

# 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)

---

### 62° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 10 LUGLIO 1990

---

Presidenza del Vice Presidente **GUIZZI**

#### 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  
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE ..... Pag. 2, 5  
MAFFIOLETTI (PCI) ..... 2

---

---

*I lavori hanno inizio alle ore 16,15.*

#### **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 dell'esame 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.

Proseguiamo la discussione, sospesa nella seduta del 4 luglio.

**MAFFIOLETTI.** Signor Presidente, credo debba essere confermato un giudizio complessivamente positivo sul disegno di legge in esame, anche se non posso sottrarmi ad alcune osservazioni critiche, che non sono di vera e propria censura, mentre sono preoccupazioni di natura personale.

In primo luogo avanzo il dubbio che un provvedimento come questo, particolarmente interessante, possa rimanere, una volta approvato, una legge-manifesto. Infatti noto che molte norme, che pure approvo, appaiono sfornite della cosiddetta «armatura» necessaria per la loro eseguibilità. Apprezzo le intenzioni che hanno animato l'elaborazione legislativa compiuta alla Camera, ma non posso fare a meno di manifestare questo timore, specie alla luce di precedenti come la legge sull'autocertificazione che certamente non ha dato i risultati sperati.

Questo provvedimento, peraltro, essendo più complesso merita un'attenzione maggiore da parte del Governo per la sua pratica attuazione. L'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi mi sembra importantissimo; vengono giustamente esclusi gli atti normativi a contenuto generale, ma da questo versante si apre, creando altri problemi, il pericolo che, dovendo essere fissati dei principi di legge sul comportamento della pubblica amministrazione, introdurremo una maggiore sindacabilità dei provvedimenti in quanto più si procedimentalizza la condotta amministrativa, più il magistrato, senza entrare nel merito, può invadere la sfera della discrezionalità amministrativa.

Nella normativa riscontro aspetti positivi e aspetti alquanto problematici. Credo che le mie perplessità siano di minore importanza e di peso inferiore rispetto alla portata del provvedimento. Ma ci sono dei problemi di ben altro spessore sui quali, più che evidenziare le mie preoccupazioni, faccio dei rilievi sui quali credo che la commissione dovrebbe riflettere. Mi riferisco in particolare alla materia trattata dagli articoli 19 e 20. All'articolo 19 si stabilisce che verranno determinati

con regolamento, da emanarsi ai sensi della legge n. 400 del 1988, i casi in cui l'esercizio di un'attività privata subordinato ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto di consenso può essere intrapreso su denuncia di inizio dell'attività. Viene presa in esame una vasta gamma di condotte private sottoposte a provvedimento autorizzativo da parte della pubblica amministrazione: penso al commercio, all'apertura di locali pubblici, all'attività edilizia e così via. Non starò certamente qui ad enumerare le possibili ipotesi ricomprese nella norma dell'articolo 19 la quale stabilisce che un'attività privata sottoposta ad autorizzazione può essere intrapresa con una notifica del privato all'autorità amministrativa. Se l'amministrazione ha qualcosa da osservare, entro un certo termine deve intervenire; in caso contrario il privato ha via libera. Ora è chiaro che, in caso di provvedimento motivato, il divieto a proseguire l'attività ha efficacia anche agli effetti della rimozione qualora il privato non si conformasse alla decisione della pubblica amministrazione. Quindi, con decreto si tocca una sfera dei diritti soggettivi del cittadino. Qui non si tratta di una delega legislativa, ma di una vera e propria delegificazione, il che provoca in me seri dubbi.

Per di più, pur se posso accettare l'idea di una delegificazione anche in materia di diritti soggettivi del privato, trovo del tutto incongruente che si preveda una disciplina mediante regolamento previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Ma se l'articolo 19 solleva talune preoccupazioni, altrettanto deve dirsi dello schema riportato dall'articolo 20 dove qui l'attività privata viene considerata autorizzata qualora non venga comunicato il provvedimento di diniego. Anche in questo caso ci si basa sulla denuncia da parte del privato della sussistenza e del rispetto dei requisiti di legge richiesti.

Anche in questo caso si tocca una gamma molto ampia di attività private.

Penso che dovremmo approfondire questi due articoli. Chiedo che vi sia un confronto tale da risolvere i problemi che pongo, anche perchè la materia interessa soprattutto gli enti locali.

Noi abbiamo approvato una legge in cui all'articolo 1, comma 3, si dice che «ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione, le leggi della Repubblica» - non i regolamenti - «non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge, se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni».

Ora, invece, in questo disegno di legge, successivo alla riforma delle autonomie, non v'è un richiamo a norme contenute in quella legge, mentre noi sappiamo che esistono disposizioni concernenti la materia del procedimento amministrativo. Intendo dire, cioè, che in base al comma 3 dell'articolo 1 di quella legge dovrebbe intervenire una normativa espressa per sopprimere quelle parti della riforma delle autonomie che sono innovate. Mi si potrà ribattere che questo è un provvedimento speciale e quindi è in deroga alla legge generale: badate che il principio contenuto nel comma 3 dell'articolo 1 è dettato in base a quanto stabilito dall'articolo 128 della Costituzione, ossia che solo leggi generali della Repubblica possono disciplinare l'attività degli enti locali. Tale principio verrebbe violato qualora questa normativa venisse

sottratta alla legge e rimessa al regolamento, per di più senza stabilire principi tassativi con una gamma di atti autorizzativi assai ampia. Dobbiamo affrontare tale questione.

Aggiungo, signor Presidente, che è giusto che vi siano norme, come quella contenuta nell'articolo 22, circa la trasparenza dell'attività amministrativa. È giusto cioè configurare una delega al Governo per garantire al cittadino l'esercizio del diritto di accesso ai documenti. Tuttavia, anche a tale riguardo, avrei conferito una effettiva delega al Governo e non avrei compiuto, come si fa, un'opera di delegificazione. Infatti la materia concerne i diritti soggettivi, taluni dei quali disciplinati direttamente dalla Costituzione. Si tocca cioè un aspetto particolare, in cui l'accesso ai documenti è lo strumento per esercitare appieno i diritti del cittadino. Con tutto il rispetto per i colleghi della Camera che hanno affrontato approfonditamente questa materia, mi sembra eccessivo compiere una delegificazione in base alla legge n. 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio senza specificare i criteri per cui le amministrazioni vengono autorizzate ad emanare un regolamento entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge per organizzare il diritto di accesso ai documenti amministrativi, salvo quelli che riguardano la sicurezza e la difesa nazionale, la politica monetaria, l'ordine pubblico e la prevenzione della criminalità.

Sollevo tali dubbi perchè condivido nel complesso la struttura del provvedimento, ferme quelle notazioni sull'eccessiva propensione ad affermare dei diritti senza la relativa previsione di sanzioni.

Al riguardo vorrei ricordare anche l'articolo 24, concernente i documenti coperti da segreto di Stato. In esso è scritto: «Il diritto di accesso è escluso per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, nonchè nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento».

Poi, invece, si autorizza il Governo ad emanare un regolamento in materia di sicurezza dello Stato, di politica valutaria, di riservatezza verso terzi. Mi sembra una soluzione forte anche perchè le singole amministrazioni, proprio in base all'articolo 24 del disegno di legge, vengono autorizzate ad emanare a loro volta uno o più regolamenti successivi a quello generale per elencare le categorie dei documenti che sono sottratti all'accesso. Anche qui si tocca la sfera dei diritti soggettivi con un regolamento per il quale non sono previsti chiaramente i criteri direttivi.

Signor Presidente, ritengo che il Senato debba dare il proprio contributo alla redazione della legge, anche perchè gli stessi colleghi della Camera si sono resi conto del pericolo - che ho denunciato all'inizio - di varare una «legge manifesto» senza il supporto dell'esecutività, tant'è che hanno previsto l'istituzione di una Commissione centrale per l'accesso ai documenti amministrativi. Ebbene, è realistico che presso la Presidenza del Consiglio vi possa essere un organo in grado di garantire l'accesso ai documenti di tutte le amministrazioni pubbliche, sia quella centrale che quelle locali? Mi sembra questa una forma generica di garanzia che sta al centro, mentre niente è in periferia, niente è presso le Regioni o presso i comuni. Come può reggersi la riforma delle autonomie, in cui abbiamo cercato di

introdurre qualche elemento di novità per i procedimenti amministrativi, se poi si sposta tutto alla Presidenza del Consiglio?

Allora - lo dico tanto per fare una ipotesi - potremmo pensare di regionalizzare questo organismo; per esempio, invece di dire: «è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi», potremmo stabilire un principio per decentrarne le funzioni a livello regionale. Cosa pensate potrà fare un cittadino che ha bisogno di un documento che gli viene negato dalla pubblica amministrazione? Secondo voi potrà ricorrere a questa Commissione centrale istituita presso la Presidenza del Consiglio? Mi sembra una soluzione astratta o per lo meno una strada poco praticabile. E questo senza entrare nel merito della composizione di tale organismo e del suo funzionamento; infatti, si tratta di una Commissione composta da sedici membri, dei quali due senatori e due deputati designati dai Presidenti delle rispettive Camere, che viene rinnovata ogni tre anni, e via dicendo. Sinceramente mi perdo in questa procedura e ho paura che su questo terreno non si possa costruire una garanzia per il cittadino.

Infine v'è una norma di chiusura sull'istituzione del segreto d'ufficio che sembra far cadere tutta la struttura che si era andata determinando, in quanto al singolo operatore amministrativo viene attribuita la responsabilità del segreto d'ufficio, responsabilità che non so come possa essere compatibile con tutte le disposizioni contenute nel provvedimento.

Ho voluto sottolineare tali questioni proprio perchè vogliamo varare in merito una legge efficace e quindi abbiamo interesse ad approvare in tempi rapidi questo disegno di legge.

**PRESIDENTE.** Poichè nessun altro domanda di parlare, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge n. 2226 ad altra seduta e ringrazio il ministro Gaspari per la sua presenza.

*I lavori terminano alle ore 16,35.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

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

**DOTT. GIOVANNI LENZI**