

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

64° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 LUGLIO 1990

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente ELIA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica» (2017)

(Rinvio del seguito della discussione)

PRESIDENTE Pag. 8

«Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai

documenti amministrativi» (2226), approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 2, 5, 6 e passim

ACONE (PSI), relatore alla Commissione 6

GALEOTTI (PCI) 2

GASPARI, ministro per la funzione pubblica . 7

PASQUINO (Sin.-Ind.) 4, 5

PONTONE (MSI-DN.) 6

I lavori hanno inizio alle ore 10,20.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

**«Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi» (2226), approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito della discussione e rinvio)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo la discussione generale, sospesa nella seduta del 10 luglio.

GALEOTTI. Signor Presidente, questo disegno di legge è indubbiamente un complesso di norme di grande interesse che vuole mettere finalmente ordine nel procedimento amministrativo. Tuttavia ritengo che vi sia una questione che debba essere chiarita meglio di quanto sia stato fatto fino ad ora: mi riferisco alla portata del provvedimento e agli effetti che esso dovrebbe produrre nella pubblica amministrazione. Mi sembra infatti che si configurino tre regimi.

Per quanto riguarda le amministrazioni dello Stato mi sembra che le innovazioni al procedimento amministrativo che vengono introdotte con le norme al nostro esame richiedano ulteriori norme di attuazione perchè ad oggi, rispetto a questa che sarebbe una legge di carattere generale, vi sono leggi speciali che regolano singoli procedimenti relativi a questa o a quella amministrazione dello Stato. Pertanto, sulla base dei principi contenuti nel disegno di legge n. 2226 e quindi sulla base della regolamentazione generale del procedimento amministrativo, c'è bisogno di adeguare e di modificare i singoli procedimenti ad oggi in vigore. A questo proposito l'attuazione per quello che riguarda lo Stato e le sue amministrazioni (centrali e periferiche) è demandata ad altre disposizioni che dovranno succedersi nel tempo senza che con questo disegno di legge siano fissati dei termini precisi. Naturalmente ciò avverrà successivamente all'approvazione del provvedimento in esame. E questo è il primo regime.

C'è poi un secondo regime che riguarda le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano. Infatti all'articolo 29, contenuto nel capo «Disposizioni finali», nel secondo comma si dice che: «Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella legge medesima». Con ciò si dà un'indicazione tassativa. Per quello che riguarda invece le Regioni a statuto ordinario, il primo comma dello stesso articolo 29 stabilisce che

queste Regioni «regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essa contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico. Tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia». Pertanto, le Regioni a statuto ordinario, in attesa di approvare disposizioni che si ispirino ai principi contenuti nel disegno di legge n. 2226, sono tenute ad adeguarsi ai principi desumibili dal provvedimento stesso in quanto tali principi vengono considerati principi generali dell'ordinamento giuridico. E questi sono gli altri due regimi.

Non c'è dubbio che per quanto concerne le Regioni a statuto ordinario questa norma creerà dei grossi problemi, perchè esse dovranno immediatamente osservare ed applicare alla loro attività amministrativa, come principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, i principi desumibili dal provvedimento; non bisogna dimenticare infatti che le Regioni in generale hanno leggi che regolano le materie di propria competenza e hanno stabilito, ognuna nella propria autonomia, procedimenti amministrativi nelle singole materie. Si troveranno pertanto in una situazione piuttosto complicata.

Mi chiedo inoltre se non si debba chiarire meglio anche una serie di norme di dettaglio in modo che non si vada a violare il principio di autoorganizzazione delle Regioni. Ciò sarebbe utile anche per evitare l'interpretazione delle singole Regioni con la conseguenza di provocare un contenzioso costituzionale. Sarebbe, cioè, utile chiarire quali sono i principi desumibili dalle disposizioni contenute nel disegno di legge che devono considerarsi principi generali dell'ordinamento giuridico immediatamente vincolanti per le amministrazioni regionali al fine di stabilire i procedimenti amministrativi.

Questo per quanto concerne le Regioni a statuto ordinario.

Mi chiedo però se non sia possibile introdurre per tali Regioni un termine analogo a quello previsto per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano.

Come ho già ricordato all'inizio, bisogna sottolineare che per le amministrazioni dello Stato in fondo non vi è alcun termine per l'attuazione delle norme contenute nel provvedimento al nostro esame. Mi chiedo perciò se non sia opportuno valutare più attentamente la situazione, tenendo nel dovuto conto le difficoltà di applicazione della nuova normativa. Si corre infatti il rischio che tali norme (che indubbiamente sono estremamente interessanti ed innovative) finiscano per essere disapplicate nell'amministrazione dello Stato. In sostanza, si corre il rischio che l'attuazione di tali norme sia affidata a disposizioni successive e che ciò avvenga con notevole ritardo. Tutti noi sappiamo che, indipendentemente dalla volontà politica, troppo spesso la burocrazia impedisce o quanto meno frena qualsiasi processo di rinnovamento.

Certamente le norme al nostro esame contengono principi innovativi, soprattutto per quanto concerne la regolamentazione del procedimento amministrativo, in particolare il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Quindi, pur confermando un giudizio positivo su questo disegno di legge, ritengo che sia opportuno valutare a fondo la portata del

provvedimento e considerare anche i possibili riflessi che esso avrà sulle amministrazioni pubbliche. Dobbiamo fare il possibile affinché la normativa sia resa operativa e completa, ma nello stesso tempo dobbiamo tener conto anche delle difficoltà che potrebbero derivare da una sua introduzione repentina nella nostra realtà giuridica. Infatti, quando si agisce senza tener conto della realtà, la realtà stessa trova il modo di rivalersi: indubbiamente ci troviamo di fronte ad una disciplina innovativa, ma ciò non può esimerci dal tener conto della concreta realtà dei fatti. Ritengo indispensabile riflettere su tale questione.

Preannuncio che, nel momento in cui esamineremo i singoli articoli, presenterò proposte più precise a tale proposito, anche in forma emendativa. Voglio precisare che mi riservo eventualmente di presentare alcuni emendamenti perchè ritengo che i rilievi da me testè svolti abbiano un notevole valore. Se però i colleghi converranno sull'opportunità di approfondire e migliorare alcuni aspetti, si potrà comunque giungere ad un accordo.

PASQUINO. Ritengo che questo sia un disegno di legge particolarmente importante e ricco di spunti innovativi. Esso quindi merita tutta l'attenzione che gli stiamo riservando, conseguente anche all'ampia, documentata e puntuale relazione del senatore Acone.

Ritengo però che non sia produttivo soffermarsi sui problemi dell'amministrazione e sui rapporti tra l'amministrazione ed il cittadino, che pure rappresentano un aspetto importante. Credo, infatti, che dal dibattito svoltosi sia emerso un consenso pressochè unanime su tale aspetto.

Voglio ricordare che il disegno di legge risponde ad esigenze variamente manifestate nell'ambito dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione. Tali esigenze in Italia sono avvertite in modo particolarmente bruciante, data la notoria incapacità o non volontà dell'amministrazione di rispondere alle richieste del cittadino. Credo che il provvedimento al nostro esame in qualche modo renda giustizia di tale problema.

In questa fase mi limito ad esprimere la mia sostanziale adesione ai principi ispiratori del disegno di legge, con l'auspicio di arrivare rapidamente all'esame dell'articolato, precisando fin da ora che mi riserverò di richiamare particolarmente l'attenzione della Commissione su alcuni aspetti.

Credo che il disegno di legge abbia bisogno di alcune precisazioni per quanto riguarda la responsabilità, i termini entro i quali l'amministrazione deve rispondere ai cittadini e le sanzioni previste in caso di mancata risposta. A mio parere questi sono i punti più rilevanti, sui quali fin da ora mi riservo di presentare alcuni emendamenti.

Auspico comunque che si proceda rapidamente per evitare che il disegno di legge invecchi. Infatti i problemi si possono ulteriormente accumulare nel corso del tempo, mentre in questo momento è necessario dare una sana accelerazione al nostro dibattito, esaminando in modo puntuale e preciso gli articoli del provvedimento.

Richiamo inoltre l'attenzione della Commissione sul fatto che sarà necessario tener conto delle osservazioni che saranno formulate dalla Commissione per le questioni regionali.

PRESIDENTE. Senatore Pasquino, l'opportunità di attendere le osservazioni della Commissione per le questioni regionali mal si concilia con l'auspicio - da lei poc'anzi formulato - di procedere al più presto all'esame dell'articolato.

PASQUINO. Signor Presidente, non possiamo non tener conto di tali osservazioni, ma voglio precisare che esse attengono agli ultimi articoli del provvedimento.

PRESIDENTE. Debbo attirare l'attenzione della Commissione sul fatto che l'articolo 29 del disegno di legge al nostro esame riproduce in larga misura l'articolo 30 del provvedimento presentato alla Camera dei deputati e ciò suscita in me notevoli perplessità. Infatti i principi generali dell'ordinamento dovrebbero vincolare sin da ora le Regioni a statuto speciale e le province autonome, in base ai principi vigenti anche in materia di legislazione esclusiva.

Riscontriamo invece una strana differenziazione: nel provvedimento si afferma che le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano dispongono di un anno di tempo per adeguarsi alle previsioni, mentre per le Regioni a statuto ordinario le disposizioni sono immediatamente operative e quindi direttamente vincolanti anche nella legislazione di dettaglio; le previsioni cambiano qualora sia stata già emanata una legislazione di dettaglio.

In sostanza ci troviamo di fronte all'ipotesi di una situazione provvisoria, per la quale si afferma che le disposizioni contenute nel provvedimento operano direttamente fino a quando la Regione non legiferi in materia. Le Regioni stesse, nel momento in cui emaneranno tale legislazione, saranno vincolate dai principi generali, ma ciò crea notevole confusione. Infatti, i principi generali dell'ordinamento limitano la competenza esclusiva delle Regioni speciali, non la competenza concorrente delle Regioni a statuto ordinario. Nell'ambito della legislazione concorrente il limite è costituito dalle norme fondamentali emanate nelle singole materie.

È vero quindi che, nei limiti del possibile, sarebbe auspicabile evitare di modificare il provvedimento al nostro esame, ma è anche vero che esso non deve contenere elementi di incertezza e di confusione rispetto all'ordinamento. In particolare, non si deve creare confusione per quanto concerne le fonti del diritto, soprattutto in riferimento agli statuti speciali, che sono approvati con legge costituzionale.

Ritengo, quindi, opportuno riflettere attentamente su questi punti, a parte il parere della Commissione competente.

PASQUINO. Mi sembra che abbiamo raggiunto un accordo sostanziale su un punto specifico, quello concernente il trattamento non differenziato tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano. Queste ultime provvedono ad adeguare i loro rispettivi ordinamenti entro un anno e quindi dobbiamo sottoporre tutti i soggetti interessati allo stesso regime con disposizioni precise, concedendo un anno di tempo per adeguare i rispettivi ordinamenti. Mi era sembrato che la Commissione per le

questioni regionali avesse accettato tale proposta e comunque questa era la direzione di marcia in cui si muoveva.

Non ho capito poi il significato dell'articolo 30 del disegno di legge che credo si riferisca all'autocertificazione; ma forse sarà più opportuno affrontare tale aspetto durante l'esame dei singoli articoli.

PONTONE. A parte i rilievi fatti dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, ritengo che si debba considerare in maniera più approfondita il problema sollevato dall'articolo 29. In effetti potremmo esaminare in questa Commissione un emendamento che affronti la questione e di conseguenza equiparare gli effetti dell'entrata in vigore del provvedimento al nostro esame sia per le Regioni a statuto ordinario che per quelle a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano.

Ribadisco quindi l'opportunità di formalizzare un emendamento che potrà essere oggetto di ampia discussione nel momento in cui si esaminerà l'articolo 29.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, mi sembra che le osservazioni che ho svolto nella relazione introduttiva abbiano trovato conferma nell'andamento del dibattito. Condivido senz'altro alcune perplessità, quali quelle manifestate dal senatore Maffioletti nella seduta del 10 luglio scorso; egli in sostanza intendeva stabilire il giusto ambito della delegificazione e dell'affidamento ai regolamenti governativi della disciplina di diritti soggettivi o comunque di situazioni giuridiche di rilievo anche costituzionale. Al riguardo penso che potremo stabilire meglio l'ambito della delegificazione nel momento in cui ci occuperemo delle singole norme del disegno di legge. In quella sede potremo prendere in esame anche la proposta, fatta dallo stesso senatore Maffioletti, di una delega legislativa al Governo sulla quale per il momento preferisco non pronunziarmi. V'è l'esigenza che il disegno di legge in esame sia approvato in tempi molto brevi, visto che si tratta di un provvedimento innovativo importante, come ha detto il senatore Pasquino.

Per quanto riguarda l'articolo 29, dopo aver acquisito il parere della Commissione per le questioni regionali e sentito anche il Governo, che al riguardo dovrà fornire delle spiegazioni sul primo comma dell'articolo stesso rispetto al secondo comma, potrà presentarsi un emendamento per stabilire una normativa più giusta evitando una disparità tra la disciplina relativa alle Regioni a statuto ordinario e quella per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome.

In conclusione, in questa mia replica devo riscontrare un apprezzamento diffuso del provvedimento e su questo punto specifico vorrei fare l'unica precisazione che mi sembra doverosa in questa sede: il disegno di legge al nostro esame ha una indubbia importanza soprattutto perchè sottrae alla iniziativa della pubblica amministrazione delle materie e crea una serie di posizioni soggettive del cittadino che, in caso dovesse verificarsi quel fenomeno (paventato anche stamattina)

della disapplicazione della disciplina che andiamo predisponendo, consentiranno al cittadino stesso di mettere in moto la procedura voluta dalla legge che andiamo ad approvare. Si tratta di un salto di qualità notevole perchè amplia il novero dei doveri reali della pubblica amministrazione e rende, oltre che trasparente, effettiva la tutela nei confronti della pubblica amministrazione in un momento che non è ancora giurisdizionale.

Tralascio di entrare nei particolari dell'accesso ai documenti o dell'inizio dell'attività su autodenuncia perchè ritengo che di ciò ci occuperemo nell'esame delle singole disposizioni.

Nel complesso - lo ribadisco - riscontro un consenso diffuso che è un buon auspicio per la sollecita approvazione del provvedimento.

GASPARI, ministro per la funzione pubblica. Signor Presidente, questo provvedimento, come i colleghi sanno, è il frutto di un lavoro comune del Governo e della Commissione della Camera in cui è stato in particolare approfondito. Si tratta quindi di uno sforzo che il Parlamento ha cercato di compiere in un settore molto importante della vita amministrativa del paese, nel tentativo di adeguare la legislazione vigente alle mutate condizioni economiche e sociali.

Credo che il lavoro fatto qui al Senato dal relatore e dai senatori, che con autorevolezza e grande impegno sono intervenuti nella discussione, sia molto importante. Il Governo naturalmente è disponibile a tutti quei miglioramenti che verranno suggeriti e che potranno servire ad agevolare ed accelerare il raggiungimento dell'obiettivo che ci si è posti, quello cioè di semplificare innanzi tutto le procedure amministrative. Vi è infatti l'esigenza fondamentale di snellire al massimo l'azione amministrativa in maniera da corrispondere a quanto è avvenuto nel settore privato. Questo è un obiettivo che viene continuamente prospettato e che noi dobbiamo cercare di raggiungere nel miglior modo possibile.

Vi è un secondo aspetto che va considerato approfonditamente e a tale riguardo l'intervento del senatore Pasquino è stato molto chiaro: occorre tener presente l'elaborazione dei principi che sono immediatamente trasferiti agli enti locali territoriali, alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale ed alle province autonome.

Debbo precisare che l'importanza di questo aspetto è sottolineata anche dal fatto che alla Commissione per le questioni regionali, durante l'esame in prima lettura del disegno di legge, la relazione fu giustamente svolta dallo stesso presidente, onorevole Barbera, che, infatti, nella sua ampia relazione sottolineò l'importanza, anche sotto il profilo di ordine costituzionale, della normativa contenuta nel provvedimento al nostro esame.

In Senato però siamo costretti a registrare la mancata espressione di importanti pareri sul disegno di legge. Infatti, mi risulta che la Commissione affari esteri, la Commissione difesa, la Commissione finanze e tesoro non hanno ancora espresso il parere di competenza. Soprattutto non è ancora pervenuto il parere della Commissione per le questioni regionali la quale, data la rilevanza del disegno di legge, sta procedendo ad un approfondimento della materia che mi auguro possa rapidamente concludersi.

Comunque, certamente è necessario tenere nella dovuta considerazione l'ambito di applicazione delle norme che ci accingiamo ad approvare.

Infine non dobbiamo dimenticare che il provvedimento è finalizzato a tutelare il cittadino, a fornirgli strumenti rapidi di azione ed anche certezza del diritto. Quindi il provvedimento racchiude in sé aspetti riformatori estremamente importanti, che elevano notevolmente il livello di democrazia reale esistente nel nostro Paese.

Proprio per tutti questi aspetti politici di notevole importanza, il provvedimento deve esser attentamente valutato, contemperando però tale valutazione con l'esigenza di rendere lo stesso immediatamente operativo. Il Governo è disponibile a collaborare con tutte le forze politiche per raggiungere nel miglior modo possibile questi obiettivi, che rappresentano l'interesse generale del Paese e dell'intera comunità nazionale.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, debbo sottolineare l'opportunità di prestare particolare attenzione ai rapporti fra le disposizioni contenute nel disegno di legge e quelle contenute in norme attualmente già in vigore. Tra l'altro alcune disposizioni legislative attualmente vigenti sono state varate successivamente alla predisposizione del provvedimento al nostro esame; mi riferisco, ad esempio, alla nuova legge sulle autonomie locali.

Dobbiamo evitare che si creino confusioni tra leggi speciali e normativa di carattere generale. Si potrebbe infatti correre il rischio che alcune disposizioni contrastanti con il provvedimento al nostro esame possano essere ritenute ancora in vigore come disposizioni particolari riferite ad un singolo settore. Dobbiamo quindi evitare in ogni modo conflitti e sovrapposizioni.

Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

«Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica» (2017)

(Rinvio del seguito della discussione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica».

Onorevoli colleghi, ho già accennato ai problemi relativi alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, che ha avuto la tendenza ad affermare l'immediata operatività degli atti del Presidente della Repubblica. In sostanza, deve essere chiarita la questione concernente il potere presidenziale di adottare gli atti di nomina dei magistrati.

Alcuni autori (cito per tutti il Motzo) ritengono gli atti di nomina dei magistrati attinenti all'attività svolta dal Presidente della Repubblica non nella sua qualità di Presidente del Consiglio superiore della magistratura, ma nella sua qualità di Capo dello Stato, ricomprendendo la quindi nelle disposizioni contenute dall'articolo 87 della Costituzione che fa riferimento anche alla nomina di funzionari dello Stato. Secondo questi autori il Presidente della Repubblica, nella sua qualità di Capo

dello Stato, non solo potrebbe sciogliere il Consiglio superiore della magistratura, ma anche adottare gli atti di nomina dei magistrati. Conseguentemente tale attività non può essere assorbita nelle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura.

Nel momento in cui esamineremo gli articoli del disegno di legge sarà perciò opportuno prestare attenzione a tali considerazioni, pur senza esaminare dettagliatamente tutta la letteratura esistente sul Consiglio superiore della magistratura.

Voglio inoltre ricordare che il termine per la presentazione degli emendamenti è fissato per la giornata di martedì 24 luglio, in modo da approvare il provvedimento nel corso della stessa settimana. Personalmente preannuncio che, nella mia qualità di relatore, presenterò alcuni emendamenti finalizzati ad evitare, per quanto possibile, modifiche alla legge n. 400 del 1988, che fa riferimento al regime formale delle deliberazioni del Consiglio dei ministri. Tale legge ha già subito notevoli erosioni e non credo sia opportuno prevederne altre. Ritengo anzi che su tale questione si debba procedere con continuità, anche con riferimento al cosiddetto «decreto Zanardelli». Tutte le deliberazioni adottate dal Consiglio dei ministri che si concretino in atti dovrebbero tradursi immediatamente in decreti del Capo dello Stato, emanati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Comunque, affronteremo dettagliatamente la materia nel momento in cui passeremo all'esame degli articoli.

Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,05.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI LENZI