# SENATO DELLA REPUBBLICA

## IV LEGISLATURA

# 1ª COMMISSIONE

**(Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno)**

## GIOVEDÌ 12 OTTOBRE 1967

*(104ª seduta, in sede deliberante)*

**Presidenza del Presidente SCHIAVONE**

### INDICE

**DISEGNI DI LEGGE**


« Norme generali sull'azione amministrativa » **(1424)** (*D'iniziativa del deputato Lucifredi*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) **(Seguito della discussione e rinvio):**

PRESIDENTE, *relatore* . . . . . *Pag.* 1276, 1289
AJROLDI . 1276, 1277, 1280, 1284, 1286, 1287, 1288
BERTINELLI, *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione* . . . . . 1286, 1288
D'ANGELOSANTE 1282, 1284, 1285, 1286, 1287, 1288
GIANQUINTO . . 1277, 1280, 1285, 1287, 1288, 1289
GIRAUDO . . . . . 1285, 1287
PALUMBO . . . . . 1281, 1284, 1287, 1288
PETRONE . . . . . .
PREZIOSI . . . . . 1286

« Costituzione in comune autonomo della frazione di Sipicciano del comune di Graffignano in provincia di Viterbo » **(1737)** (*D'iniziativa del senatore Angelilli*) **(Discussione ed approvazione):**

PRESIDENTE . . . . . 1289, 1291, 1292
ANGELILLI . . . . . 1290, 1291, 1292
BERTINELLI, *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione* . . . . . 1290
FABIANI . . . . . *Pag.* 1291
GIANQUINTO . . . . . 1289, 1291
PENNACCHIO . . . . . 1290
PETRONE . . . . . 1290
PREZIOSI . . . . . 1291
ZAMPIERI, *relatore* . . . . . 1289, 1290


---

*La seduta è aperta alle ore 10,35.*

*Sono presenti i senatori: Aimoni, Ajroldi, Bartolomei, Battaglia, Bisori, Chabod, D'Angelosante, De Luca Luca, De Michele, Fabiani, Gianquinto, Giraudo, Jodice, Lepore, Lessona, Nenni Giuliana, Palumbo, Pennacchio, Petrone, Preziosi, Schiavone, Tupini, Turchi, Zagami e Zampieri.*

*A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento il senatore Sibille è sostituito dal senatore Angelilli.*

*Intervengono il Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione Bertinelli e il Sottosegretario di Stato per l'interno Ceccherini.*

P R E Z I O S I , *Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente che è approvato.*

**Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge d'iniziativa del deputato Lucifredi: « Norme generali sull'azione amministrativa » (1424)** (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

P R E S I D E N T E , *relatore.* L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme generali sull'azione amministrativa » d'iniziativa del deputato Lucifredi.

A J R O L D I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro! Devo, innanzitutto, dichiarare la mia adesione piena e incondizionata (salva naturalmente l'ipotesi di eventuali emendamenti), ai princìpi ispiratori ed alla struttura del provvedimento in esame.

Si tratta di norme di carattere generale delle quali si notava largamente la mancanza; norme che raccolgono la materia in modo organico, attraverso uno studio effettuato e proseguito per lungo tempo non soltanto da illustri giuristi, ma anche da Commissioni appositamente nominate dai due rami del Parlamento; uno studio che è durato per ben quattro legislature. A questo senso di ammirazione per il modo conciso ma completo col quale il disegno di legge d'iniziativa dell'onorevole Lucifredi tratta le norme sull'azione amministrativa, desidero associare la ferma speranza, per non dire certezza, che finalmente nell'attuale legislatura questo disegno di legge arrivi nel porto desiderato della sua approvazione. Tanto più che, nonostante i rilievi di carattere generale svolti ieri con la sua nota abilità e acutezza dal senatore Gianquinto, sta di fatto che nell'altro ramo del Parlamento il provvedimento è stato approvato, sia pure dopo un lungo dibattito e l'introduzione di emendamenti, da tutte le parti politiche, della maggioranza e dell'opposizione. Questa è forse una delle testimonianze più solenni della necessità di una riforma legislativa in questo settore dove, come in nessun altro, si è in presenza di una disseminazione di norme non collegate fra loro in modo organico e vaganti in un ampio spazio cronologico: il che ha creato per molti anni incertezze dottrinali e giurisprudenziali e quindi gravi conseguenze non soltanto a scapito dell'ordinato funzionamento della pubblica Amministrazione, ma anche in danno degli stessi cittadini dei quali si vogliono tutelare — ricordiamolo, perchè è importante — non solo i diritti, ma anche gli interessi che siano legittimi.

Mi pare, quindi, che sia stata ottima cosa fare precedere alla normativa la definizione dell'azione amministrativa e statuire che i suoi fini sono quelli di disciplinare l'attività svolta da organi amministrativi dello Stato, degli enti pubblici, delle amministrazioni autonome da essi dipendenti. Sulla sistematica della legge si potrebbe osservare che essa, forse, non segue i canoni più noti dell'impostazione dottrinaria, però lo fa a ragion veduta. Credo che anche tale argomento sia stato oggetto, a suo tempo, di studi e dibattiti al fine di ricercare la possibilità di riassumere la considerevole varietà di argomenti, sia di natura sostanziale che di ordine procedurale, e nel contempo di rendere il testo, per quanto possibile, comprensibile non dico agli organi dell'Amministrazione pubblica che dovranno essere i primi a darne esecuzione, ma anche all'uomo della strada, cioè al cittadino, onde sia in grado di conoscere e di osservare determinate norme di comportamento nei rapporti cogli organi della pubblica Amministrazione nell'ambito di quello che è lo svolgimento dell'attività istituzionale dell'Amministrazione stessa.

Giustamente il nostro Presidente, nella sua relazione quanto mai acuta, come sempre del resto sono i suoi interventi, rilevava che la sistematica di questo disegno di legge si avvicina di più a quella dei codici di diritto, cioè dei codici processuali, che non alla sistematica tradizionale dell'azione amministrativa, la quale di solito parte dalle fonti del diritto, dai soggetti, dalle persone giuridiche pubbliche, dai loro organi, dagli oggetti che sono costituiti dai beni e dalle at-

tività, fino alla nozione fondamentale dell'atto amministrativo. La quale nozione, in questa legge, e posta a metà strada tra le norme che concernono gli organi della pubblica Amministrazione, il procedimento amministrativo (Titoli 1° e 2°) e il titolo 4° che riguarda il riesame dell'atto amministrativo. Si può essere dubbiosi su tale collocazione, in quanto subito dopo il titolo che riguarda gli organi della pubblica Amministrazione e la loro competenza, avrebbe dovuto trovar luogo quello che concerne l'atto amministrativo; quindi, prima i soggetti e poi gli oggetti dell'attività della pubblica Amministrazione. Senonchè penso che il legislatore abbia voluto far precedere, a questo titolo, quello concernente il procedimento amministrativo, proprio per dare una nozione preliminare dell'attività della pubblica Amministrazione, e agganciare, invece, la nozione e l'interpretazione del contenuto sostanziale dell'atto amministrativo a quelle che sono le sue caratteristiche peculiari, ai casi in cui l'atto amministrativo è efficace, a quelli nei quali l'atto amministrativo è invalido per ragioni di nullità, o per ragioni di illegittimità. Quindi la mia osservazione lascia un poco il tempo che trova, perchè sono certo che chi ha scelto questa strada l'ha fatto a ragion veduta.

Infine, in ordine ai mezzi di reclamo, troviamo contemplato per ultimo il ricorso straordinario al Capo dello Stato. Esso, non si sa perchè, nelle leggi sul Consiglio di Stato era stato introdotto un po' di straforo all'articolo 16: infatti, mentre si parlava di altri argomenti, cioè delle attribuzioni consultive di tale organo collegiale, ad un certo punto si inserì il ricorso straordinario al Re. Ora invece si è pensato di sganciarlo dal contenzioso giurisdizionale vero e proprio per porlo come ultima fase del riesame dell'atto amministrativo, quando non si sia fatto ricorso agli altri mezzi che riguardano la procedura in sede giurisdizionale. Mi sembra che anche tale collocazione sia quanto mai opportuna, sia sotto il profilo sostanziale, che sotto il profilo sistematico.

