

9

SEDUTA DI GIOVEDÌ 11 APRILE 1991

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SILVIA BARBIERI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,5.

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

Audizione dei componenti, avvocato Luigi Passino e avvocato Mario Sanino, e del segretario, avvocato Edilberto Ricciardi, del Consiglio nazionale forense.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della legge 7 aprile 1990, n. 241, concernente « Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi », l'audizione degli avvocati Luigi Passino e Mario Sanino, componenti del Consiglio nazionale forense, accompagnati dall'avvocato Edilberto Ricciardi, segretario del Consiglio nazionale forense.

Nel ringraziare i nostri ospiti per aver aderito all'invito della Commissione, ricordo che l'indagine conoscitiva in corso rappresenta il risultato di un'iniziativa che abbiamo assunto sulla base di una duplice consapevolezza: da un lato, dell'importanza rivestita dalla legge n. 241 del 1990 in tema di rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione; dall'altro, delle vischiosità, delle difficoltà e delle resistenze che, anche se in molti casi in maniera non consapevole, si sono di fatto registrate, rendendo difficoltoso l'avvio di un innovativo processo legislativo.

In tale contesto abbiamo ritenuto particolarmente utile acquisire il parere e le riflessioni di componenti il Consiglio nazionale forense, con particolare riguardo alle risultanze connesse ai primi approcci

registratisi in sede di applicazione della legge.

Do senz'altro la parola ai nostri ospiti, rinviando ad una seconda fase gli interventi dei colleghi che desiderino intervenire per richieste di chiarimenti e di integrazioni.

EDILBERTO RICCIARDI, *Segretario del Consiglio nazionale forense*. A nome del Consiglio nazionale forense, desidero innanzitutto ringraziare la Commissione per il gradito invito a partecipare all'odierna audizione. Vorrei anche porgere le scuse del nostro presidente, avvocato Franco Grande Stevens il quale, a causa di indifferibili impegni, non ha potuto essere presente e ci ha incaricati di esprimere i suoi sentimenti di apprezzamento e di interesse per l'attività conoscitiva che la Commissione sta conducendo.

La legge n. 241 del 1990, fin dal momento della sua promulgazione, ha costituito oggetto di attento studio e riflessione da parte del Consiglio nazionale forense, che ha immediatamente recepito l'importanza dei principi introdotti da tale normativa.

Sotto il profilo generale, va riconosciuto che la legge n. 241 è molto avanzata, dal momento che afferma principi di notevole rilevanza, nonostante nessuno si nasconda che la fase applicativa richiederà tempi estremamente lunghi. Infatti, si tratterà di fare i conti con realtà umane e strutturali ben note a tutti coloro i quali si interessano alla materia.

L'affermazione dei principi generali contenuti nella legge n. 241 rappresenta il risultato di una scelta importantissima. Su tale aspetto cercherò di fornire il contributo della mia esperienza personale

maturata in qualità di componente delegato, designato dal Consiglio nazionale forense, presso la commissione di studio appositamente istituita dal ministro delle finanze, onorevole Formica, i cui lavori si sono conclusi con una relazione che ho appreso essere già stata acquisita agli atti della Commissione.

In quel contesto, al quale hanno recato un notevole contributo esperienze esterne ed interne all'amministrazione, si è avvertito chiaramente il notevole impatto che la legge ha provocato sulle strutture dello Stato. In particolare, fin dall'inizio è stata constatata la vischiosità cui ha fatto cenno l'onorevole presidente, soprattutto da parte delle componenti interne all'amministrazione delle finanze, le quali tendevano quasi a sostenere che la legge non dovesse interessare il loro ambito operativo. Pertanto, si è avviato un lavoro molto lento e difficile (la commissione ha protratto la sua attività per diverse sedute), al fine di far recepire l'opportunità e addirittura la necessità che tale provvedimento trovasse applicazione anche in materia di rapporti tributari.

Per esempio, la previsione in base alla quale lo Stato deve ottemperare agli adempimenti di cui alla legge n. 241 in materia di rimborso dell'IVA o di imposte non dovute, ha provocato un panico fortissimo ...

PRESIDENTE. Un impatto traumatico..

EDILBERTO RICCIARDI, *Segretario del Consiglio nazionale forense*. Sì, onorevole presidente, ha provocato quasi un impatto traumatico.

Pertanto, abbiamo dovuto svolgere un'intensa opera di convinzione e solo alla fine ci si è resi conto di come la legge dovesse essere estesa anche ai rapporti tributari. Ho richiamato questo esempio perché la materia tributaria è tra quelle che creano allo Stato maggiori difficoltà organizzative, ove si consideri la persistenza di atteggiamenti preconfezionati e difficilmente superabili.

PRESIDENTE. Anche perché si tratta di uno dei settori verso i quali il cittadino è maggiormente sensibile.

EDILBERTO RICCIARDI, *Segretario del Consiglio nazionale forense*. Certo, si tratta di una materia di « frontiera » sulla quale la legge dovrà sperimentare i suoi effetti.

In definitiva, da un punto di vista generale la valutazione del Consiglio nazionale forense è altamente positiva, soprattutto in considerazione dell'importanza dei principi affermati dalla legge. Tuttavia, siamo consapevoli che per poterne garantire la concreta applicazione andrà ricercato un adeguamento non solo delle mentalità, ma anche delle strutture. Per esempio, quando in materia di autocertificazione o di documentazione di situazioni di fatto esistenti presso altre amministrazioni si fa carico all'amministrazione presso la quale viene presentata l'istanza da parte del cittadino non di chiedere certificazioni, ma di richiedere presso l'altra amministrazione la sussistenza di determinati requisiti, si introduce di fatto una previsione la cui concreta attuazione presupporrebbe l'esistenza di collegamenti telematici tra le varie amministrazioni. Non si può pretendere, per esempio, che il comune di Canicattì, in assenza di una rete di collegamento telematico con i comuni di Tolmezzo o di Pordenone (dal quale io provengo), possa acquisire in breve tempo una serie di certificazioni da questi ultimi. Da qui la necessità di un adeguamento delle strutture burocratiche dello Stato.

Nei confronti di questa legge gli avvocati tengono una posizione di attesa e di speranza, poiché essa apre loro un'immensa serie di attività di carattere professionale.

Come affermiamo ormai da molto tempo, la funzione essenziale dell'avvocato è quella di giurisperito del cittadino, cioè di colui che deve rendere noto il contenuto delle leggi e mettere gli individui in condizione di esercitare i loro diritti in modo più completo ed efficace.

Per quanto riguarda gli aspetti tecnici cedo la parola all'avvocato Sanino.

MARIO SANINO, *Componente del Consiglio nazionale forense*. Gli apprezzamenti

che sto per esporre sono stati espressi da più parti e soprattutto dagli studiosi che hanno cominciato ad interessarsi alla materia.

Vi sono tre ordini di considerazioni. In primo luogo voglio sottolineare come, anche se sembra paradossale, nei confronti di questa legge siano emerse due posizioni contrapposte; recentemente, nel corso di uno dei numerosi convegni dedicati a questa materia, si sono fronteggiati coloro che sostenevano che in realtà la nuova legge non è ancora entrata in vigore perché mancano gli strumenti per applicarla e coloro che invece affermano che si può applicare già adesso. Come spesso accade, la ragione sta nel mezzo. Non vi è dubbio che per quanto riguarda le questioni disciplinate dai titoli IV e V in materia di semplificazione dell'accesso devono essere adottati i regolamenti prescritti dalla legge, ma sembra che la commissione Cassese sia sul punto di finire i propri lavori.

Vi è però una parte della legge immediatamente applicabile, cioè il capo III che disciplina la partecipazione al procedimento amministrativo. A questo proposito, malgrado siano state già emanate cinque circolari, sembrerebbe opportuno un intervento esplicativo dell'amministrazione: nella fase iniziale del procedimento (quella relativa alla comunicazione all'interessato) ed in quella istruttoria (che consente la partecipazione di comitati ed associazioni), infatti, a nostro parere sono insiti dei pericoli. Forse adopero un termine improprio, ma considero pericoloso tutto ciò che può dare luogo ad equivoci.

La legge prescrive che l'inizio del procedimento deve essere comunicato all'interessato: dall'agosto 1990 (data di entrata in vigore della legge) non ho visto alcun procedimento iniziare con tale modalità. Ritengo, pertanto, che si sia dato luogo a procedimenti illegittimi. È evidente però che, se si prescrive come obbligatorio questo avviso di garanzia, nell'atto di iniziativa deve essere descritto in modo dettagliato lo strumento con cui l'inizio del procedimento deve essere comunicato, altrimenti a mio parere questo

è illegittimo. Tutto ciò è molto pericoloso perché si corre il rischio di dar vita ad una massa enorme di procedimenti che non supereranno il sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

Il secondo aspetto su cui vorrei richiamare l'attenzione è l'articolo 9, che consente la partecipazione al procedimento di associazioni e comitati. In proposito esprimo un giudizio personale, ben sapendo che possono esservene altri contrapposti: ritengo questa norma gravemente pericolosa poiché ad essa consegue, per un principio acquisito della giurisprudenza secondo il quale qualsiasi partecipazione al procedimento deve godere della corrispondente tutela in sede giudiziaria, che qualsiasi associazione o comitato che attraverso un atto di iniziativa partecipino al procedimento possono impugnare il provvedimento adottato dall'amministrazione.

Mi rendo perfettamente conto che questa affermazione deve essere ancora verificata e valutata, tuttavia la giurisprudenza è su queste basi. Tutte le volte che nel procedimento viene acquisito un interesse, e si ritiene che ciò non sia stato valutato nel provvedimento finale, colui che ha partecipato al procedimento ha la possibilità di impugnarlo. Francamente ciò appare estremamente difficoltoso, poiché attraverso un sistema di giustizia amministrativa rigido, collegato all'individuazione delle situazioni giuridiche soggettive tutelate, ci troviamo di fronte alla possibilità di una sorta di azione popolare (mi scuserete l'uso improprio dei termini). Ritengo pertanto che questa norma dell'articolo 9 debba essere aggiustata o quantomeno interpretata in maniera più puntuale.

È vero che tale articolo fa riferimento ad associazioni o comitati ai quali possa derivare un pregiudizio, per cui si potrebbe sostenere che sono abilitati a partecipare all'azione soltanto coloro che si trovano in questa situazione, ma mi permetto di obiettare che si tratta di una dizione piuttosto generica, poiché qualsiasi associazione in teoria potrebbe giustificare un pregiudizio da un'iniziativa adottata dalla pubblica amministrazione.

Direi pertanto che per quanto riguarda l'architettura generale, come è già stato sottolineato, soltanto una parte della legge può essere immediatamente operante, cioè il capo I, che in fondo non fa altro che riproporre principi acquisiti dalla giurisprudenza (come, tra gli altri, quello sull'obbligo della motivazione) e il capo III relativo alla partecipazione del cittadino. Gli altri capi della legge verosimilmente dovranno essere applicati quando verranno adottati i regolamenti delle amministrazioni e sarà terminato il lavoro delle commissioni previste dalla legge.

In relazione alle parti della legge che sono immediatamente applicabili, due punti necessitano di una attenzione interpretativa da parte dell'amministrazione: la fase dell'iniziativa, laddove è disciplinata la comunicazione al privato del procedimento, e la fase istruttoria, dove è consentita la partecipazione al procedimento di associazioni o comitati la cui individuazione non è stata operata in maniera puntuale dal legislatore e che potrebbe dar luogo ad inconvenienti in sede di tutela e in sede giudiziaria.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Sanino.

GIOVANNI FERRARA. Sono molto grato agli avvocati che sono intervenuti anche per il modo con cui hanno impostato la questione. L'avvocato Ricciardi sottolineava che la legge n. 241 ha determinato e determina attese e speranze da parte dell'ordine forense, ma ci attendiamo e ci auguriamo qualcosa di più da parte dei giurisperiti.

Lei stesso, avvocato Ricciardi, ha fatto riferimento ad una « resistenza » da parte della pubblica amministrazione usando termini molto cauti, rispettosi ed attenti a non urtare suscettibilità. In quanto deputato, ritengo di potermi esprimere con maggiore libertà (lo farei ugualmente, ma ho l'opportunità di farlo a ragion veduta), quindi più che di resistenza, parlerei di sabotaggio da parte della pubblica amministrazione,

per ovvie ragioni. Questa legge, infatti, tende a ridurre il potere improprio che la pubblica amministrazione ha acquisito in oltre cento anni nel nostro paese, un potere che nulla ha a che fare con i principi di legalità, con l'interesse pubblico, ma coinvolge l'interesse della burocrazia. Ed allora – ripeto – ci aspettiamo qualcosa di più dagli avvocati del Consiglio nazionale forense; ci aspettiamo un'azione volta a far sì che questa legge possa essere applicata a fronte dell'interesse della burocrazia a non vedersi annullati i provvedimenti o, aspetto ancor più preoccupante, dell'omissione di atti d'ufficio. Come legislatori ci aspettiamo da parte dei destinatari, anzi dei titolari di questa legge una azione volta a far sì che questa situazione muti.

In quarant'anni di esperienza repubblicana i principi costituzionali sono stati inattuati per varie ragioni: non vi è mai stata una riforma della pubblica amministrazione, ma soprattutto i cittadini di questa Repubblica non sono stati posti nella condizione di agire per il riconoscimento concreto, non astratto, dei propri diritti.

Pongo allora un quesito che vuol essere anche una sollecitazione. Perché, professor Sanino, non si utilizza l'ipotesi, più che fondata, cui lei si riferiva, cioè la conseguente illegittimità dell'atto amministrativo quando, per esempio, l'iniziativa non è stata debitamente e legalmente comunicata? Se non si agisce in questi termini, se il cittadino non fa in modo che l'amministrazione sia costretta a riconoscere i propri diritti, a mio avviso la legge non può essere applicata.

Ritengo, cioè, che il diritto del cittadino debba essere esercitato fino al punto da mettere in crisi la pubblica amministrazione, che altrimenti non sarà mai riformata. Penso inoltre che dal basso, oltre che dal legislatore, debba essere adottato lo strumento adeguato per riformare la pubblica amministrazione, anche perché non esiste altra via per riconoscere un diritto se non quella di esercitarlo fino in fondo, con tutte le conseguenze che ne derivano.

Fino a quando la pubblica amministrazione non sarà costretta a riconoscere un diritto, esso non sarà mai riconosciuto; sappiamo quanto la giurisprudenza amministrativa abbia dovuto faticare negli anni per far sì che l'interesse legittimo, per esempio, potesse avere una qualche parvenza di situazione giuridica soggettiva, quindi di tutela giuridica. Sappiamo come agisce la pubblica amministrazione quando si trova di fronte ad un interesse legittimo: tende a far sì che esso nulla abbia a che fare con un diritto. Ciò accade soltanto in Italia; in altri paesi, dove il diritto soggettivo è la categoria che comprende quelli che noi chiamiamo gli interessi legittimi, si instaura tra la pubblica amministrazione e il cittadino un rapporto, non dico non conflittuale, ma sopportabile quanto a difesa dell'interesse dei singoli e delle collettività.

Al professor Sanino, che conosco da molti anni, vorrei dire che pur non difendendo la formula legislativa adottata faticosamente per l'articolo 9 (vi è stato un dibattito leale e sereno ma molto serrato in questa Commissione) e pur constatando che non è la migliore possibile, essa è tale da escludere il pericolo di cui si parlava. Il professor Sanino sa meglio di me, anche perché vive la sua esperienza giuridica nel concreto della vicenda giurisprudenziale, che se non vi è questo interesse concreto del comitato, quest'ultimo non ha diritto ad agire. Ciò che non si è ancora formato è un indirizzo giurisprudenziale interpretativo di questa disposizione, il solo capace di creare le condizioni operative ed effettive; sappiamo peraltro che anche i limiti possono essere fissati soltanto dalla giurisprudenza. In altri termini, manca un indirizzo giurisprudenziale in grado di rendere l'azione dei comitati idonea a perseguire i propri interessi e non altri. Se non insisteremo affinché questa formula resti tale, dando luogo a una giurisprudenza interpretativa adeguata agli interessi sottesi, renderemo un cattivo servizio agli interessi oggi diffusi nel nostro paese.

A mio avviso, la speranza più forte è che quegli interessi, che non sono individuali né collegabili al carattere proprietario di un bene, siano perseguibili; sono questi interessi diffusi, che in definitiva attengono ad una valutazione sociale, umana e civile, a divenire nei prossimi decenni sempre più rilevanti per la qualità della vita e nel rapporto con il cittadino.

Il mio auspicio è che gli avvocati utilizzino nel modo più avanzato, adeguato e rigoroso possibile le disposizioni della legge n. 241 – come è noto, qualsiasi legge può interpretarsi come un utensile da impiegare nell'interesse del cittadino e della collettività – per portare avanti quell'opera di civilizzazione che soltanto il diritto può realizzare. Probabilmente dipende più da voi, che non dal legislatore, fare in modo che quel pluspotere acquisito dall'amministrazione in questi quarant'anni, ed anche prima dell'unità d'Italia (realizzata come tutti sappiamo), possa essere eliminato, in modo che essa possa rendere un servizio al cittadino.

DANIELA MAZZUCONI. Anch'io ringrazio, a nome del mio gruppo, i rappresentanti dell'ordine forense per averci illustrato il loro punto di vista sull'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241. Personalmente ritengo che sarà difficile arrivare ad una piena applicazione della legge in questione, dato il rapporto sempre più difficile che si è costituito con la pubblica amministrazione ed il suo apparato generale.

Desidero innanzitutto rivolgere due quesiti al professor Sanino allo scopo di approfondire alcune sue affermazioni rese nel corso di quest'audizione; mi riferisco innanzitutto alla questione del capo III rispetto al quale sono state emanate diverse circolari esplicative, senza tuttavia riuscire a sciogliere alcuni nodi. Egli ha affermato che questo capo potrebbe addirittura contenere qualcosa di pericoloso, nel senso che la mancata previsione di un determinato caso è sempre di per sé un fatto pericoloso. Vorrei quindi conoscere

quali sono le ulteriori indicazioni che egli ritiene di poter fornire per assicurare la piena esplicazione del capo III; è vero che ciò dovrebbe essere compito del Parlamento, ma lo scopo di queste audizioni è anche quello di chiarire i diversi punti di vista. Si tratta ovviamente di un quesito positivo volto ad individuare i cardini interpretativi ed esplicativi da adottare - ripeto - per la concreta applicazione del capo III.

Il secondo quesito riguarda l'articolo 9, anch'esso compreso nel capo III, rispetto al quale sono state sottolineate difficoltà interpretative o, per così dire, pericolosità future. Posto che la formulazione in generale ha una valenza ed un significato estremamente importanti, riferendomi alle osservazioni dell'onorevole Ferrara, vorrei sapere quali sono gli elementi che l'ordine forense ritiene opportuno introdurre per un'interpretazione, la più corretta possibile, dell'articolo 9, che salvaguardi però il principio della partecipazione delle associazioni interessate al procedimento. Quali sono gli elementi che dovrebbero evitare di incorrere in abusi o, come ha detto il professor Sanino, in pericolosità?

Ritengo che se le due questioni fossero ulteriormente approfondite, il contributo finora dato dai rappresentanti dell'ordine forense sarebbe ancora più significativo.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere alcune considerazioni a quelle già formulate dal collega Ferrara, che mi hanno indotto a porre talune domande ai nostri ospiti. Poiché i rappresentanti dell'ordine forense costituiscono il punto terminale più vicino, attento ed in grado di meglio comprendere ciò che coinvolge la platea dei cittadini, portatori di diritti rispetto ai titolari responsabili dell'attuazione della legge n. 241, mi chiedo se, oltre ai ritardi esistenti nella pubblica amministrazione, non esista anche una difficoltà a livello informativo in relazione alle innovazioni introdotte in detta legge. Abbiamo riscontrato peraltro alcune ca-

renze, perché in essa hanno trovato poco spazio i moderni mezzi di diffusione dell'informazione, non esistendo un interesse precipuo dell'amministrazione a diffondere questo tipo di dati. Tuttavia, pur in tale situazione, che non è la più idonea per sollecitare l'attuazione della legge n. 241, vorrei sapere se sono state adottate iniziative che, attraverso il coinvolgimento della vostra categoria, hanno aperto la strada a vertenze di carattere giudiziario per richiamare l'amministrazione al dovere di ottemperare alla legge, o addirittura per dichiarare l'illegittimità di atti da essa adottati senza il rispetto delle prescrizioni legislative.

MARIO SANINO, Componente del Consiglio nazionale forense. Vorrei innanzitutto assicurare che il nostro impegno coinvolge ogni livello, in quanto utilizziamo tutte le possibilità a nostra disposizione, comprese quelle di tipo informativo. In secondo luogo, vorrei far presente che rientra nei programmi a brevissima scadenza del Consiglio nazionale forense l'organizzazione di un convegno di studi sulla legge n. 241 per analizzarla più sul piano operativo, che non su quello scientifico ed accademico.

Un altro importante impegno è quello di carattere professionale, nel senso che chi è abituato a scrivere cartelle da sottoporre all'attenzione dei giudici non trova poi difficoltà a rilevare, quasi si trattasse di una clausola di stile, in via preliminare un vizio di illegittimità per mancata osservanza delle norme di cui alla legge n. 241; quindi, in attesa che vengano pronunciate le prime sentenze, abbiamo già provveduto ad eccepire tali questioni in via preliminare.

Per quanto riguarda l'articolo 9, mi rendo conto di aver fatto ricorso impropriamente al termine « pericoloso » per sottolineare l'incertezza della situazione, e non il fatto che non condivido le conseguenze. Quale sistema potrebbe assicurare una maggiore chiarezza? Innanzitutto, sarebbe necessario specificare almeno il

grado di rappresentatività di queste associazioni o comitati; dobbiamo cioè evitare, per esempio, che tre persone qualsiasi si rechino dal notaio per costituire un'associazione e poi chiedano all'amministrazione...

GIOVANNI FERRARA. Le sembra un'ipotesi facilmente concretizzabile?

MARIO SANINO, *Componente del Consiglio nazionale forense*. No, non mi sembra facilmente realizzabile, ma ho valutato tale ipotesi sotto un'altra prospettiva. Naturalmente, fino a quando non ci renderemo conto della necessità di introdurre un organico sistema di rappresentatività in questo settore, tutte le associazioni avranno la possibilità di partecipare al procedimento.

Ricordo che il fondamento di tale legittimazione è stato individuato da taluni nel pregiudizio recato da alcuni atti ad un interesse concreto ed attuale, che comunque rappresenta una « camicia di forza ». Vi è da considerare, tuttavia, che molte amministrazioni commettono l'errore, a fronte di esposti, comunicazioni e sollecitazioni provenienti da associazioni, di accettare il contraddittorio senza peraltro tenere nella dovuta considerazione i contributi offerti. Penso all'ipotesi in cui ci si trovi ad esaminare un repertorio di giurisprudenza dal quale si evinca che nel corso di un procedimento sono stati ascoltati i rappresentanti di un'associazione, i cui interessi tuttavia non sono stati considerati ai fini della decisione, per cui l'atto finale non risulta motivato sulla base dei rilievi avanzati; in questo caso, il provvedimento potrebbe essere illegittimo. Si tratta di una prospettiva che sinceramente mi spaventa non poco.

Un ulteriore problema che vorrei affrontare — per il quale intendo pronunciarmi nella mia specifica veste di avvocato — riguarda un aspetto già richiamato dal noto rapporto Giannini. La legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, agli articoli 13 e 18, ha attribuito la legittimazione processuale alle associazioni ambientaliste riconosciute mediante uno

specifico provvedimento emanato dal ministro dell'ambiente. Non intendo entrare nel merito di tale previsione, ma non posso fare a meno di indicare gli inconvenienti che potrebbero derivare dalla sua applicazione. Infatti, le associazioni ambientaliste, in seguito al riconoscimento della legittimazione processuale e della possibilità di impugnare provvedimenti amministrativi davanti al giudice competente, di fatto possono agire senza essere vincolate ad alcun termine. Al contrario di quanto accade per gli altri soggetti legittimati, per i quali è prevista la possibilità di esperire i mezzi di impugnazione entro 60 giorni dalla piena conoscenza della pronuncia giudiziale, le associazioni ambientaliste possono proporre ricorso, per esempio contro un progetto approvativo di una infrastruttura pubblica, anche dopo un anno dalla relativa pronuncia, sostenendo di esserne venuti a conoscenza in ritardo.

GIOVANNI FERRARA. Si tratta indubbiamente di un problema serio.

MARIO SANINO, *Componente del Consiglio nazionale forense*. Sì, anche perché l'impugnazione di un provvedimento potrebbe essere proposta, per esempio, in presenza di un'occupazione d'urgenza, creando notevoli problemi sotto il profilo della certezza del diritto. Pertanto, se si vuole riconoscere la possibilità di contestare il comportamento dell'amministrazione ai comitati ed alle associazioni, è necessario che questi ultimi vengano posti sullo stesso piano degli altri soggetti legittimati.

In sostanza, se il privato è tenuto a rispettare il termine di 60 giorni dal momento della piena conoscenza della pronuncia giudiziale, è necessario che lo stesso vincolo venga esteso anche alle associazioni ed ai comitati, ai quali viene riconosciuto un diritto di impugnativa che può determinare effetti devastanti, dal momento che, come tutti sappiamo, i provvedimenti amministrativi conformi alla legge sono davvero pochi. In questo senso richiamo la pericolosità di talune

disposizioni, che potrebbero determinare effetti negativi sia nei confronti dei cittadini sia sotto il profilo dell'economia nazionale.

Tra l'altro, può accadere che taluni provvedimenti, per esempio quelli approvati di una infrastruttura pubblica, non vengano pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale*; pertanto, se in relazione all'articolo 9 della legge n. 241 si riconoscono alle associazioni ed ai comitati forme di legittimazione processuale, si dovrebbe prevedere un meccanismo in base al quale vincolare a precisi termini temporali l'eventuale attività in giudizio, imponendo altresì la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* di tutti i provvedimenti a carattere generale.

GIOVANNI FERRARA. Condivido le considerazioni testé svolte dall'avvocato Sanino. Io stesso ho smesso di fare l'avvocato perché ossessionato dalle disposizioni concernenti la fissazione di termini. La questione sollevata è seria e dovrebbe essere approfondita in modo adeguato, per evitare che un diritto sancito in modo pieno e significativo possa essere vanificato per il solo fatto di non essere collegato ad alcuna condizione.

EDILBERTO RICCIARDI, *Segretario del Consiglio nazionale forense*. Desidero richiamare l'attenzione della Commissione sull'importante problema rappresentato dalla mancata diffusione della conoscenza della legge, sottolineando come a tale proposito abbia « congiurato » anche la data della pubblicazione del provvedimento sulla *Gazzetta Ufficiale*. Ricordo, infatti, che tale pubblicazione è avvenuta il 7 agosto; in pratica, si tratta di una legge « estiva » per la quale anche la diffusione di conoscenza assicurata dagli organi di stampa è caduta nella generale disattenzione dell'opinione pubblica.

Ciò nonostante, la categoria degli avvocati ha recepito in pieno l'importanza della legge n. 241, tanto che essa ha costituito oggetto di discussione non soltanto nell'ambito di convegni tra studiosi,

ma anche nei nostri recenti congressi nazionali dai quali sono emersi interessanti richiami e pertinenti osservazioni. Come già accennato dal collega Sanino, il Consiglio nazionale forense, oltre ad aver redatto un documento volto a richiamare l'attenzione di tutti i consigli periferici dell'ordine sull'importanza di questa legge e sulla necessità di sollecitare i singoli professionisti ad utilizzarla come strumento operativo, ha in programma di organizzare un convegno a livello pratico al fine di agevolare l'informazione conoscitiva sulle disposizioni contenute nel provvedimento.

Vorrei ora riferirmi ad un'interessantissima considerazione formulata dall'onorevole Ferrara, relativa alle potenzialità che la legge offre all'avvocato di partecipare all'adozione di un atto amministrativo giusto. Al riguardo una recente dottrina in materia di ordinamento professionale forense ha posto in evidenza la funzione sociale dell'avvocato, da esplicarsi proprio attraverso la partecipazione al procedimento e mediante l'impugnativa dell'atto amministrativo, facendo emergere la possibilità per l'avvocato di concorrere all'emanazione di atti amministrativi legittimi. Si tratta, tra l'altro, di una dottrina consolidatasi in epoca precedente all'emanazione della legge. Si sostiene, in particolare, che soprattutto attraverso l'impugnativa per eccesso di potere, l'avvocato abbia la possibilità di concorrere al corretto atteggiarsi della pubblica amministrazione.

La legge n. 241 ci offre uno strumento ulteriore e maggiormente chiaro ai fini dello svolgimento di tale funzione, che tra l'altro rappresenta una delle indicazioni programmatiche di fondo dell'ordine forense, per la quale ci siamo battuti nell'ambito dei nostri recenti congressi. L'auspicio e le sollecitazioni contenuti nel provvedimento si rivolgono quindi ad un ambiente predisposto e già indirizzato a tale prospettiva. Sotto questo profilo ritengo di poter senz'altro assicurare il nostro impegno ai fini dell'applicazione della legge.

In altre occasioni ho dichiarato che l'esame di questo provvedimento mi provoca sensazioni analoghe a quelle che ho avvertito di fronte alla nuova disciplina in materia di processo penale, trattandosi di una legge approvata senza che gli operatori si rendessero conto delle notevoli innovazioni di principio che il nuovo ordinamento andava introducendo. Così come per le nuove norme in materia di processo penale si registrano resistenze in sede di applicazione da parte di coloro i quali si sono visti limitati nell'esercizio di determinati poteri, anche per la legge n. 241 ritengo si possa correre lo stesso rischio. Vi è quindi la necessità di un lungo lavoro metodico, ma soprattutto di un impegno determinato in sede di applicazione dei principi sanciti. Gli avvocati, in quanto difensori dei diritti dei cittadini, non possono non considerare di avere a disposizione, con questa legge, un'arma ulteriore per l'esercizio di questa funzione.

PRESIDENTE. A nome della Commissione, ringrazio i nostri ospiti per l'interessante contributo fornito. Noi abbiamo, per così dire, l'orgoglio di aver contribuito in maniera determinante all'approvazione di una legge che anche voi avete definito estremamente avanzata. Il senso dell'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo e della richiesta di collaborazione che vi abbiamo rivolto è appunto finalizzato a far sì che la società, nelle sue diverse componenti ed articolazioni, contribuisca a recuperare il distacco, sicuramente esistente, tra il livello avanzato al quale si pone questa legge e la maggiore arretratezza che si registra invece nel grado di operatività delle strutture dell'amministrazione e nella consapevolezza dei diritti da parte dei cittadini. Vi ringrazio ancora per le vostre dichiarazioni di impegno e per il notevole contributo che ci avete offerto.

La seduta termina alle 16,55.