

10

SEDUTA DI MARTEDÌ 23 APRILE 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17,20.

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

Audizione del presidente della Confederazione italiana esercenti attività commerciali, turistiche e dei servizi (Confesercenti), dottor Gianluigi Bonino.

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 presidente della Confederazione italiana esercenti attività commerciali, turistiche e dei servizi, dottor Gianluigi Bonino che è accompagnato dal responsabile dell'ufficio legislativo della Confesercenti, dottor Gaetano Orrico.

Siamo grati ai nostri ospiti, ai quali rivolgiamo un cordiale saluto, per aver aderito prontamente al nostro invito. Il presidente Bonino conosce le ragioni per le quali stiamo svolgendo un'indagine conoscitiva sull'attuazione della legge n. 241 (in quanto ad esse si accenna nella lettera con cui lo abbiamo invitato), nonché le preoccupazioni della nostra Commissione relative alla scarsa disponibilità dimostrata da vari organi, non solo dello Stato, ad attuare la legge n. 241.

Aggiungo che nel frattempo si è manifestata un'altra inadempienza molto preoccupante, che comincio ora a denunciare

ma che troverò il modo di sottolineare anche in altra sede: la scarsissima disponibilità di comuni e province ad inserire il contenuto della legge n. 241 negli statuti. Ciò rileva la ridotta sensibilità della classe dirigente delle amministrazioni locali alla tematica dei rapporti tra i cittadini e le stesse amministrazioni; speriamo che « il vento cambi » ...

DANIELA MAZZUCONI. Molti comuni stanno già predisponendo i regolamenti per la legge n. 241: l'orizzonte non è così scuro come lo dipinge il presidente.

PRESIDENTE. Ritengo, invece, di dover ripetere il mio giudizio, onorevole Mazzucconi, poiché gli schemi, di cui disponiamo, dei comuni più importanti (che riguardano i quattro quinti della popolazione italiana ed hanno i problemi maggiori, possedendo una macchina amministrativa più complessa) non realizzano né la definizione del responsabile del procedimento, né la fissazione di tempi certi per categorie di provvedimenti, né la partecipazione del soggetto alle fasi del procedimento amministrativo. Mi domando quindi dove il contenuto della legge n. 241 sia inserito negli statuti delle aree metropolitane, o dei comuni capoluoghi di provincia. Purtroppo, è così.

Cedo ora la parola al presidente Bonino.

GIANLUIGI BONINO, Presidente della Confesercenti. Signor presidente, la ringrazio personalmente ed a nome della Confesercenti, che rappresento, per l'invito, al quale abbiamo aderito nella speranza di poter dare anche il nostro contributo al-

l'indagine conoscitiva della Commissione da lei presieduta.

Indubbiamente, la legge 7 agosto 1990, n. 241, che per la prima volta disciplina nel nostro paese le linee fondamentali dell'intero procedimento amministrativo, costituisce, assieme alla precedente legge n. 142, una delle riforme più importanti degli ultimi anni. La nuova legge sembra presentare nel suo complesso più luci che ombre, tenuto conto che l'obiettivo da essa perseguito era di soddisfare due esigenze particolarmente avvertite: quella della partecipazione dei cittadini all'azione amministrativa e quella dell'accesso dei cittadini medesimi agli atti dei pubblici poteri.

La legge, in sostanza, si proponeva di creare quel collegamento tra cittadino e pubblica amministrazione che fino ad oggi è sempre mancato. Infatti, la partecipazione dei cittadini alla vita amministrativa costituisce un problema molto complicato. La previsione di appositi istituti da parte della legge n. 142, unitamente al riconoscimento dell'autonomia statutaria dei comuni e delle province, agevola certamente il compito. Sappiamo tutti, del resto, quale contrasto esista tra le motivazioni per cui si è dato vita alle forme di decentramento amministrativo ed il loro effettivo funzionamento. Sappiamo tutti, per esempio, cosa si debba fare a Roma per ottenere dai competenti uffici comunali l'autorizzazione per un'attività commerciale e quanto costi in termini di tempo, oltre che di denaro.

Anche per tali motivi abbiamo valutato con interesse questa legge, in quanto rappresenta un valido strumento per restituire moralità ed efficienza all'amministrazione e difendere i diritti dei cittadini, anche imprenditori. In particolare, la previsione della partecipazione al procedimento amministrativo delle imprese, di qualsiasi dimensione e settore di attività, siano esse singole o associate, è di notevole importanza. Lo strumento offerto loro dalla legge è significativo, soprattutto se si valuta che le medesime po-

tranno partecipare alla relazione o alla modificazione degli atti generali sui singoli procedimenti amministrativi attraverso documenti e memorie.

Non possiamo quindi, almeno per questo aspetto, che elogiare lo sforzo compiuto dal legislatore, il quale ha mostrato di essere finalmente sensibile alle esigenze di trasparenza dell'azione amministrativa da tempo percepite dalla collettività.

Va tuttavia osservato che il legislatore ha commesso un grave errore di fatto, presupponendo che la pubblica amministrazione versi nelle condizioni ideali per consentire l'immediata applicazione della nuova normativa. Invece, com'è sotto gli occhi di tutti, le strutture burocratiche italiane sono quasi dappertutto obsolete, incapaci di tenere il passo alle odierne evoluzioni tecnologiche, appesantite da decenni di normazione equivoca e poco chiara.

Forse sarebbe stato più giusto inserire la legge n. 241 in un provvedimento più vasto ed organico di riforma di tutta la pubblica amministrazione, dei ruoli e delle professionalità, accelerando quella tendenza, già in atto, di trasformazione degli enti e delle aziende pubbliche in strutture erogatrici di servizi efficienti.

Infatti, non è immaginabile che una riforma di questo tipo possa essere attuata senza un'intensa attività formativa di qualificazione e riqualificazione del personale, senza un ammodernamento delle strutture ed un loro rafforzamento, nonché una migliore distribuzione delle risorse umane nei diversi uffici. Occorrerà, quindi, verificare in concreto l'operatività della nuova normativa, la quale, ancorché collocabile tra quelle di principio, annovera pur sempre disposizioni a contenuto precettivo.

Un aspetto particolarmente importante è quello rappresentato dagli articoli 19 e 20. Essi introducono due istituti del tutto peculiari: il primo si riferisce alla dichiarazione del privato sostitutiva dell'autorizzazione richiesta alla pubblica ammini-

strazione; il secondo ha riguardo al silenzio-assenso alla cui formazione si ricollegano i medesimi effetti, in favore dell'istante, che egli si sarebbe atteso a seguito di un'esplicita e favorevole pronuncia dell'amministrazione.

In sostanza, l'amministrazione, nelle materie che saranno individuate con apposito regolamento, rinnega l'attuale sistema di controllo preventivo per rendersi attiva soltanto in un momento successivo ed eventuale, al fine di verificare in concreto se l'attività iniziata dal privato su semplice denuncia od a seguito del silenzio della stessa pubblica amministrazione abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento giuridico. Non va dimenticato, però, che 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 del destinatario e l'attivazione di tale diritto attraverso l'autorizzazione.

La nostra preoccupazione è che il ricorso indiscriminato al silenzio-assenso, essendo una vera e propria scorciatoia, serva a mascherare l'inefficienza della pubblica amministrazione. In questa materia è perciò necessario avere tempi di esame più lunghi per una corretta applicazione della legge. È dunque necessario chiarire l'esclusione del comparto commerciale dall'operatività degli articoli 19 e 20.

L'applicazione generalizzata delle predette disposizioni al settore commerciale determinerebbe inevitabilmente, infatti, una vera e propria deregolamentazione del comparto con conseguenze inimmaginabili in termini di razionale distribuzione dei punti vendita sul territorio; snaturerebbe e vanificherebbe altresì le finalità della stessa legge n. 426 del 1971 ed ogni serio sforzo di pianificazione sin qui realizzato. Si tratterebbe in altri termini della cancellazione di fatto della legge n. 426, senza peraltro affrontare il problema del commercio in modo organico, complessivo e, cosa ancor più grave, diretto.

Bisogna evitare che il quadro dei rapporti tra cittadini (imprenditori e non) e pubblica amministrazione delineato dalla legge n. 241 introduca nel settore commerciale una cieca liberalizzazione ove dominerebbe, inevitabilmente, la legge del più forte. Poniamo dunque un'esigenza di chiarezza che chiediamo venga soddisfatta.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il presidente Bonino per il suo interessante intervento, ricordo che il nostro ospite, dopo aver espresso in generale un giudizio positivo sui contenuti della legge 7 agosto 1990, n. 241, ha sottolineato l'opportunità di modificare le disposizioni relative al commercio, nel senso di prevedere la non estensibilità a tale settore del meccanismo del silenzio-assenso. Sotto questo profilo il presidente della Confersercenti ha richiamato l'attenzione sul fatto che tale procedura, applicata in via generale ed in presenza di un'amministrazione incapace, impedirebbe la programmazione dei punti di vendita. A tale riguardo potrei osservare che nel momento in cui si parte dall'assunto che l'amministrazione è incapace, il discorso non può che essere unico, a prescindere dalla estensione o meno del meccanismo del silenzio-assenso alla materia commerciale. In definitiva, il problema sollevato dal presidente Bonino non è certo determinato dalla legge n. 241.

MASSIMO PACETTI. Sia pure a livello di prima impressione, ritengo che l'invito rivolto dal nostro ospite risulti difficilmente accoglibile. Desidero ricordare che le disposizioni della legge n. 241 nel loro complesso tendono a « bonificare » in maniera consistente una serie di procedure che comportano, nel migliore dei casi, una perdita economica notevole e, nel peggiore, una serie di situazioni che coinvolgono addirittura i livelli circoscrizionali, come quella di cui recentemente si è occupata la stampa nazionale. Sono convinto che, se rispetto alla vicenda della

quale si sono interessati nei giorni scorsi gli organi di informazione avesse funzionato il meccanismo della legge n. 241, non si sarebbero creati i presupposti per l'ipotesi di reato che ha comportato l'intervento dei carabinieri.

Sulla base di tali considerazioni non riesco a capire quali possano essere i pericoli configurati dal dottor Bonino. Infatti, il silenzio-assenso scatta rispetto a richieste che comunque debbono essere legittime, a fronte delle quali l'amministrazione ha la possibilità di intervenire con il diniego o con la revoca, qualora si tratti di autorizzazioni per le quali sia prevista la semplice comunicazione. Pertanto, non considero fondate, se non in casi limitatissimi, le prospettive di pericolo evocate dal nostro ospite; al contrario, mi sembrerebbe estremamente pericoloso conservare un certo tipo di procedure. Sono convinto, in definitiva, che in relazione alla normativa in esame si debba riflettere sul rapporto tra benefici ed inconvenienti; e ritengo sotto questo profilo che i benefici risultino certamente più consistenti dei lamentati difetti.

GIANLUIGI BONINO, *Presidente della Confesercenti*. Vorrei precisare che abbiamo espresso solo un giudizio

MASSIMO PACETTI. Ho capito perfettamente.

GIANLUIGI BONINO, *Presidente della Confesercenti*. Le perplessità sorgono nel momento in cui si analizzano determinate situazioni. Per esempio, in riferimento a talune autorizzazioni commerciali ci si trova in presenza di ipotesi di contingentamento; è evidente che, nel momento in cui si considerano le previsioni contenute negli articoli 19 e 20 della legge n. 241 con riferimento alla presa d'atto dell'inizio di un'attività commerciale, tale sistema rischierebbe di saltare.

Nella nostra veste di rappresentanti delle categorie commerciali, seguiamo una strategia complessiva sul territorio,

che cerchiamo di concordare con le istituzioni ai vari livelli di competenza e di operatività. Pertanto, ritengo che l'aver espresso un certo tipo di preoccupazione abbia contribuito a chiarire meglio il nostro pensiero ed il nostro spirito, dal momento che abbiamo richiesto una maggiore attenzione su un aspetto che a nostro giudizio riveste una notevole rilevanza.

GAETANO ORRICO, *Responsabile dell'ufficio legislativo della Confesercenti*. Vorrei aggiungere alcune considerazioni all'intervento del presidente Bonino. Anzitutto va segnalato che dal disposto degli articoli 19 e 20 della legge n. 241 si ricava che il commercio nel suo complesso non rientra nella previsione normativa. Pertanto, sarebbe opportuna una esplicitazione al riguardo.

Poiché in particolare l'articolo 20 introduce una differenziazione precisa a tale riguardo, richiamando il contingentamento, si tratterebbe quindi di introdurre elementi di chiarimento, fermo restando che dalla normativa si desume l'esclusione del settore ...

PRESIDENTE. Non è affatto escluso. La disposizione alla quale lei fa riferimento non è astratta, ma puntuale e precisa. Se il contingentamento dei beni esiste ed è consumato, è evidente che l'ipotesi non ricorre. Al contrario, se non è consumato, ricorre senz'altro l'applicabilità della legge.

GAETANO ORRICO, *Responsabile dell'ufficio legislativo della Confesercenti*. Questo va benissimo, dal momento che gran parte del contingentamento è già consumato ...

PRESIDENTE. No, dottor Orrico. Basti pensare al recente « episodio dello slip », che non rappresenta soltanto un fatto di colore. Purtroppo ad incorrere nell'incidente è stata una sola persona, ma chissà quanti sono gli slip in libera circolazione in questa Repubblica !

Tali episodi dimostrano l'esistenza di un taglieggiamento ai danni del povero Cristo che richiede il rilascio della licenza di commercio, anche nelle ipotesi in cui la richiesta rientri nel tetto previsto. Sicuramente la Confesercenti non ha alcuna difficoltà ad ammettere che in queste circostanze sia applicabile la legge n. 241. Ecco perché tra di noi non esiste alcun dissenso.

GAETANO ORRICO, *Responsabile dell'ufficio legislativo della Confesercenti*. Aggiungo un'ultima considerazione per far comprendere l'impegno della nostra categoria per agevolare l'applicazione più possibile corretta della legge. Il nostro sforzo è quello di capire bene sì da poter offrire un contributo efficace.

Un particolare problema riguarda, per esempio, i centri storici. Ricordo che in materia è vigente la legge n. 15, appositamente predisposta a tutela dei centri storici. Se noi consideriamo che, a fronte di un commerciante che apre un negozio nel centro storico, il comune opera una verifica solo *a posteriori*, ci si può agevolmente rendere conto dei danni irreparabili che possono essere arrecati ai centri storici, in violazione di una legge approvata dal Parlamento.

PRESIDENTE. Si tratta di un aspetto sul quale concordiamo tutti; tuttavia, mi chiedo dove sia andata a finire la tutela dei centri storici, non solo e non tanto in rapporto agli esercizi commerciali che, pur non autorizzati, svolgono comunque la loro attività, ma in riferimento alla violenza quotidianamente perpetrata sui valori ambientali e sui beni artistici. Dottor Orrico, lei mi sa dire quale insegna di negozio al centro di Roma rispetta le caratteristiche monumentali dei beni immobili in cui sono allocati gli esercizi commerciali? Se lei me ne citasse uno, sarei davvero felice.

GAETANO ORRICO, *Responsabile dell'ufficio legislativo della Confesercenti*. Non

abbiamo problemi a rilevare questo aspetto. Tuttavia, se lei gira le città dopo la chiusura dei negozi potrà constatare come la situazione sia senz'altro peggiore. Insomma, la vivibilità delle città è un problema complessivo. Nel momento in cui i negozi chiudono, infatti, interi quartieri cessano di vivere.

PRESIDENTE. Probabilmente non ci siamo spiegati bene. Tra l'altro, non vorrei dare la sensazione di una polemica tra la nostra Commissione e la Confesercenti, che noi abbiamo sempre apprezzato molto. Il presidente Bonino, all'inizio dell'odierna *hearing*, sottolineava come la funzione amministrativa sia decaduta dappertutto ed a tutti i livelli nel modo che ognuno conosce. Questa è la vera questione! Le forze sociali sono chiamate a reagire a questo degrado, al quale in primo luogo è chiamata ad opporsi la stessa amministrazione. L'intento del Parlamento, in collegamento con la legge n. 241, va appunto in tale direzione.

A conclusione della odierna *hearing*, nel ringraziare il presidente Bonino ed il dottor Orrico per il contributo fornito, vorrei chiarire che quello che chiediamo ai partecipanti a questa indagine conoscitiva è un contributo attivo per denunciare le inadempienze dell'amministrazione di fronte agli obblighi previsti dalla legge n. 241, non escludendo l'eventuale ricorso agli organi deputati ad intervenire quando le leggi non sono applicate.

Infatti, riceviamo continuamente denunce di singoli cittadini, che vengono trasformate in interrogazioni, in ordine alla mancata applicazione di disposizioni previste dalla legge n. 241. Ad esempio, vi è un piccolo scandalo relativo alla non applicata procedura di autocertificazione. Credo che su tale questione la Confesercenti sia giustamente molto sensibile, come del resto ha rilevato il presidente Bonino. Non vi è amministrazione disposta ad accettare l'idea che in questa Repubblica esista l'istituto dell'autocertificazione. Per tale ragione al cittadino che non ottempera all'obbligo di presentare

certificati, violando la legge, viene negato il diritto di procedere alla presentazione di domande, di istanze o di quant'altro. Di fronte a tale situazione mi chiedo cosa intenda fare la Confesercenti (sempre oberata da numerose richieste di certificazione degli associati) per porre in evidenza la violazione di legge da parte dell'amministrazione. Ritiene eventualmente

opportuno ricorrere ai giudici o alla stampa ?

Nel ringraziare il presidente ed il segretario generale della Confesercenti per aver utilmente contribuito ai lavori dell'indagine conoscitiva, li invito – se lo ritengono – ad inviare alla Commissione una nota più articolata.

La seduta termina alle 17,45.