

**COMMISSIONE SPECIALE
PER L'ESAME DELLA PROPOSTA DI LEGGE CONCERNENTE
NORME GENERALI SULL'AZIONE AMMINISTRATIVA**

I.

SEDUTA DI VENERDÌ 5 DICEMBRE 1958

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TOZZI CONDIVI

INDICE

| | PAG. |
|------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Congedi: | |
| PRESIDENTE | 1 |
| Proposta di legge (Discussione): | |
| LUCIFREDI ed altri: Norme generali sull'azione amministrativa (195). | 1 |
| PRESIDENTE | 1, 4, 5, 6 |
| LUCIFREDI, <i>Relatore</i> | 1, 5, 6 |
| LUZZATTO | 4, 5 |
| SFORZA | 5 |

La seduta comincia alle 9,50.

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che si trova in congedo l'onorevole deputato Breganze.

Discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Lucifredi ed altri: Norme generali sull'azione amministrativa (195).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge n. 195, d'iniziativa degli onorevoli deputati Lucifredi ed altri, concernente: « Norme generali sull'azione amministrativa ».

L'onorevole Lucifredi, ha facoltà di svolgere la relazione:

LUCIFREDI, *Relatore*. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, la legge, sulla quale ho l'onore di riferire, non costituisce altro che la riproduzione, in questa legislatura, di una proposta di legge che abbiamo già votato ed approvato nella legislatura precedente; la proposta De Francesco (n. 1459, Norme generali sull'azione amministrativa). Va notato che, peraltro, la proposta De Francesco aveva lontani precedenti, in quanto di una legge generale sull'azione amministrativa si era cominciato a parlare, e con approfondite ricerche, da parte di quella Commissione per la riforma dell'amministrazione che era stata nominata immediatamente dopo la fine della guerra e che ha lavorato, molto utilmente, sotto la presidenza del compianto professor Forti.

Quella Commissione, tra una serie di altre proposte, elaborò una legge generale sulla pubblica amministrazione, che fu stampata a cura della Presidenza del Consiglio nel 1947. Su questa legge generale vennero sentiti allora i pareri dei normali organi consultivi, dei massimi organi giurisdizionali, delle Amministrazioni dello Stato, delle facoltà giuridiche, ecc., e, sulla base di tutti i pareri da esse forniti, dalla Presidenza del Consiglio, ufficio della riforma amministrativa, si addivenne — in quel periodo in cui ebbi l'onore di esservi preposto — ad una nuova redazione del progetto, che venne pubblicata nel 1953 nel volume sullo « Stato dei lavori per la riforma della pubblica Amministrazione », con una

III LEGISLATURA — COMMISSIONE SPECIALE — SEDUTA DEL 5 DICEMBRE 1958

amplissima relazione, nella quale erano spiegate a fondo le ragioni che ispirarono la redazione di questo disegno di legge.

La proposta De Francesco venne annunciata due anni dopo la pubblicazione di questo testo elaborato dalla Presidenza del Consiglio. L'onorevole De Francesco stesso nella sua relazione mise in evidenza che si trattava precisamente della proposta elaborata dalla Presidenza del Consiglio, che egli portava all'esame del Parlamento, come iniziativa parlamentare, con lievi varianti, in quanto il Governo, « in tutt'altre faccende affaccendato » non aveva ritenuto fino ad allora di effettuare la presentazione.

Noi la esaminammo, alla Camera, in una commissione speciale in cui ero anche allora relatore, e l'approvammo, con una serie di modifiche che furono elaborate da un comitato ristretto, allora nominato. Il disegno di legge fu trasmesso al Senato, dove ebbe un *iter* particolarmente lungo perché il Governo — con una procedura davvero insolita — ritenne necessario sottoporre un'altra volta la proposta di legge al parere del Consiglio di Stato, malgrado essa avesse già avuto l'approvazione di un ramo del Parlamento. Comunque il Senato giunse alla sua approvazione, dopo una relazione del senatore Schiavoni ed un lungo intervento del ministro senatore Zotta; ma giunse all'approvazione in una seduta del marzo 1958, all'immediata vigilia del suo scioglimento. E siccome l'approvazione avvenne con una serie di emendamenti, quando la legge tornò alla Camera questa era già sciolta, e il provvedimento non poté aver corso.

Così, all'inizio della nuova Legislatura, ho ritenuto opportuno, insieme agli onorevoli colleghi Resta e Codacci Pisanelli, di riproporlo all'esame della Camera per la sua definitiva trasformazione in legge.

Debbo, sempre in sintesi, richiamare all'attenzione degli onorevoli colleghi, in linea generale, le differenze più notevoli che si riscontrano fra i vari progetti. Il progetto originario della Commissione Forti — legge generale sull'azione amministrativa — era più ampio di quello in esame perché comprendeva — in aggiunta alla materia disciplinata dalle proposte De Francesco — una parte generale in cui si trattava dei soggetti della pubblica amministrazione e, tra l'altro, si poneva il problema relativo alla distinzione fra Enti pubblici ed enti privati; conteneva inoltre una parte finale in cui si trattava della responsabilità della pubblica amministrazione.

Nel progetto del 1953 elaborato dalla Presidenza del Consiglio — Ufficio riforma — queste due parti mancano, essendo state tolte perché attraverso l'esame accurato che si fece allora — come ho già detto — dei pareri delle Facoltà giuridiche e degli Organi giurisdizionali, si vide che, mentre su tutto il rimanente del disegno di legge si poteva giungere con una certa facilità a soluzioni di pressoché unanime soddisfazione, sulle due materie della distinzione fra Enti pubblici e privati e della responsabilità della pubblica amministrazione esisteva un così acuto contrasto fra le varie tesi che trovare una formula soddisfacente di compromesso era impresa estremamente difficile; probabilmente le difficoltà inerenti a queste parti del progetto sarebbero state tali da pregiudicare il corso dell'intera legge.

Allora, ritenendosi che quella veramente importante fosse realizzare almeno la parte, su cui un accordo si presentava possibile, fu deciso di stralciare la materia dei soggetti e della differenza tra enti pubblici e privati e quella della responsabilità della pubblica amministrazione, con l'intesa che esse avrebbero formato oggetto di altro disegno di legge, in un secondo tempo, mentre per il momento si poteva andare avanti sulla base di principi contenuti in altre nostre leggi, suffragate da una giurisprudenza che è molto abbondante, anche se non sempre univoca.

Così ci si limitò alla codificazione della materia più suscettibile di essere codificata, e su questa stessa linea si mantenne l'onorevole De Francesco con la sua proposta di legge alla Camera, vi si mantenne il Senato e si mantiene anche il testo attuale, che rispetto al progetto originario manca delle due parti ricordate, perché io sono tuttora persuaso che, se vogliamo che effettivamente questa legge arrivi in porto, dobbiamo rinunciare a trattare per il momento quelle due materie, che altrimenti ci si troverebbe di fronte ad ostacoli non facilmente superabili. Non dico che le due parti rimanenti non debbano essere disciplinate; dico che è opportuno, e mio avviso, che la loro disciplina avvenga con legge separata.

Vi è poi un'altra differenza notevole, da porre in risalto, fra il testo approvato nella precedente legislatura della Camera dei Deputati ed il progetto che venne approvato dal Senato della Repubblica. Il Senato ha infatti stralciato dal testo tutta la parte relativa al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, che noi avevamo ricevuta disciplinata col testo da noi approvato. Lo stralcio deliberato dal Senato fu determinato dalla

considerazione — esposta dal relatore e dal ministro Zotta, come risulta dagli atti del Senato — che quella parte sembrava più attinente alla giustizia amministrativa vera e propria che non all'azione amministrativa, e di conseguenza del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica si sarebbe parlato in sede di riforma del Consiglio di Stato e, in genere, della giustizia amministrativa.

Nel ripresentare questo disegno di legge ho ritenuto, coi colleghi proponenti, che fosse un atto di doveroso ossequio al Senato della Repubblica ripresentare il testo come il Senato stesso lo ha modificato, e non nel testo già approvato dalla Camera; debbo però dire, in veste di relatore, che, mentre sono persuaso che una serie non indifferente di emendamenti apportati dal Senato al nostro testo ha contribuito effettivamente in modo notevole a migliorarlo e perfezionarlo, alcuni degli emendamenti introdotti dal Senato non trovano il mio consenso; sicché quando nella discussione degli articoli arriveremo a determinati punti, su cui esiste dissenso, mi permetterò di presentare, a titolo di emendamento, delle formule diverse da quelle approvate dal Senato.

Dirò subito — benché avremo tempo di parlarne a tempo debito — che fra queste vi è l'eliminazione della materia relativa al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Dato che qui si regola tutto quel procedimento amministrativo di formazione di volontà che è destinato a sbocciare in un atto amministrativo, ed essendo pacifico che il decreto del Presidente della Repubblica, che decide il ricorso contro un atto amministrativo, è amministrativo e non giurisdizionale, e che il procedimento che conduce a quel decreto è amministrativo e non giurisdizionale, mi sembra che l'idonea sede per la sua disciplina sia proprio questa legge. Il fatto che il ricorso straordinario abbia origine d'ordine storico che hanno portato a regolarlo nel testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato non dovrebbe avere alcuna influenza sulla scelta della sede per una disciplina sistematica della materia.

L'importanza fondamentale della legge in esame nasce dal fatto che, per la prima volta, si regolamentano con essa i principi generali dell'azione amministrativa, sia essa svolta dallo Stato o dagli Enti pubblici.

Le norme così stabilite con carattere di generalità hanno portata amplissima, nel senso che si applicano ad ogni organo, ad ogni procedimento, od ogni atto, ad ogni ricorso, ove non sia diversamente disposto, per un caso specifico, da una singola disposizione di legge. Di qui il più importante pregio della nuo-

va regolamentazione, che tende a sostituire una logica uniformità alla attuale difformità di discipline da caso a caso, in base a differenze non di raro bizzarre e prive di qualsiasi giustificazione, che sono oggi tanto frequentemente motivo di ben fondate recriminazioni contro il nostro ordinamento amministrativo.

È facile comprendere quale dovrebbe essere il risultato, positivo, semplificatore sia per l'interprete, sia per lo stesso legislatore: quest'ultimo, infatti, quando vorrà disciplinare una certa attività amministrativa, potrà dispensarsi dal provvedere in merito a tutti gli aspetti procedurali, per così dire, dello svolgimento dell'attività stessa, perché al riguardo provvederà, nel silenzio della legge speciale, la legge generale. Esso dovrà dettare specifiche disposizioni in proposito solo quando intenda, per il caso singolo, distaccarsi dalle norme comuni; ma è chiaro che ciò dovrà avvenire solo se gravi ragioni portino a dover stabilire una tale disciplina disforme per il caso in questione.

Ma, ancor maggiori saranno i vantaggi per i cittadini. Basta pensare quale sia l'attuale caos della nostra legislazione amministrativa per comprendere che cosa significhi uniformità di regolamentazione: si evitano ricerche difficilissime, errori frequenti, decadenze irrimediabili, che troppo spesso oggi nascono dalla difficile accessibilità della norma giuridica.

Vantaggiosa è anche la codificazione di principi, che sono molto dibattuti in sede giurisprudenziale; la norma esatta tronca una larga serie di possibili discussioni, che sono sempre a pregiudizio della rapidità e bontà della azione amministrativa, e di cui comunque il cittadino fa sempre le spese.

Occorre aggiungere, peraltro, che numerose singole disposizioni della legge introducono importanti innovazioni nell'attuale disciplina della materia amministrativa e rappresentano notevoli garanzie per il cittadino nei suoi rapporti con la pubblica amministrazione. Così, ad esempio, si impongono all'amministrazione particolari obblighi di dare notizia ai cittadini del corso delle pratiche amministrative che li riguardano; quando siano decorsi novanta giorni dalla presentazione di una loro domanda, i cittadini hanno diritto di chiedere all'Amministrazione notizie sullo stato dell'affare e l'Amministrazione è tenuta a fornirle; è agevolato il formarsi del procedimento amministrativo tacito, contro il quale è dato ricorrere; si disciplina in modo razionale la motivazione degli atti amministrativi; si prescrive che da essi risulti con esattezza la qualifica

di chi li sottoscrive; si impone che all'atto della loro notifica sia fatto conoscere agli interessati a chi eventualmente possono proporre ricorso, e si dispone che in mancanza di tale elemento, l'interessato non decada dalla facoltà di ricorrere, in quanto non inizia il decorso dei relativi termini; si stabilisce una serie di idonee garanzie contro ogni forma di ritardo nell'azione amministrativa, riducendo in particolare i termini entro i quali si deve provvedere ed introducendo garanzie varie contro l'inerzia della pubblica amministrazione.

Senza entrare in altri particolari, può dirsi che questa legge reca ordine, ove oggi regna il caos; semplifica ed agevola l'azione amministrativa; impone all'Amministrazione un più attento esame delle esigenze di pubblico interesse; assicura al privato, nei confronti della Pubblica Amministrazione, una più efficace tutela; garantisce, soprattutto, maggiore chiarezza e lealtà nei rapporti tra l'Amministrazione ed i cittadini.

Penso, con questo, di avere adempiuto al mio dovere di relatore sul progetto di legge. Non vorrei essermi dilungato eccessivamente, nell'illustrarlo; ma, se questo è stato, è soltanto per l'importanza che ad essa attribuisco e che, penso, deve essergli attribuito. Può essere che questa mia valutazione mi porti ad esprimere un giudizio eccessivo; ma, ritengo veramente trattarsi di uno dei provvedimenti più utili e più facili (tra parentesi devo anche far notare, che esso non comporta alcun onere di spesa!), per migliorare il funzionamento della vita amministrativa dello Stato.

Tutti coloro che hanno esperienza in questo campo sanno benissimo quali sono gli inconvenienti che nascono dalla molteplicità dei procedimenti che vengono seguiti. Vi sono casi in cui la varietà è giustificata, ma per nove decimi essa nasce da circostanze del tutto fortuite e arbitrarie, inerenti al momento in cui si disciplinano situazioni singole, senza che ci si renda conto a volte, nell'adottare una certa procedura, prescrivendo certe forme, che ci si allontana senza ragione da quello che è il sistema normale e si creano inutili difficoltà.

Ora, sia chiaro che con questa legge non si vuole imporre alcuna procedura amministrativa obbligatoria; si fissano soltanto norme generali, che potranno sempre essere derogate. Ma avere delle norme di legge di carattere generale ci dispenserà, come legislatori, per l'avvenire, dal dover dettare delle norme superflue e noi disporremo a questo riguardo soltanto quando avremo ragionevoli motivi di

distaccarci dal procedimento di ordine generale.

D'altra parte, coll'adozione di queste leggi si risparmierà una serie veramente notevole di contestazioni in sede amministrativa e giurisdizionale, perché oggi vi è tutta una serie di problemi che si dibattono magari da cinquant'anni, e sui quali sono vari gli orientamenti di dottrina e giurisprudenza, sicché essi costituiscono una vera bazza per gli avvocati amministrativisti, col numero dei ricorsi cui danno origine. Molte di queste situazioni di dubbio verranno eliminate, coll'approvazione dell'attuale proposta, e si creerà in questo particolare settore la base per la realizzazione di quel principio della certezza del diritto che in uno Stato moderno ha tanta importanza.

Per questo, onorevoli colleghi, io auspico che la legge abbia ad essere approvata da noi e quindi anche dal Senato. Non sarà certo il toccasana di tutti i guai, ma certamente porterà vantaggi notevoli.

A puro titolo informativo e per il buon ordine dei lavori, dirò che, nella passata legislatura, per l'esame della legge si era seguito questo procedimento: discussione generale e quindi nomina di un comitato ristretto; elaborazione, da parte di questo comitato ristretto, di proposte di emendamenti ed esposizione quindi alla Commissione plenaria dei risultati dei lavori di questo comitato ristretto. Trattandosi di legge essenzialmente tecnica, evidentemente diventa assai più agevole esaminarla e approfondirla in seno ad un piccolo comitato, che non in sede di Commissione plenaria.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Relatore per l'ottima, approfondita relazione. Prima di procedere ad una decisione in merito alla richiesta formulata dall'onorevole Lucifredi, di nominare cioè un comitato ristretto, ritengo sia opportuno che la segreteria di questa Commissione provveda a far stampare il resoconto dell'odierna seduta e possibilmente, un testo comparato nel quale siano riprodotti il testo della proposta di legge sottoposta oggi al nostro esame, e quello già esaminato ed approvato nella passata legislatura soltanto dalla Camera, di modo che, riprendendo noi l'esame del progetto di legge, si possa tener conto degli emendamenti apportati dal Senato.

LUZZATTO. Onorevole Presidente, direi che potrebbe essere riportato anche il testo originario che andava sotto il nome di « legge generale », e divenuto quindi proposta di legge De Francesco: « Norme generali sulla

azione amministrativa», e, poi modificato dalla Commissione speciale della Camera. Quindi possiamo avere utilmente davanti tre testi: testo De Francesco, testo approvato dalla Camera e testo approvato dal Senato che è questo sottoposto oggi al nostro esame.

Poiché intanto un adeguato esame comporta necessariamente del tempo, credo sia opportuno che questa nostra Commissione speciale venga riconvocata, per l'inizio della discussione generale, subito dopo le vacanze invernali del Parlamento, se vacanze ci saranno!

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni possiamo rimanere d'accordo in questo senso. Nel frattempo però, per guadagnare tempo, se qualcuno dei colleghi desidera chiedere qualche delucidazione all'onorevole Relatore, ritengo, senza dichiarare aperta la discussione generale, che l'onorevole Lucifredi sia ben disposto a fornirgliela.

LUZZATTO. Sono d'accordo con l'onorevole Relatore circa l'opportunità di trattare in questa legge del ricorso straordinario al Capo dello Stato. Aggiungerei però a questa un'altra richiesta. Infatti, nel fare questa proposta non è che io sia animato da soverchia propensione per l'istituto del ricorso al Capo dello Stato che considero scarsamente corrispondente ai tempi e al nostro ordinamento attuale. Quindi, nell'invitare ad esaminare la questione, vorrei anche pregare di tener presente la possibilità di eliminare l'istituto. A me pare cioè che debba essere regolata qui la materia e non lasciata ad un'ulteriore intervento legislativo; salvo, però, a vedere, esaminandola, se è anche possibile espungere l'istituto dall'ordinamento.

SFORZA. È sempre discutibile, d'altra parte, stabilire se l'istituto abbia natura amministrativa o giurisdizionale. Io, modestamente penso (e nella discussione generale che faremo non mancherò di sottolinearlo, precisando il mio pensiero), che abbia carattere giurisdizionale.

LUCIFREDI, Relatore. Vorrei dire all'onorevole Luzzatto che il problema che ha sollevato si era posto anche l'altra volta e che, ogni decisione che debba intervenire, sulla disciplina del ricorso straordinario va ovviamente preceduta da un'altra sulla sua persistenza. Salvo discuterne in futuro, debbo dire subito che non mi sento personalmente di condividere l'opinione espressa dall'onorevole Luzzatto perché, a mio avviso, sia pure in misura minore, anche oggi il ricorso al Capo dello Stato adempie ad alcuni scopi fonda-

mentali e sostanziali. Comunque, devo ricordare che l'altra volta abbiamo convenuto tutti quanti sull'opportunità di inserire nella disciplina della materia un articolo — precisamente l'articolo 60 del nostro testo — nel quale si inseriva un certo ingranaggio per evitare l'attuale inconveniente più grave nel campo dei ricorsi straordinari, che consiste in questo: capita a volte che si presenta un ricorso, e poi passano i giorni, mesi ed anni senza che su di esso si decida!

Il rimedio che troviamo nell'articolo 5 della legge provinciale e comunale, per il ricorso gerarchico, non si può applicare. Trovammo allora qui un rimedio: se entro un anno dal deposito del ricorso straordinario, la decisione sullo stesso non sia stata comunicata al ricorrente, quest'ultimo, nei 60 giorni successivi, può proporre ricorso al Consiglio di Stato per gli stessi motivi. È una specie di remissione in termini che disponemmo allora, per le ipotesi di inerzia dell'Amministrazione, assicurando al cittadino in ogni caso, la dovuta tutela del suo diritto.

LUZZATTO. Tutto questo attiene, comunque al merito.

LUCIFREDI, Relatore. D'accordo. Ma, io dico questo per sottolineare che una certa ricetta per evitare l'inconveniente l'avevamo trovata. Quanto all'altro punto, della natura giurisdizionale o amministrativa del ricorso straordinario al Capo dello Stato, ne discuteremo a suo tempo.

LUZZATTO. Un'altra domanda: nelle vicende che conosciamo di questo progetto si sono perse, diceva il Relatore, due parti: la prima (sappiamo, era materia più di scuola) ha dato luogo a molti dubbi ed è comunque difficilissima da regolamentare; concordo in questo con il Relatore. Per la seconda, onorevole Relatore, non è che nego le difficoltà di regolamentazione, ma deploro l'assenza. Se che è difficile trovare un testo univoco. Credo che siamo però tutti d'accordo sull'utilità di farvi luogo, di portarlo avanti. Ne discuteremo, ed io credo che faremo abbastanza presto a trovarci d'accordo definitivamente. In ogni modo penso che sia bene che i problemi vengano affrontati quando si presentano.

Non sarebbe intanto possibile stabilire che il comitato ristretto abbia a studiare anche questo punto, in maniera che con un progetto separato, di iniziativa parlamentare, di cui eventualmente, lo stesso comitato potrebbe assumere l'iniziativa, o, eventualmente con il ricorso ad emendamenti aggiuntivi al testo in esame, si possa affrontare il problema?

III LEGISLATURA — COMMISSIONE SPECIALE — SEDUTA DEL 5 DICEMBRE 1958

Questo, direi, per non ritardare la discussione. La via potrebbe essere, secondo me, quella del progetto separato. Tuttavia, se già nell'ambito del comitato ristretto noi cominciamo ad esaminare il problema, si potrebbe indubbiamente guadagnare tempo. E, eventualmente, se ci si trovasse d'accordo, si potrebbe preparare rapidamente un progetto di legge.

Indubbiamente la materia riveste una certa importanza e questa importanza è accresciuta dalla norma costituzionale vigente. S'impone quindi che venga regolata. È una delle parti della Costituzione cui si deve far luogo e noi sappiamo che la norma costituzionale, per questo campo, è una norma di difficilissima applicazione; non credo, naturalmente, che sia inapplicabile, ma, è certo, difficilissimo!

Se pertanto noi potessimo colmare questa lacuna, credo sarebbe bene, tanto più che, ove dovessimo trovare l'accordo, in quella sede si potrebbero formulare gli emendamenti aggiuntivi.

Chiedo, appunto, se sarà possibile.

LUCIFREDI, *Relatore*. Se sia proceduralmente possibile, non so. Ma, a titolo personale, dico subito che mi trovo d'accordo e pronto a collaborare con tutti gli altri colleghi per fare questo, con la calorosa preghiera, tuttavia, di non ricorrere ad emendamenti aggiuntivi, ma ad un progetto separato, che è la strada più idonea, secondo me.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, al più presto ciascuno di voi entrerà in possesso del materiale necessario per esaminare a fondo le questioni emerse in questa prima sommaria deliberazione del progetto di legge.

Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 10,20.

IL DIRETTORE
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. FRANCESCO COSENTINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI