

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1218

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BASSANINI, BECCHI

Presentata il 24 luglio 1987

Disposizioni sul procedimento amministrativo e sui diritti
dei cittadini di fronte alle pubbliche amministrazioni

ONOREVOLI COLLEGHI! — La strutturale inadeguatezza della pubblica amministrazione italiana al perseguimento degli obiettivi affidati dal sistema decisionale politico (inefficacia) e la diseconomia del rapporto tra risorse di vario genere da essa impiegate e le *performances* realizzate (inefficienza) costituiscono una premessa ricorrente delle ipotesi di riforma prodotte in questi anni dalla cultura amministrativa, non solo di impostazione giuridica.

La cultura, la struttura e le regole che governano i nostri apparati amministrativi sono ancora in larga parte ispirati al modello amministrativo classico di tipo weberiano, nel quale l'azione amministrativa è governata dal solo criterio della razionalità formale legale, oltretutto largamente scavalcato dalle modalità concrete di comportamento dentro le amministrazioni e nei rapporti tra queste e

l'ambiente economico e sociale. La complessità dei compiti da assolvere per organizzare e gestire i servizi del *welfare*, dare implementazione alla programmazione per progetti, realizzare politiche attive del lavoro, governare i processi di ristrutturazione produttiva, realizzare le grandi reti infrastrutturali, armonizzare lo sviluppo con la tutela dell'ambiente e un equilibrato assetto del territorio, richiedono invece amministrazioni governate da una razionalità di tipo produttivo, *problem-solving*, incentrata su valori di efficienza, efficacia, imprenditorialità e responsabilità. Non si tratta di sostituire il culto dei risultati a quello finora predominante della legalità, ma di incorporare efficienza, efficacia, produttività in un ridefinizione dei canoni della legalità.

È certamente un problema di cultura del ceto amministrativo e della classe politica. Ma si impongono anche riforme

normative e organizzative, oltre ad una revisione del rapporto tra politica e gestione amministrativa. Una cultura della legalità che incorpori i valori di efficienza, efficacia, produttività e imprenditorialità comporta una corrispondente revisione delle leggi sull'azione amministrativa e sui procedimenti amministrativi, in parallelo alla ridefinizione della legislazione settoriale di spesa e di intervento in termini di risultati da realizzare, di traguardi « fisici » da conseguire.

A questi aspetti va aggiunta la considerazione dei problemi che nascono dalla tutt'altro che realizzata permeabilità delle strutture amministrative e della loro attività nei confronti delle istanze provenienti dai cittadini, a partire da quella conoscenza e accesso alla documentazione relativa all'azione delle amministrazioni pubbliche. Una riforma delle regole e dei fini dell'azione amministrativa in termini di risultati da conseguire, e l'attivazione di strumenti di controllo tecnico sull'efficienza e sull'efficacia della gestione possono positivamente interagire con la diffusione di strumenti di controllo dei cittadini-utenti: garanzie di trasparenza dei procedimenti amministrativi e delle attività di gestione, identificazione del responsabile di ciascun procedimento o servizio, carte dei diritti del cittadino utente intese a tradurre in termini direttamente percepibili dagli amministrati regole, obiettivi e standards dei servizi, istituzione di « difensori civici » per singoli settori o servizi, legittimazione ad agire e ad intervenire nei procedimenti contenziosi ed anche in quelli ordinari dell'azione amministrativa da parte dei rappresentanti di interessi collettivi o diffusi.

Nei confronti dell'universo amministrativo e dei suoi problemi si è manifestata, a seguito del « Rapporto Giannini » (1979), una nuova attenzione sia degli studiosi che dei politici, con una consistente produzione di analisi, studi e ipotesi di riforma, soprattutto in ambito governativo. Fra le iniziative più significative vanno menzionate le commissioni di studio istituite presso la Presidenza del Consiglio dei ministri sul riordinamento

del Ministeri, sui problemi della produttività, dei procedimenti amministrativi, sulla « fattibilità amministrativa delle leggi », ed anche la ricerca curata dal FORMEZ negli anni 1980-1981 sul funzionamento organizzativo delle amministrazioni statali. In questa fase l'attenzione è stata concentrata prevalentemente sulla dimensione organizzativa dei problemi della pubblica amministrazione, con una sostanziale conversione degli interessi, precedentemente (primi anni '70) puntati sui problemi del personale, in conseguenza dell'accelerato processo di sindacalizzazione e dei suoi effetti.

