

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

II.

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1961**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE RESTIVO**

**INDICE**

	PAG.
<b>Proposta di legge</b> ( <i>Seguito della discussione</i> ):	
LUCIFREDI ed altri: Norme generali sull'azione amministrativa. (195) . . . . .	7
PRESIDENTE . . . . .	7, 9, 10
LUCIFREDI, <i>Relatore</i> . . . . .	8, 10
TESSITORI, <i>Ministro per la riforma della pubblica amministrazione</i> . . . . .	9

**La seduta comincia alle 17,20.**

CUTTITTA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Congedi.**

PRESIDENTE. Comunico che sono in congedo i deputati Breganze, Carcaterra e Sorgi.

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Lucifredi, Resta, Codacci Pisanelli, concernente: « Norme generali sull'azione amministrativa » (195).

Innanzitutto rivolgiamo il nostro vivo ringraziamento all'autorevole rappresentante del Governo, il quale con la sua presenza sottolinea il rilievo e l'importanza del tema che trattiamo.

Prima di dare la parola al relatore, vi è qualche questione pregiudiziale da definire, se non altro formalmente, anche in rapporto a una istanza che stamane mi formulava l'onorevole Albertini, il quale oggi non può essere presente alla nostra riunione. L'onorevole Albertini, che è presentatore di una proposta di legge che riguarda la riforma della giustizia amministrativa, profilava una tesi che, a parte le questioni di merito, non sembra sia accoglibile anche per questioni di carattere formale, in quanto la proposta di legge presentata dall'onorevole Albertini è assegnata alla nostra Commissione in sede referente, mentre la proposta di legge dell'onorevole Lucifredi è deferita alla nostra Commissione in sede legislativa. Sarebbe forse opportuno che la questione dell'eventuale abbinamento della proposta Albertini fosse trattata in prosieguo di tempo, mentre fin da ora procederò alla nomina del relatore per la proposta Albertini che potrebbe essere, se posso aggravare di nuovo lavoro di solertissimo nostro collega onorevole Lucifredi, l'onorevole Lucifredi stesso.

L'onorevole Lucifredi svolse a suo tempo la sua relazione sulla proposta di legge relativa alle norme generali sull'azione amministrativa, e in rapporto a questa relazione si

sono prospettate alcune questioni che hanno reso necessario avere uno stampato che offrisse la possibilità di una disamina dei vari schemi legislativi che si sono succeduti nel tormentato *iter* legislativo di questa materia, e cioè: la proposta di legge di iniziativa dell'onorevole De Francesco; la proposta di legge così come fu approvata dal Senato, e che è stata riproposta, negli stessi termini in cui fu approvata dal Senato, dall'onorevole Lucifredi, dall'onorevole Resta e dall'onorevole Codacci Pisanelli; ed infine il testo che fu approvato dalla Camera nella seconda legislatura. La richiesta di questi testi di raffronto fu avanzata soprattutto per delimitare il campo della nostra discussione. Dato che in un primo momento si era profilata la intenzione di raccogliere in un unico testo legislativo anche una serie di disposizioni, di carattere generale, che si riferisse alla distinzione fra enti pubblici ed enti privati e quindi a una individuazione degli elementi caratteristici degli enti pubblici, nonché un'altra serie di norme che concernesse anche la responsabilità dell'amministrazione, nella precedente seduta, era stata profilata, da parte dell'onorevole Luzzatto, la opportunità che si tenesse presente la esigenza di un completamento dell'attuale schema presentato dall'onorevole Lucifredi attraverso l'inserimento di norme relative alla responsabilità amministrativa; mentre non si insisteva sulla prima questione che si credeva piuttosto di carattere generale, con qualche sfumatura più dottrinale che di carattere pratico.

L'altro punto su cui si rimase in sospenso fu quello relativo alla materia del ricorso straordinario al Capo dello Stato, in quanto da parte del Senato si era ritenuto di non mantenere nel testo di legge, le disposizioni relative al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, considerandolo come pertinente a una disciplina relativa alla giurisdizione amministrativa. Alcuni deputati, e precisamente se ben ricordo, lo stesso onorevole Luzzato e l'onorevole Sforza, solleccitarono invece che la Camera insistesse sulla sua primitiva impostazione e mantenesse nell'ambito di questo nostro provvedimento, anche le norme relative al ricorso straordinario.

Ho voluto riassumere lo stato attuale dei lavori, più per me stesso che per gli onorevoli componenti della Commissione che hanno avuto possibilità di seguire per più lungo tempo questa materia; e concludo esprimendo il desiderio, condiviso certamente da tutti i colleghi della Commissione, che sia trovato sollecitamente il modo di superare queste dif-

ficoltà, per arrivare ad una rapida approvazione del provvedimento.

Su questo stato dei lavori prego il relatore onorevole Lucifredi di voler riferire.

LUCIFREDI, *Relatore*. Ringrazio il Presidente, soprattutto per il proposito da lui manifestato di condurre a termine sollecitamente i lavori della nostra Commissione. È certo un po' motivo di amarezza vedere che siamo alla seconda seduta, dopo una prima seduta che si è tenuta il 5 dicembre 1958, sicché... il breve rinvio di cui allora si parlava è stato un rinvio di ventisei mesi. Comunque speriamo che la terza seduta sia più vicina alla seconda di quanto non lo sia stata la seconda alla prima.

Ringrazio anche l'onorevole Ministro di avere voluto presenziare alla nostra seduta, sottolineando così l'interesse anche del Governo all'approvazione di una proposta di legge che ritengo di notevolissima importanza. Si tratta, oltre tutto, di una di quelle leggi che si dovrebbero fare più facilmente, anche perché non costano nemmeno un soldo all'erario dello Stato, il che è cosa piuttosto rara nel quadro della nostra produzione legislativa.

Ringrazio ancora il Presidente dell'onore che mi fa, chiamandomi relatore anche di quella proposta di legge del collega Albertini ed altri, relativa alla riforma della giustizia amministrativa. E ben volentieri adempirò il compito che mi affida.

Il problema della sede, legislativa o referente, nella quale dovremmo trattare la proposta di legge di iniziativa del collega Albertini, è un problema che sarà esaminato nell'ulteriore corso dei nostri lavori. Però, anticipando una mia idea, basata anche sulla esperienza che mi son venuto formando in questi ormai circa quindici anni che mi occupo della materia, devo dire che la proposta di abbinamento non mi sembra una proposta che possa essere accolta. Ci sono bensì i primi diciassette articoli della proposta Albertini che possono benissimo essere esaminati in relazione alla proposta di legge mia e di altri colleghi, in quanto attinenti alla stessa materia. E si può facilmente considerare questi primi diciassette articoli della proposta Albertini come eventuali emendamenti alla proposta che stiamo discutendo in questo momento, e dalla feconda unione dei due testi si potrà trovare la formula migliore anche sulla base dei suggerimenti che saranno dati dal Governo. Ma riterrei un errore estremamente grave voler fondere in un un'unico testo di legge ciò che si riferisce alla disciplina dell'azione am-

ministrativa, cioè dei provvedimenti amministrativi davanti agli uffici amministrativi, con quello che è la giustizia amministrativa, cioè l'azione in altra sede, quella, giurisdizionale, di reazioni contro provvedimenti della Amministrazione che siano illegittimi e inopportuni. Per conto mio, sulla base di una certa maturata esperienza in questo settore, dico che se questo abbinamento facessimo noi non faremmo altro che affossare il progetto di legge. Anche perché credo che sia a conoscenza di tutti che su questa materia della riforma della giurisdizione amministrativa ci sono dei progetti in corso di studio da parte del Governo, da parte del Consiglio di Stato, vi è un progetto governativo per i tribunali amministrativi regionali, e un progetto di riforma del Consiglio di Stato. E ovviamente, se su quella via ci mettessimo, ci sentiremmo rispondere che bisogna attendere il progetto governativo.

D'altra parte è buona norma che una disciplina dei tribunali amministrativi, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti non possa essere esaminata senza che anche il Consiglio di Stato e la Corte dei conti abbiano espresso il loro giudizio su quello che è il loro ordinamento.

Proporrei quindi, nel corso dei nostri lavori, di stralciare dalla proposta Albertini ed altri la parte relativa alla giustizia amministrativa, non perché la riforma della giustizia amministrativa non sia necessaria, ma perché mi sembra più giusto considerare le due parti come due tappe separate da raggiungere. Tentare di fare tutto in una sola volta significa correre il rischio di non concludere nulla. Ritengo anche — e con ciò esprimo naturalmente una opinione personale — necessario non inserire nei nostri lavori quei punti ricordati dall'onorevole Presidente che furono tema di discussione nella seduta del 5 dicembre 1958, punti contenuti nel progetto originario della Commissione Forti che, oltre ad una parte generale relativa ai soggetti della pubblica amministrazione, si poneva il problema della distinzione fra enti pubblici e privati nonché quello della responsabilità della pubblica amministrazione.

Se decidessimo di regolare tutta intera questa materia, temo ci troveremmo di fronte a tanti argomenti minati e complessi (specialmente per quanto riguarda la responsabilità amministrativa) che non ci consentirebbero di risolvere la parte più urgente e che più ci interessa.

Un'altra questione di vitale importanza è, secondo me, quella relativa al ricorso straor-

dinario al Presidente della Repubblica. È sotto il problema, attraverso le varie elaborazioni della materia, di quale sia la sede più adatta per regolare tale ricorso. Permettetemi di dirvi, onorevoli colleghi, che a mio parere la sede adatta è proprio questa. Nostro scopo infatti è quello di regolare tutto il procedimento amministrativo di formazione di volontà che è destinata a sfociare in un atto amministrativo; e poiché dalla stragrande maggioranza della nostra dottrina e della nostra giurisprudenza il decreto del Presidente della Repubblica che decide il ricorso straordinario contro un atto amministrativo viene considerato un atto amministrativo e che quindi il procedimento che conduce a quel decreto è amministrativo e non giurisdizionale, mi sembra logico dedurre che la sede adatta per disciplinarlo sia proprio quella della legge al nostro esame.

Già in precedenza avevo proposto la nomina di un comitato ristretto cui affidare il compito di regolare la materia. Rinnovo la richiesta e, se la Commissione è d'accordo, possiamo senz'altro decidere in questo senso.

TESSITORI, *Ministro senza portafoglio per la riforma della pubblica amministrazione*. Mi dichiaro senz'altro d'accordo con l'onorevole relatore su quanto da lui esposto. Non riesco, per la verità, a comprendere il motivo per il quale il Senato ha ritenuto di dover eliminare dalla proposta di legge in oggetto la parte relativa al ricorso straordinario al Capo dello Stato. A me sembra infatti più giusto quanto detto dall'onorevole Lucifredi e cioè che, trattandosi di un atto di natura amministrativa, deve trovare la sua collocazione in questa proposta di legge. Sono anche favorevole alla nomina di un Comitato ristretto che abbia il compito di studiare la materia sulla base degli elementi insiti nelle proposte De Francesco e Lucifredi. Desidero inoltre ricordare alla Commissione che in materia vi è un parere molto elaborato del Consiglio di Stato, in merito al quale sono stati presentati numerosi emendamenti. Il Governo, da parte sua, spera di poter presentare il più presto possibile un disegno di legge sistematico ed organico (già in avanzata fase di studio) atto a risolvere anche il grave problema della giustizia amministrativa.

PRESIDENTE. L'onorevole relatore nella sua esposizione ha fatto presente che, quando si arriverà all'esame dei singoli articoli, si terrà conto anche della proposta Albertini ed altri, la quale, pur rimanendo una proposta autonoma, verrà presa in considerazione

(come emendamento) per quella parte che coincide con la materia del testo al nostro esame. Su questo punto penso siamo tutti d'accordo. Altra conclusione pratica alla quale mi sembra necessario pervenire è quella di dare mandato al Comitato ristretto di inserire nel testo che elaborerà (libera restando ovviamente la decisione ultima in sede di Commissione plenaria) la parte relativa al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Mi sembra infatti che anche da parte di alcuni colleghi, come gli onorevoli Luzzatto e Sforza, si accennò all'opportunità, sia pure con motivazione diversa, che questa impostazione (che d'altra parte era quella originaria) fosse tenuta caldamente presente. Penso anche che la Commissione si sia orientata verso la esclusione, almeno per questa proposta di legge, dello studio delle norme per la classificazione degli organi e degli enti, cosa che effettivamente dilungherebbe la discussione e non ci consentirebbe di concludere i nostri lavori con l'auspicata celerità.

Mi sembra che un'altra conclusione su cui possiamo trovarci d'accordo, anche perché può dare una spinta ai nostri lavori, sia la nomina di un Comitato ristretto, che potremmo definire nei nomi dei suoi componenti dopo avere ascoltato anche i colleghi che maggiormente si sono interessati al problema in discussione.

Se queste proposte sono condivise dalla Commissione — e mi pare che questo sia il suo unanime orientamento — possiamo conclu-

dere la riunione con la votazione sulla proposta di nomina del Comitato ristretto.

È evidente che, poi, la nostra Commissione esaminerà il testo elaborato dal Comitato, libera di apportarvi tutti quegli emendamenti che riterrà opportuno.

Pongo in votazione la proposta di nomina di un Comitato ristretto.

*(È approvata).*

Mi riservo di procedere alla nomina dei componenti di questo Comitato dopo aver sentito i colleghi dei vari gruppi.

LUCIFREDI, *Relatore*. Vorrei pregare il nostro Presidente di assumere anche la Presidenza del Comitato ristretto.

PRESIDENTE, Avevo in animo di affidare la Presidenza all'onorevole Lucifredi, che mi sembrerebbe il suo Presidente naturale; comunque, essendo stato preceduto nella proposta, non ho difficoltà ad assumere io stesso l'incarico.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 17,45.**

---

IL DIRETTORE  
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI  
Dott. FRANCESCO COSENTINO.

---

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI