

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## COMMISSIONE SPECIALE

PER L'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE  
CONCERNENTE NORME GENERALI SULLA  
AZIONE AMMINISTRATIVA

MERCOLEDÌ 23 GENNAIO 1957

(2ª Seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente SCHIAVONE

### I N D I C E

#### Disegno di legge:

« Norme generali sull'azione amministrativa »  
(1652) (D'iniziativa del deputato De Francesco)  
(Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione e rinvio):

PRESIDENTE, <i>relatore</i> . . . . .	Pag. 3, 11, 12
CORNAGGIA MEDICI . . . . .	11
ZELIOLI LANZINI, <i>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	11

La seduta è aperta alle ore 17,45.

Sono presenti i senatori: Battaglia, Cemmi, Ciasca, Cornaggia Medici, Elia, Jannuzzi, Lepore, Magliano, Mancinelli, Molinelli, Negri, Piechele, Ravagnan, Saggio e Schiavone.

Interviene il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Zelioli Lanzini.

CEMMI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e rinvio del disegno di legge d'iniziativa del deputato De Francesco: « Norme generali sull'azione amministrativa » (1652) (Approvato dalla Camera dei deputati).

PRESIDENTE, *relatore*. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa del deputato De Francesco: « Norme generali sull'azione amministrativa », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale sul disegno di legge, sul quale riferirò io stesso.

Onorevoli senatori, il disegno di legge « Norme generali sull'azione amministrativa » tende a regolare con norme giuridiche il procedimento amministrativo, quella serie cioè di atti con i quali si svolge il rapporto tra l'amministrazione come potere e il singolo, quando in coincidenza dell'interesse pubblico si trovi ad essere toccato un diritto o interesse legittimo.

In vero è acquisito alla coscienza giuridica che anche l'amministrazione come potere possa essere sottoposta alla legge, ed è concepibile un rapporto regolato da norma giuridica anche quando corra tra l'amministrazione come potere ed il privato, diventando così rapporto giuridico di carattere pubblico.

Il nucleo del disegno di legge è appunto costituito dal procedimento amministrativo.

Le linee sulle quali esso si svolge toccano dapprima i presupposti del rapporto giuridico di cui si è fatto cenno, trattano cioè della competenza degli organi amministrativi, distinta per materia, per grado e per territorio, non-

chè della natura dei detti organi, a seconda che siano individuali o collegiali, con relativa disciplina.

Seguono le norme di svolgimento del vero e proprio procedimento amministrativo, col suo inizio che può essere ad istanza di parte o anche di ufficio, presentandosi l'amministrazione come potere. È quindi disciplinata nella prima ipotesi la forma della istanza, la possibilità della rappresentanza della parte interessata, la facoltà riconosciuta alla stessa di presentare documenti, così come è contemplato nella ipotesi di procedimento di ufficio l'obbligo di avviso alla parte che possa essere lesa dall'atto che si va ad emanare.

Messo in moto il procedimento con la istanza o di ufficio, è contemplata la istruttoria dell'affare amministrativo, riconoscendo alle parti interessate alcune garanzie come quella del contraddittorio.

Si arriva così all'atto conclusivo del procedimento, « l'atto amministrativo », di cui viene determinata la forma e il contenuto, così come ne sono disciplinate le forme di notificazione e pubblicazione, dichiarata la esecutorietà, precisate le cause di nullità assoluta, ovvero di illegittimità, identificate le ragioni di vizi di merito.

In relazione infine a tali cause di invalidità dell'atto amministrativo, da una parte sono disciplinati i mezzi che ha l'amministrazione come potere di riesaminarlo di ufficio, donde gli istituti dell'annullamento e della revoca, nonché della convalida, dall'altra sono contemplati i veri e propri mezzi di impugnativa dell'atto medesimo in sede amministrativa, nelle forme del ricorso gerarchico, del ricorso gerarchico improprio e del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

È dunque tutto un complesso di norme attinenti al procedimento amministrativo nei suoi presupposti, nel suo inizio, nel suo svolgimento, nella sua conclusione, nei mezzi di riesame di ufficio dell'atto conclusivo e dei mezzi di impugnativa del medesimo, sempre in sede puramente amministrativa.

Questo complesso di norme è un'antica aspirazione dei cultori del diritto amministrativo. Già la Commissione governativa per la riforma della pubblica amministrazione istituita

con decreto 11 ottobre 1954, tra altri schemi di legge, ne formulava uno sul procedimento amministrativo.

Successivamente, istituito un Organo centrale presso la Presidenza del Consiglio, per la riforma della pubblica amministrazione, insieme con lo studio di altri specifici argomenti, fu ripreso quello del procedimento amministrativo.

Così è che la quarta parte della raccolta di documenti pubblicata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la riforma della pubblica amministrazione ha un titolo: « Il procedimento amministrativo », ed in questo è inserito uno schema di « Legge generale sull'azione amministrativa ».

Appunto per l'aspirazione a veder realizzata una tale legge, in attesa che il detto schema fosse presentato come disegno di legge dal Governo, il deputato De Francesco si rese diligente a farlo proprio con alcune modifiche, presentandolo alla Camera a titolo di iniziativa parlamentare.

È quindi lo stesso schema che attraverso una ulteriore elaborazione, approvato in sede legislativa dalla Commissione speciale all'uopo investita dalla Presidenza della Camera dei deputati, viene ora all'esame della Commissione speciale del Senato egualmente in sede deliberante.

Dopo questo sommario riassunto del disegno di legge e dopo l'accenno alle origini di esso, giova venire ad una più particolareggiata conoscenza delle singole parti in cui esso si articola.

Come si è accennato parlando dei presupposti del procedimento amministrativo, notevoli sono le norme dettate circa la competenza e circa la diversa natura e attività degli organi amministrativi, individuali o collegiali.

La competenza è distinta per materia per grado e per territorio, specificando quanto a quest'ultima che nel silenzio della legge competenti debbano intendersi gli organi dell'amministrazione locale (articolo 2).

Affermato il concetto della inderogabilità della competenza, e tuttavia considerata come tempestiva in rapporto al termine eventualmente prefisso la domanda proposta ad autorità facente parte della stessa amministrazione

o dello stesso Ente cui appartiene l'autorità competente (articolo 3), sono regolati i conflitti di competenza, affidandone la risoluzione all'organo immediatamente superiore, salvo facoltà di ciascuno degli organi fra i quali il conflitto è sorto di prendere i provvedimenti urgenti (articolo 4).

Può la competenza essere di organi individuali.

Si provvede per l'ipotesi di assenza o di impedimento del titolare dell'ufficio, al quale viene sostituito il funzionario più elevato in grado, o in caso di parità di grado, il funzionario più anziano (articolo 6).

Eguale si dispone per il caso di ordine dato all'inferiore che questi ritenga palesemente illegittimo. L'inferiore deve farne rimostranza al superiore, dichiarandone le ragioni, e se l'ordine gli è dato per iscritto ha il dovere di darvi esecuzione, salvo che l'atto ordinato sia vietato dalla legge penale, rimanendo negli altri casi esente da responsabilità, come anche nel caso in cui avendo chiesto l'ordine scritto questo gli sia stato rifiutato dal superiore esigente tuttavia l'obbedienza (articolo 8).

Sono infine disciplinati a proposito degli organi individuali gli istituti della delega e della avocazione e sostituzione.

L'autorità superiore può delegare anche in modo permanente le sue attribuzioni in determinate materie ad un'autorità inferiore, come può delegare ad essa l'esercizio di attribuzioni di sua competenza relativamente a singole persone od a singoli affari (articolo 9).

In senso inverso l'autorità superiore può solo in via d'eccezione sostituirsi all'autorità inferiore qualora questa, sebbene richiamata, abbia omesso di provvedere senza giustificato motivo (articolo 10).

La competenza può essere di organi collegiali.

Sono disciplinati i poteri del Presidente, che garantisce l'ordine e la regolarità delle discussioni e delle deliberazioni, facendone le funzioni in caso di assenza, qualora non sia disposto diversamente, uno dei membri presenti del Collegio, da costoro designato (articolo 11).

Sono altresì disciplinate le norme per la convocazione del Collegio, che deve essere fatta dal Presidente, ma può essere anche richiesta

da un terzo dei membri, nonché le norme circa l'avviso di convocazione che deve essere inviato 5 giorni prima del giorno fissato per la seduta, con la indicazione dell'ordine del giorno per gli affari da trattare (articolo 12).

È prevista altresì la facoltà dei membri del Collegio di chiedere che un determinato oggetto sia posto all'ordine del giorno, richiesta che se fatta da un terzo dei componenti del Collegio il Presidente è tenuto ad accogliere. Spetta poi al Collegio la facoltà di deliberare l'inversione dell'ordine del giorno fissato, mentre è richiesta la presenza e il consenso di tutti i membri perchè possa trattarsi un argomento che non sia nell'ordine del giorno (articolo 13).

Per la validità delle adunanze, è necessaria la presenza della metà più uno dei componenti il Collegio, ma in seconda convocazione, l'adunanza, che deve tenersi a distanza almeno di un giorno da quella fissata nella precedente, è valida purchè sia presente un terzo dei componenti e, in ogni caso, un numero non inferiore a tre. Si fa riserva per il caso in cui la legge disponga diversamente e per quelli per cui la natura della funzione esiga la presenza di tutti i membri del Collegio (articolo 14).

È previsto il caso della esistenza di membri supplenti, con diritto al voto quando sostituiscano i membri effettivi, ma senza tale diritto nel caso opposto, bensì soltanto con quello di assistere alla seduta, dovendo all'uopo in ogni caso ricevere l'avviso di convocazione (articolo 15).

È precisato il compito del Segretario, al quale spetta redigere il processo verbale, ed in caso di mancanza o di sua assenza, le relative funzioni sono assegnate al più giovane tra i membri del Collegio (articolo 16).

È determinato il contenuto del processo verbale, che deve poi portare la firma del Presidente e del Segretario (articolo 18); ed è precisato come avviene la votazione delle deliberazioni, si procede cioè per alzata e seduta, ove il Collegio non deliberi una diversa forma, esclusa quella per acclamazione che è vietata, mentre la forma dello scrutinio segreto è obbligatoria nel caso di deliberazioni concernenti persone. Le deliberazioni sono prese a maggioranza assoluta di voti, salvo che sia richiesta una maggioranza qualificata, ed in caso di

parità di voti prevale il voto del Presidente se lo scrutinio è palese, mentre la deliberazione si ha per non adottata se lo scrutinio è segreto (articolo 17).

Esaurita la materia attinente ai presupposti, cioè alla competenza degli organi e relativa distinzione in organi individuali e collegiali, si entra nella regolamentazione del vero e proprio procedimento.

Precedono le norme per l'inizio di esso, con l'avvertimento che sia che esso venga a costituirsi in virtù di istanza di parte, sia che venga a costituirsi in virtù di iniziativa di ufficio, le norme dettate di seguito sono applicabili nel primo caso solo quando la parte istante abbia un interesse legittimo all'emanazione del provvedimento, e quando nell'altra ipotesi di procedimento di ufficio, il provvedimento abbia per effetto di toccare un diritto o interesse legittimo (articolo 20).

Le norme per la ipotesi di costituzione del procedimento amministrativo a istanza di parte riguardano la presentazione di essa in forma scritta e il diritto al rilascio di ricevuta previa registrazione della istanza stessa in apposito registro. Oltre che la forma scritta è richiesta l'osservanza del bollo, salvo rimedi in caso di mancanza o di insufficienza dello stesso (articolo 21).

È altresì disciplinata la rappresentanza della parte interessata nei confronti dell'amministrazione sia all'atto della presentazione della istanza, sia nel corso dello svolgimento della procedura, rappresentanza in questo secondo caso da risultare mediante delega scritta, che deve essere autenticata. L'autentica può essere apposta dallo stesso incaricato della rappresentanza nel caso che questi sia un professionista e l'affare rientri nell'ambito delle sue attività professionali; non solo, ma simile rappresentanza si estende alla trattazione dell'affare ad ogni effetto (articolo 22).

È regolata infine la presentazione dei documenti a corredo dell'istanza, presentazione che può avvenire come allegati alla medesima ed anche in tempo successivo, eventualmente con prefissione di termine da parte dell'amministrazione che ne faccia richiesta (articolo 24).

È riconosciuto poi alla parte interessata il diritto ad avere comunicazione della riparti-

zione interna a cui l'istanza sia assegnata, entro un certo termine dalla presentazione di essa (articolo 23).

Se all'incontro si tratta di inizio per procedimento di ufficio, è semplicemente prescritto che l'amministrazione debba darne preventivo avviso agli interessati i cui diritti o interessi legittimi possano essere lesi dal provvedimento (articolo 25).

Iniziato il procedimento, esso entra in movimento con la istruttoria.

L'autorità procede agli accertamenti del caso, che se tecnici sono eseguiti da propri funzionari, con facoltà degli enti pubblici di avvalersi dell'opera di funzionari tecnici appartenenti agli uffici statali, e salvo, in casi di eccezione, l'affiancamento di persone estranee all'amministrazione che siano fornite di particolare esperienza (articolo 26).

Di tali accertamenti tecnici è dato preavviso agli interessati, con indicazione del luogo, giorno e ora delle operazioni, per poter essere presenti o essere rappresentati da tecnici di loro fiducia. È anche riconosciuto il diritto ad aver notizia del compimento delle operazioni dirette a tali accertamenti ed a presentare eventuali deduzioni in un termine che l'autorità deve assegnare; tutto ciò salvo che non si tratti di materia riservata (articolo 27).

In caso di necessità di chiarimenti da parte degli interessati, la convocazione di essi a tale uopo deve avvenire mediante invito con lettera raccomandata con avviso di ricevimento, per presentarsi nell'ufficio della località loro più vicina, salvo che sia necessario sentirli direttamente (articolo 28).

Esistendo organi consultivi a cui l'amministrazione possa far capo, è precisato che debba attingersi alle singole disposizioni per stabilire quando sia obbligatorio chiedere loro il parere, e quando detto parere sia vincolativo (articolo 29).

Tutte queste norme per lo svolgimento del procedimento valgono ad eccezione del caso di urgenza, da dichiararsi e da motivarsi nel provvedimento (articolo 31).

Le norme stesse trovano complemento nel diritto della parte interessata, decorsi 90 giorni dalla presentazione dell'istanza, di chiedere notizie sullo stato dell'affare, con obbligo del-

l'amministrazione di fornirle nei successivi 30 giorni. La richiesta deve essere fatta con lettera raccomandata con avviso di ricevimento (articolo 30).

Il procedimento si chiude con l'emanazione dell'atto amministrativo; ma può darsi che la amministrazione a cui è stata presentata istanza per il provvedimento si astenga dal provvedere. Il privato in tal caso può con atto per ufficiale giudiziario, trascorsi 90 giorni dalla presentazione dell'istanza, chiedere all'amministrazione che voglia provvedere. Se questo termine decorre inutilmente, la istanza si ha per rigettata (articolo 32).

In relazione alla conclusione del procedimento è contemplata l'ipotesi di incompatibilità della persona preposta all'ufficio in rapporto all'atto da emanare, incompatibilità che può ricorrere se si tratta di organo collegiale, nei confronti di qualcuno dei membri di esso. Nell'uno e nell'altro caso è consentita l'astensione, con disciplina delle norme per la sostituzione (articolo 33), mentre in caso di mancanza dell'esercizio del diritto di astensione è dato alla parte interessata di chiedere la sostituzione (articolo 34).

L'ipotesi normale della fine del procedimento si ha con la emanazione dell'atto amministrativo.

Il provvedimento amministrativo deve rivestire la forma scritta, se una forma diversa non sia imposta dalla natura dell'atto (articolo 35). Esso deve contenere: 1) l'intestazione della autorità da cui è emesso; 2) l'enunciazione dei fatti che vi hanno dato origine; 3) gli estremi degli atti preparatori intervenuti nel procedimento; 4) l'indicazione delle norme giuridiche sulle quali si fonda; 5) il dispositivo; 6) la data; 7) la sottoscrizione con l'indicazione espressa del nome e della qualifica di chi firma. È obbligatoria infine la motivazione espressa sempre che siano respinte istanze sulle quali l'amministrazione era tenuta a provvedere, ovvero si venga a restringere la sfera delle libertà e dei diritti individuali (articolo 36).

All'atto amministrativo, quale provvedimento espresso, è equiparato il comportamento univoco dell'amministrazione; all'incontro il semplice silenzio non ha valore di dichiarazione

tacita, salvo che la legge non lo contempra attribuendo ad esso un determinato significato (articolo 37).

L'atto amministrativo appunto perchè emana dall'amministrazione come potere ha una sua particolarità, quella della esecutorietà senza necessità di accertamento giudiziale. Anzi se l'amministrazione ha il potere di liquidare i propri crediti di diritto pubblico, si applicano le disposizioni relative alla riscossione delle imposte dirette (articolo 41).

Altra particolarità è l'efficacia eventualmente retroattiva attribuita all'atto amministrativo, se avente natura meramente dichiarativa, o se emesso in sostituzione di atti annullati o revocati per vizio di forma; o se producente effetti favorevoli al soggetto cui si riferiscono; semprechè i relativi presupposti esistessero già alla data a cui si fa risalire l'efficacia dell'atto e semprechè la retroattività non leda diritti o interessi legittimi di altri soggetti (articolo 38).

Interesse particolare ha la determinazione del momento in cui possa dirsi acquisita la conoscenza dell'atto amministrativo, donde le norme sulla notificazione o pubblicazione di esso.

Alle persone a cui l'atto direttamente si riferisce deve il medesimo essere integralmente comunicato mediante consegna o trasmissione di copia secondo le norme regolamentari, ed in mancanza di queste, mediante raccomandata con avviso di ricevimento, ovvero mediante notifica a mezzo di ufficiale giudiziario o messo comunale. Nel caso di rilevante numero di destinatari, o per la difficoltà di identificarli, si procede alla notificazione per pubblici proclami, mentre nei confronti dei dipendenti dalla pubblica amministrazione la notificazione è sostituita dalla pubblicazione del provvedimento per estratto nel bollettino ufficiale dell'amministrazione stessa, salvo sempre il diritto della parte interessata di ottenere copia del provvedimento (articolo 39).

Nei confronti degli interessati non menzionati nell'atto, vale come notifica la pubblicazione secondo le modalità stabilite dalle singole disposizioni di legge, con l'avvertenza che la stessa deve essere rinnovata se già avvenuta per particolari effetti, prima che l'atto sia sta-

to sottoposto ad approvazione oppure a visto (articolo 40).

Dopo la fine del procedimento con l'emanazione dell'atto amministrativo, è contemplato il riesame del provvedimento emanato, sia ad iniziativa dell'amministrazione stessa, per procedimento di ufficio, sia ad iniziativa della parte interessata, in forma di ricorso amministrativo.

Il tema si ricongiunge a quello della eventuale invalidità dell'atto amministrativo, che può essere affetto da nullità, ovvero da illegittimità, ovvero da vizi di merito.

La nullità suppone la mancanza di qualità di organo della pubblica amministrazione nella persona che avrebbe emanato l'atto amministrativo, ovvero l'assoluta incompetenza dell'organo per aver provveduto su materia totalmente estranea alla sfera di attribuzione dell'amministrazione cui appartiene.

Altri casi di nullità sono quelli della *vis absoluta* per effetto della quale l'atto sia stato emanato, ovvero quello della impossibilità assoluta dell'oggetto, ovvero infine dell'essere questo contrario alla legge penale (articolo 42).

La illegittimità si riannoda ai noti concetti della incompetenza, dell'eccesso di potere e della violazione di legge (articolo 43), contrapponendosi ai vizi di merito, attinenti alla opportunità o equità amministrativa e alle regole di buona amministrazione (articolo 44).

Si intende che la nullità può essere in ogni tempo rilevata e riconosciuta. All'incontro particolari regole sono dettate relativamente ai vizi di legittimità e di merito mediante gli istituti della revoca e dell'annullamento nell'esercizio del potere di riesame di ufficio da parte dell'amministrazione, nonché mediante la disciplina del ricorso amministrativo.

A cominciare dalla revoca, questa spetta alla stessa autorità che ha emanato l'atto e può essere esercitata sia per motivi di legittimità, che per vizi di merito, entro l'anno dalla emanazione dell'atto. Questo potere di revoca può essere inoltre esercitato per intervenuto mutamento nelle condizioni di fatto, ovvero per sopraggiunte esigenze di interesse pubblico. Ipotesi a parte è il venir meno di una delle condizioni per l'emanazione dell'atto la cui sussistenza sia al tempo stesso necessaria per la

continuazione del rapporto. In questa ipotesi l'esercizio della revoca diventa di obbligo (articolo 45).

Dalla revoca così regolata si differenzia l'annullamento di ufficio, che spetta all'autorità gerarchicamente superiore e può essere motivata sia per vizi di legittimità, sia per vizi di merito. L'esercizio di questo potere è anch'esso subordinato al limite di tempo di un anno dalla emanazione dell'atto (articolo 45).

Cade questo limite nel caso di annullamento di ufficio da parte del Presidente della Repubblica, poichè questi, in base peraltro a soli vizi di legittimità, può esercitare l'annullamento in qualunque tempo su proposta del Ministro competente, sentito il Consiglio di Stato. Il decreto del Presidente della Repubblica è suscettibile di ricorso in sede di legittimità al Consiglio di Stato, ovvero allo stesso Presidente della Repubblica in sede di ricorso straordinario (articolo 46).

Sia la revoca che l'annullamento hanno effetto dalla data dell'atto revocato o annullato. Ma se la revoca è determinata da mutamento nelle condizioni di fatto o da nuove esigenze di interesse pubblico, ovvero dal venir meno di una delle condizioni richieste per la sua emanazione, l'effetto di essa prende data dal momento in cui è pronunziata (articolo 48).

La revoca trova un ostacolo nei diritti quesiti, non essendo ammesse quando si tratta di provvedimenti costitutivi di capacità o di diritti che l'amministrazione non abbia il potere di sopprimere o limitare. Eguale ostacolo costituisce, non solo per la revoca ma anche per l'annullamento, il tempo trascorso o altra circostanza per cui sia la revoca che l'annullamento risultino contrari all'interesse pubblico o manifestamente iniqui (articolo 47).

Nessuna indennità è dovuta per l'annullamento o per la revoca degli atti amministrativi, salvo clausole speciali in essi contenute, ma se si tratta di un atto di concessione spetta la indennità in relazione alla costruzione di impianti o di altre opere di carattere permanente a cui la concessione abbia dato luogo; resta in ogni caso impregiudicata l'eventuale azione di responsabilità, ove ne ricorrano gli estremi (articolo 49).

COMM. SPEC. NORME GEN. AZIONE AMM.

2ª SEDUTA (23 gennaio 1957)

Alla ipotesi di invalidità dell'atto amministrativo per vizi di legittimità si ricongiunge nell'ambito dei poteri di ufficio dell'Amministrazione l'istituto della convalida. L'autorità amministrativa infatti può convalidare l'atto viziato da illegittimità, mediante un nuovo atto che contenga la menzione del vizio, dichiarando di volerlo eliminare. L'effetto della convalida prende data dal provvedimento relativo; ma può essere fatto retroagire alla data dell'atto convalidato se si tratta di illegittimità derivante da un vizio di forma (articolo 51).

È contemplata infine la conversione dell'atto nullo o illegittimo in un atto diverso del quale contenga i requisiti di forma e di sostanza, qualora l'autorità tale diverso atto avrebbe voluto se avesse conosciuto la nullità o illegittimità dell'atto emanato (articolo 52).

Parallelamente al riesame di ufficio dell'atto amministrativo di cui sinora si è detto, simile riesame può avvenire su ricorso della parte interessata.

Precede la norma secondo cui in calce ad ogni provvedimento amministrativo deve essere fatta menzione dell'autorità alla quale contro esso è dato ricorso, e del termine per ricorrere (articolo 54).

Una prima forma di ricorso in sede amministrativa è quella contro i provvedimenti dell'autorità inferiore a quella superiore, nota sotto il nome di ricorso gerarchico. Allo stesso è ammessa la parte interessata, alla quale è assegnato all'uopo il termine di trenta giorni dalla notificazione o comunicazione del provvedimento ovvero dalla data della integrale cognizione di esso, termine che diventa di giorni quaranta quando si tratti di parte che benchè interessata non sia menzionata nell'atto, nel qual caso il termine decorre dalla pubblicazione del provvedimento stesso. Il ricorso viene comunicato dalla stessa autorità che lo ha ricevuto ovvero per disposto della stessa notificato a cura del ricorrente alle parti controinteressate, alle quali è assegnato il termine di giorni venti per la presentazione di deduzioni e documenti. Ove la decisione del ricorso ritardi di oltre novanta giorni dalla presentazione di esso, il ricorrente è ammesso a farne richiesta per atto di ufficiale giudiziario.

E se decorrono altri trenta giorni senza che la decisione sia intervenuta, il ricorso s'intende rigettato (articolo 56).

Le stesse norme si applicano nel caso di ricorso gerarchico improprio, nel caso cioè di ricorso all'autorità amministrativa ammesso dalla legge contro atti di Enti pubblici o di organi collegiali, comunque all'infuori del rapporto di gerarchia.

È poi determinato che quando la legge ammette contro il provvedimento del Ministro il ricorso al Governo, sullo stesso provvede con decreto il Presidente del Consiglio (articolo 58).

Altra forma di ricorso in sede amministrativa è quella del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ammesso contro i provvedimenti definitivi, tali perchè emanati in seguito a ricorso gerarchico dall'autorità superiore, ovvero perchè emanati da organi sottratti alla gerarchia, ovvero atti dichiarati definitivi dalla legge, benchè emessi da autorità inferiori, ovvero a queste attribuiti per legge in modo esclusivo (articoli 57 e 59).

Il ricorso straordinario è alternativo col ricorso in sede giurisdizionale secondo le norme all'uopo stabilite (articolo 60). Esso è soggetto al termine di 120 giorni, entro il quale deve essere depositato presso il Ministero competente, previa notifica all'autorità dalla quale l'atto impugnato è stato emanato ed alle parti direttamente controinteressate, rimanendo assorbito l'obbligo della prima di dette notificazioni se l'autorità da cui l'atto emana è lo stesso Ministero presso il quale deve essere effettuato il deposito.

I controinteressati sono ammessi a presentare deduzioni e documenti entro 60 giorni dalla ricevuta notifica, essendo poi tenuto il Ministero nei successivi 60 giorni a trasmettere il ricorso istruito, insieme con gli atti e con i documenti al Consiglio di Stato, che è tenuto a dare il suo parere in adunanza generale. Deve quindi seguire la proposta di decisione del Ministro competente al Presidente della Repubblica, proposta che se difforme dal parere del Consiglio di Stato, deve essere sottoposta al Consiglio dei ministri (articolo 61).

Decorso l'anno dal deposito del ricorso straordinario senza che il ricorrente abbia avuto comunicazione della decisione su esso, egli può

nei 60 giorni successivi proporre ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale per gli stessi motivi dedotti nel ricorso straordinario, provvedendo poi il Consiglio di Stato in Camera di consiglio (articolo 61).

Contro il decreto del Presidente della Repubblica che decide sul ricorso straordinario è ammesso il ricorso giurisdizionale di legittimità al Consiglio di Stato, per incompetenza del Ministero che ha istruito il ricorso, ovvero per vizio del procedimento, ovvero per vizi di forma del decreto presidenziale. Altro rimedio ammesso è la revocazione, secondo le norme stabilite per atti giurisdizionali, in quanto applicabili (articolo 62).

È ammessa in sede di ricorso amministrativo la domanda di sospensione del provvedimento impugnato. Ma limitata a determinati casi è la possibilità di rimedio qualora l'autorità adita non provveda su simile domanda. Infatti soltanto nei casi di ricorso amministrativo che debba obbligatoriamente precedere quello giurisdizionale, se l'autorità adita non provvede entro 15 giorni sulla domanda di sospensione, questa può essere concessa dall'Organo competente a conoscere del ricorso giurisdizionale contro il provvedimento definitivo (articolo 63).

Queste disposizioni hanno nella maggior parte carattere di norme suppletive, e nel caso di prefissione di termini all'amministrazione non sempre è dato un rimedio diretto per la loro inosservanza, il che non deve meravigliare agendo l'amministrazione come potere.

La esposizione dettagliata che precede consente di additare alcune considerazioni, talune di carattere generale in rapporto alla struttura dell'intero disegno di legge, altre di carattere particolare.

Nell'insieme la struttura si presenta conforme a quella di un Codice di rito, presentando una certa simmetria col Codice di rito processuale civile.

Ricorre infatti preliminarmente la disciplina dei presupposti del rapporto amministrativo (competenza) a somiglianza di quanto avviene per il rapporto processuale.

Sono poi regolati similmente a questo sia lo svolgimento del rapporto, con alcune garanzie che rammentano quelle previste nella fase

istruttoria del rapporto processuale, sia la fine del rapporto con l'atto amministrativo, che fa riscontro alla sentenza, e di cui a somiglianza di questa viene determinato il contenuto. Così infine ai mezzi di impugnativa della sentenza fanno riscontro sia il riesame di ufficio (trattandosi di funzioni dell'amministrazione come potere), sia i ricorsi amministrativi della parte interessata.

Da questo primo rilievo potrebbe discendere la considerazione sulla opportunità o meno della inserzione di norme prevalentemente a carattere di diritto sostanziale, come quelle circa la distinzione tra nullità e illegittimità, a parte il considerare se convenga immobilizzare il processo di sviluppo del concetto dell'eccesso di potere in continua formazione nella giurisprudenza.

Scendendo a qualche accenno particolare, e cominciando dai presupposti del rapporto, sembra che la Commissione dovrà per quanto riguarda la competenza soffermarsi su una eventuale applicazione del principio dell'errore scusabile, ove sia stato adito un Organo o Ente che non faccia parte della stessa amministrazione o dello stesso Ente cui appartenga l'autorità competente.

Potrà anche la Commissione considerare, nell'ambito dei presupposti del rapporto, se nella disciplina degli organi individuali, in tema di delega, non contraddica per ipotesi alla inderogabilità della competenza (articolo 3), l'ammissibilità di delega dell'autorità superiore all'autorità inferiore in modo permanente delle sue attribuzioni in determinate materie (articolo 9). Così pure potrà considerare se le norme sul dovere di obbedienza non debbano coordinarsi con le disposizioni della recente legge 11 gennaio 1956, n. 17, sullo « Statuto degli impiegati civili dello Stato ».

In tema di organi collegiali potrà attirare l'attenzione della Commissione la disciplina delle votazioni (articolo 17), per stabilire se del caso la prevalenza della richiesta di scrutinio segreto su ogni altra forma di votazione, e il numero dei voti occorrenti per la richiesta dell'una o dell'altra forma di votazione.

Passando allo svolgimento del rapporto, potrà la Commissione considerare se in tema di rappresentanza della parte interessata presso l'autorità non possa essere preferibile una

norma più uniforme, riconoscendo al rappresentante munito di delega anche se non professionista, la rappresentanza ad ogni effetto nella trattazione dell'affare.

Procedendo oltre, per quanto riguarda la fine del procedimento con l'emanazione dell'atto amministrativo, vedrà la Commissione se convenga mantenere la disposizione secondo cui questo debba avere efficacia dalla data della notificazione, potendo all'incontro tale data ritenersi operativa soltanto agli effetti della decorrenza dei termini per il ricorso, donde la eventuale soppressione del primo comma dell'articolo 48.

Particolare attenzione probabilmente la Commissione farà convergere sulla norma dettata per la « convalida » in quanto l'effetto di questa si voglia far retroagire alla data di emanazione dell'atto convalidato indipendentemente dalla ipotesi che avverso l'atto illegittimo sia stata proposta impugnativa e che intanto l'atto illegittimo abbia avuto esecuzione in pregiudizio del privato.

Eguale attenzione probabilmente sarà portata sul criterio di distinzione tra revoca e annullamento, che il disegno di legge fa dipendere da ragioni soggettive, a seconda che l'autorità sia la stessa che ha emanato l'atto, ovvero quella superiore, anziché da ragioni oggettive, attinenti alla natura del vizio, se di merito, o di legittimità.

In tema di impugnativa attirerà probabilmente l'attenzione della Commissione l'articolo 58 per quanto concerne la disposizione secondo cui la decisione del ricorso contro il provvedimento del Ministro al Governo è devoluta al Presidente del Consiglio, il che potrebbe essere in contrasto con le norme della Costituzione (articolo 95).

Eguale attenzione potrà attirare l'attenzione della Commissione la disposizione dell'articolo 61 secondo cui in tema di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, subentrando come organo decidente il Consiglio di Stato per inutile decorso del termine di un anno dal deposito del ricorso, il procedimento debba svolgersi in camera di consiglio, anziché nelle forme ordinarie.

Tema particolare di esame potrà essere l'ammissibilità del ricorso straordinario al Presi-

dente della Repubblica, contro il decreto dello stesso Presidente della Repubblica per l'esercizio del potere in qualunque tempo di annullamento degli atti illegittimi (articolo 46).

Si potrà anche considerare se sia accettabile il principio che ammette la conversione di un atto amministrativo addirittura nullo (non semplicemente illegittimo) per quanto la disposizione intera potrebbe forse esulare dal disegno di legge, per il carattere della materia, piuttosto di diritto sostanziale.

Questi i punti di maggiore rilievo, specialmente se si tiene conto di quelle norme che anziché rispecchiare l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale si presentano con caratteri di novità.

Altre considerazioni potrebbero presentarsi per eventuali variazioni di forma, o anche per la introduzione di qualche norma aggiuntiva, come per esempio relativamente alle modalità di presentazione del ricorso gerarchico.

Il disegno di legge costituisce un pregevole progresso nel processo di formazione del diritto positivo ed appassionerà certamente i membri della Commissione, per il vivo interesse che esso suscita. Il relatore ne augura l'approvazione con i miglioramenti che si riterranno del caso.

CORNAGGIA MEDICI. La relazione che abbiamo ora ascoltato è così profonda e così tecnica, così scientifica che esige, anche per un rispetto verso di lei, signor Presidente, un esame approfondito che ci consenta di esprimere una opinione più meditata di quella che potremmo esprimere dopo una semplice lettura.

PRESIDENTE, *relatore*. Ringrazio il senatore Cornaggia Medici delle sue parole.

ZELIOLI LANZINI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Ringrazio anch'io il Presidente la cui relazione, mi pare, ha toccato tutti i punti di maggiore importanza. Il presente disegno di legge venne a suo tempo presentato dal deputato De Francesco al quale non va tolto il merito di aver presentato alla Camera questo disegno di legge giacente negli uffici del Governo, perchè fosse portato a compimento più

COMM. SPEC. NORME GEN. AZIONE AMM.

2ª SEDUTA (23 gennaio 1957)

celermente. I colleghi sanno che quando un disegno di legge deve essere proposto dal Governo occorrono i pareri dei vari ministeri poichè le amministrazioni di qualsiasi settore sono gelose delle loro competenze e prerogative e temono sempre di vedersi esautorate. È bene che questo si sappia. Ed è bene che si sappia anche che alla Camera il procedimento ha avuto uno svolgimento molto celere per il fatto — e di questo va data lode ai colleghi della Camera — che in quel ramo del Parlamento si è pensato di costituire una Commissione speciale dalla quale è stato tratto fuori un comitato ristretto di veri e propri giuristi amministrativisti, quasi tutti docenti universitari, i quali hanno studiato tutti i problemi, li hanno incasellati secondo criteri non solo di ordine dottrinario ma anche secondo criteri di ordine pratico, rituale, in ciò seguendo quella giurisprudenza che ormai è consacrata dal Consiglio di Stato. I nostri colleghi della Camera infatti, hanno recepito nel disegno di legge tutte quelle nozioni e norme che, convalidate da giudicati precedenti, vengono accettate ormai dal Consiglio di Stato medesimo. Il disegno di legge, così completato, è stato poi da quel comitato ristretto proposto alla Commissione plenaria che lo ha approvato.

Ora io ritengo che il lavoro della Commissione del Senato sarà molto semplificato dal precedente esame della Camera e non richieda

la formazione di un comitato ristretto; vi sono qui dei giuristi insigni, i quali potranno portare il loro valido contributo in queste questioni che non sono squisitamente di diritto sostanziale, ma di applicazione pratica; e penso anche che gli onorevoli senatori vorranno benevolmente aderire all'invito — credo del Presidente e comunque del Governo — di voler studiare con passione questi argomenti e di essere preparati per la prossima seduta, allo scopo di varare celermente il provvedimento, modificando là dove riterranno di modificarlo e rimandandolo in tal caso entro breve tempo alla Camera. Così esso potrà al più presto divenire legge, cosa questa da tutti vivamente attesa.

PRESIDENTE, *relatore*. Se non vi sono altre osservazioni, il seguito della discussione su questo disegno di legge viene rinviato alla prossima seduta, in modo di dar tempo agli onorevoli colleghi di poterlo esaminare con la massima tranquillità, insieme alla relazione che ho avuto l'onore di esporre.

*(Così rimane stabilito).*

*La seduta termina alle ore 18,15.*

DOTT. MARIO CARONI

Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari