

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1869

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BRUSCO, ARMOSINO, AZZOLINI, BARANI, BOSchetto, CAMPA, CARFAGNA, CESARO, COLUCCI, NICOLA COSENTINO, COSTA, FALLICA, FERRIGNO, FITTO, GREGORIO FONTANA, FRATTA PASINI, GERMANÀ, GIRO, GIUDICE, GRECO, IANNUZZI, LAI-NATI, LAZZARI, LUCCHESI, MARINELLO, MARTINO, MILA-NATO, NARDI, PAROLI, PICCHI, SANTELLI, TASSONE, ZANETTA

Modifica all'articolo 33 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, in materia di giudizio di ottemperanza per l'esecuzione delle decisioni dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica

Presentata il 27 ottobre 2006

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nonostante che con decisione della Corte di giustizia europea del 16 ottobre 1997 (in *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comparato* 1998, I, p. 694) sia stata riconosciuta natura giurisdizionale al parere del Consiglio di Stato sulla base del quale, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 1971, articolo 12, viene deciso il ricorso straordinario al Capo dello Stato

e, quindi, nonostante il conseguente corollario della intangibilità del contenuto decisionale del decreto del Presidente della Repubblica stesso e della sua suscettibilità ad acquisire forza di giudicato, le sezioni unite della Cassazione, con la sentenza n. 15978 del 2001 (in *Foro Italiano*, 2002, I, c. 2448) si sono pronunciate nel senso della improponibilità del giudizio di ottemperanza al giudice amministrativo per

l'esecuzione della decisione del ricorso straordinario, riaffermando il dogma della sua natura non giurisdizionale ma amministrativa, dequoting il parere del Consiglio di Stato a mero supporto consultivo dell'autorità amministrativa.

L'orientamento delle sezioni unite è tutt'altro che confacente all'esigenza di tempestiva ed effettiva tutela del ricorrente e pecca di incoerenza rispetto ai principi di alternatività e di parallelismo tra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale che troverebbero una più completa e coerente attuazione proprio con l'estensione dell'ottemperanza alla decisione del gravame straordinario.

Così argomentando la Cassazione ha mancato di accordare il giusto rilievo alla circostanza che il Consiglio di Stato in sede consultiva, com'è stato rimarcato dal Presidente del Consiglio di Stato (A. De Roberto, *Lo stato della giustizia amministrativa nel 2005* in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2006, p. 669) « è chiamato ad un ruolo che, forse, non trova corretta individuazione nel vocabolario del quale si fa uso. In sede consultiva non si pone, infatti — come l'espressione utilizzata per identificare l'espletamento di tale compito, potrebbe indurre a pensare — quale “ fiancheggiatore ” di una parte che invoca ausilio nella ricerca di un itinerario rispondente ai propri progetti, ma si colloca, invece, — come è scritto nell'articolo 100 della Costituzione — in veste di organo di “ giustizia nell'amministrazione ”. Ciò significa che il Consiglio di Stato esprime in piena indipendenza le sue valutazioni in una posizione di assoluto distacco rispetto alla Amministrazione che chiede il parere valutando, con lo stesso *habitus* del giudice (e, perciò, con assoluta terzietà), la questione che gli viene sottoposta e gli interessi dalla stessa coinvolti ». L'indipendenza e la terzietà sono sottolineate da consolidata giurisprudenza. Vedasi *inter plurimis* Consiglio di Stato sez. I, 28 giugno 2000, n. 576 in *Foro Italiano*, 2002, III, c. 452, secondo cui nell'adottare il parere necessario alla decisione del ricorso straordinario il Consiglio di Stato opera « in una posizione di particolare autonoma,

indipendenza e terzietà, mediante le quali la funzione consultiva concorre con quella giurisdizionale nel realizzare la giustizia nell'amministrazione (cfr. articolo 100 della Costituzione) ».

Nondimeno le sezioni unite della Cassazione (Cassazione, sezioni unite, 17 gennaio 2005, n. 734, in *Foro Amministrativo* Consiglio di Stato, 2005, p. 62) hanno ribadito che il ricorso straordinario al Capo dello Stato e il decreto decisorio, pur ponendosi al di fuori dell'ordine gerarchico della pubblica amministrazione e su un piano alternativo rispetto alla tutela giurisdizionale, hanno natura amministrativa.

Senonché valore eminente, sul piano dell'ammissibilità dell'ottemperanza, assumono il principio di effettività della giustizia (articoli 24 e 113 della Costituzione) sul quale si fonda la natura del ricorso straordinario quale istituto di generale applicazione; nonché la considerazione delle gravi incongruenze cui porta, proprio sul piano dell'effettività della giustizia, l'assunto contrario, com'è dimostrato dalla circostanza che, vertendosi in materia sottratta alla giurisdizione del tribunale amministrativo regionale (TAR) (ad esempio pubblico impiego contrattualizzato), la decisione del ricorso straordinario, se inottemperabile, si ridurrebbe ad un *fatus vocis*, con evidente disapplicazione degli articoli 24 e 113 della Costituzione.

Si rende, pertanto, necessario un intervento legislativo che riaffermi, in nome della generale portata dell'istituto dell'ottemperanza e dell'effettività della giustizia, l'ottemperabilità della decisione del ricorso straordinario. In questa direzione milita la considerazione che il ricorso stesso, pur non integrandosi nel sistema costituzionale delle garanzie giurisdizionali dei diritti soggettivi ed interessi legittimi, si distingue da tutte le forme di amministrazione attiva in forma contenziosa e si avvicina, per funzione e struttura, alle prime piuttosto che alle seconde. L'applicazione dell'istituto dell'ottemperanza costituisce, in definitiva, corollario dei principi di alternatività e di fungibilità del rimedio straordinario rispetto al rime-

dio giurisdizionale, dovendo il primo al pari del secondo tendere — pur nel rispetto del diverso schema disegnato dal legislatore — a rendere effettiva la funzione giustiziale.

Sempre dalla relazione del Presidente del Consiglio di Stato si evince che i ricorsi straordinari introitati nell'anno 2005 hanno raggiunto il numero di 5.500 e che è questa la media annuale.

L'ingente numero dei ricorsi, come osservato dallo stesso Presidente del Consiglio di Stato, discende dalla « perdurante fortuna dell'istituto », riconducibile alla fiducia che lo circonda in quanto deciso con decreto del Presidente della Repubblica in conformità della soluzione prospettata dal Consiglio di Stato e alla rapidità ed economicità che lo contrassegnano.

Nella relazione del Presidente per l'anno 2005 è stato rimarcato che: « In tutte le relazioni degli anni precedenti ho ricordato che il ricorso straordinario — rimedio alternativo a quello innanzi al giudice amministrativo — costituisce congegno di tutela di particolare affidabilità perché deciso, di regola, in conformità del « progetto » di soluzione della controversia offerto dal parere del Consiglio di Stato (parere che il decreto del Presidente della Repubblica richiama e fa proprio). Non cambio, ovviamente, opinione a questo proposito anche perché questa affermazione trova conferma nel largo impiego del rimedio da parte dell'utenza (anche quest'anno la media di ricorsi introitati non ha sopportato flessioni). Mi corre, peraltro, l'obbligo di fare cenno ad alcuni problemi che si sono posti in questi ultimi anni sui quali sarebbe opportuno prendesse posizione il legislatore. Pare rendersi necessario, anzitutto, un intervento legislativo per quanto attiene alla esecuzione delle decisioni del Capo dello Stato che comportano l'adempimento di obblighi da parte delle amministrazioni [...]. L'emana-

zione, alla prima occasione, di una norma legislativa rivolta a estendere l'ottemperanza anche al ricorso [...] può costituire soluzione capace di favorire, sulla distanza, la stessa sopravvivenza del ricorso straordinario ».

Si noti che il codice di procedura civile riconosce la piena praticabilità della procedura esecutiva giurisdizionale anche nei confronti di titoli che non hanno, carattere giudiziario (articolo 474 del codice di procedura civile).

L'ottemperanza del decreto decisorio del ricorso straordinario al Capo dello Stato non stride quindi, ma si concilia con il sistema normativo.

Dovendosi condividere le valutazioni del Presidente del Consiglio di Stato e tenuto conto della diffusione dell'utilizzo del ricorso straordinario quale strumento giustiziale, alternativo e parallelo al ricorso al TAR, si rende opportuno e necessario completare l'istituto dotandolo della clausola dell'ottemperanza.

L'innovazione, ottenibile con l'integrazione dell'articolo 33 della legge istituita dei TAR (legge 6 dicembre 1971, n. 1034), non comporta maggiori spese e, pertanto, non occorre l'indicazione, ai sensi dell'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione dei mezzi per farvi fronte in quanto, in luogo dell'impugnazione al TAR del provvedimento elusivo della decisione adottata su ricorso straordinario con un ordinario giudizio di cognizione, l'interessato viene messo in grado di proporre il meno dispendioso giudizio di ottemperanza innanzi al suddetto giudice amministrativo, giudizio conformato dalla legge vigente secondo modalità più semplici e termini accelerati, il che ridonda a favore della deflazione della giustizia amministrativa.

Si presenta, pertanto, la allegata proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. All'articolo 33, quinto comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, dopo le parole: « delle sentenze non sospese dal Consiglio di Stato » sono inserite le seguenti: « , nonché per l'esecuzione delle decisioni dei ricorsi straordinari al Capo dello Stato, adottate ai sensi dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, e dei ricorsi straordinari al Presidente della Regione siciliana, adottate ai sensi dell'articolo 23, quarto comma, dello statuto della Regione siciliana, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ».

