

# 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)

### 66° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 LUGLIO 1990

Presidenza del Presidente ELIA

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Suppressione dei ruoli ad esaurimento previsti dall'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e disposizioni in materia di pubblico impiego» (989-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

##### (Rinvio del seguito della discussione)

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 3, 5 e passim
GASPARI, ministro per la funzione pubblica .....	3, 4, 5 e passim
GUIZZI (PSI) .....	2, 3
MAFFIOLETTI (PCI) .....	4
MURMURA (DC), relatore alla Commissione .....	4, 5, 6
PASQUINO (Sin. Ind.) .....	3
PONTONE (MSI-DN) .....	3, 5
VETERE (PCI) .....	5

«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. 6, 7, 8 e passim
ACONE (PSI), relatore alla Commissione .....	7, 9, 10 e passim
BOATO (Fed. Eur. Ec.) .....	8, 10, 16 e passim
GALEOTTI (PCI) .....	16, 27, 29 e passim
GASPARI, ministro per la funzione pubblica .....	13, 14, 17 e passim
GUIZZI (PSI) .....	11
MAFFIOLETTI (PCI) .....	9, 11, 12 e passim
MARIOTTI (Fed. Eur. Ec.) .....	15
MURMURA (DC) .....	9, 10, 11 e passim
PASQUINO (Sin. Ind.) .....	8, 12, 19 e passim
TOSSI BRUTTI (PCI) .....	7, 10, 11 e passim

*I lavori hanno inizio alle ore 10,30.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Soppressione dei ruoli ad esaurimento previsti dall'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e disposizioni in materia di pubblico impiego» (989-B)**, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Rinvio del seguito della discussione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Soppressione dei ruoli ad esaurimento previsti dall'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e disposizioni in materia di pubblico impiego», già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Ha chiesto di parlare il senatore Guizzi. Ne ha facoltà.

GUIZZI. Vorrei porre una questione preliminare. In effetti avevo sollecitato l'inserimento all'ordine del giorno di questo disegno di legge. Tuttavia lo stato attuale della discussione sembra consigliare un ulteriore rinvio. Non vorrei che oggi si svolgesse solamente un dibattito di natura interlocutoria e non decisiva: sarebbe irrispettoso innanzitutto nei confronti del Ministro. La questione andrebbe affrontata con decisione, respingendo o approvando o emendando il provvedimento, rinviandolo così alla Camera. Se apriamo il dibattito, l'esame del disegno di legge deve andare fino in fondo, altrimenti non sarebbe un modo adeguato di lavorare.

Se questa mattina non siamo in grado di condurre in porto la discussione, allora è meglio aspettare. Non vorrei che la vera ragione di questa discussione sia determinata solamente dall'attesa del relatore per il prossimo disegno di legge iscritto all'ordine del giorno in sede deliberante. Tra l'altro trovo singolare che per un disegno di legge in sede deliberante venga nominato relatore un mio carissimo amico e collega di Gruppo, ma tuttavia impegnato in via primaria in altra Commissione.

PRESIDENTE. Forse il collega Murmura potrebbe ricordarci i punti più controversi di questo disegno di legge. Un'occasione in più per riflettere non compromette nulla.

GUIZZI. Ma il Ministro ha affermato che si può affrontare il problema alla ripresa dei lavori in settembre. In quella sede il collega Murmura ci aggiornerà sull'argomento. Questa è la ragione del mio intervento.

PRESIDENTE. Era stata sollecitata l'inclusione all'ordine del giorno di questo provvedimento. Allora chiariamoci le idee in sede di

Commissione plenaria. Se coloro che avevano chiesto questo inserimento sono invece favorevoli al rinvio a settembre la situazione cambia.

GUIZZI. Non sono favorevole ad un rinvio. Sono però contrario ad una discussione questa mattina con certe caratteristiche. Ho soltanto posto un problema. Credo che il Ministro non mi smentirà se ricordo che ha affermato essere possibile il rinvio alla ripresa dei lavori parlamentari. Sarebbe un'inutile perdita di tempo per il collega Murmura e per la Commissione avviare un dibattito semplicemente interlocutorio, quest'oggi.

PASQUINO. Credo abbia ragione il senatore Guizzi. Non si può affrontare un argomento del genere in modo meramente interlocutorio. Credo sia meglio attendere l'arrivo del relatore Acone per il prossimo disegno di legge oppure iniziare ad affrontare i primi articoli di quel provvedimento che non presentano problemi particolari. Non serve a nulla fare un riepilogo della situazione relativamente a questo disegno di legge, anche se il senatore Murmura è molto bravo in questo.

PRESIDENTE. Il problema è se discutere oggi, anche senza esaurire l'argomento, questo disegno di legge, evitando di arrivare alle ferie estive. Mettere a fuoco di nuovo il problema potrebbe avere un suo valore. Se invece si andrà sicuramente oltre l'estate, allora non ha senso riprendere il discorso per lasciarlo di nuovo in sospeso.

Al di là del problema dell'arrivo del relatore per il prossimo provvedimento, è necessario decidere se orientarsi per una soluzione della questione prima delle ferie oppure dopo. Chiederei allora anche il parere del Ministro.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Presso la Commissione della Camera è giacente il provvedimento sulla dirigenza, che spero sia licenziato la settimana prossima. Credo allora sia opportuno attendere la conclusione del lavoro su quel provvedimento, che poi verrà qui in Senato e così potrà essere discusso assieme a questo problema dei ruoli ad esaurimento.

PONTONE. Il problema era già stato affrontato ed il Ministro aveva affermato lo stesso punto di vista.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Resta da approvare solo l'articolo di copertura, ma la Commissione si è rassegnata a pensare ad una copertura finanziaria nei limiti delle somme indicate nei bilanci.

PONTONE. Non ho motivo di non credere al Ministro. Se il problema è già affrontato nell'ambito del disegno di legge sulla dirigenza e se i due provvedimenti nel loro insieme saranno esaminati prima delle ferie, allora possiamo soprassedere. Ma se, diversamente, si dovesse rinviare tutto ad un periodo successivo, sarei contrario.

Il disegno di legge al nostro esame, già rinviato molte volte, deve essere affrontato in questa seduta o quanto meno prima delle ferie estive.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Non vorrei fare la sintesi o la reiterazione di quanto ho già detto, ma come spesso accade il problema è particolarmente urgente, in quanto per il personale di alcuni ministeri (mi riferisco alle Poste e telecomunicazioni o all'Agricoltura) la materia è già stata legislativamente definita e mi risulta che si stia procedendo in modo più o meno analogo ma nel senso opposto, vale a dire ingolfando i ruoli ad esaurimento, nel Ministero di grazia e giustizia.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Ho fatto delle ricerche in proposito e non mi risulta.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Gli interessati ne sanno sempre di più, a volte anche dei Ministri (forse non del ministro Gaspari). Mi è stato riferito da persone interessate che sta arrivando in consiglio d'amministrazione del Ministero di grazia e giustizia un provvedimento che ingolferebbe ulteriormente i ruoli ad esaurimento. Di qui l'esigenza della soppressione di questi ruoli, su cui tutti abbiamo convenuto. Il problema è che la legge sulla dirigenza tratta parzialmente questa materia, che riguarda invece un ambito molto più vasto. Se vogliamo risolvere il problema dei ruoli ad esaurimento, il disegno di legge deve essere portato rapidamente a conclusione. Se invece vogliamo mantenere questa situazione, non dico di caos, ma certamente di disordine, allora rinviandolo pure. Se il Governo ritiene che in settimana alla Camera si potrà licenziare il disegno di legge sulla dirigenza, che è comunque un elemento di valutazione per le norme sancite nel provvedimento al nostro esame, possiamo attendere. Ritengo però che il problema debba essere risolto prima dell'estate.

Le controversie attualmente si incentrano sull'articolo 2, che era stato modificato dalla Camera dei deputati. Sugli altri articoli non sorgono problemi.

MAFFIOLETTI. Però ci sono gli emendamenti.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Gli emendamenti possono essere omogenei con la materia. Ci si incontra e si risolve il problema.

Però se oggi non è opportuno, perchè forse i colleghi vogliono rileggersi l'articolato e gli emendamenti presentati o vogliono presentarne altri, rinviando pure l'esame del provvedimento; ritengo che sia opportuno approvare il disegno di legge n. 989-B prima delle ferie estive, affinché la Camera dei deputati lo possa esaminare alla ripresa autunnale dei lavori, se lo emenderemo, prima che incomba la mannaia della discussione dei documenti di bilancio.

Ritengo che si debbano evitare ulteriori «rimpolpamenti» di ruoli ad esaurimento presso vari ministeri; ho fatto l'esempio del Ministero di grazia e giustizia, ma può darsi che sia in atto un analogo tentativo presso altri dicasteri.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Rispondo subito che interverrò immediatamente per accertare quello che dovrebbe accadere presso il Ministero di grazia e giustizia.

Richiamo l'attenzione dei colleghi sul fatto che ci dobbiamo oggi porre il problema una volta per tutte, e cioè se è utile ed opportuno realizzare nel nostro paese la dirigenza dello Stato; questa è la domanda da porsi. Sino ad ora non abbiamo realizzato nessun tipo di dirigenza, bensì tre qualifiche aggiuntive alla vecchia carriera direttiva, con una distribuzione di denaro senza alcun motivo: questa è la realtà!

Arrivati a questo punto, la domanda che ci dobbiamo porre, dopo venti anni, cioè da quando è stato intrapreso il tentativo di creare la dirigenza dello Stato, è la seguente: è opportuno far ciò? Se arriviamo alla considerazione che non è opportuno dar luogo alla dirigenza dello Stato, allora non si deve dar luogo nè alla riforma, nè ai ruoli ad esaurimento, perchè essi vanno aboliti. Si tratta solo di un inutile esborso di denaro da parte dello Stato.

Se dovessimo trasferire *ope legis* o attraverso il congegno delle promozioni per merito comparativo i ruoli a esaurimento nella dirigenza, la riforma di quest'ultima, salvo ulteriori rimpinguamenti dei ruoli ad esaurimento, diventerebbe operativa verso il 2004-2005.

Se si decide di andare avanti, si potrebbe creare un'altra carriera: aumentare di tre qualifiche quella direttiva e rinunciare alla dirigenza.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Signor Ministro, è vero quello che lei dice, ma vi è una disparità di trattamento perchè per altri ministeri ciò è già avvenuto.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Senatore Murmura, dobbiamo esplicitamente dire se ad un certo momento vogliamo realizzare o meno l'interesse dello Stato; questo è il punto. Se non vogliamo realizzarlo, i motivi, le ragioni e i pretesti ne possiamo trovare quanti ne vogliamo!

PONTONE. Per fare l'interesse dello Stato si dovrebbero realizzare tante cose che non vengono poste in essere!

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Per fare l'interesse dello Stato bisognerebbe prima di tutto togliere di mezzo i politici, facendo esercitare a funzionari capaci quelle mansioni esercitate dai primi. In secondo luogo, bisognerebbe avere a capo dei servizi persone che abbiano la capacità di guidare una situazione dell'amministrazione qual è richiesta dallo stato di maturazione economico-sociale del nostro paese.

Se naturalmente queste cose non le vogliamo fare, il problema non potrà essere mai risolto. Comunque, l'ipocrisia di continuare ad elargire denaro per una presunta dirigenza dello Stato, a mio avviso, rappresenta un grandissimo errore.

Affermo queste cose con molta chiarezza, dopodichè ognuno faccia ciò che vuole.

VETERE. Signor Ministro, lei ha perfettamente ragione!

PRESIDENTE. Sicuramente in seguito nascerà l'esigenza di una superdirigenza.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Bisogna studiare il modo per far progressivamente diminuire i ruoli ad esaurimento, ma poichè realisticamente non li possiamo far calare all'improvviso, nè possiamo favorire nuovi esodi, perchè con l'esodo se ne vanno via i migliori, non ci resta che cercare di manovrare l'indennità di funzione che deve tendere a privilegiare le mansioni più adeguate.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, data la necessità di approfondire o discutere la questione seriamente per rispondere a queste necessità pratiche, possiamo procedere nei nostri lavori tenendo conto di ciò che ha deliberato la Camera dei deputati, cioè di un disegno di legge approvato oramai quasi integralmente, dove però manca la formula di copertura, che certamente non è poca cosa! Ai fini della discussione sui ruoli ad esaurimento può essere opportuno tener presente il testo finora approvato alla Camera dei deputati.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, sono d'accordo con quanto lei ha detto. Forse sarebbe utile un incontro informale tra i rappresentanti dei Gruppi parlamentari, all'inizio della prossima settimana, allo scopo di valutare gli emendamenti presentati in connessione a questo disegno di legge, senza alcuna copertura finanziaria concernente la dirigenza.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, continuerò a porre all'ordine del giorno della prossima settimana il disegno di legge n. 989-B, nell'attesa che venga definito l'iter presso la Camera dei deputati del provvedimento concernente la riforma della dirigenza pubblica, in modo da poter fare una discussione generale approfondita sugli emendamenti presentati.

Poichè non si fanno osservazioni, rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

**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 sospesa nella seduta pomeridiana di ieri e passiamo all'esame degli articoli.

Do lettura dell'articolo 1:

#### CAPO I

#### PRINCÌPI

#### Art. 1.

1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità secondo le

modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti.

2. La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Credo sia la norma sulla quale si è concentrato il minor numero di osservazioni. Essa detta i criteri generali a cui deve informarsi l'attività amministrativa e rinvia ad ulteriori disposizioni di legge.

Il primo comma non presenta problemi, come del resto il secondo che stabilisce un principio che sarà specificato successivamente nel momento in cui si porranno dei termini per l'emanazione del provvedimento amministrativo. Si tratta del principio in base al quale la pubblica amministrazione è tenuta a non aggravare il procedimento. Naturalmente «aggravare» è un termine atecnico, ma esprime assai bene il significato che si vuole intendere: vale a dire non rendere più gravoso il procedimento, naturalmente ove non ci siano quelle straordinarie e motivate esigenze di cui la legge fa parola quando nello svolgimento dell'istruttoria si frappongono degli ostacoli all'emanazione del provvedimento.

TOSSI BRUTTI. Il secondo comma dell'articolo 1 pone invece un problema, perchè - pur trattandosi di un'affermazione di principio - tuttavia non si specifica esattamente il caso in cui si ritiene che la pubblica amministrazione aggravi il procedimento. Non si capisce che tipo di sanzione sia prevista. Non sembra che si possa ricollegare a questa formulazione una qualche illegittimità dell'atto.

PRESIDENTE. Lo esclude anche il Consiglio di Stato.

TOSSI BRUTTI. Quindi è una dichiarazione di principio. Non è prevista sanzione neppure nel caso in cui non ci siano motivate esigenze. Come dichiarazione di principio corrisponde a un criterio che condividiamo, vale a dire che la pubblica amministrazione non deve aggravare il procedimento.

Vorrei però fare a questo punto un'osservazione più generale. Siamo di fronte a due possibili strade: una è quella di verificare puntualmente gli aspetti che potrebbero essere migliorati (e sicuramente ce ne sono) con un esame approfondito, facendo così passare in secondo ordine l'esigenza di una rapida approvazione, e l'altra è quella di assumere prioritariamente la necessità di approvare il disegno di legge, che risponde ad esigenze fortemente sentite e largamente condivise da tutti, in tempi brevi. Certamente il provvedimento è arrivato con un certo ritardo e ha bisogno di una rapida approvazione, anche perchè dovrebbe entrare in vigore contestualmente alla cosiddetta fase costituente delle autonomie locali.

È necessario allora prendere una decisione sulla strada da seguire. I vari Gruppi possono anche sacrificare alcune esigenze, riservandosi di effettuare eventuali modifiche in futuro, con altre norme, privilegiando

oggi l'esigenza che le nuove disposizioni sul procedimento amministrativo entrino in vigore subito. Dobbiamo però essere d'accordo tutti, perchè non si possono approvare alcuni emendamenti e sacrificarne altri. Sarebbe bene se le varie parti politiche si esprimessero in relazione a queste priorità, all'obiettivo più importante da raggiungere.

**PRESIDENTE.** Questo implica una valutazione ancora più approfondita di quanto non sia stato fatto nella discussione generale, dove abbiamo notato un consenso quanto meno sull'impianto del disegno di legge, sull'orientamento che esso persegue. Questa ulteriore valutazione circa la possibilità di approvare alcuni emendamenti, sperando che la Camera possa rapidamente chiudere la vicenda, oppure di rinunciare ad eventuali miglioramenti, è legata al grado di importanza, al rilievo che annettiamo a certi problemi. Se si tratta di semplici variazioni terminologiche, l'esigenza di correggere il testo si può anche sacrificare.

Se invece si tratta di rilievi di maggior portata, essi possono allora indurre a questa riflessione, e cioè sull'opportunità di dare la precedenza alla celerità o ad alcune modifiche che la Camera dei deputati potrebbe poi acquisire.

**BOATO.** Signor Presidente, interverrò molto rapidamente. Credo che l'osservazione preliminare della collega Tossi Brutti sia opportuna, come pure un rapido giro di opinioni tra i vari Gruppi.

Vorrei confermare, per chiarezza, il duplice intendimento che avevo già manifestato subito dopo l'ottima relazione del senatore Acone, e cioè il nostro interesse ad una rapida approvazione di questo disegno di legge, ma la non disponibilità - in termini di dialettica parlamentare - ad approvare puramente e semplicemente il testo pervenutoci dalla Camera dei deputati.

Crediamo che quello al nostro esame sia un provvedimento positivamente innovativo, però siamo anche convinti che in alcuni punti che non stravolgeranno l'impianto e finalizzati al suo miglioramento - ho letto l'intervento del collega Maffioletti in merito ad alcuni punti della normativa che io stesso condivido - si possa modificare e proporre che la Camera dei deputati, in sede legislativa, l'approvi prima delle ferie estive.

Per cui l'esigenza della rapidità e quella del miglioramento non sono confliggenti se procederemo in tempi rapidi.

**PASQUINO.** Credo che vi sia un problema reale, e relativo ad eventuali emendamenti che, se approvati, rinverranno di nuovo questo testo alla Camera dei deputati, per cui non so quando il provvedimento al nostro esame potrà essere approvato definitivamente. Ho questo timore.

Se riusciremo a raggiungere un accordo con i colleghi della Camera, non sarei contrario ad introdurre modificazioni. La discussione sugli emendamenti sarà lunghissima e non credo che la potremo far prima della chiusura estiva. Sono disponibile ad ascoltare le proposte di altri colleghi, ma con questa preoccupazione. Il provvedimento al nostro esame è molto importante e non vorrei che venisse insabbiato una volta per sempre.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, mi pare che lei poco fa abbia proposto un criterio empirico, cioè quello di verificare, nel corso di questa discussione più approfondita delle varie norme, se vi è la possibilità di un mantenimento del testo approvato dalla Camera dei deputati, ai fini di un rapido esame di una normativa così importante.

Quindi, mi pare che dalla proposta avanzata dal Presidente venga fuori una sorta di salvaguardia per tutti, sia per chi ha presentato emendamenti, e quindi vuole che vengano discussi, sia per chi non li ha presentati, non perchè ritiene che il provvedimento non vada emendato, ma per poterlo approvare al più presto.

Di conseguenza, poichè mi pare che le maggiori perplessità si incontrino oltre la metà dell'articolato del disegno di legge al nostro esame, propongo di sgombrare rapidamente il campo da questa prima parte che era meno controversa, per poi focalizzare la nostra attenzione su tre o quattro punti dei quali ci siamo peraltro già occupati in sede di discussione generale.

MURMURA. Concordo con quanto proposto dal senatore Acone.

MAFFIOLETTI. Anche noi concordiamo con la proposta avanzata dal relatore.

PRESIDENTE. Nulla esclude che, se su qualche punto incontreremo delle difficoltà, potremo accantonare la votazione e rinviarla alla prossima settimana, ma non con l'intento di porre in essere un rinvio *sine die*.

Per quanto riguarda l'articolo 1, mi pare che la questione concernente l'aggravio del procedimento amministrativo, senza la previsione di una precisa sanzione, non precluda affatto che se un funzionario tiene un atteggiamento sistematicamente vessatorio nei confronti dei cittadini, vi possano essere sanzioni di carattere amministrativo.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, bisogna fare un'attenta riflessione (a parte la sanzione diretta o indiretta nei confronti del funzionario o della pubblica amministrazione in sè) sul fatto che il principio del non aggravamento è funzionale alla posizione di terzi nella resa di un provvedimento e inoltre nella possibilità di configurare situazioni di silenzio-rifiuto da parte della stessa pubblica amministrazione, per le quali inventeremo precise norme nello scorrere degli articoli che trovano la loro base dogmatica nel secondo comma dell'articolo 1.

Quindi, anche sul piano della formulazione delle successive norme, assume un certo rilievo funzionale il principio, che è certamente fornito di sanzioni dirette, del divieto di aggravare il procedimento.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 1.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 2.

Art. 2.

1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

2. Le pubbliche amministrazioni determinano per ciascun tipo di procedimento, in quanto non sia già direttamente disposto per legge o per regolamento, il termine entro cui esso deve concludersi. Tale termine decorre dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte.

3. Qualora le pubbliche amministrazioni non provvedano ai sensi del comma 2, il termine è di trenta giorni.

4. Le determinazioni adottate ai sensi del comma 2 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti.

Nutro qualche perplessità sulla formulazione del comma 1, che sembra quasi far riferimento ad una sorta di dovere morale di concludere il procedimento da parte della pubblica amministrazione.

MURMURA. Signor Presidente, nel comma 1 vi è una formulazione che non riesco a comprendere; cos'è un «provvedimento espresso»?

ACONE, *relatore alla Commissione*. Le parole «provvedimento espresso» e altri termini si usano nel gergo comune.

MURMURA. Qui si parla di «provvedimento espresso»; non si possono scrivere cose del genere in una legge!

BOATO. Signor Presidente, non ho presentato emendamenti su questo articolo, però mi pare che varare una normativa, che riteniamo tutti di grandissima importanza, innovativa, positiva e trasparente, con dei termini che la sottopongano anche ad attacchi pregiudiziali, unilaterali o anche di scarso rigore nella terminologia giuridica, calcolando che gli effetti del contenzioso andranno sottoposti ai TAR, mi pare che sia un modo per indebolirla nel momento in cui parte. Oggi stesso possiamo fare una ripulitura per quanto riguarda la terminologia giuridica usata e poi rapidamente inviarla alla Camera dei deputati, affinché venga approvata entro il 3 agosto, cioè prima dell'inizio delle ferie estive.

PRESIDENTE. Ora non ho presente gli scostamenti che vi sono stati dall'originario «testo Nigro». In esso vi era una certa garanzia di tecnicità, perchè il comitato che lo ha redatto era presieduto da un giurista famoso.

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, quella al nostro esame è la formulazione originaria.

PRESIDENTE. Personalmente non ho fatto un raffronto puntuale con tutte le osservazioni avanzate dal Consiglio di Stato.

A mio avviso, a parte le parole «provvedimento espresso» - una formula che è stata preceduta da quella dell'atto esterno che forse era ancora più discutibile - certamente nella sostanza ciò che può in qualche caso lasciarci perplessi è l'ottimismo della previsione contenuta nel comma 3 dell'articolo 2.

Non so se stabilire che, in mancanza di esplicita determinazione, il termine generale per tutti i procedimenti amministrativi deve essere di 30 giorni, sia una visione ottativa più che realistica della nostra situazione.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Il termine «provvedimento espresso», pur non essendo elegante, tuttavia non offre margini a perplessità interpretative. Si vuol dire che deve trattarsi di un provvedimento esplicito e non implicito. È un aspetto che possiamo pensare di migliorare soltanto dal punto di vista estetico, ma non comporta alcuna disavventura legislativa rispetto all'interprete.

Se procediamo con il criterio di cui sopra, possiamo approvare l'articolo 2 in questa formulazione.

MURMURA. Ma non si può scrivere «provvedimento esplicito»? Cosa significa «espresso»? Attiene alla sollecitudine?

TOSSI BRUTTI. Significa che il provvedimento deve avere rilevanza esterna.

ACONE, *relatore alla Commissione*. «Espresso» è il contrario di «inespresso».

MURMURA. Allora scriviamo «provvedimento formale».

GUIZZI. Dobbiamo decidere preliminarmente se approvare a scatola chiusa questo disegno di legge oppure no. Nel primo caso sono inutili però i lamenti su una Camera che non fa altro che porre i timbri, una Camera meramente di ratifica.

Se invece pensiamo che il disegno di legge, a prescindere dagli emendamenti che ho personalmente proposto, possa essere migliorato, allora dovremmo eliminare alcuni termini che non solo sono ineleganti, ma anche impropri in una legge dello Stato. Ritengo che dovremmo correggere tutto ciò che è necessario, discutendo gli emendamenti e rinviando eventualmente alla Camera il provvedimento.

PRESIDENTE. Si era detto di seguire un criterio empirico e allora non so se si possa trovare una via ancora più pratica. Possiamo cioè esaminare articolo per articolo, con i relativi emendamenti, accantonando la votazione nei casi dubbi.

MAFFIOLETTI. In questo modo si potrebbe tracciare un bilancio complessivo e verificare se valga la pena di modificare il disegno di legge.

TOSSI BRUTTI. Tornando all'articolo 2 in particolare, il senso della norma non verrebbe stravolto se eliminassimo l'aggettivo «espresso». Si vuole che si arrivi alla conclusione del procedimento: questo è il dovere posto a carico della pubblica amministrazione. Naturalmente si deve arrivare alla fine del procedimento con l'emanazione di un provvedimento.

PRESIDENTE. Prima c'era un'altra dizione che alla Camera dei deputati diede luogo a una particolare discussione. Si parlava di «atto finale esterno», ma anch'esso dava luogo a qualche incertezza. Prendiamo allora atto che ci sono due punti controversi: l'aggettivo «espresso» e la questione dei 30 giorni.

MAFFIOLETTI. Ma questo è un problema di sostanza.

PASQUINO. Ponendo il termine, bisogna essere tassativi e fermi.

PRESIDENTE. Non vorrei che per eccesso di rigore diventasse un termine inapplicabile.

TOSSI BRUTTI. Le pubbliche amministrazioni potrebbero darsi da sole il termine. Se non lo fanno, la legge stabilisce che è di 30 giorni.

PRESIDENTE. Su questa base potremmo limitare la riserva allo aspetto formale, vale a dire alla parola «espresso». Accantoniamo perciò l'articolo 2 con questa riserva.

Do lettura dell'articolo 3:

### Art. 3.

1. Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.

3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama.

4. In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.

Su questo articolo non sono stati presentati emendamenti.

ACONE, *relatore alla Commissione*. C'è solo un rilievo da me formulato nella relazione.

PRESIDENTE. Lei dice che non è razionale l'esclusione degli atti a contenuto generale.

TOSSI BRUTTI. Vorremmo capire cosa si intende con «atti a contenuto generale».

PRESIDENTE. Si tratta dei bandi del genere del richiamo alle armi oppure delle circolari?

MAFFIOLETTI. In questo caso c'è già un'elaborazione.

PRESIDENTE. Possiamo chiedere al Ministro. Gli atti generali sono le circolari o quelli che indicava Sandulli, come ad esempio i bandi? Il problema può essere sia di forma che di sostanza. Innanzitutto questa esclusione degli atti normativi risulta un po' troppo tradizionale, nel senso che ormai abbiamo un avvicinamento, anche nel campo normativo, ai testi di tipo anglosassone, in cui - anche se non c'è una motivazione in senso proprio - tuttavia è implicita una sorta di motivazione sostanziale, in quanto vengono fissate le finalità del testo e gli obiettivi che si vogliono raggiungere nei primi articoli. Ma, ammettendo anche che per gli atti normativi si voglia mantenere l'attuale situazione, per quelli a contenuto generale bisogna capirsi e poi valutare la razionalità dell'esclusione.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Il problema è costituito dal fatto che non credo ci sia una definizione buona ai nostri fini per gli atti a contenuto generale. Ritengo infatti che con questa definizione possano intendersi l'una e l'altra categoria di cui lei parlava poco fa. Resta un problema che non possiamo risolvere in questa sede, altrimenti rischiamo di escludere la motivazione per una serie di atti a contenuto generale per i quali invece essa è necessaria e doverosa.

TOSSI BRUTTI. Richiamo l'attenzione sull'articolo 13, dove c'è una norma analoga e in cui si parla di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione. Anche in questo caso si fa un'eccezione.

Vorrei sapere se in quegli atti a contenuto generale di cui si parla nell'articolo 3 vi sono ricompresi anche quelli di pianificazione, di programmazione, i piani regolatori, eccetera.

MURMURA. Allora si dovrebbe usare la stessa norma.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Per atti generali si intendono atti riferibili a tutti, cioè *erga omnes*, che abbiano un contenuto riferibile all'intera collettività. Invece, quando usiamo questa espressione in presenza di uno strumento urbanistico, si riferisce ad una parte limitata della comunità.

MURMURA. Solo se è una variante limitata, mentre una variante generale si riferisce a tutti, come nel caso dello strumento urbanistico. È logico che nel piano regolatore non vi può essere una motivazione specifica.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Senatore Murmura, il concetto è il seguente: quando l'atto ha un carattere di assoluta genericità, cioè non riferibile ad un interesse particolare di un singolo cittadino, esso non ha bisogno di alcuna motivazione.

Quando invece l'atto tocca l'interesse di un singolo cittadino ben delimitato, che può essere anche parte di una grande comunità, indubbiamente deve essere motivato. Il piano regolatore di Roma interessa oltre 3 milioni di abitanti e quindi deve essere motivato; lo stesso discorso vale per il piano di zona.

Quindi, il concetto è di dare le motivazioni dove sono opportune e necessarie per la buona tutela del cittadino.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Nel parere espresso dal Consiglio di Stato - a parte gli atti ripetitivi, dei quali la Camera ha fatto giustizia - si legge che: «Non trova nemmeno giustificazione (e sembra porsi in contrasto con gli indirizzi giurisprudenziali) la regola che sottrae gli atti generali all'obbligo di motivazione».

Quindi, secondo il Consiglio di Stato, il concetto di atto generale ridotto, ristretto o limitato a quello che viene postulato in questa sede, non esiste. Il concetto di «atto a contenuto generale» è molto più ampio, e una volta introdotto nella legge, o sarà cura della giurisprudenza ritagliare l'ambito di applicabilità di tale norma, oppure avremo esonerato dalla motivazione tutti gli atti a contenuto generale della pubblica amministrazione. Voglio ricordare che l'articolo 3 è una delle norme fondamentali di questo disegno di legge, perchè specifica un obbligo che è costituzionale non solo per la pubblica amministrazione, ma anche per il giudice.

Quindi, l'obbligo di motivazione è una conquista che, a mio avviso, va esclusa solo nei casi in cui ciò è strettamente necessario.

MURMURA. Quindi, o si coordina la formulazione dell'articolo 3 con quella dell'articolo 13, oppure si dovrebbe eliminare dal comma 2 il riferimento agli atti a contenuto generale.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Sono favorevole alla seconda soluzione.

TOSSI BRUTTI. Se si tratta di una circolare, è logico che non vi debba essere l'obbligo di motivazione, ma vi sono altri atti a contenuto generale dove è giusto prevedere tale obbligo. È la formulazione in sé che non è chiara!

MURMURA. D'altro canto - parlo per me stesso - se stabiliamo per una circolare interpretativa l'esigenza della motivazione, la riteniamo impugnabile.

TOSSI BRUTTI. Esatto: questo è il problema.

MAFFIOLETTI. Sapete quanti atti rendete censurabili?  
Io sono per lasciare il testo nella sua attuale formulazione.

PRESIDENTE. Non so bene se le perplessità interpretative potrebbero nascere anche dal fatto che il Consiglio di Stato ha espresso il suo parere su un testo che magari è parzialmente diverso da quello che ora stiamo esaminando.

Infatti, quando il Consiglio di Stato afferma che: «Non trova nemmeno giustificazione (e sembra porsi in contrasto con gli indirizzi giurisprudenziali) la regola che sottrae gli atti generali all'obbligo di motivazione», questi ultimi sono gli stessi – come forma – degli atti a contenuto generale di cui parla la legge? Bisogna intendersi.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Anche prima si parlava di «atti a contenuto generale» nel testo esaminato dal Consiglio di Stato.

PRESIDENTE. Il problema è di vedere se per il Consiglio di Stato gli «atti a contenuto generale» sono la stessa cosa degli «atti generali», salvo poi vedere cosa ricopre la categoria. Per il professor Sandulli gli atti generali sono quelli che invece riguardano determinate categorie di cittadini – ad esempio i richiamati alle armi, i bandi di concorso, eccetera – quindi hanno un significato diverso da ciò che riguarda tutti i consociati.

Di conseguenza, su questo punto bisognerebbe per lo meno avere una convenzione interpretativa da includere, non essendo prevista una relazione scritta per l'Aula, e quindi da far valere per lo meno in sede di dichiarazione di voto del relatore, allorquando tale provvedimento sarà approvato.

Onorevoli colleghi, ora potremmo accantonare tale questione; accertiamo dapprima cosa si intende per «atti generali», e cioè se comprendono, ad esempio, anche le circolari.

ACONE, *relatore alla Commissione*. In tal senso anche il Ministro potrà darci qualche delucidazione ulteriore.

PRESIDENTE. Comunque, sia il relatore che il Consiglio di Stato considerano non giustificata l'esclusione.

Il linguaggio interpretativo dovrebbe essere sempre coerente.

MARIOTTI. Per esempio, nell'articolo 13 si parla anche di «atti di pianificazione»; quindi, è ovvio che quando si parla di atti a contenuto generale o di atti amministrativi generali, non ci si riferisce agli atti di pianificazione, altrimenti sarebbe stato inutile inserirli in questo articolo.

PRESIDENTE. Poichè non vi sono osservazioni, accantoniamo l'articolo 3. Passiamo all'esame dell'articolo 4. Ne do lettura:

## CAPO II

### RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

#### Art. 4.

1. Ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare

per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonchè dell'adozione del provvedimento finale.

2. Le disposizioni adottate ai sensi del comma 1 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti.

Mentre nell'articolo 2, comma 1, si parla di «provvedimento espresso», in questo caso si parla, nel primo comma, di «provvedimento finale». Quali differenze intercorrono?

ACONE, *relatore alla Commissione*. Nel caso dell'articolo 2 l'esigenza normativa è quella di fare riferimento ad un provvedimento esplicito, formulato con tutti i requisiti di un provvedimento esplicito; in questo caso, invece, si vuole mettere l'accento sulla conclusione del procedimento.

BOATO. Negli articoli 4, 5, 6 e 7 si parla sempre di provvedimenti finali. Pertanto, mi sembra opportuno che la formulazione sia uniforme in tutto il provvedimento di legge.

GALEOTTI. Non è detto che in un provvedimento amministrativo non possano esistere più atti.

TOSSI BRUTTI. Nell'articolo si parla di ogni altro adempimento procedimentale, quindi si distinguono varie fasi possibili.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Ribadisco che nell'articolo 2 c'è un'esigenza diversa e cioè che la pubblica amministrazione non si esprima per comportamenti, ma per provvedimenti formali e quindi espliciti.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 4 nel suo complesso.

**È approvato**

Passiamo all'esame dell'articolo 5. Ne do lettura:

#### Art. 5.

1. Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sè o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonchè, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale.

2. Fino a quando non sia effettuata l'assegnazione di cui al comma 1, è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa determinata a norma del comma 1 dell'articolo 4.

3. L'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'articolo 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse.

TOSSI BRUTTI. Su questo articolo c'è una questione, che non ho formalizzato in emendamento, che tuttavia ha una sua rilevanza. Al primo comma si fa riferimento al dirigente di ciascuna unità organizzativa. Bisogna fare attenzione: nella pubblica amministrazione si intende dirigente chi ha questa qualifica e non in tutti gli uffici esiste un dirigente con qualifica.

Nell'articolo 5, invece, sembra intendersi il dirigente come la figura del preposto usando il linguaggio comune. Vertendo il provvedimento in tema di pubblica amministrazione non vorrei che creasse delle difficoltà interpretative. Potremmo sostituire questa parola «dirigente» con una meno significativa sotto il profilo del rapporto di pubblico impiego, come ad esempio il termine «preposto».

BOATO. La soluzione esiste già al comma 2 in cui si parla di funzionario preposto all'unità organizzativa.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Devo difendere la norma perchè il funzionario preposto di cui al secondo comma è un soggetto diverso. Nel primo comma si individua il dirigente dell'unità organizzativa e le preoccupazioni della collega Tossi Brutti, tutte fondate, vengono meno nel momento in cui il termine dirigente è ricavato nella disciplina normativa attraverso l'esistenza di un potere di assegnazione a sè o ad altro dipendente dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento. Finchè non c'è stata l'assegnazione di cui a questo primo comma, allora in base al secondo comma è considerato responsabile il funzionario preposto all'unità organizzativa determinato a norma del comma 1 dell'articolo 4, che ben può essere persona diversa.

Secondo me la norma del secondo comma ha voluto istituire una sorta di salvaguardia nell'ipotesi in cui il dirigente non abbia provveduto ad assegnare l'istruttoria.

PRESIDENTE. Se così è in ogni caso la formula è ambigua.

TOSSI BRUTTI. Nel secondo comma si usa il termine funzionario preposto per indicare esattamente quel dirigente di ciascuna unità organizzativa di cui si parla nell'articolo 4. Il termine dirigente ha un senso nella pubblica amministrazione, in quanto individua chi ha questa qualifica.

PRESIDENTE. Secondo me si tratta della stessa persona definita in modo differente. Si intende colui che dirige e non si fa riferimento al dirigente in senso stretto.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. La Commissione che ha esaminato alla Camera dei deputati il provvedimento in discussione è stata la stessa che ha esaminato, pressochè contestualmente, il disegno

di legge sulla dirigenza pubblica. In questo articolo hanno applicato uno degli aspetti della riforma della dirigenza che prevede che tutta la pubblica amministrazione sia affidata alla responsabilità dei dirigenti. Ecco perchè si distingue tra preposto all'ufficio e dirigente quando presuppongono che non ci sia un'amministrazione che non faccia capo a un dirigente.

Il dirigente può anche essere il responsabile unico di tutta un'amministrazione complessa che è tenuta a dare una risposta complessiva di raggiungimento di obiettivi diversi e non di uno solo. La legge di riforma degli enti locali, in questo senso, è molto chiara.

In ogni caso si tratta di una questione terminologica.

BOATO. Su questo si potrebbero aprire dei conflitti interpretativi e magari anche rivendicazioni salariali. Nell'articolo 4 si parla della determinazione dell'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria; nell'articolo 5 si parla del dirigente di ciascuna unità amministrativa, mentre nel secondo comma dell'articolo 5 si parla di funzionario preposto indicando, secondo me, la stessa persona. In questo caso dobbiamo usare gli stessi termini e secondo me quello più corretto è quello di funzionario preposto, perchè una moltiplicazione delle unità organizzative potrebbe portare a una richiesta smisurata di qualifiche dirigenziali, magari *ope legis*.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Non penso ci sia stata una tale disattenzione da parte del legislatore nell'usare questa terminologia. Concettualmente è possibile distinguere il dirigente dell'unità operativa dal funzionario preposto alla medesima unità, fosse anche per una delega da parte del suddetto dirigente. Esiste cioè nel secondo comma la possibilità di individuare un soggetto responsabile del procedimento che sia diverso dal dirigente. Non so se sono riuscito ad esprimermi. In sede civilistica, ad esempio, il preposto è diverso dall'imprenditore, ma siamo su altri piani e su altri livelli. Credo però sia possibile per il dirigente delegare un funzionario ad una determinata unità organizzativa.

Questo è il significato che forse vogliono dare i proponenti il disegno di legge a questo comma dell'articolo 5, in modo da assicurare che ci sia comunque e sempre un responsabile del procedimento.

MAFFIOLETTI. Per questa ragione non può essere un dirigente formale.

PRESIDENTE. Capisco che anche il «testo Nigro» è formulato in questo modo, però non vorrei fosse un'ambiguità già presente *ab origine* e trasmessa nei successivi testi. Malgrado la moltiplicazione dei dirigenti verificatasi nel nostro ordinamento, mi sembra pericoloso che a capo di ogni unità organizzativa ci debba essere un dirigente.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Procediamo nello stesso modo anche per questo articolo 5: accantoniamo le questioni in sospeso, salvo un'approfondimento anche da parte del Ministro.

PRESIDENTE. È grave far corrispondere un dirigente a ogni unità organizzativa.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Si parla di grandi settori.

ACONE, *relatore alla Commissione*. L'accantonamento consente anche ai suoi uffici di compiere queste valutazioni. Finora rimangono in sospenso i problemi del «provvedimento espresso», degli «atti a contenuto generale» e questo ora in esame del «dirigente preposto».

Dovremo comunque rivederci per una definitiva seduta e così anche il Ministero avrà la possibilità di chiarire questi aspetti.

BOATO. Si aprirebbe anche una conflittualità sindacale se stabilissimo che colui che è preposto ad un ufficio deve comunque avere la qualifica di dirigente.

TOSSI BRUTTI. Mentre non succederebbe nel caso contrario, vale a dire se il preposto fosse anche dirigente. Ma se accantoniamo, si intenderebbe che comunque le norme sono approvate di fatto in attesa di questo chiarimento?

PASQUINO. L'approvazione «di fatto» non esiste giuridicamente.

PRESIDENTE. Ricordo che all'articolo 5 è stato presentato un emendamento da parte del senatore Guizzi, in questo momento assente, di cui do lettura:

*All'articolo 5, il comma 3 è sostituito dal seguente:*

«3. L'unità organizzativa competente è indicata ai soggetti di cui all'articolo 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse».

ACONE, *relatore alla Commissione*. In sostanza il problema è meno importante di quanto appaia, perchè se non c'è la comunicazione non significa che non ci sia il responsabile. Si tratta solo di una comunicazione non data, ma il responsabile rimane.

Per quanto concerne questo punto non mi sento di prendere in esame l'emendamento in questione; infatti, proprio per quella responsabilizzazione dell'amministrazione che questo disegno di legge persegue, credo sia opportuno che l'esternazione del responsabile del procedimento costituisca anche un incentivo per l'amministrazione a non celarsi dietro presunte difficoltà di individuazione del soggetto. Si tratta di una modifica apportata dalla Camera al disegno di legge originario e credo sia da condividere.

La motivazione del senatore Guizzi è che la personalizzazione espone il pubblico dipendente alle richieste o alle illecite pressioni degli interessati, vanificando gli interventi amministrativi e legislativi tendenti a contrastare i tentativi di infiltrazione degli interessi mafiosi nella attività della pubblica amministrazione.

BOATO. L'interesse mafioso riesce ad avere l'informazione lo stesso: è il cittadino comune che non riesce a saperlo.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Sono le motivazioni del presentatore dell'emendamento.

PRESIDENTE. Accantoniamo allora anche l'articolo 5, pur prendendo atto di un orientamento contrario a questo testo emendativo.

PASQUINO. O qualcuno fa proprio l'emendamento del senatore Guizzi, oppure si intende decaduto.

PRESIDENTE. Nessuno dei presenti fa proprio questo emendamento ed allora si intende che il senatore Guizzi abbia rinunciato.

ACONE, *relatore alla Commissione*. A fini formali posso fare mio l'emendamento Guizzi.

PRESIDENTE. Se è così, accantoniamo la votazione dell'emendamento, oltre che dell'articolo 5.

Passiamo all'esame dell'articolo 6. Ne do lettura:

#### Art. 6.

##### 1. Il responsabile del procedimento:

a) valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento;

b) accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;

c) propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi di cui all'articolo 14;

d) cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;

e) adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione.

Su questo articolo non sono stati presentati emendamenti.

BOATO. propongo di togliere l'espressione «all'uopo» ed inoltre, secondo me (ma sarà questione di coordinamento), alla lettera b) invece che «di ufficio» andrebbe utilizzato l'apostrofo: «d'ufficio».

PRESIDENTE. Non mi sembrano così nocive queste espressioni.

Se decidessimo di non approvare altri emendamenti, mi sembrerebbe esagerato soffermarsi proprio su questi punti.

BOATO. La mia proposta infatti sarebbe valida solo nel caso di approvazione di altre modifiche del disegno di legge.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Il termine «all'uopo» non ha un valore relativo, ma vuole indicare un principio di economia dell'istruttoria, in quanto ci si deve riferire soltanto al compimento degli atti necessari a quest'ultima. Non ci dobbiamo formalizzare sulle parole «all'uopo».

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'articolo 6.

BOATO. Signor Presidente, dichiaro che mi asterrò da questa votazione perchè nel 1990 non si può scrivere in un testo legislativo le parole «all'uopo».

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti l'articolo 6.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 7:

#### Art. 7.

1. Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento.

2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari.

BOATO. Signor Presidente, mentre alla fine del primo comma, ultima riga, si dice «inizio del procedimento», nella terza riga del comma 1 si dice «avvio del procedimento».

ACONE, *relatore alla Commissione*. Questo sarà oggetto di un successivo coordinamento formale.

PRESIDENTE. Poichè si tratta di un puro coordinamento formale potremo intervenire anche in seguito.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Troveremo spesso le parole «avvio del procedimento»; ad esempio, anche nel successivo articolo 8.

BOATO. Per questo motivo propongo di accantonare anche l'articolo 7.

Inoltre, nel comma 1 dell'articolo 7 vi è un'altra espressione poco felice laddove si dice: «possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili». Ciò che stona è l'avverbio «facilmente».

ACONE, *relatore alla Commissione*. La verità è che si tratta di una norma contenente un ulteriore allargamento della garanzia, in quanto originariamente si doveva fare riferimento al solo destinatario del provvedimento. Ciò rappresenta anche una garanzia per il cittadino.

PRESIDENTE. Il testo Nigro non è molto tecnico in alcuni passaggi; esso adopera un linguaggio abbastanza corrente diretto alla gente comune.

MURMURA. Ciò darà lavoro agli avvocati! Bisogna riferirsi ad un dato reale.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Vorrei fare un'osservazione di fondo su questo problema, e pregare i colleghi di tenerne conto.

Questa è una legge innovativa anche nel linguaggio giuridico; certe cose non sono state fatte a caso! Si tratta di una legge di ammodernamento del diritto amministrativo e quindi le parole hanno un loro specifico valore. Noi discutiamo perchè convenzionalmente riteniamo che «inizio» è meglio di «avvio», che «finale» è meglio di «espresso», e così via. Non è detto che il legislatore debba legarsi a parole e a schemi sempiterni! A mio avviso, la forza giuridica di Mario Nigro è stata proprio quella di innovare anche sul terreno terminologico.

Se ci mettiamo a fare una lezione sul fatto che non usiamo i termini tradizionali, a mio avviso imbocchiamo una strada sbagliata.

MURMURA. Cosa significa l'espressione «facilmente individuabili»?

ACONE, *relatore alla Commissione*. Senatore Murmura, questa espressione sta a significare che la pubblica amministrazione deve fare quel minimo sforzo per individuare quei soggetti che potrebbero essere destinatari dell'atto.

BOATO. Ho notato che i colleghi che non hanno presentato emendamenti sono intervenuti più spesso con molte riflessioni. Condivido totalmente – eccetto le valutazioni su Mario Nigro – il fatto che è bene anche innovare. La mia preoccupazione non concerne l'innovazione linguistica – io volevo rimuovere addirittura l'espressione «all'uopo»! – ma il fatto che l'espressione «facilmente individuabili» sarà poi soggetta in sede di contenzioso giurisdizionale a interpretazione diversa, tanto che poc'anzi il senatore Murmura, scherzando, ha detto che tale normativa darà lavoro agli avvocati.

Dobbiamo limitare l'eccesso di discrezionalità nell'interpretazione letterale; sono d'accordo con tutte le innovazioni linguistiche che ci aiuteranno in ciò.

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sul fatto che queste poche righe costituiscono una delle novità più importanti del provvedimento al nostro esame. Nel comma 1 dell'articolo 7 si dice che la comunicazione viene data «ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire», che sono quelli che poi saranno indicati all'articolo 9.

L'allargamento che viene posto in essere dalle parole successive è molto importante ed è esattamente quello che abbiamo chiesto da tanto tempo, e cioè che l'inizio del procedimento deve essere comunicato anche a quei soggetti che da esso possono avere pregiudizio, affinché possano successivamente intervenire e dire la loro e quindi presentare quelle memorie e quelle istanze che sono previste dall'articolo 10 ed eventualmente far parte di quell'accordo sostitutivo del provvedimento previsto dall'articolo 11.

Quindi, la definizione di questi soggetti è fondamentale per tutti i successivi articoli, perchè si tratta esattamente di quei soggetti che possono poi interloquire, parlare ed eventualmente esser parte di quel famoso accordo che compone i divergenti interessi.

Per parlare dei soggetti che possono avere un pregiudizio, il legislatore si è premunito di fare un'operazione di garanzia, parlando di «soggetti individuati» e di quelli «facilmente individuabili», cioè quelli che non sono già individuati ma che senza particolari problemi e in base al buon senso si possa ragionevolmente ritenere che subiscano un pregiudizio da quel particolare provvedimento.

Quindi, mi sembra che con questa previsione venga posta in essere un'ulteriore garanzia.

Questa individuazione viene posta in essere sotto il profilo del possibile pregiudizio che il provvedimento può arrecare. Non è estesa all'infinito e deve, inoltre, tenersi conto dell'inizio dei due commi che dicono: «ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del provvedimento». Quindi esistono già due valvole di sicurezza e se vogliamo togliere questo riferimento lo possiamo fare, rendendo più facile la vita della pubblica amministrazione. Tuttavia dobbiamo sapere che si tratta di una novità non da poco, che non si tratta solo di togliere una frase male impostata.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Vorrei far notare che il lavoro fatto dalla 1<sup>a</sup> Commissione della Camera è stato quello di tutelare, nella misura massima, il cittadino e nello stesso tempo non imporre alla pubblica amministrazione adempimenti difficili o impossibili che avrebbero recato grave intralcio all'attività della stessa e avrebbero conseguito il risultato di dilatare il procedimento all'infinito.

Come ha chiarito adesso la collega Tossi Brutti, la norma dà il massimo di garanzia possibile perchè, se colui che era individuabile non è stato individuato, non è che non può intervenire per far valere le sue ragioni. Dobbiamo stare attenti a non aggravare eccessivamente il procedimento senza motivate ragioni perchè andremmo proprio in senso opposto rispetto a quello che ci siamo proposti.

Pertanto sono favorevole al mantenimento della formula della Camera.

MURMURA. Sono nettamente contrario perchè non siamo di fronte ad una novità razionale. Ad esempio nel caso di una concessione edilizia bisognerebbe, secondo tali previsioni, condurre anche accurate ricerche catastali e ipotecarie, altrimenti si realizza un vizio del provvedimento e non si possono notificare i provvedimenti iniziali e conclusivi.

La novità deve essere un fatto razionale e non ideologico. Si tratta di un errore gravissimo e in seguito saremo chiamati, come per altri testi elaborati sulla base dell'ideologia, a dover fare modifiche e integrazioni.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Nel paese c'è un dibattito molto ampio sugli interessi diffusi e sugli interessi collettivi, nonché sull'esistenza di posizioni giuridiche soggettive che vanno a incidere su soggetti che non sono destinatari del provvedimento, il quale è dotato di una cosiddetta plurioffensività. Quando la norma parla di soggetti facilmente individuabili, aggiunge anche la locuzione «diversi dai suoi destinatari» ed evidenzia che ci possono essere situazioni soggettive che comunque possono essere interessate dagli effetti del provvedimento, e perciò sorge l'obbligo dell'amministrazione di dare anche a costoro notizia dell'avvio del procedimento.

MAFFIOLETTI. Le preoccupazioni del senatore Murmura mi sembrano eccessive. Nell'articolo ci sono elementi di cautela che riguardano proprio la pubblica amministrazione e la possibilità di applicare nel concreto una condotta che sia compatibile con la ragionevolezza. L'articolo va letto nel suo insieme e la locuzione «facilmente individuabili» vuol dire compiere, senza ricerche approfondite, come ad esempio quelle catastali, operazioni che riguardano la normale diligenza amministrativa. Inoltre all'inizio dell'articolo 7 si fa riferimento alla non sussistenza di ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, quindi vi sono dei criteri relativi alla condotta amministrativa che evidenziano una certa discrezionalità, che però deve seguire le tracce della legge.

TOSSI BRUTTI. Vorrei far notare come l'articolo 13 esclude espressamente dall'obbligo di notizia, di cui all'articolo 7, l'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti di pianificazione e di programmazione; altrimenti bisognerebbe avvisare tutti i cittadini, cosa del tutto impensabile.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Non vorrei che confondessimo una sorta di approssimativismo legislativo, che in questa legge non c'è, con la necessità di ricomprendere tutta la realtà, cosa che invece mi pare sia riscontrabile nella legge stessa.

Il senatore Maffioletti ha chiarito bene come questo obbligo a carico della pubblica amministrazione riguardi soggetti facilmente individuabili e la pubblica amministrazione è ampiamente cautelata nella possibilità di questa individuazione. La nullità, paventata come fatto terroristico, rispetto alla questione in esame è spuntata di ogni sua virulenza: basta dimostrare che il soggetto non era facilmente individuabile. Quindi mi pare ci siano tutte le garanzie per dare a questa formula ingresso nel mondo del diritto.

PRESIDENTE. Quella del collega Murmura probabilmente non era tanto una accusa di approssimativismo ma un riferimento al clima giuridico. Tutte queste clausole (facilmente, difficilmente) che nel linguaggio del diritto anglosassone richiamano alla ragionevolezza, nel nostro ambiente formalistico molte volte possono dar luogo a delle difficoltà. Molto spesso, in sede di giudizio, si parte da queste clausole per inficiare il procedimento.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Queste comunicazioni vanno anche viste alla luce del quarto comma dell'articolo 8, il quale dice che l'omissione di taluna delle comunicazioni prescritte può essere fatta valere solo dal soggetto nel cui interesse la comunicazione è prevista.

MURMURA. Anche un soggetto facilmente individuabile è un soggetto interessato.

PRESIDENTE. Non ho detto questo, ma ho affermato che questa preoccupazione potrebbe essere dettata dalla conoscenza di alcuni giudici o avvocati italiani, per cui si potrebbe andare a prendere un interessato molto alla lontana tendendo a bloccare un procedimento nel caso in cui non sia gradito. Può darsi che anche il linguaggio abbia incidenza sulla cultura dei giudici, per cui a un certo momento i criteri di ragionevolezza si facciano strada e prevalgano. Me lo auguro e spero non si producano i danni che in molti casi, conoscendo i nostri giudici, sono stati causati. Alcune giurisprudenze sono state dettate dal massimo formalismo.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Il Consiglio di Stato non ha mosso rilievi su questo punto.

PRESIDENTE. Speriamo che effettivamente ci sia anche questa incidenza sulla cultura dei giudici, prima ancora che su quella degli avvocati.

Forse a questo punto si potrebbe mettere in votazione l'articolo nel suo testo attuale, considerando le osservazioni avanzate e prendendo atto della contrarietà del senatore Murmura e della mia preoccupazione che non si dia luogo a invalidazione. Rimangono comunque le riserve di coordinamento. Non critico infatti il linguaggio giuridico, quanto alcune incongruenze che potrebbero dare luogo ad equivoci.

TOSSI BRUTTI. C'è differenza tra l'avvio e l'inizio. Potrebbe esserci una fase preparatoria nella pubblica amministrazione che va dall'avvio all'inizio del procedimento.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Ma questo problema era stato accantonato.

PRESIDENTE. L'inizio è cosa diversa dall'avvio? Se così fosse, si creerebbero dei problemi. Se hanno invece lo stesso significato, la questione è facilmente risolvibile.

MAFFIOLETTI. Secondo me, c'è una sottile distinzione.

PRESIDENTE. Distinzione da risolvere con il Devoto Oli, oppure con un discorso giuridico?

MURMURA. L'inizio ha carattere burocratico.

MAFFIOLETTI. L'inizio è l'atto iniziale di un provvedimento, mentre l'avvio è cosa diversa.

TOSSI BRUTTI. L'istanza del cittadino determina l'inizio, ma ci potrebbe essere una fase procedimentale che consiste nella valutazione di alcuni elementi.

MURMURA. L'avvio corrisponde all'accensione del motore, mentre l'inizio consiste nella partenza dell'automobile.

PRESIDENTE. È una vecchia questione il chiedersi se l'atto di iniziativa sia compreso o meno nel procedimento.

ACONE, *relatore alla Commissione*. L'avvio sta ad indicare la volontà dell'amministrazione di dare luogo ad un procedimento. L'inizio invece sarebbe la definizione del momento temporale in cui il procedimento comincia ad essere. L'avvio, secondo me, è espressione utile a rendere l'aspetto della volontà di dare luogo al procedimento. Tuttavia non credo accadrebbe nulla di stravolgente se scrivessimo «avvio» oppure «inizio». Se conducessimo un'indagine sui manuali, troveremmo sia l'uno che l'altro termine.

MURMURA. Non sono termini omologhi.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Infatti abbiamo accantonato per ora il problema.

TOSSI BRUTTI. Penso sia meglio scrivere «avvio».

MAFFIOLETTI. Sono d'accordo.

PRESIDENTE. Ma successivamente si lascerebbe il termine «inizio» o si ricorrerebbe di nuovo ad «avvio»?

MAFFIOLETTI. Sono convinto che il significato è diverso, perchè la comunicazione ai destinatari o agli interessati precede l'inizio di un procedimento.

PRESIDENTE. Quindi l'avvio sarebbe prima dell'inizio?

MURMURA. Ripeto che l'avvio corrisponde all'accensione del motore e l'inizio alla partenza dell'automobile.

MAFFIOLETTI. L'immagine non è sbagliata.

TOSSI BRUTTI. Non può bastare l'atto di impulso da parte del cittadino, perchè l'amministrazione provveda alla comunicazione.

È necessario un atto di volontà della pubblica amministrazione per dare avvio effettivamente al procedimento.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Sarebbe un atto a carattere volitivo.

TOSSI BRUTTI. Se adottiamo questo significato, mettiamo in moto un meccanismo di garanzia.

PRESIDENTE. Dobbiamo stare attenti al coordinamento. Non vorrei chiamassimo in modo diverso gli stessi concetti. Quando si dice che l'avvio è comunicato, o meglio nello stesso comma si parla di avvio di procedimento, è necessario tenere presente che in seguito si scrive «notizia dell'inizio del procedimento». Credo che sia lo stesso concetto espresso con parole diverse e allora può nascere un equivoco.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. L'articolo 8 disciplina le modalità di comunicazione e credo che il significato sia lo stesso.

GALEOTTI. Come ha detto lei, la cultura prevalente è molto formalistica e andrebbe invece superata.

PRESIDENTE. Se scegliessimo di emendare il disegno di legge, allora dovremmo uniformare il linguaggio.

MAFFIOLETTI. Dobbiamo verificare se i soggetti interessati sono equiparati nel diritto di avere la notizia. In tal caso «avvio» deve restare così com'è.

PRESIDENTE. Credo sarebbe meglio utilizzare sempre la parola «avvio», anzichè «inizio», come nell'articolo 8.

Direi comunque di passare alla votazione dell'articolo 7 con questa riserva di coordinamento.

Metto ai voti l'articolo 7.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 8. Ne do lettura:

#### Art. 8.

1. L'amministrazione provveda a dare notizia dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale.
2. Nella comunicazione debbono essere indicati:
  - a) l'amministrazione competente;
  - b) l'oggetto del procedimento promosso;
  - c) l'ufficio e la persona responsabile del procedimento;
  - d) l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti.

3. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima.

4. L'omissione di taluna delle comunicazioni prescritte può esser fatta valere solo dal soggetto nel cui interesse la comunicazione è prevista.

A questo articolo è stato presentato il seguente emendamento da parte del senatore Guizzi:

*All'articolo 8, comma 2, il testo della lettera c) è sostituito dal seguente:*

«c) l'unità organizzativa competente;».

ACONE, *relatore alla Commissione*. Così come abbiamo accantonato l'altro emendamento del senatore Guizzi, potremmo procedere nello stesso modo anche ora.

TOSSI BRUTTI. Vorrei avanzare un'osservazione che scaturisce da alcune mie esperienze personali. Si dice che nella comunicazione debbono essere indicati l'amministrazione competente, l'oggetto del procedimento promosso, l'ufficio e la persona responsabile del procedimento stesso.

Faccio un esempio che mi è capitato di valutare più volte, e cioè il caso del comitato esecutivo dell'INPS cui si chiesta la cancellazione di un'ipoteca. Allorquando si richiede ad esso una cancellazione di ipoteca perchè si è pagato, nessuno vi provvede, nessuno comunica nulla, nessuno decide, si va avanti per anni con un pregiudizio consistente per il cittadino che ha presentato questa istanza.

MAFFIOLETTI. Vi deve essere un organo a ciò competente. Gli organi collegiali che assumono una decisione pongono in essere un'istruttoria supportata dagli uffici.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Qui ci sarebbe da fare un'altra osservazione, e cioè che alla lettera c) dell'articolo 8 si poteva indicare, invece che l'«ufficio», ciò che viene detto nell'articolo 4, e cioè l'«unità organizzativa responsabile dell'istruttoria... nonchè dell'adozione del provvedimento finale».

Avendo nell'articolo 4 fatto riferimento ad un concetto di unità organizzativa responsabile, varrebbe la pena riportare nell'articolo 8 la stessa dizione, perchè quest'ultimo articolo non rappresenta altro che l'elenco degli elementi che devono essere contenuti nella comunicazione.

Quindi, ritornare al concetto di ufficio dopo aver indicato come soggetto complesso l'unità organizzativa, forse costituisce un passo all'indietro. Però, potrebbero esserci altre esigenze; in questo momento mi pongo il problema, ma lo pongo anche all'attenzione dei colleghi.

Potrebbero esserci altre esigenze che avrebbero fatto preferire il termine «ufficio».

PRESIDENTE. Indubbiamente l'amministrazione avrebbe il compito di determinare l'unità organizzativa; quindi, sembrerebbe che quella dovrebbe emergere nella comunicazione.

GALEOTTI. A mio avviso, l'unità organizzativa ha una funzione interna, cioè di autorganizzazione di quell'ufficio, mentre all'esterno non si parla di unità organizzativa, bensì di ufficio. Quindi, a questo proposito sarebbe più opportuno parlare di «ufficio».

PRESIDENTE. Il testo Nigro parlava di ufficio responsabile senza la persona e non di unità organizzativa competente.

TOSSI BRUTTI. Il comma 3 dell'articolo 5 sembra che dica una cosa diversa; infatti esso recita: «L'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'articolo 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse». Quindi, si tratta proprio dell'unità organizzativa.

PRESIDENTE. È una discordanza che già esisteva nel testo originario.

TOSSI BRUTTI. Invece, alla lettera *d*) dell'articolo 8, si parla giustamente di «ufficio» in cui si può prendere visione degli atti.

MAFFIOLETTI. Dalla lettura incrociata dovrebbe parlarsi di «unità organizzativa competente». Questo è quanto ha detto il relatore.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, questa norma potremo riprenderla in sede di coordinamento formale.

MAFFIOLETTI. Possiamo anche accantonare l'articolo 8, però, a mio avviso, possiamo stare abbastanza tranquilli affermando «unità organizzativa».

GALEOTTI. Attenzione, perchè nella stesura originaria «ufficio responsabile» è sinonimo di «unità organizzativa».

MAFFIOLETTI. Nell'ufficio vi sono più unità organizzative.

PRESIDENTE. Come si coordina il comma 3 dell'articolo 7 con l'articolo 8?

ACONE, *relatore alla Commissione*. È questo il problema.

GALEOTTI. La parola «ufficio» è un termine giuridico, mentre l'espressione «unità organizzativa» è ormai un'espressione comune, perchè rientra nella nuova organizzazione del lavoro.

MAFFIOLETTI. Però, le parole «ufficio», «divisione» e «direzione» rientrano nello schema amministrativo.

ACONE, *relatore alla Commissione*. La *ratio* di questa norma è quella di offrire al soggetto interessato tutti gli elementi in base ai quali deve poter individuare dove si svolge questo procedimento e chi lo sta svolgendo. Quindi, l'esigenza è quella di pervenire a questa unità organizzativa. Probabilmente si è verificato che nel corso dell'elaborazione di questo provvedimento, il termine «ufficio responsabile» si è trasformato in «unità organizzativa responsabile», per cui quando poi si è andati a formulare l'articolo 8, quest'ultimo è stato preso di peso dal vecchio testo senza sostituire la parola «ufficio» con «unità organizzativa responsabile».

PRESIDENTE. Qui è avvenuto qualche cosa.

MURMURA. È stato approvato un emendamento aggiuntivo che ha inserito le parole «e la persona», perchè il testo originario parlava solo dell'ufficio.

PRESIDENTE. Il comma 3 dell'articolo 6 del testo Nigro oggi è il comma 3 dell'articolo 5; esso recitava: «L'unità organizzativa competente è comunicata ai soggetti di cui all'articolo 8 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse».

Evidentemente ciò mal si coordina con la comunicazione dell'ufficio responsabile del procedimento, quando invece si è parlato di «unità organizzativa competente»; ciò fa nascere dei dubbi perchè sembra che l'ufficio responsabile e l'unità organizzativa competente siano due entità diverse.

ACONE, *relatore alla Commissione*. È un problema anche di sostanza e non solo di forma, perchè nell'ipotesi che non sia stato nominato il funzionario designato per il procedimento, vi è il problema del preposto. Infatti, si parla del preposto all'unità organizzativa e non all'ufficio.

MURMURA. L'articolo 6, comma 3, del testo Nigro afferma che: «L'unità organizzativa competente è comunicata ai soggetti di cui all'articolo 8 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse».

Quindi, ha ragione il relatore.

TOSSI BRUTTI. All'articolo 5, comma 3, del testo al nostro esame si dice la stessa cosa.

Invece, mi domandavo se nell'unità organizzativa vi potessero essere più momenti, perchè la comunicazione dell'unità organizzativa è prevista nel momento in cui viene individuato il responsabile. Io credo che dovrebbe avvenire la stessa cosa nella comunicazione dell'avvio del procedimento, a meno che l'unità organizzativa non abbia più uffici.

MURMURA. No, perchè un ufficio potrebbe avere più unità organizzative.

Forse bisognerebbe usarlo laddove si comincia a parlare per la prima volta di «unità organizzativa».

MAFFIOLETTI. Bisogna dare un contributo per sciogliere il dubbio.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Esiste una serie infinita di soluzioni.

MAFFIOLETTI. Se la legge, che da parte del legislatore presuppone una conoscenza dell'organizzazione dell'amministrazione pubblica, non usa la stessa terminologia allora possono nascere dei grossi problemi. Sarei favorevole al termine «unità organizzativa».

MURMURA. Sono d'accordo.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Anch'io concordo con questa osservazione.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento, presentato dal relatore, tendente a sostituire alla lettera c), secondo comma, la parola «ufficio» con le parole «unità organizzativa».

**È approvato.**

L'emendamento del senatore Guizzi è dunque assorbito. Metto ai voti l'articolo 8 nel suo complesso nel testo emendato.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 9. Ne do lettura:

#### Art. 9.

1. Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Su questo articolo non sono stati presentati emendamenti, ma esiste il problema degli interessi diffusi, problema che abbiamo rilevato esaminando il processo amministrativo e la tutela del consumatore. Gli interessi diffusi non si sa bene se siano interessi soggettivi, interessi legittimi o tutti e due insieme. Anche ai fini dell'attività amministrativa vengono in rilievo al fine di tutelare le associazioni o i comitati, nonché qualunque soggetto possa subire un pregiudizio da parte di un provvedimento. Come noterete, l'apertura del procedimento amministrativo è massima e fa rientrare tutta una serie di soggetti che dovrebbero essere legittimati successivamente in sede giurisdizionale.

Comunque sono favorevole a questa massima apertura del procedimento amministrativo indicato dall'articolo 9.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'articolo 9 nel suo complesso.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 10. Ne do lettura:

#### Art. 10.

1. I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto:

a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24;

b) di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

*ACONE, relatore alla Commissione.* Per quanto riguarda questo articolo non ci sono particolari problemi, perchè stabilisce solo che questi soggetti hanno diritto di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24, e hanno diritto di presentare memorie scritte e documenti che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'articolo 10 nel suo complesso.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 11. Ne do lettura:

#### Art. 11.

1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione di questo.

2. Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.

3. Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.

4. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla

liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

5. Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Qui ci troviamo di fronte a dei grossi problemi. Nella relazione ho evidenziato che esistono due tipi di accordi. Il primo tipo, costituito dagli accordi integrativi del provvedimento, sostanzialmente già esiste e recepisce anche quello che le parti hanno concordato con l'amministrazione pubblica. I problemi sorgono con il secondo tipo di accordi, cioè quelli sostitutivi che tengono luogo del provvedimento.

Non sono pregiudizialmente contrario a questi accordi, anzi in una corretta amministrazione è possibile snellire di molto l'attività amministrativa attraverso il superamento delle difficoltà che potrebbero riservarsi in un giudizio amministrativo. Il problema che ponevo nella relazione e che sottopongo all'attenzione dei colleghi è costituito dalla natura ambigua dell'accordo, che sul piano sostanziale è regolato dalle disposizioni del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili, anche se l'amministrazione non è una parte contraente come può essere il privato in un atto amministrativo negoziale.

Quando si arriva alla tutela giurisdizionale si nega ulteriormente questo principio perchè si dice che questi accordi sono impugnabili davanti al giudice amministrativo con giurisdizione esclusiva.

Francamente, delle due indicazioni normative quella più debole mi sembra essere la prima, perchè se questi accordi sono civilistici allora quasi per magia trasformano le posizioni soggettive in diritti soggettivi «giustiziabili» davanti al giudice ordinario. Questa sarebbe in ogni caso una forzatura perchè finirebbe con il modificare la natura delle situazioni soggettive che bene possono essere interessi legittimi e non diritti soggettivi. Invece, quando si passa alla tutela giurisdizionale, vediamo che la competenza esclusiva è quella del giudice amministrativo.

Siccome l'accordo certamente richiama la categoria del negozio giuridico, o ci decidiamo a farne qualcosa di interamente civilistico, oppure manteniamo delle distinzioni e in questo caso il richiamo alle norme delle obbligazioni e dei contratti del codice civile resta solo formale, in quanto quasi nulla di quelle norme potrà essere applicato.

Inoltre: è possibile stipulare degli accordi sostitutivi in luogo di qualsiasi provvedimento? È vero che esistono delle garanzie di carattere formale, come l'atto scritto, però non c'è una limitazione oggettiva dell'ambito degli accordi sostitutivi che sono soggetti solo ad un controllo successivo.

Questo mi sembra l'insieme delle osservazioni da avanzare su questa norma, sulla quale però credo che una ulteriore meditazione sarebbe giustificata, dal momento che si tratta di una materia talmente nuova da meritare una valutazione più approfondita.

PRESIDENTE. Anche accentuando l'aspetto civilistico, non ne discende direttamente una diversità del quadro giurisdizionale. La

giurisdizione esclusiva comunque dovrebbe valere sia per i diritti che per gli interessi. In effetti, torno a ripetere che, anche accentuando il profilo civilistico, non si contraddice alle norme in vigore, salvo verificare sul piano dell'opportunità il risultato di questa estensione con altre contenute in diversi disegni di legge: mi sembrerebbe una somma eccessiva.

TOSSI BRUTTI. A proposito dell'ultima osservazione del relatore, penso che il contenuto del primo comma dell'articolo 11 fornisca una soluzione, nel senso che gli accordi sostitutivi sono limitati, come recita la norma, ai casi previsti dalla legge. C'è quindi un rinvio alle varie leggi di settore che di volta in volta stabiliscono i casi in cui si possono concludere accordi sostitutivi.

L'espressione utilizzata è «ovvero, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione di questo». Quindi viene suggerita una soluzione per gli accordi sostitutivi, in quanto si pone solo una norma di principio che dichiara che sono possibili tali accordi, salvo la previsione concreta che di volta in volta sarà data dalle singole leggi settoriali.

La questione che invece intendo sollevare rispetto a questo articolo riguarda il pregiudizio dei diritti dei terzi. Il primo comma recita: «senza pregiudizio dei diritti dei terzi». Mi sembra però che l'articolo delinei sostanzialmente una procedura degli accordi ricorrendo ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti e quindi stabilendo che tali accordi restano vincolanti fra le parti, fatta salva la facoltà di recesso della pubblica amministrazione per motivi sopravvenuti di pubblico interesse. La regolamentazione perciò è rinviata alle norme del codice civile.

Ma allora, signor Presidente, mi pongo una domanda: il terzo pregiudicato che tipo di tutela ha? L'ultimo comma parla di controversie in corso di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi, ma riguarda pur sempre le parti che stipulano gli accordi stessi. Ma dove sta la tutela del terzo danneggiato? Azzardo e presumo che sia una tutela per la quale si possa ricorrere al giudice ordinario, poichè si parla di pregiudizio dei diritti dei terzi.

ACONE, *relatore alla Commissione*. È una norma generale.

TOSSI BRUTTI. Questi mi sembrano i due punti non risolti dello articolo. Anch'io in un primo momento mi ero spaventata all'idea di un accordo sostitutivo, cioè che fosse deducibile in un accordo l'interesse pubblico in maniera così discrezionale. Tuttavia il fatto che ci sia comunque il rinvio a casi previsti dalla legge mi tranquillizza, perchè le disposizioni di legge definiranno un ambito e comunque non è questa la sede per decidere in proposito.

Al contrario, sulla questione relativa alla tutela dei terzi, oggetto anche di un intervento in discussione generale del senatore Maffioletti, credo sia necessario un momento di riflessione.

PRESIDENTE. Anche se a prima vista sembrerebbe che in questi casi tutto confluisca nella giurisdizione esclusiva.

TOSSI BRUTTI. Proprio questo è il punto. Se la giurisdizione esclusiva è accettata sostanzialmente da chi intende addivenire ad un accordo, non vedo invece come possa essere il terzo - estraneo all'accordo - assoggettato ad una restrizione dei suoi diritti. Non è un problema semplice. La parte che si accorda ha ben presente la normativa conseguente all'accordo stesso ed anche la competenza esclusiva del giudice amministrativo. Non mi sembra invece che il diritto del terzo possa essere compresso fino a questo punto o trasformato in una situazione soggettiva di interesse.

Una qualche perplessità viene inoltre dal quarto comma, concernente la questione dell'indennizzo e gli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato. Questo concetto del danno, laddove si è richiamata la normativa sulle obbligazioni e sui contratti, quale estensione ha? Si tratta del danno derivante da contratto o no? Si utilizza il concetto di indennizzo che la nostra legislazione pone in rapporto a situazioni determinate, ma non si stabiliscono anche i criteri dell'indennizzo stesso, come mi sembra accada nella legge sugli espropri. Ma in questo caso quali sarebbero i criteri? Sotto questo profilo è preoccupante il richiamo generale alla normativa del codice civile, relativamente alle obbligazioni e ai contratti.

Questo articolo pone problemi di grandissimo rilievo, perchè è fuori da un tipo di rapporto con la pubblica amministrazione a cui siamo avvezzi. L'idea di fuoriuscire dalla regolamentazione tradizionale mi trova favorevole, ma temo che non tutti gli aspetti siano risolti. È anche vero che sarà poi la giurisprudenza che andrà a delineare più da vicino le figure soggettive, il tipo di azione corrispondente e così via. Tuttavia qualche riflessione, come legislatori forse la dovremmo fare, soprattutto in questa Commissione.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Sulla prima questione sollevata dalla collega Tossi Brutti non ho difficoltà a riconoscere che, effettivamente, se non ci sono leggi che prevedono questi accordi, la norma appunto sugli accordi sostitutivi resterebbe di puro principio. Rischiamo forse di approvare una norma che rappresenterà una bella affermazione teorica della possibilità di concludere accordi. Stiamo quindi legiferando sulle possibilità di ipotetici futuri accordi.

Per quanto riguarda la seconda osservazione, relativa alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo rispetto ai terzi i cui diritti o interessi siano stati indirettamente pregiudicati dall'accordo (in sostanza si tratterebbe di accordi-provvedimento, in quanto sostitutivi del provvedimento), mi sembra un argomento che prova troppo. In effetti la giurisdizione non si determina soltanto in funzione della posizione della parte o del terzo, comunque interessato rispetto al procedimento amministrativo, bensì in funzione dell'atto che lede una certa posizione soggettiva.

Allora, il problema è quello che mi pare sia stato indicato da lei, signor Presidente, e cioè se effettivamente anche le posizioni dei terzi siano state coinvolte nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; se cioè, in altri termini, nei confronti dei terzi l'accordo risulta essere sostanzialmente il provvedimento amministrativo, contro il quale il terzo deve agire nella sede della giurisdizione

del giudice dei diritti soggettivi, in sede esclusiva, o degli interessi legittimi.

La terza questione riguardante l'indennizzo, che mi pare sia stata sollevata dalla collega Tossi Brutti, sollecita quella riflessione che è stata un po' il motivo conduttore della discussione di oggi; e cioè quale disciplina deve avere questo accordo? A me pare che il legislatore sia rimasto nell'ambiguità, perchè si dice che si debbono applicare le norme del codice civile relative alle obbligazioni e ai contratti, aggiungendo in primo luogo «ove non diversamente previsto» e, in secondo luogo, «comunque in quanto compatibili». Vi sono molti margini di incertezza ed anche molte eccezioni già precostituite.

Ciò porta a ritenere che quando alla fine si parla del recesso della pubblica amministrazione - si badi, non un recesso giustificato, ma che essa può semplicemente porre in essere - per una qualsiasi ragione che riguarda l'opportunità di un'attività amministrativa...

TOSSI BRUTTI. Sopravvenuta!

ACONE, *relatore alla Commissione*. Certo, ma si tratta di motivi che non possono essere parametrati su quelli del recesso civilistico, perchè ci troviamo di fronte ad un tipo di recesso completamente diverso. Se avessimo voluto estendere la disciplina civilistica avremmo dovuto prevedere il risarcimento del danno e non l'indennizzo. Il legislatore vuole un accordo sostitutivo del provvedimento amministrativo, ma non vuole rinunciare alle caratteristiche proprie del provvedimento amministrativo, e ciò si riflette inevitabilmente sulla disciplina degli effetti sia nei confronti delle parti del procedimento, che dei successivi comportamenti della pubblica amministrazione, e tra questi il più importante è il recesso.

Quindi, il tema, sul quale credo che dobbiamo fare un'ulteriore riflessione - come dicevo prima - concerne appunto questa necessità di definire i contorni precisi della disciplina generale, che è sempre derogabile dalle norme che verranno emanate nei casi in cui il legislatore riconoscerà la possibilità di accordi sostitutivi.

Quindi, ecco perchè su questo punto sarebbe opportuno fare una pausa di riflessione; si tratta di un punto sul quale l'opera, che ritengo molto meritoria, della Commissione della Camera dei deputati nell'elaborazione di questo testo, e segnatamente di tre o quattro dei suoi componenti che hanno lavorato molto alacremente, ha avuto un minor approfondimento. Forse è necessario colmare questo vuoto di disciplina specifica.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, concordo con le cose dette dalla senatrice Tossi Brutti e dal senatore Acone. Vorrei dare una motivazione del perchè ho sollevato tale questione.

Il problema è che questa norma è stata acquisita in base ad un'elaborazione che possiamo definire extraparlamentare, ma certamente è molto importante perchè nell'ambito del diritto amministrativo introduce un negozio giuridico di diritto privato nel suo schema fondamentale, sostituendo l'atto amministrativo autorizzativo senza

però perdere taluni caratteri fondamentali dell'atto della pubblica amministrazione.

La riconferma della giurisdizione esclusiva recupera nel proprio ambito l'intera tematica che primitivamente era assoggettata in base al principio dell'atto amministrativo. Quindi, l'atto negoziale viene assimilato al negozio di diritto privato, in quanto compatibile, però rimane sotto l'area della giurisdizione amministrativa.

Questo è lo schema; si tratta di un qualcosa di molto elaborato che non risulta tale dai verbali.

Il problema che nasce è quello che il senatore Acone ha risolto con il criterio dell'assorbimento, perchè la conclusione che la giurisdizione esclusiva travolge il diritto alla giurisdizione ordinaria, che ha il terzo sotto il profilo della conclusione ed esecuzione degli accordi, è discutibilissima.

È chiaro - come ha detto prima la senatrice Tossi Brutti - che tutto ciò che attiene al processo formativo dell'accordo, che riguarda gli interessati che hanno accettato questa trasposizione negoziale - è un qualcosa di abbastanza razionale che non desta nessuna preoccupazione. Però, allorquando ci troviamo nella fase di esecuzione degli accordi e si intaccano i diritti soggettivi dei terzi che non hanno partecipato alla fase dell'accordo, è discutibile che vi sia questa traslazione nella sfera della giurisdizione amministrativa stravolgendo il diritto ad avere un giudice ordinario in base al diritto comune.

Questo è il punto che bisogna discutere, anche perchè il Presidente ha poc'anzi esternato una cosa che pensavo, e cioè la preoccupazione che indubbiamente la giurisdizione amministrativa ha cambiato così di molto il suo ambito di applicazione.

Nutro qualche dubbio e qualche preoccupazione, non tanto perchè penso che il giudice amministrativo offra meno garanzie al cittadino, ma perchè vi è una cultura diversa dell'amministrazione e dei diritti.

Quindi, una qualche riflessione ulteriore andrebbe fatta; si potrebbe trovare il modo di introdurre un comma aggiuntivo o una specificazione che riguardi una limitazione alla fase di formazione e conclusione degli accordi.

A questo proposito non ho soluzioni da proporre, ma l'idea di rifletterci un momento mi sembra la più concreta.

MURMURA. Bisogna anche riflettere sulla terminologia che stiamo adoperando, perchè parlare di «indennizzo» è sbagliato. Si dice che la normativa al nostro esame dovrebbe apportare delle novità sul piano del linguaggio giuridico, però l'indennizzo è cosa diversa, perchè in questo caso ci troviamo di fronte ad un vero e proprio risarcimento dei danni.

MAFFIOLETTI. La normativa al nostro esame non vuol parlare di risarcimento dei danni.

MURMURA. Non è che si può fare tutto e il contrario di tutto!

MAFFIOLETTI. Questo è un atto della pubblica amministrazione che si trasforma in un negozio giuridico.

MURMURA. Si trasforma in un negozio di diritto privato, ma l'indennizzo non è un risarcimento; allora, bisognerebbe parlare di indennità e non di indennizzo.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, data l'ora, rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,15.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

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

**DOTT. GIOVANNI LENZI**