Un risultato di tutta questa fase di studio e iniziativa consiste nell'ormai definitiva acquisizione della consapevolezza dell'impossibilità di affrontare tutti i fronti dell'innovazione necessaria per le amministrazioni pubbliche mediante percorsi di « riforma » globale. Le ipotesi affermatesi nel corso degli ultimi anni, e i fallimenti dei pochi tentativi operativi condotti, tendono a far escludere l'utilità di provvedimenti legislativi che contengano misure dirette ad introdurre elementi di razionalizzazione e innovazione contemporaneamente su tutti i versanti dell'azione e dell'organizzazione amministrativa.

Questa proposta di legge nasce appunto dalla consapevolezza di una necessaria « parzialità » dell'approccio innovativo, che non si riduce ad interventi marginali o casuali se inserita entro un disegno complessivo del quale siano definiti almeno gli assi portanti, per noi individuabili nei principi sopra richiamati. Dal processo di studio e proposta al quale si è fatto riferimento ci sembra utile partire per sottoporre al Parlamento una prima ipotesi di riforma, relativa ad alcuni aspetti, tutt'altro che marginali, del procedimento amministrativo. Il risultato dei lavori della « Sottocommissione Nigro » che ha operato nell'ambito della Commissione per la delegificazione e per la semplificazione dei rapporti tra Stato e cittadini, costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è stato tradotto, nel marzo del 1987, in un disegno di legge

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri. A quei risultati e, ove possibile, a quel disegno di legge ci siamo ispirati nel predisporre la presente proposta, apportando tuttavia non poche modificazioni, in alcune materie anche sostanziali.

È stato intanto precisato l'ambito di applicazione della legge, attraverso un richiamo delle configurazioni organizzative e giuridiche che, ai fini di questa disciplina, devono intendersi come amministrazioni pubbliche. Per quanto riguarda i principi fondamentali si è ritenuto necessario affiancare al principio di pubblicità che caratterizza fortemente l'impianto del provvedimento, quelli di economicità ed efficacia, che trovano espressione e una nuova strumentazione negli articoli dedicati alle modalità di raccordo tra le azioni amministrative di diversi soggetti pubblici.

Il principio di pubblicità viene sostanzialmente dal diritto di accesso « attivo » da parte dei cittadini nei confronti del procedimento amministrativo.

Si sono stabilite pertanto non solo le modalità per una piena visibilità dell'*iter* e del contenuto di ciascun provvedimento amministrativo (con le relative responsabilità all'interno dell'amministrazione), ma anche quelle per un intervento nel procedimento dei soggetti, portatori di interessi pubblici, di interessi collettivi o di interessi privati, non solo per prevenire possibili danni ai singoli o alla collettività, ma anche al fine di consentire quell'apporto propositivo e conoscitivo dei cittadini che a volte può permettere di migliorare obiettivi e contenuti dell'azione amministrativa, sotto il preminente profilo dell'interesse pubblico.

