

V. PARISIO, *I silenzi della Pubblica Amministrazione. La rinuncia alla garanzia dell'atto scritto*, Giuffrè, Milano 1996. Un volume di pp. XII-290.

Il silenzio della P.A., nella sua triplice dimensione di silenzio - inadempimento, diniego ed accoglimento -, è tema ben noto ed approfondito dalla nostra dottrina amministrativistica. Sebbene dunque il libro di Vera Parisio si inserisca in un filone di ricerca che vanta contributi fondamentali di autorevolissimi studiosi, esso merita comunque sicura attenzione perché rappresenta il più recente ed impegnato tentativo di stringere, alla luce degli ultimi dati normativi ed in particolare della legge n. 241/1990, in un quadro concettuale unitario le tre tipologie di silenzio menzionate (cui l'autore aggiunge anche il silenzio endoprocedimentale). Questo richiamo all'ordine, in un momento in cui si avverte una certa tendenza a settorializzare lo studio del silenzio in relazione ai suoi diversi caratteri, è importante perché non c'è dubbio che questo fenomeno, al di là delle differenti forme in cui si manifesta, rappresenti sempre e comunque un momento di arresto dell'esercizio della funzione amministrativa e dunque finisce per intercettare non soltanto il problema della doverosità dell'azione, ma anche quello della qualità della medesima in quanto, come l'autore ha cura di precisare già nel titolo, il silenzio o, per meglio dire, i silenzi rappresentano una rinuncia alla garanzia dell'atto scritto e di conseguenza una rinuncia a tutto ciò o ad una parte di tutto ciò che sta prima di questo atto.

La rinuncia alla garanzia dell'atto scritto, espressione che nel realizzare un felice accostamento tra concetti evoca immediatamente al lettore i termini del problema, rappresenta l'ordito di base intorno al quale si dipana la ricerca. Una ricerca che non muove, nell'analizzare le problematiche del silenzio, né dal cittadino e dalle sue esigenze di tutela né dall'interesse pubblico e dalle sue ragioni. L'autore, infatti, privilegia deliberatamente un percorso, per così dire, oggettivo che parte dai principi generali e dalla loro analisi e finisce per ricostruire la vicenda del silenzio alla luce dei risultati di questa analisi, innestando di volta in volta le tematiche connesse al rapporto tra interessi dei cittadini e interesse pubblico. Naturalmente si può discutere anche a lungo sulla opportunità di questa scelta e chiedersi se, ad esempio, anche in considerazione della sempre più marcata tendenza a recuperare una posizione più 'forte' del cittadino nei confronti della P.A., non sarebbe stato preferibile adottare una strategia di ricerca guidata da questa considerazione. Tuttavia è certo che, una volta assunta una diversa prospettiva, l'analisi che ne consegue è coerente e consenziale.

Ed infatti l'autore parte correttamente dal dato costituzionale e, più precisamente, dall'art. 97 e dal buon andamento, interpretato nella duplice dimensione di concetto che fissa un principio strettamente giuridico (consistente nella equilibrata ponderazione di tutti gli interessi in gioco) e di concetto che fissa un principio, anch'esso giuridico, ma di contenuto tecnico-economico (consistente nell'ottenimento del massimo risultato con il minimo impiego di risorse). E dal dato costituzionale così ricostruito, nel quale si avverte l'adesione alla lezione di alcuni illustri autori che nel corso degli anni Sessanta hanno analizzato il buon andamento in una prospettiva volta a considerare inscindibilmente legate la dimensione organizzativa della P.A. e quella dell'azione, l'autore fa discendere alcune puntuali considerazioni sul fenomeno del silenzio e sulla sua, a volte

problematica, intersezione con questo dato. Nel caso di silenzio-accoglimento infatti, se la logica che ad esso sembra sottesa – e cioè quello di rendere più rapida, snella ed efficiente l'azione del cittadino – pare in sintonia con il significato tecnico-economico del principio di buon andamento, altrettanto non può forse predicarsi in relazione al suo significato tecnico-giuridico in quanto l'operare dell'istituto sembra escludere una compiuta ponderazione degli interessi in gioco. Il discorso può essere ripetuto, e viene ripetuto, con riferimento ai casi di silenzio-inadempimento e di silenzio-diniego per i quali si pone un analogo problema, in quanto – dovendo l'eventuale tutela del cittadino nei confronti di questi silenzi transitare sempre e comunque attraverso il momento processuale – si verifica, se al processo viene dato anche un significato di indice di non efficienza dell'azione amministrativa, una violazione del buon andamento nella sua dimensione tecnico-economica.

Il fenomeno del silenzio viene poi valutato e misurato alla luce della legge n. 241/1990, che pure del silenzio fa largo uso. In questo caso, a venire in rilievo sono i due principi della certezza del tempo di conclusione del procedimento e della garanzia della necessità di un provvedimento espresso, entrambi chiaramente ed esplicitamente posti. E, di fronte a queste previsioni, l'autore non può non trovare conferme in ordine alla propria tesi circa la problematicità del fenomeno del silenzio e la sua capacità di entrare in contrasto o in conflitto con alcuni principi generali.

Una volta chiarito ciò, l'indagine procede attraverso una accurata analisi dei diversi silenzi della P.A.: il silenzio-rigetto nei ricorsi gerarchici, il silenzio-inadempimento, il silenzio-accoglimento, il silenzio connesso ai casi di denuncia di inizio di attività introdotti dalla legge n. 241/1990, il silenzio endoprocedimentale analizzato nella duplice prospettiva dei rimedi (istituti di semplificazione) posti dal legislatore e dei limiti della loro utilizzabilità in relazione a quei procedimenti in cui risultano coinvolti interessi di particolare rilievo anche costituzionale (ambiente e salute). Non manca poi un interessante capitolo dedicato al problema del rapporto tra inerzia e responsabilità dei pubblici funzionari. Su tutti questi aspetti l'indagine è particolarmente approfondita condotta, come è, sul triplice piano dell'analisi normativa, dottrinale e giurisprudenziale e supportata, come è, da una bibliografia veramente completa.

La conclusione del discorso è coerente con l'analisi svolta. Partita dalla considerazione della non sempre sicura sintonia tra il fenomeno del silenzio e il principio costituzionale del buon andamento, l'autore mostra come a questa conclusione non ci si possa sottrarre, anche alla luce del diritto positivo, sicché, se del silenzio – soprattutto di quello avente natura di accoglimento – non sembra si voglia o si possa fare a meno, esso deve tuttavia occupare, nell'ambito del sistema amministrativo, uno spazio e un ruolo residuali e porsi come una valvola di sfogo per supplire a carenze organizzative e funzionali della P.A. che vanno risolte attraverso altri strumenti, dei quali l'autore fornisce, peraltro, chiare indicazioni.

A conclusione della lettura resta forte l'impressione di avere a che fare con un libro problematico che obbliga a riflettere su alcuni nodi non sempre percepiti nella loro importanza. Due in particolare sembrano essere i pregi del libro. Quello di mostrare come la legge n. 241/1990 costituisca un testo complesso, più di quanto si sia forse pensato al momento della sua emanazione, che necessita non soltanto di un impegno d'analisi notevole, ma anche di letture condotte sulla base di paradigmi innovativi. E quello di mostrare come l'inerzia della P.A. può e deve essere combattuta sul piano della valorizzazione del principio di responsabilità della P.A. stessa e dei suoi agenti, che rappresenta il vero anello mancante o quanto meno debole del nostro sistema amministrativo. E qui forse occorre pensare, oltre che agli strumenti così bene illustrati dall'autore (responsabile del procedimento, difensore civico, danno erariale), anche

all'introduzione di forme di responsabilità, soprattutto di tipo risarcitorio, nei confronti del cittadino per i danni derivanti dal fenomeno dell'inerzia. I tempi probabilmente, grazie anche ai vincoli che provengono dall'ordinamento comunitario, sono maturi, indipendentemente da una riforma legislativa, per percorrere questa strada.

A. ZITO

M. FAMELI, *Diritto alla vita e interruzione volontaria della gravidanza. Una bibliografia specialistica analitica e ragionata*, I. *Dottrina giuridica (1970-1990)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1996. Un volume di pp. 502.

Un tema come quello dell'aborto è di tale complessità da sfuggire a soluzioni univoche, da una parte soltanto, e da chiedere risposte che tengano conto dei diversi valori in conflitto.

La tendenza, rispetto a tale complessità, è quella di non riuscire a contenerla, concentrandosi allora su un solo profilo del tema, assolutizzandolo.

Così le riflessioni del filosofo non tengono quasi mai in conto quelle del sociologo; entrambe ignorano o prescindono dalle problematiche giuridiche, le quali, poi, a loro volta, sono comunque fortemente settoriali e specialistiche: il costituzionalista ragionerà diversamente dal penalista, il quale, a sua volta, interpreta restrittivamente l'apporto della Costituzione, ignorando inoltre profili di tipo diverso, come ad esempio quelli civilistici.

Rispetto a tali prospettive, quella psicologica si pone poi completamente al di fuori, nonostante le forti connessioni anche con le tematiche giuridiche soprattutto di tipo penalista.

Nel volume di Mario Fameli si tenta invece un esperimento del tutto diverso: si raccoglie e si classifica il materiale sul tema 'a tutto campo' mettendolo a disposizione del lettore attraverso schede ragionate che riassumono sinteticamente il contributo dell'opera (si classificano tutti gli scritti in argomento, e non solo quelli di tipo monografico). La raccolta, in questo primo volume, attiene al periodo che va dal 1970 al 1990. Non si tratta, però, di materiale 'bruto', perché l'autore, in un ampio saggio iniziale, mette a disposizione del lettore, anche non giurista (soprattutto attraverso le ricchissime note) il proprio metodo di classificazione e di impostazione del materiale, fornendo così un prezioso e indispensabile strumento di lettura.

L'autore, infatti, ha già distinto per argomenti, e quindi per filoni tematici, il materiale.

Le singole schede, poi, offrono una sintetica, ma completa, descrizione del contenuto del lavoro preso in esame: risulta molto utile, ad esempio, ripercorrere il problema giuridico a partire dalla sent. n. 27/1975 della Corte costituzionale e dai suoi commenti, proseguendo poi con l'elaborazione e la valutazione della legge n. 194/1978, alla luce dei profili costituzionali, e con le successive vicende giurisprudenziali, fra le quali ha particolare valore, anche nell'elaborazione dottrinale, la richiesta di *referendum* abrogativo nei confronti della legge n. 194/1978, ritenuta ammissibile dalla Corte costituzionale con sent. n. 26/1981.

L'impressione che ne risulta, per chi ha affrontato il tema in modo settoriale, secondo un'ottica specialistica, è quella di una straordinaria ricchezza di profili e di prospettive che, pur estranei all'oggetto immediato della propria ricerca, vanno comunque conosciuti, al fine di collocare correttamente il proprio, individuale, apporto.