

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1323

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Presidente del Consiglio dei ministri**  
(BERLUSCONI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 GENNAIO 1995

---

Provvedimenti organizzativi per la giustizia amministrativa

---

**INDICE**

Relazione .....	Pag.	3
Relazione tecnica .....	»	6
Disegno di legge .....	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - Decorsi venti anni dall'insediamento e dall'entrata in funzione dei tribunali amministrativi regionali (TAR) (istituiti con legge 6 dicembre 1971, n. 1034, ma entrati in funzione il 1° gennaio 1974) l'esperienza maturata suggerisce alcuni interventi, di tipo prevalentemente organizzativo, che rendano più efficiente e sollecito l'esercizio della giurisdizione amministrativa.

Sta di fatto che gli organi della giustizia amministrativa - in primo grado, i tribunali amministrativi regionali e i corrispondenti collegi speciali residenti in Trento e Bolzano; in secondo grado, il Consiglio di Stato e il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana - debbono far fronte ad una massa di ricorsi crescente di giorno in giorno.

La domanda di giustizia, peraltro, non solo è crescente sotto il profilo quantitativo; infatti anche sotto il profilo qualitativo essa è sempre più impegnativa, per effetto della continua espansione della legislazione che assoggetta ad una disciplina minuziosa e penetrante un numero sempre maggiore di attività e di rapporti. Inoltre la legge 7 agosto 1990, n. 241, sul procedimento amministrativo rafforzando le garanzie procedurali a tutela del privato destinatario della potestà amministrativa, ha reso «giustiziabili» e sindacabili atti e comportamenti della pubblica amministrazione che dapprima sfuggivano al sindacato del giudice; anche questo produce un incremento dei ricorsi giurisdizionali amministrativi.

In conseguenza dei numerosi processi di privatizzazione recentemente attuati, è prevedibile un forte aumento dei carichi di lavoro dei TAR per effetto del nuovo contenzioso legato alla nuova qualificazione e, in particolare, alla fase di trasformazione del rapporto di lavoro; da cui la necessità di un adeguamento del personale e delle strutture

degli organi delle giurisdizioni amministrative.

Anche la funzione consultiva del Consiglio di Stato ha avuto, negli ultimi anni, un considerevole incremento quantitativo e qualitativo. Basti considerare che la legge 23 agosto 1988, n. 400, rendendo necessario il parere del Consiglio di Stato su tutti gli schemi di regolamento, compresi quelli da emanare con decreto ministeriale, determina un considerevole flusso di affari consultivi, che debbono essere evasi in tempi molto ristretti e comportano l'esame di schemi di provvedimenti articolati in numerose e complesse disposizioni, spesso di argomento spiccatamente specialistico.

Proprio queste ultime osservazioni giustificano la proposta della istituzione di una sezione specializzata del Consiglio di Stato per la funzione consultiva in materia di atti normativi; proposta contenuta nell'articolo 1 del disegno di legge.

Una disposizione in tutto simile è contenuta in un precedente disegno di legge, già approvato dal Consiglio dei ministri, recante misure per l'accelerazione dei giudizi e previsioni di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo (vedi atto Senato n. 1124). Sembra evidente, però, che tale disposizione abbia nel presente disegno di legge una *sedes materiae* più appropriata; essa pertanto sarà stralciata da quel disegno di legge per avere corso nel presente.

L'articolo 2 prevede l'istituzione di nuove sezioni staccate di TAR: precisamente quattro nuove sezioni staccate, in altrettante regioni. La scelta è giustificata dall'importanza demografica delle regioni interessate, o, nel caso della Sardegna, da ben note ragioni geografiche.

L'istituzione della nuova sezione consultiva del Consiglio di Stato e delle quattro sezioni staccate dei TAR verrà realizzata, in

linea di principio, nell'ambito delle ordinarie risorse di bilancio degli organi interessati, con un parziale reintegro finanziario nel limite massimo di un miliardo di lire.

L'articolo 3 contiene disposizioni in materia di organico. Il comma 1 prevede un aumento di organico di venti unità - di cui tre nella qualifica di presidente - per il Consiglio di Stato e di sessanta unità per i TAR. L'incremento di personale in apparenza è superiore alle esigenze derivanti dall'istituzione della nuova sezione consultiva del Consiglio di Stato e delle sezioni staccate di TAR; ma resta di gran lunga inferiore, in proporzione, all'aumento quantitativo e qualitativo dei nuovi affari giurisdizionali e consultivi registrato a partire dalle ultime disposizioni in materia, che sono quelle della legge 27 aprile 1982, n. 186.

L'aumento di organico, dunque, permetterà di aumentare anche la produttività dei collegi già esistenti; fra l'altro, anche con la costituzione di nuove «sezioni interne» (attuabili con atti amministrativi) nei tribunali amministrativi.

In questo contesto, risulta opportuna anche una revisione dell'articolo 19 della legge n. 186 del 1982, con particolare riferimento ai criteri di provvista dei consiglieri di Stato.

Com'è noto, prima della istituzione dei TAR il reclutamento dei magistrati del Consiglio di Stato avveniva in ragione della metà mediante concorso pubblico per titoli ed esami (notoriamente il più selettivo e qualificante di tutti i concorsi nell'ambito della pubblicazione amministrazione) e per l'altra metà mediante la nomina governativa riservata a personalità di elevatissima qualificazione professionale e di comprovata esperienza nell'amministrazione attiva o in altre magistrature o nella professione forense o nell'insegnamento universitario.

Con l'istituzione dei TAR, la legge n. 1034 del 1971, ferma la quota della metà destinata al concorso pubblico, ridusse ad un quarto la quota attribuita alle nomine governative, e riservò il restante quarto ai magistrati amministrativi regionali più anziani. Veniva così assicurato un collegamento fra la magistratura del Consiglio di

Stato e quella dei TAR, senza detrimento dell'accesso per concorso.

La legge n. 186 del 1982 ha modificato le quote, riservando la metà dei posti alla progressione dei magistrati amministrativi regionali e solo un quarto al concorso pubblico. Non si può certo dire che questa innovazione abbia inciso negativamente, da alcun punto di vista, sulla qualificazione dei Consiglieri di Stato di vecchia e di nuova nomina; tuttavia sono emersi alcuni inconvenienti che inducono ad un attento ripensamento.

In primo luogo, si osserva che la quota del 50 per cento dei posti riservata ai magistrati amministrativi regionali anziani sembra superare le stesse aspettative ed aspirazioni di questa categoria, considerato che è quantitativamente rilevante il fenomeno di magistrati che, avendo maturato le condizioni per il passaggio di ruolo, vi rinunciano, ritenendo preferibile concorrere al conferimento delle funzioni di presidente di TAR o di sezione staccata o di sezione interna, o anche rimanere, puramente e semplicemente, ad esercitare le funzioni di componente del collegio giudicante in sedi periferiche ad essi più gradite per ragioni strettamente personali. Approssimativamente si può dire che si sta consolidando una linea di tendenza per cui solo una metà degli aventi titolo accetta il passaggio al Consiglio di Stato; è verosimile che con l'istituzione di nuove sezioni staccate e di nuove sezioni interne questo fenomeno tenda ad accentuarsi.

In secondo luogo, si osserva che il ristrettissimo numero dei posti disponibili per il concorso (negli ultimi anni quasi tutti i bandi sono stati per un solo posto, pochissimi per due o più) provoca disagio tanto alla commissione giudicatrice, costretta a difficili scelte, quanto ai concorrenti, sottoposti ad una selezione eccessivamente severa. Va sottolineato che a risentire di questo stato di cose sono soprattutto i più valenti fra i giovani magistrati di tribunale amministrativo, che per ovvie ragioni sono i più interessati fra i potenziali candidati.

In terzo luogo, va detto che anche in linea di principio vi sono valide ragioni per

restituire il giusto peso al criterio della selezione per merito (verificato attraverso qualificatissimi esami scritti ed orali) rispetto al criterio dell'anzianità, ai fini del reclutamento dei magistrati di una giurisdizione superiore.

