COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI - DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO

XXXVI.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 OTTOBRE 1965

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BALLARDINI

INDICE

PAG.

Proposta e disegno di legge (*Discussione e rinvio*):

LUCIFREDI: Norme generali sull'azione amministrativa (81);

Modificazione all'articolo 34 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato (1818) 271

PRESIDENTE . . 271, 272, 273, 274, 275, 279, 280, 281, 282, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 293, 295, 296

LUCIFREDI, *Relatore*. 371, 274, 275, 278, 279, 280, 282, 283, 284, 286, 287, 288, 289, 290, 292, 293, 294, 295

LUZZATTO . 274, 279, 281, 282, 284, 285, 287, 288, 289, 290, 293, 294, 295

ACCREMAN . . 274, 277, 279, 281, 282, 283

DI PRIMIO. 274, 277, 287, 294

SALIZZONI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio* 272, 274

DELL'ANDRO 274

FRANCHI 275, 281, 282, 294

CARCATERRA . 277, 278, 280, 786, 287, 288

BRESSANI 282, 283, 287, 288, 293

GULLO . . 283, 284, 286, 287, 292, 293, 294

ALMIRANTE 284

BELCI 288

La seduta comincia alle 10,20.

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

(*È approvato*).

Discussione della proposta di legge d'iniziativa del deputato Lucifredi: Norme generali sull'azione amministrativa (81) e del disegno di legge: Modificazioni all'articolo 34 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato (1818).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa del deputato Lucifredi: « Norme generali sull'azione amministrativa » e del disegno di legge: « Modificazioni all'articolo 34 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato ».

Il disegno di legge n. 1818 fu rimesso al Comitato ristretto perché trattava materia analoga a quella contenuta nella proposta di legge n. 81.

L'onorevole Lucifredi ha facoltà di svolgere la relazione.

LUCIFREDI, *Relatore*. Il Comitato ristretto nominato per la ulteriore elaborazione del testo di questa proposta di legge ha tenuto

un serie di sedute nelle quali sono state esaminate titolo per titolo, capo per capo, articolo per articolo tutte le norme contenute nel provvedimento. È stato anche tenuto particolarmente presente il nuovo schema di legge generale sull'azione amministrativa, che era stato predisposto da una commissione nominata dal Ministro della riforma burocratica, presieduta dal professor Cataldi. Questa commissione, esaminando il testo della proposta di legge n. 81, aveva proposto una serie di modifiche e di integrazioni. Il Comitato ristretto si è dato carico di queste modifiche ed integrazioni; molte di esse le ha accolte nel nuovo testo, alcune non ha ritenuto di accoglierle, soprattutto sotto un riflesso di ordine formale, perché concernenti spesso norme di carattere regolamentare e non legislativo, disposizioni che possono essere emanate in un tempo successivo con la forma del decreto.

Come i colleghi avranno notato, il nuovo testo contiene un numero di articoli notevolmente superiore a quello della proposta di legge originaria proprio per la inserzione di queste norme.

Io non credo di dovere illustrare i singoli punti dei risultati dei lavori del Comitato ristretto, perché ciò potrà farsi durante l'esame degli articoli più che in sede di discussione generale. Tengo a sottolineare che il Comitato ristretto ha lavorato in modo che questa legge, se sarà approvata, possa contribuire in maniera efficace alla intenzione di chi, ormai venti anni fa, ha preso l'iniziativa di semplificare e normalizzare l'azione amimnistrativa, con il duplice intento, da un lato di realizzare maggiore snellezza, dall'altro di assicurare una migliore tutela del cittadino nei suoi rapporti quotidiani con la pubblica amministrazione. E se veramente molte delle norme, che sono contenute nel progetto, diventeranno leggi e saranno applicate (anche questo bisogna dire perché non possiamo illuderci che basti legiferare per ottenere l'applicazione delle nostre leggi) potranno portare un clima nuovo nei rapporti fra l'amministrazione e il cittadino, un clima di maggiore collaborazione e di maggiore fiducia.

Desidero aggiungere a questa mia relazione generale che ci siamo trovati nel Comitato ristretto di fronte al disegno di legge n. 1818, riscontrando che la materia in esso contenuta era oggetto della legge generale. Sicché, si è ritenuto che, legiferando sul ricorso straordinario in sede di legge generale, si potesse legiferare anche in ordine a quel disegno di legge, apportandovi modifiche più che altro di ordine formale. Sostanzialmente, il testo governativo è accolto negli articoli che in questo progetto portano i numeri 60, 61, 62, 62-*bis* e soprattutto 63, che è quello che accoglie le conclusioni, cui è pervenuta la Corte costituzionale nella nota sua pronuncia in materia di incostituzionalità del ricorso straordinario. La Corte costituzionale, cioè, ha ritenuto che fosse incostituzionale privare, non tanto il ricorrente, quanto i resistenti, ossia i controiteressati, della possibilità di un giudizio in sede giurisdizionale, considerato che l'articolo 113 della Costituzione, come tutti sanno, afferma che in ogni caso deve essere garantita ai cittadini la tutela giurisdizionale dei loro diritti e dei loro interessi.

Ora, il ricorrente, che si affida al ricorso straordinario compie una scelta, preferendo l'impugnativa davanti al Presidente della Repubblica al ricorso giurisdizionale davanti al Consiglio di Stato. E, quindi, si può dire che l'articolo 113 della Costituzione non è in alcuna maniera leso per la volontaria rinuncia dell'interessato. Ma la stessa cosa non si può dire nei confronti dei controinteressati che si vedono annullare un provvedimento favorevole in seguito a ricorso straordinario, senza la possibilità di avere un giudice al quale rivolgersi. La Corte costituzionale, perciò, ha deciso che di tale diritto di impugnativa, i controinteressati non possano essere privati, e il Comitato ristretto ha accolto tale indirizzo all'art. 63 del suo testo nella formula: « I controinteressati possono, comunque, sperimentare la normale tutela giurisdizionale contro il decreto di accoglimento totale o parziale del ricorso straordinario ».

Io credo di non dover dire di più in questa sede, perché le altre norme riguardano questioni relative ai singoli articoli. Mi preme sottolineare che in sede di Comitato ristretto tutte le decisioni sono state adottate con l'unanimità dei voti dei membri presenti, anche se non sempre il Comitato ristretto ha lavorato con la partecipazione totale dei suoi componenti.

Ringrazio il Presidente di aver posto la mia proposta di legge all'ordine del giorno, nonché di avermi incaricato della relazione. Mi auguro che la mia proposta di legge sia approvata e che il Senato riservi ad essa una migliore accoglienza di quella delle due passate legislature, nelle quali analoga proposta, approvata dalla Camera, rimase davanti al Senato sino al termine della legislatura.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

Nessuno chiedendo di parlare, la dichiaro chiusa.

SALIZZONI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio.* Il Governo esprime parere favorevole alla proposta di legge così come viene formulata dal Comitato ristretto, si compiace dell'inserimento del disegno di legge n. 1818 e si augura che sia approvata.

PRESIDENTE. Passiamo alla discussione degli articoli nel testo presentato dal Comitato ristretto. Poiché ai primi sei articoli non sono stati presentati emendamenti li porrò successivamente in votazione:

Norme generali nell'azione amministrativa

ART. 1.

Oggetto della presente legge.

La presente legge disciplina l'azione amministrativa svolta da organi amministrativi dello Stato, degli enti pubblici, nonché delle relative amministrazioni autonome.

(*È approvato*).

TITOLO I.

ORGANI AMMINISTRATIVI

CAPO I.

COMPETENZA DEGLI ORGANI

ART. 2.

Criteri di attribuzione di competenza.

La competenza degli organi della pubblica Amministrazione è distinta per materia, per grado e per territorio.

Qualora la legge non attribuisca espressamente la competenza ad organi dell'amministrazione centrale, sono competenti gli organi dell'amministrazione locale.

(*È approvato*).

ART. 3.

Declaratoria di incompetenza.

L'incompetenza è rilevabile d'ufficio o su domanda di parte. L'organo amministrativo, che la dichiari, deve trasmettere gli atti all'organo che esso ritiene competente, dandone avviso all'interessato.

Qualora l'incompetenza sia dichiarata in relazione ad una domanda che doveva essere proposta entro un termine di decadenza, la domanda viene considerata tempestiva se fu presentata in detto termine ad un organo dello Stato o dello stesso ente, cui appartiene l'organo competente.

(*È approvato*).

ART. 4.

Conflitti di competenza.

Il conflitto di competenza fra due organi è risolto dall'organo immediatamente superiore.

Il conflitto di competenza tra due enti sottoposti alla vigilanza o tutela di uno stesso organo di controllo è risolto da quest'ultimo.

Se, in pendenza della decisione sul conflitto, vi sia pericolo di grave ed irreparabile danno, ciascuno degli organi o degli enti fra i quali il conflitto è sorto può adottare i provvedimenti urgenti, dandone immediata comunicazione agli altri ed all'organo competente a risolvere il conflitto. Questo può sospendere l'esecuzione degli atti emanati ed emettere, occorrendo, altri provvedimenti urgenti.

In ogni altro caso il conflitto di competenza è risolto dal Presidente del Consiglio dei ministri.

(*È approvato*).

ART. 5.

Ripartizione delle attribuzioni tra uffici.

La ripartizione delle attribuzioni tra i singoli uffici di ciascuna Amministrazione ha valore puramente interno, se non sia diversamente disposto con legge o con regolamento e salvo quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 2.

(*È approvato*).

CAPO II.

ORGANI INDIVIDUALI

ART. 6.

Sostituzione del titolare dell'ufficio.

In caso di assenza o d'impedimento il titolare dell'ufficio è sostituito dal funzionario più elevato in qualifica o, in caso di parità di qualifica, dal funzionario più anziano, salvo che non sia diversamente disposto da norme particolari di legge.

(*È approvato*).

Passiamo all'articolo 7:

ART. 7.

Poteri del superiore.

Il superiore dirige e regola l'attività degli inferiori.

L'inferiore deve eseguire gli ordini, le istruzioni e le direttive che gli siano impartiti dal superiore nei limiti delle rispettive funzioni o mansioni.

LUZZATTO. La formulazione di questo articolo, secondo me, non corrisponde al principio costituzionale della responsabilità dei dipendenti dello Stato e all'opportunità, riconosciuta nelle linee generali della riforma burocratica, di cui più volte si è parlato, di accrescere l'autonomia di ciascun dipendente nell'ambito della legge e delle funzioni a lui attribuite.

Credo, per ciò, che sarebbe opportuno precisare che la competenza del superiore concerne le direttive di ordine generale e l'andamento del lavoro nell'adempimento delle proprie funzioni, ma che nell'esercizio di esse ciascun funzionario risponde nell'ambito delle proprie competenze, che a lui sono attribuite dalla legge e dall'ordinamento amministrativo dello Stato. A mio avviso, la dizione di questo articolo non corrisponde a detta esigenza per i motivi, che ho detto prima e pertanto credo sia preferibile giungere ad una formulazione diversa del testo.

PRESIDENTE. Intende presentare un emendamento formale?

LUZZATTO. Mi sono limitato a sottoporre il mio punto di vista alla Commissione e, in modo particolare, al Relatore nell'intento di giungere ad una formulazione sodisfacente e non per il gusto di provocare una votazione.

ACCREMAN. Inserendomi nella proposta del collega Luzzatto e cercando di interpretare il più correttamente possibile il suo pensiero che io condivido, proporrei un emendamento formale ponendo all'inizio del comma le seguenti parole: « Nei limiti delle rispettive funzioni e mansioni il superiore dirige e regola l'attività degli inferiori ».

LUZZATTO. D'accordo.

LUCIFREDI, *Relatore*. Non avrei nulla in contrario.

PRESIDENTE. Mi permetto di fare osservare che prima di introdurre una modicazione su questo punto occorrerebbe considerare anche gli altri articoli che trattano la medesima questione in maniera specifica, per evitare contraddizioni.

ACCREMAN. Io proporrei: « Nei limiti delle rispettive funzioni o mansioni, il superiore dirige e regola l'attività degli inferiori; questi, negli stessi limiti, devono eseguire gli ordini, le istruzioni e le diretitve, che siano loro impartiti dal superiore ».

LUZZATTO. Sarebbe sufficiente la prima parte e, quindi, si potrebbe sopprimere la seconda.

DI PRIMIO. Io ritengo che la formulazione migliore sia quella del testo, perché con il primo comma si afferma il principio della gerarchia, con il secondo comma si stabilisce che questo principio della gerarchia non può in ogni caso interferire sull'altro principio secondo cui ogni funzionario è responsabile, nei limiti delle proprie funzioni o mansioni. Questa dizione del testo è la più corretta e la più rispettosa, anche dal punto di vista lessicale, dei principî di cui si preoccupa l'onorevole Luzzatto. Cambiandola, creeremmo una confusione enorme.

DELL'ANDRO. Potremmo dire: « Il superiore dirige e regola l'attività degli inferiori nei limiti della propria competenza », lasciando inalterato il secondo comma.

LUZZATTO. D'accordo.

LUCIFREDI, *Relatore*. Il relatore accoglie la proposta Dell'Andro.

SALIZZONI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Il Governo è d'accordo.

PRESIDENTE. Pongo allora in votazione il primo comma dell'articolo 7 comprensivo dell'emendamento aggiuntivo Dell'Andro, accolto dal relatore e dal Governo: « Il superiore dirige e regola l'attività degli inferiori nei limiti della propria competenza ».

(*È approvato*).

(Pongo in votazione il resto dell'articolo:

« L'inferiore deve eseguire gli ordini, le istruzioni e le direttive che gli siano impartiti dal superiore nei limiti delle rispettive funzioni o mansioni ».

(*È approvato*).

Pertanto, l'articolo 7 risulta così formulato:

ART. 7.

« Il superiore dirige e regola l'attività degli inferiori nei limiti della propria competenza.

L'inferiore deve eseguire gli ordini, le istruzioni e le direttive che gli siano impartiti dal superiore nei limiti delle rispettive funzioni o mansioni ».

Passamo all'articolo 8:

Limiti del dovere di obbedienza.

L'inferiore, al quale venga impartito un ordine che egli ritenga palesemente illegittimo, deve farne rimostranza al superiore che ha impartito l'ordine, dichiarandone le ragioni.

Se l'ordine è rinnovato per iscritto, l'inferiore ha il dovere di darvi esecuzione, rimanendo esente da responsabilità amministrativa ».

FRANCHI. Ritengo più valida la vecchia formulazione che non aggiunge alla parola « responsabilità » l'altra: « amministrativa ».

LUCIFREDI, *Relatore*. L'onorevole Franchi non ha forse osservato che il testo originario della proposta recava un terzo comma che in questo testo non appare. Il terzo comma completava il secondo dicendo: « L'inferiore non deve eseguire l'ordine del superiore quando l'atto sia vietato dalla legge penale, salvo che ordinamenti speciali non escludano il sindacato sulla legittimità dell'ordine ». Cioè, praticamente, il problema era risolto distinguendo da una parte la responsabilità amministrativa e da un'altra parte la responsabilità penale. In Comitato ristretto i membri del gruppo comunista hanno sollevato alcune osservazioni sull'articolo 51 del codice penale, che a loro giudizio non sarebbe corrispondente al sistema, che nell'ambito della Costituzione dovrebbe essere attuato. Hanno, cioè, manifestato il proposito di non ritenere valida la norma del codice penale secondo la quale in determinate gerarchie, in modo particolare nelle gerarchie militari, vi sarebbe l'impossibilità dell'inferiore ad opporsi all'ordine illegittimo del superiore, per cui l'ordine dovrebbe avere comunque esecuzione. Da parte di altri componenti il Comitato ristretto e del relatore è stato detto che si ritiene la perfetta legittimità costituzionale dell'articolo 51 del codice penale e che quindi, non si poteva aderire ad una forma, che implicasse modifica dell'articolo 51 del codice penale. Abbiamo tolto nel testo sottoposto attualmente all'esame della Commissione il terzo comma del primitivo testo, facendo presente che, siccome si tratta di azione amministrativa è questo l'aspetto che deve interessarci e non quello della responsabilità penale. Per cui, chi ritiene che l'articolo 51 del codice penale non sia valido dirà che è illegittimo costituzionalmente, chi ritiene, come ritiene il relatore, che sia perfettamente costituzionale, sosterrà la tesi contraria. Evidentemente, non si poteva togliere il richiamo all'articolo 51 del codice penale senza al tempo stesso dire che ciò che è impedito da questa rimostranza e da questo reiterato ordine concerne la responsabilità amministrativa e non quella penale. Siccome credo che la maggioranza della Commissione non sia d'accordo nel concetto della incostituzionalità dell'articolo 51 del codice penale, l'unico modo è precisare che si tratta di responsabilità amministrativa.

Credo che in questo spirito la proposta abbia un suo significato concreto.

FRANCHI. Concordo con le osservazioni dell'onorevole Lucifredi, però faccio notare che già esiste la limitazione nel primo comma.

PRESIDENTE. Si tratterebbe di riportare semmai una norma già vigente e, quindi, l'abbiamo ritenuta inutile.

Poiché l'onorevole Franchi accoglie, almeno in parte prevalente, le ragioni addotte dal Relatore, pongo in votazione l'articolo 8 del quale ho dato precedentemente lettura.

(*È approvato*).

Passiamo ai seguenti articoli che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò successivamente in votazione:

ART. 9.

Delega.

L'organo superiore può delegare, anche in modo permanente, le sue attribuzioni in determinate materie ad un organo inferiore; del relativo provvedimento deve essere data notizia sul *Bollettino ufficiale dell'Amministrazione*. Esso può altresì delegare ad un organo inferiore l'esercizio di atribuzioni di sua competenza relativamente a singole pratiche.

Con il provvedimento di delega l'organo superiore può impartire istruzioni e direttive all'organo inferiore.

(*È approvato*).

ART. 10

Avocazione e costituzione.

L'organo superiore non può avocare a sé la trattazione di pratiche attribuite alla competenza specifica ed esclusiva di un organo inferiore.

Esso può tuttavia sostituirsi nella trattazione del singolo affare all'organo inferiore qualora questo, sebbene richiamato, abbia omesso di provvedere senza giustificato motivo.

(*È approvato*).

CAPO III.

ORGANI COLLEGIALI

ART. 11.

Funzioni del presidente.

Il presidente del Collegio dirige e assicura l'ordine e la regolarità delle discussioni e delle votazioni. A tal fine può sospendere o togliere la seduta, facendone dare atto nel processo verbale.

In caso di assenza o di impedimento del presidente ne fa le veci, ove esista ,il vice-presidente o il più anziano di carica tra i vice-presidenti. Ove non esista vice-presidente, o sia egli pure assente o impedito, le funzioni di presidente sono esercitate, salvo che la legge disponga diversamente dal membro del Collegio che ne fa parte da più tempo; in caso di parità tra più membri del collegio, le funzioni sono esercitate da quello tra essi che è più anziano di età.

(*È approvato*).

ART. 12.

Convocazione del collegio.

La convocazione del Collegio è disposta da presidente. Qualora un terzo dei membri del Collegio la richieda, egli è tenuto a disporla entro venti giorni dalla data richiesta.

Ove la legge non prescrive diversamente, l'avviso di convocazione deve essere inviato ai membri del Collegio almeno cinque giorni prima di quello fissato per la seduta, salvo i casi d'urgenza, da dichiararsi nell'atto di convocazione.

Nell'avviso di convocazione deve essere riportato l'ordine del giorno, con l'indicazione specifica degli argomenti da trattare.

(*È approvato*).

ART. 13.

Ordine dei lavori.

L'ordine del giorno è fissato dal presidente, il quale deve nominare un relatore per ogni pratica.

I membri del Collegio possono chiedere, almeno otto giorni prima della riunione, che un determinato oggetto sia posto all'ordine del giorno. Qualora la richiesta sia fatta da un terzo dei componenti del Collegio, il presidente è tenuto ad accoglierla.

Il Collegio può deliberare, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, una inversione dell'ordine del giorno fissato dal presidente.

Nessun argomento che non sia nell'ordine del giorno può essere trattato se non siano presenti e consenzienti tutti i membri del Collegio.

Gli atti relativi alle pratiche poste all'ordine del giorno devono essere messi a disposizione dei membri del Collegio, presso la sede dello stesso, almeno ventiquattr'ore prima della seduta.

(*È approvato*).

ART. 14.

Membri supplenti.

Nei casi in cui esistano membri supplenti, gli avvisi di convocazione sono sempre inviati anche a loro. Essi possono intervenire sempre alle sedute senza diritto di voto; hanno diritto di voto ogni qualvolta manchino per qualsiasi motivo i membri effettivi che devono sostituire.

Quando esistono membri supplenti in relazione a varie categorie di membri effettivi, i supplenti surrogano i membri effettivi della rispettiva categoria.

Qualora per una medesima categoria di membri effettivi vi siano più membri supplenti, la priorità nella supplenza è data dall'anzianità di appartenenza al Collegio; in caso di parità, essa spetta al più anziano di età.

(*È approvato*).

ART. 15.

Segretario.

Il Segretario del Collegio assiste alle adunanze e ne redige il verbale.

In mancanza o in assenza del Segretario, le funzioni relative sono esercitate dal più giovane tra i membri del Collegio.

(*È approvato*).

ART. 16.

Adunanze.

Salvo che la legge non disponga diversamente, le adunanze degli organi collegiali non sono pubbliche.

Per la validità di esse è necessaria la presenza della metà più uno di componenti il Collegio.

In seconda convocazione, per una nuova adunanza da tenersi a distanza di almeno ventiquattro ore l'adunanza è valida purché

sia presente un terzo dei componenti e, in ogni caso, un numero non inferiore a tre. Qualora il Collegio sia composto di tre membri, l'adunanza è valida con la presenza di due membri.

Sono salvi i casi in cui la legge diversamente disponga e quelli per cui la natura della funzione esiga la presenza di tutti i membri del Collegio.

Nei casi di ripetuta assenza dei componenti, salvo che la legge non disponga diversamente, il presidente riferisce all'organo di vigilanza o di tutela, il quale può pronunziare, o promuovere, previa diffida, la decadenza, o adottare gli altri provvedimenti del caso.

(*È approvato*).

ART. 16-*bis*.

Richiesta di chiarimenti.

Ove possa riuscire utile per la migliore trattazione delle pratiche, il Collegio può invitare le parti interessate o i loro rappresentanti a fornire chiarimenti per iscritto. Eccezionalmente, qualora lo ritenga indispensabile, può disporre l'audizione personale.

(*È approvato*).

ART. 17.

Deliberazioni.

Chiusa la discussione, il presidente precisa le questioni sulle quali il collegio deve deliberare.

Le deliberazioni sono prese a maggioranza assoluta dei votanti, salvo che sia richiesta una maggioranza qualificata.

La votazione avviene per alzata di mano, salvo che il Collegio non deliberi la forma di votazione per divisione, per appello nominale o per scrutinio segreto.

Salvo che la legge non disponga diversamente, le deliberazioni concernenti persone devono essere adottate per scrutinio segreto. Le votazioni per acclamazione non sono valide.

Ove la legge non disponga diversamente, in vaso di parità di voti, in votazioni a scrutinio palese, prevale il voto del presidente.

Le astensioni e le schede bianche sono computate per determinare il numero dei votanti.

Terminata la votazione, il presidente ne accerta e proclama il risultato.

ACCREMAN. Desidero esprimere una perplessità, o per meglio dire, una contraddizione che è stata posta in evidenza anche in sede di Comitato ristretto: l'articolo 11 reca il titolo concernente le funzioni del presidente, mentre il contenuto di questo articolo 17, in ordine alle deliberazioni costituisce in sostanza una esplicazione concreta di quelle funzioni con l'introduzione, però, di una funzione nuova che deve essere esercitata dal presidente, e cioè che, ove la legge non disponga diversamente e in caso di parità, prevale il voto del presidente stesso. Questa norma è in relativo contrasto anche con il secondo comma dell'articolo 17, il quale afferma che le deliberazioni sono prese a maggioranza assoluta dei votanti.

Mi rendo conto che forse una tale soluzione sia inevitabile nel caso di deliberazioni prese a maggioranza assoluta in un collegio composto con un numero pari di membri, ma ritengo che questa contraddizione formale debba essere opportunamente messa in rilievo, considerato che al terz'ultimo comma viene sancita una funzione nuova non prevista dall'articolo 11; funzione che, in definitiva, viene ad essere istituzionalizzata, mentre nel complesso di tutte queste norme che riguardano l'azione amministrativa non pare si voglia attribuire al voto del presidente un maggiore peso specifico.

DI PRIMIO. Io ritengo che se si mantiene fermo il principio contenuto nell'articolo 16 con il collegio composto di due soli membri in sede di seconda convocazione, vi sia il rischio di creare una paralisi amministrativa. Ciò deve essere attentamente considerato in relazione al valore da dare al voto del presidente. Quali conseguenze potrebbero derivarne? Che in certi casi la votazione rischia di diventare superflua; e, cioè, quando il presidente non è d'accordo. Su questo punto occorre chiarezza per decidere se debba rimanere in vigore l'articolo 16, per quanto riguarda la validità delle sedute in seconda convocazione. Un'altra questione concerne il sistema delle votazioni che secondo il terzo comma dell'articolo 17 debbono avvenire per alzata di mano, salvo che il collegio non deliberi la forma di votazione per divisione, per appello nominale o per scrutinio segreto.

Ora, ritengo che dobbiamo mantenere lo scrutinio segreto soltanto per ciò che riguarda le deliberazioni concernenti le persone e che, semmai, il modo di votazione può essere deciso dal collegio, ma limitatamente alla forma di votazione per divisione e per appello nominale.

CARCATERRA. Ho un pentimento in relazione all'articolo 16, per quanto riguarda la validità della votazione e della formazione del collegio, quando essendo un collegio di tre membri vi sia la presenza di solo due di essi.

In realtà le perplessità che avevo leggendo l'articolo 16 sono apparse più forti quando si è trattato di legge l'articolo 17. Invero, devo rilevare che la votazione a scrutinio segreto (ritornerò poi sull'articolo 16), quando il numero dei componenti è pari finisce per essere impossibile, quando vi siano due membri.

LUCIFREDI, *Relatore*. Risponderò su questo punto.

CARCATERRA. Questa votazione a scrutinio segreto (ecco perché le mie perplessità si sono rafforzate) con un voto preponderante del presidente in caso di componenti di numero pari, finisce per dare un valore diverso alle stesse votazioni, cioè le votazioni a scrutinio segreto finiscono per avere un valore e le votazioni, invece, a voto aperto finiscono per averne un altro in quanto la funzione del presidente viene degradata in questa fase; e mi pare che questa degradazione venga espressa, sia pure implicitamente, nella formulazione dell'articolo 17.

Per queste considerazioni, ritengo che bisognava modificare l'articolo 16 in relazione alla composizione del collegio e rivedere eventualmente la formulazione dell'articolo 17.

LUCIFREDI, *Relatore*. Ringrazio i colleghi delle osservazioni anche perché credo che si debba modificare la dizione del testo in quanto probabilmente al Comitato ristretto è sfuggito quanto qui è stato detto.

Seguirò le osservazioni nell'ordine in cui sono state poste. L'onorevole Accreman ha fatto un rilievo, lamentando che nell'articolo 17 si attribuiscono al presidente dei poteri superiori a quelli di cui si parla nell'articolo 11 e che, in particolare, in determinate condizioni il suo voto sia preminente agli effetti di risolvere la deliberazione nel senso da lui prescelta anche se vi è parità di voto. Lo stesso onorevole Accreman ha lamentato anche una certa contraddizione fra il secondo e il quinto comma dell'articolo 17.

Vorrei dire all'onorevole Accreman che non mi pare vi siano contraddizioni, perché nell'articolo 11 si parla di funzioni del presidente e si dice in linea generale quello che è il suo compito: « dirige ed assicura l'ordine e la regolarità delle discussioni e delle votazioni. A tal fine può sospendere o togliere la seduta ». Sono, cioè, poteri che riguardano il procedimento, mentre qui si parla dei modi di formazione di deliberazioni, come si crea la maggioranza e, quindi, si può benissimo attribuire un valore differenziato al voto del presidente.

Non mi pare, poi, che esista contrasto interno nell'articolo 17, perché si tratta di norme che si completano. La questione, piuttosto, è un'altra: si deve disciplinare la materia in questo senso o no? Questa è indubbiamente materia opinabile. Ricordo ai colleghi che nella nostra legislazione amministrativa vi è proprio questo vecchissimo tormento dell'interprete se, cioè, debba esservi o non la prevalenza del voto del presidente. Dieci, venti, trenta disposizioni di legge la ammettono, altre dicono il contrario e moltissime altre tacciono. Nel silenzio, si deve intendere che si applica il principio *A* o il principio *B*? Ora noi, appunto, con la dizione contenuta nel testo abbiamo tolto ogni dubbio dicendo che prevale, a parità di voto, la volontà del presidente. Nulla vieta, tuttavia, che in casi particolari con una legge successiva si disponga che il voto del presidente non abbia a prevalere. Qui si tratta di una scelta ed il criterio che si è seguito a me sembra logico. Sotto questo profilo e, soprattutto, per motivi di chiarezza chiederei che la Commissione rimanga fedele all'orientamento indicato nello stampato.

Un problema del tutto diverso è quello sollevato dall'onorevole Di Primio e dall'onorevole Carcaterra con riferimento alla norma del terzo comma dell'articolo 16 in cui è detto: « Qualora il collegio sia composto di tre membri, l'adunanza è valida con la presenza di due membri ».

Questa è una norma un po' singolare. Non ne ho parlato prima perché in sede di articolo 16 nessuno ha sollevato obiezioni. Ma ritengo che su questo punto il testo debba rimanere proprio così come è. Porto a sostegno della mia tesi l'esperienza di una serie di casi verificatisi anche di recente. Dove esiste un collegio composto di tre persone (faccio un riferimento all'ambito universitario, in cui sono stati costituiti i comitati tecnici di tre membri, che devono sostituire i consigli di facoltà nel periodo in cui la facoltà non funziona), non applicare il principio, che ho ricordato, significa praticamente che ognuno dei tre è padrone delle soluzioni e che chi è in minoranza la può spuntare sulla maggioranza, in quanto se non è d'accordo con gli altri due, si allontana impedendo agli altri due di decidere. Ciò non è giusto e, di conseguenza, abbiamo detto (ed esiste anche qualche studio scientifico interessante a questo riguardo) che deve essere possibile far funzionare il collegio anche con la presenza di due membri se è composto di tre. Ma ciò è ammissibile solo se i due membri presenti sono d'accordo, perché se fra i due non si verifica l'accordo, non è possibile che il pre-

sidente dica: « prevalgo io », perché in questo caso la collegialità non esisterebbe più.

La lacuna, quindi, è dovuta ad una mia probabile dimenticanza nel punto in cui è detto: « Ove la legge non disponga diversamente, in caso di parità di voti, in votazioni a scrutinio palese, prevale il voto del presidente », non si è fatta la indispensabile eccezione: « La presente disposizione non si applica nel caso che il collegio sia composto di tre membri ».

Resta il problema sollevato dall'onorevole Di Primio: se si possa ammettere lo scrutinio segreto in qualunque caso o se si debba limitare all'ipotesi delle deliberazioni concernenti persone. Per mio conto, non avrei alcun ostacolo se l'onorevole Di Primio dicesse che la votazione deve avvenire per alzata di mano o per appello nominale, escludendo quella a scrutinio segreto. Per questo mi rimetto alla Commissione.

Vi è, poi, il problema ulteriore, più specifico: se ammettendo la prevalenza del voto del presidente si debba limitare ai soli casi di votazione a scrutinio palese o, come qualcuno sostiene, anche in caso di scrutinio segreto. Se si ritiene di arrivare a questo, non avrei molte difficoltà.

LUZZATTO. Sono favorevole al mantenimento del testo.

LUCIFREDI, *Relatore*. Però con la non prevalenza del voto del presidente, quando il collegio è composto di tre membri.

ACCREMAN. Voteremo quanto proposto dall'onorevole Lucifredi, rilevando che la nostra riserva tende a superare l'incertezza esistente attualmente nella congerie di leggi amministrative con collegi composti di numero dispari di membri e di numero pari.

LUCIFEDI, *Relatore*. Non c'è dubbio; ma quale norma potrebbe dare la certezza che tutti i membri siano presenti?

PRESIDENTE. Allora, riassumendo, l'onorevole Relatore propone un emendamento aggiuntivo al terzultimo comma dell'articolo 17, così formulato:

« La presente norma non si applica nel caso che il Collegio sia composto di tre membri ».

Con questo emendamento, e con i chiarimenti che sono stati dati, mi pare siano superate tutte le riserve.

ACCREMAN. Onorevole Presidente, solo per l'interprete della legge, non potremmo dire la cosa un po' meno sibillinamente, cioè spiegare che ci si riferisce ai due membri del caso dell'articolo 16? Perché ha un curioso suono dire « in caso di parità di voti... prevale il voto del presidente » ma « La presente norma non si applica nel caso che il Collegio sia composto di tre membri »: si pensa immediatamente, infatti, che con un Collegio di tre membri la parità non c'è mai.

PRESIDENTE. Ma si parla del Collegio. L'interprete lo capisce.

Pongo in votazione l'emendamento aggiuntivo dell'onorevole Relatore, di cui ho già dato lettura:

(*È approvato*).

Pongo in votazione l'articolo 17 che, con l'emendamento testè approvato, risulta così formulato:

ART. 17.

Deliberazioni.

Chiusa la discussione, il presidente precisa le questioni sulle quali il collegio deve deliberare.

Le deliberazioni sono prese a maggioranza assoluta dei votanti, salvo che sia richiesta una maggioranza qualificata.

La votazione avviene per alzata di mano, salvo che il Collegio non deliberi la forma di votazione per divisione, per appello nominale o per scrutinio segreto.

Salvo che la legge non disponga diversamente, le deliberazioni concernenti persone devono essere adottate per scrutinio segreto. Le votazioni per acclamazione non sono valide.

Ove la legge non disponga diversamente, in caso di parità di voti, in votazioni a scrutinio palese, prevale il voto del presidente.

La presente norma non si applica nel caso che il Collegio sia composto di tre membri.

Le astensioni e le schede bianche sono computate per determinare il numero dei votanti.

Terminata la votazione, il presidente ne accerta e proclama il risultato.

(*È approvato*).

Do lettura dell'articolo 18:

ART. 18.

Processo verbale.

Il verbale della seduta deve indicare il luogo, la data e l'ordine del giorno della riunione, i nominativi e la qualifica dei presenti, i punti principali delle discussioni e le operazioni compiute, la procedura seguita le votazioni, i motivi e il dispositivo delle deliberazioni adottate.

Il verbale è sottoscritto dal presidente e dal segretario e dev'essere letto e approvato nella stessa o nella successiva seduta.

Salvo i casi di votazione a scrutinio segreto e quelli per i quali la legge espressamente lo vieti, ognuno dei presenti ha diritto di far constatare nel verbale il suo voto e i motivi che lo hanno determinato, nonché di chiedere le opportune rettificazioni.

È esente da ogni eventuale responsabilità il componente del Collegio che abbia fatto constatare il suo motivato dissenso dalla deliberazione adottata.

CARCATERRA. Signor Presidente, anche in questo caso avrei dovuto intervenire prima, cioè in sede di discussione degli articoli 12 e 16.

Però l'articolo 18 pone lo stesso problema, quello cioè della sede in cui possono, anzi devono, tenersi le adunanze.

Devo dire che mi consta, per mia esperienza, che qualche organo alle volte si aduna fuori della sua sede; cioè il Presidente, o il Presidente e qualcuno dei componenti, trovano opportuno che il Collegio si convochi in una sede qualsiasi.

Ora, la determinazione che le adunanze debbano tenersi nella sede dell'organo ha un valore giuridico evidente.

La possibilità di adunanza in sede diversa, poiché qualcuno dei membri del Collegio può non essere disposto a muoversi, potrebbe dar modo di escludere dall'adunanza qualche componente, che non faccia comodo.

Se non si vuole tornare, perché non si può; all'articolo 12 o al 16 si potrebbe dire: « Il verbale delle adunanze deve indicare il luogo – che dev'essere quello della sede dell'organo – ... ».

PRESIDENTE. Mi pare però che anche qui cambiamo la sede, onorevole Carcaterra! Cioè, il principio della sede dell'organo è un principio che nella sua consistenza di merito è valido; però enunciarlo nell'articolo 18 sarebbe fuori di luogo. Bisognerebbe rivedere l'articolo 12 o l'articolo 16!

LUCIFREDI, *Relatore*. A parte la questione della collocazione – che si potrebbe risolvere – io sarei contrario al merito della proposta Carcaterra, perché è ben vero che si possono verificare gli inconvenienti che egli dice (è buona amministrazione evitarli); però si deve anche tener presente che imporre rigorosamente questo obbligo porterebbe, in determinate circostanze, a situazioni imbarazzanti.

Poniamo, per esempio, il caso che qualche membro del Collegio sia ammalato, o che abbia una gamba rotta e si trovi in clinica: egli può, ciò nonostante, sbrigare egualmente il suo lavoro, e non capisco perché non dovrebbe poter convocare il Collegio nella sua clinica, per qualche caso urgente. Francamente, non c'è una ragione valida per esigere che costui stia nel suo ufficio.

Io, presidente di Commissione di concorso universitario, parecchie volte ho fatto venire i colleghi della Commissione qui a Montecitorio, poiché impegnato in ripetute votazioni importanti, potevo una volta adempiuto il mio dovere di deputato, cantinuare la seduta della Commissione di concorso, che altrimenti avrei dovuto rinviare, con grave nocumento per l'Amministrazione della pubblica istruzione.

E non credo che questo abbia leso in qualche maniera la validità dell'esercizio della funzione.

Che la regola debba essere che l'organo si riunisca nella sua sede, è fuor di dubbio; ma si devono permettere delle eccezioni, perché sarebbe eccessivo fissare questa come norma costante, immutabile, inderogabile.

CARCATERRA. Sono d'accordo che si possa fare qualche eccezione, purché si tratti sempre, per lo meno, della stessa città!

Nel momento in cui si comincia a codificare non si può lasciare niente di non codificato, perché la logica e la coerenza stanno in questo: o non si codifica nulla oppure il giorno in cui si incomincia è necessario precisare tutto, perché proprio il non aver precisato un punto può significare la liceità di qualche cosa che non è stata codificata.

Ad ogni modo, dopo l'assicurazione dell'onorevole Lucifredi, posso stare tranquillo su questo punto.

PRESIDENTE. Dopo questa precisazione dell'onorevole Carcaterra, pongo in votazione l'articolo 18 di cui ho già dato lettura, nel testo proposto dal Comitato ristretto:

(*È approvato*).

Poiché agli articoli 19, 20, 20-bis, 20-ter, non sono stati presentati emendamenti li porrò successivamente in votazione.

ART. 19.

Istruzioni e direttive agli organi collegiali.

Agli organi collegiali possono essere impartite soltanto istruzioni e direttive, limitatamente alle modalità di svolgimento dei lavori.

(*È approvato*).

CAPO IV.

NORME COMUNI

ART. 20.

Astensione e sostituzione.

Il funzionario che sia comunque interessato, anche indirettamente, a una pratica sulla quale l'ufficio di cui egli è titolare, o il Collegio di cui è componente, debba provvedere o esprimere un parere o esercitare un controllo, ha l'obbligo di astenersi.

Alla sostituzione del funzionario, la cui incompatibilità sia stata accertata, di ufficio o su istanza di parte, si provvede nei modi indicati dagli articoli 6 e 14.

Nei casi in cui non si possa far luogo alla applicazione dell'articolo 6, alla sostituzione provvede il superiore gerarchico, che può anche avocare a sé la tratazione della pratica.

(*È approvato*).

ART. 20-*bis*.

Motivi di astensione.

L'obbligo di astensione previsto dall'articolo precedente sussiste, oltreché nei casi di interesse personale, quando:

a) l'affare interessi parenti o affini in linea retta, parenti o affini in linea collaterale fino al quarto grado, o persone legate al funzionario da rapporti di adozione, affiliazione, tutela o curatela;

b) il funzionario sia stato rappresentante della parte, o perito, o testimonio nel procedimento;

c) l'affare abbia dato luogo ad inchiesta amministrativa o a procedimento disciplinare o penale nei confronti del funzionario;

d) il funzionario abbia comunque concorso nella formazione del provvedimento impugnato.

In ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni il funzionario può richiedere per iscritto al capo dell'ufficio l'autorizzazione ad astenersi.

(*È approvato*).

ART. 20-*ter*.

Motivi di ricusazione.

Negli stessi casi in cui il funzionario deve astenersi può essere ricusato da chi vi abbia interesse.

(*È approvato*).

Do lettura dell'articolo 20-quater.

ART. 20-*quater*.

Domanda di ricusazione ed effetti.

La ricusazione può promuoversi in qualunque fase del procedimento mediante istanza diretta all'organo che deve provvedere alla sostituzione.

Il procedimento rimane sospeso in pendenza della decisione sull'istanza di ricusazione.

Ove l'istanza non sia accolta, i motivi addotti per suffragarla possono essere riproposti nei ricorsi presentati contro i provvedimenti adottati dal funzionario ricusato o colla sua partecipazione.

FRANCHI. Vorrei fare un'osservazione sul momento in cui può farsi la domanda di ricusazione. Se gli interessati vengono a conoscenza dei motivi di ricusazione immediatamente, non vedo per quale motivo dovremmo loro consentire di esercitare questo diritto nell'ultima fase del procedimento. Il funzionario, che ha l'obbligo di astenersi, deve ottemperarvi subito, perché non è pensabile che attenda la fine del procedimento; nella stessa maniera l'interessato, che è a conoscenza di motivi di ricusazione, deve esercitare questo diritto subito, e non nella fase conclusiva del procedimento.

PRESIDENTE. È ovvio che il funzionario che viene a conoscere i motivi dell'astensione immediatamente, cioè non appena ha la pratica; ma le altre parti non possono conoscerli subito.

LUZZATTO. Potremmo stabilire un termine di 10 giorni dalla notizia; ma sarebbe un onere di prova pesantissimo.

PRESIDENTE. La sua preoccupazione, onorevole Franchi, in teoria potrebbbe essere esatta, ma in pratica creerebbe una quantità enorme di complicazioni. La norma, così com'è, non crea degli inconvenienti, anzi è una garanzia per il cittadino.

ACCREMAN. Rimane effettivamente scoperta, con questa semplice dizione, una ipotesi, quella cioè della parte la quale conosca fin dal primo momento chi vi è motivo di recusazione, però deliberatamente ritardi ad avvalersi del suo diritto di ricusazione fino all'ultima fase del procedimento. Allora, senza stabilire oneri di prova, non sarebbe male stabilire, per esempio, che la parte ha l'obbligo di esercitare questo diritto non appena ne venga a conoscenza.

LUZZATTO. Complichiamo tutto in modo spaventoso, se stabiliamo una norma di questo genere.

PRESIDENTE. Credo che anche questo sia un caso limite. Il cittadino non ha alcun interesse a che venga emanato un provvedimento contro di lui; e ciò si può verificare se vi è nel collegio un funzionario, verso il quale egli ha dei motivi di ricusazione.

ACCREMAN. Non si perde alcuna garanzia, perché, ripeto, tutte le volte che il cittadino vuole esercitare il suo diritto lo può fare. Potremmo stabilire una norma la quale dica che questo obbligo sorge non appena si abbia notizia dei motivi di ricusazione. In fin dei conti, esercitare il diritto di recusazione immediatamente incide nell'economia del giudizio amministrativo.

Gli anziani esperti di procedura civile, (parlo del procedimento amministrativo in analogia al processo civile) sanno che con il precedente codice di procedura si arrivava a istruire un processo civile che durava per anni, lasciandosi in riserva delle eccezioni che potevano essere fatte all'ultimo momento; dopo di che, chi aveva torto nel merito della causa si avvaleva di questo diritto dopo aver perduto tre anni, mettendo l'altra parte in condizione di non ottenere la giustizia alla quale poteva aver diritto.

Ecco la mia preoccupazione. La garanzia dovrebbe sempre rimanere; tuttavia, sarebbe bene stabilire che la parte deve esercitare il diritto appena ha avuto la notizia dei motivi di ricusazione.

BRESSANI. A me sembra che il concetto della ricusazione sia logicamente collegato con quello dell'astensione. Ora, l'obbligo dell'astensione permane fino alla fine del procedimento; quindi, non parrebbe giustificato limitare invece la possibilità di esercitare la ricusazione, imponendo un limite soltanto per una delle parti.

LUCIFREDI, *Relatore*. Riconosco la validità di tutte le ragioni che sono state esposte per giustificare la richiesta di chiarimento.

Ritengo, però, che un maggiore chiarimento porterebbe una tale serie di complicazioni che è meglio lasciare la norma come sta. La norma di principio, senza sanzione, rimane imperfetta. Evidentemente – lo dico anche nella veste di Relatore, perché rimanga agli atti – è auspicabile che chi abbia da proporre questa domanda di ricusazione lo faccia immediatamente, appena viene a conoscenza dei motivi che la giustificano. Io penso, d'altra parte, che nella pratica della vita amministrativa questo sarà il comportamento nella normalità dei casi, perché dobbiamo considerare che, nove volte su dieci, questo procedimento, di cui si parla, sia nell'interesse di chi fa la domanda, non a suo danno. Quindi, chi ha interesse al procedimento nella maggior parte dei casi desidera ottenere il provvedimento il più presto possibile.

Facciamo, invece, l'ipotesi marginale che il provvedimento sia dannoso. Se mi fanno un decreto di esproprio a mio carico, io non dirò mai prima della fine che il prefetto si trovava in condizione tale, per cui poteva essere ricusato, ma terrò questo come motivo di impugnazione dopo che il provvedimento sarà stato emesso e io ne sarò venuto a conoscenza.

Mi sembra, perciò, difficile, in ogni caso, che una situazione del genere di quella prospettata si configuri durante il corso del procedimento, e, quindi, mi pare che sia da approvare il testo del Comitato ristretto.

FRANCHI. Mi rendo conto delle difficoltà di carattere pratico. Penso, però, che l'inconveniente potrebbe essere ovviato togliendo dall'articolo le parole « in qualunque fase del procedimento », così come non abbiamo detto niente per l'astensione.

In questo modo, si lascia il dubbio all'interessato, il quale sarà maggiormente stimolato da assicurarsi subito che non sussistano motivi di ricusazione.

L'onorevole Bressani ha detto giustamente che per il funzionario l'obbligo di astenersi sussista fino all'ultima fase: ma io ritengo che il funzionario che si astenga nell'ultima fase del procedimento debba, quanto meno, andare incontro a provvedimenti di carattere disciplinare.

Ad ogni modo, non insisto nel mio emendamento.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Franchi, delle sue osservazioni, che naturalmente avranno il loro effetto in sede di interpretazione, anche in relazione a quanto ha dichiarato l'onorevole Relatore.

Pongo in votazione l'articolo 20-quater, di cui ho già dato lettura, nel testo proposto dal Comitato ristretto:

(*È approvato*).

Passiamo agli articoli 20-quinquies a 21 che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò successivamente in votazione:

ART. 20-*quinquies*.

Ricusazione dei periti ed interpreti.

Le disposizioni del presente Capo si applicano anche ai periti e agli interpreti.

(*È approvato*).

ART. 21.

Modi di inizio del procedimento.

Il procedimento amministrativo può iniziare su istanza della parte interessata o di ufficio.

Il procedimento è regolato dalle norme degli articoli seguenti quando si riferisce a provvedimenti che incidono nella sfera giuridica di altri soggetti.

(*È approvato*).

Do lettura dell'articolo 21-bis:

ART. 21-*bis*.

L'istanza.

L'istanza prevista dall'articolo precedente deve contenere:

a) l'indicazione dell'ufficio, al quale è rivolta;

b) il nome, cognome e la residenza del richiedente e di chi lo rappresenta;

c) l'oggetto;

d) i motivi;

e) la data e la sottoscrizione.

Se l'istanza manca delle indicazioni prescritte, l'Amministrazione invita chi l'ha presentata ad integrarla, prescrivendogli a tal fine un termine non inferiore a 15 giorni. In mancanza di integrazione, l'istanza è archiviata.

L'autenticazione della sottoscrizione è richiesta solo quando sia espressamente prevista da legge e da regolamento. Tuttavia l'istanza è valida anche senza autenticazione, salvi gli accertamenti opportuni e la richiesta di integrazione a termini del comma precedente. Qualora sia accertata la non autenticità della firma, o non si provveda all'integrazione nel termine prefisso, l'istanza è archiviata.

GULLO. A proposito del punto *b*) dell'articolo 21-bis vorrei sapere cosa vuol dire « nome e cognome del richiedente e di chi lo rappresenta ». Bisognerebbe semmai dire: « di chi eventualmente lo rappresenta ».

LUCIFREDI, *Relatore*. Si tratta di un errore di stampa: alla parola « e » va sostituita la parola « o »: « nome e cognome del richiedente o di chi lo rappresenta ».

BRESSANI. Ma allora la dizione diventa alternativa rispetto alla residenza del rappresentante. Non si potrà sostituire il nome, il cognome e la residenza dell'interessato con quelli di chi lo rappresenta. L'alternatività è invece tra l'indicazione della residenza del richiedente e l'indicazione della residenza del rappresentante. Le generalità dell'interessato devono comunque risultare dall'atto.

ACCREMAN. Ma anche il nome e cognome del rappresentante devono risultare dall'atto.

PRESIDENTE. Bisognerà dunque lasciare la congiunzione « e » ed aggiungere « eventualmente ». Pongo in votazione questo emendamento:

(*È approvato*).

Pongo in votazione l'articolo 21-bis che, con l'emendamento testè approvato, risulta così formulato:

ART. 21-*bis*.

L'istanza.

L'istanza prevista dall'articolo precedente deve contenere:

a) l'indicazione dell'ufficio, al quale è rivolta;

b) il nome, cognome e la residenza del richiedente ed eventualmente di chi lo rappresenta;

c) l'oggetto;

d) i motivi;

e) la data e la sottoscrizione.

Se l'istanza manca delle indicazioni prescritte, l'Amministrazione invita chi l'ha presentata ad integrarla, prescrivendogli a tal fine un termine non inferiore a 15 giorni. In mancanza di integrazione, l'istanza è archiviata.

L'autenticazione della sottoscrizione è richiesta solo quando sia espressamente prevista da legge e da regolamento. Tuttavia l'istanza è valida anche senza autenticazione, salvi gli accertamenti opportuni e la richiesta di integrazione a termini del comma precedente. Qualora sia accertata la non autenticità della firma, o non si provveda all'integrazione nel termine prefisso, l'istanza è archiviata.

(*È approvato*).

Do lettura dell'articolo 21-ter:

ART. 21-*ter*.

Forma dell'istanza.

Ogni istanza diretta all'Amministrazione deve essere redatta per iscritto, e, ove non ne sia prevista l'esenzione, in carta legale, a meno che non sia consentita una forma diversa.

Salve le sanzioni di carattere fiscale, la mancanza di bollo importa irricevibilità del-

l'istanza soltanto se il richiedente, invitato a regolarizzarla a termini del secondo comma dell'articolo precedente, non vi provvede.

Sull'articolo 21-ter ha chiesto di parlare l'onorevole Gullo. Ne ha facoltà.

GULLO. L'articolo 21-ter parla di presentazione della domanda « in forma diversa ». Qual è questa forma diversa, e quale articolo la prescrive? Sono queste frasi così imprecise, che, poi, portano a difficoltà nei rapporti tra il cittadino e lo Stato.

LUCIFREDI, *Relatore*. In questa legge, come in ogni altro caso, si contempla il *quod plerumque accidit*, e si lasciano aperte le porte per eventuali deroghe.

In qualche caso può essere consentito al legislatore stabilire che una determinata domanda possa essere presentata, per esempio, in forma verbale: io mi reco davanti al commissario di Pubblica sicurezza e, a voce, gli chiedo di intervenire perché succede qualcosa nei miei rapporti familiari; il commissario ne prende atto in un verbale e procede senza bisogno che io gli metta per iscritto la domanda che gli faccio.

Si tratta di casi molto limitati, eccezionali, ma che non si possono escludere; d'altra parte, non si possono elencare nella legge generale, perché se lo si facesse la legge non sarebbe più generale.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 21-ter, di cui ho già dato lettura:

(*È approvato*).

PRESIDENTE. Do lettura dell'articolo 22.

ART. 22.

Presentazione dell'istanza.

L'istanza può essere presentata personalmente dall'interessato o da un suo incaricato, oltre che all'organo amministrativo competente, anche ad ufficio periferico ad esso gerarchicamente subordinato.

La data di presentazione dell'istanza deve risultare dall'apposita ricevuta da rilasciarsi all'interessato con l'indicazione dell'organo cui l'istanza stessa è diretta.

L'istanza può essere anche notificata per mezzo di ufficiale giudiziario o inviata per posta a mezzo di speciale lettera raccomandata. In tale caso, la data di presentazione dell'istanza è quella che risulta dal bollo datario da apporsi, a cura dell'ufficio postale, sull'istanza e sull'apposita ricevuta da rilasciarsi al mittente.

Qualora l'interessato abbia spedita l'istanza senza avvalersi del procedimento previsto dal comma precedente, la istanza si considera presentata nella data in cui viene protocollata dall'ufficio, al quale è diretta.

Se, per la presentazione di una istanza, sia prescritta la formazione di un verbale, questo va redatto in duplice esemplare, uno dei quali dev'essere consegnato all'istante.

ALMIRANTE. Più che fare un'osservazione io vorrei presentare al Relatore una richiesta di chiarimento per il primo comma.

Nel primo comma si dice: « ad ufficio periferico ad esso gerarchicamente subordinato ». Non sarebbe più chiaro dire: « gerarchicamente decentrato? ». Perché non è detto che un ufficio gerarchicamente subordinato sia l'ufficio competente ad affrontare e risolvere un determinato problema e, quindi, ad accettare una determinata domanda. La parola « subordinato » è generica, in quanto l'ufficio può essere subordinato nei confronti dell'Amministrazione, ma occuparsi di tutt'altra cosa; tutto ciò porterebbe un notevole disordine amministrativo. Mi pare che il termine « gerarchicamente decentrato » sia quello più esatto.

Vorrei, in sostanza, che si dicesse che ad accettare la domanda è l'ufficio periferico, ma competente nello stesso settore di attività. Oppure lo scopo della norma è che qualsiasi ufficio periferico subordinato può accogliere la domanda e poi trasmetterla?

LUCIFREDI, *Relatore*. Sì. Questo è lo scopo.

LUZZATTO. Mi ricollego a quanto ha detto l'onorevole Lucifredi nella sua relazione circa la sentenza alla Corte Costituzionale in materia di ricorso straordinario. So benissimo che la questione è ristretta a quella ipotesi; ma non sarebbe il caso, nello spirito e nell'indirizzo di quella sentenza, di stabilire che l'Amministrazione, e non il singolo, ove vi siano dei controinteressati, disponga che la istanza sia ad essi notificata?

Io formulerei in questa maniera questo che potrebbe diventare un articolo 22-bis: « che, ove l'Amministrazione... disponga... »: cioè, il ricorso è valido, però l'Amministrazione può richiedere all'istante di notificarlo ai controinteressati, qualora le risultino esservene.

LUCIFREDI, *Relatore*. Per quanto si riferisce alla proposta dell'onorevole Almirante, vorrei dirgli che nel nostro spirito abbiamo inteso proprio operare questa facilitazione nei confronti del richiedente, soprattutto per

colui che si trovi in paesi lontani dai grandi centri, con difficoltà di comunicazione, ecc.

Se io mi trovo in un paesino di montagna e devo fare una determinata istanza al Ministero delle finanze, mi pare estremamente comodo che io possa recarmi al più vicino Ufficio del Registro, o al più vicino Ufficio delle imposte dirette, e presentare in quella sede la mia domanda – anche se nell'ambito delle competenze del Ministero delle finanze quell'ufficio non ha competenza sulla materia dell'istanza – facendo poi carico a questo di trasmettere la domanda.

Non si può, però, parlare di ufficio decentrato perché questo presupporrebbe una statuizione di competenza; mentre, invece, dicendo « gerarchicamente subordinato » si vuole parlare degli uffici del Ministero delle finanze.

Quanto alla domanda dell'onorevole Luzzatto, io sono perfettamente d'accordo con lui sulla esigenza prospettata. Ad essa provvede l'articolo 55: « Istruttoria del ricorso. L'organo adito, qualora non creda di comunicare d'ufficio il ricorso ai controinteressati, ordina che il ricorso stesso venga notificato a costoro... ». In quella sede trovo pienamente giustificata la tesi dell'onorevole Luzzatto. Non la ritengo, invece, giustificata quando si tratta di procedimenti che non siano di impugnativa di atti; e non perché in questa sede non ci possano essere dei controinteressati, ma perché è assolutamente impossibile pensare a una notifica ad essi.

Se, per esempio, il Ministero del commercio con l'estero stabilisce che si devono rilasciare licenze di importazione entro un determinato contingente, e io presento domanda di importazione per cento quintali di pelli dall'America del Sud, evidentemente con quella mia domanda io ho come controinteressati tutti quelli che vogliono importare pelli dall'America del Sud. Ma è assolutamente impossibile individuare tutti i commercianti, che aspirano a importare pelli dall'America del Sud; e non si può pensare che il Ministero non possa decidere sulla mia domanda senza che essa venga prima notificata a tutti i commercianti di pelli che esistono in Italia. Si tratta di impossibilità materiale.

LUZZATTO. Domando scusa all'onorevole Relatore, ma non mi pare che quello che egli dice sia esatto.

Intanto, la mia proposta era di rimettere all'Amministrazione tale determinazione e, quindi, di fare una comunicazione successiva; e non per la validità dell'istanza, e non da parte dell'interessato. Io proponevo invece di dire: « ove l'Amministrazione ravvisi... indichi ».

Nel caso che l'onorevole Relatore ha fatto non direi che l'istanza debba essere notificata, come egli sostiene. Io dico, però, che in presenza, per esempio, di dieci istanze – che non potranno essere accolte tutte – non sia male che gli altri nove istanti nonoscano l'istanza del decimo, in modo da poter mettere l'Amministrazione in grado di scegliere dopo aver volutato tutti gli elementi, che possano essere addotti anche dai controinterressati.

La norma, che io propongo è in questo senso: ove l'Amministrazione ritenga che vi siano dei controinteressati alla istanza, essa deve poter chiedere che la si notifichi loro.

PRESIDENTE. Ma è proprio questo il pericolo: la notifica ai controinteressati sarebbe così affidata alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione. Questo può diventare anche discriminatorio, pericoloso; cioè, la istanza di uno può essere esaminata, e l'istanza di un altro – per motivi validi o no – può, invece, essere rallentata dall'imposizione di questa notifica ai controinteressati.

LUZZATTO. Ma nell'esercizio di funzioni discrezionali la disparità di trattamento è un vizio previsto.

PRESIDENTE. Ma una disparità di trattamento è, invece, prevista nella norma che lei propone, perchè si dice che a valutazione dell'Amministrazione una domanda va o non va notificata ai controinteressati.

LUZZATTO. Ma no. La norma del vizio di illegittimità, qualora vi sia disparità di trattamento nell'esercizio di poteri discrezionali, è una norma pecifica, e ripetuta anche in questa legge. Nell'ipotesi, cioè, che vi siano dieci domande e l'Amministrazione dica a cinque richiedenti di notificarla e a cinque no, si verificherebbe un vizio di disparità di trattamento.

PRESIDENTE. Poiché non è stato presentato emendamento formale, pongo in votazione l'articolo 22 nel testo proposto dal Comitato ristretto, di cui ho già dato lettura.

(*È approvato*).

PRESIDENTE. Do lettura dell'articolo 23.

ART. 23.

Smarrimento, sottrazione e distruzione di istanze.

Quualora un'istanza presentata ai sensi del precedente articolo vada smarrita, sottratta o distrutta, l'istante, esibendo la rela-

tiva ricevuta, può riproporre la domanda con i rilativi allegati entro sessanta giorni dalla data in cui abbia ricevuta comunicazione scritta dello smarrimento, sottrazione o distruzione.

In ogni caso l'Amministrazione adotterà i provvedimenti idonei ad evitare o almeno ad attenuare i danni che possono derivare all'interessato dallo smarrimento, dalla sottrazione o dalla distruzione.

CARCATERRA. Sarebbe opportuno che nell'ultimo comma, alla penultima riga, fossero inserite dopo la parola « interessato » anche le parole: « ai terzi e all'Amministrazione stessa »; ciò perché può verificarsi il caso che lo smarrimento dell'istanza possa pregiudicare un diritto dei terzi o dell'Amministrazione stessa.

LUCIFREDI, *Relatore*. Io proporrei di eliminare questa questione, sopprimendo dal testo le parole « all'interessato ».

PRESIDENTE. L'onorevole Lucifredi propone di sopprimere le parole « all'interessato ».

Pongo in votazione l'emendamento Lucifredi.

(*È approvato*).

Pongo in votazione l'articolo 23, con l'emendamento Lucifredi, testè approvato.

ART. 23.

Smarrimento, sottrazione e distruzione di istanze.

Qualora un'istanza presentata ai sensi del precedente articolo vada smarrita, sottratta o distrutta, l'istante, esibendo la relativa ricevuta, può riproporre la domanda con i relativi allegati entro sessanta giorni dalla data in cui abbia ricevuto comunicazione scritta dello smarrimento, sottrazione o distruzione.

In ogni caso l'Amministrazione adotterà i provvedimenti idonei ad evitare o almeno ad attenuare i danni che possono derivare dallo smarrimento, dalla sottrazione o dalla distruzione.

(*È approvato*).

Do lettura dell'articolo 24:

ART. 24.

Delega.

Salvi i limiti fissati nei regolamenti delle singole amministrazioni, l'interessato ha facoltà di delegare altra persona a seguire presso l'ufficio la trattazione della pratica.

La delega deve essere fatta per iscritto ed essere autenticata dal sindaco, o da un notaio, o dallo stesso mandatario, se questi sia iscritto in un albo professionale e la delega gli sia rilasciata per una pratica che rientri nell'ambito delle sue attività professionali.

Sono valide le comunicazioni fatte all'interessato, nel corso della procedura, presso il suo mandatario, anche se nell'atto di procura manchi un'espressa elezione di domicilio.

Qualora l'istanza sia sottoscritta da più interessati, e questi non abbiano disegnato alcun mandatario, le comunicazioni sono fatte ai primi due firmatari.

CARCATERRA. Mi rendo conto di quello che si vuol dire con il primo comma dell'articolo 24; in fondo si vuol facilitare l'istante nell'attività pratica.

Ho, però, la preoccupazione che, dicendosi che può essere un qualsiasi interessato a seguire la pratica presso l'ufficio, si venga a creare una categoria di intermediari e si permetta che gli uffici finiscano per seguire solo quelle determinate pratiche che siano affidate a certi intermediari.

Ora, dire che debbano essere assolutamente dei liberi professionisti, mi pare eccessivo. D'altra parte, temo che la formulazione dell'articolo sia tale che per trattare la pratica divenga necessaria un'altra persona, che non sia l'interessato: e anche questo mi sembra eccessivo.

Propongo, invece, di eliminare le parole: « a seguire presso gli uffici » lasciando all'articolo lo scopo che ha, (quello, cioè, di facilitare l'interessato nell'espletamento della sua pratica) senza mettere l'accento sul fatto che si tratti di seguire presso un ufficio l'andamento tecnico, giuridico e amministrativo della pratica.

GULLO. Potremmo dire: « a seguire la trattazione ».

LUCIFREDI, *Relatore*. Ritengo che lo spirito della norma (che è importante soprattutto per quanto segue poi all'articolo 31 sotto il titolo di « Richieste di notizie ») sia quello di cercare di rendere più seria una pratica che oggi, invece, non lo è. In altre parole, ai faccendieri che vanno ad interessarsi delle pratiche, senza avere alcun titolo, si viene a sostituire soltanto quella persona che possa esibire un regolare documento autenticato, dal quale risulti che effettivamente si tratti di rappresentante legale.

Ciò premesso, e dato che la norma non ha l'intento di dilatare ma semmai di restringere una sfera di attività arbitraria, non ho alcuna difficoltà ad accogliere l'emendamento Carcaterra.

GULLO. Io ho qualche perplessità su quanto è detto all'ultimo comma, che, cioè, le comunicazioni vengano fatte ai primi due firmatari. Potrebbe accadere che i primi due firmatari non avvertano gli altri, o per interessi che sono sopravvenuti, o per distrazione, con conseguenze gravissime, specie quando si tratta di provvedimenti definitivi.

LUZZATTO. Avrei chiesto la parola per la stessa questione trattata dall'onorevole Gullo. Mi pare che vi sia una deroga al principio generale: ogni istante è un istante autonomo, e il fatto che un'istanza venga presentata congiuntamente da più persone non modifica la posizione di ciascuno. Ora, questa legge ha fatto, opportunamente, un passo avanti a questo proposito con l'obbligo delle comunicazioni.

LUCIFREDI, *Relatore*. Faccio presente che questa norma non era quella del testo originario, ma che è stata suggerita dall'Ufficio, per la riforma dell'amministrazione. È una norma che ha una sua base logica, perché ci sono determinate domande collettive di fronte alle quali rispondere a tutti i presentatori è assolutamente impossibile.

Faccio un'ipotesi, che l'onorevole Luzzatto può particolarmente apprezzare per la competenza che ha nella materia comunale: le istanze che vengono presentate da frazioni che chiedono il passaggio da un comune all'altro e che possono avere mille firme. Dovremmo dar comunicazione a tutti i mille firmatari? Non è assolutamente pensabile poter fare una cosa di questo genere. I signori firmatari di una domanda di questo genere hanno modo di cauntelarsi dicendo: « A tutti gli effetti il signor Tizio, il signor Caio, il signor Sempronio è il nostro delegato ». In questa ipotesi la notifica si farà a Tizio, a Caio, a Sempronio e tutto è in regola.

Se i firmatari, invece, non si prendono questa cura, la prassi attuale è di fare la comunicazione al primo. Per allargare questa situazione abbiamo detto proprio per l'ipotesi prospettata dall'onorevole Gullo, che magari la notifica si potrà fare ai primi due; possiamo pretendere che la comunicazione venga fatta a tutti. Le esigenze di riforma bisogna considerarle nel quadro delle cose possibili, e non di quelle teoriche.

CARCATERRA. Io vorrei soltanto esporre un mio dubbio. Supponiamo che gli istanti siano molti, e che i primi due ai quali viene data la risposta dalla Pubblica Amministrazione non si incarichino di informare gli altri, e che, quindi, scadano eventuali termini. IIn questa maniera, gli altri restano completamente indifesi.

LUCIFREDI, *Relatore*. Io prego l'onorevole Carcaterra di dare una sua risposta seria al quesito che ha posto. Vogliamo fare la notifica a mille persone ?

CARCATERRA. Può darsi che non ci possa essere una domanda isolata.

PRESIDENTE. Ma in questo caso i richiedenti possono designare nell'istanza uno o più mandatari.

DI PRIMIO. Io sono dell'ordine di idee dell'onorevole Relatore, perché mi rendo conto dell'esigenza logica della norma.

Ma può accadere che durante lo svolgimento del procedimento i primi due o tre firmatari muoiano o si trasferiscano o diventino comunque irreperibili.

In questo caso, ove la notifica ai primi tre non si possa effettuare, propongo che la si faccia ai tre successivi.

LUZZATTO. Onorevole Lucifredi, vorrei fare due proposte concrete.

La prima è quella di fare salvo all'articolo 24 quanto stabilisce il terzo comma dell'articolo 36, nel quale si parla di comunicazioni che, per il numero degli interessati, non si possono fare a tutti.

L'articolo 36 stabilisce che, in tal caso, la comunicazione sarà fatta, secondo la natura dell'atto, sulla *Gazzetta ufficiale*, sul *Foglio annunzi legali* o sull'albo pretorio del comune.

Mi sembra che questo non complichi nulla, e sia tecnicamente possibile, perché non vedo quali ostacoli vi siano a comunicare per estratto sull'albo pretorio del comune, oltre all'atto conclusivo, anche un atto istruttorio inirente al procedimento.

BRESSANI. Ci sono difficoltà di ordine pratico.

LUZZATTO. L'altra proposta che vorrei fare è quella di modificare la dizione dell'ultimo comma, nel senso che ove gli istanti (di una medesima istanza, naturalmente) siano oltre un certo numero, per esempio dieci, sia fatto loro obbligo di indicare il mandatario cui devono essere fatte le comunicazioni, e, in mancanza, si proceda alla notifica ai primi di essi, allargando magari, in questo caso, il numero da due a cinque.

Questo comporterebbe che la perdita della notizia sarebbe dovuta a negligenza della parte che sia dalla legge chiamata a provvedere.

BELCI. Io sono d'accordo con l'onorevole Bressani, cioè mi pare che ci siano delle difficoltà connesse con la natura delle comunicazioni durante il procedimento, che sono diverse dalla comunicazione del suo esito. Ci sono istanze con decine di migliaia di firme: non vedo come durante il procedimento possa essere fatta un'affissione di quel genere sull'albo pretorio, o una pubblicazione sul Foglio annunzi legali.

A me pare che il problema possa essere risolto semplicemente sopprimendo l'ultimo coma dell'articolo 24.

BRESSANI. Io sono per il mantenimento del testo elaborato dal Comitato ristretto.

Noi ci proponiamo, com'è detto nell'articolo 26, di imprimere al procedimento caratteri di « speditezza e semplicità » e di impiegare « ogni mezzo idoneo ad assicurare l'efficienza dell'azione amministrativa ».

Se noi, per un legittimo desiderio di assicurare delle garanzie al cittadino, le estendiamo, poi, però nell'ambito del procedimento amministrativo fino al punto di arrivare all'assurdo che anche una semplice richiesta di informazioni o di integrazione di documentazione necessaria per l'istanza si debba affiggere all'albo pretorio, pubblicare sulla *Gazzetta ufficiale*, eccetera, allora effettivamente queste caratteristiche di semplicità vengono distrutte dalle stesse norme che poniamo per disciplinare il procedimento.

CARCATERRA. Io sono d'accordo con quello che ha detto il collega; però vorrei fare una proposta molto più semplice.

Riconosco che anche così formulato l'articolo è sufficientemente chiaro; ma mi sembra che lo sarebbe molto di più se si dicesse: « Qualora l'istanza sia sottoscritta da più interessati e questi non abbiano designato un comune mandatario... ».

Vale a dire che gli istanti hanno l'onere di nominare un comune mandatorio; se lo fanno, si sono assicurati la possibilità di notifica ad una persona in cui hanno fiducia. Se, poi, la persona in cui essi hanno fiducia non provvederà ad informarli... *imputent sibi*. Se, invece, costui adempirà al suo dovere, allora vengono rispettate tutte le garanzie, e si sarà ottenuta al tempo stesso la speditezza del procedimento e l'informazione degli interessati.

LUCIFREDI, *Relatore*. In linea di principio, io sarei per il mantenimento del testo del Comitato ristretto, con l'emendamento formulato dall'onorevole Carcaterra, che accetto volentieri, perché costituisce una migliore specificazione.

Se questo sollevasse delle difficoltà sarei d'accordo ad accettare la proposta del collega Belci per la soppressione del comma finale dell'articolo, restando naturalmente inteso, che, come ha chiarito l'onorevole Luzzatto, la norma in materia di comunicazione dell'articolo 36 vale per le ipotesi dei casi previsti dallo stesso articolo.

Che, poi, queste ipotesi si possano far valere per ogni altra istruttoria, non lo ritengo consigliabile, perché ciò sarebbe contrario alle esigenze di speditezza, che sono state ricordate dal collega Bressani.

Concludendo, in via principale, chiedo il mantenimento dell'articolo con l'emendamento Carcaterra; in via subordinata, la soppressione dell'ultimo comma.

LUZZATTO. Leggo un mio emendamento sostitutivo dell'ultimo comma dell'articolo 24.

« Qualora l'istanza sia sottoscritta da oltre 10 interessati, essi devono indicare un loro mandatario cui debbono essere fatte le comunicazioni. In caso di mancanza di tale indicazione, le comunicazioni sono fatte ai primi 5 firmatari, e sono osservate le disposizioni del terzo comma dell'articolo 36 ».

BELCI. Ritiro l'emendamento soppressivo.

LUCIFREDI, *Relatore*. Sarei favorevole all'emendamento Luzzatto se fosse soppresso il riferimento all'articolo 36 e i firmatari fossero ridotti da cinque a tre.

PRESIDENTE. L'onorevole Carcaterra propone di sostituire nel primo comma dell'articolo 24 le parole: « a seguire presso l'ufficio » con la parola: « per ».

Pongo in votazione l'emendamento Carcaterra.

(*È approvato*).

L'onorevole Luzzatto mi ha fatto pervenire la formulazione definitiva del suo emendamento sostitutivo dell'ultimo comma dell'articolo 24. Ne do lettura:

« Qualora l'istanza sia sottoscritta da oltre 10 interessati essi devono nominare un loro comune mandatario cui debbono essere fatte le comunicazioni. In mancanza di tale indicazione, tali comunicazioni sono fatte ai primi tre firmatari ».

Lo pongo in votazione.

(*È approvato*).

Pongo in votazione l'articolo 24, che, con gli emendamenti Carcaterra e Luzzatto, testé approvati, risulta così formulato:

ART. 24.

Delega.

Salvi i limiti fissati nei regolamenti delle singole amministrazioni, l'interessato ha facoltà di delegare altra persona per la trattazione della pratica.

La delega deve essere fatta per iscritto ed essere autenticata dal sindaco, o da un notaio, o dallo stesso mandatario, se questi sia iscritto in un albo professionale e la delega gli sia rilasciata per una pratica che rientri nell'ambito delle sue attività professionali.

Sono valide le comunicazioni fatte all'interessato, nel corso della procedura, presso il suo mandatario, anche se nell'atto, di procura manchi un'espressa eselezione di domicilio. Qualora l'istanza sia sottoscritta da oltre 10 interessati essi devono nominare un loro comune mandatario cui debbono essere fatte le comunicazioni. In mancanza di tale indicazione, tali comunicazioni sono fatte ai primi tre firmatari ».

(*È approvato*).

Do lettura dell'articolo 25.

ART. 25.

Documentazione.

Salvo contrarie disposizioni di legge, i documenti allegati all'istanza possono essere presentati sia in originale, sia in copia riprodotta con mezzi meccanici o fotografici purché autenticata.

L'esibizione di documenti, non allegati all'istanza è consentita finché duri la fase istruttoria, tranne che sia decorso il termine eventualmente fissato a pena di decadenza.

Entro 30 giorni dalla ricezione dell'istanza la pubblica Amministrazione deve indicare e erichiedere all'interessato tutti i documenti, prescritti o necessari, non ancora esibiti, prefiggendo un termine per la esibizione.

LUZZATTO. Vorrei chiedere al Relatore se non ritenga opportuno introdurre qui la norma recentemente stabilita a proposito dei concorsi e di altre ipotesi, e cioè che l'Amministrazione provvede essa stessa per quanto riguarda i documenti a sua disposizione.

LUCIFREDI, *Relatore*. Non è assolutamente possibile estendere una norma di questo genere. Sappiamo benissimo che questa norma è nata in materia di concorsi, ai quali partecipavano migliaia di persone. È nell'interesse dell'Amministrazione esaminare solo i documenti dei vincitori del concorso, e non di tutti i partecipanti.

LUZZATTO. Mi rifaccio all'acquisizione della norma amministrativa, non alla norma della presentazione successiva.

LUCIFREDI, *Relatore*. Mi sembra assurdo che se io richiedo una licenza di commercio, l'Amministrazione debba preoccuparsi della documentazione necessaria e non debba essere io, invece, ad avere questo onere.

LUZZATTO. Qui non si tratta della documentazione che deve essere presentata allegata all'istanza, ma si tratta di documenti che potrebbero essere richiesti in un secondo momento. All'articolo 27 si dice che si possono svolgere indagini, ai fini dell'istruttoria, d'ufficio o su richiesta. All'articolo 27 esiste, pertanto, una facoltà di acquisizione da parte dell'Amministrazione. Io ravvisavo una certa contraddittorietà tra l'articolo 25 e l'articolo 27.

PRESIDENTE. Il completamento della istruttoria l'Amministrazione lo può fare con mezzi propri, ma anche sollecitando l'interessato a presentare la documentazione necessaria.

LUZZATTO. All'articolo 27 c'è la previsione; mentre all'articolo 25 c'è solo l'ordine di esibizione.

LUCIFREDI, *Relatore*. L'articolo 25 ha un solo scopo: è un estremo tentativo di cercare di combattere il malvezzo di alcune Amministrazioni, le quali al momento di trattare la pratica, cominciano a richiedere i documenti mancanti uno alla volta. Con questa norma, invece, si stabilisce che entro 30 giorni dalla ricezione dell'istanza, la Pubblica Amministrazione deve richiedere all'interessato tutti i documenti non ancora esibiti, prefiggendo un termine per la loro esibizione.

PRESIDENTE. L'onorevole Luzzatto non insiste nel suo emendamento.

Pongo in votazione l'articolo 25 del quale ho già dato lettura.

(*È approvato*).

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 26:

ART. 26.

Comunicazione dell'inizio del procedimento d'ufficio.

Ove non sia disposto altrimenti e non ostino ragioni di riservatezza o di urgenza da dichiararsi e da motivarsi nel provvedimento, l'organo amministrativo non può adottare provvedimenti di ufficio, se non sia stato dato, da almeno 10 giorni, preavviso agli in-

teressati sulla cui sfera giuridica incide il provvedimento.

(*È approvato*).

Do lettura dell'articolo 26-*bis*:

ART. 26-*bis*.

Trattazione dell'affare.

Per ogni istanza è formato apposito fascicolo, sul quale sono annotate le date in cui l'istanza è rimessa al funzionario che deve trattarla e in cui essa è eventualmente passato ad altri uffici. L'annotazione è sottoscritta dal funzionario che riceve la pratica.

Il procedimento deve svolgersi con criteri di speditezza e semplicità e con ogni mezzo idoneo ad assicurare l'efficienza dell'azione amministrativa.

Quando l'affare non sia stato definito nel termine di novanta giorni, il funzionario cui esso è affidato deve darne comunicazione all'organo superiore, indicando la causa del ritardo.

(*È approvato*).

Do lettura dell'articolo 27:

ART. 27.

Istruttoria.

L'organo amministrativo svolge, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, le indagini occorrenti per l'accertamento dei fatti. Può a tal fine raccogliere le dichiarazioni delle parti, ascoltare testimoni, nominare periti ed interpreti, richiedere informazioni ad altri organi e delegare agli stessi il compimento di atti istruttori.

Gli accertamenti tecnici sono eseguiti normalmente da funzionari dell'Amministrazione. Gli enti pubblici, che non dispongono di idoneo personale tecnico, possono avvalersi dell'opera di funzionari tecnici appartenenti agli uffici statali, previa autorizzazione del capo dell'ufficio da cui questi dipendono.

Solo in via eccezionale, ed in materia di particolare importanza, l'organo amministrativo potrà disporre che i funzionari incaricati degli accertamenti tecnici siano coadiuvati da persone estranee all'Amministrazione, fornite di particolare esperienza.

Gli organi richiesti di accertamenti o di informazioni debbono in ogni caso provvedere nel minor tempo possibile e con la maggiore completezza.

LUZZATTO. La prima osservazione che voglio fare è in relazione all'ultima che ho fatto.

Vorrei cioè proporre di aggiungere le parole « o documenti » là dove si dice che l'organo amministrativo può « richiedere informazioni ad altri organi ». Questo servirebbe a raggiungere lo scopo senza dover ricorrere all'interessato.

Secondo punto: quando ho fatto l'osservazione circa la comunicazione ad altri eventuali interessati, il relatore ci ha rimandati all'articolo 27. Vediamo, dunque, adesso se è possibile inserire qui un opportuno emendamento.

LUCIFREDI, *Relatore*. Io non ho nessuna difficoltà a che si inserisca anche la frase « disporre notifiche » là dove si elencano le facoltà dell'organo amministrativo, e precisamente dopo le parole « nominare periti ed interpreti ».

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento dell'onorevole Luzzatto: aggiungere nel primo comma dell'articolo 27 le parole « o documenti » dopo le parole « richiedere informazioni ».

(*È approvato*).

Pongo in votazione l'emendamento dell'onorevole Relatore: aggiungere al primo comma dell'articolo 27 le parole « disporre notifiche » dopo le parole « nominare periti ed interpreti ».

(*È approvato*).

Pongo in votazione l'articolo 27 che, con gli emendamenti testé approvati, risulta così formulato:

ART. 27.

Istruttoria.

L'organo amministrativo svolge, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, le indagini occorrenti per l'accertamento dei fatti. Può a tal fine raccogliere le dichiarazioni delle parti, ascoltare testimoni, nominare periti ed interpreti, disporre notifiche, richiedere informazioni o documenti ad altri organi e delegare agli stessi il compimento di atti istruttori.

Gli accertamenti tecnici sono eseguiti normalmente da funzionari dell'Amministrazione. Gli enti pubblici, che non dispongono di idoneo personale tecnico, possono avvalersi dell'opera di funzionari tecnici appartenenti agli uffici statali, previa autorizzazione del capo dell'ufficio da cui questi dipendono.

Solo in via eccezionale, ed in materie di particolare importanza, l'organo amministra-

tivo potr disporre che i funzionari incaricati degli accertamenti tecnici siano coadiuvati da persone estranee all'Amministrazione, fornite di particolare esperienza.

Gli organi richiesti di accertamenti o di informazioni debbono in ogni caso provvedere nel minor tempo possibile e con la maggiore completezza.

(*È approvato*).

Do lettura degli articoli 27-*bis*, 28, 29, 29-*bis*, 30, 31 e 31-*bis* che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò successivamente in votazione:

ART. 27-*bis*.

Spese degli accertamenti.

Nel caso che si proceda su richiesta di un privato, l'Amministrazione può richiedergli l'anticipazione delle spese necessarie per l'effettuazione degli accertamenti tecnici.

Nessuna anticipazione di spesa può essere richiesta, qualora la domanda del privato tenda al riconoscimento di un suo diritto.

(*È approvato*).

ART. 28.

Comunicazione agli interessati.

Delle operazioni dirette ad accertamenti tecnici l'Amministrazione dà avviso agli interessati almeno 10 giorni prima del loro inizio.

Nell'avviso sono indicati il lugo, il giorno e l'ora in cui si procederà alle operazioni, con l'avvertenza che gli interessati possono assistervi personalmente o farsi rappresentare da tecnici di loro fiducia, muniti di delega scritta.

Del completamento delleoperazioni l'Amministrazione dà notizia agli interessati mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, nella quale si fissa un congruo termine per l'esame degli atti e la presentazione di deduzioni.

Possono essere omessi gli adempimenti prescritti dal presente articolo, in casi di urgenza e di riservatezza da dichiararsi e motivarsi nel provvedimento.

(*È approvato*).

ART. 29.

Chiarimenti istruttori.

I chiarimenti istruttori sono, di massima, richiesti e forniti per iscritto, salva la possibilità di uso del telefono o di comunicazione orale diretta quando la natura della pratica lo consenta.

Tuttavia, quando sia indispensabile per lo svolgimento dell'istruttoria, l'organo amministrativo invita gli interessati a presentarsi entro un congruo termine. L'avviso di convocazione deve contenere la specificazione del motivo per il quale essa viene fatta e, salvo che sia disposto altrimenti, deve essere comunicato mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento.

La convocazione deve essere fatta, di norma, presso l'ufficio che si trova nella località più vicina a quella in cui risiede l'interessato, salvo che motivate ragioni di necessità e di urgenza esigano l'audizione diretta dello stesso.

Ove l'interessato non si presenti senza giustificato motivo, l'Amministrazione, se non ritenga di prefiggergli all'uopo un nuovo termine, provvede in base agli elementi che sono a sua conoscenza.

(*È approvato*).

ART. 29-*bis*.

Processo verbale.

Le dichiarazioni degli interessati, dei testimoni, dei consulenti tecnici e degli interpreti debbono essere raccolte in processo verbale nel momento stesso in cui sono rese.

Il processo verbale deve indicare il luogo, la data, il nome e la residenza dei dichiaranti, la esposizione dei fatti e le dichiarazioni rese.

Il processo verbale, previa lettura, deve essere sottoscritto dai dichiaranti e dal funzionario che ha raccolte le dichiarazioni. Se taluno dei dichiaranti non vuole o non può sottoscrivere, se ne fa menzione in verbale, con l'indicazione dei motivi.

(*È approvato*).

ART. 30.

Audizione di pareri.

L'Amministrazione ha sempre facoltà di chiedere il parere di organi consultivi.

La legge stabilisce i casi in cui si deve richiedere il parere e quelli nei quali l'organo cui esso è dato è tenuto a conformarsi, ove intenda provvedere.

(*È approvato*).

ART. 31.

Richiesta di notizie.

L'Amministrazione è tenuta, a richiesta dell'interessato, a comunicargli la ripartizio-

ne interna cui l'istanza è assegnata, nonché l'ufficio al quale essa sia stata eventualmente trasmessa, nel caso di dichiarazione d'incompetenza.

Decorsi 60 giorni dalla presentazione della istanza, l'Amministrazione è tenuta a comunicare agli interessati o ai loro rappresentanti, che ne facciano richiesta, in quale stadio del procedimento si trovi la pratica e quali atti preparatori e istruttori siano stati o debbano essere ancora compiuti.

Ulteriori e analoghe comunicazioni, con l'indicazione delle cause del ritardo, dovranno essere fatte all'interessato o al suo rappresentante, che ne faccia richiesta, se, trascorsi 30 giorni dalla precedente risposta, nessun provvedimento sia stato ancora adottato.

(*È approvato*).

ART. 31-*bis*.

Visione di atti e rilascio di copie.

Salvo diverse disposizioni di legge o di regolamento, gli interessati e i loro rappresentanti possono, nella fase conclusiva del procedimento, prendere visione degli atti istruttori e richiedere il rilascio di copie di documenti, a meno che la visione degli atti e il rilascio di copie comprometta l'interesse dell'Amministrazione o di terzi, nel qual caso il rifiuto dovrà essere motivato.

(*È approvato*).

Do lettura dell'articolo 32:

ART. 32.

Obbligo di provvedere.

Gli organi amministrativi provvedono mediante atti amministrativi.

Qualora l'Amministrazione, trascorsi 90 giorni dalla presentazione dell'istanza o dal compimento dell'ultimo atto istruttorio, non abbia provveduto, l'interessato può diffidarla con atto notificato a mezzo di ufficiale giudiziario. La diffida è sempre ammessa qualora siano decorsi 120 giorni dalla presentazione dell'istanza.

Decorsi 30 giorni dalla diffida, senza che all'interessato sia stato comunicato alcun provvedimento, l'istanza si intende rigettata.

GULLO. Mi pare che il gioco dei termini in questo articolo è ordinato in maniera tale da non evitare serie eventuali contraddizioni.

L'articolo dice: « Qualora l'Amministrazione, trascorsi 90 giorni dalla presentazione dell'istanza o dal compimento dell'ultimo atto istruttorio, non abbia provveduto, l'interessato può diffidarla con atto notificato a mezzo di ufficiale giudiziario. La diffida è sempre ammessa qualora siano decorsi 120 giorni dalla presentazione dell'istanza ».

Può accadere che l'ultimo atto istruttorio importi, con i 90 giorni, un termine maggiore dei 120. Quindi, l'atto di diffida verrebbe ad inserirsi mentre decorre un termine, e, precisamente, quello indicato nella prima parte del comma.

LUCIFREDI, *Relatore*. Vorrei dare un chiarimento a questo riguardo.

Innanzi tutto, questa non è una norma nuova nel suo contenuto: è nuova nella sua formulazione, ma il contenuto riprende una vecchia norma dell'articolo 5 del Testo unico della legge comunale e provinciale sui ricorsi. Qui si estende la norma – prevista per i ricorsi amministrativi, e in particolare per il ricorso gerarchico – alla materia dell'istanza presentata all'Amministrazione.

C'è, del resto, una certa larga giurisprudenza che già oggi consente l'estensione di quella norma fuori del campo dei ricorsi.

La norma dell'articolo 5 è strutturata oggi in questa maniera: si presenta il ricorso; si aspettano 120 giorni (non 90); dopo 120 giorni si può presentare la diffida; decorsi 60 giorni dal termine della diffida si ha il provvedimento negativo tacito contro il quale si può fare ricorso giudiziale.

Quindi è richiesto il minimo di 120 giorni, più 60 giorni per poter avere l'atto negativo, contro il quale esperire il ricorso.

Tutti sanno che c'è un'accesa polemica contro questo che rappresenta un ritardo nella possibilità di proporre ricorso al Consiglio di Stato. Accogliendo e trasferendo la norma ai casi di istanza, si è cercato di migliorare la situazione diminuendo i termini da 120 a 90 e da 60 a 30, rispettivamente.

Però si è voluto provvedere anche ad un altra situazione. Molte volte accade che l'Amministrazione, per impedire che si formi l'atto amministrativo tacito, chieda vari atti istruttori. Proprio per evitare ciò, abbiamo formulato la norma in questa maniera. Si devono aspettare 90 giorni, ma è evidente che i 90 giorni decorrano o dalla presentazione dell'istanza o dal compimento dell'ultimo atto istruttorio. Siccome, però, non si vuole che questo atto istruttorio possa essere ripetuto tante volte, e l'Amministrazione possa fermare l'operazione, si dice che, quando anziché 90 sono trascorsi 120 giorni, l'Ammiinstra-

zione può richiedere tutti gli atti istruttori che vuole, ma chi ha interesse può ricorrere al giudice.

Onorevole Gullo, suggerisco di sostituire la parrola « sempre » con la parola « comunque ».

GULLO. L'altra osservazione è questa: nell'ultimo comma dell'articolo 32 si dice: « Decorsi 30 giorni dalla diffida, senza che all'interesasto sia stato comunicato alcun provvedimento, l'istanza si intende rigettata ».

Dico la verità: leggendo l'articolo mi aspettavo le parole: « l'istanza si intende accolta »; altrimenti l'Amministrazione può profittare della circostanza e rigettare l'istanza senza motivazione, che è, invece, più che necessaria.

LUCIFREDI, *Relatore*. Quello che lei dice, onorevole Gullo, corrisponde a verità. L'Amministrazione può abusare di questa norma; però, il rimedio che lei propone è peggiore del male.

GULLO. Volevo fare un'osservazione di indole generale, cioè esaminare che cosa accade sia nel campo giurisdizionale vero e proprio, sia nel campo della cosiddetta giustizia amministrativa. Non c'è nulla nel nostro ordinamento di più astratto di questa giustizia amministrativa. La assoluta mancanza di sanzioni dà luogo a tutti gli arbitri ed inadempimenti. Se non vogliamo perdere il contatto con la realtà, dobbiamo riconoscere che i pubblici poteri non funzionano proprio per questa mancanza assoluta di precise responsabilità.

PRESIDENTE. Questo articolo produce un effetto, che è quello di rendere impugnabile il provvedimento. E questo effetto possiamo anche chiamarlo sanzione.

GULLO. L'impugnazione per avere un qualche peso deve avere una motivazione. Il cittadino ha il diritto di sapere perché la sua istanza è stata rigettata.

LUZZATTO. La questione è grave anche perché il termine non è efficace con la sola sanzione del ricorso. La giurisprudenza ci insegna che, se il provvedimento si ottiene dopo il termine, ma prima che sia deciso il ricorso, il termine è inefficace, e quel ricorso viene meno per mancanza di interesse del ricorrente.

Non credo che la questione possa venire esaminata in questa sede.

La proposta che vorrei fare, e con la quale mi sembra si semplificherebbe la dizione del secondo comma – che effettivamente è un po' contorta – è l'enunciazione di un obbligo, con la conseguente responsabilità.

Questa è un po' l'anormalità della dizione dell'articolo 32: che stabilisce una facoltà di diffida ma non stabilisce l'obbligo corrispondente.

In questa legge ci sono tanti obblighi; si potrebbe dire al primo comma di questo articolo che l'Amministrazione ha l'obbligo di provvedere entro 90 giorni ovvero, in caso di necessità di atti istruttori, entro 120; e, ove non provveda, può essere fatta valere (ove ne sussistano gli estremi) la sua responsabilità, o quella del funzionario (questa è una questione da vedere, poi, caso per caso).

In questo modo, secondo me, si semplificherebbe, inoltre, quella meccanica dei 90 e dei 120 giorni.

La mia è una proposta specifica, sulla quale vorrei sentire il parere dell'onorevole Relatore.

BRESSANI. Anche in questo caso io sono del parere di mantenere il testo presentato dal Comitato ristretto.

Come osservava il Presidente poco fa, attribuire un rilievo, un significato negativo al silenzio della Pubblica Amministrazione ha già, in un certo senso, un carattere sanzionatorio e sottolinea, se non un obbligo, quanto meno un onere dell'Amministrazione di provvedere entro un certo termine.

È chiaro che il provvedimento negativo dell'Amministrazione, risultante dal comportamento tacito della stessa, non può essere motivato e, quindi, tutti gli inconvenienti che rilevava l'onorevole Gullo in concreto si manifestano. Però questi inconvenienti hanno un rilievo minore di quello che il collega sembra sottolineare, perché non dobbiamo dimenticare che è rimesso al giudizio, alla scelta dell'interessato di porre in essere la diffida prevista dall'articolo 32. Talché se l'interessato ravvisa l'opportunità, la convenienza di esercitare la sua facoltà e di esperire il ricorso (avendone, certo, elementi sufficienti), lo farà: opererà la diffida, il termine comincerà a decorrere e interverrà il provvedimento tacito negativo dell'Amministrazione.

Se l'interessato, invece, ritenga di dover attendere dell'altro tempo, e giudichi preferibile sollecitare il provvedimento motivato, per impugnarlo, in altre forme, e non in quelle previste dall'articolo 32, è libero di farlo, perché non è obbligato a promuovere la diffida prevista dall'articolo 32.

A me pare, quindi, che in pratica il meccanismo dell'articolo 32 funzioni assai meglio; d'altra parte, l'onorevole Relatore ricordava che esso funziona già, che cioè esso, sia pure

in limiti più ristretti, è già previsto dalla legge. In pratica, questo meccanismo comporta inconvenienti assai minori di quegli altri che deriverebbero, invece, dall'imporre un obbligo a provvedere entro un certo periodo di tempo, sanzionando, poi, questo obbligo in una determinata maniera.

Ora, stabilire un obbligo dell'Amministrazione a provvedere entro un certo termine di tempo, termine fissato astrattamente per ogni tipo di pratica, sarebbe veramente pericolossissimo e costituirebbe fonte o di sistematica inandempienza, per un gran numero di pratiche, o di altri gravi inconvenienti, qualora l'obbligo venisse sanzionato e non potesse poi essere rispettato nel caso concreto.

GULLO. Se si pensa che il termine non sia sufficientemente ampio perché possa essere rispettato, allora lo si estenda; ma si statuisca però la sua obbligatorietà.

DI PRIMIO. Io mi rendo conto delle difficoltà esposte e delle osservazioni fatte dall'onorevole Gullo. Però, non ritengo che si possa provvedere diversamente da com'è previsto nell'articolo 32.

Non ritengo, soprattutto, che si possano accettare i suggerimenti di modifica avanzati dal collega onorevole Luzzatto. Per esempio, se il giudice non pronuncia la sentenza entro quindici giorni, ma bensì nel sedicesimo, vogliamo forse che questa sia nulla? Evidentemente il rimedio sarebbe peggiore del male, se stabilissimo una sazione di questo genere.

Così, se volessimo sancire la nullità di tutti gli atti amministrativi fatti dalla presentazione del ricorso stesso fino all'ultimo atto istruttorio, eventualmente fatto dall'Amministrazione, il rimedio sarebbe peggiore del male, perché si dovrebbe ricominciare da capo.

Il problema per me può essere risolto unicamente in sede diversa, cioè nell'ordinamento stesso della Pubblica Amministrazione, appunto non soltanto sancendo degli obblighi, ma prevedendo delle sanzioni di carattere amministrativo, o di altro carattere, per quei funzionari che non riescano a dimostrare come mai una pratica, che avrebbe potuto essere esplicata in dieci giorni ha, invece, impiegato dieci mesi.

Quanto al secondo suggerimento dell'onorevole Gullo - quello cioè che l'istanza si intenda accolta in caso di silenzio dell'Amministrazione - esso mi sembra contenga effettivamente qualcosa di molto positivo, di molto logico, perché si richiama a quello che è l'obbligo generale della Pubblica Amministrazione di motivare il provvedimento.

Anche qui, però, io trovo che arrivare a questa conclusione possa portare a vari inconvenienti, come quelli ricordati dall'onorevole Lucifredi.

D'altra parte, ritengo che, in sostanza, se si accetta l'impostazione tradizionale del rigetto dell'istanza, la motivazione è implicata nel rigetto stesso: cioè, non si ritengono valide le ragioni per cui sono state avanzate determinate domande. Il diritto del cittadino è, quindi, implicitamente tutelato.

Per questo, a me sembra che la norma possa rimanere nel testo del comitato ristretto.

LUZZATTO. Ecco il testo dell'emendamento che propongo: *sostituire il secondo e il terzo comma dell'articolo* 32 *con i seguenti:*

« L'Amministrazione ha l'obbligo di provvedere entro 90 giorni dalla presentazione dell'istanza. Tale termine può essere prorogato, ove occorrano atti istruttori, di non oltre 30 giorni.

Trascorsi tali termini, l'interessato può diffidarla con atto notificato a mezzo di ufficiale giudiziario. Trascorsi 30 giorni dalla diffida senza che all'interessato sia stato comunicato alcun provvedimento, l'istanza si intende rigettata.

L'interessato può presentare ricorso e può promuovere azione di responsabilità ».

FRANCHI. In linea di massima io sono favorevole a questo emendamento. Mi riallaccio sopratutto a quanto faceva presente l'onorevole Gullo.

Mi permetto, tuttavia, avanzare una proposta. Data l'importanza di questo articolo - nel desiderio che sicuramente è in tutti noi di approvare un articolo che risponda alle esigenze dell'Amministrazione, ma, soprattutto, anche a quelle del cittadino - chiedo che non si voti stamane. Piuttosto che decidere in modo affrettato, propongo che la discussione venga rinviata, a meno che non venga accolto l'emendamento dell'onorevole Luzzato, al quale sono favorevole.

LUCIFREDI, *Relatore*. Ciò che hanno detto poco fa i colleghi onorevoli Bressani e Di Primio rende estremamente più facile il mio compito di Relatore.

Ritengo indispensabile che la diffida sia facoltativa perché molte volte la parte istante ha un vivissimo interesse a che non si arrivi ad una decisione e può darsi che l'interessato abbia bisogno di un certo tempo per procurarsi dei documenti e che basta solamente aver fatto la domanda. Questa discrezionalità quindi, è necessaria.

Quanto al secondo punto – e precisamente al testo proposto testè dall'onorevole Luzzatto – vorrei dire che forse non è stato tenuto presente, che abbiamo già approvato l'articolo 26-bis. Al terzo comma di questo articolo si dice che « Quando l'affare non sia stato definito nel termine di 90 giorni, il funzionario cui esso è affidato deve darne comunicazione all'organo superiore, indicando la causa del ritardo ». Questo presuppone che in una situazione normale si debba avere una decisione entro i 90 giorni. Dire: « deve provvedere entro i 90 giorni », sarebbe evidentemente in contrasto con l'ultimo comma dell'articolo 26. Si presuppone che ci sia un obbligo naturale ma non un obbligo che abbia le conseguenze dette dall'onorevole Luzzatto nel suo emendamento, tanto più che, il fatto che il termine può esere prorogato di 30 giorni, se occorrono altre istruttorie, non è in collegamento con quella norma che abbiamo già approvato.

Rispondendo all'onorevole Gullo dichiaro che le sue osservazioni sono pertinentissime, e comprendo perfettamente come nessuno di noi possa essere soddisfatto nel constatare che ci troviamo di fronte ad una situazione di silenzio nell'adempimento di un obbligo; però, se questa legge sarà accompagnata da un certo costume amministrativo certamente darà i suoi frutti, altrimenti resterà lettera morta. Dobbiamo infatti poter contare sull'appoggio degli amministrativi, altrimenti la nostra opera di legislatori resterà del tutto vana.

Credo che sarebbe bene lasciare la norma così com'è, in quanto è già prevista una azione di responsabilità.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, mi pare che abbiamo dedicato doverosamente una discussione approfondita a questo articolo 32, adesso, però, penso che si debba concludere.

Ci troviamo di fronte ad una proposta di rinvio della decisione su questo punto, avanzata dal'onorevole Franchi.

C'è, poi, un emendamento formale presentato dall'onorevole Luzzatto, al quale chiedo se intende insistervi.

LUZZATTO. Insisto nel mio emendamento, perché gli argomenti dell'onorevole Relatore non mi hanno convinto. Non vedo la presunta contradizione con la norma precedente, e mi pare sussista, invece, l'opportunità di stabilire un obbligo. Che, poi, nel caso di violazione di quest'obbligo, ci sia anche quello di riferire ai superiori mi pare, anzi, un completamento della norma, e non una contraddizione.

C'è, poi, un'altra questione: menzionare l'azione di responsabilità in questo caso non è superfluo; perché soprattutto la responsabilità civile è difficilissimamente agibile, quando non ci sia una declaratoria di nullità o un procedimento amministrativo concluso positivamente.

La giurisprudenza ci insegna che in questa materia, se non si arriva ad avere un provvedimento, è molto difficile al cittadino adire successivamente l'autorità giudiziaria ordinaria in sede di responsabilità per danni, se ciò non è menzionato come facoltà conseguente al mero ritardo.

Ecco, quindi, l'utilità della norma, che aprirebbe la via a questa azione che attualmente, se non è preclusa totalmente, è, però, preclusa in modo sostanziale.

Onorevole Lucifredi, lei non ha un provvedimento (facciamo l'ipotesi dell'atto definitivo, per brevità) e ricorre al Consiglio di Stato. Prima della decisione del Consiglio di Stato interviene un provvedimento negativo motivato; il Consiglio di Stato dichiara di non doversi pronunciare sulla prima domanda perché è venuto meno l'interesse ad agire. E lei, in base a questa sentenza del Consiglio di Stato, promuove un'azione civile, quando poi può aspettarsi una decisione del Consiglio di Stato che respinga il nuovo ricorso nel merito, perché ritiene che il provvedimento negativo sia fondato?

Una norma di questo genere invece risolverebbe il problema.

PRESIDENTE. La Commissione deve allora decidere sulla proposta di rinvio di questo punto.

LUZZATTO. Onorevole Relatore, dopo lo scambio di opinioni che c'è stato, lei è disposto ad esaminare un altro eventuale testo per questo articolo?

LUCIFREDI, *Relatore*. No, non sono disposto a farlo, perché così andremmo fuori della materia, di cui tratta questa legge. Il problema della responsabilità è un problema grossissimo, che non può essere esaminato in questa sede.

Per questo motivo, dichiaro di essere contrario ad ogni emendamento che tocchi questa materia, estranea al tema della legge.

LUZZATTO. Ma l'obbligo di provvedere, quello sì che fa parte di questa legge.

LUCIFREDI, *Relatore*. Infatti: è il titolo dell'articolo che stiamo esaminando.

LUZZATTO. Ma sappiamo tutti che una cosa è il titolo, e una cosa è la norma. Che il titolo dichiari una cosa, e la norma non con-

templa la disciplina relativa, a mio avviso, non è un fatto positivo. La mia proposta di porre nella norma ciò che è nel titolo non mi pare dovrebbe trovare una così recisa opposizione.

Ragioniamo, pure, sul tenore dell'articolo: io sono dispostissimo a rivedere il suo contenuto.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta di rinviare la decisione su questo articolo, proposta sulla quale il Relatore ha espresso parere sfavorevole.

(*Non è approvata*).

Devo dunque mettere in votazione l'emendamento sostitutivo dei comma 2 e 3 dell'articolo 32, presentato dall'onorevole Luzzatto, il quale ne chiede la votazione per divisione.

Pongo in votazione i primi due commi dell'emendamento Luzzatto:

« L'Amministrazione ha l'obbligo di provvedere entro 90 giorni dalla presentazione dell'istanza. Tale termine può essere prorogato, ove occorrano atti istruttori, di non oltre 30 giorni.

Trascorsi tali termini, l'interessato può diffidarla con atto notificato a mezzo di ufficiale giudiziario. Trascorsi 30 giorni dalla diffida senza che all'interessato sia stato comunicato alcun provvedimento, l'istanza si intende rigettata ».

(*Non è approvato*).

Sebbene la prima parte dell'emendamento Luzzatto non sia stata approvata, si può tuttavia porre in votazione anche la seconda, perché questa non è in contraddizione con il testo dell'articolo 32.

Pongo in votazione la seconda parte dell'emendamento Luzzatto:

« L'interessato può presentare ricorso e può promuovere azione di responsabilità ».

(*Non è approvata*).

Pongo in votazione l'emendamento sostitutivo dell'onorevole Relatore: alla terzultima riga del terzo comma dell'articolo 32, sostituire la parola « sempre » con la parola « comunque »:

(*È approvato*).

Pongo adesso in votazione il seguente emendamento dell'onorevole Franchi: « aggiungere alla fine dell'articolo le seguenti parole:

« e contro il funzionario cui era stato affidato l'affare viene aperto procedimento ».

(*Non è approvato*).

Pongo in votazione l'articolo 32, che con l'emendamento Lucifredi, già approvato, risulta così formulato:

ART. 32.

Obbligo di provvedere.

Gli organi amministrativi provvedono mediante atti amministrativi.

Qualora l'Amministrazione, trascorsi 90 giorni dalla presentazione dell'istanza o dal compimento dell'ultimo atto istruttorio, non abbia provveduto, l'interessato può diffidarla con atto notificato a mezzo di ufficiale giudiziario. La diffida è comunque ammessa qualora siano decorsi 120 giorni dalla presentazione dell'istanza.

Decorsi 30 giorni dalla diffida, senza che all'interessato sia stato comunicato alcun provvedimento, l'istanza si intende rigettata.

(*È approvato*).

Poiché agli articoli 32-*bis*, 32-*ter* e 32-*quater* non sono stati presentati emendamenti, li porrò successivamente in votazione:

ART. 32-*bis*.

Decisione parziale.

Si può provvedere con decisione parziale se questa giovi alla speditezza del procedimento e sia ritenuta compatibile con la natura dell'affare.

(*È approvato*).

ART. 32-*ter*.

Questioni pregiudiziali.

Se la legge non disponga diversamente, l'Autorità amministrativa è autorizzata a risolvere le questioni pregiudiziali sorte durante lo svolgimento dell'istruttoria e che rientrino nella competenza, come questioni principali, di altre autorità amministrative.

La risoluzione di questioni pregiudiziali ha effetto soltanto ai fini del provvedimento adottato.

(*È approvato*).

ART. 32-*quater*.

Restituzione di documenti.

Esaurito il procedimento, l'interessato può richiedere la restituzione dei documenti presentati. L'avvenuta restituzione sarà fatta risultare dal fascicolo con apposita annotazione.

Non si fa luogo alla restituzione prima che sia decorso il termine per l'impugnazione dell'atto conclusivo del procedimento e fin quando non sia stata definita l'impugnazione proposta.

(*È approvato*).

Abbiamo così esaurito il capo terzo. Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato alla prossima seduta.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle 13,20.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. ANTONIO MACCANICO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI