

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

362^a SEDUTA PUBBLICA

GIOVEDÌ 20 MARZO 2003

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente CALDEROLI

Discussione del disegno di legge:

(1281) Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 1281.

La relazione è stata già stampata e distribuita.

Dichiaro aperta la discussione generale che, come convenuto, si svolgerà nella giornata di martedì prossimo.

Rinvio pertanto il seguito della discussione del disegno di legge in titolo ad altra seduta.

Non accoglimento di proposta d'inversione dell'ordine del giorno

TURRONI (Verdi-U). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TURRONI (Verdi-U). Signor Presidente, volevo chiedere già in precedenza l'inversione dell'ordine del giorno, ma il suo modo di procedere così veloce me l'ha impedito. Nel caso del disegno di legge n. 1281, mancando il relatore Bassanini, non si consente di integrare la relazione ad un provvedimento assai importante.

PRESIDENTE. Senatore Turrone, noi abbiamo all'unanimità approvato l'incardinamento di questi provvedimenti, rinviandone la discussione generale alla giornata di martedì. Mi è stato comunicato che il senatore Bassanini si rimette alla relazione scritta.

TURRONI (Verdi-U). Questa è una sua autorevolissima opinione...

PRESIDENTE. Non è una mia autorevolissima opinione. Ripeto: risulta che il senatore Bassanini si rimetta alla relazione scritta.

TURRONI (Verdi-U). La ringrazio, signor Presidente, di questa precisazione. Vorrei però chiederle l'inversione dell'ordine del giorno, nel senso di procedere immediatamente al seguito della discussione del disegno di legge n. 1547.

PRESIDENTE. Colleghi, poiché siamo in presenza di una decisione presa all'unanimità dai Capigruppo, non mi sento di mettere in discussione la richiesta d'inversione dell'ordine del giorno avanzata dal senatore Turrone. (Brusio in Aula).

Colleghi, l'articolo 56, comma 3, del nostro Regolamento riconosce una soggettività di giudizio al Presidente, che ha sempre posto ai voti le richieste di inversione dell'ordine del giorno. Sulla base di uno specifico accordo di incardinamento di alcuni provvedimenti, su cui la Conferenza dei Capigruppo si è espressa all'unanimità, visto che non stiamo trattando gli argomenti, ma ne stiamo solo avviando l'esame, io non ritengo di mettere in discussione la proposta del senatore Turrone, dato che non vi sono state contestazioni all'atto della comunicazione formale in Aula del calendario.

370^a SEDUTA PUBBLICA

MARTEDÌ 1° APRILE 2003

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente DINI,

indi del vice presidente CALDEROLI

(1281) Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 1281.

Ricordo che nella seduta antimeridiana del 20 marzo è stata dichiarata aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Battisti. Ne ha facoltà.

BATTISTI (Mar-DL-U). Signor Presidente, dobbiamo discutere di un disegno di legge sul procedimento amministrativo che comporta innovazioni del sistema sia costituzionale sia normativo.

Sostanzialmente questo provvedimento riprende il precedente disegno di legge presentato dall'onorevole Cerulli Irelli nella scorsa legislatura.

Ci sono alcuni punti fondamentali che cercherò di sintetizzare in pochi minuti: la riaffermazione del principio di legalità, sul quale si deve fondare tutta l'azione amministrativa; il riconoscimento della possibilità per le pubbliche amministrazioni di utilizzare gli strumenti di diritto privato; la compressione dell'area delle invalidità giuridiche degli atti amministrativi mediante l'individuazione di vizi a carattere meramente formale non invalidanti.

Sono tre elementi, tre punti cardine del disegno di legge in questione che sollevano certamente alcuni rilievi di carattere interpretativo, soprattutto riguardo all'ambito di applicazione delle norme generali sull'azione amministrativa, che devono essere confrontate anche con le recenti riforme costituzionali, in particolare quella del nuovo articolo 117 della Costituzione, la questione delle fonti (comunitarie, nazionali), la nuova disciplina delle competenze legislative di Stato e Regioni, quindi i limiti della potestà legislativa dello Stato; l'inserimento, anche in tale tematica, del principio del giusto procedimento.

Sono questi gli elementi fondamentali del disegno di legge in esame, che costituiscono anche i problemi interpretativi che dovranno essere affrontati successivamente.

Nella sostanza, però, l'impianto è positivo e già nella scorsa legislatura trovò concordi sia maggioranza che opposizione. Credo quindi che ci possiamo avviare ad una discussione generale, ad un esame e a un voto che probabilmente potranno essere favorevoli.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Turroni. Ne ha facoltà.

TURRONI (Verdi-U). Signor Presidente, il disegno di legge in esame, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa", non determina una migliore specificazione dei rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione o una più attenta descrizione degli strumenti per la semplificazione amministrativa. Esso, infatti, contiene norme mirate a cooptare i privati concessionari tra i soggetti di diritto pubblico, legittimandoli in procedure che demoliscono il ruolo svolto dalle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica e territoriale e ledono i diritti dei cittadini.

Questo è il vero scopo di una normativa che, come ho accennato, contiene norme lesive dei diritti dei cittadini, sia per quanto riguarda l'indebolimento dei sistemi di garanzia del privato nei

confronti della pubblica amministrazione, sia per quanto riguarda il diritto di accesso alle informazioni (articolo 2, comma 1, lettera a), e articolo 10).

Il provvedimento in titolo, inoltre, ripropone norme che stravolgono l'istituto della Conferenza dei servizi (nato per la concertazione tra le amministrazioni dello Stato e quelle regionali e locali), attribuendo alle aziende private concessionarie poteri inauditi, quali la possibilità di convocare detta conferenza, parteciparvi ed esprimere, addirittura, il proprio voto (articolo 4, comma 1, lettera c), punto 1), articoli 8 e 9).

Il disegno di legge, tra l'altro, prevede una serie di norme che riducono e comprimono il ruolo attribuito (e ripetutamente confermato dal Consiglio di Stato e dalle leggi vigenti) alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica e territoriale nell'ambito delle decisioni assunte in Conferenza dei servizi (articolo 4, comma 1, lettera a), ultimo periodo, articolo 6, comma 1, lettere d), e) e f), articolo 7, comma 1, lettera b)).

Si prevedono, ancora, ulteriori norme che comprimono e restringono il diritto di accesso agli atti amministrativi, limitando di fatto i diritti di informazione e partecipazione dei cittadini, anziché facilitarli (articoli 11 e 12).

Ho più volte ricordato - ahimè invano, perché non c'è miglior sordo di chi non vuol sentire - il fatto che il nostro Paese ha sottoscritto la Conferenza internazionale di Aarhus proprio sul diritto di accesso dei cittadini alle informazioni. L'Italia era addirittura il chairman di quella Conferenza ma, utilizzando in modo arbitrario le proprie prerogative, le ha fatto perdere la presidenza perché colui che la gestiva non era nella manica del Ministro dell'ambiente, che lo ha anche sostituito come dirigente generale.

Desidero ora svolgere alcune osservazioni puntuali in ordine all'articolato, tralasciando quelle riguardanti le norme per la rescissione dei contratti e l'indennizzo. Queste ultime sono comunque norme preoccupanti perché potrebbero rendere impossibili alcuni ripensamenti della pubblica amministrazione qualora fossero ritenuti necessari: ad esempio, nel caso in cui la pubblica amministrazione intendesse bloccare un'operazione immobiliare già precedentemente approvata o avviata dai privati, ma che debba essere sospesa per i suoi effetti negativi, oppure nel caso in cui una provincia o una Regione decidessero di bloccare la messa in opera di una discarica, di una cava o di uno stabilimento inquinante, la cui realizzazione sia già stata approvata. La norma sembra voler rendere responsabili le pubbliche amministrazioni per impedire che possano essere assunti atteggiamenti diversi rispetto a decisioni assunte in passato, vincolando quindi l'azione delle amministrazioni alle relative conseguenze.

Il fatto è che la continua crescita culturale delle popolazioni in tema di ambiente e salute ha reso sempre più spesso inaccettabili progetti che solo pochi anni prima sembravano invece possibili; allora, è giusto e opportuno che essi siano riesaminati, anche alla luce dell'acquisizione di nuovi elementi di cui la pubblica amministrazione, come i cittadini, possono venire in possesso.

All'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono apportate alcune modificazioni. Si stabilisce che sia sufficiente la semplice comunicazione dei provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei destinatari che abbiano riflessi negativi sui diritti dei cittadini. La comunicazione dell'adozione di provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati deve essere necessariamente fatta con forme e modi che ne garantiscano l'effettiva ricezione da parte del destinatario. La pubblica amministrazione, quindi, deve farsi garante dell'avvenuta e accertata conoscenza, da parte di quest'ultimo, dell'atto amministrativo che lo riguarda.

Invece la norma che viene proposta, stabilendo l'efficacia dell'atto dal momento della comunicazione, a prescindere dall'accertamento della ricezione della stessa da parte del destinatario, costituisce una grave limitazione della tutela dei diritti dei cittadini e degli interessi collettivi di fronte agli atti della pubblica amministrazione, che sono garantiti dalla Costituzione all'articolo 24, il quale stabilisce: "Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi", nonché del principio di imparzialità dell'azione amministrativa, anch'essa riconosciuta dalla Costituzione, all'articolo 97. Abbiamo visto però che questo Governo sull'imparzialità dell'azione amministrativa ha molto da imparare, essendo la stessa tutta volta all'interesse del Governo, se non di qualche Ministro o di qualche bottega.

Altrettanto grave e incostituzionale è la previsione di una clausola di immediata efficacia dei provvedimenti amministrativi limitati alla sfera giuridica dei privati, a prescindere dalle dichiarazioni di urgenza degli stessi. Addirittura si concede un potere illimitato alla pubblica amministrazione di emanare atti, escludendo qualsiasi intervento del cittadino nella cui sfera giuridica l'atto incide.

All'articolo 4, già articolo 5 del testo d'iniziativa del Governo, si ripropone la norma contenuta in detto articolo 5; esso integra l'articolo 14-ter, comma 2, della legge n. 241 e stabilisce che la Conferenza dei servizi possa essere "altresì indetta quando (...) è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate". Pertanto la Conferenza dei servizi può essere indetta dal proponente anche nei casi in cui sia intervenuto, nel termine previsto, il diniego o il dissenso di una o più amministrazioni. Ciò comporta l'impossibilità totale per le pubbliche amministrazioni di negare, a priori e da subito, la loro autorizzazione ad un progetto.

Questa dizione, già assurda per qualsiasi amministrazione partecipante a pieno diritto alla Conferenza dei servizi, appare ancora più inaccettabile allorquando debba applicarsi alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, dei beni culturali e della salute dei cittadini, opportunamente richiamata dagli articoli 16, comma 3, e 17, comma 2, della legge n. 241 del 1990.

Si ricorda che nei casi in cui entri in gioco la tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali, (sottoposti a regime speciale sulla base del Testo unico approvato con decreto legislativo n. 490 del 1999) le amministrazioni competenti sono titolari del "più ampio potere di veto", da esercitare direttamente nell'ambito della Conferenza stessa, e non, come alcuni ritenevano, successivamente, sotto forma di potere di annullamento, ex articolo 151 del Testo unico. Tale potere di veto è per così dire mitigato solo dalla possibilità di superiore e diversa decisione in caso di ricorso al Consiglio dei ministri, che si pronuncia entro trenta giorni in sede di "alta amministrazione" (sentenza del Consiglio di Stato in assemblea plenaria n. 9 del 14 dicembre 2001 e parere della Sezione II del 6 febbraio 2002, n. 2457/2001).

Questa preminenza delle amministrazioni preposte alla tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali discende dall'articolo 9 della Costituzione, che annovera tra i principi fondamentali la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, in considerazione del loro valore primario. Partendo dalla tutela costituzionale del paesaggio, attraverso le interpretazioni della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, è stato poi elaborato il concetto giuridico di ambiente. Si è giunti così al concetto onnicomprensivo di "bene ambientale", elevato a valore primario dell'ordinamento (Corte costituzionale, sentenza n. 359 del 1985), "non suscettibile di essere subordinato ad altri interessi" (Corte costituzionale, sentenza n. 151 del 1986), "bene unitario che va salvaguardato nella sua interezza" (Corte costituzionale, sentenza n. 67 del 1992).

La Cassazione ha anche chiarito (Sezione III, n. 421 del 1983) che, in tema di tutela dell'ambiente, la Costituzione all'articolo 9 collega aspetti naturalistici (paesaggio) e culturali (promozione dello sviluppo della cultura e tutela del patrimonio storico e artistico) in una visione non statica ma dinamica, non meramente estetica ma di protezione integrata e complessiva dei valori naturali, "insieme con quelli consolidati della testimonianza di civiltà".

Il Consiglio di Stato ha infine affermato che "la tutela del paesaggio è interesse prevalente su qualunque altro interesse pubblico e privato, relativo all'area interessata, e l'amministrazione deve tener conto di questa situazione".

L'ambiente è pertanto un bene giuridico unitario, che trova la sua massima garanzia nella Carta costituzionale, comprende tutte le risorse naturali e culturali, è un diritto fondamentale di ogni uomo e dell'intera collettività, nonché interesse primario rispetto agli interessi economici pubblici e privati.

Ne discende la preminenza nei procedimenti autorizzativi di ogni tipo di pareri, ovvero manifestazioni di dissenso o veti che dir si voglia delle amministrazioni che tutelano detti beni. E proprio questa preminenza comprende anche, nei casi più gravi ed evidenti, il potere di precludere la stessa indizione della Conferenza dei servizi, attraverso un parere negativo preliminare a cui farebbe semmai seguito la riproposizione del progetto secondo l'iter ordinario.

È chiaro che quello che ho appena esposto sulla Conferenza dei servizi confligge duramente con l'azione del Governo in questi due anni, a cominciare dalle iniziative assolutamente negative dei primi giorni con la cosiddetta legge obiettivo e il meccanismo derogatorio che è stato messo in atto al fine di realizzare opere comunque e in ogni caso, passando sopra la volontà dei cittadini, il paesaggio, i beni culturali e qualsiasi altro valore costituzionalmente tutelato, perché l'interesse a realizzare le opere doveva essere prevalente rispetto a qualsiasi altro.

Il provvedimento al nostro esame non fa altro che ricercare, anche in termini di meccanismi amministrativi per l'approvazione dei progetti, quelle stesse deroghe e quella stessa volontà di sopraffazione che sono costitutive di ogni atto di questo Governo.

C'è poi un altro aspetto che ci preoccupa moltissimo: al comma 1, lettera c), del medesimo articolo 4, viene stabilito che in caso di affidamento in concessione di lavori pubblici la Conferenza dei servizi possa essere convocata non soltanto dall'amministrazione concedente ma anche dal concessionario. La norma è inaudita giacché offre di fatto ad un concessionario privato il potere di indire una procedura straordinaria accelerata di approvazione di opere pubbliche anche di eccezionali dimensioni, di fatto creando una forzatura, se non altro a livello psicologico, delle volontà delle amministrazioni preposte alle valutazioni e ai controlli.

Inoltre, con questa norma si affidano ai privati delle funzioni amministrative autorizzatorie che spettano di diritto all'autorità pubblica. Noi proponiamo la soppressione di questa norma che a nostro avviso è ingiustificata.

L'articolo 5, comma 1, lettera c), integra l'articolo 14-bis, comma 2, della legge n. 241 del 1990 che definisce le procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, ed aggiunge nella formazione del procedimento istruttorio la pronuncia dell'amministrazione preposta alla "pubblica incolumità". Questo richiamo è assai generico; sono infatti numerosissime le autorità amministrative o altri organi nazionali, regionali e locali i cui compiti attengono, in tutto o in parte, alla tutela della pubblica incolumità. Questi sono gli organi della Protezione civile nazionali e locali

(gli assessorati a ciò preposti), i Prefetti, gli organi di Polizia giudiziaria (Carabinieri, Polizia di stato, Guardia di finanza, Corpo forestale), il Genio civile, i Vigili del fuoco. Una più stringente individuazione sarebbe necessaria.

Per quanto riguarda invece la successiva lettera d), essa introduce un nuovo comma 3-bis dell'articolo 14-bis della legge n.241 del 1990, anch'esso assai oscuro. Non si comprende infatti per quali motivi, in sede di Conferenza preliminare, il rinvio al successivo articolo 14-quater, comma terzo, della legge n. 241 del 1990 debba valere solo per il dissenso espresso dalle amministrazioni preposte "alla tutela della pubblica incolumità" e non anche per quello di tutte le altre. Non è chiaro, fra l'altro, per quale motivo tale norma riguardi solo le opere interregionali.

Tra l'altro, i termini fissati per la riunione della Conferenza dei servizi, ridotti a soli quindici giorni dall'indizione della stessa, che diventano trenta in casi di particolare complessità, sono irrisori. La Conferenza dei servizi dovrebbe esprimersi sui progetti; in molti casi si tratta di metri cubi di tavole e di proposte da valutare. Ebbene, il soggetto concessionario, il soggetto privato che ha redatto il progetto ovvero lo ha subappaltato e quindi non lo conosce neppure, fa una proposta alla Conferenza dei servizi; il progetto viene quindi consegnato alle pubbliche amministrazioni che, entro quindici giorni, danno inizio alla Conferenza dei servizi, dovendo già esprimere in quella sede la propria opinione.

Questa è una farsa; non è un esame dei progetti, non è una valutazione dei rischi che possono derivare dalla realizzazione dei progetti medesimi. Questa - ripeto - è una farsa e non una valutazione della qualità delle opere, della loro sicurezza, del loro impatto ambientale e del buon inserimento nel territorio. È una farsa per garantire la volontà di realizzazione delle opere che deve sopraffare tutte le altre esigenze.

Dovrò omettere alcune parti del mio intervento, anche se la materia ci interessa ed è assai rilevante, perché il tempo è ristretto. Mi limito ad accennare alle parti riguardanti il superamento del dissenso delle autorità che tutelano il paesaggio, l'ambiente e la salute pubblica. Abbiamo presentato emendamenti alle lettere e) e f) dell'articolo 6 e alla lettera b) dell'articolo 7 e ci proponiamo di combattere una dura battaglia per modificare il testo. Altre norme riguardano la limitazione dei diritti dei cittadini all'informazione e alla partecipazione agli atti amministrativi.

Riteniamo che il provvedimento nel suo complesso rechi pregiudizio agli interessi generali dei cittadini, al nostro bel paesaggio e alla pubblica amministrazione. Infatti, agli articoli 11 e 12 è prevista la totale sostituzione degli articoli 22 e 24 della legge n. 241 del 1990 in materia di diritto all'accesso ad atti amministrativi, limitando il diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale. Proponiamo la soppressione di queste modifiche perché il diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale è stato riconosciuto e tutelato dall'ordinamento giuridico italiano in attuazione e in applicazione delle direttive comunitarie. Pensiamo che tali modifiche violino la normativa comunitaria e abroghino le innovazioni introdotte da altri provvedimenti.

Preannuncio dunque il nostro voto contrario al provvedimento; ulteriori aspetti saranno specificati nel prosieguo dell'esame.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Boschetto. Ne ha facoltà.

BOSCETTO (FI). Signor Presidente, signori senatori, tanto ho consentito con le valutazioni espresse dal senatore Battisti, quanto dissenso dalle valutazioni espresse dal senatore Turroni.

Questi, nella sostanza, ritiene che il disegno di legge sia lesivo di una serie di interessi e non sia valutabile positivamente in alcuna parte.

Mi suona realmente strano questo giudizio laddove - come è già stato ricordato - il testo al nostro esame trae origine da quello presentato dall'onorevole Cerulli Irelli nella scorsa legislatura e approvato dalla Camera nel 2000 con voto quasi unanime, poi purtroppo decaduto, ma ripreso attraverso un attento lavoro in questa legislatura tramite la critica, l'approfondimento e la sistemazione effettuati dalla Commissione per l'esame di iniziative legislative in tema di attività amministrativa e tutela del cittadino, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2001, e presieduta dall'allora ministro per la funzione pubblica Frattini. Il testo proposto dal Governo è poi stato discusso in modo estremamente approfondito nell'ambito della 1a Commissione permanente, che ha redatto il testo che oggi perviene in Aula.

In quella discussione, intervenuti tutti i Gruppi, sono stati evidenziati alcuni problemi e si è tentato di risolverli al meglio.

Quindi, quando il senatore Battisti ricordava come i tratti essenziali di questo testo siano la riaffermazione del principio di legalità, il riconoscimento della possibilità per le pubbliche amministrazioni di utilizzare gli strumenti di diritto privato e la compressione dell'area delle invalidità giuridiche, oltre al miglioramento del concetto di Conferenza dei servizi e dei meccanismi che la regolano, faceva affermazioni esatte.

Proprio la logica del potenziamento, nell'ambito della pubblica amministrazione, della posizione del privato e dell'attività privatistica (contro le affermazioni del senatore Turroni, che lamenta, per esempio, in materia di Conferenza dei servizi, alcuni interventi delle parti privatistiche) è benvenuta per far sì che tutti coloro che hanno titolo a partecipare alla discussione possano farlo nel fine supremo di realizzare il massimo dell'interesse della pubblica amministrazione.

Non si può sostenere che l'ingresso di alcuni privati, con le tutele che pur sono ben espresse in questo testo legislativo, costituisca un favoritismo nei loro confronti e qualcosa di utile esclusivamente a loro, mentre invece tutto questo è utile per il contesto globale della Conferenza dei servizi e dell'atto conclusivo che - come sappiamo - deve essere congruo, ma reso in tempi brevi.

Da presidente di Provincia per due mandati, ricordo quanto è stato utile l'istituto della Conferenza dei servizi. Tutti noi ricordiamo, quando le singole amministrazioni dovevano, ciascuna, esprimere la propria valutazione e il proprio parere, quanto fossero lunghi i tempi, quanti momenti di attesa ci fossero, quante le omissioni e i solleciti. Bastava realizzare l'idea posta alla base della Conferenza dei servizi: riunirli, sentirli, registrare le loro posizioni e i loro pareri per arrivare al miglior atto amministrativo possibile.

Già rispetto all'inizio del dato normativo, che risale, come sappiamo, al 1990, sono intervenute due leggi - la n. 127 del 1997 e la n. 340 del 2000 - che hanno sciolto alcuni nodi che nella pratica si erano affacciati e avevano creato qualche problema.

Ancora di più fa questo provvedimento quando individua, ad esempio, l'esatto momento di decorrenza del termine previsto per l'obbligatoria indizione della Conferenza di servizi, prevedendo che esso decorra non già dall'inizio del procedimento, ma più propriamente, secondo un principio generale, dalla ricezione della richiesta da parte dell'amministrazione invitata.

Vi è poi la soluzione di un dubbio che ha affaticato la giurisprudenza, e cioè se il dissenso preventivo potesse bloccare l'iniziativa di indire la Conferenza. Qui si chiarisce che il dissenso

preventivo, ovviamente di un'altra amministrazione, non impedisce all'amministrazione procedente di convocare la Conferenza, e in questo non impedire si realizza un elemento di facoltatività, laddove l'amministrazione proponente e procedente potrebbe condividere le valutazioni espresse da quella dissenziente, e quindi non trovare utile il ricorso alla Conferenza.

Delle norme relative all'intervento del concessionario, collocate in due punti del testo, ho già sommariamente parlato. Vi è poi un elemento, che ritengo estremamente importante: fermo restando che i dati e le decisioni procedurali sono sempre decisi a maggioranza, il provvedimento finale tiene conto delle posizioni prevalenti. Anche qui in giurisprudenza si era creato un problema dal momento che il criterio della maggioranza finiva per mettere sullo stesso piano enti grandi ed enti piccoli ma, soprattutto, enti particolarmente interessati ed enti che alla Conferenza dei servizi avevano un minimo interesse, per cui la loro partecipazione era del tutto minimale e residuale; il ricorrere alla maggioranza numerica aveva quindi spesso creato dei problemi. Il tener conto delle posizioni prevalenti risolve i contrasti giurisprudenziali e anche quei problemi dei quali parlavo.

Mi pare poi importante ricordare come, nel proseguire l'iter, la Conferenza dei servizi trovi uno stop laddove si prevede la sospensione in mancanza della pronuncia sulla compatibilità ambientale e in attesa del medesimo. Ho visto che il relatore ha presentato un emendamento, il 6.142, soppressivo di questo punto, che mi trova del tutto favorevole. Mi sembra preferibile infatti la formulazione attuale; infatti, fermo restando che determinati dissensi su materie essenziali hanno la loro regimentazione, a me pare che il ricorso alla sospensione pura e semplice in attesa della pronuncia renda un cattivo servizio proprio a quella speditezza che deve avere il lavoro della Conferenza dei servizi. Credo quindi che questo sia l'unico punto in controtendenza rispetto ai fini della norma.

Mi pare che il senatore Turroni non abbia ben evidenziato, inoltre, come, alle amministrazioni preposte a interessi particolarmente sensibili, si aggiungano quelle che tutelano, oltre all'ambiente e alla salute pubblica, il patrimonio artistico e l'incolumità pubblica. Pertanto, non si può dire che questa normativa sottrae qualche cosa riguardo a valori fondamentali: piuttosto, aggiunge qualcosa di importante rispetto alla normativa vigente.

Credo quindi che, operata la modifica di cui ho parlato attraverso la soppressione della norma che prevede la sospensione in attesa della pronuncia sulla compatibilità ambientale, si possa sicuramente apprezzare come il testo sia ampiamente migliorativo, come le amministrazioni poste a tutela di interessi sensibili costituzionalmente protetti abbiano tutte le garanzie di poter intervenire nel modo giusto e corretto, come lo scioglimento dei nodi, nel caso di contrasto, sia stato ben risolto attraverso la previsione di una serie di meccanismi procedurali che permettono, salendo verso l'alto, di investire autorità maggiori per riuscire a risolvere comunque il procedimento nell'istanza più elevata: questo in ossequio al nuovo Titolo V della Costituzione, con una particolare attenzione agli articoli 117 e 118, ma soprattutto all'articolo 120, che, come sappiamo, è norma importante e non ancora del tutto ben interpretata.

Sono poi favorevole anche alla nuova stesura delle disposizioni relative all'esame dei documenti, che rende le previsioni più specifiche, tutela le amministrazioni senza in alcun modo ledere i diritti dei cittadini interessati, fa giustizia riguardo a richieste di esame della documentazione del tutto ultronee o pretestuose. Credo che anche sotto questo profilo il testo in esame sia soddisfacente.

Vorrei concludere ricordando un altro punto che mi sta a cuore, cioè quello riguardante la valutazione, in termini di non annullabilità, di una serie di errori formali, non sostanziali, che spesso conducevano le giurisdizioni ad annullare atti i quali chiaramente esprimevano la loro finalità,

evidenziavano un traguardo, ma senza una norma espressa potevano subire l'annullamento perché non erano state rispettate alcune prescrizioni di dettaglio.

È un fatto importante: si deve investire la giurisdizione per ragioni serie, si deve cercare di non coprire una giurisdizione, come quella amministrativa in particolare, già afflitta da un superlavoro e da un notevolissimo contenzioso, con ricorsi relativi a situazioni di rilevanza giurisdizionale che trovano fondamento soltanto in condizioni formali o paraformali, o comunque in cui l'attento esame dell'atto chiarisce a sufficienza quale sia stata la volontà di chi l'ha emesso.

Credo quindi di poter annunciare, alla luce di queste valutazioni del tutto positive, ringraziando il relatore, senatore Bassanini, per l'ottimo lavoro svolto, il voto favorevole di Forza Italia, come verrà al momento opportuno espresso dal collega che interverrà in sede di dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

BASSANINI, relatore. Signor Presidente, tredici anni fa la legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo fu salutata come una grande rivoluzione, una grande svolta; insieme alla pressoché coeva legge n. 142 sul nuovo ordinamento degli enti locali, essa segnò l'inizio di una stagione di grandi riforme.

Pressappoco un decennio dopo quel rapporto Giannini che aveva indicato la necessità di una riforma radicale del nostro sistema amministrativo e cinque anni dopo la desolata constatazione dello stesso ex ministro Giannini che nulla si era mosso a metà degli anni '80, la legge n. 241 e la legge n. 142 - entrambe approvate nel 1990 - segnarono invece l'inizio di una stagione di riforme del nostro diritto amministrativo e delle nostre amministrazioni pubbliche.

Una legge importante, la legge n. 241, perché poneva al centro i diritti del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni e la necessità di ripensare e riorganizzare queste ultime come strumenti per attuare, soddisfare e realizzare i diritti dei cittadini: le amministrazioni pubbliche tutelano i diritti dei cittadini, danno prestazioni e producono servizi per attuare i diritti fondamentali dei cittadini.

Tredici anni dopo, quella legge richiede modifiche e aggiustamenti. Sono cambiate molte cose da allora ad oggi: consistenti innovazioni nel sistema istituzionale e normativo, a partire dalla nuova forma dello Stato, ispirata al modello federale introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001; innovazioni profonde nello stesso contesto culturale e sociale. In questi anni è fortemente avanzata l'esigenza di avere amministrazioni più trasparenti, più efficienti, più rapide nelle decisioni, meno invadenti, capaci di offrire servizi di buona qualità, possibilmente di alta qualità, ai cittadini senza però imporre eccessivi carichi tributari, burocratici e normativi. Le leggi sono necessarie, ma le leggi inutili, i vincoli legislativi non necessari, non imposti dalla tutela di diritti e di libertà dei cittadini o di interessi generali, finiscono per paralizzare le iniziative dei cittadini, per comprimere lo sviluppo e la competitività del Paese, per peggiorare la qualità della vita.

Questa sensibilità è fortemente cresciuta, così come è venuta avanti, sul modello delle amministrazioni più avanzate, delle amministrazioni dei Paesi anglosassoni, l'esigenza di superare il retaggio di vecchie culture statalistiche ancora ispirate al modello dell'amministrazione che esercitava nei confronti dei cittadini essenzialmente poteri di imperio, in un rapporto gerarchico per

cui il cittadino è formalmente titolare di diritti e non più suddito, ma nella sostanza è in un rapporto di subordinazione riguardo all'amministrazione.

Vi sono certamente situazioni e momenti nei quali le istituzioni o l'amministrazione debbono esercitare il potere di imperio, stabilire regole e farle rispettare, ma una amministrazione che agisce soltanto attraverso comandi e divieti non è un'amministrazione moderna e non è in condizione di stabilire con i cittadini quel rapporto paritario che fa del cittadino il titolare di diritti ed il cliente privilegiato delle pubbliche amministrazioni.

Questo provvedimento trae origine dalla necessità di aggiornare, migliorare e completare quel disegno, che pure ha dimostrato di essere valido. Si trattava, in un certo senso, del primo tentativo di muoversi nella direzione che ho brevemente riassunto.

Vorrei ricordare - in particolare al senatore Turroni - che il testo che abbiamo di fronte trae origine da quello che l'onorevole Cerulli Irelli - esponente dell'attuale opposizione, allora maggioranza - presentò alla Camera nel 2000; fu approvato dalla Camera con un voto quasi unanime, ma decadde per la fine della legislatura. Il testo è stato ripreso, approfondito, integrato e rivisto dalla Commissione per l'esame di iniziative legislative in tema di attività amministrativa e tutela del cittadino, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il 23 luglio 2001 e presieduta dall'allora ministro per la funzione pubblica Franco Frattini.

Questo testo è stato discusso ampiamente in Commissione, dove è stato approfondito con un confronto - credo - estremamente costruttivo, al quale tutti i Gruppi parlamentari hanno fornito il loro contributo.

La Commissione ha concluso con un pronunciamento favorevole all'unanimità dei presenti; probabilmente, il senatore Turroni, se fosse stato presente (lo deduco dal suo intervento di oggi), avrebbe espresso voto contrario, ma ciò non toglie che il testo è frutto di una larghissima convergenza nell'ambito della Commissione.

Avendo seguito la discussione generale, devo dire che siamo di fronte ad uno di quei casi in cui sembra si siano letti testi diversi: i senatori Boschetto e Battisti sembrano aver letto un testo, il senatore Turroni invece sembra averne letto un altro. Credo che in questi casi si debbano necessariamente invitare tutti a rileggere il testo sottoposto al nostro esame.

Il provvedimento, come veniva ricordato, ha alcuni obiettivi di fondo, e cioè sospingere e suggerire innanzitutto alle amministrazioni di rapportarsi ai cittadini in termini il più possibile paritari, riconoscendo che i cittadini sono soggetti di diritti; lo scopo finale delle amministrazioni è tutelare, invenerare i diritti dei cittadini, offrire prestazioni e servizi che consentano loro di godere di una migliore qualità della vita, di godere pienamente dei diritti di cittadinanza.

Sotto questo profilo, fondamentale nella prima parte del testo è il recepimento di una intuizione che nella legge n. 241 del 1990 era già presente, ma non compiutamente realizzata: introdurre anche in Italia - come in molte amministrazioni del mondo, a partire da quelle dei Paesi anglosassoni - il principio per cui le amministrazioni, laddove la legge non dispone diversamente, usano strumenti del diritto civile e si rapportano con i cittadini su un piano paritario. Questo non esclude, anzi, suppone che le amministrazioni perseguano interessi pubblici e siano regolate nella loro organizzazione dai principi e dalle leggi del diritto pubblico, ma attiene essenzialmente al modo in cui queste si rapportano con i cittadini e con le loro organizzazioni.

Quindi, rappresenta l'espressione di una scelta culturale e istituzionale che tende ad affermare un rapporto paritario tra i cittadini e le amministrazioni in luogo del vecchio rapporto gerarchico, espressione di una concezione autoritaria e statalistica delle istituzioni e dello Stato. Penso che questo debba essere un obiettivo comune alle forze politiche democratiche, indipendentemente dalla loro collocazione nelle maggioranze o nelle opposizioni pro tempore.

Il secondo obiettivo del provvedimento è quello di proseguire sulla strada della semplificazione dei procedimenti decisionali, perché procedure eccessivamente macchinose non tutelano i diritti dei cittadini e non realizzano l'interesse pubblico. Il disegno di legge, dunque, si propone di continuare a percorrere quella strada - ancora lunga - che abbiamo indubbiamente intrapreso già negli anni scorsi. L'obiettivo è quello di pervenire ad amministrazioni in grado di tutelare gli interessi della collettività e di fare intervenire nei procedimenti tutte le voci che vi abbiano interesse, giungendo però in tempi sufficientemente rapidi a decisioni utili ai fini della tutela degli interessi generali.

Il terzo obiettivo è quello di ridurre l'area delle invalidità giuridiche degli atti amministrativi (lo ha ricordato poc'anzi il senatore Boschetto) individuando i vizi di carattere meramente formale, ed evitando che questi abbiano effetti invalidanti nei confronti dell'atto o del provvedimento amministrativo. Se un vizio ha carattere meramente formale, non incide sulla sostanza del provvedimento; prevedere che questo comporti la nullità o l'annullabilità dell'atto, alla fine produce una minore - e non una maggiore - tutela dei diritti dei cittadini.

La Commissione si è soffermata a lungo su una questione preliminare che desidero ricordare brevemente. Essa nasce dal nuovo assetto costituzionale. C'è ancora la competenza del legislatore statale - come indubbiamente esisteva nel 1990 - a dettare norme generali sull'azione amministrativa e sul procedimento amministrativo, ma ormai si tratta di una competenza delle Regioni, non essendoci nella nostra Costituzione (diversamente da quanto accade in quella spagnola o in quella tedesca) una norma che esplicitamente riservi allo Stato e al legislatore statale la disciplina generale dell'azione amministrativa.

Nella relazione scritta ho ampiamente esposto le conclusioni alle quali la Commissione è pervenuta. Non c'è dubbio che la competenza generale in materia appartenga ormai delle Regioni, perché queste ultime sono competenti a disciplinare l'attività amministrativa di soggetti diversi dalle amministrazioni dello Stato e dagli enti pubblici statali (che rientra nella competenza generale o residuale delle Regioni); però, non vi è dubbio che nell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione vi siano una serie di clausole attributive di potestà legislative esclusive al legislatore statale che consentono anche al legislatore statale - entro certi limiti, peraltro rispettati da questo provvedimento - di dettare norme generali.

Si tratta, innanzitutto, della riserva attribuita al legislatore statale in materia di giustizia amministrativa, che non può considerarsi coincidente con le sole disposizioni sulla giurisdizione amministrativa e con la disciplina processuale in senso stretto, ma presumibilmente comprende la disciplina dell'attività amministrativa funzionale alla tutela giurisdizionale nei confronti delle pubbliche amministrazioni e, dunque, i principi e le norme che configurano gli atti amministrativi come oggetto di possibile sindacato giurisdizionale.

È riservata, inoltre, allo Stato la materia dell'ordinamento civile, che comprende, presumibilmente, anche la disciplina dell'attività amministrativa e derogatoria del diritto privato e delle clausole normative che definiscono il particolare regime di determinati poteri amministrativi e la loro tipologia.

Evidentemente, questa interpretazione risponde all'esigenza di assicurare sul territorio nazionale pari garanzie delle libertà e dei diritti costituzionali. La riserva allo Stato della legislazione in materia di tutela della concorrenza consente di definire regole dirette ad assicurare la concorrenza nel mercato e per il mercato, ivi comprese quelle che debbono essere osservate dalle pubbliche amministrazioni per la scelta dei contraenti pubblici e privati.

Da ultimo, ma non per ultimo, vi è la riserva allo Stato della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che consente di imporre alle amministrazioni in generale obblighi attinenti ai servizi pubblici e alle prestazioni pubbliche, volti a rendere effettivi i diritti civili e sociali riconosciuti ai cittadini. L'amministrazione in generale è un servizio, e così molte delle disposizioni generali sull'azione amministrativa sembrano rientrare nell'ambito di applicazione della clausola dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione.

Vorrei fare un'ultima considerazione - rinviando, per il resto, all'ampia relazione scritta - circa la disciplina della Conferenza dei servizi. Veniva ricordato opportunamente dai senatori Battisti e Boscetto che la Conferenza dei servizi ha rappresentato un'innovazione importante, sicuramente utile per consentire di arrivare a decisioni condivise e partecipate quando sono diversi le amministrazioni, i soggetti istituzionali ed anche i soggetti privati interessati ad un provvedimento amministrativo, ad una decisione amministrativa.

La disciplina della Conferenza dei servizi ha subito negli anni passati diversi aggiustamenti e rifacimenti. Tenendo conto dell'esperienza, vengono proposte alcune ulteriori correzioni o integrazioni volte a pervenire in tempi certi e possibilmente non infiniti al momento della decisione finale e a garantire il confronto e la considerazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti.

A differenza di quanto sostenuto dal senatore Turroni, il testo proposto dalla Commissione estende l'area degli interessi sensibili costituzionalmente protetti, che hanno in questa disciplina una particolare tutela e aggiunge alla tutela dell'ambiente e della salute la tutela del patrimonio storico e artistico e la tutela della pubblica incolumità. Quando il dissenso rispetto alle conclusioni cui la Conferenza dei servizi perviene è di amministrazioni preposte alla tutela di questi interessi sensibili, la Conferenza non si chiude con una decisione esecutiva, ma queste amministrazioni hanno il potere di deferire la decisione finale ad un organo collegiale di vertice, nel quale sono rappresentate tutte le amministrazioni al massimo livello.

Bisogna adeguare questa disciplina al nuovo assetto costituzionale delle competenze. È chiaro che se siamo in una materia di competenza delle Regioni, l'organo di vertice deputato a valutare le divergenze insorte tra le amministrazioni è la giunta regionale; se siamo invece in materia di competenza nazionale statale, l'organo è il Consiglio dei ministri. Nel caso in cui la Regione non pervenga ad una decisione in tempi ragionevoli e certi, potrà subentrare il Consiglio dei ministri, nell'esercizio dei poteri che il nuovo articolo 120 della Costituzione assegna allo stesso.

Abbiamo così una tutela giustamente privilegiata degli interessi sensibili costituzionalmente protetti per la tutela dell'ambiente, del patrimonio storico e artistico, della salute e dell'incolumità pubblica. Diamo alle amministrazioni preposte alla tutela di questi interessi un potere che nessun'altra ha: quello di rimettere in discussione la decisione cui la Conferenza dei servizi è pervenuta. Lo possono fare, però, entro tempi delimitati e rimettendo la decisione all'organismo politico collegiale che valuta, confrontandoli fra loro, tutti gli interessi pubblici in gioco e cerca una soluzione che armonizzi l'interesse all'infrastrutturazione del Paese, alla tutela dell'ambiente e più in generale l'interesse dei cittadini ad avere un Paese che funzioni e sia in grado di garantire sviluppo e tutela dell'ambiente e del patrimonio storico e artistico.

A me sembra che questa soluzione sia equilibrata; certamente, non merita le critiche che il senatore Turroni le ha rivolto, perché - ripeto - la tutela degli interessi sensibili è in questo testo aumentata e non diminuita, nel contempo adeguando il sistema al nuovo assetto costituzionale e quindi evitando che un domani tutta la disciplina possa essere eventualmente travolta da decisioni della Corte costituzionale che giustamente possono pretendere che queste procedure siano adeguate al nuovo assetto e quindi alle competenze ormai costituzionalmente riconosciute alle Regioni.

In ogni caso, signor Presidente, il dibattito consentirà anche attraverso l'esame degli emendamenti, di valutare ulteriormente le proposte di modifica che saranno avanzate dai senatori sul testo proposto dalla Commissione. (Applausi dal Gruppo DS-U, del senatore Pastore e del sottosegretario Saporito).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

SAPORITO, sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Signor Presidente, rivolgo innanzitutto un ringraziamento non rituale al relatore per la bellissima relazione scritta e per il suo intervento in replica.

Ringrazio anche i senatori Battisti, Turroni e Boschetto, che hanno svolto interventi di altissimo livello; li ringrazio altresì per i problemi che hanno posto e che potranno essere considerati durante l'esame degli articoli e degli emendamenti, come osservava il relatore Bassanini.

Rivolgo un ringraziamento anche alla Commissione, nelle persone del presidente Pastore e di tutti i suoi componenti, che ha svolto, come è stato ricordato, un lavoro approfondito sull'argomento.

Farò solo alcune osservazioni, che mi piace lasciare alla riflessione di quest'Aula. Nel 1990 furono varate due leggi fondamentali: la n. 142, riguardante le autonomie locali, e la n. 241, relativa al procedimento amministrativo. Con questi provvedimenti venivano affrontati due problemi: con il primo, quello di una maggiore indipendenza delle autonomie locali nei confronti dello Stato; con il secondo, quello di un maggior rispetto dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione.

La legge n. 241 del 1990 fece epoca perché si trattava di invertire i rapporti di sudditanza tra cittadini e pubblica amministrazione e di creare una sfera di armonizzazione tra gli interessi generali dello Stato e gli interessi e i diritti privati dei cittadini.

L'una e l'altra legge furono caratterizzate, dal legislatore dell'epoca, come tentativi di creare una nuova disciplina nelle due materie. La legge n. 142 è stata integrata negli anni successivi fino all'emanazione del testo unico sulle autonomie locali e al varo della riforma del Titolo V della Costituzione; la legge n. 241 fu riesaminata nella XIII legislatura in Commissione e non poté essere ridefinita per la scadenza della legislatura.

Mi piace ricordare, in qualità di rappresentante del Governo, che nella scorsa legislatura è stato introdotto il principio della convergenza tra diverse forze politiche di maggioranza e opposizione nel definire gli ordinamenti in materie così delicate, quali le autonomie e i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione. Noi abbiamo ripreso questo principio scambiando i ruoli: nella precedente legislatura, l'onorevole Frattini fu relatore sul disegno di legge del deputato Cerulli Irelli; nella presente legislatura, il senatore Bassanini è relatore sul disegno di legge presentato dal ministro Frattini.

Vi è dunque continuità di attenzione tra maggioranza e opposizione al fine di pervenire in questa materia alla maggiore trasparenza nella pubblica amministrazione e a rapporti più corretti e più spediti. Ciò significa maggiore efficienza sul versante della pubblica amministrazione e maggiore precisazione delle domande, sul versante dei cittadini e degli operatori, nell'esercizio di loro diritti o interessi.

Il Governo auspica una convergenza su argomenti significativi come quello oggi in discussione; si può dare l'esempio di una visione unitaria laddove si tratta di interessi generali da garantire e da sviluppare nella maniera più corretta. In questo ambito, non c'è bisogno di divisioni tra maggioranza ed opposizione, perché l'argomento rientra nel bene comune, che interessa tutto il Parlamento. (Applausi dai Gruppi FI e AN e del senatore Bassanini).

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, come stabilito all'unanimità dalla Conferenza dei Capigruppo, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge in titolo ad altra seduta.

380^a SEDUTA PUBBLICA

GIOVEDÌ 10 APRILE 2003

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente PERA,

indi del vice presidente FISICHELLA

(1281) Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 1281.

Ricordo che nella seduta pomeridiana di ieri si è concluso l'esame degli articoli e dei relativi emendamenti.

Passiamo pertanto alla votazione finale.

SODANO Tommaso (Misto-RC). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SODANO Tommaso (Misto-RC). Signor Presidente, il testo proposto dal Governo dovrebbe, a detta dei presentatori e del relatore, aggiornare le disposizioni generali in materia di azione amministrativa, adeguandole alle consistenti innovazioni del sistema costituzionale e normativo. "Innovazioni" - si legge nella relazione del senatore Bassanini - "del contesto culturale e sociale, nel quale è fortemente avanzata la esigenza di amministrazioni più trasparenti, più efficienti, più rapide nelle decisioni, meno invadenti, più capaci di offrire servizi di buona qualità ai cittadini".

Certo, con questa affermazione del senatore Bassanini non si può che concordare: come non ammettere che i cittadini possano sentire l'esigenza di minori carichi burocratici; ma di certo, a nostro avviso, non sarà questo disegno di legge a risolvere tale problema. Certamente non sarà questo provvedimento a garantire una migliore specificazione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione o una più attenta descrizione degli strumenti per la specificazione amministrativa.

Si ravvisano, piuttosto, nella proposta, norme che attribuiscono ai privati notevoli poteri riducendo, di contro, il ruolo attribuito alle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché norme che arrivano addirittura a limitare il diritto di accesso agli atti amministrativi. Spesso, in questo disegno di legge, si parte da principi più o meno condivisibili per approdare però a scelte audaci quanto ambigue.

Decretare il ricorso alle forme del diritto privato come prassi per le pubbliche amministrazioni può partire dalla considerazione, condivisibile appunto, della necessità di responsabilizzare le amministrazioni medesime. Sorge però spontaneo il sospetto che queste norme finirebbero per rendere sempre più difficile il ruolo di controllo da parte delle amministrazioni pubbliche a tutto vantaggio dei privati che entrerebbero con funzioni decisorie nei compiti e nelle funzioni specifiche della pubblica amministrazione.

In alcuni passaggi del disegno di legge, poi, si ravvisano una leggerezza ed una superficialità che risulteranno senz'altro deleterie, tanto per le amministrazioni quanto per gli utenti, come succede, per esempio, all'articolo 2, che stabilisce procedure di semplice comunicazione dei provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei destinatari che potrebbero avere riflessi negativi sui diritti dei cittadini.

La comunicazione dell'adozione di provvedimenti limitativi della sfera giuridica di privati deve necessariamente essere fatta con forme e modi che ne garantiscano l'effettiva ricezione da parte del destinatario. La pubblica amministrazione dovrebbe quindi farsi garante dell'avvenuta ed accertata ricezione dell'atto amministrativo da parte di quest'ultimo.

La norma proposta, invece, stabilendo l'efficacia dell'atto al momento della comunicazione, a prescindere dall'accertamento della ricezione della stessa da parte del destinatario, costituisce una grave limitazione alla tutela dei diritti dei cittadini.

Altrettanto grave è, a nostro avviso, lo stravolgimento dell'istituto della conferenza dei servizi e lo sbilanciamento della legiferazione a favore dei privati, nonostante l'accoglimento di alcune proposte emendative, che abbiamo apprezzato, ma che non modificano nella sostanza l'entità del disegno di legge alla nostra attenzione.

La previsione che la conferenza dei servizi possa essere indetta dal proponente anche nei casi in cui sia intervenuto, nel termine previsto, il diniego o il dissenso di una o più amministrazioni, comporta

l'impossibilità - a nostro avviso - per le pubbliche amministrazioni, di negare - a priori e da subito - la loro autorizzazione ad un progetto.

Questa dizione, che già presenta dei dubbi per qualsiasi amministrazione partecipante a pieno diritto alla conferenza dei servizi, sembra ancora più inaccettabile quando debba applicarsi alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, dei beni culturali e della salute dei cittadini. È importante tener presente che nei casi in cui entri in gioco la tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali, le amministrazioni competenti dovrebbero essere titolari "del più ampio potere di veto", da esercitare direttamente nell'ambito della conferenza stessa.

Altrettanto negativo è il nostro giudizio sulla possibilità che in caso di affidamento in concessione di lavori pubblici, la conferenza dei servizi possa essere convocata non soltanto dall'amministrazione concedente, ma anche dal concessionario.

La norma è sconcertante, giacché offre di fatto ad un concessionario privato il potere di indire una procedura straordinaria ed accelerata di approvazione di opere pubbliche, anche di eccezionali dimensioni, di fatto creando una forzatura della volontà delle amministrazioni preposte alle valutazioni e ai controlli. Inoltre, con questa disposizione si affidano ai privati funzioni amministrative e autorizzative che spettano di diritto all'autorità pubblica. Avremmo così un'intollerabile commistione tra interessi pubblici e privati ed uno stravolgimento dell'istituto della conferenza dei servizi in fase decisoria (e quindi autorizzativa).

Appare evidente come sia inconcepibile la presenza del privato, anche se concessionario, in una conferenza di servizi decisoria in cui vengono raggiunte intese, concerti, concessioni ed eventuali nullaosta.

Il testo del disegno di legge così come arriva al voto oggi non presenta miglioramenti sostanziali nei rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione né una descrizione più chiara degli strumenti per la semplificazione amministrativa. Anzi, riteniamo che si comprimano e si limitino il diritto di accesso agli atti amministrativi e di conseguenza i diritti di informazione e di partecipazione dei cittadini stessi. Nel contempo, si danno poteri eccessivi ai privati nel momento in cui i concessionari vengono cooptati tra i soggetti di diritto pubblico legittimati a svolgere il ruolo proprio della pubblica amministrazione.

Permane dunque un giudizio negativo, nonostante alcuni miglioramenti apportati dall'Aula del Senato, che porta i senatori di Rifondazione Comunista ad esprimere un voto contrario al complesso del provvedimento. (Applausi dal Gruppo Misto-RC e del senatore Grusso. Congratulazioni.).

FABRIS (Misto-Udeur-PE). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FABRIS (Misto-Udeur-PE). Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, il testo del provvedimento questa mattina al nostro esame per il voto finale tocca, ancora una volta, il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione e ci induce quindi ad una serie di considerazioni che abbiamo peraltro già sentito nella discussione che ha preceduto l'odierna votazione finale.

Questo tema rappresenta certamente una delle questioni centrali nei moderni ordinamenti giuridici, particolarmente in quelli dell'Europa continentale, di tradizione "a diritto amministrativo"; esso costituisce peraltro il terreno sul quale si misura il grado di evoluzione di sistemi che hanno visto nel tempo una profonda trasformazione del rapporto autorità-libertà.

La legge n. 241 del 1990, ispirata principalmente dal compianto professor Mario Nigro, segnò un momento di svolta in questa evoluzione, codificando i risultati migliori dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale e incidendo profondamente sia sui moduli dell'azione amministrativa sia sul piano delle garanzie processuali, con l'introduzione di una più pregnante tutela in tema di silenzio della pubblica amministrazione e di accesso ai documenti, agli atti appunto della pubblica amministrazione.

Il provvedimento all'esame segna un ulteriore passo in avanti nella direzione di un ammodernamento degli strumenti operativi dei soggetti pubblici, tale da coniugare legalità, efficienza e garanzie per i cittadini, senza minimamente incrinare il principio per il quale le pubbliche amministrazioni agiscono per la realizzazione di interessi pubblici.

Il terreno è sicuramente delicato, come dimostra anche una certa discordanza di opinioni che si è verificata in quest'Aula. Noi pensiamo comunque che il testo raggiunga soluzioni che appaiono assolutamente equilibrate.

La regola generale dell'utilizzazione di strumenti privatistici, salva diversa espressa disposizione di legge, è meno dirompente di quanto appaia e di quanto è stato sottolineato in modo negativo nell'intervento del collega Sodano. Infatti, i tradizionali provvedimenti autoritativi, come anche quelli normativi generali, sono tutti disciplinati dalle leggi di settore; peraltro, è già diffusa la prassi degli accordi sostitutivi sui quali la stessa legge n. 241 del 1990 ha un atteggiamento di favor.

Il provvedimento all'esame è quindi per noi sicuramente migliorativo della situazione attuale quanto alle garanzie per il contraente privato, giacché risolve positivamente la questione del recesso unilaterale da parte della pubblica amministrazione dietro indennizzo.

Sicuramente più efficaci rispetto al passato, almeno dal punto di vista delle garanzie, sono anche le modifiche apportate in tema di comunicazione dei provvedimenti e di comunicazione di avvio del procedimento, nonché, su un piano più sostanziale, in materia di indennizzo nei casi di revoca.

Da tempo, poi, si avvertiva l'esigenza di una migliore sistemazione delle categorie di nullità e annullabilità del provvedimento, come del superamento della distinzione, troppo spesso non percepibile, tra violazione ed elusione del giudicato.

Altro punto sul quale esprimiamo una valutazione assolutamente positiva sul provvedimento al nostro esame riguarda l'irrilevanza dei vizi meramente formali ai fini dell'annullamento. Si spoglia in questo modo il rapporto amministrativo dai residui di un formalismo deteriore; si evita ai privati di affrontare gli oneri di giudizi inutili al soddisfacimento dell'interesse sostanziale e si contribuisce all'obiettivo importante di deflazionare il carico della giurisdizione amministrativa.

Infine, quanto alla conferenza di servizi, alla cui riforma in altra veste ho avuto modo personalmente di lavorare con il senatore Bassanini, apportando già a suo tempo alcune modifiche sostanziali, come quella in base alla quale venne eliminata l'esigenza del voto all'unanimità per approvare i progetti all'esame della stessa conferenza, a noi sembra che le modifiche introdotte migliorino ulteriormente l'efficacia e l'efficienza dell'istituto, usato in passato anche per frenare e rallentare, con atteggiamenti speciosi, la realizzazione di importanti opere (ricordo che molte

conferenze di servizi sono state purtroppo la tomba di opere, realizzate solo successivamente poiché servivano al Paese e alle comunità locali).

Inoltre, queste modifiche non riducono certo l'intensità della tutela degli interessi costituzionalmente garantiti relativi all'ambiente, alla salute, al paesaggio, al patrimonio storico-artistico; peraltro, mi sembra che questo sia abbastanza evidente anche per il fatto che l'Aula ha accolto emendamenti presentati al testo della Commissione.

Quanto alle modifiche introdotte in merito alla conferenza di servizi, certamente non pensiamo possa fare scandalo la possibilità di convocare la conferenza, attribuita al privato concessionario, ponendosi questo in linea con la posizione paritaria tra soggetti pubblici e privati che al tempo stesso costituisce presupposto e obiettivo della nuova disciplina nel suo complesso.

Per tutte queste ragioni, i senatori dell'Udeur esprimeranno un voto favorevole sul provvedimento in esame.

TURRONI (Verdi-U). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TURRONI (Verdi-U). Signor Presidente, sottolineo che il provvedimento in discussione è molto diverso da quello presentato nella precedente legislatura che, pur approvato dalla Camera, decadde per la fine della legislatura stessa.

Il testo del disegno di legge attualmente al nostro esame è molto diverso anche da quello originariamente presentato. Infatti, è stato ampiamente modificato in Commissione ove sono state introdotte modifiche - a nostro avviso - peggiorative rispetto al testo presentato dal Governo. È stato ulteriormente ridotto il diritto dei cittadini ad avere accesso ai documenti amministrativi, soprattutto perché tale diritto si limita solamente a coloro che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale si richiede di avere accesso.

Questo dell'accesso ai documenti è stato uno dei punti che non abbiamo molto apprezzato nel tempo. In particolare, criticavamo il modo in cui tale diritto era previsto nel testo della legge n. 241 del 1990; ora assistiamo ad un'ulteriore restrizione del diritto e della possibilità per i cittadini di conoscere.

Molte volte vediamo che la pubblicità degli atti, anche quando è obbligatoria, viene ridotta a semplice finzione, ad avvisi molto piccoli, come le clausole che si ritrovano in molti contratti. Spesso la disponibilità dei documenti avviene in luoghi circoscritti e limitati, quando invece esistono sistemi telematici che ne consentirebbero la diffusione su larga scala. Inoltre, i tempi per la loro visione e per la formulazione di osservazioni sono ridottissimi.

Se quello è l'ambito nel quale si esercitano i diritti previsti espressamente dalla legge, queste ulteriori restrizioni non solo preoccupano me e i Verdi, ma preoccupano tutto quel vastissimo movimento che nel Paese è stato costretto, dalle modifiche di questi principi intervenute nel nostro ordinamento in nome del "lasciateci lavorare" o "sappiamo noi cosa è bene per voi", ad autorganizzarsi in mille comitati e associazioni che rivendicano il diritto di intervenire nei

procedimenti amministrativi relativi ad opere e interventi connessi al territorio nel quale essi vivono.

Quest'azione è stata fortemente limitata perché si deve rispondere all'esigenza, che questa maggioranza ha più volte espresso fin dal suo insediamento, di realizzare comunque opere, indipendentemente dalla loro effettiva necessità, al di fuori della programmazione e della pianificazione, semplicemente sulla base di decisioni che la maggioranza stessa e il Governo intendono adottare.

Questo testo, quindi, è coerente con quei presupposti contro i quali ci siamo battuti duramente all'inizio della legislatura fino a costringere il Governo a porre la fiducia. Riscontro atteggiamenti diversi, in questo istante, da parte dell'opposizione; me ne dispiace, ma noi manteniamo ferma la contrarietà ad un'impostazione generale di cui questo provvedimento è esplicito strumento.

Ho già detto della possibilità dei cittadini di partecipare; voglio spendere qualche altra parola in aggiunta a quelle del collega Brutti Paolo, che parlava a nome dei Democratici di Sinistra, e della collega Donati, che parlava a nome del mio Gruppo, circa la conferenza dei servizi, anch'essa modificata e peggiorata rispetto ai due testi precedenti.

Dalla scorsa legislatura non so quante volte abbiamo modificato, sempre peggiorandole, le disposizioni sulla conferenza, non con lo scopo di permetterle una migliore valutazione dei progetti, ma per consentire una loro approvazione comunque, in ogni caso, al di là delle esigenze che le pubbliche amministrazioni possono mettere in campo in ordine alla tutela della salute, dell'ambiente e dei beni culturali.

Dopo tutte le modifiche precedenti, oggi abbiamo una conferenza dei servizi che esamina sempre meno i progetti, che parte comunque da una richiesta del concessionario privato, anche se sono stati preliminarmente espressi pareri negativi da parte di talune pubbliche amministrazioni. È un'accelerazione questa? È una rinuncia alla richiesta che le pubbliche amministrazioni fanno per il miglioramento di quei progetti (perché se si esprimono preliminarmente in un certo modo è evidente che vi è un conflitto tra quei progetti e le norme a cui le amministrazioni pubbliche sono tenute a conformarsi).

Vi è, quindi, un'espressa indicazione che quei progetti devono essere modificati, ma si va avanti comunque nonostante quei pareri, perché è stato introdotto un altro strumento che vede tutte le pubbliche amministrazioni coinvestite di potere decisionale e finale, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri alle Regioni, che possono superare quei punti negativi e operare in contrasto con la legge semplicemente avendo chiaro l'obiettivo finale della realizzazione dell'opera.

Non stiamo quindi lavorando nell'interesse dei cittadini e della nostra collettività: stiamo lavorando in favore e nell'interesse degli esecutori delle opere, perché li chiamiamo ad essere i principali responsabili della conferenza dei servizi; stiamo lavorando in favore del Governo e della sua legge Lunardi.

Noi siamo assolutamente contrari a questa modifica ulteriormente peggiorativa del funzionamento della conferenza dei servizi, per il modo in cui essa viene convocata, si svolge e si conclude, soprattutto perché è ulteriormente limitato il ruolo delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica e territoriale.

Viene limitato il diritto dei cittadini perché sono ridotte le garanzie nei confronti della pubblica amministrazione. Non possiamo quindi far altro che confermare il giudizio che abbiamo espresso

ieri in quest'Aula illustrando gli emendamenti e in fase di dichiarazione di voto; un giudizio che accomuna le associazioni ambientaliste del nostro Paese.

Non ci soddisfano i due emendamenti accolti alla fine dal Governo e dal relatore e, considerando negativamente questo provvedimento, esprimiamo un fermo e convinto voto contrario perché siamo e restiamo contrari a questo Governo, alla sua politica e soprattutto alla devastante congerie di grandi opere la cui realizzazione si intende far prevalere su ogni altro interesse. (Applausi dal Gruppo Verdi-U).

MAFFIOLI (UDC). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MAFFIOLI (UDC). Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, le modifiche e le integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa, che vengono apportate con l'approvazione del disegno di legge in esame d'iniziativa del Governo, ci trovano pienamente d'accordo.

Si tratta di un adeguamento che risolve i problemi di coordinamento e che si rende necessario dopo un'adeguata verifica degli effetti provocati dalla legge n. 241; un adeguamento dopo una verifica attuativa che dovrebbe essere fatta in modo più puntuale per altre numerose leggi. Troppe norme, infatti, al momento dell'applicazione producono a volte effetti che non sempre rappresentano la reale volontà del legislatore. Le leggi che riguardano la pubblica amministrazione dovrebbero offrire ai cittadini servizi efficienti e di buona qualità.

Il testo all'approvazione è stato in gran parte già condiviso nella precedente legislatura dalla maggioranza degli schieramenti politici. Un adeguamento si è reso ancor più necessario dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione.

Fra le modifiche apportate è importante ricordare un principio pienamente condiviso secondo il quale, salvo espressi divieti, l'amministrazione può agire secondo il diritto privato anziché mediante l'esercizio di poteri amministrativi.

Un'altra importante modifica è stata introdotta attraverso disposizioni mirate a rendere più celeri i lavori della conferenza dei servizi. Noi condividiamo questo intervento perché dobbiamo creare strumenti a favore della collettività che non diventino mezzi per ostacolare l'azione amministrativa, come troppo spesso si è verificato in questi ultimi tempi sfruttando le previsioni della legge n. 241.

Ritengo inoltre molto importante l'articolo 11, che dà finalmente una definizione esatta del significato di "diritto di accesso", "interessati", "controinteressati", "documento amministrativo" e "pubblica amministrazione". Qualcuno potrebbe considerare banale l'introduzione di tali definizioni; chi ha invece a che fare quotidianamente con la pubblica amministrazione si rende conto di quanto sia necessario e indispensabile avere chiarezza al riguardo.

Riteniamo importante approvare questo disegno di legge, che è condiviso dalla stragrande maggioranza delle forze politiche; è questo un ulteriore esempio del fatto che, con la dovuta serenità, si possono trovare ampie maggioranze nella definizione di regole di carattere generale che

vanno nella direzione di rendere più efficiente la pubblica amministrazione, a beneficio di tutti i cittadini.

Il voto dell'UDC è quindi favorevole. Mi voglio qui complimentare per il lavoro fatto in Commissione e con il senatore Bassanini per la disponibilità dimostrata ad accogliere i suggerimenti e le riflessioni che sono arrivate da parte di molti colleghi.

Dunque, ribadisco il voto favorevole dell'UDC. (Applausi dai Gruppi UDC, LP, AN e FI).

BATTISTI (Mar-DL-U). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BATTISTI (Mar-DL-U). Signor Presidente, credo che su questa materia il Parlamento abbia lavorato in questi giorni per elaborare una buona legge, più moderna, che avvicini i cittadini allo Stato, che renda più facile, certo e moderno il rapporto tra Stato e cittadini, che innovi l'iter amministrativo.

Credo si sia lavorato bene e di questo dovremmo rendere merito sia al relatore sia al Presidente della Commissione sia al Sottosegretario. Peraltro si è lavorato non chiudendosi e barricandosi dietro le proprie proposte. È stata accolta una serie di emendamenti e credo che questo abbia prodotto un esito positivo sulla base - è già stato detto - di un precedente disegno di legge dell'onorevole Cerulli Irelli (A.C. 6844), approvato alla Camera dei deputati nella scorsa legislatura, di cui il provvedimento in esame raccoglie i principi e le tematiche fondamentali, come il principio di legalità sul quale si deve fondare tutta l'azione amministrativa e la possibilità per le pubbliche amministrazioni di utilizzare strumenti di diritto privato.

Quest'ultimo è un punto estremamente importante, già affrontato più volte e da parecchio tempo, soprattutto in dottrina. È evidente che le pubbliche amministrazioni, potendo utilizzare strumenti di diritto privato, riescono ad assumere condizioni di compatibilità con il resto della struttura normativa e ad essere competitive e senza dubbio più moderne anche attraverso la modifica dell'area delle invalidità degli atti amministrativi, individuando anche una serie di vizi formali che possono essere non invalidanti.

Credo che questi siano i principi fondamentali attorno ai quali si è costruita la normativa in esame, partendo anche dalla nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione, con i limiti appunto rappresentati dalla Costituzione stessa, dalla fonte comunitaria e dal diritto internazionale.

È evidente che in tema di fonti nazionali vi è stata l'attribuzione agli enti locali di potestà regolamentare in ordine alla disciplina dello svolgimento delle funzioni loro attribuite - la potestà statuaria - e si sono disegnati e accertati i limiti della competenza legislativa dello Stato.

Il concetto del giusto procedimento, sempre in ossequio alla nuova formulazione dell'articolo 117, è stato meglio articolato e si sono regolati la riserva al legislatore, la giurisdizione e le norme processuali, l'ordinamento civile e penale e la giustizia amministrativa, ricomprendendo nella disciplina l'attività amministrativa funzionale alla tutela giurisdizionale nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Si è proceduto - abbiamo detto - rimodellando la tematica delle nullità soprattutto in ossequio alla trasparenza dell'azione amministrativa.

Il tema della trasparenza dell'azione amministrativa non è nemmeno estraneo alla tematica dell'uso degli strumenti di diritto privato per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni. Si è introdotto - e non è poco - l'uso della telematica nei rapporti interni, favorendo così la certezza e l'accostamento dei cittadini nei confronti dei provvedimenti amministrativi.

Credo, in sostanza, che si sia fatta una buona legge, una legge che rimodella, semplifica e rende più certa la procedura amministrativa. Per questi motivi, il Gruppo della Margherita voterà a favore. (Applausi dal Gruppo Mar-DL-U).

STIFFONI (LP). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

STIFFONI (LP). Signor Presidente, il provvedimento in esame trova un suo antecedente nella proposta di legge Cerulli Irelli, n. 6844, approvata dalla Camera nella scorsa legislatura, ma decaduta per la fine della medesima.

Quella proposta disciplinava gli istituti fondamentali dell'attività amministrativa, delineando una sorta di codificazione di principi generali, a salvaguardia e rafforzamento del principio di legalità dell'azione amministrativa, principi da lungo tempo affermati da dottrina e giurisprudenza, senza tuttavia incidere sulla disciplina del procedimento amministrativo e sulle leggi particolari di settore.

Il provvedimento in esame si qualifica per una portata ancora più ampia, incidendo sulla disciplina della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi. Il progetto esaminato nella scorsa legislatura considerava, perlopiù, le principali vicende dell'atto amministrativo, tra le quali la sua sospensione, revoca, conversione, nullità e annullabilità. Gli ultimi due istituti, in particolare, rappresentavano la maggiore innovazione, poiché si riportava alla categoria degli atti viziati da incompetenza sotto la previsione dell'annullabilità, e non più della nullità del provvedimento.

La Lega Nord, così come espresse parere favorevole all'analogo progetto di legge nella scorsa legislatura, ribadisce il proprio consenso sul provvedimento in discussione, sia perché esso codifica una serie di principi già affermati in via giurisdizionale nel nostro ordinamento, con un auspicabile effetto di deflazione del contenzioso amministrativo, sia perché esso si pone in linea con principi come quelli della sussidiarietà e dell'efficienza dell'azione amministrativa, che da sempre costituiscono contenuti qualificanti della propria battaglia politica. (Applausi dal Gruppo LP).

MAGNALBO' (AN). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MAGNALBO' (AN). Signor Presidente, Alleanza Nazionale, che anche tramite il senatore e sottosegretario Saporito ha partecipato attivamente alla formazione di questo provvedimento, ringrazia il relatore per l'opera svolta.

Noi riteniamo che questo provvedimento costituisca un rilevante passo avanti verso la modernizzazione del sistema della pubblica amministrazione, in quanto esso, in primo luogo, consente in maniera incisiva alla pubblica amministrazione di operare secondo il diritto privato mediante appositi moduli negoziali, in applicazione del principio della stabilità degli obblighi contrattuali assunti, che è un principio molto importante.

Inoltre, esso incentiva l'uso della telematica nella pubblica amministrazione; rafforza il principio della trasparenza dell'azione amministrativa; temporalizza l'attività amministrativa, e cioè pone dei limiti temporali all'attività della pubblica amministrazione, in modo che possa farsi ricorso al TAR contro il silenzio-assenso senza il sistema delle diffide. Rinnova poi, questo provvedimento, la disciplina della conferenza dei servizi, anche alla luce della intervenuta modifica del Titolo V della Costituzione.

Per quanto riguarda le prossime modifiche del Titolo V, contenute nel provvedimento che sarà presto all'attenzione del Consiglio dei ministri, esse non sembrano destinate ad incidere, né direttamente, né indirettamente, su questa normativa.

Per tutti questi motivi, il sottoscritto, a nome del Gruppo di Alleanza Nazionale, quale responsabile dell'ufficio pubblica amministrazione di AN, dichiara con convinzione di votare a favore di questo provvedimento.

PASTORE (FI). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PASTORE (FI). Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, io credo che il disegno di legge che stiamo per votare sia estremamente importante per la vita delle istituzioni e di ogni singolo cittadino, dalle famiglie alle imprese, dal mondo associativo agli enti locali, alle Regioni e così via.

Questo provvedimento si pone nel solco - come è stato ben detto e affermato sia nella relazione sia nella replica dal relatore e negli interventi del Governo - di una scelta della nostra Repubblica, del nostro sistema legislativo che mette al centro dell'azione pubblica il cittadino.

Già la legge n. 241 del 1990, della quale il disegno di legge al nostro esame costituisce una novella, aveva finalmente legiferato sul tema dei procedimenti amministrativi, inserendo una serie di istituti proprio diretti a spostare il baricentro dell'azione pubblica dalla pubblica amministrazione al cittadino.

Questo non significa - tantomeno in questo provvedimento - che la pubblica amministrazione non agisca per realizzare i pubblici interessi, che non vi siano regole estremamente stringenti sulla formazione della volontà della pubblica amministrazione e sulla individuazione degli interessi che deve tutelare. Significa invece che la pubblica amministrazione deve porsi il più possibile su un piano di parità, di rispetto del cittadino che spesso, di fronte alle burocrazie dell'amministrazione, si trova assolutamente indifeso ed esposto anche a patenti violazioni, piccole o grandi, dei propri diritti e dei propri interessi legittimi.

Questo provvedimento ha il pregio, all'articolo 1, di privilegiare, come strumento giuridico di formazione del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino, lo strumento privatistico. Ripeto, questo non significa (e vorrei che i colleghi che si oppongono al provvedimento lo capissero e se ne rendessero conto) privatizzare la pubblica amministrazione, ma usare strumenti del diritto civile per realizzare i rapporti che si instaurano tra pubblica amministrazione e singolo cittadino.

Ciò ha un significato rilevante, anzi fondamentale, perché mette sullo stesso piano, nel momento in cui si conclude l'accordo tra potere pubblico e cittadino, i due soggetti e quindi garantisce al cittadino una forza, una presenza e un mezzo di tutela dei propri interessi indubbiamente più rilevanti e più significativi di quanto sia avvenuto fino ad oggi.

È quindi un passaggio rivoluzionario, ed è significativo ed importante che su questo passaggio vi sia la convergenza dell'intero centro-destra e della parte preponderantemente maggioritaria del centro-sinistra. È una visione nuova del rapporto pubblico-privato tradottasi in un processo iniziato, come dicevo, nel 1990, proseguita dai Governi successivi, anche nell'ultima legislatura, allorché è stato ministro l'attuale relatore, senatore Bassanini, e che oggi si conclude, almeno per questa parte, proprio istituendo un rapporto paritario tra pubblico e privato.

Ma il provvedimento non si ferma qui. Esso contiene altre norme estremamente significative, cui farò soltanto alcuni accenni per confermare, se ve ne fosse bisogno, non solo il voto favorevole di Forza Italia, ma anche l'adesione convinta del mio Gruppo al presente testo.

Con riguardo alle norme sulla conferenza dei servizi, quest'ultima non è uno strumento che serve ad eludere o a vanificare l'interesse pubblico, ma è uno strumento per esaltare l'interesse del cittadino, di tutti noi, di fronte all'inerzia, all'incapacità, agli attendismi, alla pigrizia della pubblica amministrazione.

Questo disegno di legge introduce modifiche che naturalmente non sono piaciute ai Gruppi parlamentari che privilegiano l'accentramento, lo statalismo, la confusione e la mancanza di chiarezza delle norme perché la confusione, la mancanza di chiarezza, il centralismo, lo statalismo agevolano il fermo di qualsiasi possibilità di azione della pubblica amministrazione, con un venire meno della tutela degli interessi dei privati.

Vi è poi un altro aspetto che non va trascurato, concernente le norme che codificano - finalmente - nel nostro ordinamento i vizi degli atti amministrativi.

Tali norme non sono rivoluzionarie sul piano dei contenuti perché si limitano a fotografare, a riprodurre letteralmente la giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato, che è ormai più che decennale. Esse però individuano una particolare attenzione del legislatore perché in questo settore la codificazione delle norme significa trasparenza e chiarezza e assicura quella certezza del diritto che rappresenta uno dei cardini fondamentali del nostro Stato liberal-democratico e di ogni Stato di diritto.

In conclusione, questa proposta legislativa per la tradizione italiana è nella forma rivoluzionaria, ma nella sostanza riprende ciò che già per tabulas è scritto nella giurisprudenza amministrativa del nostro Paese.

Per queste ragioni, il voto di Forza Italia sarà favorevole. (Applausi dal Gruppo FI. Congratulazioni).

PRESIDENTE. Procediamo dunque alla votazione finale.

RIPAMONTI (Verdi-U). Chiediamo la votazione nominale con scrutinio simultaneo, mediante procedimento elettronico.

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a verificare se la richiesta di votazione con scrutinio simultaneo, avanzata dal senatore Ripamonti, risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori, mediante procedimento elettronico.

(La richiesta risulta appoggiata).

Votazione nominale con scrutinio simultaneo

PRESIDENTE. Comunico che da parte del prescritto numero di senatori è stata chiesta la votazione nominale con scrutinio simultaneo, mediante procedimento elettronico, del disegno di legge nel suo complesso, nel testo emendato, con l'intesa che la Presidenza si intende autorizzata ad effettuare i coordinamenti che si rendessero necessari.

Indico pertanto la votazione nominale con scrutinio simultaneo, mediante procedimento elettronico.

I senatori favorevoli voteranno sì; i senatori contrari voteranno no; i senatori che intendono astenersi si esprimeranno di conseguenza.

Dichiaro aperta la votazione.

(Segue la votazione).

Il Senato approva. (v. Allegato B).