

N. 3410

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore SCHIFANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 LUGLIO 1998

Norme in materia di giustizia amministrativa

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge	» 5

ONOREVOLI SENATORI. - L'esigenza di misure volte ad accelerare la definizione del processo amministrativo non è certamente nuova, ma vi sono attualmente ragioni che rendono necessari, in tempi brevi, alcuni interventi a livello normativo, allo scopo di accelerare e razionalizzare lo svolgimento del processo, nonché di assicurare maggiore efficacia ai provvedimenti istruttori, a quelli cautelari e a quelli con i quali si sancisce l'obbligo di provvedere da parte della pubblica amministrazione.

Vanno in primo luogo inserite alcune disposizioni tendenti a limitare il più possibile i ritardi dovuti ad esigenze di approfondimento istruttorio, anche sollecitando le amministrazioni detentrici degli atti necessari per una completa cognizione della causa.

A questo riguardo, la problematica dell'istruttoria nel giudizio amministrativo si pone in termini assai diversi rispetto al giudizio civile; infatti, la posizione del ricorrente non può essere assimilata, se non in parte, a quella dell'attore del giudizio civile, nè quella dell'amministrazione resistente alla posizione del convenuto: non si può parlare, se non per taluni profili, di un vero e proprio onere della prova, ma semmai si deve dire che l'amministrazione ha il dovere di fornire al giudice tutta la documentazione attinente al provvedimento impugnato, senza distinguere fra i documenti favorevoli e quelli contrari alla sua difesa; tale documentazione, piuttosto che «prova» in senso stretto, va considerata come materiale su cui il giudice esprime il suo giudizio. In questa prospettiva non sono trasponibili nel giudizio amministrativo concetti come la disponibilità della prova, la preclusione, la decisione allo stato degli atti.

Allo scopo di una più celere conclusione sostanziale della controversia (e, quindi, dello stato di incertezza sia per il privato che per la pubblica amministrazione), appare particolarmente utile evitare che la dichiarazione dell'obbligo di provvedere da parte della pubblica amministrazione (che di per sè non soddisfa l'interesse sostanziale del ricorrente) sopraggiunga dopo i lunghi tempi del processo ordinario e richieda ulteriori complesse procedure per il suo adempimento.

Si propone, pertanto, di trasformare il ricorso contro il cosiddetto silenzio-rifiuto della pubblica amministrazione in un procedimento di urgenza, definibile dunque in tempi brevi, prevedendo altresì un passaggio immediato alla fase dell'ottemperanza, eventualmente anche con l'esercizio di poteri sostitutivi. A tale scopo è finalizzato l'articolo 2.

Una delle esigenze più sentite è quella di modificare l'attuale sistema di tutela cautelare, che, attualmente, può portare in certi casi ad una vera e propria paralisi dell'attività amministrativa a causa della sospensione dei provvedimenti impugnati cui segue solo dopo molto tempo la decisione del merito della controversia.

È noto, infatti, che gran parte della tutela degli interessi legittimi dei privati si realizza in questa fase. La proposta sancisce anche normativamente quella estensione delle «misure cautelari» al di là della tradizionale formula della «sospensione», che già di fatto è stata realizzata dalla giurisprudenza. In secondo luogo, si ritiene necessario introdurre la possibilità di misure cautelari provvisorie, adottabili in caso di grave necessità ed urgenza, nelle more della trattazione in camera di consiglio davanti al collegio. Si prevede poi la possibilità che il collegio, in-

vestito della domanda cautelare, adotti senz'altro una decisione definitiva del merito, qualora il ricorso risulti manifestamente irricevibile, inammissibile, infondato, eccetera; questa innovazione verosimilmente semplificherà notevolmente l'attività dei giudici amministrativi e diminuirà le pendenze, evitando quella che molte volte non è altro che una duplicazione di giudizi. Appare poi opportuno prevedere anche in tale fase la condanna alle spese e razionalizzare l'istituto del ricorso di ottemperanza nell'ambito della fase cautelare. Infine, si propone l'abbreviazione dei termini per l'impugnazione delle ordinanze. A tale scopo è finalizzato l'articolo 3.