Il piano delle assunzioni viene articolato in tre annualità per tener conto dei necessari tempi tecnici per un'armonica distribuzione delle procedure concorsuali nel triennio 1995-1997, e per tener conto del presumibile periodo di tempo necessario all'*iter* parlamentare per l'approvazione del presente provvedimento.

Con l'articolo 4 si introduce una limitata forma di reversibilità dei passaggi di ruolo: si prevede che i consiglieri di Stato, nominati presidenti di TAR possano rientrare, a domanda, nel ruolo di provenienza e che allo stesso modo i magistrati amministrativi regionali, trasferiti nel ruolo del Consiglio di Stato, possano rientrare nel ruolo di provenienza. Gli interessati riprenderanno, in

entrambi i casi, la posizione di ruolo che avrebbero raggiunto se non fossero transitati ad altro ruolo.

Tale rientro può avvenire anche in soprannumero, ma con obbligo di riassorbimento e quindi in ogni caso senza maggiori oneri per la finanza pubblica.

Le norme dell'articolo 5 - che riprendono le disposizioni di un decreto-legge decaduto e non reiterato, *in parte qua*, solo per rispetto al criterio dell'urgenza (\*) - rispondono all'esigenza di rendere permanente una regola di progressione nelle qualifiche dei magistrati amministrativi regionali, già applicata ininterrottamente, sia pure solo a titolo transitorio, a partire dal 1982. Sono previsti anche gli opportuni correttivi affinché questa agevolazione non si risolva in un pregiudizio di carriera a danno dei consiglieri di Stato.

(\*) Articolo 14, comma 7, del decreto-legge 27 agosto 1994, n. 514.

## RELAZIONE TECNICA

## STIMA DEGLI ONERI A REGIME (a partire dal 1997)

I - *Personale di magistratura* (art. 3: piano triennale delle assunzioni)

## Aumento di personale:

a) Presidenti di sezione n. 3 unità a lire 170.000.000 .....	L.	510.000.000
b) Consiglieri di Stato n. 20 unità a lire 160.000.000 .....	»	3.200.000.000
c) Magistrati regionali n. 60 unità a lire 105.000.000 .....	»	6.300.000.000
		<hr/>
Totale (in cifra tonda)...	L.	10.000.000.000

II - *Nuove strutture* (artt. 1 e 3)

## Importo integrativo:

(pro quota per ciascun anno del triennio 1995-1997) .....	L.	1.000.000.000
--	----	---------------

III - *Abbreviazione di carriera* (art. 5)

n. 80 unità per lire 2.500.000 .....	L.	200.000.000
--------------------------------------	----	-------------

TOTALE GENERALE ... L. 11.200.000.000

---

---

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Sezione consultiva per gli affari normativi)*

1. È istituita la sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi.

2. Sono assegnati alla sezione i disegni di legge per i quali il Governo chieda il parere del Consiglio di Stato, gli schemi dei decreti legislativi, nonché quelli degli altri atti normativi per i quali il parere del Consiglio di Stato è prescritto per legge o è richiesto facoltativamente dall'amministrazione. La sezione esamina altresì, su richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato, gli schemi di normative dell'Unione europea.

3. Il presidente del Consiglio di Stato può assegnare alla sezione di cui al presente articolo la trattazione di ulteriori affari.

4. Il parere del Consiglio di Stato è sempre reso in adunanza generale per gli atti aventi forza e valore di legge e per i regolamenti governativi di cui ai commi 1 e 2, dell'articolo 17, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni.

## Art. 2.

*(Nuove sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali)*

1. All'articolo 1, terzo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, dopo la parola: «Sicilia» sono aggiunte le seguenti: «Piemonte, Veneto, Toscana, Sardegna».

## Art. 3.

*(Organico della magistratura amministrativa)*

1. Nella tabella A allegata alla legge 27 aprile 1982, n. 186, il numero dei presidenti

di sezione del Consiglio di Stato è aumentato di tre unità; quello dei consiglieri di Stato di venti unità; quello dei magistrati amministrativi regionali di sessanta unità.

2. L'articolo 19 della legge 27 aprile 1982, n. 186, è così modificato:

a) al primo comma, numero 1), le parole: «in ragione della metà» sono sostituite dalle seguenti: «in ragione di un quarto»;

b) al primo comma, numero 3), le parole: «in ragione di un quarto» sono sostituite dalle seguenti: «in ragione della metà».

3. La copertura dei posti che si renderanno disponibili per il concorso di cui all'articolo 19, primo comma, numero 3), della legge 27 aprile 1982, n. 186, per effetto degli aumenti di organico delle qualifiche di presidente di sezione e di consigliere di Stato di cui al comma 1, nonché quella dei posti aumentati nell'organico dei magistrati amministrativi regionali, sarà effettuata distribuendo i posti stessi, ai fini dell'inserimento nei rispettivi bandi di concorso, in tre annualità.

#### Art. 4.

##### *(Passaggi di ruolo)*

1. Nella legge 27 aprile 1982, n. 186, dopo l'articolo 19 è inserito il seguente:

«Art. 19-bis. - 1. Salve le disposizioni relative al conferimento della qualifica di presidente di sezione del Consiglio di Stato, i consiglieri di Stato, nominati presidenti di tribunale amministrativo regionale, ed i consiglieri di tribunale amministrativo regionale, nominati consiglieri di Stato ai sensi dell'articolo 19, primo comma, numero 1), sono restituiti, a domanda, al ruolo di provenienza.

2. I passaggi di ruolo di cui al comma 1 sono disposti anche in soprannumero, salvo riassorbimento, ed i relativi provvedimenti producono effetti dalla data della domanda. Il magistrato restituito al ruolo di provenienza vi occupa la posizione che avrebbe raggiunto se non ne fosse uscito.».



2. I posti che si rendono vacanti nel ruolo dei consiglieri di Stato per effetto dell'esercizio della facoltà prevista dall'articolo 19-bis, comma 1, della legge 27 aprile 1982, n. 186, da parte di magistrati nominati consiglieri di Stato prima della data di entrata in vigore della presente legge, non sono computati ai fini della formazione delle quote di cui all'articolo 19, primo comma, della citata legge numero 186 del 1982 e vanno ad incrementare i posti da coprire nel modo previsto dal numero 1) dello stesso comma.

#### Art. 5.

##### *(Progressione in carriera)*

1. Le disposizioni di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, e all'articolo 1, comma 2, della legge 3 gennaio 1991, n. 3, continuano ad applicarsi ai referendari e primi referendari dei TAR nonchè agli avvocati dello Stato alla prima ed alla seconda classe di stipendio, senza modificare i relativi ruoli di anzianità. Ai consiglieri di Stato, di cui all'articolo 19, primo comma, numeri 2) e 3), della legge 27 aprile 1982, n. 186, la cui nomina sia disposta dopo la data di entrata in vigore della presente legge, è riconosciuta un'integrazione dell'anzianità nella qualifica pari a quattro anni.

2. L'anzianità nella qualifica dei consiglieri di Stato, di cui alle nomine disposte anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, è rideterminata ai soli fini giuridici mediante un'integrazione dell'anzianità pari a quattro anni, senza incidere ai fini dell'applicazione dell'articolo 21, primo comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186, sulla posizione dei magistrati amministrativi regionali che abbiano conseguito la qualifica di consigliere avvalendosi del disposto di cui all'articolo 50, settimo comma, della medesima legge.

3. Non produce alcun effetto ai fini retributivi l'applicazione del comma 2:

a) ai magistrati, nominati consiglieri di Stato ai sensi dell'articolo 19, primo

comma, numero 1), della legge 27 aprile 1982, n. 186, che, nella posizione di magistrato amministrativo regionale, abbiano usufruito del beneficio di cui all'articolo 50, settimo comma, della legge stessa, ovvero del beneficio di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 13 luglio 1990, n. 189;

b) ai magistrati che siano stati destinatari del disposto dell'articolo 23, sesto comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186;

c) ai magistrati che per qualifica o per anzianità nella qualifica precedano quelli di cui alle lettere a) e b).

#### Art. 6.

##### *(Copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 2.000.000.000 per l'anno 1995, in lire 6.000.000.000 per l'anno 1996 ed in lire 11.200.000.000 a decorrere dall'anno 1997, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1995-1997, sul capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1995, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

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