

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2621

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MAURIZIO TURCO, BELTRANDI, BERNARDINI,
FARINA COSCIONI, MECACCI, ZAMPARUTTI**

Modifica all'articolo 13 della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente l'applicazione delle disposizioni sulla partecipazione al procedimento amministrativo alle amministrazioni ad ordinamento militare

Presentata il 17 luglio 2009

ONOREVOLI COLLEGHI! — Tra gli obiettivi perseguiti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, sul procedimento amministrativo, un ruolo di primo piano riveste l'attuazione del principio di trasparenza, inteso nella duplice accezione di rendere conoscibile all'esterno l'iter seguito dalla pubblica amministrazione al fine dell'adozione del provvedimento, ma anche come espressione della volontà di rendere permeabile il processo decisionale pubblico al contributo e alle istanze e, più in generale, alle sollecitazioni e all'apporto collaborativo dei privati. Ciò all'evidente e benefico effetto di pervenire a un provvedimento amministrativo il più possibile concordato,

e dunque condiviso, nonché di ridurre il contenzioso sullo stesso provvedimento.

In quest'ottica, la legge n. 241 del 1990 disciplina, al capo III (articoli da 7 a 13) la cosiddetta «partecipazione al procedimento», prevedendo una serie di istituti diretti a dare effettiva attuazione a tale metodo di azione.

Si tratta della comunicazione di avvio del procedimento (articoli 7 e 8); dei diritti di intervento e di partecipazione degli interessati (articoli 9 e 10); della previa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (articolo 10-bis); degli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento (articolo 11); della disciplina dei

procedimenti relativi ai provvedimenti attributivi di vantaggi economici (articolo 12).

Il primo di tali istituti trova la propria fonte nel citato articolo 7, il quale prescrive che l'amministrazione deve, di norma, comunicare l'avvio del procedimento ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, a quelli che per legge devono intervenire e, infine, ai soggetti a carico dei quali il provvedimento può produrre effetti pregiudizievoli.

La *ratio* dell'istituto è quella di consentire al cittadino interessato di partecipare al procedimento amministrativo che lo riguarda fin dal momento del suo concreto avvio o, quantomeno, di inserirsi in una fase che non sia avanzata o, peggio, conclusiva, altrimenti risultando del tutto eluse le finalità partecipative e di trasparenza dell'azione amministrativa perseguite dalla legge.

Ferma restando tale premessa, gli articoli 7 e 8 della legge n. 241 del 1990 cercano tuttavia di mediare tra le esigenze di partecipazione e di trasparenza, che inducono a conferire carattere tendenzialmente generale alla comunicazione in commento, e quelle di economia e di celerità procedimentale, parimenti espresse dalla disciplina sul procedimento, ma che rispetto all'obbligo in esame si presentano come antitetico.

Esito di tale bilanciamento di interessi è la previsione secondo la quale la pubblica amministrazione può legittimamente pretermettere l'adempimento in oggetto allorché il medesimo risulti eccessivamente gravoso o dispendioso o, comunque, incompatibile con particolari esigenze di celerità sussistenti nella specifica circostanza.

Tanto premesso, pur nella chiarezza della normativa descritta, il Ministero della difesa ha generato la contraria prassi amministrativa — che non è eccessivo definire « *contra legem* » — di decretare il trasferimento dei militari senza farlo precedere dalla prescritta comunicazione di avvio del procedimento.

Causa e supporto di tale palese elusione della legge a danno dei cittadini che vedono la divisa è un nutrito filone di

decisioni del giudice amministrativo che — collocando il provvedimento di trasferimento di un militare nel « *genus* » degli ordini — ne fa (ingiustificatamente) conseguire l'arbitraria disapplicazione della pur chiara disciplina dettata dalla legge n. 241, del 1990 in materia di partecipazione del privato al procedimento amministrativo.

Infatti, la legge n. 241 del 1990 sul procedimento non esenta affatto la scala gerarchica militare dall'osservanza delle predette formalità, nemmeno in materia di trasferimenti e, se vogliamo, di ordini. L'articolo 13 della legge in esame (rubricato « Ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione »), infatti, esclude l'applicazione dei descritti istituti di partecipazione solo nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione (comma 1) e nei confronti dei procedimenti tributari (comma 2).

Al di fuori di questi casi, invece, riprende efficacia la regola generale di far precedere l'azione amministrativa dall'obbligatorio avviso all'interessato.

Nonostante la chiarezza anche di questa norma, l'orientamento dei giudici amministrativi è nel senso che sarebbe la natura stessa dell'ordine, quale atto amministrativo a forma libera, a impedire, già sul piano concettuale, di immaginare che esso debba essere preceduto dall'avviso di procedimento ovvero che presupponga un'istruttoria all'interno della quale acquisire le osservazioni del destinatario.

Tale opinabile considerazione — priva di qualsiasi supporto normativo — è però smentita dal semplice buon senso che ritiene inammissibile che un militare in quanto tale possa essere trasferito di sede, senza preavviso, da una parte all'altra del territorio nazionale e che avverso il relativo procedimento egli non vanti i medesimi diritti di partecipazione riconosciuti agli altri cittadini.

Ovviamente, sempre il buon senso fa salve le speciali ragioni di celerità procedimentale che talvolta giustificano la mancata comunicazione dell'avvio del proce-

dimento e che la legge n. 241 del 1990 già fa salve all'articolo 7.

Tanto premesso, con la presente proposta di legge si intende specificare — in modo che non vi siano più dubbi e incertezze al riguardo — che le norme sulla partecipazione si applicano anche alle pubbliche amministrazioni ad ordinamento militare, come del resto intese pre-

scrivere il legislatore del 1990 allorché disciplinò in via generale il procedimento amministrativo.

La presente proposta di legge consta, quindi, di un unico articolo che introduce il comma 2-*bis* del citato articolo 13 della legge n. 241 del 1990, così esplicitando l'ambito di applicazione del capo III della legge medesima.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. All'articolo 13 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«*2-bis.* Le disposizioni del presente capo si applicano alle pubbliche amministrazioni ad ordinamento militare anche nei rapporti tra queste e il personale dipendente ».

