maggioranze ». L'unica preoccupazione che esiste sarebbe quella della non sufficiente garanzia per l'indipendenza del giudice. E per questo il relatore di minoranza, collega Gianquinto, indica anche il rimedio suggerito dalla stessa Corte che per garantire compiutamente l'indipendenza degli estranei bisogna stabilire la loro non rieleggibilità.

Alla luce di questa sentenza quindi è possibile strutturare, formare la composizione e costituire dei tribunali amministrativi regionali in altro modo, dando soddisfazione all'esigenza profonda di partecipazione diretta, democratica e popolare all'amministrazione della giustizia amministrativa in primo grado.

Su questo argomento sono convinto che altri colleghi del mio Gruppo interverranno approfondendo l'illustrazione di questo aspetto particolare.

Per quanto invece attiene alla competenza risorge la questione già da noi avanzata durante lo svolgimento del dibattito, ancora, in sede di discussione generale, sul dise-

gno di legge per l'istituzione delle sezioni regionali della Corte dei conti.

Per non ripeterci (ed altri interverranno minuziosamente nel merito) tocca sottolineare proprio quell'aspetto della giurisdizione contabile che serve al relatore per respingere la possibilità di inserirla nel sistema dell'ordinamento della giustizia amministrativa di primo grado in sede regionale; e cioè che l'accertamento della responsabilità in materia di conti è procedimento di squisita natura amministrativa, ben diverso dal giudizio di conto e che rientra proprio in via naturale nell'ambito, nella competenza della giurisdizione amministrativa. Quindi non vi sarebbe nessun ostacolo per poter comprendere anche questa competenza di giurisdizione amministrativa: il giudizio di responsabilità nell'ambito della competenza del tribunale amministrativo regionale.

Quindi, accettando e condividendo quello che è stato il richiamo testè fatto dal senatore Trabucchi sulla grande importanza di questa discussione che è incalzata non soltanto dall'obbligo di un adempimento costituzionale ma anche dal carattere di urgenza particolare che deriva dal fatto che si devono costituire presto e bene questi tribunali amministrativi di primo grado della giurisdizione amministrativa; raccogliendo questa annotazione fatta dall'onorevole Trabucchi, ci auguriamo vivamente che profondamente emendando il disegno di legge in esame si giunga a soluzioni che, come bene ha chiesto il relatore di minoranza, collega Gianquinto, costituiscano un reale progresso sulla via della riforma democratica dello Stato e della pubblica amministrazione. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 12,15).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari