

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MAFFIOLETTI, TOSSI BRUTTI e BATTELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 APRILE 1989

### Provvedimenti urgenti per la giustizia amministrativa

ONOREVOLI SENATORI. - 1. La crisi della giustizia amministrativa è meno conosciuta, ma non meno grave, di quella della giustizia «ordinaria».

La durata dei giudizi ha ormai raggiunto livelli impressionanti. Secondo le ultime statistiche (1987) la durata media di un giudizio davanti al TAR è di sei anni e 266 giorni; davanti al Consiglio di Stato di tre anni e 172 giorni.

Il 31 dicembre 1987 risultavano pendenti in primo grado 325.035 processi; nel corso dell'anno erano stati proposti 61.133 ricorsi, e decisi 30.575. Davanti al Consiglio di Stato pendevano 24.076 processi; i ricorsi proposti erano 6.620, quelli decisi 4.174. È inutile sottolineare la gravità di questi dati per la tutela del diritto alla giustizia.

La lentezza dei giudizi, inoltre, determina lo stravolgimento dell'istituto della sospensiva, che troppo spesso diviene la vera «decisione», con forti elementi di arbitrarietà e conseguenze negative tanto per i cittadini quanto per la pubblica amministrazione.

2. Presso la I Commissione della Camera pende la legge delega per la riforma del processo amministrativo. A prescindere dal giudizio di merito sulla proposta del Governo va notato che:

a) appare difficile riformare il processo senza una previa riforma tanto del procedimento amministrativo quanto della struttura del giudice amministrativo;

b) i tempi di una riforma organica sono comunque estremamente lunghi.

La proposta allegata costituisce quindi un insieme di misure urgenti, che lasciano impregiudicato l'iter della riforma, analogamente a quanto si è proposto, dal Governo come dal Partito comunista italiano, per il processo civile. Lo scopo è di introdurre alcuni elementi di accelerazione e «democratizzazione» della giustizia amministrativa in tempi ragionevolmente brevi.

3. La proposta interviene sui seguenti punti:

a) accelerazione del processo attraverso:

1) un procedimento semplificato per il pubblico impiego (articolo 1);

2) l'istituzione di nuove sezioni staccate (articolo 6);

3) l'aumento degli organici dei magistrati e del personale giudiziario (articolo 7);

b) maggiore democrazia e trasparenza attraverso:

1) l'introduzione di quattro membri laici nel Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (articolo 4);

2) la temporaneità degli incarichi direttivi (articolo 5);

c) nuovo regime delle sospensive (articolo 2);

d) estensione della tutela in giudizio delle associazioni portatrici di interessi collettivi e diffusi (articolo 3).

4. Qualche considerazione più ampia può essere utile per la proposta concernente le controversie in tema di pubblico impiego. Secondo le ultime statistiche, queste costituiscono il 47,3 per cento del totale; nel TAR Lazio arrivano al 51,9 per cento.

Una semplificazione di questi processi avrebbe conseguenze di grande rilievo sia nell'assicurare una giustizia più rapida per i pubblici dipendenti (che oggi attendono in media circa dieci anni per avere una decisione definitiva su un trasferimento, una promozione o un licenziamento!), sia nel decongestionare i carichi pendenti, e quindi accelerare anche il rimanente contenzioso.

Si propone quindi l'istituzione del giudice specializzato.

L'articolo 1 prevede sezioni speciali per il pubblico impiego. L'articolo 28 della legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93 - titolato tutela giurisdizionale - prescrive che «in sede di revisione dell'ordinamento della giurisdizione amministrativa si provvederà all'emanazione di norme che si ispirino, per la tutela giurisdizionale del pubblico impiego, ai principi contenuti nelle leggi 20 maggio 1970, n. 300, e 11 agosto 1973, n. 533». Uno dei principi della legge 11 agosto 1973, n. 533, è appunto l'introduzione di sezioni specializzate per le controversie di lavoro. Tali sezioni garantirebbero una professionalità specifica, un'unità di indirizzo giurisdizionale e la tempestività delle decisioni.

Tutto questo senza voler in alcun modo pregiudicare un processo, che richiede tempi più lunghi, volto alla progressiva unificazione della disciplina di base dell'impiego pubblico e privato sia a livello di contrattualizzazione che a quello di giurisdizione.

L'articolo 2 modifica l'istituto della sospensiva delimitandone i tempi di efficacia e fissando il limite massimo del rinvio per la trattazione del merito.

L'articolo 3 legittima il ricorso agli organi di giustizia amministrativa da parte delle associazioni portatrici di interessi collettivi.

L'articolo 4 prevede l'integrazione del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, di cui all'articolo 7 della legge 27 aprile 1982, n. 186, con quattro membri laici al fine di garantirne ulteriormente i valori di democrazia e trasparenza.

L'articolo 5 introduce il criteri della temporaneità degli incarichi direttivi.

L'articolo 6 istituisce nuove sezioni staccate dei tribunali amministrativi regionali definendone le circoscrizioni nella tabella allegata.

L'articolo 7 provvede alla necessaria modifica degli organici e l'articolo 8 alla copertura finanziaria della spesa che la legge comporta.

L'articolo 9 demanda ad una legge successiva l'individuazione delle controversie, nell'ambito dei rapporti di pubblico impiego, da assoggettare al nuovo rito del lavoro o alla giurisdizione del pretore in funzione di giudice del lavoro.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Istituzione di sezioni speciali  
per le controversie di pubblico impiego)*

1. Presso ogni tribunale amministrativo regionale e corrispondenti sezioni staccate, e presso il Consiglio di Stato è istituita una sezione incaricata esclusivamente della trattazione delle controversie di pubblico impiego.

## Art. 2.

*(Norme in tema di sospensione  
dell'esecuzione dell'atto amministrativo)*

1. All'articolo 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Con l'ordinanza che accoglie la richiesta di sospensione viene indicata d'ufficio la data dell'udienza per la trattazione del merito, che deve essere fissata entro il termine perentorio di sei mesi dalla data dell'ordinanza medesima».

## Art. 3.

*(Legittimazione a ricorrere a tutela  
di interessi collettivi)*

1. Le associazioni che perseguono senza scopo di lucro finalità attinenti ad interessi di categorie, gruppi o collettività di persone possono ricorrere davanti agli organi di giustizia amministrativa contro i provvedimenti lesivi degli interessi suddetti.

2. Il ricorso può essere proposto solo da associazioni che:

a) abbiano uno statuto che preveda tra i fini istituzionali la tutela anche in sede giurisdizionale degli interessi di determinate categorie, gruppi o collettività, e garantisca a tutti

gli interessati effettive possibilità di associarsi e di partecipare all'attività dell'associazione;

b) possano essere considerate effettivamente rappresentative delle categorie, gruppi o collettività di cui tutelano gli interessi.

3. Nella prima udienza il giudice verifica anche d'ufficio la sussistenza dei requisiti di cui al comma 2, tenendo conto della consistenza associativa, delle adesioni anche in sede di consultazioni elettorali, nonché della diffusione e consistenza delle strutture organizzative.

#### Art. 4.

*(Integrazione del Consiglio di presidenza di cui all'articolo 7 della legge 27 aprile 1982, n. 186)*

1. Il consiglio di presidenza di cui all'articolo 7 della legge 27 aprile 1982, n. 186, è integrato da quattro cittadini scelti di intesa tra i Presidenti delle due Camere, tra i professori universitari ordinari di materie giuridiche o gli avvocati con quindici anni di esercizio professionale.

2. Per lo stato giuridico dei componenti non magistrati del consiglio di presidenza del Consiglio di Stato si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni di cui alla legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni. Il trattamento economico è stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri avuto riguardo alle incompatibilità, ai carichi di lavoro ed all'indennità dei componenti del Consiglio superiore della magistratura eletti dal Parlamento.

#### Art. 5.

*(Durata nell'ufficio di presidente di tribunale amministrativo regionale)*

1. I presidenti dei tribunali amministrativi regionali, delle sezioni staccate e delle sezioni interne dei tribunali medesimi durano in carica quattro anni.

2. La proroga dell'incarico è ammessa soltanto nel caso di assoluta impossibilità di

sostituzione e solo per il tempo in cui tale impossibilità permane.

3. Per il termine di due anni dal conferimento dall'incarico, il titolare dell'ufficio di cui al comma 1 non può chiedere di essere assegnato a funzioni diverse o trasferito ad altra sede se non per gravi motivi di salute o di famiglia.

#### Art. 6.

*(Istituzione di sezioni staccate dei tribunali amministrativi regionali nelle regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Sardegna)*

1. Sono istituite sezioni staccate dei tribunali amministrativi regionali nelle regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Sardegna.

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

#### Art. 7.

*(Modifiche delle piante organiche).*

1. Le tabelle A, B, C, D ed E allegate alla legge 27 aprile 1982, n. 186, sono sostituite dalle tabelle A, B, C, D ed E allegate alla presente legge.

#### Art. 8.

*(Copertura finanziaria)*

1. Alla copertura degli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge, stimati in lire 15.000 milioni per il 1990 e in lire 15.000 milioni per il 1991, si provvede con corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1989-1991, nel capitolo 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro alla voce «Ammodernamento dei mezzi e infrastrutture delle Forze armate, ivi compreso il programma di sviluppo del velivolo EFA (*European Fighter Aircraft*)».

## Art. 9.

*(Individuazione della giurisdizione).*

1. Entro il 31 dicembre 1990, la legge individua, in sede di revisione dell'ordinamento della giurisdizione amministrativa nell'ambito dei rapporti di lavoro pubblico, quelli da assoggettare al rito del lavoro di cui all'articolo 1 ed alla giurisdizione del pretore in funzione di giudice del lavoro, nonchè a modalità dei relativi trasferimenti di attribuzioni, anche ai sensi degli articoli 409, n. 5, e 413 del codice di procedura civile.

TABELLA A  
(Articolo 7)

## RUOLO DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA

Presidente del Consiglio di Stato .....	1
Presidente di sezione del Consiglio di Stato e Presidente di tribunale amministrativo regionale .....	37
Consigliere di Stato .....	102
Consigliere di tribunale amministrativo regionale, primi referendari e referendari .....	389

TABELLA B  
(Articolo 7)

## RUOLO DEL PERSONALE DIRIGENTE

Dirigente superiore .....	17
Primo dirigente .....	41

TABELLA C  
(Articolo 7)

## RUOLO DEL PERSONALE DIRETTIVO

Direttore capo aggiunto di segreteria .....	45
Direttore di segreteria e vice direttore di segreteria .....	78

TABELLA D  
(Articolo 7)

## RUOLO DEL PERSONALE DI CONCETTO

Segretario capo .....	29
Segretario principale e segretario .....	221

TABELLA E  
(Articolo 7)

## RUOLO DEL PERSONALE ESECUTIVO

Coadiutore superiore .....	28
Coadiutore principale e coadiutore .....	242

TABELLA F  
(Articolo 6)

Istituzione di sezioni staccate dei tribunali amministrativi regionali nelle regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Sardegna.

Sedi e circoscrizioni delle sezioni staccate dei tribunali amministrativi regionali istituite nelle regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Sardegna.

REGIONE	Sede sezione staccata	Circoscrizione
Piemonte	Novara	Province di Novara e Vercelli
Veneto	Verona	Province di Verona e Vicenza
Toscana	Pisa	Province di Pisa, Livorno, Lucca e Massa Carrara
Sardegna	Sassari	Province di Sassari e Nuoro