

# 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)

### 67° RESOCONTO STENOGRAFICO

### SEDUTA DI MARTEDÌ 24 LUGLIO 1990

**Presidenza del Presidente ELIA**

#### INDICE

##### **Disegni di legge in sede deliberante**

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

**(Seguito della discussione e rinvio)**

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 3, 4 e <i>passim</i>
ACONE (PSI), relatore alla Commissione .....	3, 4, 6 e <i>passim</i>
BOATO (Fed. Eur. Ecol.) .....	11, 15
GASPARI, ministro per la funzione pubblica .	7, 15
LOMBARDI (DC) .....	3, 4, 6 e <i>passim</i>
MAFFIOLETTI (PCI) .....	3, 5, 8 e <i>passim</i>
PONTONE (MSI-DN) .....	11
TOSSI BRUTTI (PCI) .....	4, 5, 7 e <i>passim</i>

*I lavori hanno inizio alle ore 11,40.*

#### **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, con l'esame dell'articolo 11, la discussione sospesa nella seduta del 19 luglio.

L'articolo 11 distingue tra accordi stipulati al fine di determinare il contenuto del provvedimento e accordi integralmente sostitutivi del provvedimento stesso. Questi ultimi sono possibili unicamente nei casi previsti dalla legge.

**ACONE, relatore alla Commissione.** La struttura dell'articolo 11 era già presente nel testo originario elaborato dalla commissione preparatoria presieduta dal professor Nigro, anche se nel disegno di legge in discussione vi è una diversa collocazione delle varie proposizioni normative ed una restrizione per quanto attiene agli accordi sostitutivi, in quanto questi sono possibili solo nei casi previsti dalla legge.

Anche nel testo proposto dalla commissione Nigro si rileva una sostanziale ambiguità dovuta al fatto che la disciplina civilistica regolerebbe l'accordo mentre la tutela giurisdizionale si determinerebbe secondo le forme della giustizia amministrativa.

Mi permetto di sottoporre all'attenzione dei colleghi alcune mie riflessioni: la prima è che la restrizione degli accordi sostitutivi ad una apposita previsione di legge comporta la previsione di ipotesi del tutto eccezionali. Si potrebbe aggiungere, a mio avviso, che la legge potrà disciplinare gli aspetti sostanziali e processuali, in modo da evitare una disciplina processuale generale valida per tutti i tipi di accordi sostitutivi.

Una seconda riflessione riguarda, al secondo comma, le parole: «in quanto compatibili», formulazione generica e nello stesso tempo priva di grande significato, perchè si delega al giudice la valutazione circa la compatibilità delle norme civilistiche, che disciplinano obbligazioni e contratti, in tema di accordi sostitutivi. Sembra che il legislatore intenda rinunciare ad una disciplina propria degli accordi sostitutivi.

Sarebbe preferibile pertanto aggiungere, alla fine del comma, le parole: «salva la disciplina specifica da emanarsi con la legge che consente l'accordo sostitutivo».

PRESIDENTE. Mi sembra che il Consiglio di Stato proponesse addirittura di eliminare il riferimento civilistico.

ACONE, *relatore alla Commissione*. L'aver circoscritto le ipotesi previste dalla legge, prevedendo altresì una disciplina *ad hoc* degli accordi sostitutivi, garantisce abbastanza dal punto di vista dei dubbi che possono sorgere.

PRESIDENTE. Rimarrebbero i principi del codice civile.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Come fatto residuale.

MAFFIOLETTI. Se si modificasse questo punto, cadrebbe tutta la costruzione dell'articolo. Sarò forse superficiale nell'interpretazione, ma la logica della norma è quella di ricondurre nella sfera del diritto civile atti di diritto amministrativo che diventano atti negoziali, ma la giurisdizione rimane quella del giudice amministrativo. Non si fa perdere alla pubblica amministrazione la facoltà di mutare il negozio e di trasformarlo di nuovo in atto amministrativo. Quello che rende esplicita tutta l'operazione è, a mio avviso, proprio il secondo comma.

PRESIDENTE. Si tratterebbe di rendere l'espressione più coerente, più cauta.

MAFFIOLETTI. Mi chiedo, nel caso in cui venga soppresso il secondo periodo del secondo comma, se questi atti, che in sostanza provengono dalla pubblica amministrazione e che hanno forma negoziale, non cessino di essere sottoposti alle regole del diritto amministrativo.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Credo che le preoccupazioni del senatore Maffioletti siano state tenute nella giusta considerazione dalla Camera dei deputati, che ha introdotto una espressione molto rigorosa nella previsione normativa dell'accordo, per cui si applicano, «ove non diversamente previsto», i principi del codice civile. Certo la preoccupazione è che in questo modo si rischia di dar luogo ad una legislazione frammentaria, disciplinando in modo diversificato accordi dello stesso tipo. La Camera dei deputati a tal fine ha stabilito che all'accordo si applicano, ove non diversamente previsto, i principi civilistici, in quanto compatibili, anche se ciò crea una disciplina in via residuale. Il problema ora è di rendere coerente questa disciplina, sia pure residuale, con l'ultimo comma, che vede affidato il regime processuale degli accordi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Ci troviamo in presenza esclusiva del giudice amministrativo.

