

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

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

### 61° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 LUGLIO 1990

Presidenza del Presidente ELIA

#### INDICE

##### 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

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE..... Pag. 2, 12, 13 e passim  
ACONE (PSI), relatore alla Commissione .... 2, 10  
BOATO (Fed. Eur. Ecol.) .....12, 13  
GASPARI, ministro per la funzione pubblica 10, 12,  
13 e passim  
TOSSI BRUTTI (PCI) ..... 9, 10, 13 e passim

*I lavori hanno inizio alle ore 16,10.*

#### **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

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la 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.

Prego il senatore Acone di riferire sul disegno di legge.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Il disegno di legge al nostro esame ha una storia abbastanza antica perchè deriva dai lavori della Commissione Giannini e precisamente della sottocommissione Nigro che aveva già espletato il suo lavoro nel corso della IX legislatura. Questo disegno di legge in sostanza rappresenta un'ipotesi di *deregulation*, di delegificazione, e nello stesso tempo attiene alla necessità di dettare, nella parte in cui si affida a regolamenti da emanare successivamente, regole generali per l'attività amministrativa. Perciò si è proposto che potesse essere meglio intitolata come legge sul procedimento amministrativo.

Questo provvedimento si divide in sei parti. Una prima parte contiene i principi generali ai quali deve ispirarsi l'attività della pubblica amministrazione. La seconda parte si riferisce all'individuazione dei soggetti che pongono in essere gli atti del procedimento amministrativo, con l'individuazione del cosiddetto responsabile del procedimento stesso. Una terza parte si riferisce alla partecipazione dei soggetti interessati al procedimento amministrativo, dettando norme sulla comunicazione dell'avvio del procedimento e una parte nuova e importante, di cui parleremo successivamente, che prevede accordi non solo per il provvedimento ma addirittura in sostituzione del provvedimento. Il capo quarto si occupa della semplificazione dell'azione amministrativa prevedendo la figura della conferenza dei servizi e l'applicazione del silenzio assenso in diverse ipotesi delle quali faremo menzione, nonchè la possibilità di inizio di attività anche senza e prima dell'intervento dell'autorizzazione, della licenza, dell'abilitazione, del permesso, del nulla osta eccetera, attraverso un meccanismo procedimentale che inverte i termini attuali del procedimento. Il capo quinto riguarda un aspetto diverso che è stato quello da cui ha preso le mosse la sottocommissione Nigro, vale a dire l'accesso ai documenti amministrativi. Sono dettati vari principi che garantiscono sia la possibilità per la parte di avere gli atti, sia la obbligatorietà della motivazione del provvedimento di diniego con una tutela giurisdiziona-

le della quale parleremo partitamente. Infine, il capo sesto contiene alcune disposizioni finali.

Per quanto attiene ai principi generali di cui al capo primo si stabilisce che l'attività amministrativa deve essere conforme ad alcuni principi generali: il criterio di economicità, di efficacia e di pubblicità. Questi sono tre criteri riscontrabili in molte altre legislazioni europee e non europee.

È di grande importanza il secondo comma dell'articolo 1 che contiene il principio di non aggravamento del procedimento da parte della pubblica amministrazione, prevedendo che il comportamento di questa deve essere tale da non rendere più gravoso e lungo il procedimento amministrativo, salvo che per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria. Certamente questa è una regola di comportamento per la pubblica amministrazione che pone in termini nuovi il rapporto tra la pubblica amministrazione stessa e i cittadini; tuttavia non è prevista alcuna sanzione per l'inosservanza.

L'articolo 2 si occupa dei momenti iniziale e finale del procedimento per stabilire non solo che deve essere concluso dalla pubblica amministrazione con un provvedimento espresso e non con un provvedimento implicito, ma anche che la pubblica amministrazione deve dare conoscenza dell'avvio del procedimento, scattando da questo momento un termine entro il quale lo stesso deve concludersi; esso può iniziare sia di ufficio che su istanza delle parti.

Inoltre si stabilisce che, se le pubbliche amministrazioni non provvedono ai sensi del secondo comma, il termine debba essere di trenta giorni.

L'articolo 3 introduce un'altra garanzia, quella della motivazione. Nell'esame da parte della Camera dei deputati l'atto amministrativo è diventato provvedimento amministrativo. Voglio segnalare qualche ulteriore riflessione che ritengo necessaria perchè questo termine sembrerebbe più restrittivo rispetto a tutta l'attività amministrativa, anche se poi si specifica che sono compresi i provvedimenti concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi e il personale, dando così un'ampia generalizzazione di provvedimento amministrativo.

La motivazione deve indicare, in base al primo comma dell'articolo 3, i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

Vi sono delle eccezioni che sono comprensibili per quanto riguarda gli atti normativi, meno chiare per quanto riguarda gli atti a contenuto generale. Infatti non si riesce a comprendere perchè per gli atti a contenuto generale non debba essere prevista la garanzia della motivazione. Non vi è contraddizione tra obbligo di motivazione e contenuto generale dell'atto; quindi anche in questo tipo di atti l'amministrazione può, anzi deve, fornire una motivazione.

Spesso accade che la motivazione di un atto debba essere desunta *per relationem* da un altro atto. Il comma 3 dell'articolo 3 stabilisce che se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, la pubblica amministrazione deve indicare e rendere disponibile anche l'atto cui essa si richiama; in tal

modo il soggetto interessato sarà in ogni caso reso edotto delle motivazioni.

Il comma 4 stabilisce che in ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere. Questa è ormai una consuetudine che già riguarda molti atti amministrativi: ad esempio, le ingiunzioni fiscali e più in generale tutti i provvedimenti di imposizione.

Quindi i principi cui si ispira il provvedimento si identificano con l'economicità, l'efficacia, la pubblicità, il divieto di aggravare il procedimento, l'obbligo di iniziare il procedimento stesso e concluderlo con un provvedimento espresso entro termini prefissati, l'obbligo di motivazione.

Uno degli elementi maggiormente caratterizzanti l'attuale procedimento è quello di ignorare il soggetto responsabile del procedimento stesso. Si verifica perciò che il cittadino vaga da un ufficio all'altro senza poter conoscere l'identità della persona cui si deve rivolgere.

Il capo II del disegno di legge, comprensivo degli articoli 4, 5 e 6, è volto appunto ad individuare il responsabile del procedimento. L'articolo 4 fa riferimento al concetto di unità organizzativa responsabile dell'istruttoria. Si richiama quindi qualcosa che trascende la singola persona fisica o il singolo ufficio, almeno nel significato attribuito all'ufficio dalla tradizionale dottrina amministrativistica. Si intende invece fare una specificazione, individuando esattamente un'entità intermedia tra la persona fisica e l'ufficio. Naturalmente non sempre è possibile individuare l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria. Si ricorre allora alla figura del dirigente di ciascuna unità organizzativa, che provvede ad assegnare a sè o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente ogni singolo procedimento. Infatti così dispone l'articolo 5 del disegno di legge in esame.

Naturalmente nel periodo intermedio, cioè prima di questa assegnazione, sarà considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto all'unità organizzativa. Ovviamente i soggetti interessati devono conoscere sia l'unità organizzativa competente, sia il nominativo del responsabile del procedimento.

L'articolo 6 elenca i poteri e le funzioni attribuite dalla legge al responsabile del procedimento. Egli deve valutare le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento; accertare d'ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adottare ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In questo ambito egli può chiedere il rilascio e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete, può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali. Il responsabile del procedimento propone inoltre l'indizione delle conferenze di servizi di cui parleremo quando esamineremo l'articolo 14. Egli cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni ed adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione.

In sostanza il capo II del disegno di legge identifica l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria, il dirigente e il sostituto responsabile quando ancora non sia stata effettuata quell'assegnazione.

Il capo III del disegno di legge reca il titolo: «Partecipazione al procedimento amministrativo». Si tratta di un punto estremamente importante, soprattutto perchè si intende realizzare il principio di democrazia in base al quale deve poter partecipare, fin dall'inizio, al procedimento amministrativo colui che subirà gli effetti del relativo provvedimento. L'articolo 7 precisa che l'avvio del procedimento stesso è comunicato ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge devono intervenire. Anzi, l'articolo 7 individua una categoria ulteriore: stabilisce infatti che l'amministrazione è tenuta a fornire notizia del procedimento anche a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai diretti destinatari, qualora dal provvedimento possa derivare loro un pregiudizio. La legge stabilisce che l'amministrazione è tenuta a fornire loro notizia del procedimento con le stesse modalità con cui la fornisce alle parti.

Questa garanzia della comunicazione dell'inizio del procedimento potrebbe talvolta frustrare la pratica attuazione dei provvedimenti cautelari. Ecco perchè il comma 2 dell'articolo 7 chiarisce che le misure cautelari possono essere prese *inaudita altera parte* (per usare un termine processualistico), cioè senza l'attuazione del principio del contraddittorio.

L'articolo 8 stabilisce quali sono gli elementi essenziali della comunicazione dell'avvio del procedimento. Si precisa che nella comunicazione devono essere indicati l'amministrazione competente, l'oggetto del procedimento promosso, l'ufficio e la persona responsabile del procedimento, l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti. Ritengo che l'indicazione dell'oggetto del procedimento promosso sia un elemento estremamente importante, introdotto successivamente dalla Camera dei deputati.

Si precisa inoltre che qualora, per il numero dei destinatari, la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere nota la comunicazione mediante forme di pubblicità idonee, di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima.

La Camera dei deputati ha poi introdotto un comma aggiuntivo all'originario testo dell'articolo, relativo al regime delle nullità per l'omissione degli elementi contenuti nella comunicazione. Si tratta comunque di nullità relativa poichè può essere fatta valere solo dal soggetto nel cui interesse la comunicazione è prevista. A tale proposito debbo sollevare qualche dubbio, in quanto introdurre nel procedimento amministrativo un concetto di nullità relativa simile a quello processual-civilistico suscita perplessità.

L'articolo 9 disciplina l'intervento nel procedimento e prevede una grossa novità. Infatti non solo possono intervenire i soggetti che tradizionalmente sono abilitati a farlo per il riflesso delle loro posizioni soggettive individuali, ma anche i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati. Al riguardo voglio informarvi che un disegno di legge, credo di competenza di questa Commissione, su cui stamane abbiamo espresso un parere in Commissione giustizia, concerne l'identificazione dei soggetti legittimati ad essere titolari, e quindi a

dedurre in giudizio interessi diffusi o collettivi, nel settore della tutela del consumatore.

L'articolo 10 stabilisce quali sono i poteri sia delle parti, sia di coloro che intervengono nel procedimento amministrativo. Questi poteri sono quello di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto disposto dall'articolo 24 che esamineremo successivamente, e quello di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento. Senz'altro tutti riconosceranno in questa norma il carattere di una piccola istruttoria e un'attività defensionale nell'ambito del procedimento amministrativo.

Una norma importante ed anche molto delicata è quella dell'articolo 11 che disciplina i cosiddetti accordi che distinguerei in accordi dichiarativi, se intervengono tra i soggetti interessati allo scopo di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale, e in accordi sostitutivi se in effetti l'accordo è integralmente sostitutivo del provvedimento, che quindi non viene emanato. Questi accordi devono essere stipulati per atto scritto e sono soggetti ai controlli previsti per i provvedimenti amministrativi.

Altro motivo di perplessità che mi permetto di segnalare alla Commissione è costituito dalla recezione, nella parte finale del secondo comma, dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili. L'espressione mi sembra per un verso troppo ampia, perchè non specifica quali sono questi principi del codice civile, per un altro verso mi sembra che escluda il ricorso a leggi di settore, specificamente nel settore amministrativo, che potrebbero meglio essere il substrato di questi accordi anzichè i principi civilistici. È la figura dell'accordo che esige una migliore specificazione sul piano ontologico per una differenziazione rispetto all'accordo dell'autonomia privata del codice civile.

Naturalmente la pubblica amministrazione ha la possibilità di recedere da questi accordi unilateralmente per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, anche se la Camera ha opportunamente introdotto l'obbligo di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

L'ultimo comma contiene la riserva di giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie relative agli accordi ed aggiunge altro elemento di ambiguità dell'accordo: mentre mutua sul piano sostanziale le disposizioni del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, poi, sul versante giurisdizionale, rimane un accordo di diritto amministrativo e la giurisdizione non viene attribuita al giudice ordinario. Si tratta di un problema di pesi e contrappesi; mi rendo conto che sarebbe troppo forte estendere questa materia alla giurisdizione del giudice ordinario, e postulerei piuttosto una disciplina differenziata rispetto agli accordi di diritto privato.

Nell'ambito degli accordi l'articolo 12 si riferisce ad un particolare tipo di convenzione e cioè la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici in genere sottraendoli alla disciplina degli accordi stessi. Per queste convenzioni devono essere predeterminati e pubblicati da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, i criteri e le modalità cui

le amministrazioni stesse devono attenersi. Tali criteri e modalità devono risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al primo comma dell'articolo 12. Si è voluta dettare una disciplina differenziata per questa materia per dare maggiore trasparenza all'attività amministrativa.

L'articolo 13 contiene l'esclusione dalla materia degli accordi per gli atti normativi, gli atti amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, nonché per i procedimenti tributari. Con l'articolo 13 si chiude il capitolo della partecipazione al procedimento amministrativo.

Il capo quarto si riferisce alla semplificazione dell'azione amministrativa e inizia con una norma fondamentale, l'articolo 14, che prevede la cosiddetta conferenza di servizi in analogia con quanto previsto nella legge sulle autonomie locali. In sostanza, il procedimento amministrativo è caratterizzato da una serie di pause in attesa di concerti, intese, nulla osta che devono essere dati da altre amministrazioni e si vuole ovviare a queste pause stabilendo che queste determinazioni possono essere concordate in una conferenza tra tutte le amministrazioni intervenute.

Nel terzo comma dell'articolo 14 si considera anche il caso che non ci sia stata la partecipazione alla conferenza o che il soggetto che ha partecipato non abbia competenza ad esprimere la volontà dell'ente, o comunque non sia stato comunicato il dissenso, e si stabilisce come superare questa *impasse* utilizzando il silenzio-assenso. Naturalmente la Camera dei deputati ha introdotto delle esclusioni per la tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e la salute dei cittadini, materie sulle quali non c'è il silenzio-assenso e il procedimento non si conclude se non dopo l'intervento del nulla osta, dell'assenso o altro.

Debbo segnalare che nel terzo comma dell'articolo 14 la parte «o vi abbia partecipato tramite rappresentanti privi delle competenze ad esprimerne definitivamente la volontà, salvo che essa non comunichi all'amministrazione procedente il proprio motivato dissenso entro 20 giorni dalla conferenza stessa ovvero dalla data di ricevimento della comunicazione delle determinazioni adottate» è stata introdotta dalla Camera dei deputati e quindi è stata ampliata la previsione delle ipotesi del silenzio-assenso.

Naturalmente la conferenza dei servizi di cui all'articolo 14 non è l'unica ipotesi di accordo che può concludere l'amministrazione pubblica perchè le amministrazioni possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, e per detti accordi si applicano le disposizioni previste dall'articolo 11. Questo è quanto si stabilisce nell'articolo 15.

In base all'articolo 16 altre volte è necessaria l'emissione di un parere consultivo ma deve essere formulato entro un termine prefissato da disposizioni di legge o di regolamento o, in mancanza, non oltre 90 giorni dal ricevimento della richiesta.

In caso contrario si applica ancora una volta il principio del silenzio-assenso. L'amministrazione quindi procede indipendentemente dall'acquisizione del parere. Comunque, anche in questo caso, si prevedono alcune eccezioni per la tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e per la tutela della salute dei cittadini.

Qualora l'organo adito abbia chiesto l'espletamento di istruttorie, ovvero vi sia impossibilità, dovuta alla natura dell'affare (richiamo l'espressione usata dalla legge), di rispettare il termine, il termine stesso ricomincerà a decorrere per una sola volta dal momento della ricezione delle notizie e dei documenti richiesti, ovvero dalla prima scadenza.

Il comma 5 dell'articolo 16 prevede la possibilità di comunicare il dispositivo telegraficamente o con mezzi telematici. Inoltre, il comma 6 lascia liberi gli organi consultivi dello Stato di predisporre procedure di particolare urgenza per l'adozione dei pareri loro richiesti.

Alcune volte non si tratta di pareri, ma di valutazioni tecniche che devono intervenire nell'ambito di un procedimento amministrativo e che devono essere acquisite nel corso della fase istruttoria. Anche in questo caso la legge introduce un termine di chiusura di 90 giorni dal ricevimento della richiesta. Però la mancanza di valutazioni tecniche non può essere causa di silenzio-assenso poichè esse sono necessarie per il procedimento. Si è quindi escogitato il meccanismo di fare ricorso ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari. In tal modo si supera l'*impasse* della mancanza di valutazioni tecniche e quindi il procedimento amministrativo può andare avanti. Anche qui è prevista l'eccezione relativa alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

Nell'articolo 18 si esprime la preoccupazione di aver determinato una serie di incombenze per la pubblica amministrazione, che deve conseguentemente adottare le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte dei cittadini. L'articolo stesso prevede un termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge entro il quale le amministrazioni interessate devono adeguatamente organizzarsi.

Il comma 2 dell'articolo 18 stabilisce che qualora l'interessato dichiara che fatti, stati e qualità sono attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione precedente o di altra pubblica amministrazione, il responsabile del procedimento provvede d'ufficio all'acquisizione dei documenti stessi o di copia di essi. Non vi è quindi bisogno che il privato fornisca copia dei documenti.

È previsto inoltre che il responsabile del procedimento accerti d'ufficio anche i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione precedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare.

L'articolo 19 del provvedimento prevede una norma molto importante per lo snellimento delle procedure amministrative in riferimento all'inizio di determinate attività dei privati. Infatti l'articolo 19 disciplina i casi in cui l'esercizio di un'attività privata, subordinato ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, può essere intrapreso su denuncia di inizio dell'attività stessa da parte dell'interessato all'amministrazione competente. In tali casi spetta all'amministrazione competente verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e disporre con provvedimento motivato, se del caso, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato non provveda a conformare alla

normativa vigente detta attività. Naturalmente la norma demanda ad un regolamento da emanarsi successivamente l'ambito di applicazione di questi principi.

Si possono comunque delineare due diverse categorie di atti: anzitutto i provvedimenti per i quali la pubblica amministrazione non ha poteri discrezionali, per i quali cioè si registra l'applicazione di tali meccanismi procedurali. In secondo luogo, come stabilisce l'articolo 20, i provvedimenti per i quali l'autorizzazione alla licenza configura un potere discrezionale della pubblica amministrazione. In questi casi si applica il criterio del silenzio-assenso, stabilendosi che l'istanza si considera accolta qualora non venga comunicato all'interessato il provvedimento di diniego entro il termine fissato per categorie di atti, in relazione alla complessità del rispettivo procedimento. Anche nell'articolo 20 si richiama un regolamento che dovrà essere successivamente emanato.

Naturalmente tali disposizioni esigono che il cittadino dica la verità. Quindi l'articolo 21 stabilisce che in caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni si incorre in una responsabilità penale.

Col medesimo articolo 21 si conclude il capo IV relativo al procedimento amministrativo. Si passa poi al capo V, che riguarda l'accesso ai documenti amministrativi. Nella relazione del Consiglio di Stato del 1987 ho letto che tale diritto di accesso ha origini scandinave. Ci avviciniamo dunque alla normativa vigente nel Nord Europa.

L'articolo 22 fa riferimento a «chiunque ne abbia interesse»; quindi il diritto di accesso ai documenti è consentito a soggetti che non si identificano con i cittadini in quanto tali o con le parti del procedimento, ma riguarda soltanto la dimostrazione di un interesse finalizzato alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. Si stabilisce che il diritto di accesso è consentito secondo le modalità stabilite dalla legge in esame.

Il comma 2 dell'articolo 22 individua poi la nozione di documento amministrativo, precisando che si considera tale ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.

Anche l'articolo 22 prevede un termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge entro il quale le amministrazioni interessate devono adottare le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione della disposizione.

La senatrice Tossi Brutti ha affermato che a suo giudizio l'articolo 23 non determina il diritto di accesso nella misura più ampia possibile. A suo modo di vedere sembrerebbe che allo Stato, alle aziende autonome, agli enti pubblici ed ai concessionari di pubblici servizi non si affianchino anche gli enti locali, cioè le Regioni, le province ed i comuni.

TOSSI BRUTTI. L'articolo 7 della legge n. 142 sull'ordinamento delle autonomie locali prevede, sia pure in maniera meno articolata, un diritto di accesso agli atti delle pubbliche amministrazioni per gli enti locali. Forse, per questo motivo, nell'articolo 3 non è stato ripetuto il riferimento a quegli enti.

Debbo però precisare che nella dizione «enti pubblici» non possono ricomprendersi gli enti pubblici territoriali.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Sarebbe certo opportuno inserire tale riferimento nel provvedimento al nostro esame.

TOSSI BRUTTI. È più che opportuno; in caso contrario possono verificarsi problemi di coordinamento.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Credo che debba essere segnalato anche un altro punto: è necessario introdurre la menzione specifica delle aziende municipalizzate o comunque collegate agli enti locali. Infatti, se non vi è una menzione specifica, la norma non è applicabile ad un aspetto che personalmente ritengo essenziale.

TOSSI BRUTTI. Si tratta di vedere anche questo punto e distinguere perchè dove c'è l'organizzazione di un'attività economica non credo si possa parificare *sic et simpliciter*.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Mi riferisco alle aziende che comunque siano collegate agli enti locali.

TOSSI BRUTTI. Qualcosa si dice nella legge, bisogna vedere come si inserisce in questa tematica.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Non farei riferimento alla legge sulle autonomie locali perchè questo testo si riferisce al diritto di accesso ai documenti amministrativi e quindi è questa la sede più completa. Quello che poi troveremo altrove potrà essere utile ma non diventerà mai la legge principale. Non possiamo ritenerci appagati dal fatto che nella legge sulle autonomie locali ci sia questa indicazione.

Il diritto di accesso è escluso in alcuni casi previsti dalla legge come quello dell'articolo 12 della legge n. 801 del 1977, nonchè nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento.

Sempre nell'articolo 24 c'è una delega al Governo per emanare entro 6 mesi uno o più decreti intesi a disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso e gli altri casi di esclusione del diritto di accesso in relazione ad alcune esigenze come: la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali; la politica monetaria e valutaria; l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità; la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, garantendo peraltro agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici.

La legge, dopo aver indicato il modo attraverso il quale si esercita il diritto di accesso, stabilisce all'articolo 25 che esso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi. L'esame dei documenti è gratuito mentre il rilascio della copia è parametrato al costo di riproduzione, salve le disposizioni sul bollo. Inoltre si stabilisce che la richiesta di accesso deve essere motivata, cioè il soggetto deve esprimere la ragione per la quale chiede all'amministrazione che

detiene il documento di esaminarlo. Questa norma è stata introdotta giustamente perchè altrimenti chiunque potrebbe chiedere l'accesso ai documenti senza giustificare la richiesta.

Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi stabiliti dall'articolo 24 di cui ho detto prima e debbono essere motivati. Trascorsi inutilmente 30 giorni dalla richiesta, questa si intende rifiutata. Le determinazioni di rifiuto implicite o esplicite da parte della pubblica amministrazione possono essere impugnate davanti al tribunale amministrativo regionale con un procedimento molto snello, sostanzialmente camerale, che dà luogo ad una ordinanza impugnabile di fronte al Consiglio di Stato che decide entro 30 giorni con un procedimento camerale.

Il problema di come si esegue il provvedimento giurisdizionale che ordina l'esibizione dei documenti è il solito che abbiamo nel processo amministrativo del quale abbiamo discusso anche ieri. Faccio riferimento al fatto che questa legge non esclude che l'ordinanza del Consiglio di Stato possa rimanere ineseguita.

Nel diritto all'impugnazione del provvedimento inserirei non solo le parti ma anche i terzi nella misura in cui essi dimostrino un interesse.

L'articolo 25 pone una serie di problemi molto importanti, sia sul versante processuale, sia sul versante amministrativo, soprattutto in tema di esecuzione. L'articolo 26 si riferisce alla pubblicazione delle direttive, dei programmi, delle istruzioni, delle circolari e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi e sui procedimenti di una pubblica amministrazione. Sono anche pubblicate le relazioni annuali della Commissione di cui al successivo articolo 27. Questa Commissione è variamente composta, in essa sono presenti anche dei parlamentari, e ogni anno deve svolgere una relazione sull'attività della pubblica amministrazione per la salvaguardia del diritto di accesso ai documenti.

Infine, l'articolo 28 novella l'articolo 15 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato sul segreto d'ufficio. Si tratta di una norma di coordinamento con l'attuale disciplina.

Il capo VI contiene le disposizioni finali. L'articolo 29 detta una norma sull'applicazione della legge da parte delle Regioni e delle province autonome a statuto speciale per le loro competenze. L'articolo 30 semplifica le cosiddette dichiarazioni sostitutive degli atti di notorietà, riducendo il numero dei testimoni a due, e pone il divieto delle pubbliche amministrazioni e alle imprese esercenti servizi di pubblica necessità e di pubblica utilità di esigere atti di notorietà in luogo della dichiarazione sostitutiva prevista dall'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, quando si tratti di provare qualità personali, stati o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato.

L'articolo 31 subordina l'entrata in vigore delle norme sul diritto di accesso all'emanazione dei decreti di cui all'articolo 24.

Complessivamente, il disegno di legge rappresenta un indiscutibile ammodernamento e un primo tentativo di definizione del procedimento amministrativo non solo sul piano formale ma anche sul piano dei contenuti sostanziali e dei diritti e doveri delle parti. Rappresenta una

disciplina di indiscutibile garanzia non solo per i diritti degli interessati ma anche per i terzi con una doverosa regolamentazione per la pubblica amministrazione. Ritengo che il giudizio da esprimere sia ampiamente positivo pur con quelle perplessità che mi sono permesso di indicare lungo la strada di questa non breve relazione.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Acone per la relazione.

Se in questa sede di avvio della discussione ci sono alcuni rilievi, anche sul metodo successivo di lavoro, siamo pronti ad ascoltare, data anche la presenza del Ministro che più tardi deve lasciarci, ma tuttavia, fino a quel momento, può ascoltare proposte e indicazioni.

BOATO. Intendo preannunciare la presentazione da parte del nostro Gruppo di alcuni emendamenti al capo V del disegno di legge, cioè proprio su quella parte del provvedimento su cui il relatore ha espresso alcune perplessità. Intendiamo presentare tali emendamenti non solo per rendere più coerente il capo V con l'impianto della legge, ma soprattutto per consentire un più ampio esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Ringrazio anzitutto il relatore per la sua ampia, puntuale ed interessante esposizione.

Colgo l'occasione per ricordare che il provvedimento al nostro esame è nato da un'iniziativa assunta dal Governo Craxi, che, come è noto, affidò l'esame della materia ad una commissione di tecnici di altissimo livello. Tale commissione era composta dai maggiori esperti del nostro Paese.

Caduto il Governo Craxi e conclusasi la nona legislatura, il problema è stato ripreso in esame da una commissione tecnica che non ha apportato numerose modifiche, pur arrecando alcune innovazioni tese a migliorare il provvedimento.

Successivamente la I Commissione della Camera dei deputati ha esaminato in modo approfondito tale provvedimento attraverso la collaborazione di tutte le forze politiche. Voglio sottolineare che in quella occasione non vi furono opposizioni tra maggioranza e minoranza: tutti hanno dato un contributo per risolvere il problema. Proprio di questa collaborazione tra le varie forze politiche è frutto il provvedimento che oggi esamina il Senato.

Si tratta comunque di un provvedimento particolarmente atteso: troppo spesso si afferma che nel nostro Paese l'amministrazione pubblica non funziona. Le doglianze maggiori si appuntano sull'azione amministrativa e proprio a tale proposito si richiede un decisivo cambiamento.

Debbo perciò pregare i colleghi del Senato di tenere nella dovuta considerazione la necessità e l'urgenza di concludere l'esame del disegno di legge prima delle ferie estive. In caso contrario, si rischia di trascinare il provvedimento da un anno all'altro e si rischia di dare all'opinione pubblica l'impressione che i problemi più importanti possono essere risolti soltanto attraverso i decenni.

Assicurando fin da ora la piena disponibilità del Governo a collaborare, colgo l'occasione per invitare la Commissione ad introdurre

re nuovi elementi che facilitino l'azione amministrativa, rendendola più fluida e rapida anche attraverso soluzioni operative audaci. Forse in questo modo si correranno dei rischi, ma credo che sia indispensabile dare una risposta puntuale ed adeguata alle domande che in tale specifica materia emergono dalla comunità nazionale. Ripeto che il Governo offrirà tutta la collaborazione necessaria in tal senso.

**PRESIDENTE.** Tutti noi avvertiamo la necessità – richiamata anche dal Governo – di accelerare l'*iter* del provvedimento. Anzi, il disegno di legge è stato assegnato alla nostra Commissione in sede deliberante proprio per consentirci di procedere con speditezza.

È però necessario decidere preliminarmente le modalità con cui procedere all'esame del provvedimento stesso, considerando anche l'ipotesi di costituire un comitato ristretto.

Dichiaro aperta la discussione generale.

**BOATO.** Concordo con le affermazioni del Ministro e del Presidente: indubbiamente sussiste l'esigenza di assicurare un rapido *iter* del disegno di legge. Non concordo però sul fatto che il Senato debba procedere ad una mera ratifica delle scelte operate dalla Camera dei deputati, ma certo il Ministro non ha detto questo.

**GASPARI, ministro per la funzione pubblica.** No, senatore Boato, non l'ho assolutamente detto.

**BOATO.** Il disegno di legge è restato fermo alla Camera dei deputati dall'8 giugno 1988 fino a poche settimane fa. Sempre alla Camera si è passati dalla sede referente alla sede legislativa; invece la nostra Commissione esamina il provvedimento direttamente in sede deliberante.

Debbo comunque precisare che non ritengo opportuna la costituzione di un comitato ristretto, ma auspico che si proceda alla discussione al più presto in sede plenaria.

Certo non posso preannunciare il voto della mia parte politica, che è collegato agli emendamenti che saranno eventualmente approvati in questa sede. Comunque si tratta di un provvedimento urgente, che anzi è già in ritardo. Nonostante ciò, ritengo che il testo possa essere migliorato e la Camera potrebbe approvare eventuali modifiche in tempi rapidi, comunque prima della pausa estiva dei lavori parlamentari.

**TOSSI BRUTTI.** Anch'io ritengo che non sia opportuno costituire un comitato ristretto, che rischierebbe di allungare i tempi della nostra discussione. Dichiaro fin da ora che la mia parte politica collaborerà per la rapida definizione del provvedimento, che condividiamo nelle scelte di fondo. Forse esso non esaurisce tutte le scelte che sarebbe opportuno compiere nell'ambito di una riforma del procedimento amministrativo, ma certamente si tratta di un provvedimento che si muove nella giusta direzione. Ciò non esclude che alcuni punti possano essere riesaminati, trovando alcune innovazioni che consentano di accelerare il procedimento amministrativo, come ha detto il Ministro stesso.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Ribadisco che il Governo è d'accordo nel rendere ancora più spedito il procedimento amministrativo. Il modo in cui tale obiettivo potrà essere conseguito lo studieremo insieme.

TOSSI BRUTTI. La mia parte politica assicura la sua collaborazione costruttiva, analogamente a quanto è avvenuto alla Camera dei deputati. Auspico che si proceda al più presto all'esame del provvedimento.

PRESIDENTE. Propongo quindi di rinviare il seguito della discussione ad altra seduta.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

*I lavori terminano alle ore 17,20.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

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

DOTT. GIOVANNI LENZI