Le relazioni tra diversi soggetti istituzionali e amministrativi costituiscono spesso lo scoglio sul quale va ad infrangersi ogni esigenza di snellezza e tempestività dell'azione amministrativa, anche a causa del frammentato sistema di distribuzione delle competenze. Senza voler intervenire in tale complesso sistema — intervento che richiede una prospettiva più organica — si è introdotta una confi-

gurazione di tali rapporti tale da consentire maggiori coordinamento e partecipazione di ciascun soggetto, attraverso la formalizzazione di procedure cooperative e negoziali al tempo stesso. Le amministrazioni pubbliche possono così giungere ad « accordi amministrativi » per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, per individuare gli obiettivi, assegnare i rispettivi compiti di messa in opera, creare strutture o apparati comuni *ad hoc*, distribuire i rispettivi oneri finanziari. Le procedure di stipulazione degli accordi sono articolate in modo da armonizzare le esigenze di tempestività ed efficacia, con quelle del rispetto delle autonomie e della tutela di interessi pubblici costituzionalmente rilevanti. Viene inoltre assegnata, ove l'accordo stesso non indichi una preferenza per determinate modalità di risoluzione delle eventuali controversie arbitrali, l'esclusiva competenza in materia alla giurisdizione amministrativa. Si tratta di una configurazione in gran parte diversa da quella contenuta nel disegno di legge, frutto dei lavori della sottocommissione Nigro; così non abbiamo ritenuto di dover proporre, come la relazione Nigro invece proponeva, una disposizione che autorizzi ad instaurare rapporti di tipo contrattuale tra pubbliche amministrazioni e interessi privati, mediante accordi riconducibili nell'ambito del diritto comune, e tuttavia sostitutivi di provvedimenti pubblici, o comunque in grado di determinarne il contenuto discrezionale.

In molti casi la snellezza e tempestività dell'azione amministrativa può dipendere dal sollecito adempimento di compiti di singole amministrazioni per quanto attiene ad intese, concerti, nulla osta, pareri di organi consultivi che esprimono i diversi interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo. Questi casi vengono disciplinati dalla presente proposta di legge mediante lo strumento della « conferenza di servizi » e la concretizzazione, sul piano del procedimento, del principio del « silenzio-assenso ». Tuttavia, in questo come in altri casi di snellimento procedurale già previ-

sti dal disegno di legge governativo frutto dei lavori della sottocommissione Nigro (attività private sottoposte ad autorizzazioni, licenze, abilitazioni, ecc.) l'applicabilità del principio del silenzio-assenso viene esplicitamente esclusa dalla nostra proposta per quanto attiene alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, della salute e di altri interessi diffusi. Quest'ultimo insieme di funzioni e di atti viene a configurarsi pertanto in questa proposta come espressione di un interesse pubblico assolutamente preminente, che necessita più di altri di una garanzia normativa che, anche sul piano procedimentale, operi efficacemente a tutela della collettività.

Le disposizioni contenute nella parte finale della proposta di legge regolano le modalità di accesso dei cittadini ai documenti amministrativi, innovando profondamente nei confronti della disciplina e della prassi vigente, anche sulla scorta di positive esperienze maturate in ordinamenti stranieri. A tale stregua l'accesso è concepito come un diritto di tutti i cittadini all'esame ed all'estrazione di copia di tutti i documenti amministrativi, con la sola esclusione di quelli coperti da segreto di Stato, o da altra forma di segreto o di divieto di divulgazione, nonché di quelli afferenti ad interessi pubblici di natura molto particolare (sicurezza, difesa nazionale, ecc.) o privati che ne postulino la riservatezza, e che saranno determinati con appositi provvedimenti delegati. Le modalità sono disciplinate in modo snello e vengono introdotte forme di tutela giurisdizionale del diritto di accesso. Viene inoltre istituita un'apposita commissione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con il compito di vigilare sull'osservanza della legge, riferendone annualmente al Parlamento, e di formulare raccomandazioni e proposte di modi-

ficazioni legislative e regolamentari atte ad assicurare l'effettività del diritto di accesso.