LOMBARDI. Ho l'impressione che il contenuto dell'articolo possa costituire soltanto fonte di grande confusione rispetto all'attuale elaborazione dottrinale e giurisprudenziale in tema di negozio di diritto pubblico. Non c'è dubbio che già oggi si riconosce la possibilità che da atti amministrativi possano nascere situazioni di diritto soggettivo

assoggettabili alla disciplina civilistica. Tutti sappiamo che la figura di negozio di diritto pubblico è ipotizzabile, rimanendo tuttavia una figura amministrativa che non travalica nel civile. Ma fin quando permane l'esercizio di una potestà di imperio in capo alla pubblica amministrazione a tutela di un interesse pubblico, la figura civilistica che andiamo a costituire sarà sempre fonte di equivoco. Sarà applicabile solo in presenza di situazioni quali le concessioni amministrative, che realizzano forme assai simili a quelle dei contratti.

A questo punto occorre fare una riflessione: come collochiamo l'istituto della revoca per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, in presenza di una disposizione che sancisce l'applicazione, ove non diversamente previsto, dei principi del codice civile?

TOSSI BRUTTI. Se si riferisce al comma 4, lì è previsto il recesso per motivi di pubblico interesse e non la revoca.

LOMBARDI. Sì, è previsto il recesso, però una volta che si introduce la compatibilità delle norme civilistiche entriamo necessariamente in un'altra disciplina, che è quella della ritrattazione della volontà.

TOSSI BRUTTI. Ma questo è un effetto voluto dalla norma.

LOMBARDI. Qual è l'utilità di questo?

PRESIDENTE. Nel parere del Consiglio di Stato si dice: «Non si hanno obiezioni di fondo da opporre alla detta disciplina ispirata ad una considerazione realistica delle circostanze (la convenienza del passaggio, in certe situazioni, al regime convenzionale). Deve però suggerirsi l'opportunità che lo schema - in luogo di introdurre in via generale una norma che consente l'abbandono del provvedimento per l'accordo - commetta alle singole leggi di settore di decidere, volta a volta, *cognita causa*, con riguardo all'oggetto della materia regolata, se vada, o meno, riconosciuta alla pubblica amministrazione tale facoltà. Questa è, d'altra parte, la linea alla quale - senza inconvenienti - la legislazione si è, fino ad oggi, conformata: si è riconosciuto, infatti, in passato, operatività agli accordi sostitutivi dell'atto solo nei casi espressamente considerati dalla legge (si pensi agli accordi amichevoli in materia espropriativa)». Quindi anche il Consiglio di Stato riconosce utile il passaggio, in certe situazioni, al regime convenzionale per un più rapido soddisfacimento dell'interesse pubblico.

LOMBARDI. Una volta realizzata una convenzione, se le situazioni giuridiche che ne derivano sono situazioni dichiarabili come diritti soggettivi, allora si fa luogo. Ma l'espressa previsione della compatibilità a me sembra un motivo di confusione.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Personalmente ritengo equilibrate le scelte operate dalla Camera dei deputati, che ha integralmente recepito questa osservazione del Consiglio di Stato. In fondo ci troviamo di fronte ad un istituto per molti versi ignoto nei suoi contorni teorici.

L'osservazione del Consiglio di Stato serve quanto meno a creare un diaframma rispetto ad una nozione generale di accordo sostitutivo, perchè prospetta la possibilità di affidare alle singole leggi di settore la decisione circa l'ammissibilità degli accordi sostitutivi. Questa credo fosse l'ipotesi dalla quale era partito il professor Nigro quando ha scritto le norme sugli accordi. Il Consiglio di Stato in pratica ha voluto che si introducesse il limite della disciplina normativa per ogni accordo, e in quella sede il legislatore valuterà, caso per caso, se dovrà dettare una disciplina *ad hoc* oppure fare riferimento alla disciplina civilistica. È significativo l'esempio citato nel parere dal Consiglio di Stato, relativo agli accordi amichevoli in materia espropriativa. Quindi il legislatore avrà la possibilità di stabilire una disciplina, per così dire, mista: quella propria del diritto amministrativo e quella del diritto privato comune.

Quindi, sarebbe saggio lasciare questo spazio che la Camera dei deputati ha voluto riservare al legislatore.

TOSSI BRUTTI. Desidero fare una brevissima osservazione: soltanto il terzo comma prevede unicamente gli accordi sostitutivi, stabilendo che sono soggetti ai medesimi controlli previsti per i provvedimenti. Quindi, l'estensione dell'articolo 11 è più ampia: si prevedono gli accordi sostitutivi nei casi previsti dalla legge ed anche quelli che abbiamo definito integrativi, determinativi del contenuto del provvedimento.

MAFFIOLETTI. Sono d'accordo con il senatore Acone: a me sembra una norma equilibrata. La pubblica amministrazione ha due vantaggi: ha il potere di recedere dall'accordo per ragioni di pubblico interesse e per altro verso gli rimane una giurisdizione che culturalmente non è favorevole al privato dal punto di vista della valutazione dell'interesse preminente. Il privato invece si serve delle regole del diritto civile in quanto compatibili, ma ha la possibilità di sollevare problemi di adempimenti da parte della pubblica amministrazione. Si potrebbe forse parlare di squilibrio in relazione all'ultimo comma, alla giurisdizione esclusiva.

Sentite comunque le ragioni del senatore Lombardi, del relatore, oltre che della senatrice Tossi Brutti, mi sono convinto, sia pure con qualche ragionevole dubbio, che convenga lasciare l'articolo così come è stato approvato dalla Camera dei deputati.

TOSSI BRUTTI. Desidero fare un'osservazione sul secondo comma in riferimento alle parole: «ove non diversamente previsto». Di solito, quando si adotta una simile formulazione, si fa generalmente riferimento alla legge. Si dovrebbero, a mio avviso, comprendere in modo esplicito tutte e due le ipotesi previste in maniera da essere lineari nell'interpretazione.

PRESIDENTE. Anche le mie preoccupazioni circa il principio di uguaglianza trovano in fondo una risposta perchè, deferendosi ad una serie di leggi la possibilità di consentire gli accordi sostitutivi, si costituisce una garanzia contro il rischio di determinare disparità di

trattamento: la Corte costituzionale dovrebbe infatti controllare l'inesistenza di trattamenti differenziati non giustificati, eventuali violazioni del principio di uguaglianza.

La giurisdizione esclusiva si giustifica per il fatto che gli accordi sono sempre considerati sostitutivi - anche quelli determinativi sono sostitutivi degli interventi della pubblica amministrazione - e la posizione della pubblica amministrazione non dovrebbe mai essere assimilata a quella dei soggetti privati. Il richiamo ai principi civilistici rappresenta, peraltro, un avviamento verso quello che Giannini chiama diritto comune: cioè, i principi di diritto civile valgono un po' anche per la pubblica amministrazione e possono essere applicati da quest'ultima.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Il Consiglio di Stato fa dell'accordo sostitutivo una figura completamente diversa da quella dell'accordo determinativo. Il Presidente e la senatrice Tossi Brutti hanno invece osservato che anche l'accordo integrativo è sostitutivo del provvedimento: quindi, le perplessità relative agli accordi determinativi restano intatte con l'ulteriore aggravante - chiedo scusa se sto smontando il ragionamento fatto prima - che una disciplina *ad hoc* per l'accordo sostitutivo non sembra la risposta più coerente rispetto al problema della sostanza dell'accordo, che rimane al di là dello sbarramento normativo che si è voluto introdurre. Una cosa è prevedere la legge perchè vi siano accordi sostitutivi e altra cosa è la disciplina che tali accordi, sia sostitutivi che integrativi, devono avere.

Il fatto che nell'accordo integrativo o determinativo compaia il provvedimento amministrativo, non elimina in sostanza che una parte di quel provvedimento è convenzionale, è frutto di un accordo, quindi il problema non cambia. Tutto ciò è derivato dalla sovrapposizione di una indagine scientifica e di una osservazione giurisdizionale e politica che hanno snaturato il primo comma della norma così come era stata predisposta dalla commissione Nigro, che recita: «Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle proprie attribuzioni, possono concludere accordi nell'ambito del procedimento con i destinatari del provvedimento per sostituire questo ultimo o per disciplinarne il contenuto». Invece nel testo in esame si afferma questo potere di stipulare l'accordo e nello stesso tempo si vuole limitarlo, ridurlo o quasi contestarlo. Secondo me è un legislatore perplesso quello che ha proposto questa norma contenuta nell'articolo 11. Quindi ci troviamo di fronte a due possibilità: o riprendiamo le elaborazioni coraggiose a suo tempo formulate dalla commissione Nigro, oppure lasciamo che l'accordo resti in questa sorta di limbo in cui è stato collocato dalla Camera dei deputati; tra l'altro, a mio parere, questo accordo non si farà mai perchè non ci sarà mai una legge che lo consentirà. Ma trovo innaturale che si ammetta una figura generale e nello stesso tempo la si neghi dicendo che se non c'è una legge che lo prevede, l'accordo sostitutivo non esiste.

LOMBARDI. Di fatto verrà contestata la norma contenuta nel comma 5, in cui si stabilisce che le controversie relative agli accordi sono sottoposte a giurisdizione del giudice amministrativo. Anche questo mi sembra molto restrittivo.

TOSSI BRUTTI. In effetti nel comma 5 si parla solo di controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi, non si parla del recesso che forse dovrebbe essere inserito.

PRESIDENTE. Il limbo in cui la Camera dei deputati ha posto l'accordo sostitutivo forse si può giustificare dal fatto che è già previsto dalla legislazione attuale, forse anche in quella futura, come un caso eccezionale. Invece possono essere di applicazione più ampia, quindi sganciati dal rinvio a singole leggi, gli accordi determinativi e integrativi. Quindi il limbo o l'apparente divisione fra i due tipi di accordo si può giustificare forse in questo modo, anche se non ho gli elementi per dirlo con precisione.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Mi sono intrattenuto a lungo con alcuni miei consiglieri che avevano fatto una ricerca ed una analisi sulle ipotesi di accordo possibili, proprio per ricercare una formula più accettabile. La conclusione alla quale siamo giunti è che il lavoro svolto dalla Camera dei deputati è equilibrato se formulato in questo modo, altrimenti non si reggerebbe. Poi in sede di applicazione dovrebbero migliorare le cose. Quindi suggerirei di lasciare inalterato questo equilibrio che è stato raggiunto con estrema difficoltà.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, solo per informazione vorrei leggere alcune parti del testo predisposto dalla commissione Nigro. Questo, in un articolo, distingue quattro tipi di accordi: accordi procedurali, normativi, di organizzazione e sostitutivi. Il primo comma recita: «Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle proprie attribuzioni, possono concludere accordi nell'ambito del procedimento con i destinatari del provvedimento per sostituire questo ultimo o per disciplinarne il contenuto». Il secondo comma recita: «Fuori delle ipotesi di cui al comma precedente possono anche essere conclusi accordi aventi per oggetto l'esercizio di potestà amministrative e le corrispettive prestazioni di persone fisiche e giuridiche al fine di raggiungere obiettivi di interesse pubblico». L'articolo successivo, «Forma ed effetti degli accordi, giurisdizione», recita: «Gli accordi di cui al precedente articolo devono essere conclusi per iscritto salvo che la legge non disponga altrimenti», e questo è stato recepito anche dalla Camera dei deputati; il secondo comma del medesimo articolo recita: «Agli accordi di cui al primo e al secondo comma del precedente articolo», cioè quello che ho letto sopra «si applicano i principi del codice civile in materia di obbligazioni. Questi principi si applicano agli accordi di cui al terzo e quarto comma, in quanto compatibili con l'oggetto di essi». Ora vi leggerò il terzo ed il quarto comma del precedente articolo, cui si fa riferimento: «Gli accordi di natura organizzativa possono sempre essere conclusi tra amministrazioni pubbliche per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. Le amministrazioni pubbliche possono consentire, a richiesta del destinatario di una sanzione pecuniaria, prestazioni sostitutive di questa, di cui le amministrazioni riconoscano la corrispondenza al pubblico interesse».

Il progetto Nigro prevedeva il recesso da parte della pubblica amministrazione ma non l'indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi in danno del privato, che è stato introdotto dalla Camera dei deputati. L'altro ramo del Parlamento ha anche inserito il limite dell'espressa previsione di legge per gli accordi sostitutivi.

Ho la sensazione che, rispetto al progetto predisposto dalla commissione Nigro, vi sia stato molto meno coraggio da parte della Camera dei deputati.

MAFFIOLETTI. Le novità spaventano.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Dovremo decidere tra due sistemi che sono entrambi, come diceva il Ministro, equilibrati: o si vanificano gli accordi sostitutivi, e dobbiamo dirlo francamente, e tutto resta affidato alla volontà che si dovrà manifestare da parte del legislatore, oppure si deve aprire un discorso sugli accordi per consentire che vengano fuori dal diaframma normativo attraverso atti della pubblica amministrazione.

Mi pare ancora una volta esatta l'osservazione della senatrice Tossi Brutti. L'espressione: «ove non diversamente previsto» si può riferire sia all'atto normativo che all'atto amministrativo. Quindi, vi sarebbe questa ulteriore antinomia. Al secondo comma si dice che si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti. Ove non diversamente previsto da cosa? Ci si riferisce solo agli accordi sostitutivi?

PRESIDENTE. Secondo me, «ove non diversamente previsto» si riferisce sempre a norme di legge.

ACONE, *relatore, alla Commissione*. Non mi pare chiaro. All'inizio reputavo che fosse questa l'interpretazione, ma devo ora riconoscere che l'osservazione della senatrice Tossi Brutti è abbastanza stringente.

PRESIDENTE. Penso che le parole: «ove non diversamente previsto» si riferiscano a norme di legge, obbligatorie nel caso di accordi sostitutivi e meramente eventuali nel caso di accordi determinativi.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Lo si deve allora formulare chiaramente. Non so comunque se faremo un passo avanti o indietro rispetto alla disponibilità a riconoscere la figura dell'accordo.

Sarebbe forse opportuno, signor Presidente, accantonare l'esame dell'articolo 11 in modo da poter riflettere sulle difficoltà di interpretazione emerse oggi.

MAFFIOLETTI. Le valutazioni espresse oggi ci spingono a mantenere la stesura approvata dalla Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Sarebbe opportuno allora un rinvio di uno o due giorni.

MAFFIOLETTI. Le considerazioni svolte, ripeto, confermano la tesi dell'altro ramo del Parlamento, perchè l'inserimento del diaframma legislativo è stato una scelta politica di estrema cautela che, secondo me, rischia di vanificare la logica della normativa molto limpida proposta nel testo Nigro.

Conoscendo la nostra dirigenza amministrativa, non credo che arriveremo ad ottenere innovazioni se la legge non disciplinerà espressamente le ipotesi. Sarà pertanto difficile una applicazione estesa. D'altro canto, discutendo, siamo arrivati all'idea che c'è nell'articolo 11 un equilibrio, una certa cautela, anche se grosso modo vi sono problemi di formulazione.

Mi sembra, signor Presidente, non opportuno accantonare l'esame dell'articolo.

TOSSI BRUTTI. O si rinvia alla legge o si fa una casistica. Non si può, ad esempio, concedere una possibilità di accordo così ampia nel settore ambientale; si dovrebbe quindi escludere l'ambiente come pure il patrimonio artistico ed altri settori.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Sono per le posizioni nette: occorre stabilire se si vuole o meno questo accordo; le mezze misure finiscono per determinare incertezza totale.

Mi pare che nella logica del testo Nigro vi fosse una perfetta corrispondenza tra la scelta dell'accordo sostitutivo e determinativo e il regime sostanziale che è quello del codice civile. Vi era poi un altro tipo di accordo di natura organizzativa. L'unica garanzia che si lasciava alla pubblica amministrazione era la giurisdizione del giudice amministrativo. Vi era allora veramente il riconoscimento della figura dell'accordo senza margini di dubbio, con l'applicazione delle relative conseguenze.

O si sceglie, onorevoli senatori, il sistema aperto - e secondo me facciamo cosa giusta almeno dal punto di vista teorico - concedendo la cautela della giurisdizione esclusiva che è il contrappeso equilibrato, oppure si possono lasciare le cose come stanno.

Però il rischio qual è? Che questa norma non sarà mai applicata, perchè per gli accordi sostitutivi avrà bisogno di una miriade di leggi che chissà quando verranno. Mentre per gli accordi integrativi ci sarà una pubblica amministrazione estremamente sospettosa nel concluderli, perchè non saprà quale sarà la disciplina esattamente applicabile. Questa norma introdotta tenendo conto del parere del Consiglio di Stato, che tendeva a garantire la figura del provvedimento amministrativo in sé, a mio avviso finisce per essere una norma alquanto riduttiva.

Se vogliamo mantenere il testo della Camera dei deputati il relatore non oppone difficoltà, perchè abbiamo stabilito che è una soluzione equilibrata, però dobbiamo avere la consapevolezza che questo articolo 11 non va incontro all'esigenza di apertura verso la figura dell'accordo, cosa che veniva prospettata all'inizio di questo dibattito legislativo.

PRESIDENTE. Il parere del Consiglio di Stato è autolimitativo perchè forse considera l'opportunità di ancorare in qualche modo la convenienza dell'adozione di un regime convenzionale (soprattutto la più importante, cioè quella del provvedimento sostitutivo finale) ad

alcune previsioni legislative. In tal modo ritiene di evitare l'emergere di situazioni difficilmente controllabili da parte delle pubbliche amministrazioni.

TOSSI BRUTTI. Esiste anche una ragione di opportunità, signor Presidente, nel senso che se modificiamo questo articolo è molto improbabile che la Camera dei deputati lo approvi senza ulteriori modifiche.

MAFFIOLETTI. Tutto sommato, l'equilibrio che all'inizio della discussione abbiamo ravvisato in questo articolo esiste. Quindi sarebbe opportuno lasciare la disposizione nel testo pervenutoci dalla Camera dei deputati.

LOMBARDI. Ho sempre detto che è una norma piuttosto riduttiva, perchè questo accordo sostitutivo è ammissibile tutte le volte che ci si trova di fronte ad un potere discrezionale. Il primo comma infatti stabilisce che l'amministrazione precedente può concludere accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale. Per il resto però la disciplina realizza un ibrido che crea delle perplessità.

MAFFIOLETTI. È un ibrido giustificato dal fatto che la pubblica amministrazione non perde alcuna supremazia.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, prendo atto che vi è una diffusa volontà di approvare l'articolo 11, ma vorrei far presente che se accettiamo questo testo sono necessarie alcune puntualizzazioni. Innanzitutto bisogna chiarire che la frase «ove non diversamente previsto» si riferisce all'aspetto normativo, quindi l'ambito di applicazione riguarda solo gli accordi sostitutivi e non quelli integrativi o determinativi.

•

PRESIDENTE. Forse bisognerebbe chiarire che si tratta di limiti normativi necessari per gli accordi sostitutivi e solo eventuali per quelli determinativi o integrativi.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Per gli accordi determinativi non potrà mai esserci, perchè non esiste una legge a monte per questi ultimi. D'altra parte gli accordi integrativi e determinativi possono essere di varia natura, per cui non si può fare riferimento ad alcun tipo di normativa. Quindi mi pare che nella disposizione, la frase «ove non espressamente previsto» si riferisca alla potestà delle parti di derogare in sede di accordo ai principi civilistici in materia di obbligazioni e contratti, ancorchè fossero applicabili a quell'accordo.

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, non possiamo creare una situazione addirittura più rigida di quella che si viene a determinare tra due contraenti privati.

MAFFIOLETTI. Non vi è dubbio, secondo me, che la norma contenuta nell'articolo 11 sia concettualmente nuova e che si introduce quasi a forza nell'ordinamento amministrativo; a mio avviso riveste grande rilievo innovativo anche se esistono cautele forse eccessive, ma queste sono una garanzia per tutti coloro che avranno il coraggio di intraprendere questa strada.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Comunque, mi preme sottolineare che vi è sempre questa potestà delle parti di derogare all'applicazione delle norme in tema di obbligazioni, vuoi che l'accordo sia sostitutivo vuoi che sia integrativo. In secondo luogo, dobbiamo estenderlo necessariamente anche agli accordi sostitutivi, non solo a quelli determinativi.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, passiamo alla votazione dell'articolo 11.

PONTONE. Dichiaro la mia astensione.

BOATO. Mi asterrò dalla votazione.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti l'articolo 11.

**È approvato.**

Do lettura dell'articolo 12:

#### Art. 12.

1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1.

TOSSI BRUTTI. Desidererei sapere se è compreso anche l'esonero da contribuzioni e pagamenti di qualsiasi natura.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Credo di sì. La norma si riferisce anche agli sgravi fiscali.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 12.

**È approvato.**

## Art. 13.

1. Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione.

2. Dette disposizioni non si applicano altresì ai procedimenti tributari per i quali restano parimenti ferme le particolari norme che li regolano.

*ACONE, relatore alla Commissione.* L'articolo 13 esclude dall'applicazione delle disposizioni del capo III le attività della pubblica amministrazione dirette all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione.

**PRESIDENTE.** Sarebbe opportuno raccordare il contenuto dell'articolo 13 con le disposizioni della legge n. 142 del 1990, recante il nuovo ordinamento delle autonomie locali.

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 13.

**È approvato.**

Passiamo agli articoli successivi:

## CAPO IV

## SEMPLIFICAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

## Art. 14.

1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi.

2. La conferenza stessa può essere indetta anche quando l'amministrazione procedente debba acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche. In tal caso le determinazioni concordate nella conferenza tra tutte le amministrazioni intervenute tengono luogo degli atti predetti.

3. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione la quale, regolarmente convocata, non abbia partecipato alla conferenza o vi abbia partecipato tramite rappresentanti privi della competenza ad esprimerne definitivamente la volontà, salvo che essa non comunichi all'amministrazione procedente il proprio motivato dissenso entro venti giorni dalla conferenza stessa ovvero dalla data di ricevimento della comunicazione delle determinazioni adottate, qualora queste ultime abbiano contenuto sostanzialmente diverso da quelle originariamente previste.

4. Le disposizioni di cui al comma 3 non si applicano alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

**È approvato.**

Art. 15.

1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2, 3 e 5.

**È approvato.**

Art. 16.

1. Ove debba essere obbligatoriamente sentito un organo consultivo, questo deve emettere il proprio parere entro il termine prefissato da disposizioni di legge o di regolamento o, in mancanza, non oltre novanta giorni dal ricevimento della richiesta.

2. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

4. Nel caso in cui l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie ovvero l'impossibilità, dovuta alla natura dell'affare, di rispettare il termine generale di cui al comma 1, quest'ultimo ricomincia a decorrere, per una sola volta, dal momento della ricezione, da parte dell'organo stesso, delle notizie o dei documenti richiesti, ovvero dalla sua prima scadenza.

5. Qualora il parere sia favorevole, senza osservazioni, il dispositivo è comunicato telegraficamente o con mezzi telematici.

6. Gli organi consultivi dello Stato predispongono procedure di particolare urgenza per l'adozione dei pareri loro richiesti.

MAFFIOLETTI. Il primo comma dell'articolo 16 prevede che, quando debba essere obbligatoriamente sentito un organo consultivo, questo debba emettere il proprio parere entro il termine prefissato da disposizioni di legge o di regolamento o, in mancanza, non oltre novanta giorni dal ricevimento della richiesta, in modo da evitare effetti sospensivi nell'azione della pubblica amministrazione e da accelerare il procedimento.

In questo spirito non è rilevante che si debba trattare unicamente di un organo consultivo; potrebbe anche essere un ufficio. Lo scopo della

norma è ottenere un parere tempestivo. Pertanto, interpreterei l'articolo estendendo il riferimento anche agli avvisi espressi dagli uffici.

Per cui, ai fini interpretativi, il parere può essere emesso anche da uffici, non necessariamente da organi consultivi in senso stretto, perchè la norma è rivolta all'ottenimento di una parere tempestivo.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Credo che qui si faccia riferimento al potere di rendere il parere, che può anche essere delegato. Quindi l'espressione «organo» è comprensiva dei singoli uffici di cui l'organo si compone.

TOSSI BRUTTI. Può trattarsi di un ufficio tecnico che fa parte dell'organo, per esempio. La *ratio* della norma è che il parere venga formulato entro termini previsti, quindi il concetto di organo deve essere inteso in senso lato.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 16, di cui ho già dato lettura.

**È approvato.**

Passiamo agli articoli successivi:

#### Art. 17.

1. Ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi od enti appositi e tali organi ed enti non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione procedente nei termini prefissati dalla disposizione stessa o, in mancanza, entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari.

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica in caso di valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

3. Nel caso in cui l'ente od organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie all'amministrazione procedente, si applica quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 16.

**È approvato.**

#### Art. 18.

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni interessate adottano le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazio-

ne e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni e integrazioni. Delle misure adottate le amministrazioni danno comunicazione alla Commissione di cui all'articolo 27.

2. Qualora l'interessato dichiara che fatti, stati e qualità sono attestati in documenti già in possesso della stessa amministrazione precedente o di altra pubblica amministrazione, il responsabile del procedimento provvede d'ufficio all'acquisizione dei documenti stessi o di copia di essi.

3. Parimenti sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione precedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare.

**PRESIDENTE.** Questo articolo riguarda le cosiddette autocertificazioni. Infatti al primo comma si dice che le amministrazioni interessate adottano misure idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti.

**ACONE, relatore alla Commissione.** Sarà un bel lavoro per il Ministro!

**BOATO.** Signor Ministro, è stato fatto qualcosa per l'applicazione della legge n. 15 del 1968?

**GASPARI, ministro per la funzione pubblica.** Esiste un regolamento e sono state emanate delle circolari.

**BOATO.** E quale esito hanno avuto?

**GASPARI, ministro per la funzione pubblica.** Qualcosa abbiamo ottenuto, ma i risultati non sono certo brillanti.

**MAFFIOLETTI.** Signor Presidente, mi riservo di avanzare, nel prossimo ottobre, la proposta, in applicazione dell'articolo 46, comma 2, del Regolamento, che la Commissione svolga un esame approfondito sull'attuazione della legge n. 15 del 1968, contenente norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme. Possiamo nominare uno o più commissari che, acquisiti gli elementi conoscitivi per verificare lo stato di attuazione della legge, riferiscano poi alla Commissione.

**TOSSI BRUTTI.** La norma contenuta in questo articolo 18, comma 2, laddove recita: «il responsabile del procedimento provvede d'ufficio all'acquisizione dei documenti stessi o di copia di essi», metterà sicuramente in crisi tutte le pubbliche amministrazioni. Comunque lo ritengo uno dei commi più importanti.

**PRESIDENTE.** Se nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 18.

**È approvato.**

Do lettura dell'articolo 19:

Art. 19.

1. Con regolamento adottato ai sensi del comma 2 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono determinati i casi in cui l'esercizio di un'attività privata, subordinato ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, può essere intrapreso su denuncia di inizio dell'attività stessa da parte dell'interessato all'amministrazione competente. In tali casi spetta all'amministrazione competente verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e disporre, se del caso, con provvedimento motivato, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine prefissatogli dall'amministrazione stessa.

2. Con il regolamento di cui al comma 1 vengono indicati i casi in cui all'attività può darsi inizio immediatamente dopo la presentazione della denuncia, ovvero dopo il decorso di un termine fissato per categorie di atti, in relazione alla complessità degli accertamenti richiesti.

3. Ai fini dell'adozione del regolamento di cui al comma 1, il parere delle Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato deve essere reso entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine, il Governo procede comunque all'adozione dell'atto.

4. Le disposizioni del presente articolo si applicano nei casi in cui il rilascio dell'atto di assenso dell'amministrazione dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti prescritti, senza l'esperimento di prove a ciò destinate, non sia previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio dell'atto stesso e in ogni caso non possa derivare pregiudizio alla tutela dei valori storico-artistici e ambientali e siano rispettate le norme a tutela del lavoratore sul luogo di lavoro.

5. Restano ferme le norme attualmente vigenti che stabiliscono regole analoghe o equipollenti a quelle previste dal presente articolo.

MAFFIOLETTI. Questo è un articolo molto coraggioso, perchè contiene norme che danno un potere immenso al regolamento, che disciplina i casi in cui l'esercizio di una attività privata possa essere intrapreso su semplice denuncia di inizio dell'attività stessa, così come viene stabilito nel secondo comma. Poi al comma 4 si stabilisce che il rilascio dell'atto di assenso dell'amministrazione dipende esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti prescritti. L'unico limite posto è che dal rilascio dell'atto non deve derivare pregiudizio alla tutela dei valori storico-artistici e ambientali. Secondo me qualche criterio direttivo in più non avrebbe guastato.

TOSSI BRUTTI. Gli articoli 19 e 20 distinguono due tipi di attività. Quelle contenute nell'articolo 19 prevedono l'atto di assenso della pubblica amministrazione e dei requisiti prescritti, senza alcun ambito discrezionale.

Fra l'altro si parla di attività per le quali non siano fissati dei limiti o dei contingenti. Mentre l'articolo 20 introduce il meccanismo del silenzio-assenso e riguarda le licenze più propriamente dette. Dei due articoli allora merita forse una attenzione più stringente proprio l'articolo 20 sotto il profilo della tutela dell'interesse pubblico.

PRESIDENTE. Hanno recepito il suggerimento del Consiglio di Stato di premunirsi per alcuni casi con la presentazione della domanda; solo se, dopo un certo periodo di tempo, non si darà luogo al procedimento, interverrà il meccanismo del silenzio-assenso. Dopo quanto abbiamo detto all'inizio del dibattito, tutti i silenzi-assensi toccano casi di vera e propria violazione di legge da parte dell'amministrazione. Queste ipotesi dovrebbero essere ulteriormente ridotte e sempre più marginali.

ACONE, *relatore alla Commissione*. Questo parere del Consiglio di Stato ha annacquato la legge sui provvedimenti amministrativi. Si tratta della stessa questione sollevata in precedenza a proposito degli accordi. Se consideriamo la bozza originale della proposta Nigro, riscontriamo una maggiore apertura a queste ipotesi. Vorrei ricordare questo testo, che recita:

«In tutti i casi in cui l'esercizio di un'attività privata sia subordinata ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso od altro atto di consenso comunque denominato, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, senza l'esperienza di prove a ciò destinate, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio degli atti stessi, l'atto di consenso (l'autorizzazione) si intende sostituito da una denuncia di inizio di attività da parte dell'interessato all'amministrazione competente, attestante l'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge.

Spetta all'amministrazione competente verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge e disporre, se del caso, con atto motivato il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione degli effetti della stessa.

In caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, il denunciante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale salvo che il fatto non costituisca più grave reato.

Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri possono essere specificamente individuati gli atti di consenso cui non si applicano le disposizioni del presente articolo per motivi di igiene, incolumità e sicurezza pubblica. In ogni caso queste disposizioni non si applicano al rilascio delle concessioni edilizie».

Era una norma chiara, limpida e anche coraggiosa. Ora invece, con il testo della Camera, siamo di fronte ad una ragnatela di ipotesi e sottopotesi che non so quanto abbiano migliorato la bozza originaria.

Ritengo sia in parte la stessa questione che era sorta per l'articolo 11. Sembrerebbe che il Consiglio di Stato ci tenga a rendere amministrativo ogni aspetto e a non dare possibilità di sorta ad una privatizzazione. In effetti questo sarebbe anche un elemento di privatizzazione o di delegificazione. La possibilità per un privato di iniziare un'attività prima ancora che sia intervenuto un provvedimento amministrativo corrisponde ad una sorta di privatizzazione dell'attività amministrativa stessa.

Questa possibilità viene meno a seguito delle cautele introdotte sulla scorta delle osservazioni del Consiglio di Stato. Anche qui ci troviamo di fronte ad una scelta di fondo tra un sistema ed un altro. Personalmente avrei preferito la vecchia bozza. Però si dovrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di riscrivere l'intera norma, altrimenti modificandone solo qualche parte si altererebbero equilibri faticosamente raggiunti nell'altro ramo del Parlamento.

**PRESIDENTE.** Nutro alcune preoccupazioni circa le prime applicazioni della legge n. 400. Effettivamente, bisogna considerare le valutazioni di coloro che hanno temuto che questo secondo comma diventasse una via troppo facile alla regolamentazione senza freni e senza limiti. Il criterio di distinzione tra l'articolo 19 e l'articolo 20 è rimesso del tutto a una certa discrezionalità.

**ACONE, relatore alla Commissione.** Sarà un bel lavoro per il Ministro!

**PRESIDENTE.** Vorrei ricordare le osservazioni del Consiglio di Stato, che tra l'altro suggerisce l'idea che l'esonero dal titolo può venire disposta dal regolamento solo in ordine a fattispecie che nell'attuale regime risultano sottoposte a previ controlli di carattere rigorosamente vincolato. Tutto ciò andrebbe specificato o caratterizzato da una discrezionalità particolarmente limitata. Forse si doveva far emergere meglio il criterio di distinzione tra i due articoli.

Si sarebbe dovuta introdurre qualche precisazione, altrimenti sembra di essere di fronte ad un brutto precedente dell'applicazione di queste norme della legge n. 400.

**MAFFIOLETTI.** Sarebbe il caso di compiere un'ulteriore riflessione.

**TOSSI BRUTTI.** Ed insieme andrebbe esaminato l'articolo 20 che è strettamente collegato.

**PRESIDENTE.** Nel caso sopra menzionato degli accordi la *ratio* del Consiglio di Stato poteva anche essere la stessa, come ricordato dal relatore, ma qui si aggiunge il problema dell'applicazione della legge n. 400. Rischiamo così di avallare una interpretazione troppo lassista di tale legge. Che poi questo accada nella pratica è un altro conto, ma esplicitare *per tabulas* che un regolamento è così libero sarebbe un rischio eccessivo.

MAFFIOLETTI. Il comma 4 risponde in parte alle mie preoccupazioni, ma non è completo e queste previsioni si potrebbero integrare.

PRESIDENTE. Allo stato attuale della discussione credo allora sia meglio riflettere su questi punti.

Se non vi sono osservazioni, il seguito dell'esame del disegno di legge è rinviato.

*I lavori terminano alle ore 13,10.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

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

DOTT. GIOVANNI LENZI