

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,  
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

### 116° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 GENNAIO 1992

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente ELIA

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Istituzione delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti e istituzione di sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali» (2787-B), approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

«Istituzione di sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali» (2787-bis), risultante dallo stralcio - deliberato dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente nella seduta pomeridiana dell'8 gennaio 1992 - degli

articoli da 7 a 12 e delle connesse tabelle del disegno di legge n. 2787

##### (Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 3, 7 e passim
ACONE (PSI) .....	6, 8, 9 e passim
ACQUARONE (DC) .....	5, 7, 8 e passim
CABRAS (DC) .....	16
D'ONOFRIO, sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e gli affari regionali ...	10
GALEOTTI (Com.-PDS) .....	3, 7, 14
MAFFIOLETTI (Com.-PDS) .....	5
MAZZOLA (DC) .....	6, 14
MURMURA (DC), relatore alla Commissione .....	3, 9, 10 e passim
RICEVUTO (PSI) .....	15

*I lavori hanno inizio alle ore 12,15.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

«**Istituzione delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti e istituzione di sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali**» (2787-B), approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

«**Istituzione di sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali**» (2787-bis), risultante dallo stralcio - deliberato dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente nella seduta pomeridiana dell'8 gennaio 1992 - degli articoli da 7 a 12 e delle connesse tabelle del disegno di legge n. 2787  
(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Istituzione delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti e istituzione di sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali», approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati.

Vorrei preliminarmente rilevare che il disegno di legge n. 2787-B ritorna all'ordine del giorno della Commissione avendo la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati riformulato l'articolo 18, recante la copertura finanziaria del titolo I del disegno di legge, e ripristinato il titolo II, che istituisce sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali, precedentemente stralciato dal Senato.

Non posso negare che sull'argomento le incertezze si sono accresciute. Infatti, nel corso della riunione del 16 gennaio, il Consiglio dei Ministri ha deliberato un disegno di legge, concernente nuove regole in materia di rapporto di lavoro e di impiego, che deferisce le controversie di lavoro riguardanti i pubblici dipendenti alla giurisdizione del giudice ordinario, lasciando al giudice amministrativo i rapporti riguardanti il personale dirigenziale e quelli cui non si applicano le nuove disposizioni sulla privatizzazione. Questo determinerà senz'altro uno snellimento dei carichi di lavoro dei giudici amministrativi rendendo forse ancor meno plausibile l'istituzione di nuovi organismi a carattere decentrato.

Si introducono elementi di difficile e incerta previsione circa il lavoro dei TAR ma non ho la possibilità di fare valutazioni accettabili al momento.

Su materia connessa è iscritto all'ordine del giorno anche il seguente disegno di legge: «Istituzione di sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali», risultante dallo stralcio - deliberato dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente nella seduta pomeridiana dell'8 gennaio 1992 - degli articoli da 7 a 12 e delle connesse tabelle del disegno di legge n. 2787.

Per i motivi dianzi accennati e data la connessione delle materie, propongo che i due disegni di legge siano discussi congiuntamente. Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Prego il senatore Murmura di riferire alla Commissione sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, dobbiamo soffermarci solo sulle parti innovative introdotte al testo dalla Camera dei deputati. Vi è il ripristino puro e semplice del titolo II che attiene alle sezioni staccate dei tribunali amministrativi regionali, su cui sia il relatore che il Governo erano stati messi in minoranza dagli altri componenti della Commissione.

Vorrei sottolineare che solo una discussione sollecitata da parte della Commissione potrà consentire l'approvazione definitiva della normativa; ricordo che in tre regioni (Campania, Calabria e Puglia) sono già state istituite sezioni staccate della Corte dei Conti, circostanza che determina una disparità rispetto alle altre regioni.

Il senatore Cabras ha presentato un emendamento al fine di prevedere l'istituzione di direttori generali per il personale amministrativo. È una modifica che avevamo valutato sulla quale, anche in accoglimento del parere formulato dalla Commissione bilancio, non avevamo più insistito.

Il senatore Acquarone ha preannunciato un emendamento con il quale si prevede che le sezioni staccate del TAR possano essere presiedute da un presidente proveniente dal Consiglio di Stato, di modo che non vengano riservate precedenza ai magistrati appartenenti ai TAR, così come oggi avviene.

Un ulteriore emendamento, che potrebbe essere formalizzato, riguarda la presidenza dei collegi sindacali delle società per azioni che dovrebbero nascere a seguito dell'approvazione delle disposizioni sulla privatizzazione.

Onorevoli colleghi, ritengo opportuno approvare il disegno di legge senza alcuna modifica, anche se esistono validi motivi per continuare a discutere dell'argomento.

Per queste ragioni, raccomando alla Commissione la sollecita approvazione del testo così come è pervenuto dall'altro ramo del Parlamento.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore Murmura per i chiarimenti forniti alla Commissione. Prima di aprire la discussione generale, vorrei invitare i colleghi a valutare con molta attenzione la presentazione di eventuali emendamenti poichè esiste il rischio che il provvedimento non possa venire approvato in tempo utile dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale e comunico che il senatore Cabras ha presentato il seguente emendamento, sulla cui ammissibilità mi riservo di adottare una decisione:

*Dopo l'articolo 1, inserire il seguente:*

«Art. 1-bis.

1. Dalla data di insediamento dell'ultima delle sezioni giurisdizionali regionali sono soppresse le sezioni giurisdizionali ordinarie I e II per

le materie di contabilità pubblica, la III sezione per le pensioni civili, la IV sezione per le pensioni militari, nonché le cinque sezioni speciali per le pensioni di guerra.

2. Alle esigenze di magistrati per le sezioni giurisdizionali regionali provvede il consiglio di presidenza della Corte dei conti a mezzo di assegnazione su domanda degli interessati. Altri magistrati potranno essere assegnati alle sezioni regionali anche senza il loro consenso, per un periodo non inferiore a due anni. Sono istituiti due posti di dirigente generale. La nomina a dirigente generale è conferita con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il consiglio di amministrazione della Corte dei conti.

3. Presso ciascuna sezione regionale è istituito un posto di primo dirigente da assegnare presso la segreteria della sezione cui compete.

4. Per l'accesso alla qualifica di primo dirigente e per i posti che si renderanno liberi nel successivo triennio dall'emanazione della presente legge si provvederà, in via transitoria, mediante i seguenti sistemi:

a) il 25 per cento dei posti disponibili con le modalità previste dall'articolo 1, primo comma, lettera a), della legge 10 luglio 1984, n. 301;

b) il 25 per cento dei posti disponibili attraverso concorso per titoli, integrato da esame colloquio al quale potranno partecipare i dipendenti della Corte dei conti che abbiano maturato dieci anni di effettivo servizio e che rivestano almeno l'8a qualifica funzionale;

c) il 50 per cento dei posti disponibili attraverso corso-concorso di formazione dirigenziale da espletarsi con le modalità di cui all'articolo 3 della legge 10 luglio 1984, n. 301.

5. Il primo concorso sarà bandito entro il termine massimo di tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

6. Ad ogni sezione, in aggiunta al personale amministrativo già in servizio presso le delegazioni regionali, sono assegnati dieci impiegati, attraverso l'istituto della mobilità previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 25 del 5 agosto 1988. Sono resi indisponibili i posti della qualifica di provenienza degli impiegati che accederanno ai posti di dirigente generale e di primo dirigente recati in aumento con la presente legge.

7. Alla copertura della relativa spesa si provvederà mediante la utilizzazione dello stanziamento indicato nell'allegato C/3 del bilancio triennale dello Stato 1992-1994, concernente fondi per provvedimenti legislativi di parte corrente sotto la voce "Istituzione delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti".

1.0.1

CABRAS

GALEOTTI. Signor Presidente, ritengo improponibile l'emendamento del senatore Cabras, in quanto incide su una parte del provvedimento non modificata dall'altro ramo del Parlamento. In ogni caso, comunico che, se non verranno ritirati gli altri emendamenti, anche il nostro Gruppo si adegnerà in proposito.

PRESIDENTE. Della questione relativa ai dirigenti amministrativi avevamo già discusso e avevamo chiesto il parere alla Commissione bilancio, che si era pronunciata in senso negativo.

Al di là del problema dell'ammissibilità o meno dell'emendamento, la sua sostanza riapre una fase del procedimento che evidentemente comporta la mancata approvazione del disegno di legge. Invito piuttosto a presentare un ordine del giorno che impegni il Governo a disciplinare in modo organico la materia e sulla base del quale il futuro legislatore possa affrontare il tema dei cancellieri, dei dirigenti delle funzioni amministrative della Corte dei conti, della Cassazione, del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali. L'importante è che non ci si accusi di ricorrere alla tecnica della testa di ponte, in base alla quale si apportano modifiche allo *status* del personale di un singolo organo per chiedere in seguito, in nome del principio di uguaglianza, l'estensione di questi benefici a tutti gli altri organi.

Mi auguro che in una sede propria si possa arrivare ad una riconsiderazione generale di tali questioni. Noi abbiamo affrontato il problema dei dirigenti e ci siamo dovuti fermare a seguito del parere negativo della Commissione bilancio. Sulla base di tali considerazioni l'emendamento dovrebbe ritenersi precluso.

ACQUARONE. Ho preannunciato al relatore la mia contrarietà – che mantengo – all'istituzione delle nuove sezioni dei TAR perchè non riesco a capire come una Commissione parlamentare possa, a distanza di una settimana, cambiare opinione. La mia tesi principale, fermissima, sulla quale – mi scuso fin d'ora – intratterò la Commissione a lungo, è che la parte relativa ai tribunali amministrativi regionali venga nuovamente stralciata per ragioni obiettive e di dignità della Commissione. Se dovessi rimanere in minoranza sulla tesi radicale di rinviare il provvedimento alla Camera, rinviandolo nello stesso testo da noi approvato in sede deliberante una settimana fa, prenderei l'iniziativa di limitare il male; ma in linea di principio, personalmente e col conforto degli organi direttivi del mio Gruppo, porterò avanti un discorso radicale di non accettazione del *diktat* che, con la scusa della scadenza della legislatura, ci viene imposto.

Sono contrario all'istituzione con questo provvedimento di nuove sezioni del TAR e userò tutto il tempo necessario per motivarlo. Non presento alcun emendamento, riservandomi semmai di presentare subemendamenti in seguito. Allo stato chiedo che il testo della Camera non venga approvato.

MAFFIOLETTI. Mi rammarico che questa normativa sui TAR rischi di ostacolare una riforma sulla quale avevamo lavorato e che era assai necessaria: mi riferisco alla riforma della Corte dei conti, sacrosanta, attesa non solo dai magistrati ma indispensabile per un ordinamento che ha l'esigenza di dotarsi di un processo contabile diverso e di una struttura decentrata. Il presidente Carboni ha lamentato il «palleggio» tra i due rami del Parlamento in ordine a tale provvedimento: occorre dire però che in questa occasione è mancato il coordinamento e anche un punto di equilibrio.

Invece, pregherei il senatore Cabras di ritirare il suo emendamento, innanzitutto perchè il vuoto non costituisce un cambiamento. Se la Camera ci invia un testo modificato noi dobbiamo esaminare solo le parti emendate e non aggiungerne altre. Quello che non è disposto, non

costituisce modifica, il vuoto legislativo non è normazione, altrimenti non ci sarebbe mai chiusura dell'*iter* dei provvedimenti in un sistema bicamerale. Oltretutto, l'emendamento proposto non è fondato. Sappiamo che la novità è data dalle sezioni territoriali e che bisognerebbe individuarne i dirigenti superiori. La legge non comporta innovazioni per quanto riguarda la dirigenza centrale della Corte dei conti, in quanto la novità è data proprio dalla struttura decentrata per la quale bisognerebbe istituire il dirigente superiore. Invece si è inteso unire le questioni, impedendo così alla Commissione bilancio di esprimere, come forse sarebbe accaduto, un parere positivo.

L'emendamento non è proponibile innanzitutto perchè nell'*iter* legislativo non è previsto che una Camera che esamina un provvedimento in seconda lettura possa pronunciarsi su parti non modificate, e poi perchè c'era stata una deliberazione precedente e di contrario avviso della Commissione bilancio e quindi andremmo incontro allo stesso parere.

Sulla questione evidenziata dal senatore Acquarone mi riservo di intervenire successivamente.

MAZZOLA. Il mio intervento intende confermare che la posizione ufficiale del Gruppo della Democrazia cristiana è di riapprovare il disegno di legge come l'aveva licenziato il Senato. Non mi diffondo sulle motivazioni che sono state ampiamente esposte nel corso del dibattito tenutosi in questa sede dieci giorni fa quando il provvedimento venne approvato e che sono state riprese oggi dal senatore Acquarone.

Non desidero definire come meriterebbe l'operazione condotta per ben due volte dalla Camera dei deputati volta ad attaccare al treno della Corte dei conti anche i vagoni dei tribunali amministrativi regionali: questa operazione non solo è assolutamente estranea all'oggetto principale della riforma, ma risponde a criteri influenzati da una campagna elettorale che si fa sempre più vicina. Poichè queste ragioni ci sembrano assolutamente indegne di assurgere a motivazione di una decisione del Senato, riteniamo che il provvedimento debba essere rapidamente rinviato alla Camera eliminando la parte relativa ai tribunali amministrativi regionali. La Camera dei deputati ha ancora il tempo per interrompere questo inutile braccio di ferro e rendere definitiva la riforma per quanto attiene alla Corte dei conti. Se poi si ritenesse di arrivare a soluzioni compromissorie, l'ipotesi subordinata non può essere che quella di impedire, come avevamo già proposto, l'istituzione di una sezione di tribunale amministrativo regionale laddove ne esista un'altra. Ho espresso la posizione del mio Gruppo affinché se ne tenga conto nel dibattito.

ACONE. Signor Presidente, già la volta scorsa abbiamo assunto una posizione divergente rispetto alle altre; eravamo in un'ottica o di accettazione totale o di rigetto totale.

Non condivido i rilievi svolti dal senatore Mazzola; non desidero fare un discorso moralistico su ciò che sta accadendo nelle Aule parlamentari in questi giorni ma, signor Presidente, il collega Mazzola appartiene ad un raggruppamento politico non immune da tentazioni elettoralistiche. Cerchiamo di essere consapevoli delle condizioni in cui stiamo lavorando.

Detto questo, il Gruppo socialista ripete quello che già ha espresso durante la prima stesura del provvedimento; se voi ritenete che esso debba ottenere il via libera, bisogna accettare una situazione di fatto che – come ho già detto all'onorevole rappresentante del Governo – non è certo quella intermedia sulla quale ci eravamo soffermati. Oltre tutto, dalla Camera dei deputati non è giunta e non poteva giungere quella soluzione e ci siamo trovati davanti ad una soluzione preconfezionata. Pertanto, non ha senso soffermarsi ulteriormente ad esplorare soluzioni intermedie, non condivise dall'altro ramo del Parlamento. Ad esempio, sul problema dell'uguaglianza tra le varie regioni, non c'è stata, da parte della Camera, la volontà politica per istituire tutti gli uffici giudiziari previsti dal disegno di legge.

Il Gruppo socialista ribadisce la sua posizione, esprimendo il suo consenso all'approvazione del provvedimento; non è disponibile a soluzioni intermedie che, tuttavia, potrebbero essere approvate con una maggioranza di tipo diverso. Il Gruppo socialista insiste affinché non vengano introdotte ulteriori modificazioni al disegno di legge in discussione.

**PRESIDENTE.** Vorrei avvertire gli onorevoli colleghi che l'articolo 89 del Regolamento stabilisce limiti precisi alla durata degli interventi in discussione generale.

**GALEOTTI.** Signor Presidente, vorrei sottolineare, non solo a titolo personale ma anche a nome del mio Gruppo, che l'attuale situazione potrebbe comportare l'arenarsi del provvedimento, al quale tutti i Gruppi hanno lavorato. In particolare, il nostro Gruppo ha contribuito efficacemente alla sua elaborazione, proprio auspicando una seria riforma della Corte dei conti.

Mi permetto di sollecitare il Governo affinché, avendo seguito anche alla Camera la vicenda del disegno di legge, trovi una soluzione intermedia che consenta di risolvere la situazione creatasi, tenendo presente che, anche in una precedente discussione, il Governo offrì la sua disponibilità in tal senso. Sicuramente, individuando una soluzione intermedia, si potrebbe far convergere su di essa una più larga adesione.

**ACQUARONE.** Signor Presidente, passando all'esame del merito del disegno di legge, vorrei manifestare la mia contrarietà all'approvazione dello stralcio del provvedimento. Ritengo infatti che il problema attinente alla organizzazione territoriale della giustizia amministrativa sia molto serio e non possa essere barattato con un patto legislativo.

Abbiamo lavorato abbastanza celermente sul disegno di legge di riforma del processo amministrativo, anche se non siamo riusciti ad esaminarlo in maniera conclusiva, stante l'incertezza sul riparto di giurisdizione nella materia dei rapporti di impiego; tra l'altro, solo in questi giorni, il Governo ha dichiarato di optare per la soluzione della privatizzazione del pubblico impiego, con tutte le conseguenze del caso.

Non sono molto favorevole a questo. Se per ipotesi dovessi far parte di questa Camera la prossima legislatura, manterrei la mia contrarietà

sulla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego poichè ritengo che non giovi nè agli interessi pubblici nè al pubblico dipendente.

Se il Governo, che ha una sua maggioranza, dovesse portare avanti un discorso simile, ne verranno sconvolte tutte le statistiche che oggi abbiamo in relazione ai carichi di lavoro dei tribunali amministrativi regionali. Ad esempio, i TAR del Centro-Sud Italia sono oggi oberati di lavoro e più del 60 per cento attiene alla materia del pubblico impiego.

Qualora si dovesse seguire l'orientamento del Governo, pertanto, rimarrebbero modificati i carichi di lavoro dei TAR; non si avverte in tali circostanze l'esigenza di procedere alla istituzione di sezioni staccate. Chi frequenta le aule dei TAR sa che oggi è prevalente la materia del pubblico impiego; quando sento persone che premono e reclamano i TAR, penso che, se mancasse il pubblico impiego, non ci sarebbe più nulla da discutere negli istituendi tribunali.

Nella prossima legislatura dobbiamo procedere ad una riforma seria ed approfondita del processo amministrativo. Non sono, tutto sommato, troppo rammaricato che non sia stata approvata la riforma (sulla quale, peraltro, anche io ho molto lavorato), del processo amministrativo in quanto ritengo che sia giunto il momento di procedere verso un nuovo disegno organico, passando forse anche attraverso la modifica dell'articolo 103 della Costituzione.

Se desideriamo rimanere in Europa, non dobbiamo baloccarci con la storia del diritto esecutivo; anzichè recarci sempre alla Corte di giustizia di Strasburgo dovremmo arrivare ad avere, come hanno tutti i paesi, il tribunale della pubblica amministrazione, con l'opportuno organico e con maggiori competenze, in modo da far venire meno la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego. Faremmo qualcosa di diverso da quel che hanno fatto a suo tempo Minghetti, Spaventa ed altri nomi illustri.

Poichè non sappiamo quale sarà nel futuro il carico di lavoro dei tribunali amministrativi, l'istituzione di nuove sezioni sarebbe una decisione che non esito a definire clientelare ed elettoralistica. Leggendo i testi di storia ritroviamo le affermazioni di Giolitti, il quale sosteneva che le stazioni ferroviarie e le preture erano strumenti per conservare i collegi: noi li conserviamo attraverso l'istituzione di sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali. Credo, invece, che la giustizia amministrativa dovrebbe essere sottoposta ad una seria revisione: non avrei alcun dubbio ad arrivare al sistema francese che ha un tribunale amministrativo per ciascun capoluogo di provincia, con un giudice d'appello ed uno di terzo grado. Ma nella situazione attuale istituire delle sezioni solamente in alcune realtà grazie ai buoni uffici di determinati patroni, in assenza di qualsiasi seria indagine sui carichi di lavoro, sembra assurdo. Perchè si parla di Novara e non, per esempio, di Cuneo?

ACONE. Se invece si parlava di Cuneo vi sareste chiesto: «Perchè non Novara?».

ACQUARONE. Conosco abbastanza bene per ragioni di lavoro il tribunale amministrativo del Piemonte e posso dire che il carico di



lavoro delle province di Alessandria o di Cuneo è certamente molto superiore a quello di Novara o Vercelli. Ma si parla di Novara perchè evidentemente quella città ha un «patrono» più autorevole. Mancano i dati seri.

ACONE. Manca anche il nome del patrono!

ACQUARONE. In una situazione del genere, la soluzione proposta appare rabberciata e tale da non determinare alcun beneficio alla giustizia amministrativa in quanto tende a provincializzarla e tutti sappiamo che se da un lato è utile avvicinare la giustizia amministrativa ai cittadini, dall'altro la provincializzazione costituisce un grave errore. Per tale motivo, come avevo detto al senatore Murmura, se la tesi della Camera dei deputati passasse, proporrei un subemendamento che consentisse ai consiglieri di Stato di accedere alla presidenza delle sezioni staccate.

ACONE. Noi saremmo pienamente favorevoli ad una simile proposta.

ACQUARONE. Si darebbe così maggiore dignità a queste sezioni staccate.

Ritengo che valga la pena ribadire che si è lavorato a lungo e si è adottato lo stralcio del titolo II a ragion veduta. A tal fine presento gli emendamenti soppressivi 19.1, 20.1, 21.1, 22.1, 23.1 e 24.1, riferiti ai corrispondenti articoli del disegno di legge, il quale, così modificato, andrebbe inviato immediatamente alla Camera dei deputati affinché questa assuma le proprie responsabilità.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Innanzi tutto vorrei avere un chiarimento sull'ammissibilità dell'emendamento presentato dal senatore Cabras: questo chiarimento appare pregiudiziale, visto che, nel caso si optasse per l'ammissibilità, bisognerebbe avere il parere della Commissione bilancio.

Ad ogni modo sono favorevole all'approvazione del testo così come pervenuto dalla Camera dei deputati, anche se mi rendo conto delle esigenze qui manifestate. Certamente, ad una rigidità da parte nostra corrisponde una rigidità da parte degli altri e forse appare opportuna una soluzione intermedia che eviti disparità tra le varie regioni italiane. È vero che alcune nuove regole approvate dal Consiglio dei Ministri, tra cui la privatizzazione dei rapporti di pubblico impiego, diminuiscono il carico di lavoro di queste sezioni e consentono quindi un loro miglioramento funzionale, ma è anche vero che i contenziosi rimangono di competenza della giustizia amministrativa.

Sono d'accordo con la proposta del Presidente di presentare un ordine del giorno che impegni il Governo alla revisione complessiva della materia e a sottoporre all'attenzione del Parlamento un provvedimento organico che abbia i pareri anche del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Da ultimo, mi dichiaro d'accordo con la proposta subordinata ipotizzata, ma ancora non formalizzata, dal senatore Acquarone.

D'ONOFRIO, *sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e gli affari regionali*. Il Governo ha dovuto prendere atto che il Senato e la Camera dei deputati non erano intenzionati ad accogliere la sua proposta, quella di consentire l'introduzione di quattro sezioni staccate di tribunali amministrativi in regioni che ne erano prive e non in regioni che già ne avevano una. Questa posizione non ha avuto successo al Senato qualche settimana fa ed altrettanto è avvenuto alla Camera dei deputati. Per quanto riguarda il Governo, l'idea è che tale modifica possa essere approvata e pertanto riproponiamo la tesi delle quattro sezioni. Peraltro, questa proposta può aiutare a trovare un punto d'intesa tra i due rami del Parlamento senza che l'uno o l'altro si sentano sopraffatti.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Vorrei sottoporre al Governo e ai colleghi l'opportunità di procedere a un differimento del termine previsto dall'articolo 22 del disegno di legge, portandolo ad uno o due anni, così da attenuare l'impatto dell'innovazione.

ACONE. Signor Presidente, vorrei soffermarmi sulle posizioni espresse dal Sottosegretario e dal relatore Murmura.

Dissentito dalla posizione espressa dal sottosegretario D'Onofrio poichè credo che si sia raggiunto alla Camera dei deputati un equilibrio politico sulla base di questo testo; difficilmente la Camera potrà accedere alla ipotesi prospettata dal Governo. A parte questo rischio, che finirebbe per configurarsi come una prevaricazione sull'equilibrio politico raggiunto, vorrei sottolineare che le due regioni che hanno maggior bisogno dei TAR decentrati, la Sicilia e la Campania, verrebbero ingiustamente penalizzate. Sono due regioni molto importanti e popolate e la loro penalizzazione mi dispiacerebbe molto anche perchè, specialmente in Campania, innanzi agli organi di giustizia amministrativa pende un gran numero di ricorsi.

Ai colleghi della Commissione vorrei dire che, se desideriamo davvero varare questo provvedimento, non è opportuno discutere sulle quattro province poichè ho l'impressione che nell'altro ramo del Parlamento si sia raggiunto un certo equilibrio politico. Pertanto, non sono d'accordo su una soluzione intermedia.

Per quanto riguarda il differimento dei termini proposto dal relatore Murmura, a mio avviso, possiamo diluire nel tempo ma certo non risolveremo in tal modo alcun problema; anzi, più presto entreranno in funzione, più si alleggerirà il carico giudiziario dei TAR, e questa è la volontà espressa dai provvedimenti che stiamo esaminando.

Alcuni colleghi hanno sottolineato l'incidenza della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego. Ho già avuto modo di intervenire sulle prospettive di una riforma del processo amministrativo; ho prospettato l'opportunità di eliminare l'usura dalla giurisdizione amministrativa o di ridurla grandemente a favore della giurisdizione ordinaria. Nel momento in cui si verificheranno queste proposte, il Governo e il Parlamento saranno chiamati a adottare in tempo doveroso gli opportuni provvedimenti. Questo non incide sulla valutazione che in genere è stata fatta a monte circa la persistente utilità di una

giurisdizione amministrativa come è in questo momento, salvo verificare in futuro, quando accadranno questi eventi, il cambiamento di situazione.

Sulla proposta indicata nell'emendamento del senatore Acquarone, che mi pare potrebbe rappresentare un punto di incontro conciliativo in questa sede circa le presidenze dei TAR, preannuncio il mio consenso. Secondo me, si costituisce una sorta di garanzia e nessuno di noi si metterebbe contro una garanzia, soprattutto se riferita alla giustizia amministrativa, che è la più sfuggente e, per il cittadino, la meno efficiente. Se questo potesse rappresentare il punto di incontro per una soluzione di larga accettazione, assicuro il voto favorevole del Gruppo socialista, ribadendo la raccomandazione ad approvare il disegno di legge nel testo pervenuto dalla Camera dei deputati.

**PRESIDENTE.** Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Alla luce delle considerazioni espresse, dichiaro l'inammissibilità dell'emendamento presentato dal senatore Cabras, in quanto esso attiene a una parte non modificata del disegno di legge e a una problematica sulla quale la Commissione si era soffermata a lungo, ma senza esito, anche in considerazione del parere negativo espresso dalla Commissione bilancio.

Per quanto riguarda il problema della decisione globale proposta dal collega Mazzola e sostenuta dal collega Acquarone, vorrei ricordare che io mi ero battuto a lungo per un'altra soluzione. Ma sono emersi elementi nuovi che mi inducono a ritenere che la mia proposta potrebbe non incontrare il favore della Camera dei deputati, anche se suggerita e patrocinata da alti magistrati della Corte dei conti.

Sono intervenuti due fatti nuovi: la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego induce elementi di incertezza ma, poichè diventa la principale giustificazione del nostro soffermarci sul processo amministrativo, per coerenza, a mio avviso, dovremmo procedere ad una attenta riflessione. Vorrei venire incontro alle esigenze prospettate dal collega Acone ma, come egli sa bene, in Italia quando si istituisce qualcosa, non si torna indietro: una volta che le sezioni staccate dei TAR saranno istituite, sarà difficile poi sopprimerle.

Queste considerazioni mi inducono a considerare diversa l'odierna situazione rispetto a quella della volta precedente, e pertanto mi pronuncio a favore della soluzione proposta dal Sottosegretario.

A causa del disegno di legge deliberato dal Consiglio dei Ministri in questi giorni, ritengo sia consigliabile rinviare l'istituzione delle sezioni staccate, in linea con la decisione adottata sulla riforma del processo amministrativo.

Passiamo ora all'esame delle singole modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

La Camera dei deputati non ha modificato gli articoli da 1 a 17, mentre ha riformulato l'articolo 18, recante la copertura finanziaria del titolo I del disegno di legge. In attesa del parere della 5<sup>a</sup> Commissione, detto articolo è momentaneamente accantonato.

La Camera dei deputati ha inoltre reintrodotta il titolo II del disegno di legge, composto degli articoli 19, 20, 21, 22, 23 e 24 e delle connesse tabelle. Ne do lettura:

**TITOLO II**  
**ISTITUZIONE DI SEZIONI STACCATE**  
**DI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI**

Art. 19.

1. Nelle regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Toscana, Marche, Campania, Sardegna e Sicilia sono istituite sezioni staccate dei rispettivi tribunali amministrativi regionali.

2. Le sedi e le circoscrizioni delle sezioni staccate di cui al comma 1 sono determinate nella tabella A allegata alla presente legge.

Art. 20.

1. I posti in organico dei consiglieri di tribunale amministrativo regionale, di primo referendario e di referendario, nonché del personale di segreteria, di cui alle tabelle A, C, D e F allegata alla legge 27 aprile 1982, n. 186, sono aumentati secondo quanto previsto nella tabella B allegata alla presente legge.

Art. 21.

1. Il funzionamento delle sezioni staccate istituite in base alla presente legge è disciplinato dalle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1973, n. 214, ed alla legge 27 aprile 1982, n. 186.

Art. 22.

1. La data di inizio del funzionamento delle sezioni staccate istituite dall'articolo 19 è fissata, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, non oltre un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 23.

1. I ricorsi che in base all'articolo 19 sono attribuiti alla competenza delle nuove sezioni staccate, pendenti presso i rispettivi tribunali amministrativi regionali e loro sezioni staccate, sono trasferiti alle sezioni staccate entro sessanta giorni dall'insediamento delle sezioni stesse.

## Art. 24.

1. All'onere derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui al titolo II, valutato in lire 6.400 milioni per ciascuno degli anni 1992, 1993 e 1994, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1992-1994, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1992, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento «Norme sulla giurisdizione della Corte dei conti e istituzione di sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali».

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

Il senatore Acquarone ha presentato i seguenti emendamenti:

## TITOLO II

ISTITUZIONE DI SEZIONI STACCATE DI  
TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI

## Art. 19.

*Sopprimere l'articolo.*

19.1

ACQUARONE

## Art. 20.

*Sopprimere l'articolo.*

20.1

ACQUARONE

## Art. 21.

*Sopprimere l'articolo.*

21.1

ACQUARONE

## Art. 22.

*Sopprimere l'articolo.*

22.1

ACQUARONE

## Art. 23.

*Sopprimere l'articolo.*

23.1

ACQUARONE

## Art. 24.

*Sopprimere l'articolo.*

24.1

ACQUARONE

GALEOTTI. Signor Presidente, preannuncio il voto di astensione del mio Gruppo, ma non desidero ripetere quanto hanno già avuto modo di dichiarare in questa Commissione altri colleghi, limitandomi ad esprimere la mia preoccupazione per l'insufficiente coordinamento tra i due rami del Parlamento che non ha consentito di risolvere una importante questione, ma anzi ci ha condotto ad una situazione di obiettiva difficoltà. Pensiamo d'altra parte che sia mancata anche una sufficiente azione da parte del Governo per superare questi contrasti.

ACONE. Signor Presidente, il Gruppo socialista voterà contro la proposta di stralcio.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, vorrei pregare i colleghi di trovare un punto di contatto perchè questo è un braccio di ferro che non porta a nessuna soluzione. L'accoglimento dell'emendamento, preannunciato dal senatore Acquarone, sulla presidenza delle sezioni staccate dei TAR potrebbe portare a una soluzione soddisfacente, facendo cessare un contrasto del tutto improduttivo in una situazione che qui è veramente delicata. Si va infatti, per il 1990, dai 15.638 ricorsi in Piemonte, ai 36.577 in Lombardia, ai più dei 20.000 del Veneto, ai 25.000 della Toscana, agli 11.000 delle Marche, ai 63.184 della Campania, ai 7.406 in Sardegna, ai 38.860 in Sicilia, con un aumento che, per alcune regioni come la Campania e il Piemonte, è superiore al 10 per cento. Sono dati che ci devono far riflettere, indipendentemente dal fatto molto importante che forse fra tre o quattro anni per la materia del pubblico impiego non sarà più competente la giustizia amministrativa. Pertanto ritengo possibile ed opportuno pervenire all'accoglimento della proposta formulata dal Governo.

