

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Giovedì 17 maggio 2007

Modernizzazione delle Amministrazioni pubbliche.

C. 2161 Governo (testo base) e abbinate (C. 590 Lucchese, C. 1505 Pedica, C. 1588 Nicola Rossi, C. 1688 La Loggia e C. 2080 Turci)

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 3 aprile 2007.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, avverte che sono stati presentati emendamenti ed articoli aggiuntivi (*vedi allegato 1*). Comunica che è da considerare inammissibile per estraneità di materia, l'articolo aggiuntivo Boscetto 17.09, volto a modificare i criteri di scelta del presidente del Collegio dei revisori degli enti locali con l'inserimento di dirigenti di ministeri o di Autorità indipendenti. Invita pertanto i presentatori a ritirarlo. Invita quindi il relatore ed il rappresentante del Governo ad esprimere il parere sulle proposte emendative.

Oriano GIOVANELLI (Ulivo), *relatore*, si sofferma sugli emendamenti riferiti all'articolo 1. Al riguardo osserva che gli emendamenti presentati sono volti in primo luogo a prevedere l'estensione della disciplina sanzionatoria prevista dal provvedimento in esame anche ai soggetti privati esercenti funzioni pubbliche, obiettivo reso difficile in considerazione della mancanza di una normativa generale in materia. Osserva inoltre che un'altra serie di emendamenti è tesa ad individuare, in modo diverso da quanto previsto dal provvedimento, le modalità di estensione della disciplina da esso recata ad altri settori della pubblica amministrazione, in particolare alle regioni e agli enti territoriali. Un terzo blocco di proposte emendative è invece finalizzato ad incidere sui termini previsti a carico delle amministrazioni pubbliche. Al riguardo fa presente che il limite principale della legge n. 241 del 1990 è rappresentato dalla sua difficile applicazione e pertanto la previsione di termini più ridotti rispetto a quelli previsti dal progetto di legge in esame, che sono stati oggetto di una rigorosa valutazione, potrebbe rappresentare un ulteriore ostacolo rispetto all'esercizio efficace delle funzioni pubbliche. Passa quindi all'espressione dei pareri sugli emendamenti riferiti all'articolo 1. In proposito invita i presentatori al ritiro degli emendamenti La Loggia 1.8 e 1.9, avvertendo che altrimenti il parere è contrario. Esprime parere favorevole sull'emendamento La Loggia 1.10. Invita i presentatori al ritiro degli emendamenti Costantini 1.19, avvertendo che altrimenti il parere è contrario. Esprime parere contrario sugli emendamenti Boscetto 1.26, 1.27 e 1.11. Esprime parere favorevole sull'emendamento Boscetto 1.12. Invita quindi il presentatore al ritiro dell'emendamento Zaccaria 1.1, avvertendo che altrimenti il parere è contrario. Si riserva di esprimere il parere sull'emendamento Costantini 1.16. Esprime parere favorevole sull'emendamento Zaccaria 1.2, pur evidenziando alcune perplessità per le conseguenze di carattere finanziario, e parere contrario sugli emendamenti Belisario 1.13 e Boscetto 1.18.

Esprime, quindi, parere favorevole sugli emendamenti identici Zaccaria 1.3 e Boscetto 1.17. Invita il presentatore al ritiro dell'emendamento Zaccaria 1.22, avvertendo che altrimenti il parere è contrario ed esprime parere favorevole sull'emendamento Belisario 1.15. Invita quindi i presentatori al ritiro dell'emendamento Costantini 1.14, avvertendo che altrimenti il parere è contrario. In

proposito osserva che il danno derivante dal ritardo nella conclusione del procedimento non appare quantificabile. Esprime inoltre invito al ritiro dell'emendamento Zaccaria 1.7, avvertendo che altrimenti il parere è contrario. Al riguardo ritiene che l'obbligo di informazione periodica a carico del responsabile del procedimento può ritenersi giustificato soltanto per casi particolari di rilevanza significativa. Esprime parere contrario sull'emendamento Zaccaria 1.4, riservandosi di presentare una proposta di riformulazione dell'emendamento Zaccaria 1.5 volta a prevedere che l'esenzione dalla responsabilità operi con riferimento ai soggetti responsabili all'adozione del provvedimento. Esprime parere contrario sull'emendamento Santelli 1.24, parere favorevole sull'emendamento Pedica 1.20 e parere contrario sugli emendamenti Boscetto 1.28 ed 1.23. Invita il presentatore al ritiro dell'emendamento Zaccaria 1.6, avvertendo che altrimenti il parere è contrario ed esprime infine parere contrario sull'emendamento Boscetto 1.25.

Il sottosegretario Gian Piero SCANU esprime parere conforme a quello del relatore.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, constata l'assenza dei presentatori degli emendamenti La Loggia 1.8 e 1.9: si intende che vi abbiano rinunciato.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) sottoscrive gli emendamenti Boscetto 1.10, 1.26, 1.27, 1.11 e 1.12.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, avverte che l'emendamento La Loggia 1.10 sarà votato per parti separate in quanto i numeri 1) e 2) non appaiono tra loro collegati. Porrà pertanto in votazione dapprima il numero 1) della lettera 0a) e, successivamente, il numero 2), sui quali il relatore ed il rappresentante del Governo hanno espresso parere favorevole.

La Commissione, con distinte votazioni, approva i numeri 1) e 2) dell'emendamento La Loggia 1.10, sottoscritto dal deputato Benedetti Valentini.

Carlo COSTANTINI (IdV) ritira il proprio emendamento 1.19.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Boscetto 1.26 , 1.27 e 1.11, sottoscritti dal deputato Benedetti Valentini, ed approva l'emendamento Boscetto 1.12, anch'esso sottoscritto dal deputato Benedetti Valentini.

Oriano GIOVANELLI (Ulivo), *relatore*, fa presente che il proprio invito al ritiro dell'emendamento Zaccaria 1.1 si basa sul fatto che non tutti i documenti delle pubbliche amministrazioni sono direttamente acquisibili presso altri comparti amministrativi, come ad esempio nei casi in cui essi siano stati smarriti o distrutti, e che pertanto, in tali casi, risulta preziosa la collaborazione del privato.

Roberto ZACCARIA (Ulivo), pur comprendendo le motivazioni addotte dal relatore, ritiene necessario tutelare comunque gli interessi del cittadino nei confronti delle amministrazioni pubbliche che, nei casi in cui si renda necessario, sono tenute a scambiarsi la documentazione al fine di agevolare lo svolgimento del procedimento.

Con riferimento alla più generale questione dell'attuazione della legge n. 241 del 1990, ritiene necessario svolgere su di essa un'attività di monitoraggio complessivo in quanto, altrimenti, le numerose modifiche che ad essa vengono periodicamente apportate, rischiano di comprometterne la funzionalità. Al riguardo preannuncia che richiederà un complessivo monitoraggio in ordine al tema della documentazione informatizzata prodotta dalle amministrazioni pubbliche. Su questo specifico aspetto osserva infatti che se la disciplina normativa ha raggiunto un livello soddisfacente, la

relativa attuazione non si è ancora realizzata e la percezione dei cittadini in proposito è pressochè nulla.

Riccardo MARONE (Ulivo) osserva preliminarmente che la legge n. 241 del 1990, che disciplina il procedimento amministrativo, è una legge di carattere generale che stabilisce i principi di fondo della materia, elaborata sulla base dei lavori svolti da un'apposita Commissione di studio, presieduta dal professor Mario Nigro. Tale legge, tuttavia, a seguito dei numerosi interventi modificativi succedutisi con eccessiva frequenza, ha perso il connotato originario di legge di principi, finendo per disciplinare fattispecie settoriali ancorchè con la finalità di offrire tutele e garanzie al cittadino. Tuttavia tale obiettivo, perseguito acriticamente, sconta il limite di non considerare le significative differenze che esistono tra i cittadini destinatari della legge n. 241. Spesso infatti la previsione di eccessive garanzie all'interno di un procedimento, anziché tutelare gli interessi dei cittadini più deboli, diventa strumento di affermazioni delle ragioni di quella porzione minoritaria di cittadini che, disponendo di mezzi e strumenti idonei, fa leva su quelle stesse garanzie per perseguire finalità non sempre lecite. A tale proposito osserva come la riforma della legge in questione varata nella scorsa legislatura, prevedendo una serie eccessiva di tutele e garanzie per il cittadino, abbia finito per sortire effetti aberranti, come la impossibilità per le amministrazioni di procedere alla demolizione di opere costruite abusivamente. Al riguardo ritiene opportuno limitare l'incidenza dei vizi procedurali sull'adozione del provvedimento finale, se volto a perseguire inequivocabilmente un interesse pubblico. Si sofferma quindi sulla funzione svolta dal giudice amministrativo, attualmente eccessivamente isolato rispetto allo svolgimento dell'attività amministrativa, al quale ritiene che debba invece essere restituita una funzione più incisiva. Conclude ribadendo l'opportunità di svolgere una seria riflessione sulle forme di tutela procedimentale che devono essere garantite ai cittadini per evitare che esse finiscano per pregiudicare il perseguimento dell'interesse pubblico.

Marco BOATO (Verdi) si associa preliminarmente alle considerazioni svolte dal deputato Marone. Ritiene comunque che l'emendamento Zaccaria 1.1, di cui condivide il contenuto, potrebbe essere approvato.

Oriano GIOVANELLI (Ulivo), *relatore*, osserva che il provvedimento in questione è in vero volto a rafforzare i principi di fondo della legge n. 241 del 1990, senza intaccarli minimamente. Tuttavia fa presente che tale legge necessita anche di interventi manutentivi, resi necessari dall'esperienza maturata e comunque con l'obiettivo di assicurare adeguata tutela ai cittadini, soprattutto sotto il profilo dei termini di esercizio dell'azione amministrativa.

Riccardo MARONE (Ulivo) rileva che l'esigenza di interventi di manutenzione origina dalla mancanza di leggi di principio. Casi come quelli in discussione andrebbero disciplinati dalle circolari ministeriali o dalla giurisprudenza, evitando di approvare leggi dettagliate, simili alle circolari. In questo modo la legge, disciplinando anche gli aspetti più minuziosi del procedimento, renderà necessari sempre più frequenti interventi di manutenzione.

Oriano GIOVANELLI (Ulivo), *relatore*, modificando il parere precedentemente espresso, esprime parere favorevole sull'emendamento Zaccaria 1.1.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) dichiara il proprio voto di astensione sull'emendamento Zaccaria 1.1.

La Commissione approva l'emendamento Zaccaria 1.1.

Oriano GIOVANELLI (Ulivo), *relatore*, propone di accantonare l'emendamento Costantini 1.16 che, essendo volto ad estendere il meccanismo sanzionatorio previsto dalla legge anche ai soggetti privati esercenti funzioni pubbliche, necessita una più approfondita riflessione al fine di una eventuale riformulazione in termini più generali.

Carlo COSTANTINI (IdV) prende atto con soddisfazione delle ragioni addotte dal relatore in ordine alla proposta di accantonamento del proprio emendamento 1.16. Al riguardo sottolinea l'importanza, al fine di garantire adeguata tutela al cittadino, di disciplinare la funzione svolta indipendentemente da chi la esercita.

Il sottosegretario Gian Piero SCANU condivide le osservazioni svolte dal relatore.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN), pur condividendo l'opportunità di disciplinare la funzione esercitata e non tanto il soggetto che la esercita, ritiene opportuno, prima di deliberare l'accantonamento dell'emendamento in discussione, che il relatore chiarisca quali siano i principi a cui intende ispirarsi.

Oriano GIOVANELLI (Ulivo), *relatore*, essendo l'emendamento in discussione volto a disciplinare l'esercizio di attività amministrative da parte di soggetti privati, intende proporre alla Commissione di riflettere su di esso in prospettiva di una eventuale riformulazione in termini più generali.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, propone di accantonare l'emendamento Costantini 1.16.

La Commissione consente.

Roberto ZACCARIA (Ulivo) illustra il proprio emendamento 1.2, volto a prevedere l'entità minima di euro 25 della sanzione prevista per il mero ritardo nella conclusione del procedimento. Tale accorgimento si rende necessario per evitare che il meccanismo previsto per la determinazione della sanzione ne renda irrisoria l'entità.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, fa presente che le sanzioni devono essere determinabili non solo nel loro ammontare minimo, ma anche in quello massimo.

Riccardo MARONE (Ulivo) si dichiara contrario a prevedere una sanzione per i casi di ritardo nella conclusione del procedimento. Al riguardo osserva, infatti, che l'evoluzione legislativa degli ultimi quindici anni ha sensibilmente responsabilizzato l'attività della dirigenza che, tuttavia, in molti casi, è costretta ad operare in condizioni di precarietà di mezzi. Soprattutto nei piccoli comuni, che spesso non dispongono di personale di livello dirigenziale, i funzionari preposti ai procedimenti amministrativi rischiano di essere ingiustamente pregiudicati a causa della presenza di norme del tenore di quella in esame. Al riguardo ritiene preferibile che casi del genere, anziché essere disciplinati, siano rimessi alla valutazione giurisprudenziale. Reputa infatti che simili norme finiscano per perseguire solo l'interesse dei cittadini che dispongono di mezzi adeguati per perseguire i propri fini.

Il sottosegretario Gian Piero SCANU ritiene opportuna una riflessione al riguardo, in quanto la finalità perseguita dal provvedimento in esame è quella di porre sullo stesso piano di tutela tutti i cittadini nei casi in cui le amministrazioni pubbliche non siano in grado di erogare i servizi richiesti. Si sofferma quindi sulla determinazione della sanzione, in ordine alla quale conviene con le osservazioni del presidente Violante relative all'opportunità di prevederne l'entità minima e quella massima. Ritiene comunque evidente che tale previsione comporti oneri finanziari di difficile quantificazione.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) invita la Commissione a riflettere sulla nozione di danno ingiusto contenuta nella norma in discussione, non essendo chiaro se il danno sia ingiusto per la mera inosservanza del termine, nel qual caso l'aggettivo «ingiusto» è superfluo, o se l'inosservanza del termine non sia di per sé sufficiente a rendere ingiusto il danno derivante dal mancato rispetto del termine previsto per la conclusione del procedimento. Dichiarò infine di condividere le osservazioni del presidente Violante sull'opportunità di prevedere l'entità minima e quella massima della sanzione.

Carlo COSTANTINI (IdV) fa presente che la sanzione prevista dal comma 2 dell'articolo 2-bis assume comunque natura risarcitoria, ancorché ad effetti anticipati. La complessa formulazione dell'articolo in discussione infatti, da un lato prevede, al comma 2, che la sanzione è dovuta per il mero ritardo nella definizione del procedimento, indipendentemente dal risarcimento del danno e, dall'altro, al comma 3, prevede che il giudice, in sede di liquidazione del risarcimento del danno, decurta l'importo di quanto eventualmente conseguito dal danneggiato in virtù della sanzione stessa.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, osserva che il testo intreccia impropriamente la sanzione con il risarcimento del danno, istituti che hanno natura e funzioni diverse. In questo caso si tratterebbe di una ipotesi di sanzione privata, versata non allo Stato ma al soggetto privato, finora sconosciuta nel nostro ordinamento. Ritiene pertanto opportuno prevedere il solo risarcimento.

Roberto ZACCARIA (Ulivo) osserva che il dibattito in corso vada ascritto alla mancanza di un'approfondita discussione di carattere generale, che ha impedito alla Commissione di approfondire le tematiche principali del provvedimento in esame.

Dichiara di non condividere la proposta di eliminare la sanzione per il ritardo nella conclusione del procedimento, essendo il risarcimento del danno una mera eventualità. Ritiene tuttavia opportuno accantonare l'emendamento Zaccaria 1.1, anche al fine di consentire alla Commissione una riflessione sull'intera materia in discussione.

Maria Fortuna INCOSTANTE (Ulivo) condivide la proposta di accantonamento dell'emendamento Zaccaria 1.1.

Riccardo MARONE (Ulivo) osserva che, essendo la sanzione prevista nell'ambito del procedimento amministrativo, si verrebbero a sanzionare i ritardi lesivi sia di diritti soggettivi che di interessi legittimi. Si dichiara quindi contrario alla previsione della sanzione.

Il sottosegretario Gian Piero SCANU dichiara di condividere la proposta di accantonamento dell'emendamento Zaccaria 1.1 al fine di maturare un'approfondita riflessione sull'intera materia. Osserva che la *ratio* sottesa al provvedimento in esame è quella di garantire efficienza e funzionalità alle amministrazioni pubbliche nei confronti di tutti i cittadini indistintamente.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, propone l'accantonamento dell'emendamento Zaccaria 1.1.

La Commissione consente.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, in considerazione dell'accantonamento dell'emendamento Zaccaria 1.1 e della opportunità di approfondire le altre problematiche recate dall'articolo 1, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.