Un'altra importante innovazione è la proposta di attribuire al giudice amministrativo la facoltà di emettere provvedimenti decisori in forma semplificata nei casi in cui la manifesta infondatezza, inammissibilità, eccetera, del ricorso renda superflua una motivazione redatta con la tradizionale complessità. A tale scopo è finalizzato l'articolo 4. Con l'articolo 9, invece, si vuole riformare la composizione del Consiglio di presidenza al fine di promuovere un maggiore equilibrio tra la rappresentanza dei consiglieri di Stato e quella dei magistrati dei TAR introducendo alcune strategiche modifiche alla struttura di tale organo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Disposizioni sull'istruttoria
nel processo amministrativo)*

1. Al secondo comma dell'articolo 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, dopo le parole: «copia del provvedimento impugnato» sono inserite le seguenti: «e dei documenti di cui il ricorrente intenda avvalersi in giudizio» e le parole: «del provvedimento medesimo» sono sostituite dalle seguenti: «degli atti e dei documenti medesimi».

2. Al quarto comma dell'articolo 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, le parole: «all'atto di costituirsi in giudizio» sono sostituite dalle seguenti: «, entro i sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per il deposito del ricorso,» e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e quelli emanati successivamente al provvedimento impugnato di cui l'amministrazione intenda avvalersi in giudizio».

3. Il quinto comma dell'articolo 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è sostituito dal seguente:

«Ove l'amministrazione non provveda all'adempimento, il Presidente, ovvero un magistrato da lui delegato, ordina, anche su istanza di parte, l'esibizione degli atti e dei documenti nel tempo e nei modi opportuni».

4. Al primo comma dell'articolo 44 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e successive modificazioni, sono aggiunte, in fine, le parole: «ovvero disporre consulenza tecnica».

5. Il secondo comma dell'articolo 44 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno

1924, n. 1054, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«La decisione sui mezzi istruttori è adottata, mediante ordinanza, dal presidente della sezione ovvero dal collegio, il quale può anche delegare un magistrato all'espletamento dell'istruttoria. Con la stessa ordinanza è contestualmente fissata la data della successiva udienza di trattazione del ricorso».

6. All'articolo 23 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«I documenti prodotti davanti al tribunale amministrativo regionale non possono essere ritirati dalle parti prima che il giudizio sia definito con sentenza passata in giudicato e, nel caso di appello, sono trasmessi al giudice di secondo grado unitamente al fascicolo d'ufficio».

Art. 2.

(Ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione)

1. I ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione sono decisi in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. La decisione del tribunale sul silenzio è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica o, in mancanza, entro novanta giorni dalla pubblicazione. Nel giudizio d'appello si seguono le stesse regole.

2. In caso di totale o parziale accoglimento del ricorso di primo grado, il giudice ordina all'amministrazione di provvedere entro un dato termine. In tal caso, decorso il termine per l'appello, ovvero dopo la pronuncia del Consiglio di Stato, il giudizio prosegue dinanzi al tribunale amministrativo regionale, il quale nomina un commissario che provveda in luogo dell'amministrazione qualora quest'ultima resti ancora inadempiute.

3. In caso di ottemperanza da parte dell'amministrazione all'ordine impartito ai sensi del comma 2, il ricorrente può proporre motivi aggiunti dinanzi al giudice di primo grado. Il giudizio prosegue successivamente a norma degli articoli 21 e seguenti della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, nonchè delle disposizioni della presente legge.

Art. 3.

(Disposizioni sul processo cautelare)

1. Il settimo comma dell'articolo 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è sostituito dai seguenti:

«Se il ricorrente, allegando danni gravi ed irreparabili derivanti dall'esecuzione dell'atto impugnato, ovvero dal comportamento inerte dell'amministrazione, chiede l'emanazione di misure cautelari, sull'istanza il tribunale amministrativo regionale pronuncia con ordinanza motivata, emessa in camera di consiglio. I difensori delle parti debbono essere sentiti in camera di consiglio, ove ne facciano richiesta.

Prima della trattazione della domanda cautelare, in caso di estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio, il ricorrente può, contestualmente alla domanda cautelare o con separata istanza notificata alle controparti, chiedere al Presidente del tribunale amministrativo regionale, o della sezione cui il ricorso è assegnato, di disporre misure cautelari provvisorie. Il Presidente provvede con decreto motivato, anche in assenza di contraddittorio. Il decreto è efficace sino alla pronuncia del collegio cui l'istanza cautelare è sottoposta nella prima camera di consiglio utile. Le predette disposizioni si applicano anche dinanzi al Consiglio di Stato, in caso di appello contro un ordinamento cautelare e in caso di domanda di sospensione della sentenza appellata.

In sede di decisione della domanda cautelare, il tribunale amministrativo regionale, accertata la completezza del contraddittorio

ed ove ne ricorrano i presupposti, può definire il giudizio nel merito a norma dell'articolo 26. Ove sia necessaria l'integrazione del contraddittorio, il collegio dà le opportune disposizioni, fissando contestualmente la data della successiva trattazione in camera di consiglio ed emanando, ove ne sia il caso, misure cautelari interinali. Le predette disposizioni si applicano anche davanti al Consiglio di Stato, in caso di domanda di sospensione della sentenza appellata.

Con l'ordinanza che rigetta la domanda cautelare, ovvero la dichiara inammissibile o irricevibile, e con l'ordinanza che rigetta, ovvero dichiara inammissibile o irricevibile, l'appello contro un'ordinanza cautelare, il giudice provvede anche sulle spese del procedimento cautelare.

L'ordinanza del tribunale amministrativo di accoglimento della richiesta cautelare contiene la fissazione della data di trattazione nel merito del ricorso. La disposizione si applica anche all'ordinanza con cui il Consiglio di Stato sospende l'efficacia della sentenza di primo grado.

La domanda di revoca o modifica delle misure cautelari concesse e la riproposizione della domanda cautelare respinta sono ammissibili solo se motivate con riferimento a fatti sopravvenuti.

Nel caso che l'amministrazione non abbia prestato ottemperanza alle misure cautelari concesse, o vi abbia adempiuto solo parzialmente, la parte interessata può con istanza motivata chiedere al giudice le opportune disposizioni attuative. Il giudice esercita i poteri di cui all'articolo 27, numero 4), del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e dispone l'esecuzione indicandone le modalità e, ove occorra, il funzionamento che deve provvedere».

2. All'articolo 28 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, dopo il secondo comma, è inserito il seguente:

«Contro le ordinanze dei tribunali amministrativi regionali con cui si decide soltan-

to l'istanza cautelare ed eventualmente sulle relative spese, è ammesso ricorso in appello, da proporre nel termine di sessanta giorni dalla notificazione dell'ordinanza, ovvero di centoventi giorni dalla sua emanazione».

3. Per l'impugnazione delle ordinanze già emanate alla data di entrata in vigore della presente legge, il termine di centoventi giorni decorre da quest'ultima data, sempre che ciò non comporti riapertura o prolungamento del termine previsto dalla normativa anteriore.

Art. 4.

(Provvedimenti decisori in forma semplificata)

1. All'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, l'ultimo comma è sostituito dai seguenti:

«Nel caso in cui ravvisi la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il tribunale amministrativo regionale decide con ordinanza succintamente motivata. Nel caso in cui ne ravvisi la manifesta fondatezza, la motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo, ovvero, se del caso, ad un precedente conforme.

Nei casi indicati nel comma precedente, nonchè quando lo ritenga opportuno, il Consiglio di Stato decide con ordinanza succintamente motivata, che può essere redatta anche in calce al ricorso.

In ogni caso, il giudice provvede anche sulle spese di giudizio, applicando le norme del codice di procedura civile».

Art. 5.

(Definizione del giudizio in secondo grado)

1. Il primo comma dell'articolo 34 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è sostituito dal seguente:

«Il Consiglio di Stato, se riconosce fondato il ricorso in appello, riforma la deci-

sione impugnata e definisce la controversia, previa, occorrendo l'integrazione del contraddittorio e dell'istruttoria. Non si può rinunciare al ricorso proposto innanzi ai tribunali amministrativi regionali per ottenere l'annullamento della decisione impugnata».

2. L'articolo 35 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è abrogato.

Art. 6.

(Ricorso al Consiglio di Stato avverso sentenze dei tribunali amministrativi regionali)

1. Le sentenze dei tribunali amministrativi regionali possono essere impugnate con ricorso al Consiglio di Stato:

a) per motivi attinenti alla giurisdizione o alla competenza;

b) per nullità della sentenza o vizio del procedimento;

c) per violazione o falsa applicazione di norme di diritto nonchè per omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, prospettato dalle parti o rilevabile d'ufficio.

2. Con il ricorso al Consiglio di Stato possono essere riproposti unicamente specifici motivi di censura avverso la sentenza impugnata.