MAZZOLA. Se riteniamo seriamente che il provvedimento, nella parte che riguarda la Corte dei conti, debba essere approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati, è più facile che questo avvenga se la materia dei TAR viene completamente stralciata. Mi pare che dalle stesse parole del Governo si deduca come in effetti, avendo trovato un equilibrio sui TAR, se noi ci addentriamo a modificarlo le possibilità di

approvazione del provvedimento sono quasi nulle. Io credo che la legge debba rispondere alle ragioni per le quali è nata, cioè risolvere il problema della Corte dei conti e non quello dei TAR, che è un altro problema e che dovrebbe essere affrontato in maniera globale per quanto attiene a tutto il territorio nazionale e in relazione alle modifiche che si stanno verificando nei settori che trovano copertura nei tribunali amministrativi regionali. Per tali ragioni credo più opportuno sopprimere questi ultimi e ci sarebbe una ragionevole possibilità di approvazione, mentre la ricerca di un compromesso renderebbe le cose ancora più difficili.

RICEVUTO. Signor Presidente, non conoscevo i dati che ha letto il senatore Murmura e credo che di fronte ad essi bisogna fare quanto meno uno sforzo di buona volontà. Sono anch'io dell'avviso, come il senatore Mazzola, che eventualmente possono esserci ulteriori approfondimenti sulla possibilità di realizzare altre sezioni staccate, oltre quelle previste nella tabella A del disegno di legge. Ma tutto questo lo si potrà fare in tempi successivi e non vedo il motivo per cui si debbano bloccare eventuali realizzazioni di sezioni staccate che si sostanziano con argomentazioni complete, oggettivamente riscontrabili. Credo che se tutti ci convinciamo di questo, si possa accogliere la proposta del senatore Acquarone, oltre alle indicazioni del senatore Murmura di subordinare la data di inizio del funzionamento delle sezioni staccate ad un ulteriore parere del consiglio di presidenza. Credo che questa possa essere una soluzione accettabile.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, passiamo alla votazione degli emendamenti presentati dal senatore Acquarone.

Metto ai voti il mantenimento dell'articolo 19.

**Non è approvato.**

Metto ai voti il mantenimento dell'articolo 20.

**Non è approvato.**

Metto ai voti il mantenimento dell'articolo 21.

**Non è approvato.**

Metto ai voti il mantenimento dell'articolo 22.

**Non è approvato.**

Metto ai voti il mantenimento dell'articolo 23.

**Non è approvato.**

Metto ai voti il mantenimento dell'articolo 24.

**Non è approvato.**

Risulta di conseguenza soppresso il titolo II del disegno di legge n. 2787-B con le connesse tabelle.

CABRAS. Signor Presidente, accetto la sua decisione in ordine alla inammissibilità del mio emendamento, che voleva sanare una incongruenza grave prodotta dal modo precipitoso di legiferare sotto la spinta di questo continuo braccio di ferro tra i due rami del Parlamento, cui ci siamo adeguati nell'ultimo scorcio della X Legislatura.

A me sembra paradossale che un provvedimento doveroso e corretto, volto a stabilire il decentramento e una nuova struttura della Corte dei conti, non ricomprenda la normativa riguardante il personale amministrativo e i dirigenti coinvolti quanto i magistrati nella funzionalità della Corte. Quando si introducono riforme che hanno l'ambizione di riorganizzare e migliorare la funzionalità di settori essenziali del nostro ordinamento, lo sforzo dovrebbe essere proporzionato alla complessità del disegno di riforma, altrimenti sorge il sospetto che il Parlamento risponda sempre in *articulo mortis* alle lobbies più fiere e più potenti, alle corporazioni che hanno maggiori capacità di influenza. Questo non vale solo per la Corte dei conti e trova riscontro in tanti altri provvedimenti che abbiamo approvato in questi ultimi giorni e che continueremo ad approvare fino allo scadere della ventiquattresima ora.

Ieri, peraltro, tutti i Gruppi parlamentari del Senato sono stati avvicinati dalla delegazione della Corte dei conti che ha presentato una istanza di emendamento ritenuta da molti di noi accoglibile in quanto la soluzione adottata favorisce un accentramento delle decisioni nella figura del Presidente della Corte dei conti.

Come si vede sono molti i motivi per nutrire riserve e preoccupazioni, per provare una insoddisfazione che determina il mio voto contrario all'approvazione del disegno di legge.

ACONE. Condivido largamente le dichiarazioni del senatore Cabras, sia per quel che riguarda l'aspetto della regolamentazione della dirigenza, sia per quanto riguarda l'opportunità - da me già segnalata - di approvare il provvedimento nel testo varato dalla Camera dei deputati. Per tali ragioni mi asterrò dalla votazione sul disegno di legge.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, presento il seguente ordine del giorno:

«La 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

invita il Governo a presentare entro il 31 dicembre 1992 un disegno di legge per la disciplina omogenea del personale amministrativo delle diverse magistrature, prevedendo eventualmente anche l'istituzione di dirigenti generali, onde esonerare i magistrati dalla relativa responsabilità in materia».

1.

PRESIDENTE. Lo metto ai voti.

**È approvato.**



Al fine di acquisire il parere della Commissione bilancio sull'articolo 18, modificato dalla Camera, il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,25.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

**DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA**