

6

SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 FEBBRAIO 1991

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ADRIANO CIAFFI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, ambasciatore Luigi Guidobono Cavalchini Garofoli.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente « Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi », l'audizione del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, ambasciatore Luigi Guidobono Cavalchini Garofoli, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

La Commissione ha proceduto all'audizione di alcuni ministri e del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri; e con il ministro per la funzione pubblica, onorevole Gaspari, sono state, tra l'altro, approfondite le questioni relative all'emanazione di alcune circolari.

La legge n. 241 è un punto fondamentale di riferimento dell'attuale legislatura. Tale merito deve essere ascritto sia al Parlamento, sia al Governo che ne ha avuto l'iniziativa e che ne ha curato l'iter. Si è trattato di uno sforzo organico ed eccezionale che deve ora riversarsi nella fase di attuazione. Per questo motivo, la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati ha ritenuto opportuno procedere alla sua audizione, signor segretario generale; sono stati constatati, tra l'altro, ritardi – non tutti im-

putabili alla Presidenza del Consiglio dei ministri – rispetto ai termini posti dalla legge in ordine all'emanazione dei regolamenti di attuazione ed alla nomina della Commissione prevista dall'articolo 27, sulla quale ci ha riferito il sottosegretario Cristofori.

Vi è da rilevare, però, che alcune circolari comprendono un'introduzione di carattere generale che ridefinisce, interpretandole, alcune enunciazioni di principio della legge n. 241. Da ciò è emersa la necessità di garantire un effettivo coordinamento di modo che il maggiore interprete (in questo caso il Governo) possa assicurare l'univocità nell'emanazione di tali circolari. Si tratta di un'esigenza che è emersa nel corso di tutte le audizioni fino ad oggi svolte.

Perché definisco « eccezionale » lo sforzo? Perché alla Commissione sembra, signor ambasciatore, che non sia possibile dare esecuzione alla legge solo con un'applicazione burocratica, ma che vi sia la necessità di una ristrutturazione organizzativa, altrimenti certe garanzie essenziali, non affievolite dalle circolari – come ci è sembrato invece accadere per quelle emanate dal ministro per la funzione pubblica – potranno essere rispettate soltanto intervenendo profondamente nell'organizzazione della pubblica amministrazione.

È ovvio che alla luce dell'approvazione della legge n. 241 – voluta unanimemente da tutti i gruppi parlamentari – certi vecchi istituti o certe prassi, come quella del blocco indiscriminato delle assunzioni, non portano alcun vantaggio né alle casse dello Stato, né all'efficienza della pubblica amministrazione. Se tale blocco fosse esteso, ad esempio, anche al

sistema degli enti locali, si creerebbe una sperequazione tra i comuni che non hanno bisogno di personale, ma sono disestati, ed i comuni che invece avrebbero disponibilità di risorse, ma non possono assumere. Il blocco, quindi, ormai è uno strumento non più tollerabile in ordine agli obiettivi di efficienza e tempestività, soprattutto oggi che la legge prevede la responsabilizzazione dei dirigenti.

Casi analoghi possono essere portati per ciò che attiene ad altri provvedimenti. Mi riferisco, ad esempio, alla legge in materia di disciplina della dirigenza, rispetto alla quale il Governo è rimasto latitante in quanto le risorse stanziare sono state erose per essere, a volte, utilizzate per altri provvedimenti di carattere parziale. Ogni ministero, infatti, sta predisponendo forme organizzative per i propri dirigenti, come è avvenuto, ad esempio, recentemente per il Ministero delle finanze. Di ciò, naturalmente, non riteniamo responsabile il Governo perché in fondo si tratta di una sorta di incapacità parlamentare di controllo e di coordinamento della normativa vigente nel momento di esaminare i disegni di legge.

Per la verità, molto spesso si tratta di decreti-legge che, in un certo senso, forzano la mano al Parlamento. Comunque, non vi è dubbio che la fonte delle leggi è rappresentata dal Parlamento, il quale deve assumerne la responsabilità.

Il senso di questa indagine conoscitiva, comunque, è quello di svolgere, in uno sforzo congiunto, un ruolo, per così dire, di accompagnamento della legge, in quanto la funzione costituzionale del Parlamento cessa nel momento dell'emanazione del provvedimento.

L'applicazione della legge n. 142 costituisce una sorta di verifica della legge n. 400 sulla Presidenza del Consiglio e della capacità di coordinamento della segreteria generale rispetto all'emanazione di atti interpretativi da parte dei vari ministeri. Per questo vorremmo informarla su ciò che è emerso dalle prime audizioni e nel contempo ascoltare i suoi suggerimenti e coinvolgerla in questo tentativo di recupero della legge n. 241.

LUIGI GUIDOBONO CAVALCHINI GAROFOLI, *Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Ringrazio il presidente e la Commissione per avermi dato l'opportunità d'illustrare, in questa fase di applicazione della legge n. 241, sia le difficoltà che finora abbiamo incontrato, sia qualche spunto di riflessione in ordine all'applicazione della legge stessa.

Credo che dobbiamo partire da alcune constatazioni e da più specifici riferimenti a disposizioni contenute nella legge. Vorrei quindi procedere, dopo aver svolto qualche premessa, ad un esame quasi puntuale degli articoli della legge n. 241, facendo presenti sia le difficoltà sia le proposte per poterle superare.

La legge sul procedimento amministrativo ha provocato nell'ordinamento italiano una rivoluzione che possiamo definire copernicana. Il nuovo modo d'interpretare e di porre i rapporti tra l'amministrazione pubblica ed il cittadino è già illustrato nei tre articoli del capo I della legge n. 241. Si può effettivamente osservare che alcuni di questi principi sono già patrimonio dell'ordinamento italiano, in maniera però abbastanza disorganica e incompleta. Altri ordinamenti, in particolare l'austriaco e il tedesco, da questo punto di vista, hanno già fatto progressi molto rilevanti (la legislazione austriaca in questa materia ha già almeno venti anni).

Ai principi contenuti nei primi tre articoli, la Presidenza del Consiglio, e il segretariato generale nella sua funzione di supporto dell'attività di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio, prestano particolare attenzione.

Mi sembra però che uno dei punti fondamentali della normativa – a parte i criteri di efficacia, economicità e pubblicità cui fa riferimento l'articolo 1 – sia rappresentato dall'obbligo generalizzato di concludere l'iter dei provvedimenti entro un termine prefissato.

Vorrei poi far osservare che l'articolo 3 della legge, oltre a stabilire che il provvedimento debba essere motivato, specifica che la motivazione deve contenere i

presupposti di fatto ed il ragionamento giuridico che è alla base del provvedimento stesso. Inoltre, fa riferimento all'obbligo per la pubblica amministrazione di indicare l'atto cui si richiama nel caso in cui da esso risultino le ragioni della decisione assunta.

Tutto sommato i primi tre principi generali indicati dalla legge hanno carattere politico e ad essi la Presidenza del Consiglio dei ministri, nella sua funzione di indirizzo dell'attività del Governo, ha prestato un'attenzione particolare.

L'unica norma innovativa dei primi tre articoli della legge è quella contenuta nel comma 2 dell'articolo 1, il quale prevede che il procedimento amministrativo non può essere aggravato se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria. Si tratta di un principio nuovo nel nostro ordinamento giuridico.

Vorrei ricordare che nel settembre dello scorso anno il Presidente del Consiglio ha delegato al ministro per la funzione pubblica l'attuazione della legge n. 241. Molte disposizioni di tale legge sono d'immediata applicazione e quindi coinvolgono la responsabilità della Presidenza del Consiglio nel suo ruolo d'indirizzo e coordinamento a livello politico.

Il segretariato generale della Presidenza del Consiglio ha una struttura *sui generis* nella misura in cui non è facile individuare nel suo ambito procedimenti che si concludono con un provvedimento finale destinato a produrre effetti diretti su estranei all'amministrazione stessa.

Ci troviamo in presenza di una struttura che, salvo taluni importanti casi che ricorderò tra poco, essenzialmente risulta essere diversa da quella tipica di un'amministrazione attiva preposta ad istruire il procedimento, a condurlo a termine e ad emanare il provvedimento definitivo destinato a produrre immediati effetti normativi.

La funzione di supporto dell'attività di coordinamento e di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei ministri in fondo risulta prevalente. Quanto dico, evidentemente, non è originato dall'esigenza di

sottrarre il segretariato, e quindi la mia persona, ad una responsabilità ben precisa in materia di attuazione della legge n. 241, in quanto varie disposizioni hanno immediatamente attivato i nostri uffici.

Per quanto riguarda i primi tre articoli della legge in esame, vi è la previsione del termine dei 30 giorni previsto dall'articolo 2, comma 2. È anche da prendere in considerazione il rischio derivante dall'istituto del silenzio-rifiuto che si concretizza in una responsabilità anzitutto di natura disciplinare, ma anche civile e penale, da parte del funzionario o più esattamente – per adottare la disposizione di cui al capo II della legge n. 241 – da parte del responsabile del procedimento amministrativo.

Quando vengo a parlare del ruolo del segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, per quanto riguarda questa fase dell'attuazione, da una parte devo fare un particolare riferimento all'attività di supporto dell'ufficio legislativo della Presidenza alla redazione del disegno di legge e, dall'altra, agli aspetti dell'applicazione di tale legge una volta approvata.

Qual è la preoccupazione del segretariato generale e quale deve essere la sua volontà? Deve essere quella di far sì che, nell'esame delle norme (sia in fase di predisposizione, sia in quella di attuazione) si ponga attenzione al fatto che queste leggi siano conformi al dettato della legge n. 241, una preoccupazione ben presente al segretariato. Ricordo a questo proposito alcuni casi, come ad esempio quello del decreto-legge n. 5 del 1991 recante disposizioni in materia di lotta alla criminalità organizzata ed alla semplificazione delle procedure amministrative.

La Commissione sa meglio di me quanto il problema della certificazione abbia creato difficoltà e come tale decreto-legge abbia cercato di ovviare ad esse ponendo, in particolare, l'accento sulla necessità di evitare atti inutilmente ripetitivi. Questo, in definitiva, rientra proprio nello spirito della legge oggetto dell'attenzione di questa Commissione, ed

in particolare di alcune disposizioni previste negli articoli – che vedremo in seguito – relativi alla semplificazione delle procedure amministrative.

Potrei anche ricordare un caso di normazione secondaria. La Presidenza del Consiglio dei ministri sta procedendo all'esecuzione della legge n. 185 del 1990, recante « Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento ». Gli uffici del segretariato hanno quasi completato la redazione del relativo regolamento; dovrà essere sottoposto all'esame dell'apposito comitato previsto dalla legge e, successivamente, trasmesso al Parlamento. Con esso si è avuto cura di esplicitare i termini riguardanti sia l'autorizzazione alle trattative commerciali, sia quelli che riguardano il rilascio delle licenze di esportazione di materiale « sensibile » dall'Italia verso altri paesi. È prevista, in questo senso, un'ipotesi di conferenza di servizi per agevolare appunto tali procedure. Si tratta, in particolare, di adempiere alle disposizioni di cui all'articolo 14, comma 2, della legge n. 241, per il rilascio di nullaosta o di autorizzazioni. Vi è la necessità di fare anche riferimento a tali conferenze proprio per snellire il procedimento amministrativo.

Ho portato ad esempio i casi del decreto-legge in materia di criminalità organizzata e della disciplina d'attuazione della legge in materia di commercio di materiali d'armamento proprio per porre l'accento sulla necessità che la Presidenza del Consiglio dei ministri faccia in modo che le norme di attuazione delle leggi siano perfettamente conformi al dettato della legge n. 241.

Il capo II di tale provvedimento individua il responsabile del procedimento amministrativo. Si tratta degli articoli dal 4 al 6, relativi a disposizioni fondamentali nell'ottica in cui si è posto giustamente il legislatore per conferire all'amministrazione uno strumento che risponda ai criteri non solo di efficacia e di economicità richiamati all'articolo 1, ma anche a quello della trasparenza nello svolgimento del procedimento stesso. Mi

sembra che questi tre articoli, che disciplinano le funzioni del responsabile del procedimento, siano molto importanti sia per gli effetti che producono sulla legge in materia di dirigenza – cui ella si richiamava poc'anzi, signor presidente –, sia perché in realtà tali disposizioni pongono finalmente per la prima volta un legame molto stretto tra la potestà e la responsabilità amministrative. Ritengo che il legislatore abbia colto bene il nesso esistente tra questi due termini entro i quali si svolge il procedimento.

Per quanto riguarda l'articolo 5, è chiaro che il responsabile del procedimento amministrativo non è necessariamente colui che si trova a capo dell'unità organizzativa. Tale responsabilità è estesa a tutti coloro ai quali il dirigente dell'unità organizzativa affida l'istruttoria, il compimento di atti complementari che rientrano comunque nel procedimento amministrativo oppure la responsabilità dell'emanazione del provvedimento finale. Tale individuazione di responsabilità mi sembra molto importante non solo alla luce della legge in materia di dirigenza, ma anche in considerazione di un eventuale riordino della materia dell'organizzazione dei diversi ministeri.

Signor presidente, ricordo che, sebbene la legge n. 400 del 1988 disciplini prevalentemente l'attività della Presidenza del Consiglio dei ministri, essa risulta essere il primo passo per l'avvio di un procedimento molto più lungo e nello stesso tempo più faticoso, ma altrettanto importante, di riordino delle varie strutture che compongono la pubblica amministrazione. Questo può essere ritenuto un buon punto di partenza per l'esame e la puntuale applicazione delle disposizioni di cui al capo II della legge n. 241.

Ricordo che i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati all'indomani dell'approvazione della legge n. 400 – in particolare quello del dicembre 1988 con le successive modifiche del novembre 1990 – nel definire l'organizzazione dei diversi dipartimenti hanno disciplinato l'attività sia degli uffici che rientrano nella diretta dipendenza dal

Presidente del Consiglio dei ministri, sia dei dipartimenti posti invece alle dipendenze dei ministri senza portafoglio. La Presidenza si è preoccupata anche di definire l'unità organizzativa competente a seguire la fase istruttoria e ad emanare il provvedimento finale.

Signor presidente, ripeto ancora una volta che quando si parla della Presidenza del Consiglio dei ministri si fa riferimento ad una struttura atipica nel quadro dell'amministrazione pubblica dello Stato, in quanto essa – e quindi il segretariato generale – non è un organo di amministrazione attiva, essendo diretta a sostenere l'attività d'indirizzo e di coordinamento che ha essenzialmente una valenza di carattere politico. Ciò però non ci esime dall'avere responsabilità ancora maggiori nell'attuazione della legge n. 241. A questo proposito, mi richiamo alla necessità che la Presidenza del Consiglio segua le disposizioni di tale legge per evitare di creare situazioni anomale, che renderebbero difficile il raggiungimento dell'obiettivo dell'efficacia e soprattutto della prontezza dell'amministrazione pubblica nel dare risposte adeguate alle esigenze dei cittadini.

Come dicevo, la Presidenza del Consiglio non è un'amministrazione nell'ambito della quale possano essere individuati procedimenti simili a quelli di altre amministrazioni. Peraltro, in relazione alla legge sull'editoria, la quale prevede agevolazioni a favore di quotidiani e periodici e tariffe ridotte per certi tipi di pubblicazioni, anche la Presidenza del Consiglio ha competenza per una serie di procedimenti nei quali sono individuati l'unità organizzativa, il responsabile ed i termini.

Il capo III della legge (Partecipazione al procedimento amministrativo) a mio avviso è la parte più innovativa, in quanto rappresenta il superamento di un'antica concezione dello Stato *post-giacobino* ed ha lo scopo di attivare procedure di partecipazione del cittadino non solo nella fase finale, quale destinatario del provvedimento, ma anche nella fase istruttoria. Ricordo che si tratta di una

visione acquisita dall'ordinamento tedesco, nel quale da tempo vi è l'istituto del *mitwirkung*.

A questo proposito, signor presidente, vorrei sottolineare che il capo III della legge non fa riferimento soltanto alla partecipazione dei destinatari in relazione agli effetti diretti del provvedimento, ma anche a coloro i quali dal provvedimento stesso potrebbero trarre conseguenze non favorevoli. L'articolo 9, infatti, prevede la facoltà di intervenire nel procedimento dei soggetti portatori d'interessi pubblici, privati o diffusi costituiti in associazioni o comitati cui possa derivare pregiudizio dal provvedimento. Questa è, in sostanza, la parte più rivoluzionaria della legge n. 241.

La partecipazione del cittadino anche alla fase istruttoria è sancita in maniera ancora più evidente nell'articolo 11, ladove si fa riferimento alla possibilità che il privato intervenga nella determinazione del contenuto discrezionale del provvedimento finale, attraverso accordi che, nei casi previsti dalla legge, possono addirittura sostituirsi al provvedimento stesso. Si tratta di un istituto che tra l'altro ha già trovato applicazione nell'ordinamento italiano, ad esempio in tema di espropriazioni per pubblica utilità. Comunque, a nessuno può sfuggire l'importanza di aver codificato una norma comportamentale della pubblica amministrazione nei confronti del procedimento amministrativo.

Da questo punto di vista mi pare che la legge n. 241 sia fortemente innovativa di un ordinamento qualche volta ancorato a vecchi schemi.

Sempre per quanto riguarda la partecipazione, l'articolo 12 fa riferimento all'ipotesi della fissazione di criteri e modalità di carattere generale per l'assegnazione di benefici, vantaggi economici ed altro. Si tratta di una disposizione molto importante che trova anche applicazione nel ristretto campo in cui è chiamato ad operare il segretariato della Presidenza del Consiglio. Mi riferisco in particolare all'attuazione delle diverse leggi che prevedono vantaggi economici per le associazioni combattentistiche e per categorie protette.

PRESIDENTE. Solo le associazioni combattentistiche e non le categorie protette.

LUIGI GUIDOBONO CAVALCHINI GAROFOLI, *Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri*. La ringrazio, signor presidente; però vorrei farle presente che in questi giorni si sono conclusi i lavori di un gruppo – presieduto da un presidente di sezione del Consiglio di Stato – che ha definito i criteri delle assegnazioni, tenendo presente il dispositivo della legge n. 245. Quindi, quando la legge sarà rinnovata, le norme potranno essere applicate nella loro interezza.

Lo stesso discorso vale anche per l'applicazione della cosiddetta legge Bacchelli, sulla quale recentemente il Presidente del Consiglio dei ministri ha impartito istruzioni particolari affinché i criteri già contenuti nella legge stessa fossero ulteriormente esplicitati attraverso direttive e circolari.

Il capo III della legge n. 241 in realtà dovrebbe limitarsi all'articolo 12, in quanto la materia di cui all'articolo 13 riguarda più direttamente le funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri. Esso infatti recita: « Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi ».

Per quanto riguarda il capo IV (Semplificazione dell'azione amministrativa) vi sono molte cose da dire. L'articolo 14 individua due fattispecie: quella della contestuale presenza di interessi pubblici da parte di più amministrazioni e quella del ricorso alla conferenza di servizi quale « scorciatoia » per giungere più velocemente alla conclusione del procedimento concessorio, autorizzatorio e di rilascio di nulla osta.

Per quanto riguarda l'articolo 15, posso dire che esso ha trovato applicazioni nei vari campi. Mi viene in mente l'accordo stipulato dall'università di Bologna con l'ospedale di Sant'Orsola per l'utilizzazione di alcuni reparti ospedalieri quale clinica universitaria. La necessità

di un accordo tra enti diversi ha portato in questo caso a rendere un servizio più rapido e più produttivo all'utente privato. La disciplina di cui all'articolo citato ritengo abbia una grande importanza che va nel senso non solo della semplificazione dell'attività amministrativa, ma soprattutto della sua efficacia. D'altra parte, si potrebbe rilevare che tale semplificazione non sia fine a se stessa: in tanto essa serve, in quanto rende più immediato ed efficace il provvedimento nei confronti dei destinatari.

Le disposizioni previste negli articoli successivi disciplinano il rilascio dei nullaosta obbligatori. Oltre alle valutazioni di natura tecnica, ritengo si debba porre particolare attenzione alla normativa di cui agli articoli 18, 19 e 20, che immagino abbiano formato oggetto di ampia riflessione nell'ambito delle audizioni precedenti.

Signor presidente, mi consenta a questo proposito alcune osservazioni, segnatamente per quanto riguarda la normativa di cui all'articolo 18. Esso in sostanza ci pone in presenza di due diverse fattispecie: quella della rapida attuazione delle norme relative alla presentazione degli atti e dei certificati, e quella relativa all'autocertificazione.

La disposizione di cui al comma 2, laddove si prevede il responsabile del procedimento, è molto importante perché il pubblico dipendente-responsabile del procedimento amministrativo ha il dovere di chiedere il documento. Anche qui si possono profilare ipotesi di responsabilità non solo sul piano disciplinare, ma anche su quello civile e penale ai sensi dell'articolo 328 del codice penale.

Un punto sul quale desidero richiamare l'attenzione della Commissione è quello che attiene all'applicazione di questa disposizione che, a mio modesto avviso, richiede la messa a disposizione della pubblica amministrazione di efficienti strumenti di comunicazione in grado di consentire agli uffici di acquisire immediatamente la certificazione affinché non si vengano a creare tempi morti o ritardi che, nella situazione attuale, sa-

rebbero suscettibili di configurare delle responsabilità.

Vengo ora ad un altro argomento relativo alle disposizioni ed all'applicazione degli articoli 19 e 20. Signor presidente, mi consenta innanzitutto di fare al riguardo una constatazione, successivamente una riflessione, quindi una conclusione.

Le disposizioni in esame configurano la fattispecie del silenzio-assenso della pubblica amministrazione. Spesso gli uffici si trovano in presenza di situazioni soggettive complesse nel senso che, anche dinanzi al tipico caso di procedimento autorizzativo, presuppongono l'esistenza di un diritto nel destinatario e l'attivazione di tale diritto attraverso l'autorizzazione.

Gli onorevoli deputati sanno meglio di me che molti sono i casi ancora dubbi in proposito. Una delle questioni aperte è quella di stabilire se persista o meno tale diritto nel corso del procedimento. Vi sono casi in giurisprudenza, quali ad esempio quelli relativi alle concessioni edilizie, risolti nel senso di ritenere che vi sia un vero e proprio procedimento di carattere autoritativo. Per la mia modesta esperienza, mi permetto di dire che, se anche appare una certa uniformità, ci troviamo di fronte a procedimenti di natura estremamente varia.

Dopo questa constatazione, passerei alla riflessione: imporre un ricorso indiscriminato al silenzio-assenso può certamente essere una « scorciatoia » per raggiungere il fine. Però, tutto questo rischia di ritorcersi contro il beneficiario perché la pubblica amministrazione, di fronte ai procedimenti autorizzativi, potrebbe negare il provvedimento. Non vorrei che l'applicazione veloce del processo autorizzativo, che si conclude con il silenzio-assenso, serva a mascherare l'inefficienza della pubblica amministrazione.

La Commissione si renderà sicuramente conto che, di fronte ad un regolamento il quale prevede procedimenti autorizzativi che possono concludersi con la fattispecie del silenzio-assenso, l'amministrazione tendenzialmente preferisca ne-

gare il nullaosta. Perciò, in questa materia è necessario avere tempi di esame che ci rendano credibili. Sulla base di ciò, la circolare emessa dal ministro per la funzione pubblica si preoccupava di fare un esame analitico dei procedimenti autorizzativi e nello stesso tempo chiedeva che vi fosse un'elencazione motivata delle fattispecie procedurali alle quali applicare il silenzio-assenso. Per questa ragione il ministro per la funzione pubblica ha ritenuto opportuno affidare ad un gruppo di lavoro il compito di esaminare le fattispecie. Tale gruppo di lavoro, presieduto dal professor Cassese, ha giudicato che l'evidenziazione, o meglio l'individuazione dei procedimenti autorizzativi richiedesse per lo meno un anno di tempo.

PRESIDENTE. Il problema è costituito dal fatto che il regolamento dovrebbe precedere e non seguire la circolare. Purtroppo i termini per l'emanazione del regolamento sono scaduti.

LUIGI GUIDOBONO CAVALCHINI GAROFOLI, *Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri.* Vorrei ora riferirmi brevemente al tema dell'accesso per il funzionamento dell'apposita commissione manca ancora la designazione del rappresentante del Consiglio superiore della magistratura, che dovrebbe avvenire oggi o domani. Ciò significa che entro 15 giorni la commissione si riunirà ed avvierà i suoi lavori.

Vorrei attirare l'attenzione dei commissari su un punto che dovrebbe essere oggetto di particolare riflessione da parte della pubblica amministrazione e del Governo. Mi riferisco ai problemi relativi alla pubblicità dei procedimenti. In proposito l'articolo 28 della legge rinvia alla *Gazzetta Ufficiale* e alle modalità previste dai singoli ordinamenti.

Personalmente ritengo che molto si possa fare anche ricorrendo a quei processi di pubblicità segnalati dalle pubbliche amministrazioni e disciplinati dall'articolo 5 della legge n. 67 del 1987, in materia di editoria. Tale norma, al di là

degli adempimenti e delle competenze degli specifici provvedimenti, contiene un indirizzo fondamentale per l'attuazione di alcuni principi della legge sul procedimento amministrativo. Il comma 6 dell'articolo citato istituisce una commissione, che opera presso il dipartimento per l'informazione e l'editoria, a composizione rappresentativa delle amministrazioni dei settori dell'editoria. Tale commissione ha il compito di formulare pareri alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alle singole amministrazioni statali, ai fini del coordinamento, della promozione e della pubblicità su quotidiani e periodici, con particolare riferimento alla illustrazione delle leggi e della loro applicazione e alla più diffusa conoscenza delle relative problematiche, nonché sui servizi, le strutture ed il loro uso. Mi pare che questo elemento debba essere utilizzato e sfruttato al massimo.

Il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio che ha ricevuto la delega per questa materia ha già avviato la costituzione di un gruppo di lavoro incaricato di tale aspetto della pubblicità.

In effetti, tra i principi generali della legge, l'articolo 1 indica il criterio della pubblicità che deve rappresentare qualcosa di più di un principio, essendo il fine che il legislatore intende perseguire con l'applicazione puntuale ed integrale della legge n. 241.

Ringrazio il presidente e la Commissione per aver avuto la bontà e la pazienza di ascoltarmi.

PRESIDENTE. Grazie, signor segretario generale, per la puntuale e precisa introduzione, nella quale ha focalizzato i punti critici della legge ed ha esposto preziosi suggerimenti ed indicazioni.

VITO RIGGIO. Anch'io desidero ringraziare il segretario generale per l'illustrazione puntuale della legge che, in questa prima fase di applicazione, ci porta a riflettere su questioni che avevamo affrontato e che nella fase attuativa creano ulteriori difficoltà, rispetto alle quali vi è la disponibilità della Commissione, in at-

tesa che inizi a lavorare l'apposito organo previsto dalla legge.