3. Il Consiglio di Stato decide sulla base degli atti e documenti già acquisiti nel corso del processo di primo grado nonchè dei fatti eventualmente sopravvenuti.

4. Al primo comma dell'articolo 29 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «I termini dei ricorsi avverso le ordinanze cautelari sono ridotti alla metà e non si applica loro la sospensione estiva».

Art. 7.

(Adempimento dell'obbligo di conformarsi al giudicato)

1. All'articolo 37 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«Il giudice amministrativo provvede per l'adempimento dell'obbligo dell'autorità

amministrativa di conformarsi, per quanto riguarda il caso deciso, al giudicato dell'autorità giudiziaria ordinaria o amministrativa anche in materia di diritti soggettivi.

Il giudice amministrativo può nominare, fra gli agenti pubblici, commissari che svolgono, sotto il suo controllo, l'attività necessaria all'attuazione del giudicato. Egli liquida il compenso, ponendolo a carico dell'autorità amministrativa inadempiente.

Il giudice amministrativo può condannare l'autorità amministrativa a pagare alla parte avversaria una somma quotidiana, a titolo di penale, fino alla cessazione dell'inadempienza».

Art. 8.

(Fascicoli dei ricorsi)

1. I documenti acquisiti ai fascicoli dei tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale non sono restituiti fino a che la pronuncia del giudice non sia passata in giudicato.

Art. 9.

(Modificazione della composizione del consiglio di presidenza della giustizia amministrativa)

1. L'articolo 7 della legge 27 aprile 1982, n. 186, è sostituito dal seguente:

«Art. 7. - *(Composizione del consiglio di presidenza)*. - 1. Il consiglio di presidenza è costituito con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Esso ha sede in Roma, presso il Consiglio di Stato, ed è composto:

a) dal presidente del Consiglio di Stato;

b) dai due presidenti di sezione del Consiglio di Stato più anziani nella qualifica in servizio presso il Consiglio di Stato;

c) da tre magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato;

d) da sei magistrati in servizio presso i tribunali amministrativi regionali, di cui almeno due con qualifica non inferiore a consigliere del tribunale amministrativo regionale;

e) da quattro cittadini eletti dalle due Camere tra i professori universitari ordinari di materie giuridiche o gli avvocati con quindici anni di esercizio professionale;

f) da due magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato con funzioni di supplenti dei componenti di cui alla lettera *c)*;

g) da due magistrati in servizio presso i tribunali amministrativi regionali, di cui almeno uno con qualifica di consigliere, con funzioni di supplenti di componenti di cui alla lettera *d)*.

2. All'elezione dei componenti di cui alle lettere *c)* e *f)* del comma 1, nonché di quelli di cui alle lettere *d)* e *g)* del medesimo comma, partecipano, rispettivamente, i magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato e presso i tribunali amministrativi regionali, senza distinzione di categoria, con voto personale, segreto e diretto.

3. I componenti elettivi durano in carica tre anni e non sono immediatamente rieleggibili.

4. I membri eletti che nel corso del triennio perdono i requisiti di eleggibilità o si dimettono o cessano per qualsiasi causa dal servizio oppure passano dal Consiglio di Stato ai tribunali amministrativi regionali o viceversa, sono sostituiti, per il restante periodo, dai magistrati appartenenti al corrispondente gruppo elettorale che seguono gli eletti per il numero dei suffragi ottenuti.

5. I cittadini di cui alla lettera *e)* del comma 1 non possono esercitare alcuna attività suscettibile di interferire con le funzioni del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali. Ad essi si applica il disposto dell'articolo 12 della legge 13 aprile 1988, n. 117.

6. I membri supplenti partecipano alle sedute del consiglio di presidenza in caso di assenza o impedimento dei componenti

eletti effettivi. I membri di diritto di cui alla lettera *b*) del comma 1 sono sostituiti, in caso di assenza o di impedimento dai presidenti di sezione in servizio presso il Consiglio di Stato che seguono nell'ordine di anzianità.

7. Le funzioni di vice presidente sono attribuite al componente con qualifica più elevata o, in caso di parità, al più anziano nella qualifica tra i magistrati di cui alla lettera *b*) del comma 1. Il vice presidente sostituisce il presidente ove questi sia assente o impedito.

8. Il consiglio di presidenza elegge il Presidente fra i componenti eletti dalle due Camere».

