

# SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(Nn. 1351 e 1249-A-bis)

## Relazione di minoranza della 1<sup>a</sup> Commissione permanente

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE GIANQUINTO)

SUI

## DISEGNI DI LEGGE

Istituzione dei tribunali amministrativi regionali (n. 1351)

*approvato dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari costituzionali, organizzazione dello Stato, Regioni, disciplina generale del rapporto di pubblico impiego) della Camera dei deputati nella seduta dell'8 ottobre 1970, risultante dall'unificazione*

DEL

### DISEGNO DI LEGGE

(V. Stampato n. 434)

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

di concerto col Ministro dell'Interno

col Ministro di Grazia e Giustizia

e col Ministro del Tesoro

E DEL

### DISEGNO DI LEGGE

(V. Stampato n. 639)

d'iniziativa dei deputati LUZZATTO, LATTANZI, CACCIATORE,  
GRANZOTTO, MAZZOLA e MINASI

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 15 ottobre 1970*

---

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Norme generali sull'azione e sul procedimento amministrativo.  
Istituzione dei Tribunali amministrativi (n. 1249)

d'iniziativa dei senatori **ZUCCALA', PIERACCINI, MANCINI, BANFI, BERMANI,**  
**ARNONE, BARDI, CALEFFI, FORMICA, CIPELLINI e DE MATTEIS**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 GIUGNO 1970**

---

**Comunicata alla Presidenza il 25 ottobre 1971**

---

ONOREVOLI SENATORI. — La istituzione dei tribunali amministrativi regionali ha fondamento nell'articolo 125 della Costituzione, il quale — com'è noto — nel secondo comma dispone: « nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica ». L'articolo 125 è una norma del Titolo V relativo all'ordinamento regionale e alle autonomie locali. Non è pertanto senza significato che l'istituzione dei tribunali amministrativi regionali sia stata radicata ed inquadrata nell'ordinamento regionale ed autonomistico della Repubblica. Ciò dimostra — ed i lavori preparatori lo confermano — la organica correlazione tra questi nuovi organi di giustizia amministrativa e l'assetto regionalistico del nostro Stato. Ne deriva anzitutto che la istituzione dei tribunali amministrativi regionali non debba essere considerata come una operazione di decentramento. Essa costituisce invece il primo momento di una radicale e vasta riforma sostanziale della giustizia amministrativa per adeguarla alla Costituzione. I tribunali amministrativi regionali sono una struttura regionalistica nuova ed originale perchè prevista dalla Costituzione, che può essere decentrata nell'ambito della Regione (ultima parte del secondo comma dell'articolo 125) ma che non può essere subordinata a nessun altro organo dello Stato, nè comunque dipenderne. I tribunali amministrativi regionali sono « gli altri organi di giustizia amministrativa » di cui all'articolo 103 della Costituzione che, col Consiglio di Stato, hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della Pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, quando previsto dalla legge, anche dei diritti soggettivi.

L'articolo 103 pone esattamente sullo stesso piano nell'ambito della giurisdizione che ad ognuno è assegnata, « gli altri organi di giustizia amministrativa » ed il Consiglio di Stato. Onde, sia per l'articolo 103, sia perchè hanno fondamento e si inquadrano nella articolazione regionale dello Stato, i tribunali amministrativi regionali non possono essere istituiti come una filiazione o un decentramento del Consiglio di Stato. A norma della Costitu-

zione (articoli 103-125) sono invece una giurisdizione autonoma di giustizia amministrativa di primo grado. Pertanto, con la istituzione dei tribunali amministrativi regionali la giustizia amministrativa nelle materie dianzi indicate finisce di essere incentrata nel Consiglio di Stato. Essa acquista una strutturazione fondamentale diversa ed innovativa, fondata non più su un unico grado, ma sul doppio grado di giurisdizione; onde al Consiglio di Stato è attribuita in grado di appello la cognizione delle controversie relative ad interessi legittimi, ed a diritti soggettivi nei casi stabiliti dalla legge.

È una posizione nuova e certo di immutato altissimo pregio che il Consiglio di Stato viene ad assumere nella riforma di adeguamento della giustizia amministrativa al dettato costituzionale. Consiglio di Stato e tribunali amministrativi regionali devono essere dunque organi di giustizia amministrativa autonomi ognuno nella sfera delle proprie attribuzioni. Autonomia vuol dire autogoverno e non ingerenza da parte di organi esterni. I tribunali amministrativi regionali inoltre, come ogni magistratura, devono essere indipendenti sia direttamente che indirettamente dal potere esecutivo.

Il disegno di legge sottoposto al nostro esame si ispira a ben diversi principi, secondo noi inaccettabili. Da ciò la presente relazione di minoranza. Nè gli emendamenti della maggioranza della Commissione mutano la sostanza delle cose. I tribunali amministrativi regionali non sono una giurisdizione autonoma; sono governati dal Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato che ha piena ingerenza nella loro organizzazione e nel loro funzionamento. Ingerenza ha anche il potere esecutivo attraverso il Presidente del Consiglio dei ministri, e talora anche attraverso lo stesso Consiglio dei ministri. Sotto questo profilo occorre rilevare, in primo luogo, che l'autonomia di questi nuovi organi di giustizia amministrativa comporta necessariamente che il personale di magistratura in tutte le sue qualifiche debba essere fornito soltanto dal ruolo dei magistrati amministrativi regionali appositamente istituito. Invece no! Il disegno di legge prevede che il personale di ma-

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gistratura provenga non soltanto da tale ruolo ma anche dal Consiglio di Stato; il che, di per sè, sarebbe irrilevante. Ma prevede pure che i magistrati provenienti dal Consiglio di Stato siano posti in posizione di preminenza e di direzione, in posizione cioè egemonizzante rispetto a quelli del ruolo dei magistrati amministrativi regionali. Infatti, presidente di tribunali amministrativi regionali può essere solo un presidente di sezione del Consiglio di Stato oppure un Consigliere di Stato.

Un Consigliere amministrativo regionale non potrà mai presiedere un tribunale amministrativo regionale. Per diventare presidente di tribunale amministrativo regionale egli dovrà prima ottenere il trasferimento nel ruolo del Consiglio di Stato; ma per questo trasferimento occorre il parere favorevole del Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato; poi ci vuole la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri (una trafila politica dunque!); ed infine il decreto del Presidente della Repubblica. Tutto questo potrà verificarsi quando si rendano vacanti posti nel ruolo dei Consiglieri di Stato. In tal caso un quarto di essi viene riservato ai consiglieri amministrativi regionali con almeno quattro anni di effettivo servizio nella qualifica.

Dunque vi è una spaccatura nella magistratura dei tribunali amministrativi regionali. Vi sono magistrati di due serie. Una serie privilegiata (la serie A, si direbbe in linguaggio calcistico) fornita dal Consiglio di Stato e destinata a funzioni di direzione; un'altra serie (la B), che possiamo chiamare « comune », fornita dal ruolo della magistratura regionale, destinata ad essere diretta... Al massimo un magistrato del ruolo regionale potrà eccezionalmente presiedere un Collegio giudicante quando il Presidente di sezione del Consiglio di Stato, o il Consigliere di Stato siano ammalati o assenti. Il ruolo del Consiglio di Stato fornisce dirigenti; il ruolo regionale soltanto gregari! Ma non è tutto. Secondo il disegno di legge i magistrati si distinguono in consiglieri, primi referendari e referendari.

Le nomine a referendario sono conferite a seguito di concorso per titoli ed esami.

Quelle a primo referendario sono conferite ai referendari con almeno tre anni di servizio effettivo, per due terzi mediante scrutinio per merito comparativo e per un terzo secondo il turno di anzianità previo giudizio di idoneità. Allo scrutinio per merito comparativo ed al giudizio di idoneità provvede il Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato. Poi occorrerà la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri... I primi referendari potranno essere nominati consiglieri amministrativi regionali se riporteranno il parere favorevole del Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato. Occorrerà poi la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

All'inizio di ogni anno sono assegnati a ciascun tribunale amministrativo regionale un presidente di sezione del Consiglio di Stato o un consigliere del Consiglio di Stato con funzioni di presidente e non meno di cinque magistrati amministrativi regionali appartenenti al ruolo regionale. Le assegnazioni avvengono con decreto del Presidente della Repubblica *su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri sentito il Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato*.

Inoltre per i magistrati amministrativi regionali il trasferimento ad altra sede può essere disposto con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri *su conforme parere del Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato*.

È evidente dunque che la magistratura regionale amministrativa è governata da un organismo totalmente ad essa esterno ed estraneo, posto in posizione di assoluta supremazia, quale è il Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato, e dal potere esecutivo impersonato dal Presidente del Consiglio dei ministri la cui condotta è ispirata da scelte, controlli e giudizi di natura politica. Senza contare che lo stesso Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato, per la sua composizione, non può essere considerato indipendente da influenze del potere esecutivo. A nulla vale poi che quando tratta dei tribunali amministrativi regionali il

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Consiglio di presidenza venga allargato ai Presidenti degli stessi poichè essi sono sempre magistrati del Consiglio di Stato.

Possiamo riassumere con la constatazione che secondo il disegno di legge in esame, la composizione ed il funzionamento dei tribunali amministrativi regionali e lo sviluppo di carriera dei magistrati regionali sono condizionati e dipendono dalle scelte del Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato e da quelle politiche del governo. Non può dirsi davvero che i tribunali amministrativi regionali siano organi di giustizia amministrativa autonomi.

Non è tutto.

Il primo impianto dei tribunali amministrativi regionali, secondo il disegno di legge avviene attraverso nomina diretta di un primo gruppo di magistrati amministrativi regionali; precisamente di 18 consiglieri regionali, 27 primi referendari, 15 referendari. Vale a dire vengono nominati ed immessi nel ruolo 60 magistrati senza concorso. Inoltre anche queste nomine vengono effettuate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato. Le scelte dunque vengono fatte dal Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato e dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Saranno questi organismi a scegliere metà dei magistrati amministrativi regionali e a nominarli o consiglieri, o primi referendari, o referendari. Non c'è bisogno di sottolineare la aberrante gravità di tali procedure. In concreto sono il Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato ed il Presidente del Consiglio dei ministri a decidere autoritariamente la prima composizione dei tribunali amministrativi regionali, ed a coprire metà dei posti previsti dal ruolo della magistratura amministrativa regionale. Il che riteniamo sia inammissibile. Non può sfuggire un altro aspetto di questa assurda e paradossale situazione.

Questi sessanta magistrati sono nominati autocraticamente, con assoluta ed insindacabile discrezionalità preferenziale. È facile prevedere la corsa alle raccomandazioni, alle pressioni politiche, ai favoritismi, alle di-

scriminazioni che annullano anche ogni parvenza di indipendenza ed imparzialità.

I tribunali amministrativi regionali dunque nascono con questo peccato originale. Se, poi, ai sessanta magistrati così « imparzialmente » nominati si aggiungono i presidenti di sezione del Consiglio di Stato ed i consiglieri di Stato, si deve concludere che per lunghissimo tempo i magistrati regionali provenienti da concorsi saranno una minoranza.

Non vi è dunque nemmeno l'ombra di un autogoverno che assicuri la indipendenza. I magistrati amministrativi regionali dipendono da un organismo esterno proprio di un altro Istituto. Nulla di simile accade nelle altre magistrature e meno che meno in quella ordinaria anche se i rispettivi ordinamenti non siano immuni da critiche e rilievi.

Bisogna correggere in modo radicale il disegno di legge per non fare dei tribunali amministrativi regionali una filiazione del Consiglio di Stato e per garantirne conseguentemente la piena autonomia nell'ambito regionale. Occorre istituire un organismo — il Consiglio della Magistratura amministrativa regionale — che assicuri la indipendenza e l'autogoverno dei giudici appartenenti alla giurisdizione amministrativa regionale. Questo organismo deve essere composto da magistrati amministrativi regionali eletti da tutti gli appartenenti al ruolo della magistratura amministrativa regionale e dai membri eletti dai Consigli regionali fuori del proprio seno.

Bisogna correggere il disegno di legge anche nella parte relativa alle limitazioni dello sviluppo di carriera dei magistrati dei tribunali amministrativi regionali. La Presidenza deve essere accessibile ai magistrati del ruolo della magistratura amministrativa regionale che abbiano conseguito la nomina a consigliere. Il disegno di legge va emendato anche nella parte relativa al primo impianto dei tribunali amministrativi regionali, escludendo la procedura di nomina che dianzi abbiamo criticato ed introducendo il concorso per titoli.

Ai restanti posti di ruolo si deve accedere mediante concorso per esame.

Il disegno di legge disattende l'istanza democratica della partecipazione popolare alla amministrazione della giustizia amministrativa regionale. La Costituzione non solo non esclude, ma anzi prevede tale partecipazione in generale nell'articolo 102, secondo comma, ed in modo particolare per le giurisdizioni speciali nell'articolo 108: « La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali... e degli estranei che partecipano alla amministrazione della giustizia ».

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 49 del 9 maggio 1968, si è pronunciata sulla questione in senso affermativo. Nella motivazione si legge: « Una volta escluso che le sezioni del contenzioso elettorale siano giurisdizioni ordinarie, l'articolo 102, dettato solo per queste, rimane fuori campo, facendo al caso un'altra norma che invece non pone limiti alla partecipazione dei " laici " ma piuttosto esige garanzie ». « Nella " sezione specializzata " una parte dei componenti devono essere magistrati ordinari, ma ciò accade proprio perchè si tratta di sezione di un tribunale ordinario. Invece il collegio che giudica sulle operazioni elettorali, essendo una articolazione di tribunale amministrativo non richiede la presenza di giudici togati, così come non sembra che la richieda questo Tribunale; del resto non mancano giurisdizioni speciali composte esclusivamente di " estranei " e se esse dovranno essere sottoposte a revisione ciò accadrà perchè sia garantita l'indipendenza dell'organo e dei suoi componenti (articolo 108 e disposizione VI). Tuttavia, a parere della Corte una più sicura indipendenza del Collegio si otterrà se vi parteciperanno anche persone che abbiano già lo *status* professionale di giudice o lo acquistino dopo la nomina ». La Corte quindi inclina per il Collegio misto.

Si legge ancora nella sentenza: « Gli altri tre componenti (delle Sezioni per il contenzioso elettorale - nota del sottoscritto relatore) sono designati con votazione a maggioranza del Consiglio regionale o dall'assemblea dei consiglieri provinciali della Regione. Questo tipo di scelta non sarebbe di per sé 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.

Preclusioni costituzionali... non sussistono una volta stabilito che si tratta di « giurisdizioni speciali ». La Corte ha rilevato soltanto che, per garantire compiutamente la indipendenza degli « estranei », bisogna stabilire che essi non siano rieleggibili.

La questione è dunque di sola opportunità; e sotto questo profilo non c'è dubbio che una concezione veramente democratica dell'amministrazione della giustizia comporta la diretta partecipazione popolare. Questa è una richiesta anche dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Vogliamo aggiungere che le funzioni della pubblica amministrazione si allargano e si espandono; si amplia sempre più la dimensione del suo intervento, che è caratterizzato anche dall'esercizio di poteri discrezionali. Ciò rende maggiormente responsabile la diretta partecipazione popolare nella giurisdizione amministrativa.

L'elezione dei « laici » deve essere demandata ai Consigli regionali, con le garanzie indicate nella citata sentenza della Corte costituzionale.

\* \* \*

Onorevoli senatori, il disegno di legge n. 752 riguardante l'istituzione delle Sezioni regionali della Corte dei conti ha provocato un ampio dibattito in Assemblea. Da più settori si è sostenuto che, soppressi i Consigli di prefettura, la giurisdizione contabile relativa alle Regioni, alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali debba essere attribuita ai tribunali amministrativi regionali. Vi è anche sull'argomento la relazione di minoranza del senatore Perna, alla quale interamente ci richiamiamo. Non c'è dubbio che, come ha osservato la Giunta regionale della Toscana nell'ordine del giorno adottato nella seduta del 12 ottobre, « la giurisdizione contabile deve essere esaminata nel quadro più generale della riforma della

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

giustizia amministrativa la quale non può non conformarsi sotto il profilo istituzionale e nei suoi contenuti alla realtà regionalistica ed autonomistica dell'ordinamento ». Ne discende che, anche in osservanza dello articolo 51 del Regolamento del Senato, debbono essere discussi congiuntamente i tre disegni di legge (n. 752, n. 1351 e il n. 1249 Zucalà ed altri) che affrontano il problema della riforma. Noi siamo decisamente per il tribunale amministrativo regionale unico dotato anche di giurisdizione contabile. Le ragioni sono quelle espresse nella relazione Perna e nel dibattito in Aula per il disegno di legge n. 752. Del resto la soluzione generale del tribunale amministrativo regionale unico era stata adottata in precedenti disegni di legge d'iniziativa governativa e parlamentare. Lo stesso comitato ristretto nominato dalla competente Commissione della Camera era pervenuto alla medesima soluzione attraverso l'articolo 7 che così disponeva: « Sono pure devoluti alla competenza del tribunale amministrativo regionale le attribuzioni giurisdizionali già spettanti ai consigli di prefettura in base agli articoli 260 e 310 del testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, e all'articolo 21 della legge 17 luglio 1890, n. 6972 ».

Questa soluzione venne poi abbandonata per ragioni non di costituzionalità, ma di mera opportunità. Soprattutto, diciamo chiaro, per non contraddire l'opposizione della Corte dei conti. Si legge nella relazione Lucifredi: « Il Sottocomitato ristretto ha ritenuto opportuno adeguarsi a tale indirizzo (quello della Corte dei conti - nota del relatore) e di conseguenza ha escluso dalla competenza dei tribunali amministrativi regionali tutto quanto relativo alle controversie già spettanti ai consigli di prefettura ».

Opportunità quindi, e non necessità, di adeguarsi all'indirizzo della Corte dei conti. Il Comitato ristretto della Camera dei deputati ed il relatore onorevole Lucifredi non condivisero, sotto il profilo delle questioni di legittimità costituzionale, il parere contrario della Corte dei conti a sezioni riunite. Cedettero soltanto ad una ragione di opportunità che non può essere condivisa. Le ra-

gioni delle Sezioni riunite della Corte dei conti sono state dichiarate non fondate dalla Corte costituzionale nelle sentenze di cui si è già ampiamente discusso.

Sembra a noi che alla soluzione del tribunale amministrativo regionale unico conduca anche, fra tutte le altre validissime ed inoppugnabili ragioni, l'indirizzo all'unicità della giurisdizione che è nella Costituzione. Del resto la soluzione del tribunale amministrativo regionale unico è stata adottata dal disegno di legge in esame per la Valle d'Aosta.

L'articolo 38 sotto la rubrica *Norme particolari di competenza del tribunale amministrativo regionale istituito nella Valle d'Aosta* dispone: « Il tribunale amministrativo regionale con sede nella Valle d'Aosta è competente nelle materie indicate nella presente legge, nonchè in quelle già attribuite alla competenza della Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 15 novembre 1946, n. 367, e successive modifiche ».

L'articolo 2 al n. 3 menziona « le controversie che dalle disposizioni vigenti sono devolute alla competenza dei Consigli di prefettura ».

Le sentenze del tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta nelle materie di giurisdizione contabile saranno appellabili davanti la Corte dei conti, le altre davanti il Consiglio di Stato. Non si capisce perchè la soluzione, che è stata ritenuta costituzionalmente legittima ed opportuna per la Valle d'Aosta, debba essere considerata illegittima ed inopportuna per le altre Regioni della Repubblica. Certo è un grande vantaggio agli effetti della semplificazione delle procedure e dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione la situazione creata ai valdostani. È un vantaggio anche per il bilancio dello Stato, perchè al posto di due organismi giudiziari di primo grado, ve ne è uno solo. E niente e nessuno può convincere che gli stessi vantaggi non debbano essere conseguiti nelle altre Regioni della Repubblica.

Nè si dica che è differente la struttura dei due procedimenti, quello cioè relativo alla

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

giurisdizione contabile e l'altro afferente alla amministrativa. Il rilievo in sé stesso non ha pregio sia perchè la giurisdizione contabile è anche essa amministrativa, sia perchè in generale è normale che uno stesso organo per materie diverse applichi procedure diverse. Non ha pregio poi in particolare, in quanto, escluso il giudizio di conto necessario per la Regione e gli altri enti locali, ogni discorso sulla differenziazione dei procedimenti cade. Invero eliminato il giudizio di conto necessario, rimane un normale giudizio di responsabilità che rientra per via naturale nella giurisdizione amministrativa.

Il disegno di legge deve essere emendato dunque anche sotto questo profilo.

Esso non va tuttavia esente da ulteriori critiche. La maggioranza della Commissione ha peggiorato il testo pervenuto dalla Camera dei deputati.

L'articolo 2, lettera *b*), prevedeva la ricorribilità in sede giurisdizionale avverso provvedimenti « ancorchè non definitivi ». Si riconosceva cioè al cittadino il diritto di scegliere, valutato il caso in concreto, o la via dell'impugnazione dell'atto in sede giurisdizionale, o quella del ricorso gerarchico. La maggioranza della Commissione propone di sopprimere tale diritto, costringendo il cittadino a sperimentare preventivamente in ogni caso la via del ricorso gerarchico. Con ciò, oltre ad appesantire ed a ritardare la risoluzione delle controversie si impone al cittadino una norma di comportamento nei confronti della Pubblica amministrazione che viola un suo diritto di libertà; il diritto cioè di scegliere la via da lui ritenuta più conveniente per ottenere giustizia. Ciò specialmente a fronte della comune e generale sfiducia di cui è circondato il ricorso gerarchico. Che se poi la Pubblica amministrazione esaminando il ricorso giurisdizionale conviene con le ragioni del ricorrente può sempre correggere o annullare l'atto impugnato, eliminando in tal modo la ragione del contendere.

A nostro avviso perciò deve essere accolto il testo della Camera.

Non può condividersi la soluzione che il disegno di legge dà al problema che nasce

dalla coesistenza di più tipi di impugnazione dello stesso atto. Ciò accade quando avverso lo stesso provvedimento venga proposto da alcuni ricorso gerarchico, da altri ricorso giurisdizionale. In tali casi, secondo l'articolo 20, quarto comma, il ricorso giurisdizionale esclude quello gerarchico. Gli interessati possono riproporlo al tribunale amministrativo regionale. Senonchè col ricorso gerarchico possono essere proposte questioni di merito che di norma non sono sollevabili in sede giurisdizionale, in quanto il giudice amministrativo conosce delle questioni di merito soltanto nei casi espressamente previsti dalla legge. Che cosa accade allora?

Può il ricorrente in sede giurisdizionale contestare al cointeressato il diritto di proporre la questione di merito in sede gerarchica?

Il problema deve essere approfondito nella discussione e portare a soluzioni che salvaguardino i diritti di tutti.

Onorevoli senatori, vi sono ancora molti altri problemi come quelli attinenti alle questioni di giurisdizione, che a nostro avviso devono essere devolute alle sezioni unite della Cassazione e non al Consiglio di Stato; come quelli relativi alla riforma e alla sostituzione dell'atto annullato; o relativi alla facoltà di condannare con sentenza provvisoriamente esecutiva la Pubblica amministrazione al pagamento delle somme di cui risulta debitrice e al risarcimento dei danni liquidandone l'ammontare. Vi sono pure questioni di diritto processuale, come quelle relative all'esercizio del diritto di difesa e al contraddittorio anche in fase di istruttoria. Tutte questioni che qui non sono svolte per non appesantire la relazione che ha il compito di enunciare i problemi che dovranno essere portati al fuoco del dibattito in Aula.

Confidiamo che il Senato adegui il testo pervenutoci dalla Camera dei deputati ai principi qui sostenuti adottando soluzioni che costituiscano un reale progresso sulla via della riforma democratica dello Stato e della Pubblica amministrazione.

GIANQUINTO, *relatore di minoranza*