Lo ringrazio anche perché ha sottolineato un dato peraltro già emerso nel corso dell'audizione del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. Mi riferisco al fatto che questa legge, in sostanza, rappresenta una rivoluzione, nel senso che cambia l'impianto tradizionale dell'amministrazione, il rapporto tra attività amministrativa e organizzazione, e soprattutto il rapporto tra complesso degli apparati amministrativi e diritti dei cittadini.

Sembra però si tratti di una rivoluzione non solo non gradita, ma forse mancata. In effetti, su tutta una serie di questioni fondamentali non esistono ancora i regolamenti che avrebbero dovuto essere emanati entro determinate scadenze. L'intero capo riguardante il diritto di accesso è fortemente condizionato dall'esistenza dei regolamenti che precisano i casi. Allo stesso modo gli articoli 19 e 20 rimarrebbero mere petizioni di principio e lascerebbero l'amministrazione nella situazione attuale se attraverso il regolamento – e non la circolare – non si individuassero i casi di autorizzazione rispetto ai quali la semplice comunicazione del cittadino possa determinare l'avvio dell'attività privata.

Tale procedura è da collegare ai noti « lacci e laccioli » dell'attività economica che nei convegni tutti auspicano siano allentati, ma che in realtà si potrebbero rimuovere soltanto attraverso l'individuazione dei procedimenti autorizzatori ed attraverso l'affidamento al cittadino di una serie di responsabilità anche in ordine all'avvio delle attività. Su tale questione il servizio studi della Camera ha già svolto un primo lavoro tipizzando alcuni procedimenti. Prendo atto che esiste una Commissione presieduta dal professor Cassese – un autorevole conoscitore della materia, oltre che un collega stimatissimo – che auspichiamo collabori attivamente per giungere alla rapida e completa attuazione della legge n. 241.

Per quanto riguarda le disposizioni di cui all'articolo 18, non ritengo possano

essere attuate se non dopo una riorganizzazione dell'amministrazione. Del resto, tale circostanza era nota al legislatore, tant'è che al comma 1 di tale articolo è prevista l'adozione delle misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle norme affinché non restino ancora una volta una mera dichiarazione di principio o, peggio, una norma programmatica. Il cittadino, lungi dal dover essere il soggetto tenuto a fornire all'amministrazione la dimostrazione del possesso di stati, atti o fatti a fondamento del suo buon diritto, deve poter veder garantita l'applicazione della disposizione che prevede che sia proprio l'amministrazione ad avere tale onere. Ricordo che la legge n. 15 del 1968 ormai è in vigore da 23 anni, ma non ha ancora avuto applicazione. Sento già circolare nell'ambito delle amministrazioni (soprattutto di alcune periferiche più significative) la considerazione che in assenza delle misure organizzative la disposizione non può essere applicata. Ciò sarebbe gravissimo!

Vi sono poi altre questioni in relazione ai principi contenuti nei primi tre articoli della legge n. 241. Si tratta, infatti, della piena applicazione dell'articolo 97 della Costituzione che configura un diverso modo di essere dell'amministrazione. Se però le misure organizzative non fossero adottate tempestivamente e non fosse modificato l'atteggiamento culturale dell'amministrazione e dei cittadini – si tratta di un problema che attiene anche all'informazione che dovrebbe diffondere l'esistenza dei nuovi diritti –, è chiaro che ancora una volta i primi tre articoli non modificherebbero il modo di agire dell'amministrazione. Quando si dice che quest'ultima si deve ispirare a criteri di legalità in modo economico, rapido ed efficiente, e ciò non avviene, le disposizioni legislative vengono eluse. Con la legge n. 241 il legislatore ha inteso effettuare un tentativo per modificare la situazione con un gran ritardo rispetto a paesi che hanno il medesimo grado di civiltà giuridica e di sviluppo industriale.

Come hanno sottolineato il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei mini-

stri ed il presidente Ciaffi, per una corretta applicazione della legge è necessario sviluppare la funzione di coordinamento, di indirizzo, di promozione e di stimolo propria della Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi della legge n. 400 del 1988. Tale funzione dev'essere indirizzata non solo ad individuare in modo meccanico e tradizionale – cioè per la via regolamentare, pur indispensabile – le fattispecie, ma anche a sollecitare e coordinare le attività ministeriali che, mediante la funzione di indirizzo e di coordinamento, dovrebbe svolgersi anche nei confronti delle regioni attraverso il competente Ministero.

Vi sono, inoltre, funzioni di indirizzo e di coordinamento da esercitarsi nei confronti di enti concessionari di pubblici servizi, parte non irrilevante dell'amministrazione rispetto alla quale la Presidenza del Consiglio dei ministri deve svolgere un ruolo che non può in alcun modo essere sostituito dalle circolari del ministro per la funzione pubblica. Dico questo perché vi è un grado minore di incidenza e perché esiste una differenza di ruoli rispetto alla stessa Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ritengo, quindi, che il Parlamento debba continuare a seguire l'iter di applicazione della legge n. 241, escludendo che atteggiamenti di ritardo culturale conducano l'applicazione di tale legge su un binario morto, come da più parti si tenta di fare.

Nel corso dell'esame del provvedimento in Commissione, è stata effettuata un'attenta analisi delle difficoltà che esso avrebbe comportato in sede applicativa. Ricordo, per esempio, una discussione in materia di diritto all'accesso degli atti amministrativi, quando qualcuno annunciò il voto contrario al disegno di legge perché lo considerava troppo poco coraggioso, mentre noi ci permetteremo di affermare che sarebbe stato un miracolo se il provvedimento fosse stato attuato nei tempi previsti. I fatti stanno dando ragione a chi sosteneva quest'ultima tesi e, in particolare, a coloro – tra cui il sottoscritto che svolse la funzione di relatore –

che sostenevano la necessità di procedere con una certa gradualità. Ciò non vuol dire, però, rassegnazione; se vi è da cambiare – come ritengo in modo convinto – in termini organizzativi l'attività della pubblica amministrazione, credo sia questa l'occasione importante. Il presidente Ciaffi ricordava poc'anzi che nel nostro ordinamento esiste l'importantissima legge che disciplina la dirigenza; tra poco spero sia approvata anche quella in materia di dirigenza locale in relazione alla legge n. 142 del 1990.

Signor segretario generale, nel pregarla vivamente di realizzare tutto ciò che ha affermato, aderiamo alla sua considerazione finale affinché la legge possa essere effettivamente attuata con la celebrità ed incisività indispensabile anche per la credibilità del legislatore. Se infatti continuerà ad approvare leggi non applicate, la gente continuerà a ritenere che il Parlamento serva veramente a poco.

PIETRO SODDU. Nel corso delle audizioni dei ministri svoltesi nei giorni scorsi abbiamo avuto la sensazione che vi fossero molte difficoltà nel mettere a punto le procedure previste dalla legge n. 241 del 1990. Dalla sua relazione, signor segretario generale, tutto sommato è emerso un quadro positivo, avendo lei esaltato, – quasi più della Commissione – le novità contenute nella legge. Non sono però emersi i punti nevralgici attorno ai quali si stanno misurando le amministrazioni. Vorremmo capire di più quali sono questi punti e quali le difficoltà da superare. In particolare, saremmo lieti di comprendere se si tratti di abitudini o se invece esista un conflitto tra norme procedurali, leggi positive e questa legge di carattere generale in materia di procedimento amministrativo. Probabilmente è necessario effettuare un'analisi di ampio respiro in ordine alla normativa vigente con particolare riguardo a quella che è stata implicitamente abrogata dalla legge n. 241.

Anche se non vi è diretta traduzione in norme regolamentari, penso sia necessario individuare la strada attraverso la quale la Presidenza del Consiglio dei mi-

nistri possa esercitare questa funzione di coordinamento. In secondo luogo, vorrei rilevare che la sensazione di ottimismo del segretario generale, sebbene da una parte può far piacere, dall'altra non raccoglie a sufficienza gli elementi di difficoltà che esistono anche in relazione all'applicazione di altri provvedimenti anche di iniziativa governativa. Non sempre la coerenza auspicata tra la fondamentale legge n. 400 del 1988, e i disegni di legge di iniziativa dei singoli ministeri, è rispettata. Il filtro di coordinamento dovrebbe essere garantito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed, in particolare, dall'ufficio legislativo, anche se quest'ultimo non sembra ancora in grado di funzionare come dovrebbe.

Dalla relazione dell'ambasciatore Guidobono Cavalchini Garofoli emerge, invece, il fatto che questo ufficio sarebbe in grado di garantire la funzione di filtro non solo in ordine alle leggi, ma anche ai regolamenti. Vorrei che il segretario generale chiarisse questo punto ed in particolare confermasse qual è effettivamente lo stato della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Vorremmo, inoltre, sapere quali sono le attività e qual è la situazione della struttura periferica statale in relazione all'attuazione della legge n. 241. Dico questo perché il cittadino per lo più intrattiene rapporti con la struttura periferica che, a mio avviso, è poco sensibilizzata e non sufficientemente pronta a recepire la nuova disciplina del procedimento amministrativo. Esiste, tra l'altro, una conflittualità tra le diverse disposizioni normative a volte anche di natura paradossale.

Nel corso di precedenti audizioni si è rilevata un'autentica ed ampia rivolta contro la certificazione antimafia. Si tratta di una rivolta molto ampia in tutto il paese contro una legislazione che abbiamo votato e sappiamo essere necessaria. Cito un esempio che richiama sensibilità di vario genere. Lei sa che per qualsiasi contributo alla pubblica amministrazione a tutti i livelli (comunale, provinciale, regionale e centrale) ogni due o tre mesi deve essere prodotta la certificazione antimafia. Potremmo affermare

che è possibile anche produrre autocertificazione, ma tutti sappiamo che in questo caso sarebbe paradossale. Allora di fronte alla ribellione, soprattutto di piccole imprese del nord che vedono quest'obbligo come una sorta di oppressione, e di fronte alla congerie di certificati, che cosa può fare la pubblica amministrazione?

PRESIDENTE. Per concludere, vorrei chiedere al segretario generale che l'impegno di conformità dei disegni di legge governativi alla legge n. 241, venga esteso anche alla legge n. 142 sull'ordinamento degli enti locali. Mi riferisco in particolare al contrasto, che abbiamo notato, dei provvedimenti sulla sanità e di quelli di copertura di diversi disegni di legge con l'obbligo di garantire la certezza dei trasferimenti nel triennio.

LUIGI GUIDOBONO CAVALCHINI GAROFOLI, *Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Ringrazio gli onorevoli Riggio e Soddu per le loro osservazioni che mi portano a svolgere ampie riflessioni. Mi sto domandando se, in effetti, l'approccio che abbiamo avuto con questa legge non sia in parte sbagliato. Continuiamo a dire che la legge non è applicata perché è necessario emanare i regolamenti e delineare i procedimenti; se però guardiamo a fondo le disposizioni previste dalla legge n. 241, ci accorgiamo che molte di esse sono di diretta applicazione. Allora mi chiedo se l'atteggiamento di chi sostiene che la legge non è applicata non produca, in un certo tipo di amministrazione...

PIETRO SODDU. Sono i ministri che lo sostengono, non noi!

VITO RIGGIO. Noi sosteniamo che la legge deve essere applicata!

LUIGI GUIDOBONO CAVALCHINI GAROFOLI, *Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Mi sto domandando se sia più corretto un approccio che mette in evidenza i benefici immediati che la legge produce, rispetto a ciò che non può essere applicato immediatamente.

Effettivamente, onorevole Riggio, si rischia di non fare una rivoluzione né rumorosa, né silenziosa. Perciò bisogna assolutamente dare pubblicità alla legge, e far conoscere il modo in cui si devono comportare cittadino e pubblica amministrazione. In proposito, ho citato la legge sull'editoria perché da essa possono essere tratti suggerimenti sull'attuazione della pubblicità.

Non dimentichiamo che vi sono difficoltà nell'applicazione della legge (tant'è vero che gli articoli 12, 19 e 20 sono, in pratica, « saltati »), ma che da essa discendono tanti altri benefici che devono essere opportunamente pubblicizzati.

In questa direzione dovrà andare il lavoro della commissione per l'accesso che, come ripeto, si dovrebbe riunire entro le prossime due settimane.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora, anche a nome della Commissione, il segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Suspendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 17,25, è ripresa alle 17,30.

Audizione del vicedirettore del TG1, dottor Giuseppe Mazzei; del direttore del TG2, dottor Alberto La Volpe; del direttore del TG3 dottor Alessandro Curzi.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente: « Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi », l'audizione del vicedirettore del TG1, dottor Giuseppe Mazzei, del direttore del TG2, dottor Alberto La Volpe e del direttore del TG3, dottor Alessandro Curzi.

La legge n. 241, pur ricca di aggettivazioni anche trionfalistiche e di rinnovamento globale, più modestamente deve essere uno strumento che ci prepari ad un confronto competitivo con le moderne democrazie europee.

Essendo emerse, nel corso di questa e della precedente indagine conoscitiva che riguardava la legge n. 142 recante « Nuovo ordinamento degli enti locali », difficoltà nel far conoscere all'opinione pubblica, protagonista di entrambe le leggi, la normativa nell'ambito di un dialogo stretto tra istituzioni e cittadino, abbiamo sentito il bisogno di ascoltare i responsabili dei telegiornali per conoscere quali possibilità vi siano di « accompagnare » questi momenti delicati della vita pubblica democratica italiana in relazione alle due leggi che ho citato. Entro giugno tutti i comuni e tutte le province d'Italia dovranno completare la fase costituente, con l'approvazione in consiglio di uno statuto che ridefinisca l'organizzazione degli uffici, dei servizi, della partecipazione popolare, istituendo il difensore civico, il diritto di petizione, di istanza, di iscrizione all'ordine del giorno, riscrivendo tutto il decentramento e la partecipazione popolare in forme libere; quindi in sostanza, senza enfatizzare questa fase costituente, è indubbio che si tratta di un'occasione che dalla Costituzione ad oggi la Repubblica non ha mai affrontato.

A questo impegno orizzontale, che investe tutte le istituzioni su cui si fonda la Repubblica, dobbiamo aggiungere la dimensione verticale, il tentativo di rivisitare tutta la pubblica amministrazione, alla luce dei principi costituzionali, dell'efficienza, efficacia ed imparzialità della pubblica amministrazione: si tratta cioè della legge n. 241, che è già in vigore ed è cadenzata da una serie di termini e di processi di adeguamento che dovranno investire le varie branche dell'amministrazione.

Pertanto la vostra odierna audizione è anche — perché no? — una richiesta di aiuto, nel senso che non abbiamo assistito ad alcuna tavola rotonda o illustrazione a carattere di educazione civica in nessuna delle nostre reti nazionali, quasi che la disattenzione che accompagna molti strati dell'opinione pubblica coinvolgesse anche le nostre più prestigiose testate giornalistiche. So che in realtà così non è, che siamo in una fase iniziale,

che la fase statutaria è ora nel chiuso delle commissioni consiliari e si cominciano a programmare grandi convegni che coinvolgono tutti i movimenti del volontariato, i movimenti federativi democratici, i vari tribunali all'interno dei diversi servizi pubblici, che sono sorti dallo spontaneismo. Le discussioni in ordine agli statuti usciranno dai consigli comunali ed arriveranno alla gente, vi sarà un crescendo da oggi al mese di giugno.

Per quanto riguarda la legge n. 241, siamo ai primi approcci. Per indicare qualche fenomeno giornalisticamente più rilevante, già il ministro dell'interno ha avuto modo di osservare che per la prima volta in 60 giorni dall'emanazione della legge il 99,8 per cento delle amministrazioni (ne sono rimaste fuori solo 9, sulle oltre 6 mila che hanno rinnovato i consigli nel maggio scorso) hanno avuto il loro governo rinnovato sulla base di una legge « fresca » che era entrata in vigore in quei giorni.

Un altro elemento rilevante è rappresentato dal fatto che i comitati di controllo delle regioni sugli atti dei comuni e delle province, articolati quasi ovunque in sezioni provinciali, hanno visto diminuire di nove decimi il numero degli atti sottoposti al controllo, senza per un verso creare squilibri e scompensi in ordine alla loro amministrazione, anzi evidenziando — sembra — qualche maggiore approfondimento sugli atti generali più importanti che rimangono sottoposti al controllo.

Chiariti questi aspetti, dobbiamo pensare che in futuro l'esperienza del difensore civico delle regioni si ripeterà in maniera più vicina alla gente in capo ad ogni comune e lo strumento del referendum, così discusso a livello nazionale, potrà applicarsi nelle piccole comunità locali per libera scelta; saranno quindi istituti non obbligatori, ma possibili, che una comunità potrà adottare ma potrà anche, dopo cinque anni, rigettare per cattivo funzionamento.

Viene introdotto per la prima volta nell'ordinamento sostanzialmente napoleonico, centralistico della nostra struttura

amministrativa (il testo unico del 1934 « vestiva » tutti gli ottomila comuni italiani « alla marinara », allo stesso modo) un elemento che è invece flessibile e diversificato, per cui ogni comune si organizza, si taglia un proprio vestito su misura, sia pure nell'ambito delle tipologie, delle maglie larghe dell'ordinamento nazionale. Credo quindi che vi siano le ragioni per poter accompagnare questo primo processo attuativo in una libera, dialettica, critica lettura e rilettura di queste norme e dei momenti applicativi più coinvolgenti che si succederanno nei prossimi mesi.

Il riferimento fatto dal segretario generale della Presidenza del Consiglio all'articolo 5 della legge n. 67 del 1987 sull'editoria può essere anche un appiglio legislativo giuridico per riservare quasi uno spazio d'obbligo ad una funzione pubblica illustrativa di una legge della Repubblica.

Questa è la ragione dell'audizione odierna. Ringrazio gli ospiti per aver accolto il nostro invito e do loro la parola per un'introduzione relativamente al tema oggetto della nostra indagine.

ALBERTO LA VOLPE, *Direttore del TG2*. Signor presidente, la ringrazio per l'invito che mi è stato rivolto, invito al quale ho aderito non solo per dovere istituzionale, ma anche come direttore di una testata che credo sia l'unica in Italia ad avere nel suo modello organizzativo una specificità molto originale: abbiamo cioè la redazione per i diritti dei cittadini, che cura un programma di grande ascolto, di grande attenzione popolare, *Diogene*. Sotto questa luce siamo stati i testimoni forse più attenti di questo calvario, di queste « stazioni », di questi « misteri dolorosi » che il cittadino percorre nel rapporto con la pubblica amministrazione.

Siamo quindi particolarmente attenti ed interessati a questo tipo di approccio e lo siamo come *TG2*, come servizio pubblico; ciò vale anche per i colleghi delle altre testate, ovviamente con accentuazioni e specificità diverse. Credo, in definitiva, che la RAI nel suo insieme abbia

sempre dedicato una particolare attenzione all'argomento.

Si pone pertanto un diritto di accesso che è duplice: un diritto di accesso alla televisione, ai nostri telegiornali, ai nostri programmi, e un diritto di accesso, spesso negato, agli uffici della pubblica amministrazione.

Detto questo, è ovvio che il meccanismo che è stato posto in essere presenta grandi difficoltà, come risulta dagli atti che ho letto, dagli interventi che ho ascoltato; si tratta di un problema italiano: da una parte si pretende di regolare per legge (lo dico ovviamente come cittadino, con tutto il rispetto per l'attività legislativa che certamente era ed è mossa dall'esigenza di definire un quadro amministrativo diverso da quello attuale), dall'altra si tenta però – e questa è una specificità del Parlamento italiano – di definire per legge comportamenti che farebbero trasalire un cittadino britannico, di cultura anglosassone. In quale altro paese vi è questa esigenza di certificare? Un americano al quale venga chiesto se abbia fatto il certificato, per esempio lo stato di famiglia o l'atto di nascita, ci guarda come marziani; nella mentalità anglosassone non esiste questo problema della certificazione, che è solo un accumulo di carte e che alla fine non certifica nulla.

È una battaglia al tempo stesso politica, culturale e amministrativa, nel senso che il rapporto tra i cittadini e la burocrazia è di tipo particolare. Forse da qui nascono le difficoltà illustrate nel suo intervento anche dal segretario generale della Presidenza del Consiglio.

Siamo di fronte ad un provvedimento che è divenuto legge della Repubblica, ma incontra difficoltà nel passaggio ad una effettiva applicazione e non riesce a decollare. Vi è stata una lunga disquisizione sulla distinzione fra regolamenti e circolari ed un dibattito tra il ministro Gaspari ed i deputati sulla difficoltà, a causa del quadro estremamente articolato e confuso in cui le nuove norme si vanno a collocare, di definire compiutamente, amministrazione per amministrazione e

con atti precisi, quale debba essere il comportamento corretto. Da qui deriva un'amara considerazione, che tocca immediatamente la nostra responsabilità di operatori dell'informazione: paradossalmente, forse abbiamo fatto bene a non parlare di questa legge.

Non si può generalizzare perché, come tutti sappiamo, vi sono uffici dove si lavora bene e dove tutto funziona secondo i ritmi di un paese civile a fronte di altri nei quali vi sono sacche profonde ed estese di inefficienza e di incapacità. Certamente questo secondo modulo riguarda soprattutto i comuni del Mezzogiorno, nei quali il rilascio di un certificato di nascita non è considerato un diritto del cittadino ma una munificenza dell'amministratore. In tali regioni, pertanto, questa battaglia acquista un significato particolare.

Noi stessi ponemmo in rilievo un caso forse limite: nel comune di Reggio Calabria solo da qualche mese il sistema della certificazione è stato automatizzato. Sto parlando del comune di Reggio Calabria, capoluogo di provincia; nei comuni più piccoli la situazione è ancora peggiore. Il Mezzogiorno è segnato da questa tragedia: non sempre in queste zone la trasparenza che impronta questa legge è alla base della vita amministrativa.

Non vi è dubbio che la pubblicità, nel senso migliore del termine, della legge n. 241 costituisce per noi un impegno di fondo, a condizione però che essa sia percepita dal cittadino come uno strumento nuovo per instaurare un rapporto diverso con l'amministrazione. Tuttavia, se la legge tarda a decollare, e quindi nulla cambia nella vita quotidiana del cittadino, si determina un'attesa pericolosa per la messa in moto di un ennesimo meccanismo a cui non corrisponde nulla di concreto.

Credo che i miei colleghi siano d'accordo con me nel ribadire il nostro interesse per questa legge: ne facciamo un punto essenziale della nostra politica editoriale, poiché riguarda la vita di milioni di persone, di tutti coloro che non fanno parte della nomenclatura. Chi conosce le

persone giuste riesce sempre a trovare il medico giusto, il posto nella clinica, il certificato al momento opportuno, il passaporto in tempo breve; tutto questo dovrebbe scomparire dal paesaggio del nostro paese anche col concorso della nuova legge.

In generale, la partecipazione dei cittadini alla vita amministrativa costituisce un problema molto complicato, anche perché i tentativi precedentemente compiuti in questo senso sono falliti. Sappiamo tutti quale contrasto esista tra le motivazioni per cui si è dato vita alle forme di decentramento amministrativo ed il loro effettivo funzionamento, caratterizzato nella maggior parte dei casi da sacche ulteriori di burocrazia e di corruzione. Sappiamo tutti, per esempio, cosa si debba fare a Roma per ottenere dai consigli circoscrizionali le licenze di commercio, quanto questo costi in termini non solo di tempo ma anche di denaro. Per tali motivi occorre restituire moralità ed efficienza all'amministrazione e difendere i diritti dei cittadini.

Analoga attenzione bisogna dedicare al problema dei *referendum*. Negli Stati Uniti, durante le ultime elezioni per il rinnovo integrale di una Camera e parziale dell'altra, si è votato anche su una serie di *referendum* locali che affrontavano gli argomenti più disparati, da alcune questioni ecologiche all'opportunità o meno di aumentare lo stipendio del capo del commissariato di un aeroporto. Quando in questi paesi si vota per un *referendum*, viene sempre evidenziato il costo della consultazione e l'aumento di tasse necessario a coprirlo; il cittadino sa esattamente su che cosa sta esprimendo un sì o un no e quanto questo voto incide sulle sue tasche. Questo è il vero elemento di corresponsabilità.

In Italia, invece, questo tipo di consultazioni sono diventate una sorta di scommessa casalinga; a parte alcune questioni decisamente importanti, come il divorzio o l'aborto, nel nostro paese si gioca ai *referendum*: la stessa pronuncia sull'energia nucleare era una sorta di scommessa, nell'ambito della quale nessuno era real-

mente interessato a sapere quali conseguenze pratiche avrebbe comportato il prevalere dell'una o dell'altra tesi. A livello amministrativo, forse, si potrebbe introdurre un meccanismo analogo a quello statunitense, che rappresenterebbe un elemento di partecipazione più profondo rispetto al solo diritto di voto.

Come testata del servizio pubblico, il TG2 non solo è molto interessato a questa legge, ma paradossalmente potremmo dire che la legge n. 241 siamo noi, nel senso che ci poniamo dalla parte dei cittadini e lottiamo con loro contro l'attuale stato di cose, siamo quindi pronti a dare rilievo a qualunque legge si muova nella giusta direzione, perché riteniamo che tutto ciò che può contribuire a smantellare situazioni pregresse, consolidate e stratificate nel tempo di inefficienza della burocrazia e di corruzione costituisca un fatto importante. Pensate che il TG2 ha effettuato una campagna per prevedere che i medici e gli infermieri negli ospedali mostrino il proprio cartellino di riconoscimento. Si tratterebbe di una riforma tra le più elementari che non implicherebbe alcuna spesa e che non inciderebbe in alcun modo neppure nella complicata macchina amministrativa.

In questi giorni di guerra tutti possiamo vedere che anche i comandanti militari hanno sulla propria divisa il nome bene in mostra. Si tratta di una tradizione anglosassone che non è assolutamente imposta per legge.

Tempo fa, discutendo con un vigile urbano, gli chiesi quale fosse il suo numero di matricola perché era coperto dal bavero della giacca. La risposta fu: « La denuncio perché mi sta minacciando ». Questa è la mentalità! Se oggi si va in un ospedale, quanti infermieri o medici mostrano il nome sugli abiti? Ciò avviene perché non bisogna mai sapere con chi si ha a che fare. L'anonimato è la maggiore tutela, la più valida corazza per trattare con il cittadino!

In conclusione, ricordo che siamo a disposizione del Parlamento. Stiamo, però, attenti a non partire con il piede sbagliato dando alla gente la sensazione

che la loro vita da domani cambierà. Solo quando il cittadino potrà andare allo sportello di un qualsiasi ufficio pubblico senza dover presentare certificati, la battaglia sarà vinta, altrimenti semineremo uno scetticismo di cui le istituzioni in questo momento credo proprio non abbiano bisogno.

ALESSANDRO CURZI, *Direttore del TG3*.
Concordo con quanto affermato dal collega La Volpe, il quale ha espresso il complessivo interesse della RAI in relazione all'applicazione della legge n. 241. Vorrei solo aggiungere alcune riflessioni.

La prima riguarda il silenzio che ancora oggi esiste su una legge di così grande rilevanza. Potremmo dire che si tratta di un provvedimento con caratteristiche rivoluzionarie rispetto ad una società così ferma come la nostra. Tale situazione è senz'altro da attribuire anche a responsabilità del mondo dell'informazione. Stiamo cercando di sanare un vuoto che probabilmente, se non vi fosse stata la guerra del Golfo, oggi sarebbe già stato in parte colmato. In questo senso posso dire che il TG3 ha già programmato per la domenica una specifica rubrica denominata *Il diritto a rovescio*. Per porre in rilievo le problematiche di cui si occupa la legge n. 241 e altre analoghe, la redazione della rubrica ha già provveduto a convocare una riunione dei rappresentanti di tutti i movimenti, in modo particolare di quelli del volontariato laico e cattolico che ci hanno fornito materiale molto abbondante.

Vi è, però, un ritardo, tipico del nostro paese, nell'affrontare i problemi relativi alla società civile. Ho l'impressione, ad esempio, che mentre i telegiornali hanno sollecitazioni continue da parte di questo o quel partito per porre in evidenza questo o quell'avvenimento, mai vi siano state sollecitazioni sui temi dei diritti dei cittadini.

Sono mesi che la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi discute di questioni astratte che riguardano il mondo dell'informazione, con tentativi di

fornire indirizzi che contrasterebbero con la vita e la libertà di informazione nel nostro paese, ma mai è stato dato un indirizzo su temi di estrema importanza per la nostra società come quelli disciplinati dalla legge n. 241.

Dico questo non certo per difendere il nostro lavoro o i ritardi del servizio pubblico, o per scaricare le responsabilità sulla Commissione di vigilanza, ma per constatare un ritardo serio e una diversità tra ciò che accade, ad esempio, in Parlamento dove si approva una legge di questo tipo, e ciò che avviene dopo. Mi riferisco al modo in cui lo stesso Parlamento cura la diffusione dei contenuti normativi delle leggi di volta in volta approvate. Sono preoccupato per questo tipo di problemi non solo per gli aspetti relativi all'indagine conoscitiva in corso, ma più in generale per la vita del nostro paese.

Ringrazio molto la Commissione affari costituzionali per averci invitato a questa audizione che auspichiamo possa aprire un duraturo dialogo tra il mondo dell'informazione ed il Parlamento. Riteniamo, infatti, che se ciò avverrà, anche il nostro lavoro sarà agevolato. Dico questo perché ritengo che la RAI sia istituzionalmente « edita » dal Parlamento stesso, in quanto si tratta di un servizio pubblico che dipende – o dovrebbe dipendere – dal Parlamento nel suo complesso e non da un singolo, dai partiti o dalle relative segreterie. Vi è, infatti, la necessità di avere indirizzi di carattere complessivo per bene operare nell'interesse dello sviluppo della nostra società.

Al di là di tali considerazioni, garantisco che il nostro impegno sarà volto ad operare affinché le novità contenute nella legge n. 241 siano valorizzate e pienamente applicate in tutto il paese. In questo senso, pongo a disposizione la testata che dirigo, auspicando di avere frequenti contatti soprattutto con chi è preposto a tale attuazione.

Per portare a conoscenza dei cittadini le novità legislative ancora non so se riorreremo alla formula della tribuna, della tavola rotonda o del servizio giorna-

listico. Ritengo comunque che le considerazioni del direttore La Volpe siano molto importanti, affinché vengano compiuti piccoli, ma significativi passi per cercare di diminuire la distanza tra il « palazzo » e la società civile.

GIUSEPPE MAZZEI, *Vicedirettore del TGI*. Nel ringraziare la Commissione per l'invito rivolto al *TGI*, porto il saluto del direttore, dottor Bruno Vespa.

Oltre a sottoscrivere le dichiarazioni fatte dai colleghi, devo subito rilevare che l'audizione dei direttori dei telegiornali è iniziativa encomiabile. Si tratta, infatti, di un'azione di stimolo alla nostra attività di servitori pubblici, per far conoscere ai cittadini le leggi dello Stato.

Quando ho letto gli articoli della legge n. 241, ho avuto l'impressione di essere di fronte ad una rivoluzione silenziosa della pubblica amministrazione e del rapporto tra essa ed il cittadino. Più che silenziosa, tale rivoluzione però sembra clandestina, nel senso che a tutt'oggi mi chiedo quanta parte della pubblica amministrazione, oltre che dell'opinione pubblica, conosca la legge n. 241.

Potremmo anche fare al riguardo un collettivo *mea culpa*, ma sarebbe stato piuttosto complicato, all'indomani della pubblicazione della legge, illustrarla nel corso delle nostre trasmissioni, perché, a parte il capitolo sull'autocertificazione, mancando ancora i regolamenti le norme erano astratte (cito ad esempio gli articoli 19 e 20). Il grosso problema che abbiamo di fronte è proprio quello di dover spiegare nel concreto ciò che il cittadino dovrà e potrà fare a seguito dell'attuazione della legge. Naturalmente, nel momento in cui ciò avverrà noi potremo e dovremo fare qualcosa di più. Aggiungo che nell'ambito del *TGI* recentemente è stata istituita una redazione che si occupa dei problemi della società.

Entrando nel merito della legge, mi chiedo se della commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, prevista dall'articolo 27, non dovrebbe essere previsto che faccia parte un rappresentante dell'informazione pubblica, considerato

che la commissione dovrebbe occuparsi della trasparenza e della possibilità di far conoscere l'attività della pubblica amministrazione.

Un ultimo quesito riguarda l'accesso ai documenti amministrativi. L'articolo 23 del provvedimento stabilisce che il diritto di accesso si esercita nei confronti delle amministrazioni dello Stato, comprese le aziende autonome, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi. Vorrei sapere fino a che punto ed in che ambito i cittadini ed i portatori di interessi diffusi possano esercitare tale diritto, in quanto per ciò che concerne la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo questa norma rappresenta una vera e propria rivoluzione.

PRESIDENTE. Si tratta di una legge dello Stato, tanto che ci risulta siano già state presentate denunce – non nei confronti della vostra amministrazione, ma di una analoga – per la mancata applicazione della legge.

GIUSEPPE MAZZEI, Vicedirettore del TGI. Sono stati informati i vertici aziendali?

PRESIDENTE. La legge è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*.

GIUSEPPE MAZZEI, Vicedirettore del TGI. Anche una legge rivoluzionaria può rimanere clandestina, probabilmente per tutta una serie di interessi o di inerzie. Comunque, trattandosi di una legge che ci riguarda direttamente, prima di darne pubblicità, bisognerebbe verificare se siamo in condizione di attuarla. Quindi, ritengo che questa audizione sia stata utile e che forse dovrebbe essere ripetuta.

Per concludere, desidero ribadire quanto già ho detto in merito all'articolo 27 e cioè che tra i membri della commissione per l'accesso dovrebbe essere previsto un rappresentante del settore dell'informazione.

VITO RIGGIO. Anch'io ritengo che sarebbe opportuno ripetere questa audi-

zione, considerato che sono state sollevate questioni indicative in merito ad informazioni forse non corrette.

Come diceva il segretario generale, la legge n. 241 è comunque in vigore, anche a prescindere dai regolamenti di attuazione. In effetti, rilevanti parti del provvedimento, come ad esempio quella relativa al dovere di indicare il responsabile del procedimento, sono già in vigore, tanto che la mancata indicazione del responsabile e la mancata conclusione di procedimenti entro il termine fissato stanno già dando luogo ad una serie di attività sostitutive da parte del magistrato ai sensi dell'articolo 328 del codice penale (omissione di atti d'ufficio).

Il principio non è più astratto, quindi qualunque interlocutore del cittadino all'interno dell'amministrazione deve essere individuato e deve essere precisato entro quale termine prevedibile le pratiche saranno concluse. In caso d'inutile decorrenza del termine vengono applicate determinate sanzioni. Questa è una delle necessità avvertite in maniera più forte dai cittadini, i quali però sono convinti che si tratti ancora di un obiettivo da raggiungere e non di una norma acquisita.

In particolare, in riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 18 sono nati problemi organizzativi, ma non è colpa mia né del cittadino se l'amministrazione pubblica non è stata ancora adeguatamente informatizzata. Il caso di Reggio Calabria non è il più grave. Sono stato consigliere comunale a Palermo per cinque anni e il comune non è ancora informatizzato, pur trattandosi di un'amministrazione nella quale è indispensabile dare garanzie ai cittadini se si vuole combattere la mafia. Aggiungo che il comune di Palermo aveva già emanato un apposito regolamento, senza peraltro applicarlo perché non ne aveva la possibilità. Ciò determina nel cittadino la convinzione che sia inutile persino approvare le leggi. D'altronde, se non interveniamo legislativamente, si può affermare che il Parlamento ritarda a svolgere i propri compiti.

Bisogna ricordare che il disegno di legge di cui parliamo è nato nel 1953 per opera del professor Lucifredi, in sintonia con quanto stava avvenendo in Germania, dove un analogo provvedimento è stato approvato nel 1958. In Italia la legge è stata approvata da poco, in modo quasi clandestino, da questa Commissione e da quella analoga del Senato. Fino ad ora non si era intervenuti ritenendo che fosse necessario prima riformare i ministeri e la dirigenza e poi procedere ad un'altra serie di riforme. Nel frattempo l'attività amministrativa sarebbe stata regolata dallo stato delle cose.

Anche per la mia esperienza diretta, ritengo che sarebbe utile informare l'opinione pubblica dell'esistenza della legge e della sua azionabilità da parte dei cittadini. L'esperienza americana citata è molto importante in quanto in quel paese l'attività fondamentale non è svolta dai partiti o dalle associazioni, ma dai cittadini attraverso un'associazione federale detta *common cause* che ha 300 mila iscritti, i quali pretendono, poiché pagano le tasse (da noi non vi è il presupposto fiscale su cui basarsi), di avere garantiti determinati diritti a prescindere dalla maggioranza e dalle formule. Credo che questo sia anche un atto di modernizzazione della politica.

Aggiungo poi che vi sono norme di principio riguardanti la separazione necessaria tra attività di indirizzo ed attività di gestione amministrativa che impediscono ai politici di presiedere le commissioni di concorso o di appalto. Si tratta di norme che credo vadano davvero incontro ad una serie di sollecitazioni e di pressioni che spesso voi stessi avete operato, nel corso di diverse trasmissioni.

Per esempio, credo che *Samarconda e Diogene* abbiano rappresentato proprio questo, ossia non che è impossibile ottenere il rispetto dei diritti, bensì che per ottenere tale rispetto occorrono affermazioni di principio garantite legislativamente e poi un'iniziativa rivolta anche alla reponsabilità dei cittadini. Questi ultimi, infatti, spesso protestano per le cose

che li riguardano direttamente, ma poi sono i primi ad aggirare le legge. È un fatto di costume che deve essere corretto, e credo che ciò posso essere fatto ricordando che le leggi ci sono e debbono essere applicate.

La necessaria gradualità nell'applicazione della legge non è mai stata in discussione: credo infatti che nessuno si stracci le vesti se anziché sei mesi ne occorrono dodici per emanare un regolamento, specie nel casi in cui la materia è complessa. Il punto è, però, che in assenza dei regolamenti dovrebbe affermarsi una consapevolezza dell'opinione pubblica: è proprio per questo che abbiamo pensato di invitare a successive audizioni i rappresentanti di altre testate, anche private, tanto televisive quanto operanti nel settore della carta stampata.

Devo dire che l'osservazione di Curzi è importante e noi dovremmo utilizzare anche la disponibilità della Presidenza del Consiglio per quanto attiene alle informazioni pubbliche. Immagino infatti quale rivoluzione si determinerebbe facendo sapere ad un cittadino palermitano o calabrese (o anche milanese, perché in fondo, purtroppo, le situazioni non sono poi tanto diverse) che ha diritto ad avere, nell'ufficio pubblico cui si rivolge, l'indicazione di chi sia il responsabile, di quanto tempo sia necessario per lo svolgimento della sua pratica, nonché il diritto di rivolgersi immediatamente alla magistratura nel caso in cui non accada nulla entro il termine prefissato.

Oggi non esiste qualcosa del genere, non vi è un'informazione che, al di là delle rubriche, costituisca una sorta di filo conduttore delle possibilità che il cittadino ha a disposizione. Recentemente ho avuto contatti con la redazione siciliana del TG3 che sta cercando di organizzare una trasmissione di questo tipo, ed ho riscontrato il singolare episodio che nel corso di un programma sulla presenza della mafia in Sicilia veniva invocata da parte della conduttrice una legge che garantisse i cittadini; io stesso ho dovuto far presente che tale legge già

esiste, suscitando un certo stupore nella redazione del programma, che non ne era a conoscenza.

Ritengo, insomma, che sia fondamentale fornire informazioni di questo tipo: tra l'altro, si tratta forse della prima occasione in cui i politici chiedono che venga pubblicizzata non la loro immagine, bensì una legge che hanno approvato. In tal modo si compirebbe oltretutto un'opera pedagogica, nel senso che si insegnerebbe ai cittadini che lamentarsi non serve a nulla ed è necessario invece perfezionare gli strumenti normativi. Quella cui ho fatto riferimento è inoltre una legge particolarmente moderna, in quanto contiene l'indicazione di principi e lascia poi alla gestione successiva gli aggiustamenti ed i suggerimenti che potranno essere espressi per alcune modifiche.

Va dato atto al presidente della Commissione di aver avviato un'indagine conoscitiva praticamente « in presa diretta », come già era stato fatto a proposito della legge n. 142 del 1990, quando per la prima volta il Parlamento ha recepito un suggerimento contenuto nel rapporto dell'organismo presieduto dal professor Giannini sull'amministrazione dello Stato circa la previa fattibilità amministrativa delle leggi. Nella presente occasione non lo si è fatto previamente, ma lo si sta facendo contestualmente, nel senso che stiamo verificando le possibilità e le difficoltà di attuazione della normativa attraverso il meccanismo dell'indagine conoscitiva.

PRESIDENTE. Desidero fornire una risposta ad alcuni quesiti che sono stati formulati. Personalmente ritengo che l'esigenza di ascoltare i responsabili delle testate giornalistiche del servizio televisivo pubblico sia sorta non soltanto in relazione al tema specifico che stiamo trattando (la legge n. 241 del 1990), ma anche in rapporto all'altra legge, la n. 142 in materia di autonomie locali, che presenta le stesse caratteristiche.

Proporrei quindi di tenere idealmente unite le due questioni, in quanto ne ri-

sulta aumentata la carica espressiva, informativa e di coinvolgimento. È indubbio, infatti, che il cittadino mostra una minore sfiducia di partenza nei confronti del proprio ente locale piuttosto che nei riguardi della più lontana pubblica amministrazione statale.

Ritengo che tale affermazione possa essere rafforzata considerando che la legge sul procedimento amministrativo abbisogna di un'incubazione abbastanza lunga nel tempo: per esempio, il diritto di accesso ai documenti amministrativi che, come abbiamo detto, si riferisce anche ai concessionari di pubblici servizi, quindi alla RAI, di fatto, a norma dell'articolo 31, non è applicabile finché non viene emanato il regolamento della Presidenza del Consiglio previsto dall'articolo 24.

Il termine di sei mesi per l'emanazione del regolamento è scaduto e ciò suscita numerosi interrogativi. Si tratta comunque di una condizione di applicabilità, per cui non è possibile attuare la legge finché il Governo non adempie: questo sul piano formale, sul piano politico il discorso è già stato approfondito. Da ora fino a giugno vi sarà un crescendo nel dibattito, che già si sta sviluppando a livello locale, per la formazione degli statuti. Non vi è comune che non organizzi convegni e che non abbia riunito assemblee dell'associazionismo locale per discutere gli istituti di partecipazione diretta e così via. In tale fenomeno, per la verità, la televisione e la radio locali sono più coinvolte di quelle nazionali ed è giusto che sia così, tuttavia ritengo che non si debba perdere quest'occasione per agganciare il sistema informativo nazionale a quei motivi pratici che sono più tangibili per il cittadino.

È stata posta la questione di quanto l'opinione pubblica conosca le leggi di cui stiamo trattando: si tratta di un problema importante per la società dell'informazione e ritengo che il Parlamento, il Governo ed in certa misura le testate giornalistiche debbano porsi innanzitutto l'obiettivo freddo, neutrale, dell'informazione didattica (che non vuol dire pater-

nalistica) come dato oggettivo da cui partire, dal momento che questo tipo di informazione, com'è stato da più parti ricordato, non esiste.

Penso che l'articolo 27 possa essere interpretato nel senso di comprendere tra i quattro dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici anche esponenti del servizio pubblico dell'informazione. Credo infatti che la pluralità degli interessi rappresentati possa anche riguardare il primario interesse del nostro servizio pubblico di informazione in ordine all'accesso. Si tratta di un'interpretazione personale che naturalmente non ha alcun valore di autenticità, ma che tuttavia non mi sembra priva di significato, dal momento che anche il relatore della legge in questione ha profilato la stessa possibilità. Del presente dibattito viene

comunque redatto un resoconto stenografico, per cui è possibile che tale posizione venga ripresa anche da coloro che saranno chiamati ad interpretare la legge.

Per quanto riguarda l'applicabilità di questa legge, abbiamo chiarito che in essa sono coinvolti tutti i concessionari di pubblici servizi, così come gli enti locali, lo Stato ed il parastato, sia pure con i diversi momenti di partenza stabiliti dal provvedimento stesso.

A nome del presidente Labriola e di tutti i colleghi, ringrazio nuovamente i nostri ospiti per la disponibilità dimostrata e per l'attenzione con cui mi pare abbiano accolto le nostre richieste.

La seduta termina alle 18,20.