Mi sia consentito di fare alcune osservazioni sul contenuto del disegno di legge. Condivido quanto ha detto ieri il senatore Gianquinto nel senso che il provvedimento non ha solo un contenuto di carattere tecnico; sarebbe veramente grave che una riforma come questa, che riguarda l'azione amministrativa, fosse costituita soltanto da strumenti i quali non dicessero nulla di nuovo circa il contenuto e i fini per i quali vengono utilizzati. Quindi è certo che se questa legge porta un perfezionamento di carattere tecnico nell'ambito dell'azione amministrativa riordinando una serie di disposizioni disseminate un po' dappertutto, è anche vero che essa ha un notevole contenuto politico; e mi consenta il senatore Gianquinto di non essere, al riguardo, d'accordo con lui, di affermare cioè che questa legge, è animata da uno spirito di riforma. Invece il senatore Gianquinto ha espresso un parere del tutto negativo e ha preso come nota di paragone la legge di pubblica sicurezza approvata recentemente da questo ramo del Parlamento. Mi è piaciuto che il collega Gianquinto abbia ricordato due principi fondamentali che regolano l'azione della pubblica Amministrazione, quello del fondamento costituito dallo Stato di diritto, su cui poggia tutta la struttura dello Stato democratico, e il principio della discrezionalità degli atti della pubblica Amministrazione: mi pare però che quest'ultimo principio non sia stato ugualmente ricordato dal mio illustre e abilissimo preopinante in occasione della discussione della legge di pubblica sicurezza.

G I A N Q U I N T O . Ma in quel caso si trattava della difesa dei diritti politici !

A J R O L D I . Non dimentichi, senatore Gianquinto (e l'abbiamo visto discutendo del bilancio dell'interno per l'esercizio 1968), che la pubblica sicurezza svolge prevalentemente funzioni nel settore amministrativo. È certo che in tale settore si cura prevalentemente la tutela degli interessi amministrativi, anche se sono previste delle competenze esclusive che incidono nel campo dei diritti dei cittadini; comunque do atto

di questa dichiarazione molto importante fatta dall'onorevole collega, perchè la pubblica Amministrazione non può funzionare se ad essa non viene riconosciuto, nell'ambito della Costituzione e nell'ambito delle leggi dello Stato, il principio della discrezionalità.

Quanto allo Stato di diritto mi sembra — e l'ho già detto ieri, in una interruzione all'intervento del collega Gianquinto — che esso sia stato da lui interpretato nel solo senso di un'autolimitazione della pubblica Amministrazione. Bisogna invece intenderlo anche come espressione della libertà di esercizio dei propri diritti da parte dei cittadini; libertà vista ai fini di quell'interesse pubblico che salva diritti ed interessi dei singoli, quando sono legittimi, sempre nell'ambito della Costituzione e delle altre leggi dello Stato. Ora io penso che nessun'altra norma di legge, almeno nella sua strutturazione — del resto tutte le leggi sono perfettibili, e lo sarà anche il provvedimento sottoposto al nostro esame — tenga come questa conto del dettato degli articoli 97 e 98 della Costituzione, richiamati ieri dal collega Gianquinto. Direi che finalmente arriviamo all'adozione di norme legislative ottemperanti a un precetto costituzionale; e sarebbe veramente grave qualora esso dovesse rimanere ancora non completamente attuato per una mancata approvazione del disegno di legge.

A mio avviso il provvedimento manifesta, nella sua sostanza ed anche nella formulazione, la preoccupazione di definire la responsabilità degli organi della pubblica Amministrazione; responsabilità che, come gli onorevoli colleghi sanno, è proclamata dall'articolo 28 della Costituzione e costituisce un principio del quale troviamo particolare conferma in alcune delle norme oggi sottoposte al nostro esame. Basterebbe ricordare il Capo II del Titolo I, concernente i diritti e i doveri degli organi individuali della pubblica Amministrazione: in particolare l'articolo 7, secondo il quale l'inferiore deve eseguire gli ordini, le istruzioni e le direttive che gli siano impartiti dal superiore nei limiti delle rispettive funzioni o mansioni; e l'articolo 8, che al secondo comma considera l'unico caso di esenzione da responsabilità amministrativa dopo aver stabilito al primo comma i limiti del dovere di obbedienza. Su quest'ultimo argomento mi intratterrò comunque in maniera approfondita quando si passerà all'esame dell'articolo 8, in relazione alla casistica prevista dall'articolo 51 del Codice penale. Ad ogni modo, mi sembra che considerare il provvedimento in esame come enucleato dal principio costituzionale della responsabilità della pubblica Amministrazione, degli organi della pubblica Amministrazione, colla concorrente responsabilità dello Stato, parimenti prevista dalla Costituzione, significhi non avere un'esatta visione interpretativa dei fondamenti sui quali il provvedimento stesso risiede.

Del resto potremmo anche proseguire ricordando l'articolo 10, che ieri il senatore Gianquinto aveva richiamato per altri motivi, cioè per motivi inerenti all'inderogabilità della competenza; articolo 10 il quale, attraverso l'istituto della sostituzione previsto dal secondo comma, consente la celere tutela degli interessi pubblici e privati nei confronti dell'inazione di qualche organo della pubblica Amministrazione. È questo senza dubbio un altro elemento che vale a dimostrare come il disegno di legge sia ispirato al principio della responsabilità dell'Amministrazione pubblica.

Nel provvedimento è contenuta in un certo senso un'innovazione interpretativa dei rapporti intercorrenti tra pubblica Amministrazione e cittadino; l'una e l'altro sono tenuti all'osservanza delle norme regolanti i reciproci rapporti su un piano di parità e direi che, se si dovesse operare un confronto tra le due responsabilità, si dovrebbe giudicare più grave la responsabilità della prima che non quella del secondo, nel caso di mancata ottemperanza alle norme stesse.

Ecco perchè dicevo dianzi che la riforma in questione è partita non coll'intenzione di ripristinare vecchie strutture, bensì è stata mossa da un vero e proprio spirito innovatore; il che è molto importante perchè risponde al nuovo clima nel quale agisce ed opera la società moderna.

Quanto alla competenza ed alla sua inderogabilità mi si consenta di dire che vi sono delle disposizioni di carattere generale dalle quali emerge chiaramente il principio fondamentale; e lo stesso si dica per il decentramento. Per quest'ultimo, anzi, direi che il progetto è ancora più ardito, presumendo, in difetto di norme specifiche, la competenza dell'organo locale nei confronti di quello centrale; presunzione che opera e che resta ferma, salvo l'eventualità eccezionale dell'avocazione da parte dell'organo superiore in determinati casi. Per il resto, però, la regola generale è la seguente: o la competenza è stabilita dalla legge, e allora è quella che è e non se ne discute più, soprattutto quando si parla di competenza esclusiva; oppure, se non è stabilita dalla legge, si presume che sia degli organi decentrati.

Quindi mi pare che in riferimento al decentramento non si possa dire di più e di meglio, tenendo anche presente che una disposizione la quale stabilisse che la competenza degli organi della pubblica Amministrazione è inderogabile, lascerebbe il tempo che trova, perchè l'organo della pubblica Amministrazione il quale venisse meno alla norma stessa sarebbe soggetto a tutti i reclami, sia in sede amministrativa sia in sede contenziosa, essendo ben noto che uno dei motivi di illegittimità dell'atto è proprio quello dell'incompetenza; e ciò tanto più se si tratta addirittura di incompetenza assoluta. La suddetta norma, quindi, resterebbe come arida definizione che in pratica non salverebbe dalle eventuali conseguenze di possibili sconfinamenti, per i quali la legge prevede la possibilità di rimedi.

Mi sembra, inoltre, che la tutela del cittadino sia sufficientemente assicurata da una lunga e ben determinata serie di norme tendenti a garantire sempre meglio la tutela degli interessi. E qui vorrei riprendere un'altra delle mie interruzioni di ieri, per dire che nell'intervento abilissimo ed interessante del collega Gianquinto mi è sembrato vi sia stata, certo involontariamente, una confusione tra il settore squisitamente amministrativo nell'azione dei pubblici poteri e le procedure del contenzioso. Il disegno di legge in discussione non va oltre i rimedi indicati nel Titolo 4° come « riesame su ricorso amministrativo ». Io mi auguro che si pervenga anche alla riforma della legge sui procedimenti giurisdizionali, ma il provvedimento in esame tratta al massimo il riesame dell'atto amministrativo, o di ufficio oppure attraverso una serie di possibilità di reclamo che vanno dalla opposizione al ricorso gerarchico, proprio o improprio, fino al ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Da tale impostazione, che mi sembra quella esatta, derivano anche conseguenze diverse. Quando parliamo di istruttoria in sede amministrativa, e quando parliamo anche di provvedimenti presi in sede collegiale da organi collegiali della pubblica Amministrazione, non possiamo inserire nel provvedimento in esame il principio del contraddittorio che vige per le sedi giurisdizionali. Qui bisogna considerare la preminenza degli interessi curati dalla pubblica Amministrazione non come potere assolutistico, ma come espressione e tutela dei comuni interessi, e avere presenti i criteri di discernimento coi quali la pubblica Amministrazione opera, con i suoi provvedimenti e le decisioni che adotta in sede amministrativa, dopo aver sentito l'interessato, dopo aver esaminato i documenti prodotti, dopo aver effettuato indagini di carattere istruttorio che in verità si avvicinano molto all'istruttoria rituale. Però siamo sempre in un settore di carattere amministrativo, nel quale è preponderante l'azione della pubblica Amministrazione, che deve rendere conto, attraverso il provvedimento motivato, dei suoi atti, ma non deve rendere conto di tutte le sue operazioni di carattere interno, in ordine alle quali il cittadino non ha alcun interesse ad una diretta partecipazione.

Del resto l'interesse del cittadino è sufficientemente tutelato coll'informazione preventiva quando si tratta di provvedimenti, di carattere urgente, riguardanti determinati oggetti; ricordo inoltre che l'interessato è garantito anche dalla facoltà di esibire documenti che la pubblica Amministra-

zione deve esaminare, nonchè dalla possibilità di presenziare agli accertamenti più importanti, quali quelli tecnici.

Personalmente, però, avrei da avanzare una piccola riserva in ordine al carico delle spese comportate dagli accertamenti suddetti, perchè non sempre essi vengono condotti nell'interesse esclusivo del cittadino che ha inoltrato una domanda su un determinato oggetto: molte volte riguardano operazioni che possono essere di pubblico interesse.

La comunicazione agli interessati non solo del provvedimento ma anche dell'organo nei confronti del quale è ammesso il reclamo, previsto dall'articolo 53, rende generale quella che fino ad oggi era stata una caratteristica degli atti dell'Amministrazione fiscale. Si tratta di un'innovazione importante, perchè dobbiamo tener presente che non sempre — anzi quasi mai — in sede di azione semplicemente amministrativa il cittadino è affiancato da un patrono che possa rettamente indirizzarlo, evitando di incorrere in quelle decadenze che la legge stessa prevede.

Mi sembra inoltre che costituisca una garanzia per il cittadino il fatto che sia prevista una delimitazione dei termini dell'azione amministrativa dagli articoli 34 e 43. Quest'ultimo — è bene ricordarlo — è intitolato: « Obbligo di provvedere ».

G I A N Q U I N T O . L'obbligo è indicato solo dal titolo, mentre il contenuto dell'articolo non parla di obblighi.

A J R O L D I . Mi consenta di non essere d'accordo neanche su questo punto. Il legislatore non usa mai la formula « si deve fare », ma l'altra « si fa »; così nell'articolo 43 è detto: « Gli organi amministrativi provvedono mediante atti amministrativi », appunto perchè come indicazione di un adempimento si usa l'indicativo.

E qui entra in ballo un'altra grossa questione sollevata dal collega Gianquinto, quella riguardante la via del silenzio-rifiuto; direi anzi che questo è stato uno dei suoi cavalli di battaglia durante la discussione della legge sui passaporti. In quel caso, però, la situazione era diversa: si trattava cioè di dare un nulla-osta, ed è chiaro che la mancata comunicazione dell'Amministrazione pubblica non doveva porre il cittadino nella condizione di non poter avere mai il nulla-osta stesso. Si è avuta pertanto un'applicazione contraria al principio del silenzio-rifiuto, poichè nella fattispecie vi era la possibilità di avere un risultato positivo. Per il resto io, non quale cultore, ma come modestissimo operatore nel campo della giustizia civilistica, penso che chi tace non acconsente: si limita a non dire niente. Questo è un principio che si può leggere su tutti i manuali di istituzioni di diritto privato. Pertanto, dire che l'inerzia della pubblica Amministrazione — che del resto è già colpita da particolari sanzioni, come quella della sostituzione dell'organo superiore — costituisca di per se stessa l'accoglimento della domanda, significa proprio travisare il principio fondamentale della interpretazione del consenso; tanto più, poi, quando si tratti di organi della pubblica Amministrazione.

Tra l'altro, il silenzio-rifiuto non si discosta molto, in questo campo, da quella che è la via normale; perchè è proprio il silenzio interpretato come rifiuto quello che dà diritto al cittadino di reclamare. Se non esistesse tale principio, infatti, le carte resterebbero sepolte nella polvere dei tavoli.

Ho già detto che non si può presumere, nel silenzo della pubblica Amministrazione, un consenso. Qui si tratta di prendere un provvedimento, di decidere — sia pure in via amministrativa — su un'istanza presentata da un cittadino o da un ente per un determinato oggetto e non si può, a questo riguardo, confondere gli ordinari poteri della pubblica Amministrazione con quelli dell'autorità di controllo.

G I A N Q U I N T O . Nel progetto di legge Scelba sono previsti casi non di silenzio rifiuto, ma di silenzio consenso.

A J R O L D I . Non ho presenti questi casi, però ritengo che generalizzare nell'ambito dell'azione della pubblica Amministrazione il principio contrario a quello attual-

mente vigente sarebbe molto grave non solo per quest'ultima ma, come ha riconosciuto pure il senatore Gianquinto, anche per le conseguenze che deriverebbero dall'accoglimento *sic et simpliciter* del silenzio rifiuto, ai fini del pubblico interesse.

D'altra parte, è da considerare che anche in altri settori, ad esempio quello civilistico, determinati atti che potrebbero costituire una forma di consenso o di rinuncia tacita si rinvengono solo attraverso comportamenti del soggetto che siano incompatibili con l'espressione di una determinata volontà.

Ora, nei casi in cui la pubblica Amministrazione non dà risposta — e per esperienza sappiamo che spesso non risponde perchè non ha avuto tempo sufficiente per istruire la pratica — è chiaro che interpretare il non raggiunto fine del provvedimento amministrativo come consenso della pubblica Amministrazione sarebbe, anche sotto il profilo giuridico, estremamente grave.

D'altra parte, non dire alcunchè sul ritardo e sul silenzio sarebbe cosa altrettanto grave se non peggiore: significherebbe mettere il cittadino nell'impossibilità di ottenere un provvedimento. Per questi casi, però, è evidente che il silenzio rifiuto equivale a rifiuto immotivato e porta all'invalidità del provvedimento ed al suo annullamento.

Ecco perchè, concludendo questo mio intervento, scusandomi se è stato un po' frammentario, sento di poter affermare che ci troviamo di fronte ad un disegno di legge ben articolato, direi perfetto se le umane cose potessero esserlo; un provvedimento che condensa ed esprime gli studi compiuti dal Ministero competente, dal Parlamento e da illustri giuristi.

Finalmente, le presenti norme sono giunte alla soglia dell'approvazione che questa volta, a differenza di quanto avvenuto nelle tre precedenti legislature, mi auguro possa avvenire al più presto e con voto unanime, così come avvenuto alla Camera dei deputati.

P A L U M B O . Poco avrei da aggiungere a quanto detto ieri egregiamente dal senatore Giraudo e oggi dal senatore Ajroldi, con i quali sostanzialmente concordo.

I rilievi critici sul disegno di legge in discussione svolti ieri dal senatore Gianquinto meritano, senza dubbio, la più attenta considerazione: su alcuni di essi potremmo anche dirci consenzienti. Non riteniamo invece di poter condividere la tesi del senatore Gianquinto, circa quella che egli ha chiamato l'« angolazione » dalla quale il provvedimento va esaminato: angolazione, a suo dire, prevalentemente, se non esclusivamente, politica, lasciando nell'ombra, se non trascurando del tutto, l'apprezzamento tecnico-giuridico della normativa proposta.

Per parte mia, sarei invece incline a rovesciare le posizioni: si tratta meno, a mio parere, di riformare il regolamento giuridico dell'azione amministrativa e più di mettere ordine nella disciplina dei procedimenti: e ciò non soltanto per le ragioni ieri prospettate, con le quali si è dimostrato che l'opera di riforma non potrebbe essere avviata che nel contesto di tutto il sistema regolativo della pubblica Amministrazione in Italia, (compito, questo, che potrà essere assolto dalla prossima legislatura) ma anche per il motivo che la riforma auspicata allora potrà meglio attuarsi, quando si abbia a disposizione una normativa sistematica, metodicamente ordinata, sperimentata già per alcuni anni, tale da consentire apprezzamenti e valutazioni positivi e negativi: una normativa, appunto, quale quella che viene offerta dal disegno di legge in esame.

Quale sia lo stato attuale della legislazione in materia di azione amministrativa è a tutti ben noto: si hanno disposizioni difformi circa i procedimenti, senza che sia facile darsi ragione del perchè delle differenze; e ciò con la conseguenza che riesce difficile, se non pure impossibile, accertare quanta parte della normativa possa dirsi rispondente a princìpi generali, e quindi tale da consentire estensioni analogiche, e quanta invece trovi giustificazione nella particolare natura del procedimento regolato e del settore amministrativo nel quale esso incide. Si aggiunga l'assenza di sistematico collegamento tra le norme sui procedimenti amministrativi e quelle riguardanti il contenzioso; si pensi ai problemi concernenti la definitività dei provvedimenti, l'al-

ternatività tra rimedi amministrativi e rimedi giurisdizionali, la ricorribilità contro atti intermedi del procedimento, eccetera.

Tutto questo consiglia che si provveda con una legge generale a regolare l'azione amministrativa: e la cosa non può non apparire ancora più urgente se si pone mente al fatto del continuo estendersi del campo nel quale opera la pubblica Amministrazione, con implicazioni di valutazioni non soltanto giuridiche, ma anche, come ieri si rilevava, tecniche, economiche, sociali.

Conforta la tesi dell'opportunità di introdurre nel nostro ordinamento una legge generale, l'esempio che ci viene da altri Paesi, vicini e lontani, nei quali già da tempo esistono leggi sulle procedure amministrative: ad esse si è richiamato anche il senatore Gianquinto nel suo intervento di ieri. Hanno leggi generali sulle procedure amministrative l'Austria, la Cecoslovacchia, la Polonia, la Jugoslavia, la Repubblica nord-americana ed i singoli Stati membri della medesima.

Comune a tutte le normative vigenti nei Paesi ora ricordati è l'esigenza di garantire il buon andamento della pubblica Amministrazione: quel buon andamento che la nostra Costituzione, all'articolo 97, pone espressamente come fine da perseguire nell'organizzazione dei pubblici uffici e che la legge austriaca specifica nelle esigenze di opportunità, rapidità, semplicità, economicità.

Credo poi che si possa essere tutti d'accordo nel ritenere che vi sono princìpi ai quali l'azione amministrativa deve ispirarsi, e che devono essere tenuti presenti in una legge generale che ne fornisce la disciplina giuridica. Imparzialità, anzitutto, richiamata nel testo costituzionale all'articolo 97; pubblicità, e non solo nel senso di accessibilità agli atti per chiunque vi sia direttamente e personalmente interessato, ma anche in senso assoluto, come riconoscimento *cuique de populo* del diritto alla disponibilità degli atti della pubblica Amministrazione; partecipazione delle parti, sia di quelle che hanno interesse personale e diretto all'atto (*audi partem*), sia di quelle che hanno o possono avere interesse in contrasto (*audi et alteram partem*): ragionevolezza che si traduce, praticamente, nell'onere della motivazione; diritto al riesame, sia su ricorso di parte che di ufficio; e finalmente, come principio al quale potrebbero anche ricondursi tutti gli altri, legalità: acquisizione irrinunciabile del moderno Stato di diritto.

Alla luce di tali princìpi pare giusto che si valuti l'articolato del provvedimento legislativo in discussione. Non si esclude che qualche norma debba essere emendata; del resto, alcuni emendamenti sono stati proposti dallo stesso Governo, altri sono stati preannunciati: è nostro impegno di operarne la valutazione affinchè la legge generale sull'azione amministrativa risulti la migliore possibile, in connessione peraltro con la situazione presente dell'organizzazione dell'Amministrazione pubblica.

Ma sia a tutti presente la necessità e l'urgenza di condurre il disegno di legge in esame al suo perfezionamento: esso è stato preceduto da altri analoghi, tutti decaduti per fine legislatura; formuliamo l'augurio che la stessa sorte non abbia a toccare anche a questo.

D'ANGELOSANTE. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, desidero fare alcune osservazioni su questo disegno di legge in aggiunta all'intervento già fatto dal senatore Gianquinto nella seduta di ieri. Nel dibattito è anche intervenuto il senatore Giraudo, facendo alcune obiezioni alla nostra impostazione generale sul provvedimento in esame ed illustrando le differenze ovvie ed evidenti tra le garanzie del cittadino dinanzi all'Autorità giudiziaria e quelle dinanzi alla pubblica Amministrazione; tali differenze, tuttavia, non possono superare i limiti dello Stato di diritto, che pur prevede e garantisce la tutela del cittadino dinanzi alla pubblica Amministrazione, nel rispetto, naturalmente, del principio di discrezionalità al quale si richiamava il collega Ajroldi. A proposito della quale, peraltro, l'esperienza ci induce a porci una domanda: se la discrezionalità non sia, o non debba tradursi in arbitrio.

La tendenza dimostrata dal Governo e messa ieri in luce dal senatore Gianquinto sembrerebbe quella di emendare il provvedimento in esame nel senso di sfumarlo molto più di quanto già non sia, eliminando quei pochi doveri posti a carico della pubblica Amministrazione, e in modo particolare dell'Amministrazione centrale, doveri peraltro puramente nominali. Tuttavia, il Governo, attraverso gli emendamenti presentati, tende ad eliminare ancora di più gli obblighi della pubblica Amministrazione, il che ci convince, sulla base dell'esperienza, che si vuole fare un uso della discrezionalità della pubblica Amministrazione che non è quello legittimo.

D'altra parte, i senatori che sono intervenuti prima di me sanno che dell'uso della discrezionalità la pubblica Amministrazione è tenuta a rispondere in sede giurisdizionale e pertanto, a nostro avviso, questo primo criterio generale dell'eccessivo ampliamento dell'ambito della discrezionalità ci porta a ritenere che sia un difetto, e non lieve, del disegno di legge sottoposto al nostro esame.

Quando ieri il collega Gianquinto poneva i problemi della posizione del cittadino di fronte all'atteggiamento politico della pubblica Amministrazione, problemi che furono ripresi in termini polemici dal collega Giraudo ieri mattina stessa, secondo me non si riferiva al fatto che il Governo ha una sua politica e che, di riflesso, anche la pubblica Amministrazione ha, o dovrebbe avere, una responsabilità quasi politica, e nemmeno si riferiva alla responsabilità politica del Governo di fronte al Parlamento. Secondo me, il senatore Gianquinto si riferiva ad un « uso politico » della discrezionalità, non nel senso di responsabilità politica generale o di attività che tenga conto degli interessi di tutti, ma alla tendenza dell'Amministrazione a fare prevalere il momento dell'interesse politico nell'uso della sua discrezionalità. Ed è di questo che bisogna tenere conto in un disegno di legge che riguarda appunto l'azione amministrativa.

Di questo disegno di legge sono quattro legislature che si parla, e ancora deve essere approvato.

Vorrei fare due osservazioni. La prima è che da molte parti ormai (ed è una verità incontrovertibile) si osserva che siamo alla fine della legislatura, e che, perciò, bisogna fare i conti con il tempo rimasto per vedere ciò che bisogna fare, in quanto questo disegno di legge è collegato con una serie di leggi di merito.

Ora, quando, per esempio, il relatore mette in risalto il fatto che per la prima volta ci troviamo di fronte ad una regolamentazione mediante norma legislativa del problema della competenza dei singoli organi della pubblica Amministrazione, viene fatto di osservare che non si può regolare la conseguenza della declaratoria di competenza, o risolvere i conflitti di competenza, quando non c'è una legge generale, che assegni le specifiche competenze ai singoli organi.

Secondo me, è un errore mettere il carro davanti ai buoi; se nel Codice di procedura civile non fosse previsto qual'è la competenza del Pretore e quale quella del tribunale, come si farebbe in avvenire a risolvere i conflitti di competenza? In base a quali princìpi sarà sollevato il conflitto di competenza, e con quali conseguenze?

Per questi motivi non si dovrebbe approvare questo disegno di legge prima che siano approvati quegli altri fondamentali che dovranno riordinare la pubblica Amministrazione e regolare le competenze dei singoli uffici.

L'osservazione che la discussione di questo disegno di legge è durata quattro legislature, non va disgiunta da quella che le singole elaborazioni delle norme che oggi stiamo discutendo, sono state, nel corso di vent'anni, le une peggiori delle altre. Se prendiamo la proposta Forti, vediamo che non solo il testo, ma anche i fini, gli scopi che si volevano raggiungere con quella proposta di legge, erano del tutto diversi da quelli che traspaiono tra le righe della presente.

Se vogliamo seriamente considerare la prima osservazione, dobbiamo collegarla con un giudizio comparativo in due direzioni. Dobbiamo collegarla anzitutto con un giudizio comparativo rispetto agli altri disegni di legge, che aspettano di essere discussi, e che non lo sono ancora e non lo saranno sicu-

ramente, lasciando in tal modo sospeso il contenuto di questo disegno di legge.

Deve essere fatto poi un secondo esame comparativo con i precedenti disegni di legge; solo così potremo spiegarci perchè quello in esame risulta peggiorato rispetto ai primi, e perchè il Governo tende ulteriormente a peggiorarlo rispetto al testo approvato dalla Camera dei deputati. D'altro canto in questo mio intervento, più che proporre argomenti di carattere generale, come ha già fatto il collega Gianquinto, vorrei fare un rapido riesame del provvedimento sempre in sede di discussione generale, per vedere alcuni punti che mi sembrano oscuri, e che non mi dispiacerebbe che fossero chiariti.

Faccio una premessa: so che alle domande che rivolgerò io, si potrà rispondere che sono ovvie, ma sono del parere che le norme generali debbono essere chiare. Specialmente le norme, come le presenti, debbono essere chiare e non ambigue, per evitare che su di esse sia lecito giocare all'infinito, riducendo così quel poco di positivo che esse possono contenere. Ad esempio, all'articolo 3, primo comma, nella prima proposizione, quando si parla di rilevabilità di ufficio, c'è la locuzione « su domanda di parte », mentre nella seconda proposizione si introduce il termine « interessato ». Hanno lo stesso significato questi due termini, secondo i miei onorevoli contraddittori? La parte è sempre interessata, o sono più di una le parti?

Non voglio fare questioni linguistiche, perchè mi sto preoccupando solamente di ciò che accadrà in futuro. Ciò è avvenuto anche per molte altre leggi; infatti, mi sono trovato a leggere una sentenza della Cassazione in materia di applicabilità dell'indulto a ipotesi di reato, che il Parlamento, nella sua delega per l'emanazione della legge sull'indulto, aveva escluso. Tutto ciò era spiegato con il fatto che quella esclusione andava considerata un manifesto errore del Parlamento, e che quindi andava corretto.

È chiaro che in tal modo noi mettiamo il potere legislativo in mano del potere giudiziario. Non siamo più noi a fare le leggi, perchè le leggi che facciamo sono così confuse e poco chiare, così volutamente ambigue, (come nel caso dei contratti agrari), che alcune Corti d'Appello, hanno dichiarato che non potevano essere presi in considerazione nè la relazione ministeriale, nè la relazione di maggioranza, nè i vari interventi. In questo modo si arriva a conseguenze molto gravi.

C'è ancora un problema più grave, sempre a proposito dell'articolo 3: non si precisano quali siano le conseguenze della declaratoria di competenza, e quali quelle di incompetenza. Infatti, se la parte può chiedere che l'ufficio investito del potere di decisione su di una certa materia, dichiari la propria incompetenza, è chiaro che questo può dichiararsi competente o incompetente. La competenza può essere denunciata o meno? Il rigetto della declaratoria di competenza, quali effetti produce? In questa materia, quali effetti produce l'erronea declaratoria di competenza?

A J R O L D I . Il sindacato di legittimità si fonda su tre motivi, di cui uno è l'incompetenza. In quanto questa è la prima volta che viene stabilito con norma che l'organo può dichiararsi incompetente o competente, secondo me deve essere predisposto un rimedio per il caso di erronea declaratoria di competenza; devono inoltre stabilirsi gli effetti che questa produce sull'altra parte.

P A L U M B O . La norma stabilisce che chi si ritiene competente trattiene l'atto e poi in un secondo tempo provvede. Quando l'interessato verrà a conoscenza di ciò può reclamare.

Nel caso in cui l'organo non si ritenga competente, trasmette gli atti...

D ' A N G E L O S A N T E . D'accordo; comunque dall'articolo 4, vediamo che il conflitto di competenza viene risolto dall'organo immediatamente superiore. A quale organo, nel caso di conflitto di competenza, bisogna rivolgersi? Se sorge conflitto di competenza tra il Prefetto e il Medico provinciale, chi deve risolvere il conflitto: il Ministro dell'interno, o il Ministro della sanità? Tra i due organi in conflitto, qual'è quello il cui superiore dirimerà il conflitto? Do-

vrebbe essere il superiore dell'organo *ad quem*. Ma se il primo si dichiara incompetente e il secondo invece ne dichiara la competenza, è l'organo o l'ufficio superiore al primo che deve dichiarare a chi spetti la competenza a risolvere la questione? Bisogna precisare, altrimenti diventa tutto una burletta; infatti non appena sorgerà un conflitto, si presenterà il problema di chi debba dirimerlo.

All'articolo 4, terzo comma, si prevede che, se in pendenza della decisione sul conflitto, ci sia pericolo di grave ed irreparabile danno, ciascuno degli organi può adottare i provvedimenti urgenti. Questo è davvero incredibile! Che tutti e due gli organi possano adottare provvedimenti urgenti mi pare inaccettabile, perchè in contraddizione con la seconda parte dell'articolo 3, dove si dice che l'organo che si ritiene incompetente deve immediatamente trasmettere gli atti all'organo che esso ritiene competente.

In tal caso l'organo si libera della pratica, senza più poter decidere in proposito; come può allora prendere provvedimenti urgenti in materia?

È da ritenersi che il conflitto sorga soltanto quando il secondo organo rileva la sua incompetenza, in contrasto con le decisioni del primo; per questa ragione il primo non può prendere provvedimenti di alcun genere. Ritorniamo all'esempio di prima: il Prefetto si ritiene incompetente, affermando che competente è il Medico provinciale; il cittadino si rivolge al Medico, che solleva il conflitto. In questo caso, secondo il testo in esame, sia il Prefetto (che ha dichiarato la propria incompetenza e che, quindi, non può più prendere provvedimenti) che il Medico provinciale possono adottare provvedimenti. Ciò mi pare che vada al di fuori dell'ordinamento giuridico.

Sempre in tema di competenza, sorge una ulteriore questione, assai grave. Mentre nella parte dedicata alla competenza si parla di competenza degli uffici, degli organi, eccetera, all'articolo 7, « poteri del superiore », viene introdotta, per la prima volta, la competenza del funzionario dell'ufficio, preso come *singulus*. Ora questo mi sembra errato, in quanto la legge non deve assegnare competenze al superiore o all'inferiore, perchè la competenza appartiene agli organi e agli uffici. Qui si fa confusione, perchè la competenza non può appartenere ad una persona. La competenza non appartiene al pretore tal dei tali, o al tal'altro giudice istruttore, od ad una sezione del Tribunale, ma appartiene al Pretore e al Tribunale.

G I R A U D O . In quanto il funzionario non ha competenza, non può sorgere questione di competenza nei rapporti tra funzionario superiore e inferiore; in questo caso si può soltanto parlare di mansioni o di funzioni.

G I A N Q U I N T O . Signor Presidente, vorrei interrompere un attimo la discussione, per comunicare come è nata questa disposizione.

Nella discussione alla Camera, si presentò il problema di stabilire entro quali limiti l'inferiore è tenuto a conformare la propria condotta alle decisioni del superiore. Soprattutto emerse la preoccupazione che le disposizioni del superiore non travalicassero i limiti delle sue funzioni. Tale problema è stato risolto con questa formula impropria, proposta dall'onorevole Bersani.

Io credo, quindi, che in questa norma si affermi che il superiore non può dare ordini al di fuori dei limiti delle proprie funzioni.

D ' A N G E L O S A N T E . Bisogna dire « funzioni », però non « competenza », la quale spetta all'ufficio, all'interno del quale stanno il superiore e l'inferiore. Quindi la competenza spetta all'ufficio, non al superiore o all'inferiore.

Per quanto riguarda l'articolo 8, penso che l'ordine del superiore non esoneri l'inferiore dalla responsabilità amministrativa che gli viene attribuita dalla Costituzione. Secondo me, è un caso di manifesta violazione della Costituzione, perchè se l'ordine è illegittimo non deve essere eseguito; il Codice penale prevede l'esecuzione dell'ordine del superiore.

BERTINELLI, *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Chi è però che decide? L'inferiore decide sempre in modo revocabile.

D'ANGELOSANTE. Il Prefetto può, ad esempio, decidere che siano usate le armi da parte della Polizia. Un Prefetto, infatti, nel 1960 ricevette l'ordine di porre in tal modo riparo ai disordini che turbavano l'ordine pubblico. Tale ordine era incostituzionale e, a mio avviso, nè ordine scritto, nè ordine orale avrebbero potuto salvarlo dalla responsabilità.

Io ho fatto l'esempio limite, ma se ne possono fare tanti altri non meno importanti e pressanti.

BERTINELLI, *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Ma ci deve essere un giudizio di costituzionalità che deve essere addirittura fulminante!

PREZIOSI. La questione è che l'inferiore che esegue l'ordine risponde in ogni caso dinanzi alla Magistratura.

BERTINELLI, *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Se si afferma il principio che l'inferiore può rifiutarsi di eseguire l'ordine del superiore, allora si rovescia tutta la struttura dello Stato!

D'ANGELOSANTE. L'inferiore che compie o esegue degli atti illegittimi risponde in via penale, civile e amministrativa — in base all'articolo 28 della Costituzione — insieme al superiore; io non dico che l'inferiore non deve eseguire gli ordini del superiore — anche se a mio giudizio in certi casi dovrebbe nettamente rifiutarsi — ma è ovvio che una simile norma di legge non potreste mai accettarla; comunque, se l'inferiore non se la sente di prendere un simile atteggiamento, dovrà rispondere a norma dell'articolo 28, così come vado dicendo.

In materia di termini, l'organo superiore può delegare a quello inferiore l'esercizio di istruzione, relativamente a singole pratiche. A questo punto pongo due problemi: che cosa succede in materia di competenza? La competenza è derogabile? La cosa più importante è vedere che cosa succede in caso di ricorso gerarchico, una volta che si verifica quello che qui si dice.

AJROLDI. Scusi il senatore D'Angelosante l'interruzione, ma c'è stato un caso, cui si riferisce il problema da lei posto, che è stato lungamente dibattuto. Nel 1944 apparve una disposizione di legge che stabiliva, tra l'altro, l'inefficacia e l'invalidità degli atti compiuti sotto il regime della Repubblica sociale italiana. In quell'epoca molti enti pubblici hanno adottato degli atti. Ora, questi atti potevano essere, ed erano, nulli, ma potevano essere convalidati qualora l'interessato avesse fatto ricorso entro un determinato tempo al Ministro dell'interno; attesa la necessità di stabilire chiaramente quali fossero le posizioni dei singoli enti e dei singoli atti, il Ministro delegò il Comitato provinciale di beneficenza, quindi in definitiva il Prefetto, a stabilire circa la convalida di quegli atti. Coloro che, avendo fatto la domanda, se la videro respingere, ricorsero al Ministro dell'interno, il quale si dichiarò non competente perchè l'autorità delegata aveva già provveduto. Ricorsero allora al Consiglio di Stato, e il Consiglio di Stato respinse anche esso il ricorso perchè in caso di delega diventa definitivo il provvedimento preso dall'autorità delegata; nel frattempo, purtroppo, i termini erano già trascorsi.

D'ANGELOSANTE. L'esempio che lei porta è troppo poco rilevante per risolvere il problema che qui viene posto; siccome stiamo regolando la materia delle competenze e quella dei ricorsi, è bene interessarci anche di questo problema: ciò che il Consiglio di Stato decise nel 1944 non vedo perchè debba essere conformemente deciso nel 1968.

Ad ogni modo, ripeto, l'esempio da lei addotto non mi pare sufficiente per giustificare tutto il problema.

In materia di organi collegiali mi preme fare una domanda: sono organi collegiali

anche il Consiglio comunale e quello provinciale? Senz'altro sì; quindi queste regole sono applicabili anche in tali casi. Allora devo denunciare una grave involuzione. Io credo che molti di noi abbiano fatto parte, o facciano parte, di Consigli comunali o provinciali: è caso di ogni giorno quello di richieste di porre all'ordine del giorno argomenti non previsti. Finora la legge provinciale e comunale, il cui articolo preciso non ricordo, vietava di deliberare su questioni non poste all'ordine del giorno, a meno che non fossero presenti tutti i membri. E si è sempre fatta questa sottile distinzione tra argomenti non suscettibili e suscettibili di deliberazione. Cioè, malgrado l'opinione prefettizia, tra atti propri dell'organismo e atti non propri; per esempio, votare un ordine del giorno per la pace nel Vietnam o l'ossequio al nuovo Pontefice e via dicendo. Ora, voi aggravate questa situazione, perchè mentre la legge preesistente parlava di deliberazioni, qui si parla di argomenti — « nessun argomento può essere trattato » — quindi ci si allinea sulla giurisprudenza del Prefetto di Napoli, il quale ha annullato un ordine del giorno in materia di pace e di libertà.

GIANQUINTO. ... tanto è vero che quando si vota su un argomento non posto all'ordine del giorno, lo si pone nell'ordine del giorno della seduta successiva.

AJROLDI. È l'articolo 326.

D'ANGELOSANTE. Dicevo, dunque, che quando un Consiglio comunale vota, per esempio, sul Vietnam, non delibera, ma assume una posizione, esprime un giudizio generico. Perciò finora si riteneva che non si potesse parlare di nullità. Ora, questo provvedimento peggiora la situazione, ponendo il termine « argomento » in luogo di quello « deliberazione », per cui qualsiasi punto non posto all'ordine del giorno viene colpito da nullità.

C'è poi la questione del voto plurimo del Presidente che è addirittura inaccettabile. E, a mio giudizio, se le disposizioni di questo disegno di legge vengono applicate ai Consigli comunali e provinciali, è applicabile ad essi anche la norma sul voto plurimo del Presidente.

Un'ultima osservazione riguarda l'articolo 16. Noi sapevamo che, qualora un membro di un organo collegiale non frequenti un certo numero di sedute fissate dalla legge, è l'organismo che delibera sulla sua decadenza. Il Prefetto ha cioè il potere surrogatorio di proporre la delibera, e se questa non viene adottata è egli stesso a prendere una decisione, suscettibile di ricorso presso il Consiglio di Stato. Invece qui è detto: « 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 ». Questo, però, senza che sia precisato il numero delle assenze.

PALUMBO. L'articolo 83, dal titolo « Disposizioni transitorie e finali », prevede: « Ferme le disposizioni speciali di leggi, regolamenti o statuti contrarie o incompatibili con le norme di cui al titolo I, è abrogata ogni altra disposizione di legge generale o speciale contraria o incompatibile con la presente legge ».

Rimane pertanto valido quanto stabilito dalla « legge comunale e provinciale ».

D'ANGELOSANTE. Prima di iniziare la mia trattazione ho domandato se quella parte sarà applicabile ai Consigli comunali, poichè anch'io riconosco che tale applicabilità è dubbia. Ad ogni modo, si rischia sempre di creare situazioni di incertezza e di pericolo.

GIRAUDO. Gli organi collegiali democratici, frutto di elezione, sono qualcosa di diverso dagli organi collegiali amministrativi.

D'ANGELOSANTE. Che io sappia non vi è alcuna disposizione, nel disegno di legge, per la quale le norme in esso stabilite non siano applicabili ai Consigli elettivi. Infatti anche i Consigli comunali

e provinciali, pur con quelle determinate caratteristiche istituzionali, sono sempre organi amministrativi collegiali.

Non bisogna quindi lasciare possibilità di dubbio, e, a tal fine, ci riserviamo di intervenire nuovamente in sede di esame degli articoli.

G I A N Q U I N T O . La formulazione dell'articolo 83 è molto infelice.

P A L U M B O . La si può migliorare.

D ' A N G E L O S A N T E . L'articolo 20 stabilisce: « Agli organi collegiali possono essere impartite soltanto istruzioni e direttive . . . ». E da chi? Sono appunto, come dicevo, questioni da rivedere, da approfondire, risolvendole magari con emendamenti che chiariscano ogni dubbio ai fini interpretativi.

Ancora, l'articolo 21, a proposito di astensione e sostituzione, stabilisce: « Il funzionario che sia comunque interessato . . . 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, ha l'obbligo di astenersi ». Ora, perchè solo il funzionario?

A J R O L D I . Ma l'astensione per gli organi collegiali è già prevista, non c'è alcun dubbio. O ci colleghiamo all'articolo 83 o non si conclude nulla.

D ' A N G E L O S A N T E . Comunque anche in questo caso bisogna chiarire.

Ultimo rilievo da avanzare è il seguente. Tra gli articoli 71 e 74 esiste una forte contraddizione.

Il primo, infatti, stabilisce: « Il ricorso è presentato all'organo che ha emanato il provvedimento o ad un ufficio ad esso subordinato, con le modalità previste dall'articolo 29. Qualora il ricorso sia presentato all'ufficio subordinato, questo deve trasmetterlo entro 5 giorni all'organo che ha emesso il provvedimento.

Quando l'organo che ha emanato il provvedimento non sia competente a decidere sul ricorso, deve trasmetterlo entro 15 giorni all'organo competente, accompagnandolo con le sue deduzioni in merito al ricorso e con la documentazione necessaria per la decisione.

Esso può comunque considerare se sia il caso di fare luogo a riesame d'ufficio del provvedimento impugnato e adottare le decisioni opportune, delle quali deve dare immediata notizia sia all'Autorità, cui il ricorso è rivolto, sia al ricorrente ».

Mentre l'articolo 74 a sua volta recita:

« Contro gli atti amministrativi non è ammesso ricorso agli organi dai quali sono stati emanati, salvo i casi previsti dalla legge.

Ogni altro esposto all'organo che ha emanato l'atto ha valore di denuncia, al fine di un eventuale riesame d'ufficio. Esso non dà diritto ad ottenere risposta ».

Sono sfasature giuridiche che bisogna eliminare, in quanto possono creare confusione anche sul piano politico. Lo scopo è evidentemente quello di rendere dubbie e malsicure le garanzie, salvando la discrezionalità della pubblica Amministrazione, la quale potrà in definitiva agire come meglio crederà; per cui, nel merito, non saremo noi a decidere, bensì il Consiglio di Stato e gli organi di giurisdizione amministrativa a trasformarsi in legislatori.

B E R T I N E L L I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione.* Dagli interventi così diligenti, attenti e minuziosi dei senatori Gianquinto e D'Angelosante si deve presumere che verranno presentati numerosi emendamenti, non solo di carattere tecnico ma anche con un sottofondo politico. Chiedo allora alla cortesia degli onorevoli senatori che le loro proposte mi siano comunicate per tempo: per esprimere un responsabile giudizio su di esse, infatti, v'è la necessità del concerto con i Dicasteri dell'interno e della giustizia e — soprattutto — con la Presidenza del Consiglio dei Ministri che è l'organo politico che coordina i provvedimenti di legge.

Personalmente, non posso e non intendo assumere la veste di interprete ufficiale degli altri membri componenti il Governo e, pertanto, ogni decisione circa l'accoglimento degli emendamenti che verranno presen-

tati, dovrà essere confortata dall'unanime giudizio del Governo.

G I A N Q U I N T O . Posso assicurare il ministro Bertinelli che nei primi giorni della prossima settimana, al massimo mercoledì, presenteremo i nostri emendamenti in modo organico ed unitario.

P R E S I D E N T E , *relatore*. Poichè l'esame del provvedimento dovrà essere rinviato e la discussione fin qui svoltasi è stata quanto mai ampia ed esauriente, propongo di considerarla chiusa per passare quindi nella prossima seduta, alla discussione e votazione dei singoli articoli.

Se nessuno domanda di parlare, così rimane stabilito.

**Discussione e approvazione del disegno di legge d'iniziativa del senatore Angelilli: « Costituzione in comune autonomo della frazione di Sipicciano del comune di Graffignano in provincia di Viterbo » (1737)**

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa del senatore Angelilli: « Costituzione in comune autonomo della frazione di Sipicciano del comune di Graffignano in provincia di Viterbo ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

Z A M P I E R I , *relatore*. Su analogo disegno di legge sono state fatte ieri osservazioni di carattere generale le quali io non ripeto e che porterebbero a negare la costituzione di questo nuovo Comune. Però, tenuto conto delle istanze delle popolazioni locali che aspirano a riunirsi in un nuovo Comune con il consenso del Comune « padre », si ritiene che il Parlamento debba interpretare la volontà dei cittadini, sempre che esistano condizioni afferenti al nuovo Comune: garanzie di funzionamento, mezzi economici e finanziari necessari allo scopo, senza indebolire il Comune « padre ».

Questo disegno di legge ed ogni altro analogo, come ieri dicevo, sono diretti ad adempiere funzioni spettanti alla Regione, dato che per norma costituzionale spetta alle Regioni la costituzione di nuovi Comuni come pure la modifica di circoscrizioni di Comuni esistenti.

In mancanza delle Regioni, ritengo che l'organo più adatto, vorrei dire necessario, sia proprio il Parlamento, il quale funge (mi si perdoni l'immagine) da « curatore al ventre »; infatti, se le Regioni non sono ancora nate sono però già concepite.

G I A N Q U I N T O . Le Regioni sono già costituite, è la maggioranza che non vuole farle.

Z A M P I E R I , *relatore*. Non si tratta di una iniziativa particolare, ma dell'espletamento di una funzione di carattere sostanziale.

È stato presentato un disegno di legge, ad iniziativa del senatore Angelilli, per costituire in comune autonomo la frazione di Sipicciano del comune di Graffignano in provincia di Viterbo.

Ho richiesto alcuni dati ed elementi di giudizio, ma, purtroppo, nulla mi è stato fornito dal Ministero competente. Mi servirò così della relazione del presentatore, il quale afferma che la frazione di Sipicciano, aggregata nel 1928 al comune di Graffignano, in provincia di Viterbo, già era comune autonomo. Si tratta pertanto di uno di quei Comuni che sono stati soppressi mediante incorporazione in altro Comune.

La frazione di Sipicciano aspira da molto tempo all'autonomia. Questo suo desiderio sembra legittimo e giustificato in quanto essa dista dal centro comunale oltre 9 chilometri, senza mezzi di comunicazione; annovera 1.304 abitanti (popolazione invero piuttosto scarsa); è rappresentata da 8 consiglieri sui 15 del Consiglio comunale di Graffignano (quindi la metà più uno); il suo territorio consta di 1.350 ettari; ha una condotta medica, una condotta ostetrica e il veterinario consorziale, un applicato comunale, un vigile urbano e un edificio scolastico. Quindi è provvista dei requisiti essenziali (a parte quelli di carattere economico-finanziario) per il funzionamento di un Comune.

Ignoro se il Consiglio comunale di Graffignano abbia emesso una delibera in senso favorevole al distacco della frazione di Sipicciano. « Il Comune di Graffignano (dice il presentatore del disegno di legge) non ne riceverebbe alcun danno, e ha ripetutamente manifestato, anzi, favorevole orientamento verso il desiderio degli abitanti della propria frazione per il conseguimento di autonomia municipale ». Ritengo che lo stesso senatore Angelilli, qui presente, possa completare l'illustrazione.

Do lettura del parere espresso dalla 5ª Commissione:

« La Commissione finanze e tesoro, esaminato il disegno di legge n. 1737, ritiene opportuno almeno un accertamento che il nuovo comune abbia risorse sufficienti per la sua costituzione, così come viene detto nella relazione ».

Invero nella relazione unita al disegno di legge — mi perdoni il collega — c'è molto poco al riguardo, e noi non sappiamo se la frazione di Sipicciano, con i suoi 1.304 abitanti, avrà sufficienti risorse economiche, nè sappiamo in quali condizioni verrà a trovarsi Graffignano dopo il distacco della frazione.

Questi sono gli elementi che mancano, che io avevo richiesto e che fino ad ora non mi sono stati forniti.

Se mi si garantisce che il costituendo Comune verrà ad avere, senza danno del Comune di origine, sufficienza finanziaria, io sarò favorevole al disegno di legge.

A N G E L I L L I . Ringrazio il relatore della sua esposizione, molto precisa.

Debbo dire, per tranquillizzare la Commissione ed il Governo, che il comune di Graffignano e la frazione di Sipicciano si sono dichiarati ambedue favorevoli alla costituzione del nuovo comune.

Come ha detto il relatore, la frazione di Sipicciano dista circa 10 chilometri dal centro del Comune. Si è dovuta attrezzare quindi nel miglior modo possibile, ed ha tutti i requisiti per essere eretta in Comune autonomo. Vi è anche una deliberazione del Consiglio provinciale favorevole alla costituzione del nuovo Comune.

Rivolgo pertanto una viva sollecitazione alla Commissione perchè voglia accogliere le istanze della cittadinanza sia di Graffignano che di Sipicciano per la costituzione del nuovo comune.

Z A M P I E R I , *relatore*. Noi dovremmo precisare, approvando il disegno di legge, che il costituendo comune ha risorse finanziarie sufficienti.

A N G E L I L L I . Una fonte di reddito sarà costituita dai beni dell'Università agraria, che dovrà essere regolamentata in conseguenza dell'autonomia concessa all'attuale frazione.

B E R T I N E L L I , *Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione*. Io sono estremamente imbarazzato nel prendere la parola su un argomento che non è di mia stretta competenza e per il quale non ho avuto istruzioni esplicite.

Sono perplesso anche perchè il parere della 5ª Commissione molto opportunamente ha posto il quesito (e chiede che venga risolto) se il nuovo Comune avrà autonomia finanziaria e se, avendola, resterà sufficientemente autonomo il Comune da cui la frazione si distacca. Tale quesito non è stato risolto. Non spetta a me, in mancanza di istruzioni da parte della Commissione finanze e tesoro e da parte del Ministro dell'interno, dare un parere favorevole o sfavorevole.

Pertanto, mi rimetto rassegnatamente alla Commissione, pur essendo in linea di principio contrario alla proliferazione dei Comuni.

P E N N A C C H I O . Anche io do un voto rassegnato, con questa puntualizzazione: che questa volta sarà la Camera dei deputati che criticherà il Senato quando esaminerà il disegno di legge.

P E T R O N E . Non vorrei apparire contrario a questo provvedimento. Però anche

io ho delle perplessità, soprattutto sulle conclusioni del relatore.

Se si tratta di rassegnarci, come dice il collega, approviamo il disegno di legge, ma non affermiamo, a motivazione della nostra approvazione, che vi è autosufficienza finanziaria per il costituendo Comune, perchè questo non risulta da alcun documento, anzi vi sono fondati dubbi che tale autosufficienza non sussista.

P R E Z I O S I . Mi pare che, possedendo la frazione tutti i requisiti necessari (e il relatore li ha indicati), dovrebbe avere anche autonomia finanziaria.

G I A N Q U I N T O . Il nostro voto è, in certo senso, condizionato dal voto espresso ieri per la costituzione del comune di Paterno.

Quanto all'accertamento dell'autonomia finanziaria del Comune da istituire (a parte che i Comuni italiani, in genere, autosufficienti non sono, quindi semmai si dovrebbe parlare di autosufficienza relativa), io ho molto fiducia negli enti locali. Se non ci fosse il voto del Consiglio provinciale, allora direi: accertiamo. Ma se questo voto c'è, è un voto responsabile, come sono quelli degli enti locali. Esprimendo parere favorevole alla costituzione del nuovo Comune, credo che il Consiglio provinciale abbia considerato anche la possibilità per il Comune stesso di vivere autonomamente.

Quindi, non solo per il vincolo del voto espresso ieri, ma anche per questa circostanza, mi esprimo in senso favorevole al disegno di legge.

A N G E L I L L I . Vorrei che risultasse a verbale che anche il Consiglio provinciale di Viterbo si è manifestato favorevole alla costituzione in comune della frazione di Sipicciano, concordando così con la volontà espressa dal comune di Graffignano e dalla frazione di Sipicciano.

F A B I A N I . Il voto del Consiglio provinciale è stato un voto generico?

A N G E L I L L I . È stato un voto espresso dopo approfondite indagini e opportuni accertamenti.

F A B I A N I . A me risulta che quando il Consiglio provinciale si deve pronunciare per la costituzione di un nuovo comune, ha l'obbligo di accertare se esistono le condizioni finanziarie per la costituzione medesima. Se la deliberazione del Consiglio provinciale non è stata l'espressione di un voto generico, ma è stata una deliberazione regolare, approvata dagli organi tutori, essa non può essere stata presa senza che vi sia stato un accertamento dal punto di vista finanziario.

Quindi noi possiamo dare per esistente tale accertamento.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo ora all'esame degli articoli, di cui do lettura:

Art. 1.

Sipicciano, frazione del comune di Graffignano (Viterbo), è distaccata dal capoluogo e costituita in comune autonomo conservando la denominazione di Sipicciano.

(*È approvato*).

Art. 2.

Il Governo della Repubblica è autorizzato ad emanare tutti i provvedimenti necessari all'esecuzione della presente legge.

Propongo una diversa formulazione dell'articolo, che, se non vi sono obiezioni, dovrebbe essere sostituito da altro, del seguente tenore:

« Agli adempimenti necessari per l'attuazione della presente legge si provvede con de-

creto presidenziale, su proposta del Ministro dell'interno ».

A N G E L I L L I . D'accordo.

P R E S I D E N T E . Pongo ai voti l'articolo 2 nel testo di cui ho dato lettura.

(*È approvato*).

A N G E L I L L I . Ringrazio vivamente il Presidente, il relatore ed il Governo.

P R E S I D E N T E . Poichè non si fanno altre osservazioni, metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

(*È approvato*).

*La seduta termina alle ore 12,50.*

---

Dott. MARIO CARONI
Direttore generale dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari