

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

65° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 LUGLIO 1990

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente ELIA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

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

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 2, 9
ACQUARONE (DC) 2

I lavori hanno inizio alle ore 16,20.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

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

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

Riprendiamo, onorevoli senatori, la discussione del disegno di legge sospesa nella seduta antimeridiana.

ACQUARONE. È con notevole soddisfazione che, come rappresentante del Gruppo della Democrazia cristiana ma soprattutto come modesto studioso di diritto amministrativo, vedo avviarsi alla conclusione il disegno di legge sul procedimento amministrativo.

Va detto che nei primi decenni di questo secolo la scuola italiana è stata quella che ha messo per prima in grosso rilievo, con le opere di Forti e della sua scuola, l'importanza del procedimento amministrativo. Oggi siamo l'unico Stato europeo a non avere una legge sul procedimento amministrativo.

Si può dire che si parla di procedimento amministrativo fin dalle origini del diritto amministrativo. Ricordo, ma non ho intenzione di annoiare oltre certi limiti i colleghi, che il diritto amministrativo nasce su due filoni: vi è quello, che poi prevarrà, pandettistico che incentrerà la tematica sull'atto amministrativo; contemporaneamente, però, vi era tutta l'azione della scuola di Vienna che faceva nascere il diritto amministrativo non a somiglianza del diritto civile, non legato a schemi della pandettistica, del negozio giuridico come modello per l'atto amministrativo, ma a somiglianza del processo civile. È la teoria panprocessualistica, che viene quasi sempre ricordata erroneamente agli effetti che ci interessano in quanto il processo civile, e del resto anche quello penale, è volto alla ricerca di fatti, mentre, come vedremo, il procedimento amministrativo dovrebbe tendere soprattutto all'individuazione e alla valutazione degli interessi coinvolti nella materia.

In ogni caso, abbiamo avuto una situazione che ha dominato per lunghi anni la scena giuridica del diritto pubblico e amministrativo legato al concetto del potere amministrativo, del potere che si estrinseca nell'atto. L'influenza della pandettistica, che vede tutto in termini di atto, fa sfumare in modo notevole quello che precede l'atto, l'attività di formazione, partendo dall'equivoco di fondo di ritenere che la discrezionalità amministrativa, la libertà di apprezzamento che ha la

pubblica amministrazione laddove la legge non può predeterminare tutto e lascia libertà di valutazione, sia in qualche modo un *pendant* dell'autonomia privata nel negozio privato, equivoco molto pericoloso da un punto di vista politico dei rapporti tra cittadini e Stato. L'autonomia privata ha infatti i propri confini nell'ambito del lecito giuridico, mentre l'attività amministrativa deve essere funzionalizzata al perseguimento di un certo scopo di pubblico interesse, che è lo scopo primario, ma alla luce della mutazione degli interessi secondari, degli interessi privati coinvolti dal procedimento.

Siamo stati per lunghi anni fuori da questa *forma mentis*. Quando i francesi negli anni trenta cominciarono a parlare di *acte de procédure*, lo stesso Forti diceva che si era arrivati a dire parole definitive. È il concetto di un atto complesso che viene visto nel suo divenire.

Nel dopoguerra mutano gli scenari e la discrezionalità amministrativa, lungi dall'essere definita come un potere - abbiamo un lavoro di Giannini che parla di potere discrezionale - viene intesa come limite all'attività della pubblica amministrazione. Da parte di molti si è detto che per tradurre nel concreto un corretto esercizio della discrezionalità amministrativa, anche alla luce dei principi costituzionali che informano le potestà pubbliche di imparzialità e di buon andamento, vi è proprio il procedimento amministrativo. Secondo la prevalente dottrina, la trasposizione nella realtà concreta dei principi astratti di legalità e di discrezionalità amministrativi, gli aspetti relativi alla garanzia e alla imparzialità sono rappresentati dal procedimento amministrativo. Non è sufficiente la garanzia giurisdizionale proprio perchè interviene *ex post* sull'atto e, per quanto venga valorizzato il momento procedimentale, rappresenta un momento di emersione del potere. Si ritiene allora che il formarsi di una volontà amministrativa si determina attraverso una serie di atti che abbiano per fine quello di costituire in modo progressivo una fattispecie complessa, che avrà come momento terminale un procedimento amministrativo che esplica la duplice funzione di garanzia delle posizioni soggettive del privato e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Nel noto convegno del Fornez del 1981 sul procedimento amministrativo si parla appunto di attività amministrativa tra garanzia ed efficienza. E viene visto normalmente questo momento di sintesi tra garanzia ed efficienza nell'intervento di una pluralità di organi, nell'acquisizione di atti provenienti da quanto interessa la procedura, nella dizione di toni consultivi, nell'obbligo di pronunciare osservazioni e proposte le quali riducono di molto la possibilità di decisioni arbitrarie, così contribuendo a fare in modo che l'autorità amministrativa, decidendo, non sia male informata o parziale, in questo sta la garanzia, ma attui invece in un modo migliore il pubblico interesse, e in questo sta l'efficienza.

A proposito degli aspetti garantistici va posto in evidenza che il privato titolare di interesse legislativamente tutelato è protetto sia dall'articolazione delle varie fasi procedimentali attraverso le quali viene correttamente valutato il pubblico interesse, sia dal fatto che anche il suo interesse deve essere adeguatamente valutato. Ora qui c'è addirittura chi sostiene che la regola procedimentale nel senso ora delineato, di contemperanza tra garanzia ed efficienza, faccia forse

addirittura venir meno l'utilità di una tutela giurisdizionale, che è la tesi fatta valere nella dottrina tedesca da Bettermann. Io non sono di questa opinione, non sono cioè dell'opinione che il procedimento possa sostituire la garanzia processuale; sono peraltro del parere che le regole sul procedimento sono estremamente utili agli effetti di poter poi, in qualche modo, dare corso definitivamente al processo amministrativo, e sotto questo angolo visuale siamo fortunati che, avendo in sede deliberativa la disciplina sul procedimento, e quindi prima del processo che abbiamo in sede referente, qualche cosa potremmo dire. Qualche cosa, anche se non moltissimo. Perché? Perché il disegno di legge al nostro esame è un disegno di legge che nasce da un profondo pessimismo. Vediamo il perché. La prima volta che parliamo di legge generale sull'azione amministrativa nel nostro Paese ne parliamo in sede di terza Sottocommissione per i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, con la famosa relazione Forti, che di procedimento ne capiva. Di questa Commissione faceva parte il mio compianto maestro, professor Lucifredi, che, successivamente eletto deputato, per sette legislature consecutive ha presentato il disegno di legge generale sull'azione amministrativa e lo ha anche presentato come membro del Governo. Ora, il disegno di legge Lucifredi (e mi sarà consentito che dopo tanti anni di comune lavoro sul procedimento amministrativo gli rivolga un devoto pensiero) era indubbiamente un disegno di legge tipicamente postpandettistico che aveva soprattutto riguardo alla formazione degli atti amministrativi e alla loro classificazione. Come tale era stato criticato dalla dottrina che in Italia ha maggiore attenzione al procedimento - cito per tutti Giannini e Benvenuti - proprio in quanto sembrava codificare i principi che la giurisprudenza amministrativa aveva in qualche modo elaborato per dare dignità di legge a principi abbastanza noti che vanno a riguardare tutto il modo di formazione, ma anche tutto il problema dell'invalidità degli atti amministrativi. Forse è vero che ognuno è figlio del suo tempo e che i disegni di legge presentati dal professor Lucifredi, allievo del Ranalletti da un lato e conservatore per sua natura, erano probabilmente già vecchi nel momento in cui vennero fatti cadere; ma non va dimenticato che questi progetti di legge vennero fatti cadere anche era riduttiva la tesi della legge generale sull'azione amministrativa, ma d'altra parte la proposta venne osteggiata con particolare riguardo all'obbligo di comunicare al privato l'inizio di tutte le procedure che concernessero una ristretta e precisa illustrazione delle notizie coperte dal segreto, all'onere di motivare gli atti intermedi del procedimento, all'obbligo di sua esternazione, cioè proprio con riguardo a dei principi fra i più avanzati per un disegno di legge che per altri aspetti era da considerarsi forse superato.

Nè va dimenticato che la legge tedesca sul procedimento amministrativo, che rappresenta un po' il modello in questa materia, dà una disciplina generale dell'azione amministrativa. La legge tedesca, che è una legge federale del 25 maggio 1976, è poi stata seguita da tutte le leggi dei vari *lander* che si rifanno ad essa. Si tratta di un vero e proprio codice dell'azione amministrativa che disciplina quindi tutte le fasi prodromiche, preparatorie, di formazione dell'atto amministrativo e riguarda anche tutto il momento successivo, cioè quello dell'invalidità

sotto il profilo non già della tutela giurisdizionale, ma dell'autotutela. Prevede tutti i casi che noi chiamiamo di annullamento di ufficio, di revoca, di sanatoria, di conservazione dei valori giuridici, eccetera, ed è il modello che aveva presente la pubblicistica italiana nel momento in cui Giannini divenne ministro per la pubblica amministrazione. Giannini, nell'impatto che tutti noi abbiamo sentito pesante fra i discorsi *in vitro* fatti nelle biblioteche ed il confronto con la realtà, ha affermato che se noi prendiamo la legge generale sull'azione amministrativa, così come l'hanno individuata i tedeschi, cioè come una legge complessa e completa dell'azione amministrativa, a fronte di questa legge precisa e a fronte dello sfascio delle strutture amministrative, arriveremmo alla paralisi della pubblica amministrazione. Ecco perchè io dico che nasce da un profondo pessimismo, perchè il rapporto Giannini fa questa osservazione di carattere pessimistico: non ce la facciamo a introdurre un codice di comportamento amministrativo completo perchè la nostra amministrazione è sfasciata; se gli diamo un codice rigido la roviniamo.

Quindi, il limite dato da Giannini alla Sottocommissione presieduta dal professor Nigro, fu di non fare una legge generale sull'azione amministrativa, ma una legge di grandi principi che possano poi in futuro magari avere più compiutezza perchè questa è una legge organica per quanto riguarda la parte relativa all'accesso alla documentazione, mentre è una legge disorganica, cioè di principi, di punti, per quanto riguarda il procedimento amministrativo. Io sono contento che si chiami legge sul procedimento amministrativo; peraltro non è una legge organica, ma è una legge che disciplina alcuni principi fondamentali a cui dovranno ispirarsi le varie amministrazioni per disciplinare autonomamente i propri procedimenti amministrativi.

Ma, ciononostante, il mio giudizio è nettamente positivo, anzitutto per il fatto che si fa una legge sul procedimento amministrativo.

Quando circa dieci anni fa venne Peter Padula, che insegna diritto amministrativo all'Università di Heidelberg, per illustrarci cosa significa per i tedeschi la legge sul procedimento amministrativo, uno di noi - forse io stesso - in maniera abbastanza sprovveduta, gli chiese a cosa servisse quella normativa sul procedimento amministrativo. Egli rispose che essa serviva alla salvaguardia dello Stato di diritto nell'esecuzione della legge, all'emanazione concreta e razionale di decisioni materialmente corrette da parte della pubblica amministrazione, all'ordinata partecipazione di coloro che vengono colpiti dall'azione amministrativa, alla preparazione della decisione. Scusate se è poco. Quindi, se la legge sul procedimento amministrativo, vista nell'ottica di uno studioso serio come Peter Padula, ha questi risultati, ben venga una legge del genere anche se non organica. Del resto, non dobbiamo neanche scandalizzarci dal momento che i francesi hanno avuto la nostra stessa esperienza; anche loro non hanno fatto una legge generale sull'azione amministrativa ma una serie di leggi, tra loro separate, come ricordava il senatore Acone: una legge sulla partecipazione, una sui principi generali che deve seguire l'amministrazione e una sull'accesso ai documenti dei cittadini.

Ma bisogna dire che gli stessi tedeschi, che pure hanno una normativa organica in materia di azione amministrativa, hanno poi

sentito il bisogno di fare una legge sul procedimento amministrativo per quanto riguarda il rapporto di pubblico impiego. Si sono resi conto che in materia di lavoro dei pubblici dipendenti era necessario fare una legge autonoma.

Vorrei comunque far rilevare che abbiamo praticamente due leggi in una, perchè è organica e completa (salvo eventuali problemi, peraltro di dettaglio, che potranno essere esaminati) la parte relativa all'accesso ai documenti, ma ci sono anche le parti fondamentali, quelle sulle quali il procedimento amministrativo è rilevante ai fini dei principi di garanzia e di efficienza nell'ottica dell'articolo 97 della Costituzione.

Se seguiamo la dottrina giuridica che si è occupata del problema (mi riferisco a Sandulli e agli ultimi studi di Giannini e Nigro) constatiamo che le finalità che si assegnano al procedimento amministrativo vanno via via aumentando. Dapprima l'obiettivo del procedimento veniva individuato solo nell'accertamento e nella valutazione di elementi di fatto e, insieme con questi, dei diversi interessi pubblici e privati che la pubblica amministrazione deve tener presente nell'assumere le sue determinazioni. Poi a questo si è aggiunto l'obiettivo di assicurare una garanzia al cittadino, di consentire cioè al cittadino di prospettare il suo punto di vista mentre il procedimento si dispiega attraverso la partecipazione agli atti della procedura. Più recentemente la dottrina (con Negro e in parte direi anche con Berti), senza che sia negata l'utilità delle funzioni di cui abbiamo parlato prima, ha spostato il concetto di procedimento dalla sfera dell'atto amministrativo a quella dell'organizzazione amministrativa. Questo è fondamentale. Quindi, si dice che, in estrema sintesi, per una corretta conoscenza degli interessi coinvolti, diventa necessario che vi sia l'intervento di una pluralità di figure soggettive, pubbliche o private, da coordinare fra loro e da mettere in rapporto con soggetti e organi preposti ai settori collegati, che l'istruttoria sia disciplinata in modo tale da poter raccogliere tutti gli elementi di fatto e di diritto utili per poter decidere e che soprattutto l'amministrazione, dal chiuso del preteso segreto d'ufficio, esca per aprirsi invece ad ogni utile contributo.

Ora, se è così, direi che questo provvedimento merita il nostro consenso. Infatti, i principi, anche un po' declamatori se vogliamo, effettivamente ammettono il coordinamento di una pluralità di figure soggettive pubbliche e private, pongono dei termini, configurando una pubblica amministrazione in cui effettivamente la discrezionalità viene vista non come un potere ma come un limite all'attività della pubblica amministrazione.

Ritengo molto utile il discorso sulla motivazione, che mi pare chiaro. Mi permetto di dissentire dal relatore quando afferma che non è razionalmente spiegabile perchè gli atti normativi e quelli a contenuto generale non necessitano di motivazione. La nostra tradizione culturale è nel senso che le circolari, i regolamenti, per la loro natura, non abbisognano di motivazione. Preciso che per atti di contenuto generale intendiamo le circolari. Quindi, per tali atti la motivazione è *in re ipsa*.

Trovo giusto il problema posto in relazione all'individuazione di un responsabile del procedimento proprio agli effetti che si dicevano. Ritengo utile il discorso sulla partecipazione, e qui vi è forse l'aspetto

che più riflette l'unificazione della legge sul procedimento con quella sul processo.

L'altro giorno, trattando appunto del processo amministrativo, abbiamo a lungo dibattuto il problema dell'identificazione del soggetto al quale dare la legittimazione; in quella sede ho affermato che dovrebbe essere colui che ha partecipato al procedimento, e, infatti, qui si parla di qualunque soggetto portatore di interessi, pubblici o privati, nonchè di portatori di interessi diffusi, costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal procedimento.

Vi sarebbe così l'interpretazione precisa di quel concetto di interesse diffuso che, come dicevamo, non vorremmo tutelare in giudizio, perchè per suo mezzo si possono far valere, attraverso comitati e associazioni che non abbiano un minimo di rappresentatività, interessi particolaristici. Del resto è la tesi che l'amico Gianni Ferrara, durante i lavori alla Camera, aveva fatto valere in relazione a questo tipo di formulazione.

Ritengo che non sia corretta la collocazione della disposizione relativa alle sovvenzioni all'articolo 12 perchè si dovrebbe collocare nella parte relativa ai principi generali. Il discorso secondo cui le sovvenzioni non possono essere date che con determinate procedure e in certi modi è un discorso di principi, per cui non può essere collocato nella parte dedicata alla partecipazione al procedimento. In realtà, dovrebbe essere anticipato.

Tutto sommato, ritengo che il provvedimento sia da considerare positivamente e, partendo dal presupposto che il nemico del bene è il meglio, sarei dell'avviso di approvarlo così com'è, senza introdurre modifiche, considerando che la situazione è tale per cui esso rappresenta un'importante conquista dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione.

Comunque, qualora si dovesse decidere di prendere in considerazione proposte di emendamenti, l'articolo 12 dovrebbe trovare una più razionale collocazione nel titolo relativo ai principi generali.

Trovo giusto, anche se forse un po' timido, il discorso dell'accordo. Abbiamo visto molte volte andare all'infinito dei procedimenti con un aggravio delle spese per il pubblico erario perchè si è detto, faccio l'esempio della legge n. 865, che non era pensabile che il privato poteva accordarsi amichevolmente al di fuori del rigido schema di due volte il valore dei beni catastali, e poi abbiamo visto le stesse amministrazioni invitate a pagare il valore venale. Il discorso dell'accordo per me è una grossa conquista, anche se ancora timida. Dobbiamo rassegnarci: o vogliamo una amministrazione molto controllata, e allora abbiamo il modello dell'amministrazione ottocentesca che va bene per uno Stato con pochi scopi e con moltissimi funzionari incorrotti e incorruttibili; o vogliamo avere, fuori dal regno dei sogni, un'amministrazione ampia come la nostra, la quale cerchi di funzionare e non rallentare, e allora dobbiamo anche correre questi rischi. La critica che Giannini ha espresso nel suo rapporto, se ha manifestato delle preoccupazioni, rileva che il pieno rispetto delle regole comportamentali rallenta l'attività amministrativa perchè la partecipazione al procedimento certamente può rallentare. Io sono dell'opinione che le garanzie che questa legge dà al cittadino meritino di essere accolte e sotto questo

angolo visuale mi pare di dovere convenire con la semplificazione che è qui prevista.

Il silenzio-assenso è la prova dell'inefficienza della pubblica amministrazione; si ricorre al silenzio-assenso tutte le volte che abbiamo un'amministrazione che non funziona e quindi siamo obbligati a creare la fattispecie legale nei confronti della pubblica amministrazione. Su questa strada si può dire di tutto; sono reduce dall'esame di una grave questione professionale in Sicilia dove si dice che per le opere di grande interesse il comune si reputa assenziente se entro 30 giorni non ha reso il proprio parere, e c'è il processo penale perchè l'assessore dice che l'ingegnere non gli ha mai portato la variante al piano regolatore approvata mediante il silenzio-assenso. Mi trovano quindi consenzienti tutte questi disposizioni. Ho letto con attenzione le preoccupazioni espresse dal collega Maffioletti e astrattamente sono condivisibili, però se non troviamo delle vie serie per semplificare il procedimento amministrativo ho l'impressione che la grande conquista della partecipazione democratica, di una amministrazione che si avvicina ai cittadini, della discrezionalità che non è più un potere ma diventa un limite, verrebbe vanificata perchè ci sarebbe un esagerato appesantimento della macchina pubblica. Questo per quanto riguarda la prima parte del disegno di legge, quella vera e propria relativa al procedimento che, ripeto, non è una legge generale sull'azione amministrativa, ma è una serie di principi, peraltro utili e importanti, sul procedimento amministrativo.

Per quanto riguarda il discorso dell'accesso ai documenti amministrativi, nel complesso sono d'accordo; la mia preoccupazione è che per volere aggiustare un po' questa che ritengo una buona legge si finisca per non farla passare per niente, quindi sarei dell'opinione di approvarla così com'è. Se degli emendamenti dovessero essere presentati in materia, devo dire che qualche chiarimento dovrebbe essere dato all'articolo 28, perchè la modificazione dell'articolo 15 del testo unico degli impiegati civili dello Stato sul segreto d'ufficio sembra un po' raccogliaccico, nel senso che viene riprodotta la stessa norma attuale che poi serve di interpretazione all'articolo n. 326 del codice penale. Su questo punto abbiamo sempre molto confuso, ma vorrei essere molto breve in materia, avendo passato due anni della mia vita a scrivere un libro sul segreto d'ufficio. Il segreto d'ufficio è sempre stato condannato dal fatto di essere confuso col segreto di Stato o con la riservatezza d'ufficio, cioè nessuno ha mai fatto uno studio serio sulla distinzione tra notizie segrete e notizie riservate. Qui noi abbiamo ancora la dizione vecchia; io, ad esempio, avevo sostenuto la tesi, che a quell'epoca sembrava rivoluzionaria, che c'è segreto non solo quando la notizia è determinata o comunque determinabile per quanto riguarda i suoi conoscitori, ma anche quando la sua rivelazione porta un danno agli interessi pubblici o a specifici interessi privati, mentre la dottrina prevalente, anche la dottrina tedesca parla di segreto quando vi sia una proibizione da parte della autorità sovraordinata gerarchicamente. Da tempo immemorabile sostengo che ci deve essere l'elemento del danno perchè ci sia la violazione effettiva del segreto d'ufficio. Se si dovesse arrivare a un mutamento forse emendamenti su questo punto andrebbero presentati. Però questa è una materia nella quale i

miglioramenti possibili sono infiniti, perchè questa non è una legge generale sull'azione amministrativa, come in Germania e in altri Stati. Noi siamo stati i primi a studiare il procedimento e gli ultimi ad approvare un disegno di legge. Ho già ricordato l'esperienza che ho vissuto in prima persona, con il mio maestro, il professor Lucifredi, il quale per sette volte ha fatto la battaglia e per sette volte si è sentito dire di essere un conservatore, ma per sette volte la sua proposta è stata bocciata su tre punti: sul segreto d'ufficio, sull'obbligo di motivazione e sul diritto di partecipazione dei cittadini, proprio i punti più progressisti.

Devo dire che la legge generale sull'azione amministrativa ha una certa fama sinistra, nel senso che tutte le volte che sta per essere approvata cade la legislatura.

Ora si possono dare contributi migliorativi in più punti. Ma quelli segnalati, ad esempio, dal senatore Boato - senza riprendere una polemica che riguarda i portieri e gli studiosi di diritto pubblico che abbiamo avuto in Aula - mi sembrano proprio i meno significativi. Comunque, molte delle riflessioni critiche del relatore meritano di essere condivise; forse tutte dal mio punto di vista, tranne però quella sulla motivazione degli atti normativi a contenuto generale.

In conclusione, ritengo che sia un provvedimento di enorme rilievo in quanto favorisce la democratizzazione della pubblica amministrazione. Si tratta di una normativa che in genere non è voluta dagli amministratori, nè elettivi nè burocrati.

Vi è una spiegazione di Berti nel suo libro sull'organizzazione amministrativa che mi ha fatto riflettere a lungo; egli dice che chi è dotato di un potere pubblico finisce, anche in buona fede, per ritenersi depositario, anche per via del mandato che tende ad espletare, dell'istituto della rappresentanza, per cui non considera positivamente la partecipazione del cittadino.

Questo disegno di legge, sia pure con le lacune e le imperfezioni che presenta, è comunque a mio avviso una grande conquista democratica. Si tratta di una riforma che peraltro non comporta costi e che può portare benefici a vantaggio dei rapporti tra cittadini e amministrazione molto più di leggi «faraoniche», che comportano spese elevate, poichè rende la nostra amministrazione effettivamente più civile e meno borbonica.

Quindi, tale è la mia preoccupazione sulla conclusione dell'*iter* di questo provvedimento - per i molti interessi che ci sono, per cui si vorrebbe che non venisse approvato, poichè va ad incidere su questo aspetto dell'amministrazione - che vorrei invitare i colleghi ad approvare il disegno di legge così com'è.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Acquarone per il contributo che ci ha dato, anche sotto il profilo storico del pensiero giuridico.

Questo provvedimento effettivamente è atteso da lungo tempo, per cui abbiamo il dovere morale, direi, di arrivare in porto al più presto. Però ciò non significa che, sulla traccia della relazione iniziale, in sede di esame degli articoli, non si possano approfondire alcuni punti e, se necessario, introdurre qualche miglioramento, soprattutto in materia di accordi esecutivi dei provvedimenti, di cui all'articolo 11, valutando fin

dove arrivi il grado di negoziabilità e di convenzione nell'ambito dell'esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione. È un potere discrezionale in ordine a poteri che la pubblica amministrazione esercita in quanto tale, e qui sembrerebbe che, più che l'esercizio di un proprio potere, riguardi una discrezionalità che coinvolge le situazioni giuridiche dei cittadini, sia pure di interesse legittimo, anche se non di diritto soggettivo. Bisogna valutare fino a che punto questa discrezionalità che riguarda i cittadini può dare luogo a violazioni del principio di uguaglianza. Potrebbero derivare infatti disparità di trattamento.

L'unica esperienza assimilabile agli accordi è costituita dalla programmazione contrattata, che si è affermata in Francia; essa però non dovrebbe portare ad una violazione del principio di uguaglianza perchè dovrebbe avere una valenza generale, mentre i provvedimenti in questione riguardano singoli cittadini. Ho quindi alcune perplessità al riguardo. Non so se il puro richiamo al perseguimento del pubblico interesse sia una clausola che per la sua genericità non desti qualche preoccupazione. Questa è una delle norme chiave, che però suscita perplessità.

Vi è poi una sorta di presupposto tacito della fungibilità tra l'accordo e il provvedimento; c'è da chiedersi fino a che punto quindi l'accordo può essere fungibile rispetto al provvedimento: lascia un po' perplessi a prima vista questa sorta di relativa indifferenza al fatto che ci sia l'accordo o il provvedimento. Sarebbe quindi opportuno, a mio avviso, approfondire il tema degli accordi, anche attraverso riflessioni riguardanti l'esperienza di altri Paesi.

A questo punto, se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione è rinviato.

I lavori terminano alle ore 17,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. GIOVANNI LENZI