

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ALFREDO BIONDI

**La seduta comincia alle 15.**

GABRIELLA PISTONE, *Segretario*,  
legge il processo verbale della seduta del  
17 gennaio 2005.

(È approvato).

### **Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Angioni, Aprea, Armosino, Azzolini, Baccini, Ballaman, Berlusconi, Berselli, Gerardo Bianco, Buttiglione, Carra, Cicu, Collavini, Contento, Delfino, Dell'Elce, Dozzo, Fallica, Fini, Galati, Gasparri, Landi Di Chiavenna, Manzini, Maroni, Martinat, Martusciello, Matteoli, Miccichè, Migliori, Montecchi, Osvaldo Napoli, Naro, Paoletti Tangheroni, Pinotti, Piscitello, Possa, Prestigiaco, Ramponi, Rosso, Scarpa Bonazza Buora, Scherini, Selva, Sospiri, Tanzilli, Tremaglia, Urbani, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte e Vietti sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono cinquantacinque, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

**Discussione del disegno di legge: S. 3232 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 280, recante interventi urgenti per fronteggiare la crisi di settori economici e per assicurare la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa (Approvato dal Senato) (5519).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 280, recante interventi urgenti per fronteggiare la crisi di settori economici e per assicurare la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa.

### **(Discussione sulle linee generali – A.C. 5519)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole D'Alia, ha facoltà di svolgere la relazione.

GIAMPIERO D'ALIA, *Relatore*. Signor Presidente, il decreto-legge 29 novembre 2004, n. 280, composto in origine da sei articoli, oltre a quello relativo all'entrata in vigore, è stato ampiamente integrato nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione da parte del Senato, che ha soppresso un articolo ed ha inserito dieci nuovi articoli nel testo del provvedimento

ed un ulteriore articolo, recante la proroga per l'esercizio di una delega, nel disegno di legge di conversione.

In particolare, l'articolo 1 reca una serie di disposizioni a sostegno del settore agricolo, con la previsione di una nuova forma di intervento pubblico a favore delle produzioni interessate da grave crisi di mercato, nonché benefici previdenziali agli agricoltori che ne sono colpiti.

La sussistenza dello stato di grave crisi di mercato è dichiarata con decreto del ministro delle politiche agricole e forestali quando il prezzo medio unitario rilevato dall'ISMEA su base mensile sia inferiore del 30 per cento del prezzo medio unitario del triennio precedente.

Gli imprenditori colpiti possono essere indennizzati accedendo ai benefici compensativi previsti in caso di calamità naturale o eventi atmosferici di natura eccezionale, nel limite delle risorse a ciò destinate e iscritte nel Fondo di solidarietà nazionale.

I medesimi imprenditori possono inoltre beneficiare, fermo restando in ogni caso l'adempimento entro l'anno in cui sono dovuti, della temporanea sospensione degli obblighi tributari e previdenziali, nonché di una remissione in termini in relazione agli obblighi eventualmente scaduti.

Viene altresì stabilito, limitatamente al 2004, il blocco della concessione del credito di imposta per gli investimenti in agricoltura, di cui all'articolo 11 del decreto-legge 138 del 2002, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, disponendosi che le residue risorse siano destinate al finanziamento del contributo statale per la stipula di polizze assicurative per eventi calamitosi in agricoltura.

È inoltre disposta l'assegnazione in favore dell'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) di una somma pari a 17,6 milioni di euro per l'anno 2004, da destinare ad interventi di ritiro dal mercato agricolo volti al riassorbimento della temporanea sovracapacità produttiva e al riequilibrio del mercato. Il Senato ha invece soppresso l'ulteriore assegnazione, sempre alla stessa AGEA, di ulteriori 10 milioni di

euro per il 2004, destinati anch'essi agli interventi strutturali connessi con il ritiro dal mercato agricolo.

Ai sensi del comma 5-*bis* dell'articolo 1, sono attribuiti all'UNIRE (l'Unione nazionale incremento razze equine) 10 milioni di euro per l'esercizio 2005, al fine di consentirgli il completamento infrastrutturale dei servizi che gli sono istituzionalmente assegnati.

Il comma 5-*ter* del medesimo articolo 1 è invece volto a novellare l'articolo 5 della legge 122 del 2001, prevedendo che il commissario *ad acta* nominato dal Ministero per le politiche agricole e forestali in relazione alle attività gestite dalla soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno possa attuare, mediante specifiche convenzioni con l'AGEA, interventi di ritiro dal mercato agricolo, volti al riassorbimento della temporanea sovracapacità produttiva e al riequilibrio del mercato, da inserire nell'ambito del progetto speciale promozionale per la valorizzazione dei prodotti agricoli tipici delle aree interne del Mezzogiorno.

L'articolo 2 reca norme dirette ad anticipare l'erogazione delle agevolazioni per le aree depresse, di cui alla legge n. 488 del 1992, al fine di accelerare gli investimenti e garantire il massimo utilizzo delle risorse comunitarie che cofinanziano la legge.

Il comma 1, in particolare, prevede la possibilità, relativamente ai contributi concessi dalla citata legge a valere sui bandi VIII, IX e XIV, di effettuare erogazioni parziali delle quote di contributo delle quali siano maturate le disponibilità in proporzione alla parte di investimenti effettivamente realizzati, in favore delle imprese i cui programmi possiedano i requisiti di ammissibilità al cofinanziamento dell'Unione europea e che ne facciano richiesta entro il 10 dicembre 2004.

In deroga alla normativa vigente, che prevede che le imprese possano rendicontare le spese sostenute in due o tre quote annuali, subordinando la richiesta di erogazione dei contributi alle banche concessionarie al raggiungimento di quote di investimento predeterminate, tale disposi-

zione consentirebbe pertanto alle imprese beneficiarie di programmi cofinanziati di richiedere, entro il 10 dicembre 2004, l'erogazione parziale delle risorse anche nel caso in cui non abbiano ancora raggiunto l'entità della spesa necessaria per presentare lo stato di avanzamento che permetterebbe l'erogazione dell'intera quota annuale.

Il comma 2 prevede invece la possibilità di erogare una quota finale del contributo comunitario indipendentemente dalla presentazione della documentazione finale di spesa richiesta dalla normativa vigente.

L'articolo 3 interviene sulle controversie riguardanti la soppressa azienda universitaria Policlinico Umberto I di Roma, già oggetto di precedenti decreti-legge, dettando una nuova disciplina dei crediti vantati nei confronti di tale azienda ospedaliera.

L'articolo 3-bis, introdotto dal Senato, modifica la composizione della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul *doping* e per la tutela della salute nelle attività sportive, nonché sul rinnovo delle cariche previste.

L'Assemblea del Senato ha invece soppresso l'articolo 4 del decreto-legge che, al comma 1, recava una norma di interpretazione autentica dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, concernente il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato e, al comma 2, novellava l'articolo 23 del medesimo decreto legislativo, concernente i requisiti per il transito dalla seconda alla prima fascia della dirigenza.

L'articolo 4-bis mira a ricomprendere esplicitamente il CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nelle pubbliche amministrazioni) nell'ambito di applicazione delle norme generali sul pubblico impiego di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001. Il rapporto di lavoro del relativo personale è dunque regolato sulla base dei contratti di lavoro, collettivi o individuali, di diritto privato e, ai fini della contrattazione collettiva, il CNIPA è rappresentato dall'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni). Il comma 2 del medesimo articolo fa

invece divieto di stabilizzare, tramite contratti collettivi di lavoro, i rapporti di lavoro a termine e quelli relativi a personale in posizione di comando, distacco o collocamento fuori ruolo del CNIPA.

L'articolo 5 modifica l'articolo 4, comma 177, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per l'anno 2004) relativamente alla disciplina dei limiti di impegno. In particolare, la novella disposta dalla lettera a) precisa che i limiti di impegno iscritti nel bilancio dello Stato devono intendersi anche come contributo pluriennale per la realizzazione di forniture di interesse nazionale. Pertanto, anche i limiti di impegno relativi alla realizzazione di forniture di interesse nazionale vengono a costituire una deroga alla regola generale introdotta dal comma 177 dell'articolo 4 della legge n. 350 del 2003, per la quale i limiti di impegno a favore di soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche possono finanziare soltanto in misura parziale gli oneri del mutuo da contrarre.

La lettera b) prevede che i contributi, compresi gli eventuali atti di delega all'incasso accettati dall'amministrazione, non possono essere compresi nell'ambito di procedure concorsuali, anche straordinarie.

L'articolo 6 modifica l'articolo 1, comma 9, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito nella legge n. 191 del 2004, recante misure di contenimento della spesa delle amministrazioni pubbliche per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione nell'anno 2004, ai sensi del quale le spese in questione non possono superare nel 2004 la spesa annua media sostenuta nel biennio 2001-2002, diminuita del 15 per cento.

La novella disposta dall'articolo prevede che per i centri di responsabilità amministrativa afferenti ai ministri senza portafoglio il richiamato limite di spesa possa essere superato in casi eccezionali, mediante l'adozione di un provvedimento motivato da parte del ministro competente, ferma restando, comunque, l'inva-

rianza della spesa complessiva nei termini stabiliti dal primo periodo del comma 9.

L'articolo 6-*bis* modifica l'articolo 11, comma 3, della legge n. 137 del 2002, concernente la nomina di diciotto esperti al fine della collaborazione con la Presidenza del Consiglio e con il Dipartimento della funzione pubblica nell'attività di semplificazione normativa ed amministrativa. Ai sensi di tale disposizione, introdotta dal Senato, gli esperti, se appartenenti ai ruoli delle pubbliche amministrazioni, non sono collocati obbligatoriamente, ma possono essere collocati fuori ruolo.

L'articolo 6-*ter*, anch'esso introdotto dal Senato, è volto a modificare l'articolo 32 del testo unico sull'elettorato attivo, stabilendo che le deliberazioni relative alle cancellazioni dalle liste elettorali, conseguenti al trasferimento della residenza dell'elettore da un comune ad un altro, devono essere depositate presso la segreteria del comune nei primi cinque giorni del mese successivo a quello dell'adozione delle stesse, dandone avviso mediante manifesti affissi nell'albo comunale e in altri luoghi pubblici, anziché essere notificati all'interessato entro dieci giorni, come prevede la normativa vigente.

L'articolo 6-*quater* è stato introdotto dal Senato ed è finalizzato ad introdurre una disciplina particolare per le procedure concorsuali di reclutamento della dirigenza presso la Presidenza del Consiglio, che vengono così differenziate rispetto a quelle previste per il resto della dirigenza del pubblico impiego. Le differenze concernono l'accesso e le modalità di svolgimento del corso-concorso selettivo di formazione, espletato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.

Anche l'articolo 6-*quinquies* è stato introdotto nel corso dell'esame da parte del Senato ed è volto a consentire ai comuni di rideterminare il canone per l'installazione di mezzi pubblicitari, sostitutivo dell'imposta comunale sulla pubblicità, ai sensi dell'articolo 62 del decreto legislativo n. 446 del 1997.

L'articolo 6-*sexies*, anch'esso introdotto dal Senato, dispone la graduale assunzione

del personale ammesso con riserva al concorso riservato per dirigente scolastico, indetto con decreto direttoriale del 17 dicembre 2002, che abbia comunque conseguito l'idoneità al corso-concorso e che risulti ulteriormente collocato nelle graduatorie finali del concorso. Tali assunzioni sono subordinate a regime autorizzatorio per le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni, stabilito dall'articolo 39, comma 3-*bis*, della legge n. 449 del 1997.

L'articolo 6-*septies*, introdotto dal Senato, reca disposizioni volte ad orientare il riordino della disciplina di talune professioni (dottore agronomo e forestale, agrotecnico, architetto, assistente sociale, attuario, biologo, chimico, geologo, geometra, ingegnere, perito agrario, perito industriale, psicologo), previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 328 del 2001, con particolare riguardo alla composizione e alla durata degli organi rappresentativi dei rispettivi ordini professionali.

L'articolo 6-*octies*, introdotto dal Senato, reca una ulteriore proroga dal 30 giugno 2004 al 31 dicembre 2005 del termine del periodo transitorio relativo alla liberalizzazione dell'esercizio della professione di autotrasportatore di cose, previsto dall'articolo 22, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 395 del 2000.

L'articolo 6-*nonies*, anch'esso introdotto dal Senato, istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, un fondo per il personale delle Ferrovie dello Stato, con decorrenza dall'anno 2004.

L'articolo 7 dispone sull'entrata in vigore del decreto-legge, mentre l'articolo 2 del disegno di legge di conversione, introdotto dal Senato, proroga al 9 settembre 2005 il termine, attualmente fissato al 9 marzo 2005, per l'adozione di uno o più decreti legislativi per il coordinamento ed il riassetto delle disposizioni in materia di società dell'informazione. La delega in questione è contenuta nell'articolo 1, comma 1, della legge n. 229 della 2003 (legge di semplificazione 2001).

Nel corso dell'esame in sede referente sono stati trasmessi alla Commissione di

merito i pareri favorevoli, con condizioni ed osservazioni, del Comitato per la legislazione e delle Commissioni permanenti IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni), XI (Lavoro pubblico e privato) e XIII (Agricoltura), mentre la VII Commissione (Cultura, scienza ed istruzione) ha espresso parere favorevole con una condizione. Le Commissioni II (Giustizia), IV (Difesa), XII (Affari sociali) e XIV (Politiche dell'Unione europea) hanno espresso parere favorevole.

La I Commissione (Affari costituzionali) non ha approvato alcuna proposta emendativa ed ha licenziato il provvedimento nello stesso testo approvato dal Senato.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**LEARCO SAPORITO, Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica.** Signor Presidente, mi riservo di svolgere alcune considerazioni in sede di replica.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Preda. Ne ha facoltà.

**ALDO PREDÀ.** Signor Presidente, anche oggi ci troviamo di fronte ad un decreto-legge estremamente eterogeneo, che riguarda svariate materie, dal settore agricolo alle agevolazioni per le aree depresse, al policlinico Umberto I, al Centro nazionale per l'informatica, agli organi rappresentativi di ordini professionali, al fondo per il personale delle Ferrovie dello Stato: insomma, c'è un po' di tutto.

Mi limito ad intervenire sull'articolo 1 del provvedimento, relativo agli interventi emergenziali a sostegno delle produzioni il cui prezzo medio unitario sia inferiore al 30 per cento del prezzo medio unitario del triennio precedente. Tale articolo è stato propagandato, strumentalizzato, illustrato da membri del Governo in giro per il nostro paese davanti alla rivolta e alle autoconvocazioni dei produttori agricoli. Il provvedimento prevede meccanismi complessi e scarica sul Fondo di solidarietà nazionale per le avversità atmosferiche gli

interventi di emergenza: tuttavia il fondo in questione dispone di risorse insufficienti ed è caratterizzato da meccanismi abbastanza complicati.

Il decreto-legge non interviene su alcuni problemi di fondo del settore agricolo ed ortofrutticolo. Si tratta di questioni che abbiamo da tempo denunciato nel corso di numerose discussioni svoltesi sia presso la XIII Commissione sia in questa Assemblea. Qual è la strategia del Governo davanti ad una crisi strutturale del settore che colpisce i produttori del nord e del sud e che interessa dalle pesche all'uva da tavola, agli ortaggi, ai pomodori? Qual è la strategia di questo Governo e del ministro Alemanno davanti al disavanzo commerciale del settore, al calo delle produzioni e dei consumi, al crollo dei prezzi all'origine che non coprono i costi di numerose produzioni agricole, all'espianto degli alberi da frutta, ad un'agricoltura che sta profondamente cambiando? Infatti, nel momento in cui si inizia ad espiantare intere produzioni, ci si trova di fronte a un cambiamento quasi epocale del nostro settore agricolo.

Qual è la strategia del Governo davanti all'impovertimento dei nostri produttori agricoli? Ricordo un dato, che ho ripetuto più volte, fornito dall'Eurispes. Tale istituto, analizzando la povertà dei vari settori produttivi, rileva che il 26 per cento delle imprese agricole non raggiunge un reddito di 7.500 euro annui: non preoccupa questo dato? Non ci chiediamo cosa esso significhi? Significa che il settore agricolo è quello che presenta la percentuale di povertà più alta: infatti il commercio è al 16 per cento e l'industria al 10 per cento, a fronte del 26 per cento del settore agricolo.

In sede di espressione del parere della XIII Commissione sul decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, relativo ad interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole, abbiamo sollevato, come gruppo dei Democratici di sinistra, il problema dei rischi di mercato. Il produttore, infatti, è soggetto a maggiori rischi rispetto al passato: oltre al rischio che viene dal cielo (la grandine, il vento), vi è anche quello

costituito dal mercato globale, governato da logiche diverse da quelle tradizionali. In quella sede ho segnalato l'esigenza di regole ed investimenti, nonché di attivarsi a livello europeo per incidere sulla necessaria revisione dell'organizzazione comune di mercato relativa al settore ortofrutticolo. Lo chiedo anche in questa sede: anche per il settore agricolo il livello principale è quello europeo.

Passiamo alle regole.

Oggi, senza regole, senza programmazione, un produttore agricolo, da solo su questo mercato, rischia di essere veramente da solo di fronte ad un mercato europeo e globale che cambia, dove servono conoscenze, analisi, capacità di presenza e di azione continua; e quando parlo di regole, per non rimanere nel vago, mi riferisco alla necessità di garantire, sollecitare e supportare la concentrazione dell'offerta.

Se negli ultimi dieci anni è stata adottata da parte dell'Unione europea la linea dell'aggregazione, noi a questa linea abbiamo risposto aggregando il 25 per cento dei produttori italiani e non sfruttando le risorse comunitarie se non al 25 per cento.

Vi è poi il problema delle filiere, sulle quali vi è una grande confusione: credo, infatti, che bisognerebbe cominciare ad agevolare e supportare quelle costituite dai produttori agricoli e non quelle costituite da una multinazionale o da un capitalista, che investono in agricoltura. Vanno altresì agevolati l'interprofessione e gli accordi interprofessionali, nonché le promozioni sui mercati per produzioni che abbiano come caratteristica la garanzia della tracciabilità e della qualità, e escludo che possa trattarsi di OGM. Noi, infatti, potremo essere concorrenziali sui grandi mercati globali solamente se le nostre *commodity* diventeranno sempre più produzioni di nicchia.

Occorrono regole che semplifichino, che diano efficienza, perché forse nel nostro paese abbiamo un po' di tutto, forse « troppo »: vi sono troppe unioni nazionali, troppe piccole cooperative, troppe associazioni di produttori che non governano il prodotto, mentre dovremmo incidere su

un mercato che ha bisogno di più cooperative di grandi dimensioni, di più associazioni di produttori di grandi produzioni per governare ed incidere sul mercato.

Abbiamo bisogno di accordi con la grande distribuzione, di minore frammentazione aziendale e di più concentrazione, di azioni strutturali per elevare la competitività. Abbiamo bisogno di logistica. I paesi emergenti o quelli che nel settore agricolo erano deficitari dieci anni fa sono usciti dalla loro condizione proprio con la logistica: la Spagna è entrata sui mercati tedeschi portando la frutta, utilizzando l'alta velocità e i tedeschi hanno gradito molto la frutta fresca che proveniva dalla Spagna e non quella conservata proveniente dall'Italia.

Logistica vuol dire, quindi, trasporti, catena del freddo, piattaforme attrezzate. E tutto questo non sempre comporta risorse da spendere. È chiaro, tuttavia che ci vogliono anche investimenti, perché abbiamo la necessità di farli su scelte prioritarie, cioè occorrono risorse finanziarie accanto a quelle dell'Unione europea e delle regioni.

C'è inoltre bisogno di un altro elemento: non tanto del dialogo, come sta facendo questo Governo, ma della concertazione, una grande e continua concertazione con le organizzazioni del mondo agricolo, con le regioni, con l'Europa. In definitiva, noi vi chiediamo di lavorare per la competitività di questo settore, per l'internalizzazione del sistema agricolo ed agroalimentare del nostro paese, perché questo è il grande problema che abbiamo davanti, un problema di competitività in un sistema, il nostro, caratterizzato da sempre da alcune debolezze: l'80 per cento delle *commodities*, l'8-10 per 100 di produzioni biologiche, il 10 per cento di produzioni di alta qualità (DOP, DOC e così via).

Vi è il problema di guardare con attenzione e spirito di conoscenza il grande processo di cambiamento nel sistema agroalimentare mondiale. Le nostre imprese agroalimentari hanno 5 o 6 dipendenti per impresa: potranno competere? Il problema non è quello di competere sui

costi di produzione oppure sui differenziali sociali, che saranno sempre di meno in questa Europa e nel mondo, ma sulla qualità e la tipicizzazione. Vi deve essere la spinta continua a fare sistema, perché solo un sistema si può misurare sul terreno della competitività globale, rappresentando un sistema organico, integrato, internazionalizzato.

Il « pubblico » deve offrire opportunità, sollecitazioni, incentivi; non può essere assente né può delegare altri a fare quanto ad esso compete.

Occorre un nuovo posizionamento del nostro sistema sui mercati tradizionali perché stiamo perdendo terreno molto rapidamente. Occorre inserirsi nei nuovi mercati: occorre una strategia di comunicazione e, soprattutto per il Mezzogiorno, occorre affrontare il grande mercato che — non appena ritornerà la pace — sarà costituito dal Mediterraneo, attraverso il quale potremo « entrare » in paesi la cui economia sta crescendo rapidamente.

Cito un dato: nel 1994, l'Italia deteneva il 4,6 per cento della quota delle esportazioni in tutto il mondo; oggi siamo al 4 per cento e lo 0,6 per cento in meno è una differenza importante! La Banca mondiale rileva che un terzo del commercio internazionale dei prodotti è rappresentato da trasferimenti delle multinazionali tra le varie filiali, mentre un terzo è rappresentato da transazioni tra le stesse multinazionali. Dobbiamo fare i conti con tale mercato.

Ho un'impressione che riferisco con molta tranquillità. Il decreto-legge in esame (soprattutto l'articolo 1) è stato oggetto di incontri, di propaganda, di pubblicità massima. Orbene, si tratta di un tentativo per tamponare la crisi — che c'è — o di qualcosa di più, di un intervento in prospettiva (ad una mia interrogazione il Governo rispose di ritenere che fossero necessarie alcune misure importanti — più o meno, quelle che ho indicato — per arrivare ai mercati)? Si tratta di un tentativo — in mancanza di fantasia o in mancanza della volontà di affrontare gli altri problemi che ho segnalato — o di qualcosa di meno? Davanti allo stato di

grave crisi di mercato che affligge gran parte delle produzioni agricole, mi chiedo, altresì, se il provvedimento sia collocabile nell'ambito della normativa europea (se così non fosse, sarebbe grave). È collocabile nella normativa europea o è in contrasto con essa? Rischiamo di cadere in infrazione a causa dell'articolo 1 del decreto-legge oppure no?

Qualche mese fa, il Governo mi ha risposto che intervenire sulle crisi di mercato avrebbe causato l'apertura di una procedura di infrazione da parte dell'Unione europea. Allora, chiedo a voi, colleghi della maggioranza, ed al Governo se vi sia stata concertazione con la Commissione europea, se qualcuno sia andato a Bruxelles, se vi sia una trattativa in corso, se il contenuto del decreto-legge sia stato esaminato in sede europea. Non vorrei, infatti, che il provvedimento fosse destinato a far parte delle molte promesse che questo Governo fa, ma non mantiene (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo*)!

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Perrotta. Ne ha facoltà.

**ALDO PERROTTA.** Signor Presidente, come di consueto, nelle discussioni sulle linee generali dei provvedimenti al nostro esame, assistiamo ad uno strano « balletto »: a dire dell'opposizione, il Governo sbaglia sempre! Se non ricordo male, questa è la trecentocinquantesima discussione sulle linee generali: mai una volta che l'opposizione abbia detto che abbiamo fatto una cosa positiva!

Viene da chiederlo ai cittadini, a quelli che ci ascoltano: è mai possibile che, in quattro anni, non abbiamo mai fatto una cosa positiva? Mi sembra illogico! Ciò dimostra la posizione strumentale dell'opposizione, che non ha nemmeno il coraggio di riconoscere le cose positive. Eppure, la democrazia è proprio questo: dire la verità, quando una cosa è negativa e quando è positiva. Se uno dice sempre che va tutto male, finisce per gridare « Al lupo, al lupo! », e non viene più creduto.

Per quanto riguarda, invece, la « regolarità » del provvedimento al nostro esame,

ricordo che, proprio in questi giorni, la sinistra ha chiesto un intervento per la crisi del settore FIAT. Non comprendo per quale motivo sia corretto chiedere un intervento per la crisi del settore FIAT, che socializza le perdite, a danno dello Stato, e privatizza i guadagni. Invece, quando interveniamo a favore dei poveri agricoltori che vivono una crisi di mercato (ricordo, al riguardo, una puntata di un programma televisivo dedicata al mercato e, in particolare, ai pomodori pachino di Vittoria, all'uva pugliese e siciliana e a tanti altri prodotti), vi sorge il dubbio se il decreto-legge sia in linea con l'Europa. Ma attenzione! Con il provvedimento al nostro esame ci si occupa soprattutto del settore previdenziale e nessuna Europa può impedirci di intervenire da questo punto di vista. Con il famoso articolo 1 si interviene rispetto alle crisi di mercato e quando il prezzo del prodotto è inferiore al 30 per cento del prezzo medio unitario nel triennio precedente. Perché? Cosa è successo? Purtroppo, i bassi prezzi di mercato dei paesi arabi o dell'Europa dell'Est, nonostante la produzione italiana sia migliore qualitativamente, hanno determinato questo grave problema. Se fosse un semplice aiuto potremmo avere problemi, ma in questo caso c'è soprattutto l'aiuto previdenziale, di cui l'opposizione non ha tenuto conto. L'Europa su ciò non può dirci nulla.

Come uomo del sud mi fa piacere parlare dell'agricoltura del Mezzogiorno. Al riguardo, ricordo che, nell'ambito del progetto speciale per la valorizzazione dei prodotti agricoli tipici delle aree interne del Mezzogiorno, si prevede (comma 5-ter dell'articolo 1) che il commissario *ad acta* possa attivare, attraverso specifiche convenzioni con l'AGEA, iniziative nel settore agricolo. Anche questa iniziativa non può vietarcela alcuna Europa.

In questo provvedimento è stata introdotta una norma importante, vale a dire l'articolo 2, che, per garantire il massimo utilizzo delle risorse comunitarie che cofinanziano la legge n. 488 del 1992, contiene norme necessarie per anticipare l'erogazione delle agevolazioni; al comma

2, si prevede che l'erogazione avvenga indipendentemente dalla presentazione della documentazione finale di spesa (come sapete, l'iter è molto articolato; in questo modo, chi ha presentato la domanda può ricevere prima e nel modo migliore le risorse).

In questi giorni si è parlato tanto degli sprechi per le consulenze, per incarichi e via dicendo. Ho presentato una proposta di legge contro gli sprechi nell'ambito delle consulenze per gli enti locali e per i ministeri. Peraltro, il Governo, intelligentemente, ha posto un limite a tali consulenze ed incarichi (molto al di là rispetto a quello che ho indicato nel mio provvedimento), stabilendo un numero degli incarichi inferiore del 15 per cento rispetto al biennio 2001-2002 (inferiore del 15 per cento rispetto alla gestione del centrosinistra).

Inoltre, si è creato un fondo per il personale delle Ferrovie dello Stato di 8 milioni di euro (quasi 16 miliardi di vecchie lire) per gli anni dal 2004 al 2006. Lunghissima è stata la discussione in Commissione su tale argomento e molte le richieste dei sindacati e dei lavoratori. Finalmente abbiamo istituito il fondo dopo dieci anni di richieste.

Vorrei concludere il mio intervento esprimendo un dubbio sull'articolo 6-*sexies*, inserito dal Senato: credo che avvantaggiare anche chi non ha fatto la domanda, e non possiede i requisiti (almeno io così interpreto questo articolo 6-*sexies*), probabilmente sia un po' esagerato; infatti, se da un lato forse avvantaggiamo anche chi non ha i requisiti, dall'altro svantaggiamo chi li ha.

Questo decreto-legge è un buon provvedimento (io ho citato solo alcuni punti, ma esso contiene tutta una serie di disposizioni interessanti, come, per esempio, quella relativa all'UNIRE). Vorrei invitare per la trecentocinquantanovesima volta l'opposizione ad avere il coraggio di dire — quando faremo la trecentosessantesima discussione sulle linee generali — che almeno qualcosa, di tutto quello che noi abbiamo fatto, delle numerose leggi che abbiamo predisposto, è positivo. Sono tre

anni e mezzo che sentiamo dire che è sempre tutto negativo; colleghi, anche per chi ci ascolta, credo che qualche volta un atto di onestà sia indispensabile.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Bressa. Ne ha facoltà

**GIANCLAUDIO BRESSA.** Signor Presidente, se il collega Perrotta ha la pazienza di fermarsi in aula per qualche minuto, constaterà che il prossimo punto all'ordine del giorno sarà uno di quelli rispetto al quale anche l'opposizione sarà favorevole. Per cui non sia così «cosmicamente pessimista».

Veda, collega Perrotta, il problema però è un'altro. Non si tratta di essere pregiudizialmente contrari: si tratta di verificare che oramai questo Governo e la sua maggioranza puntano a battere ogni record di scorrettezza tutte le volte che si parla di decreti-legge. Questo Governo ha inaugurato — e continua a perseverare — un uso scorrettissimo dello strumento del decreto-legge. All'inizio di questa legislatura consideravamo la cosa un errore umano e, quindi, in qualche modo, se non comprensibile, giustificabile, ma tutte le volte che quest'Assemblea viene chiamata ad occuparsi di un decreto-legge noi verifichiamo sempre gli stessi problemi.

Anche in questa occasione, abbiamo un disegno di legge di conversione che proroga i termini per l'esercizio di una delega. E al riguardo dottrina, giurisprudenza e lo stesso Presidente Ciampi hanno più volte richiamato al rispetto della Costituzione. Ci troviamo di fronte a decreti-legge che sono un esempio straordinario di disomogeneità. Se qualcuno ha ascoltato alla radio l'intervento del collega Preda e il suo, onorevole Perrotta, si sarà fatto un'idea un po' strana di quello che stiamo discutendo oggi; infatti, il decreto reca il titolo «interventi urgenti per fronteggiare la crisi di settori economici e per assicurare la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione», mentre le vostre argomentazioni andavano da una parte all'altra dello scibile umano. Solo per riferirmi al suo intervento, sottolineo

che lei ha parlato di agricoltura, di ferrovieri, di prestiti, a dimostrazione della scarsissima omogeneità di materia affrontata da questo provvedimento.

Vi è una sorta di filosofia «da ultima spiaggia» che caratterizza questo Governo: ogni due o tre mesi c'è un orizzonte che, se non si riesce ad inquadrare, si perde per sempre. Così abbiamo una profusione di provvedimenti che sono dei veri e propri carrozzoni, che ogni singolo ministro carica di masserizie che altrimenti non si saprebbe come portare a soluzione.

Vedete, quando si ha a che fare con un decreto-legge, il riferimento al quale dovremmo tutti attenerci non può che essere la legge n. 400 del 1988, oltretutto, ovviamente, il dettato della Costituzione.

La legge n. 400 del 1988, infatti, pone precisi limiti di contenuto ai decreti-legge; giova, in tal senso, ricordare come detti limiti siano stati richiamati, in una occasione molto precisa, dallo stesso Presidente Ciampi, il quale, proprio in considerazione della valenza ordinamentale della citata legge, ha richiamato Governo e Parlamento ad una rigorosa osservanza dei suoi contenuti.

Molto significativamente, peraltro, l'impostazione sposata dalla legge n. 400 è stata, a mio avviso, recepita in parte da questa Assemblea ed ha originato una prassi. In moltissime occasioni, infatti, si sono ritenuti inammissibili emendamenti tesi ad introdurre, in palese contrasto con la previsione recata dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, norme di delega o, anche, proroghe di termini per l'esercizio di deleghe legislative. Non è un caso che tali evenienze si verifichino sempre nell'altra Assemblea; è sempre il Senato che consente tale uso perverso dello strumento del decreto-legge.

Ma, atteso che l'esame del provvedimento si svolge, ora, alla Camera dei deputati, non sembra inopportuno richiamare il regolamento di questo ramo del Parlamento che, all'articolo 96-bis, menziona indirettamente la legge n. 400 del 1988 quale parametro cui ispirare la valutazione circa il rispetto delle regole di specificità e di omogeneità e dei limiti di

contenuto dei decreti-legge. Tutte previsioni che voi continuate sistematicamente ad ignorare e a violare.

Tutto ciò, onorevoli colleghi, al di là delle questioni già ricordate riguardanti l'agricoltura, i ferrovieri, i presidi e tutte le altre materie che, graziosamente, avete, per così dire, deciso di caricare sui vagoni di questo decreto, ci consente una riflessione più ampia sulle possibili deviazioni che, con il conservarsi di tali prassi, si possono determinare sulla forma di Governo e sul ruolo del Parlamento. Mese dopo mese, tale prassi sembra consolidarsi in maniera viepiù profonda; oggi discutiamo questo decreto; tra qualche giorno, sarà al nostro esame il decreto proroga termini mentre sono trascorse solo poche settimane da quando è stato trattato, in questa Assemblea, il cosiddetto decreto « mille proroghe ». Se continuate in tale atteggiamento, se perseverate in questa prassi che viola le più elementari regole costituzionali del nostro ordinamento, si arriverà ad attribuire al Governo un anormale e abnorme esercizio di funzione legislativa, con evidente pregiudizio per il ruolo di decisione normativa proprio del Parlamento; ruolo che non può in alcun caso essere cancellato.

Secondo la *ratio* dell'articolo 76 della Costituzione, il Parlamento, in settori caratterizzati da particolare tecnicità, decide autonomamente, con il consueto procedimento legislativo ordinario ai sensi dell'articolo 72 della Costituzione, di conferire temporaneamente al Governo l'esercizio del potere normativo.

Nel modo attraverso il quale voi state oramai da tempo procedendo, il Governo esautorava il Parlamento, in quanto riduce al minimo la discussione nella fase istruttoria; può, inoltre, intervenire su deleghe emanate in precedenza senza rispettare la riserva di Assemblea e snaturando la funzione di controllo che potrebbe essere esercitata in maniera più approfondita sia dalla Assemblea sia dalle Commissioni investite della questione.

A tale riguardo, il fatto che voi richiamate, in sede di conversione, i principi ed i criteri direttivi delle deleghe su cui si

interviene — senza, quindi, un'opportuna nuova valutazione del contesto fattuale e normativo venutosi nel contempo a creare — desta sconcerto. Perché si deve ricorrere a questa proroga di termini? Qual è la motivazione? Non è pensabile, proprio perché non siete riusciti ad attuare tali deleghe, che vi possa essere la necessità di ripensare criteri e principi direttivi? Tali dubbi, per il Governo e per la maggioranza, neppure si affacciano alla mente.

Tutto ciò, tuttavia, finisce con l'impoverire, e di molto, l'incisività e la rispondenza della delegazione legislativa agli indirizzi fatti propri dall'Assemblea, con il conseguente rischio di una continua incapacità di attuazione e di frammentarietà della disciplina.

Se a tali considerazioni, poi, ne volessimo sommare altre sul ruolo sempre meno incisivo e sempre più marginale che il Parlamento viene ad esprimere in sede di pareri sui decreti legislativi, le conclusioni potrebbero essere ancora più amare; sarebbero, né più né meno, quelle già tratte qualche mese fa quando affrontammo la vostra ipotesi di riforma della Costituzione.

Noi, non a caso, in quella sede presentammo emendamenti fatti ad immagine e somiglianza di questo uso perverso dello strumento del decreto-legge, di cui voi vi rendete protagonisti da tempo. Infatti, avendo voi instaurato una prassi che aggira il dettato costituzionale e che non tiene minimamente in conto né la legge n. 400 del 1988, né il regolamento della Camera dei deputati, ritenemmo opportuno, allora, che la nuova Costituzione dovesse essere estremamente chiara sull'argomento della decretazione d'urgenza e della delegazione legislativa. Ricordo che, in tale occasione, presentammo una norma che fotografava veramente le vostre scorrettezze e consentiva al Parlamento ed ai governi futuri di non commetterle più.

Quella nostra battaglia, ovviamente, non ebbe alcun successo, ma ciò, onorevole Perrotta, non ci impedisce, tutte le volte che vi comportate in questo modo — pertanto, non vi è nulla di pretestuoso o di pregiudiziale, poiché registriamo semplice-

mente la vostra scorrettezza —, di richiamare l'attenzione, in questa Assemblea, su tale uso perverso dello strumento del decreto-legge. Anche questa volta, infatti, avete superato voi stessi, ed avete per giunta realizzato un'operazione veramente singolare, sulla quale voglio formulare un'ultima osservazione.

Come ha ricordato in precedenza il relatore, onorevole D'Alia, l'articolo 4 del testo del provvedimento originariamente presentato dal Governo, concernente gli incarichi dirigenziali, è stato stralciato nel corso dell'esame svolto presso il Senato. Devo riconoscere che è stato stralciato opportunamente, poiché si trattava di una norma che calpestava la regola stabilita dalle leggi del nostro paese in ordine all'attribuzione di incarichi dirigenziali. Vorrei evidenziare, al riguardo, che era una regola che nasceva dalla necessità di questo Governo e della maggioranza di « promuovere sul campo » persone in qualche modo politicamente affidabili.

Tale disposizione — che, vorrei ribadirlo, ha destato lo scandalo sia di tutti gli addetti ai lavori, sia di coloro i quali comprendono l'abc del diritto amministrativo — è stata opportunamente stralciata dal Senato della Repubblica. A questo punto, tuttavia, avevamo l'occasione di chiarire, una volta per tutte, quali possano essere gli effetti non tanto di norme contenute in un decreto-legge non convertito, quanto di disposizioni che sono state stralciate o soppresse. Ricordo, al riguardo, che abbiamo presentato, in sede di Commissione, una proposta emendativa che consentiva un'interpretazione lineare, dal momento che disponeva che tutto ciò che è stato soppresso o stralciato non può produrre effetti per il futuro.

Vi abbiamo invitato a riflettere su tale questione, ed abbiamo presentato una proposta emendativa che limitava la durata temporale degli effetti che l'articolo 4 del decreto-legge in esame, oggi soppresso, avrebbe prodotto. Vorrei ricordare, tuttavia, che vi siete rifiutati di affrontare questo problema, affermando che, per il momento, il Governo non intende intervenire su tale argomento, lasciando però

intravedere che in futuro, attraverso un ulteriore intervento di legge, sarà possibile porre mano a tale ignominia, che « marmaldescamente » avevate cercato di introdurre con il decreto-legge in esame.

Non vi è andata bene, ma avete deciso di perseverare nell'errore, ed avete rifiutato l'interpretazione corretta che vi avevamo suggerito: questo è il tristissimo epilogo di un tristissimo decreto-legge, che rappresenta il tristissimo prosieguo di una tristissima prassi, che questo tristissimo Governo tristemente impone a questa Assemblea !

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

*(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 5519)*

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore rinuncia alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica*. Signor Presidente, voglio ringraziare il relatore e gli intervenuti, che hanno posto problemi di grande rilevanza, soprattutto con riferimento ai rapporti tra Governo e Parlamento, ma anche in ordine alle modalità di esercizio della potestà legislativa da parte del Governo e del Parlamento.

Devo ricordare che il provvedimento in esame era originariamente costituito da sei articoli ed era omogeneo, perché trattava soltanto alcuni argomenti di grande rilievo: atteneva alla pubblica amministrazione ed alla necessità di intervenire in alcuni settori di crisi dell'agricoltura. Vi erano, poi, alcune norme relative all'Azienda Policlinico Umberto I di Roma, gravata da pignoramenti ed altri procedimenti, con il concreto pericolo che tutte le risorse di tale ente, destinato a salvaguardare la salute delle persone, fossero destinate al pagamento dei debiti contratti.

Il Governo ha, quindi, adottato un decreto-legge conforme ai parametri richiesti dalla legge n. 400 del 1988, in precedenza richiamata. Se il provvedimento fosse stato esaminato in prima lettura in questa Camera, anche in questa sede probabilmente si sarebbero aggiunti alcuni argomenti. La volontà del Parlamento è sovrana; di fronte ad essa il Governo non può far altro che obbedire. Non sono, quindi, colpa del Governo i contenuti ulteriori che il Parlamento ha voluto aggiungere a questa normativa.

Il provvedimento in esame è molto importante perché viene incontro ad esigenze essenziali. È stato ricordato, sia pure negativamente, dall'onorevole Preda —, le cui puntuali e condivisibili osservazioni, di cui lo ringrazio, saranno riferite al ministro competente — il problema dell'armonizzazione delle disposizioni dell'articolo 1 con quelle della legislazione europea. Anche questo decreto-legge, come tutti i provvedimenti che riguardano l'agricoltura, sono stati trasmessi dal ministero a Bruxelles. Bruxelles non ha ancora risposto, ma il Ministero delle politiche agricole e forestali — e ringrazio l'onorevole Perrotta, che l'ha ricordato — ha affermato che non vi sono contrasti con i limiti posti dalla legislazione europea. In ogni caso, abbiamo fatto — come Governo — il nostro dovere, nel segnalare osservazioni in merito; rilievi non ne sono stati posti.

Onorevole Preda, lei sa che quando nel Parlamento di uno Stato dell'Unione è in discussione un decreto-legge, i funzionari di Bruxelles conoscono le procedure e forniscono le risposte necessarie per venire incontro alle necessità di chiarimento. Noi ci troviamo nell'imminenza della scadenza di questo decreto-legge, e finora non ci è stato rivolto alcun rilievo da parte delle autorità di Bruxelles.

Ringrazio l'onorevole Perrotta sia per l'adesione al provvedimento, sia per aver posto un dubbio sull'articolo 6-sexies, che non è stato formulato dal Governo, ma che è di origine parlamentare. Ho interpellato, in merito, il ministero competente e mi è stato assicurato che non vi sono profili

problematici, anzi tale articolo risolve un problema la cui soluzione era da tempo attesa.

All'onorevole Bressa voglio fornire una risposta articolata: certamente i decreti-legge nascono, per un'antica prassi, con argomenti diversi e per soddisfare esigenze differenti. Per ciò che ricordo — ma posso anche sbagliare —, mi sembra che il parametro dell'omogeneità con la legge n. 400 del 1988 non è stato osservato completamente da alcun Governo negli anni successivi all'entrata in vigore della suddetta legge.

Certamente, è auspicabile che vi sia un'armonizzazione rispetto a regole precise, ma in questo caso emerge sempre la sovranità del Parlamento. Non vi è alcuna volontà, da parte del Governo, di esautorare il Parlamento. Quante volte, anche nei dibattiti in Commissione e in Assemblea, tanto alla Camera quanto al Senato, il Governo ha espresso un parere negativo rispetto a talune norme, anche per estraneità di materia o per mancata armonizzazione con il contesto del provvedimento! Tuttavia, alla fine, è sempre il Parlamento che, nella sua sovranità, decide se vi sia o meno tale armonizzazione. Probabilmente, vi sarebbe bisogno di regole più vincolanti; però, ciò non dipende dal Governo, bensì dal Parlamento, che nella sede opportuna potrà adottare regole volte a rendere più spedito e corretto il rapporto fra Governo e Parlamento nella legislazione (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge: S. 1281-B — Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa (Approvato dal Senato, modificato dalla Camera e nuovamente modificato dalla I Commissione permanente del Senato) (3890-B) (ore 16).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già

approvato dal Senato, modificato dalla Camera e nuovamente modificato dalla I Commissione permanente del Senato: Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 3890-B)**

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle ulteriori modifiche introdotte dal Senato.

Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Bressa, ha facoltà di svolgere la relazione.

**GIANCLAUDIO BRESSA, Relatore.** Signor Presidente, credo che con questo atto si giunga alla conclusione dell'iter di un provvedimento molto importante, quale quello concernente le norme generali sull'azione amministrativa. Si tratta di un provvedimento che ha lungamente interessato i lavori del Parlamento nella precedente legislatura (la XIII) ed in quella attuale. Ed è un provvedimento che ha visto, sia nella XIII sia nella XIV legislatura, il concorso di parlamentari della maggioranza e dell'opposizione, con il lodevole ed utilissimo intendimento di scrivere una pagina più moderna per quanto riguarda l'azione amministrativa che così tanta importanza assume nella vita di tutti i giorni per ogni cittadino italiano.

Ciò detto, vengo brevemente ad illustrare le modifiche che, nel corso dell'ultima lettura, sono state apportate dal Senato. Si tratta di modifiche molto limitate e circoscritte, che pertanto ci consentono di immaginare di poter approvare senza alcuna ulteriore modificazione il testo così come licenziato dal Senato.

Veniamo ora al dettaglio. Il Senato ha modificato, rispetto al testo approvato

dalla Camera, il disposto degli articoli 1, 6, 15 e 16. Con riferimento alle modifiche recate alle ultime tre disposizioni (mi riferisco agli articoli 6, 15 e 16), faccio presente che esse sono volte a rendere più funzionale la disciplina complessiva e che sono state introdotte in accoglimento di istanze rappresentate da enti previdenziali ed assistenziali, nonché dal Garante per la tutela dei dati personali.

Altro discorso riguarda l'articolo 1, che mi permetterò di illustrare a conclusione della mia relazione, perché presenta elementi che meritano una più attenta valutazione.

Veniamo ora all'articolo 6 e alle modifiche introdotte dal Senato. L'articolo 6 inserisce l'articolo 10-*bis*, che prevede un nuovo istituto di partecipazione dei privati al procedimento amministrativo, ossia la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza. Qualora l'amministrazione ritenga di non poter accogliere un'istanza, è tenuta ad informare gli interessati, prima della formale conclusione del procedimento, con l'adozione del provvedimento negativo.

La comunicazione viene effettuata per consentire agli interessati di presentare eventuali osservazioni e documenti dei quali l'amministrazione dovrà tenere conto ai fini della decisione finale. Infatti, se l'amministrazione conferma definitivamente il rigetto dell'istanza, deve dare conto delle motivazioni per cui non ha ritenuto di accogliere le ulteriori osservazioni della controparte.

Una clausola finale esclude l'applicabilità delle disposizioni in commento alle procedure concorsuali e, a seguito della modifica introdotta dal Senato, ai procedimenti in materia previdenziale ed assistenziale avviati su istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali. La *ratio* che ha sorretto il Senato nell'introdurre questa modificazione è la seguente: in considerazione della natura fortemente garantista della disposizione, nel caso dei procedimenti in materia previdenziale e assistenziale, la nuova procedura introdotta dall'articolo 10-*bis* potrebbe presentare problemi in termini di funzionalità, soprat-

tutto per gli enti previdenziali, stante la grande quantità di domande che potrebbero essere presentate. In tal caso tale norma, anziché essere a garanzia del cittadino, paradossalmente potrebbe ottenere l'effetto opposto, ossia quello di determinare un appesantimento insopportabile ai danni della celerità delle pratiche, che gli enti previdenziali devono gestire, invece, in tempi che dovrebbero essere i più rapidi possibili. Pertanto, questa modifica introdotta dal Senato è stata pienamente condivisa dalla Commissione affari costituzionali.

Un'ulteriore modifica riguarda l'articolo 15, che sostituisce integralmente l'articolo 22 della legge n. 241 del 1990. Alla lettera *a*) del nuovo articolo 22 viene definito il diritto di accesso, facendo riferimento al diritto riconosciuto ai soggetti interessati di prendere visione dei documenti amministrativi e di ottenerne copia.

L'esercizio del diritto di accesso è circoscritto dal comma 4 alle sole informazioni contenute in documenti amministrativi, con espressa esclusione di quelli che non rivestono la forma di documento, fatto salvo, come precisato nel corso dell'esame del Senato, quanto previsto dal codice in materia di protezione dei dati personali relativamente all'accesso di dati personali da parte della persona a cui i dati si riferiscono. Tale precisazione, che è stata introdotta al Senato su indicazione del Garante per la protezione dei dati personali, è volta a coordinare la disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi contenuta nella citata legge n. 241 con quella del codice sulla *privacy* relativa ai dati personali. Si chiarisce così che resta ferma la disciplina prevista dal codice relativamente al diritto di accesso ai dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono, anche se tali dati non siano contenuti in un documento amministrativo ma detenuti da una pubblica amministrazione in altre forme e con altre modalità.

Rimangono, pertanto, nettamente distinti gli ambiti di applicazione delle due norme. Le disposizioni della legge n. 241 del 1990 valgono per tutti gli interessati e

hanno ad oggetto esclusivamente il diritto di accesso ai documenti amministrativi, mentre quelle del codice riguardano solamente le persone cui i dati si riferiscono, che possono accedere a tutti i propri dati personali in qualunque forma detenuti dalla pubblica amministrazione.

Veniamo ora all'articolo 16, il cui comma 7 affronta la questione della tutela della riservatezza dei dati. La tutela della riservatezza dei dati deve comunque garantire agli interessati che lo richiedono l'accesso ai documenti relativi ai procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per l'esercizio del diritto di difesa o per far valere un diritto in giudizio.

Anche in questo caso si tratta di un principio che era già contenuto nel regolamento di attuazione della legge n. 241 del 1990, il quale sul punto specifica che in questi casi il diritto di accesso va esercitato mediante la visione dei documenti, escludendo, sia pur tacitamente, la possibilità di estrazione di copie degli stessi.

Nel caso di documenti contenenti dati sensibili giudiziari, precisa la disposizione in esame, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e, come è stato specificato nel corso dell'esame al Senato — anche questa è una modifica che condividiamo —, nei termini previsti dall'articolo 60 del citato codice in materia di protezione dei dati personali in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

Si tratta di dati rientranti nella categoria dei dati sensibili e, pertanto, meritevoli di una tutela particolare. Tale integrazione raccoglie un'indicazione del Garante per la *privacy*. Si intende così completare il raccordo con la normativa in materia di protezione dei dati personali, precisando che per il trattamento dei dati sensibili più delicati ai fini della tutela effettiva dei diritti fondamentali della persona, quelli cioè idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, restano le specifiche garanzie previste dall'articolo 60 del codice. In base a tale disposizione, i dati super sensibili possono essere oggetto

di trattamento da parte della pubblica amministrazione quando la situazione giuridicamente rilevante che si intende far valere è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale o inviolabile.

Veniamo ora alla questione più delicata e maggiormente controversa, non tanto per la soluzione data dai colleghi senatori, quanto per la delicatezza dell'argomento che aveva a lungo investito anche i lavori della Camera nella precedente lettura. All'articolo 1 viene introdotto un nuovo comma 1-*bis*, modificato nel corso dell'esame al Senato, che introduce il principio generale in base al quale la pubblica amministrazione agisce secondo il diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente ed esclusivamente nei procedimenti volti all'adozione di atti di natura non autoritativa.

Il Senato, in seconda lettura, ha modificato ancora una volta la disposizione mantenendo l'esclusione, introdotta dalla Camera, del ricorso al diritto privato per gli atti di natura autoritativa e per quelli per i quali la legge stabilisce diversamente, ma tenendo ferma la propria scelta, operata in prima lettura, per il principio dell'obbligatorietà in tutti gli altri casi dell'utilizzo delle norme di diritto privato.

Secondo la relazione presentata dalla Commissione affari costituzionali della Camera a conclusione dell'esame in sede referente, la disposizione esprime la tendenza dell'ordinamento verso il superamento del dogma che storicamente attribuiva all'amministrazione il dovere di agire mediante poteri di imperio ed atti unilaterali. In tal senso, la riforma si inquadra nelle moderne tendenze di privatizzazione volte a ridimensionare le connotazioni pubblicistiche dell'amministrare e si configura non soltanto come una scelta tecnica, ma anche come una scelta culturale-istituzionale volta a privilegiare un modello paritario e non gerarchico nei rapporti tra i cittadini e le amministrazioni. Si tratta del riconoscimento normativo della preferenza, fatti salvi gli espressi divieti di legge, che le amministrazioni

pubbliche operino in via generale attraverso gli strumenti del diritto privato, anche nel perseguimento dei propri fini istituzionali consistenti nella cura concreta degli interessi pubblici ad esse affidati dalla legge. La nuova disposizione non incide, pertanto, sulla natura della funzione amministrativa, che rimane finalizzata al miglior perseguimento dell'interesse pubblico, ma soltanto sulla sua forma, che si esprimerà, in via generale, attraverso i moduli dell'agire consensuale, pur restando assoggettata ai principi di carattere pubblicistico enunciati nel nuovo comma 1 dell'articolo 1 sopra richiamati.

Come ho precedentemente accennato, per il ricorso da parte della pubblica amministrazione agli strumenti del diritto privato si devono verificare due condizioni: non vi debbono essere disposizioni di legge che impongano espressamente la forma pubblica e gli atti posti in essere non devono avere natura autoritativa. La modifica introdotta dal Senato pare essere assolutamente priva di effetti dirompenti come, invece, era stato paventato in sede di prima lettura nelle discussioni che avevano interessato la Commissione affari costituzionali e l'Assemblea della Camera.

Gli effetti di tale modifica apportata dal Senato sembrerebbero essere ulteriormente attenuati alla luce di una recente sentenza della Corte costituzionale, la n. 204 del 2004, che è intervenuta con riferimento al riparto di giurisdizione tra giudice ordinario ed amministrativo così come delineato dalla legge n. 205 del 2000. La logica ispiratrice della legge n. 205 del 2000 muoveva da un duplice, concorrente ma distinto, ordine di considerazioni: il tendenziale superamento del vigente criterio di riparto della giurisdizione fondato sulla posizione soggettiva in favore di un riparto per blocchi di materie, da un lato, e, dall'altro, la concentrazione in un unico giudizio, o comunque dinanzi ad uno stesso giudice, delle controversie sulla lesione della sfera giuridica del cittadino ed il risarcimento del danno.

Ai fini del provvedimento in esame, più che il dispositivo della sentenza n. 204 del 2004 della Corte costituzionale, appare

rilevante il percorso logico e l'iter argomentativo seguiti in tale sentenza, poiché da essi emerge un'immagine dell'amministrazione e del diritto amministrativo che presenta alcuni profili critici. La sentenza n. 204 del 2004 muove dal presupposto che, nella materia dei pubblici servizi, l'amministrazione possa agire come autorità, ovvero con strumenti consensuali. Nel primo caso, la giurisdizione apparterebbe al giudice amministrativo, nel secondo caso al giudice ordinario, atteso che a fronte di poteri autoritativi si configurerebbero sempre interessi legittimi, mentre a fronte di strumenti consensuali sempre diritti soggettivi.

Questa sentenza sembra rievocare una corrispondenza da tempo revocata e messa in dubbio, sia in dottrina sia in giurisprudenza, a fronte della varietà dei poteri amministrativi e delle situazioni soggettive, che non sembra potersi racchiudere nella tradizionale ed ormai superata dicotomia autorità-libertà. La capacità euristica dello schema dicotomico autorità-libertà è stata messa in dubbio proprio in relazione alla complessità dell'azione amministrativa e delle regole che ad essa si applicano, nonché al rilievo di come il diritto amministrativo sia andato via via perdendo i caratteri originari della separatezza, della supremazia e della specialità, a favore di una natura non più solo duale, quanto ormai mista delle regole e degli istituti.

Il *quid proprium* dell'azione amministrativa non potrebbe più essere rinvenuto nella sua natura autoritativa o unilaterale, quanto piuttosto nella necessaria ponderazione di interessi pubblici e privati che caratterizza ogni attività amministrativa. La riaffermazione in termini apodittici, da parte di una sede così autorevole, dello schema basato sulla contrapposizione autorità-libertà e unilateralità-consenso desta, a mio avviso, perplessità, non solo nell'ambito della riflessione scientifica, bensì anche a livello applicativo, in quanto potrebbe condurre ad un'improvvisa reminiscenza e moltiplicazione di poteri autoritativi, al fine di radicare la giurisdizione del giudice amministrativo.

Tutto ciò — anche se detto con una valenza critica, rispetto alla giurisprudenza costituzionale — ci aiuta a capire che è di tutta evidenza che la portata della modifica recata all'articolo 1 da parte del Senato viene fortemente ridimensionata, al punto tale che la stessa riformulazione operata assume un significato diverso e molto meno problematico.

Per questi motivi e per queste considerazioni, credo che l'Assemblea dovrebbe approvare il testo così come trasmesso dal Senato, per consentire nei tempi più rapidi possibili di licenziare questo provvedimento, che è sicuramente molto atteso non solo dagli operatori del diritto amministrativo, ma anche dai cittadini, i quali vedrebbero chiaramente semplificata l'azione amministrativa. Spero pertanto che questo auspicio possa trovare un pieno riscontro da parte dell'Assemblea.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**LEARCO SAPORITO, Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica.** Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziare l'onorevole Bressa per la sua relazione dotta, precisa e puntuale. Gli onorevoli Bressa, da una parte, e Bassanini, dall'altra, hanno dato un contributo significativo nell'affrontare questa normativa, che a mio giudizio è uno dei provvedimenti legislativi dei quali questa legislatura potrà vantarsi, dato che il tema dell'accesso ai documenti e della revisione dell'azione amministrativa è molto sentito dall'odierna società civile. Infatti, fino ad ora i principi giuridici in qualche modo favorivano lo Stato nei confronti del cittadino singolo ed imprenditore.

Questa legislatura si caratterizzerà dunque anche per lo sforzo, che dopo tre anni sta per giungere al termine, a seguito di un lavoro intelligente di raffronto, non soltanto da parte dei rappresentanti del Parlamento, bensì anche da parte della dottrina amministrativa, che ha fornito un suo contributo nel corso delle audizioni che sono state svolte. Ringrazio inoltre l'onorevole Bressa anche per aver usato