Onorevoli colleghi! Come si è detto questa proposta di legge affronta per scelta consapevole solo alcuni dei nodi e delle innovazioni che si rendono necessarie per garantire al Paese un funzionamento delle pubbliche amministrazioni all'altezza delle domande e delle esigenze, sempre più « moderne » e diversificate, dei cittadini. Altri aspetti relativi a specifiche innovazioni strutturali, organizzative e procedurali rimangono da affrontare, sempre sulla base dell'ispirazione ai criteri enunciati in principio, ai quali vanno aggiunti quelli della flessibilità, della diversificazione dei modelli organizzativi in relazione ai compiti e ai programmi, della autonomia delle amministrazioni nell'adeguare strutture e modalità operative ai fini e ai risultati da realizzare di cui portano la responsabilità. Abbiamo voluto intanto focalizzare l'attenzione e l'intento innovativo sulle garanzie di esplicazione del diritto dei cittadini alla conoscenza ed all'accesso di quanto avviene nell'universo amministrativo e da esso promana per investire interessi ed esigenze sociali. Occorre infatti evitare che il malcontento diffuso sbocchi nella rassegnazione allo *status quo*, o spinga all'affermarsi di prospettive non meditate o non giustificate di privatizzazione o di spostamento di funzioni pubbliche al di fuori delle amministrazioni. Questo esito negativo può essere scongiurato se si riesce a mobilitare energie riformatrici e attese di cambiamento intorno a un progetto riformatore coerente e concreto, integrato da strumenti di intervento e obiettivi puntuali e localizzati. Tentiamo, con questa proposta di legge, di dare un primo contributo in questa direzione.

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Ai fini della presente legge per amministrazioni pubbliche debbono intendersi:

a) i ministeri, gli enti e le aziende da essi dipendenti o sottoposti a vigilanza;

b) le regioni, le provincie, i comuni, le loro forme associative o consortili, le comunità montane, gli enti strumentali e le aziende di emanazione delle regioni e degli enti locali;

c) gli enti pubblici non economici.

ART. 2.

1. L'attività delle amministrazioni pubbliche è retta dai criteri di pubblicità, economicità ed efficacia, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti.

ART. 3.

1. Quando il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione deve concluderlo mediante un provvedimento espresso.

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

3. Le determinazioni adottate ai sensi del comma 2 sono rese pubbliche nei modi previsti dai singoli ordinamenti.

ART. 4.

1. Ogni atto amministrativo scritto deve essere motivato, ivi compresi quelli interni attinenti la gestione organizzativa, del personale e lo svolgimento dei pubblici concorsi. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni essenziali che hanno determinato la decisione dell'amministrazione in relazione alle risultanze dell'istruttoria, nonché la valutazione dei documenti di cui all'articolo 11, lettera *b*), eventualmente pervenuti.

2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi.

3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, deve essere comunicato contestualmente all'interessato l'atto cui essa si richiama.

ART. 5.

1. Ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 sono rese pubbliche nei modi previsti dai singoli ordinamenti.

ART. 6.

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

2. Il nominativo del funzionario responsabile è comunicato ai soggetti di cui all'articolo 8 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse.

3. Fino a quando non sia indicata la persona responsabile, sarà considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto all'unità organizzativa determinata a norma del comma 1 dell'articolo 5.

ART. 7.

1. Il responsabile del procedimento:

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

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

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

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

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

ART. 8.

1. Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del provvedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 9, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, ed a quelli che per legge devono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa

derivare un rilevante pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a dare loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento. Resta in ogni caso salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima dell'effettuazione delle comunicazioni predette, provvedimenti cautelari.

ART. 9.

1. L'amministrazione provvede a dare notizia dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale.

2. Nella comunicazione devono essere indicati.

- a) l'amministrazione competente;
- b) l'oggetto e le motivazioni del procedimento promosso;
- c) l'ufficio e la persona responsabile del procedimento;
- d) l'ufficio nel quale si può prendere visione degli atti.

Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana ed in almeno due quotidiani a diffusione nazionale, nonché comunicazione mediante il servizio pubblico radiofonico, o, se trattasi di amministrazione regionale o locale, mediante pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione, affissione negli albi comunali, pubblicazione su due quotidiani a diffusione locale, nonché comunicazione tramite almeno due emittenti radiofoniche o televisive a diffusione locale.

ART. 10.

1. Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in asso-

ciazioni o comitati e i portatori di interessi collettivi hanno facoltà di intervenire nel procedimento qualora dal provvedimento conseguente possa derivare un pregiudizio a detti interessi.

2. Ha inoltre facoltà di intervenire nel procedimento chiunque sia in possesso di elementi idonei a consentirne il miglioramento, sotto il profilo della rispondenza al pubblico interesse.

ART. 11.

1. I soggetti di cui all'articolo 8 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 10 hanno diritto:

a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 25;

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

ART. 12.

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

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

ART. 13.

1. Le disposizioni contenute negli articoli 8, 9, 10, comma 1, 11 e 12 non si applicano nei confronti dell'attività delle amministrazioni pubbliche diretta alla emanazione di atti normativi, di pianifi-

cazione e di programmazione, per i quali restano ferme le speciali norme che ne regolano la formazione.

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

ART. 14.

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

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

3. Le disposizioni di cui al comma 2, non si applicano alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, della salute e di altri interessi diffusi.

ART. 15.

1. Per la definizione e l'attuazione di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, province, regioni, amministrazioni statali ed altri soggetti pubblici, o comunque di due o più fra i soggetti predetti, il presidente della giunta regionale, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, promuove la conclusione di un accordo di programma che assicuri il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza, ne determini i tempi, le modalità, il finanziamento e ogni altro elemento ritenuto opportuno.

2. L'accordo prevede altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei

soggetti partecipanti, e designa uno o più commissari ai quali l'organo di vigilanza di cui al comma 5 affida la responsabilità dell'esecuzione dei predetti atti e interventi surrogatori.

3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della giunta regionale convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.

4. L'accordo è approvato con decreto del presidente della giunta regionale. Il decreto è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e nel *Bollettino ufficiale* della regione. L'accordo approvato produce gli effetti dell'intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando, per quanto occorra, la conseguente variazione degli strumenti urbanistici e sostituendo, relativamente ai partecipanti, l'accertamento di conformità e le intese di cui al citato articolo 81, nonché le concessioni edilizie. La variazione degli strumenti urbanistici e la sostituzione della concessione edilizia non si producono senza il consenso del comune interessato nel caso in cui esso non abbia aderito all'accordo.

5. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma è esercitata da un collegio presieduto dal presidente della giunta regionale e composto da rappresentanti degli enti locali interessati in numero non superiore a tre, nonché dal Commissario del Governo nella regione, se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali. Il comitato promuove, ove necessario, gli interventi sostitutivi di cui al comma 2, affidandone l'esecuzione al commissario o ad uno dei commissari di cui al medesimo comma 2.

6. Allorché l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, a cui spetta convocare la conferenza di cui al comma 3. Il collegio di vigilanza di cui al comma 5 è in tal caso presieduto da un rappresentante

della Presidenza del Consiglio dei ministri, ed è composto dai rappresentanti di tutte le regioni che hanno partecipato all'accordo. La Presidenza del Consiglio dei ministri esercita le funzioni attribuite dal comma 2 al commissario del Governo.

7. Per gli interventi e le opere pubbliche a carico o con contributo dello Stato, il comune, l'ente o l'amministrazione competente può chiedere al Commissario del Governo della regione in cui l'opera o l'intervento ha luogo di convocare un incontro dei rappresentanti degli uffici preposti al rilascio dei relativi nulla osta, pareri, autorizzazioni, concessioni ed altri eventuali atti amministrativi. Nell'incontro, che deve tenersi entro e non oltre 30 giorni dalla data della richiesta ed è presieduto dal Commissario del Governo o da un funzionario delegato, il comune, l'ente o l'amministrazione competente illustra e consegna ai convenuti la documentazione prescritta, integrandola, e adeguandola, se necessario, in base a quanto emergerà nell'incontro. Entro i successivi novanta giorni ciascun ufficio provvede agli atti di propria competenza.

8. I commi 2, 4 e 5 dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1988, n. 67, sono abrogati. È altresì abrogato l'articolo 7 della legge 1° marzo 1986, n. 64. Si applicano le norme del presente articolo anche ad accordi di programma in attuazione dell'intervento straordinario nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218.

ART. 16

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

2. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere,

o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere.

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

4. Nel caso in cui l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, il termine di cui al comma 1 ricomincia a decorrere dal momento della ricezione da parte dell'organo stesso, delle notizie o dei documenti richiesti.

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

ART. 17.

1. Ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi di enti appositi e tali organi ed enti non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione procedente nei termini prefissati dalle disposizioni stesse o, in mancanza, entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento può chiedere le valutazioni ad altri organi o enti che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero a professori universitari di ruolo nella materia considerata o ad esperti nella materia stessa, che risultino iscritti negli albi tenuti ai sensi dell'articolo 61, comma secondo, del codice di procedura civile.

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

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

ART. 18.

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni interessate adottano le misure organizzative idonee a garantire la piena applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e presentazione di atti e documenti da parte di cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 15. Delle misure adottate le amministrazioni danno comunicazione alla Commissione di cui all'articolo 26.

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

3. Nessuna amministrazione pubblica può richiedere ai cittadini documentazioni o certificazioni per il cui rilascio sia essa stessa competente.

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

ART. 19.

1. Con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, da emanarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sul conforme parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono determinati i casi in cui l'esercizio di un'attività privata, subordinata ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla

osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, può essere intrapresa su denuncia di inizio dell'attività stessa da parte dell'interessato all'amministrazione competente. In tali casi spetta all'amministrazione competente verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e disporre, se del caso, con provvedimento motivato, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine prefissatogli dall'amministrazione stessa.

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

3. Le disposizioni del presente articolo si applicano nei casi in cui il rilascio dell'atto di assenso dell'amministrazione dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti prescritti, senza l'esperimento di prove a ciò destinate e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio dell'atto stesso.

4. Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano nei casi in cui il rilascio dell'autorizzazione, nulla osta, licenza, abilitazione, permesso o altro atto di consenso comunque denominato sia subordinato alla valutazione degli effetti che l'attività privata è destinata ad avere sotto il profilo ambientale, urbanistico, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

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

ART. 20.

1. Con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, da emanarsi en-

tro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sul conforme parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono determinati i casi in cui la domanda di rilascio di una autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso od altro atto di consenso comunque denominato, cui sia subordinato lo svolgimento di un'attività privata, si considera accolta qualora non venga comunicato all'interessato il provvedimento di diniego entro il termine fissato per categorie di atti, in relazione alla complessità del rispettivo procedimento, dai medesimi predetti decreti del Presidente della Repubblica. In tali casi, sussistendone le ragioni di pubblico interesse, l'amministrazione competente può annullare l'atto di assenso illegittimamente formato salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a sanare i vizi entro il termine prefissatogli dall'amministrazione stessa.

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica nei casi in cui il rilascio dell'autorizzazione, nulla osta, licenza, abilitazione, permesso o altro atto di consenso comunque denominato sia subordinato alla valutazione degli effetti che l'attività privata è destinata ad avere sotto il profilo ambientale, urbanistico, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

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

ART. 21.

1. Con la denuncia o con la domanda di cui agli articoli 19 e 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformatione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con

la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

2. Le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso, si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente.

ART. 22.

1. Al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale è riconosciuto a tutti i cittadini il diritto di accesso ai documenti prodotti, anche ad uso interno, dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, secondo le modalità stabilite dalla presente legge.

2. È considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.

3. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le amministrazioni interessate adottano le misure organizzative idonee a garantire la piena applicazione delle disposizioni dei commi precedenti, dandone comunicazione alla Commissione di cui all'articolo 26.

ART. 23.

1. Il diritto di accesso è escluso per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento.

2. Il Governo della Repubblica è autorizzato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente

legge, uno o più decreti aventi valore di legge intesi a disciplinare gli altri casi di esclusione del diritto di accesso, limitatamente alla esigenza di salvaguardare:

a) la sicurezza, la difesa nazionale, le relazioni internazionali;

b) la politica monetaria e valutaria;

c) l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità;

d) la riservatezza delle persone, dei gruppi e delle imprese.

3. Con i medesimi decreti saranno altresì stabilite le norme particolari per assicurare che l'accesso ai dati raccolti mediante strumenti informatici avvenga nel rispetto delle esigenze di cui al comma 2.

4. Sarà inoltre stabilito l'obbligo delle singole amministrazioni di individuare, con uno o più regolamenti da emanarsi entro i sei mesi successivi, le categorie di documenti da esse formati, o comunque ritentranti nella loro disponibilità, sottratti all'accesso per le esigenze di cui al comma 2.

5. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 9 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e delle relative norme di attuazione, nonché ogni altra disposizione attualmente vigente che limiti l'accesso ai documenti amministrativi.

6. I soggetti indicati nell'articolo 24 hanno facoltà di differire l'accesso ai documenti richiesti sino a quando la conoscenza di essi possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa. Non è comunque ammesso l'accesso agli atti preparatori nel corso della formazione dei provvedimenti di cui all'articolo 12, salvo diverse disposizioni di legge.

ART. 24.

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio

di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa va rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

3. Il rifiuto di accesso, il differimento e la limitazione di esso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 23 e debbono essere motivati.

4. Trascorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende rifiutata.

5. Contro le determinazioni amministrative, concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal comma 4 è dato ricorso, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini.

6. In caso di totale o parziale accoglimento del ricorso il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti. In questo caso, ove ve ne siano i presupposti, vengono attivate nei confronti del responsabile dell'unità organizzativa interessata, individuata ai sensi dell'articolo 4, comma 1, le procedure previste dall'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, se trattasi di amministrazione statale e dall'allegato A del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 347, se trattasi di amministrazione regionale o locale.

ART. 25.

1. Fermo restando quanto previsto per le pubblicazioni nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana dalla legge 11 dicembre 1984, n. 839, e dalle relative norme di attuazione, saranno pubblicati, secondo le modalità previste dai singoli

ordinamenti, le direttive, i programmi, le istruzioni, le circolari e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una pubblica amministrazione ed ogni documento amministrativo in cui si determina l'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse.

2. Saranno altresì pubblicate, nelle forme predette, le relazioni annuali della Commissione di cui all'articolo 26 ed, in generale, sarà data la massima pubblicità a tutte le disposizioni attuative della presente legge e a tutte le iniziative dirette a precisare ed a rendere effettivo il diritto all'accesso.

3. Con la pubblicazione di cui al comma 1, ove essa sia integrale, la libertà di accesso ai documenti in esso indicati s'intende realizzata.

ART. 26.

1. È istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Commissione tecnica per l'accesso ai documenti amministrativi.

2. La Commissione è nominata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri. Essa è presieduta da un presidente di sezione della Corte dei conti, all'uopo designato dal Presidente della Corte stessa, ed è composta da quattro membri scelti fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, e da due membri scelti fra i professori di ruolo in materie giuridiche e amministrative, designati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3. La Commissione è rinnovata ogni tre anni.

4. La Commissione vigila sulla osservanza della presente legge; svolge attività di studio; rende pareri su questioni di carattere generale alle amministrazioni interessate; detta direttive per la formazione dei regolamenti di cui all'arti-

colo 23, comma 4; formula raccomandazioni e riferisce annualmente alle Camere ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri sull'applicazione della presente legge; formula proposte di modifiche legislative o regolamentari atte ad assicurare l'effettività del diritto di accesso.

5. Tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato.

ART. 27.

1. L'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, è sostituito dal seguente:

« ART. 15. — (*Segreto d'ufficio*). — 1. L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a soggetti estranei all'amministrazione informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso. Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati dall'ordinamento ».

ART. 28.

1. Le regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essa contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico. Tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia.

2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i relativi ordinamenti ai predetti principi generali dell'ordinamento giuridico.