IX LEGISLATURA — PRIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 2 FEBBRAIO 1984

# **COMMISSIONE I**

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

12.

# SEDUTA DI GIOVEDÌ 2 FEBBRAIO 1984

## PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

### INDICE

| PAG.                                                                 |                                             | PAG. |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|------|
| Missioni e sostituzioni:                                             | Vernola Nicola                              | 5, 6 |
| Labriola Silvano, Presidente 3                                       |                                             |      |
|                                                                      | Proposta di legge (Seguito della discussio- |      |
| Proposta di legge (Seguito della discussio-                          | ne e approvazione):                         |      |
| ne e approvazione):                                                  | ARMELLIN ed altri: Norme in materia di      |      |
| LABRIOLA ed altri: Norme sulla estensio-                             | adozione e di affidamento (283)             | 7    |
| ne del regolamento di giurisdizione ai giudizi amministrativi (1118) | LABRIOLA SILVANO, Presidente                | 7, 8 |
| LABRIOLA SILVANO, Presidente 3, 4, 5, 6                              | CALVANESE FLORA, Relatore                   | 7    |
| •                                                                    | CARPINO ANTONIO, Sottosegretario di Sta-    |      |
| Bressani Pier Giorgio, Relatore 5                                    | to per la grazia e la giustizia             | 8    |
| CARPINO ANTONIO, Sottosegretario di                                  | to per in gradue o in gradulum i v          | •    |
| Stato per la grazia e la giustizia . 6                               | Votazioni segrete:                          |      |
| LODA FRANCESCO                                                       | Votazioni segrete.                          |      |
| MATTARELLA SERGIO 4, 5                                               | LABRIOLA SILVANO, Presidente                | 6, 8 |



#### La seduta comincia alle 9,30.

CARLO FUSARO, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente. (È approvato).

#### Missioni e sostituzioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 19, quarto comma, del regolamento, i deputati Bosco Manfredi, Fontana Giovanni, Gitti Tarcisio, Lega Silvio e Soddu Pietro sono sostituiti, rispettivamente, dai deputati Nicotra Benedetto, Rubino Raffaello, Memmi Luigi, Franchi Roberto e Andreoli Giuseppe.

Seguito della discussione della proposta di legge Labriola ed altri: Norme sulla estensione del regolamento di giurisdizione ai giudizi amministrativi (1118).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Labriola, Vernola, Barbera, Fusaro, Bozzi, Rodotà, Forrer: « Norme sulla estensione del regolamento di giurisdizione ai giudizi amministrativi ».

Ricordo che nella precedente seduta era stata dichiarata aperta la discussione sulle linee generali.

Francesco LODA. Concordo con le valutazioni espresse dal relatore nella precedente seduta. Ritengo che il provvedimento in esame sia opportuno, avendo raccolto con tempestività le indicazioni formulate dalla Corte costituzionale. Credo che di ciò debba essere dato atto ai proponenti perché essi, con la loro sollecita iniziativa volta ad avviare a soluzione un problema aperto, meritevole di attenzione e di intervento da parte del Parlamento, hanno dato un segnale di correttezza e di correntezza nei confronti del deliberato di tale Corte.

Ma, proprio perché ritengo opportuna e positiva la proposta di legge, per undesiderio di completezza rispetto alle tematiche affrontate dal giudice costituzionale, mi permetto di sottoporre all'attenzione della Commissione il problema della eventuale estensione dell'applicabilità del regolamento preventivo di giurisdizione ai procedimenti susseguenti alla presentazione del ricorso straordinario al Capo dello Stato. Come è noto ai colleghi, si tratta di un tipo di procedimento sulla cui qualificazione giuridico-amministrativa, giurisdizionale, tertium genus (si parla da taluno di ricorso amministrativo-giurisdizionalizzato) - vi è incertezza e che registra una declinante utilizzazione nella prassi; ma proprio perché a tale procedimento viene per lo più riconosciuta una natura mista, nella misura in cui questo istituto sopravvive, ritengo possibile una evoluzione nella direzione di una più marcata accentuazione del suo carattere giurisdizionale.

Taluni parlano oggi di ricorso amministrativo-giurisdizionalizzato, e non c'è dubbio che la natura di questo ricorso sia di questo tipo, posto che il ricorso straordinario al Capo dello Stato - che ha ad oggetto un provvedimento amministrativo definitivo - pur integrando una istanza che ha natura formalmente amministrativa, dà luogo ad un procedimento che ha natura sostanzialmente giurisdizionale per il procedimento avanti il Consiglio di Stato e la pregnante pronuncia di questo organo. L'attuale formulazione del primo comma dell'articolo unico, se latamente interpretata, potrebbe ritenersi estensibile anche al procedimento che si instaura a seguito del ricorso in parola; ma tale formulazione là dove parla di giudici amministrativi parrebbe escludere tale estensione. Sottopongo pertanto problematicamente, senza proporre per ora emendamenti, alla Commissione la questione: se cioè non sia il caso di prevedere esplicitamente l'estensibilità del regolamento preventivo di giurisdizione anche al procedimento che si instaura a seguito della presentazione del ricorso straordinario al Capo dello Stato.

SERGIO MATTARELLA. L'esigenza posta dal collega Loda nasce in effetti dall'incertezza in ordine alla qualificazione giuridica del ricorso straordinario, la cui presentazione, per altro, è alternativa rispetto alla possibilità di ricorrere in via giurisdizionale; né impedisce l'esperibilità di tale rimedio, poiché, ricorrendone le condizioni, è possibile che venga richiesto il deferimento della decisione all'autorità giurisdizionale. Pertanto, credo che una introduzione del regolamento preventivo di giurisdizione, senza apportare modifiche a tale istituto, farebbe sorgere qualche problema, perché non vi è obbligatorietà di contraddittorio nel ricorso straordinario: ciò rende problematica l'applicazione dell'istituto. C'è in fondo un rimedio, quello costituito dalla possibilità di trasferire il ricorso straordinario in sede giurisdizionale, dove eventualmente esperire il regolamento preventivo di giurisdizione.

Francesco LODA. Così si rende il sistema più macchinoso; se c'è la possibilità di esperirlo direttamente, si evita questo ulteriore passaggio.

SERGIO MATTARELLA. Vi sono difficoltà per introdurre questo istituto; infatti, lei stesso, onorevole Loda, ha posto la questione in termini problematici.

PRESIDENTE. Il problema è di enorme importanza ed è maturo per una definizione da parte della nostra Commissione; potremmo pregare gli uffici di raccogliere una documentazione, non solo concernente la dottrina, ma anche e soprattutto la giurisprudenza, sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, che potrà essere utile per la preparazione di una proposta di legge organica che disciplini la materia in modo complessivo. Estendere, nell'epigrafe della proposta di legge, il regolamento di giurisdizione al procedimento susseguente alla presentazione del ricorso straordinario al Presidente

della Repubblica, effettivamente, può essere un modo - l'onorevole Loda ha avvertito questo rischio nel momento in cui ha esposto i suoi dubbi in maniera problematica - non dico surrettizio, ma indiretto per risolvere la questione, che è di notevole rilievo. Potremmo allora adottare una espressione normativa che consenta ai giudici, se lo volessero, e allo stesso Governo, in sede di iniziativa governativa, di procedere nella direzione di un'accentuazione del carattere giurisdizionale di un ricorso che è pur sempre amministrativo - questo è il senso della questione posta dall'onorevole Loda - il che corrisponde agli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali più evoluti. Quindi, potremmo formulare il primo comma - lo dico in termini ancora più problematici, richiamando l'attenzione del relatore - nel seguente modo: « Nei giudizi amministrativi, in primo o in unico grado, è ammessa la domanda di regolamento preventivo di giurisdizione», espungendo così dal primo comma dell'articolo unico le parole « innanzi ai giudici amministrativi », cioè l'individuazione del soggetto titolare del procedimento e della decisione. Sono convinto che il primo comma, nella sua attuale formulazione, è del tutto inapplicabile al procedimento in questione, ostando a ciò la natura giuridica del soggetto chiamato a dirimere la controversia; noi potremmo, invece di porre l'accento sul requisito della natura giuridica di tale soggetto, eliminare il riferimento ai giudici amministrativi, risolvendo così il problema. D'altra parte, onorevole Mattarella, nulla esclude in astratto che lo svolgimento di un'attività giurisdizionale amministrativa venga affidata ad un soggetto che non faccia parte dell'ordine giudiziario: possono cioè esistere situazioni in cui l'ordinamento affida, sia pure in casi straordinari, un potere giurisdizionale ad un soggetto che non appartiene all'ordine giudiziario e non è neanche giudice amministrativo.

SERGIO MATTARELLA. Qui forse è il contrario, perché interviene nel procedimento il Consiglio di Stato.

PRESIDENTE. Il Consiglio di Stato interviene formalmente, tant'è vero che il parere non è assolutamente vincolante.

SERGIO MATTARELLA. Ma manca la natura del giudizio...

PRESIDENTE. A mio avviso, l'elemento che rende inapplicabile il primo comma dell'articolo unico della proposta di legge al procedimento susseguente alla presentazione del ricorso straordinario è la natura del soggetto. Se adottassimo l'altra formula, che comunque coglie, rafforzandolo, l'obiettivo della proposta, potremmo aprire il varco ad una giurisprudenza in materia. Non so se il mio ragionamento è chiaro; questo è l'unico spiraglio che si può aprire, affinché, se si vuole, si applichi il regolamento preventivo di giurisdizione anche al procedimento in questione. Poiché la giurisprudenza e la dottrina sono oscillanti fra natura amministrativa e giurisdizionale (alcuni parlano addirittura di natura atipica dell'attività amministrativa in sede di contenzioso), potremmo adottare questa formula, tenendo conto che è identica nella sostanza a quella della proposta di legge, perché si riferisce certamente ai giudizi amministrativi ed è suscettibile di essere estesa: infatti l'obiettivo della proposta è quello di consentire l'esperibilità del regolamento in parola a tali giudizi, di fronte ad una oscillazione della giurisprudenza e ad una decisione interpretativa di rigetto della Corte costituzionale. Ad ogni modo, dichiaro fin d'ora che mi associo a quelle che saranno le conclusioni del relatore.

PIER GIORGIO BRESSANI, Relatore. Confesso di avere qualche perplessità circa la opportunità di estendere l'applicazione dell'istituto del regolamento preventivo di giurisdizione anche al ricorso straordinario al Capo dello Stato. Quando ho riferito sulla proposta di legge, ho indicato alcuni inconvenienti che accadono nella pratica in relazione all'applicazione di questo istituto, come la sospensione del giudizio.

PRESIDENTE. Onorevole Bressani, mi consenta di fare una piccola postilla. La questione che abbiamo affrontato con la proposta di legge è un'altra: il Parlamento può anche non volere che il regolamento di giurisdizione si applichi ai giudizi amministrativi, ma questo deve avvenire con un atto legislativo che dia certezza ai cittadini, non già secondo la particolare composizione delle sezioni del Consiglio di Stato o della Corte dei conti o di altri giudici amministrativi.

PIER GIORGIO BRESSANI, Relatore. Sono d'accordo, infatti mi sono espresso favorevolmente sulla proposta di legge già in sede di relazione; ora discutiamo dell'applicabilità dell'istituto del regolamento preventivo di giurisdizione al procedimento susseguente alla presentazione del ricorso straordinario al Capo dello Stato: in proposito manifesto qualche perplessità. Per altro, trovo soddisfacente la formula che ha illustrato il presidente, intesa a rimettere alla giurisprudenza la soluzione di questo problema, e cioè se il regolamento preventivo di giurisdizione sia applicabile o meno all'indicato procedimento.

Presento, pertanto, il seguente emendamento:

Sostituire il primo comma con il seguente:

« Nei giudizi amministrativi, in primo o in unico grado, è ammessa la domanda di regolamento preventivo di giurisdizione ».

(1. 1).

NICOLA VERNOLA. Ma in tal modo non si dà luogo nuovamente a quella situazione di incertezza cui abbiamo voluto porre rimedio con la proposta di legge?

PRESIDENTE. Con il progetto di legge tendiamo ad eliminare una situazione di incertezza; la questione che ora abbiamo dinanzi è diversa. L'onorevole Loda ha sollevato un problema, per cui abbiamo deciso di acquisire una documentazione che sia eventualmente preparatoria al fine dell'elaborazione di una nuova di-

sciplina del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Ci troviamo di fronte al problema - che non possiamo affrontare in questa sede - se il ricorso abbia natura giurisdizionale o amministrativa: se ha natura giurisdizionale, come alcuni ritengono, prevediamo - nel caso di approvazione dell'emendamento 1. 1 del relatore - una espressione normativa che consente di applicare l'istituto del regolamento di giurisdizione anche a questa ipotesi; in caso contrario, tale istituto non si può applicare, perché nel primo comma si parla di giudici amministrativi. In sostanza lasciamo uno spiraglio per poter tornare successivamente sulla questione.

NICOLA VERNOLA. Si tratta quindi di una soluzione provvisoria.

PRESIDENTE. Sì. in attesa di una disciplina organica del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, che discende da una scelta, che dobbiamo fare ex professo, circa la natura giuridica di tale ricorso. Quindi, sarebbe possibile adottare una formula che, facendo riferimento solo ai giudizi amministrativi anziché ai giudizi innanzi ai giudici amministrativi, consenta di estendere la normativa anche ai ricorsi straordinari, rimanendo inalterata la sostanza del primo comma dell'articolo unico della proposta di legge. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali. Passiamo ora all'esame dell'articolo unico della proposta di legge. Ne do lettura:

#### ARTICOLO UNICO.

Nei giudizi, in primo o in unico grado, innanzi ai giudici amministrativi è ammessa domanda di regolamento preventivo di giurisdizione.

Salvo quanto disposto dal comma precedente, si applica l'articolo 41 del codice di procedura civile.

La proposizione di tale istanza non preclude l'esame della domanda di sospensione del provvedimento impugnato.

Ricordo che il relatore ha presentato il seguente emendamento:

Sostituire il primo comma con il seguente:

« Nei giudizi amministrativi, in primo o in unico grado, è ammessa la domanda di regolamento preventivo di giurisdizione ». (1. 1).

Antonio CARPINO, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Il Governo è favorevole a questo emendamento.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento 1. 1 del relatore.

(È approvato).

Trattandosi di articolo unico, la proposta di legge sarà subito votata a scrutinio segreto.

#### Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto della proposta di legge di cui si è testé concluso l'esame.

(Segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione:

Proposta di legge Labriola ed altri: « Norme sulla estensione del regolamento di giurisdizione ai giudizi amministrativi » (1118):

Presenti e votanti . . . 27
Maggioranza . . . . . 14
Voti favorevoli . . 26
Voti contrari . . . 1

(La Commissione approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Andò, Andreoli, Angelini Piero, Bianchi di Lavagna, Bressani, Calvanese, Fantò, Fini, Fortuna, Franchi Roberto, Fusaro, Galloni, Ianniello, Labriola, Loda, Mattarella, Memmi, Moschini, Nicotra, Pasqualin, Rubino, Scaglione, Sterpa, Vecchiarelli, Vernola, Vincenzi, Virgili. — 7 **—** 

PRESIDENTE. Prima di passare al successivo punto all'ordine del giorno, ricordo di aver dato lettura nella seduta di ieri del parere espresso dalla IV Commissione giustizia sulla proposta di legge in oggetto, in cui si sottolinea che la materia della giurisdizione amministrativa attiene strettamente alla competenza di tale Commissione auspicandosi che per il futuro, in sede di assegnazione dei progetti di legge, si tenga in dovuto conto tale esigenza. A questo riguardo desidero precisare che la materia della giurisdizione amministrativa, attenendo all'ordinamento dello Stato, non può che rientrare, a' termini dell'articolo 22 del regolamento della Camera, nella sfera di competenza della I Commissione affari costituzionali. In tal senso del resto è orientata la prassi costantemente seguita dalla Presidenza della Camera in sede di assegnazione dei relativi progetti di legge. D'altra parte, non vi è dubbio che la disciplina dei vari aspetti riguardanti le attribuzioni, l'organizzazione e il funzionamento di organi ausiliari dello Stato, quali il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, è di diretta spettanza della Commissione affari costituzionali. Altrettanto indubbio è pertanto che a tale Commissione debba competere anche la materia della giurisdizione amministrativa, il cui esercizio è devoluto ai suddetti organi in connessione con le altre funzioni ad essi demandate.

Del resto, argomentando secondo l'impostazione della Commissione giustizia, dovrebbe ritenersi che la disciplina di tutte le attività di carattere giurisdizionale debba essere devoluta, ratione materiae, alla competenza della stessa, compresa addirittura la regolamentazione delle funzioni giudicanti esercitate dalle Camere. Il che si pone in palese contrasto con la distribuzione delle competenze tra le due Commissioni, laddove alla Commissione giustizia è rimessa la disciplina della funzione giurisdizionale ordinaria e degli organi che di essa sono titolari in via esclusiva. Mi riservo, pertanto, di rappresentare al Presidente della Camera le considerazioni testé svolte, anche in adempimento del mandato unanimemente ricevuto dalla Commissione. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Seguito della discussione della proposta di legge Armellin ed altri: Norme in materia di adozione e di affidamento (283).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Armellin, Zampieri, Meneghetti, Zambon, Comis, Rossi, Orsini Gianfranco, Pellizzari: « Norme in materia di adozione e di affidamento ».

Comunico che la V Commissione bilancio ha espresso parere favorevole, a condizione che i maggiori oneri di cui al secondo comma dell'articolo unico vadano a carico delle amministrazioni interessate.

FLORA CALVANESE, Relatore. Presento il seguente emendamento sostitutivo del secondo comma dell'articolo unico:

Il secondo comma dell'articolo unico è sostituito dal seguente:

« Sono altresì estese, con i relativi oneri a carico delle amministrazioni interessate, ai dipendenti pubblici che abbiano adottato bambini o che li abbiano ottenuti in affidamento preadottivo, le disposizioni di cui all'articolo 22 del regio decreto-legge 21 agosto 1937, n. 1542, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 gennaio 1939, n. 1 ».

(1. 1).

Come ho sottolineato nel corso della mia relazione, nel testo dell'articolo unico della proposta di legge, per un errore materiale, si fa riferimento all'articolo 1 del regio decreto-legge n. 1542 del 1937, relativo ai prestiti familiari – materia del tutto estranea alla proposta di legge – anziché all'articolo 22 dello stesso regio decreto, relativo alla concessione dell'aumento periodico anticipato di stipendio previsto in caso di filia-

zione. Il mio emendamento è pertanto

volto a correggere questo errore materiale ed a recepire la condizione posta dalla V Commissione bilancio. Ricordo, per altro, che tale Commissione, esaminando la proposta di legge, si è riferita chiaramente agli oneri derivanti dall'estensione dell'ambito di applicazione del ricordato articolo 22 e non già dell'articolo 1: non ritengo pertanto che vi sia la necessità di acquisire sul mio emendamento un nuovo parere della V Commissione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali. Nessuno chiedendo di parlare, la dichiaro chiusa. Passiamo all'esame dell'articolo unico. Ne do lettura:

#### ARTICOLO UNICO.

Ai lavoratori che abbiano adottato bambini o che li abbiano ottenuti in affidamento preadottivo, ai sensi dell'articolo 314/26 del codice civile, e sempre che il bambino non abbia superato, al momento dell'adozione o dell'affidamento, i limiti di età previsti per i figli legittimi e naturali, sono estese le disposizioni previste dal titolo primo e secondo della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, nonché quelle previste dagli articoli 6, 7, 8 e 9 della legge 9 dicembre 1977, n. 903.

Sono estese altresì ai dipendenti pubblici che abbiano adottato bambini o che li abbiano ottenuti in affidamento preadottivo, le disposizioni di cui all'articolo 1 del regio decreto-legge 21 agosto 1937, n. 1542, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 gennaio 1939, n. 1.

Ricordo che l'emendamento 1. 1 del relatore è il seguente:

Il secondo comma dell'articolo unico è sostituito dal seguente:

« Sono altresì estese, con i relativi oneri a carico delle amministrazioni interessate, ai dipendenti pubblici che abbiano adottato bambini o che li abbiano ottenuti in affidamento preadottivo, le disposizioni di cui all'articolo 22 del regio decreto-legge 21 agosto 1937, n. 1542, con-

vertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 gennaio 1939, n. 1 ».
(1. 1).

ANTONIO CARPINO, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Sono favorevole a questo emendamento.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento 1. 1 del relatore.

(È approvato).

Trattandosi di articolo unico, la proposta di legge sarà subito votata a scrutinio segreto.

#### Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto sulla proposta di legge di cui si è testé concluso l'esame.

(Segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione: Proposta di legge Armellin ed altri: « Norme in materia di adozione e di affidamento » (283):

Presenti e votanti . . . 27
Maggioranza . . . . . 14
Voti favorevoli . . . 26
Voti contrari . . . 1

(La Commissione approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Andò, Andreoli, Angelini Piero, Bianchi di Lavagna, Bressani, Calvanese, Fantò, Fini, Fortuna, Franchi Roberto, Fusaro, Galloni, Ianniello, Labriola, Loda, Mattarella, Memmi, Moschini, Nicotra, Pasqualin, Rubino, Scaglione, Sterpa, Vecchiarelli, Vernola, Vincenzi, Virgili.

La seduta termina alle 10.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO .