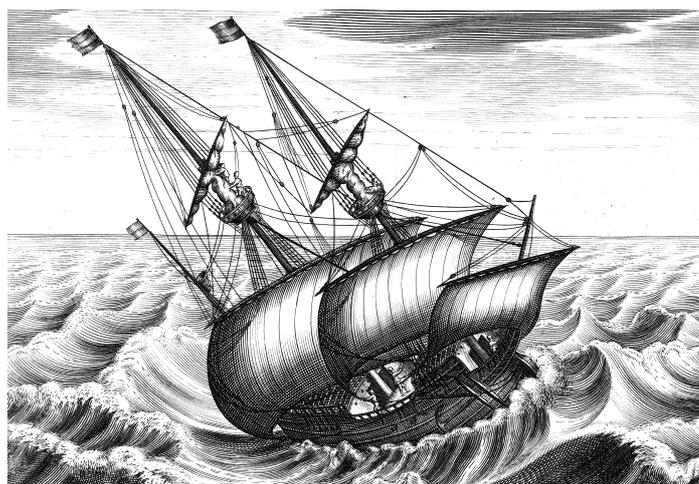


# SEMPLIFICAZIONE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

nella LEGGE n. 69 del 2009

SERVIZIO PER LA QUALITÀ  
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità  
amministrativa e per l'analisi  
d'impatto degli atti in itinere*





## INDICE

Premessa.....	p.	1
Modifiche alla disciplina del ‘taglia-leggi’ (articolo 4).....	"	1
Modifiche alla disciplina dei regolamenti. Testi unici compilativi (articolo 5; articolo 3, capoversi 3 e 4).....	"	8
L'anelito alla chiarezza dei testi normativi (articolo 3, capoversi 1 e 2).....	"	11
Principi e tempi del procedimento amministrativo (articolo 7, comma 1, lettere <i>a</i> ), <i>b</i> ), e commi 2, 3 e 4).....	"	13
Segue: responsabilità della pubblica amministrazione (articolo 7, comma 1, lettera <i>c</i> ).....	"	16
Tempi procedurali e interventi di soggetti diversi dall'amministrazione procedente (articolo 8).....	"	22
In tema di dichiarazione di inizio attività e silenzio assenso (articolo 9, commi 3-6).....	"	23
In tema di conferenza di servizi (articolo 9, commi 1 e 2)...	"	26
Ambito di applicazione della legge n. 241 (articolo 10, comma 1, lettera <i>b</i> ).....	"	27
Deleghe e delegificazioni.....	"	29
Piano industriale per la pubblica amministrazione (articoli 20-45).....	"	30



**Premessa. - Modifiche alla disciplina del procedimento ‘taglia-leggi’. - Modifiche alla disciplina dei regolamenti. Testi unici compilativi. - L’anelito alla chiarezza dei testi normativi. - Principi e tempi del procedimento amministrativo. - Segue: responsabilità della pubblica amministrazione. - Tempi procedurali ed interventi di soggetti diversi dall’amministrazione procedente. - In tema di dichiarazione di inizio attività e silenzio assenso. - In tema di conferenza di servizi. - Ambito di applicazione della legge n. 241. - Deleghe e delegificazioni. - “Piano industriale della pubblica amministrazione”.**

*La legge 18 giugno 2009, n. 69 si intitola: “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”.*

*Ne ha già trattato altro dossier (n. 10), quando essa era ancora allo stadio di disegno di legge all’esame del Senato.*

*L’ampiezza e rilevanza delle modificazioni introdotte nell’iter parlamentare suggeriscono tuttavia di condurre una nuova illustrazione del contenuto, alla luce delle variazioni intervenute.*

*Permane il medesimo taglio espositivo, volto, più che ad una analisi esaustiva del testo, ad una lettura d’insieme, che raccordi i profili della semplificazione e della riorganizzazione amministrativa, da esso perseguiti.*

*Permangono altresì fuori dalla ricognizione qui svolta, le disposizioni in materia di giustizia (di queste, attengono al processo amministrativo o ai rimedi giustiziali verso la pubblica amministrazione, gli articoli 57 e 69 della legge).*

## **MODIFICHE ALLA DISCIPLINA DEL PROCEDIMENTO 'TAGLIA-LEGGI' (articolo 4)**

Il procedimento ‘taglia-leggi’ (destinato a sfociare nell’abrogazione automatica generalizzata delle disposizioni di rango legislativo anteriori al 1970, se queste non siano espressamente sottratte a tale meccanismo) è disciplinato dall’articolo 14, commi 14-24, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Tale disciplina è stata in più parti rivisitata dalla legge n. 69 in commento (suo **articolo 4, comma 1**).

Per agevolare l’illustrazione, vale innanzi tutto riportare *un testo a fronte*, tra disposizioni nuove e le antecedenti.

**Legge n. 246 del 2005****Articolo 14***(Semplificazione della legislazione)**(omissis)*

14. Entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12, il Governo è delegato ad adottare, con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, **nel rispetto dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e secondo i seguenti principi e criteri direttivi:**

a) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita;

b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete;

c) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali **dei cittadini**;

d) identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione;

e) organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse;

f) garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

g) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica.

**Legge n. 69 del 2009****Articolo 4***(Semplificazione della legislazione)*

14. Entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12, il Governo è delegato ad adottare, con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) *identica*;

b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito **la loro funzione** o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete;

c) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali;

d) *identica*;

e) *identica*;

f) *identica*;

g) *identica*;

[v. sopra, comma 17, lettera c)]

**h) identificazione delle disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.**

[v. sopra, comma 14]

**14-bis.** Nelle materie appartenenti alla legislazione regionale, le disposizioni normative statali, che restano in vigore ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni regionali.

[v. sopra, comma 16]

**14-ter.** Fatto salvo quanto stabilito dal comma 17, decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14, ovvero del maggior termine previsto dall'ultimo periodo del comma 22, tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate.

**14-quater.** Il Governo è altresì delegato ad adottare, entro il termine di cui al comma 14-ter, uno o più decreti legislativi recanti l'abrogazione espressa, con la medesima decorrenza prevista dal comma 14-ter, di disposizioni legislative statali ricadenti fra quelle di cui alle lettere a) e b) del comma 14, anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970.

15. I decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970.

15. *Identico.*

16. Decorso il termine di cui al comma 14, tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate.

*Soppresso*

17. Rimangono in vigore:

a) le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, comprese le disposizioni preliminari e di attuazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico;

b) le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché le disposizioni relative all'ordinamento delle magistrature e dell'avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione;

c) le disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

[vedi sotto, lettera e)]

d) le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali;

e) le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco;

f) le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale;

**g) le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14.**

18. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni

17. *Identico:*

a) le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, comprese le disposizioni preliminari e di attuazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe la **denominazione** codice ovvero testo unico;

b) *identica;*

*soppressa*

c) le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco;

d) le disposizioni che costituiscono **adempimenti** imposti dalla normativa comunitaria e **quelle occorrenti per la ratifica e l'esecuzione** di trattati internazionali;

[vedi sopra, lettera c)]

e) *identica;*

*Soppressa*

18. *Identico.*

integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15 e previo parere della Commissione di cui al comma 19<sup>1</sup>.

**18-bis. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di riassetto di cui al comma 18, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative o correttive dei medesimi decreti legislativi.**

19. E' istituita una Commissione parlamentare composta da venti senatori e venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, su designazione dei gruppi medesimi. La Commissione elegge tra i propri componenti un presidente, due vicepresidenti e due segretari che insieme con il presidente formano l'Ufficio di presidenza. La Commissione si riunisce per la sua prima seduta entro venti giorni dalla nomina dei suoi componenti, per l'elezione dell'Ufficio di presidenza.

19. E' istituita **la** Commissione parlamentare **per la semplificazione, di seguito denominata "Commissione"**, composta da venti senatori e venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, su designazione dei gruppi medesimi. La Commissione elegge tra i propri componenti, un presidente, due vicepresidenti e due segretari che insieme con il presidente formano l'Ufficio di presidenza. La Commissione si riunisce per la sua prima seduta entro venti giorni dalla nomina dei suoi componenti, per l'elezione dell'Ufficio di presidenza.

20. Alle spese necessarie per il funzionamento della Commissione si provvede, in parti uguali, a carico dei bilanci interni di ciascuna delle due Camere.

20. *Identico.*

21. La Commissione:

21. *Identico:*

a) esprime il parere sugli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 14;

a) esprime il parere sugli schemi dei decreti legislativi di cui **ai commi 14, 14-quater, 15, 18 e 18-bis;**

b) verifica periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui al comma 16 e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere;

b) verifica periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui al comma **14-ter** e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere;

c) esercita i compiti di cui all'articolo 5,

c) *identica.*

---

<sup>1</sup> Comma modificato dall'articolo 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15.

comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

22. Per l'acquisizione del parere, gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 14, sono trasmessi alla Commissione, che si pronuncia entro trenta giorni. Il Governo, ove ritenga di non accogliere, in tutto o in parte, le eventuali condizioni poste, ritrasmette il testo, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Commissione per il parere definitivo, da rendere nel termine di trenta giorni. Qualora il termine previsto per il parere della Commissione scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 14, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

23. La Commissione può chiedere una sola volta ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'adozione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione. Trascorso il termine, eventualmente prorogato, il parere si intende espresso favorevolmente. Nel computo dei termini non viene considerato il periodo di sospensione estiva dei lavori parlamentari.

24. La Commissione esercita i compiti di cui al comma 21, lettera c), a decorrere dall'inizio della legislatura successiva alla data di entrata in vigore della presente legge. Dallo stesso termine cessano gli effetti dell'articolo 5, commi 1, 2 e 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

22. Per l'acquisizione del parere, gli schemi dei decreti legislativi di cui ai **commi 14, 14-quater, 15, 18 e 18-bis** sono trasmessi alla Commissione, che si pronuncia entro trenta giorni. Il Governo, ove ritenga di non accogliere, in tutto o in parte, le eventuali condizioni poste, ritrasmette il testo, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Commissione per il parere definitivo, da rendere nel termine di trenta giorni. **Se il termine previsto per il parere della Commissione cade nei trenta giorni che precedono la scadenza di uno dei termini previsti dai commi 14, 14-quater, 15, 18 e 18-bis, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.**

23. *Identico.*

24. *Identico.*

**2. All'allegato 1 annesso al decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, sono soppresse le voci di cui all'allegato 1 annesso alla presente legge, concernenti le leggi di ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali relative al periodo 1861-1948.**

Sul piano sostanziale, le principali innovazioni sono le seguenti:

1. L'*effetto abrogativo* generalizzato automatico non più decorre dall'adozione del o dei decreti legislativi che individuano le disposizioni da mantenere vigenti, bensì è *differito di un anno* (comma 14-ter).

L'obiettivo è consentire, in tale lasso di tempo, correzioni ad eventuali omissioni intervenute nell'individuazione delle disposizioni da 'salvare'.

2. l'opera (ancora in via di legislazione delegata) di *riassetto e riordino* può *non coincidere* temporalmente con quella di individuazione delle disposizioni da 'salvare'.

Il riordino può essere *differito*. Più precisamente, esso può porsi entro il maggior termine - due anni - a disposizione per l'adozione di decreti legislativi 'integrativi' e 'correttivi'.

L'obiettivo è mantenere aperto il termine per l'esercizio della delega circa il riordino normativo, considerato che il tempo inizialmente previsto dalla legge n. 246 si è rivelato integralmente assorbito dalla mera individuazione delle disposizioni da 'salvare'.

Tale modifica (rispetto all'originario impianto dell'articolo 14) è stata peraltro introdotta dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, non già dalla legge in commento (comma 18).

3. E' concesso un'*ulteriore termine di un anno*, per varare disposizioni volte a correggere o integrare le disposizioni già correttive o di riordino intervenute (comma 18-bis).

4. E' concessa al Governo una delega, con il termine di un anno, per l'abrogazione *espressa* di disposizioni (anche successive al 1970) obsolete o già implicitamente abrogate.

L'obiettivo è che abrogazioni 'collettive' a fini di sfolgimento dello *stock* normativo, quali quelle realizzate con i decreti-legge n. 112 e 200 del 2008, siano condotte con uno strumento diverso dal decreto-legge.

Può infine rammentarsi - tra i criteri e principi direttivi della delega recata dall'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 (sua lettera *h*) - la identificazione (innanzi non prevista) delle disposizioni ricognitive (*ex* articolo 1, comma 4 della legge n. 131 del 2003) dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie di legislazione concorrente tra Stato e regioni.

Ancora, è ora data la denominazione di "Commissione per la semplificazione" alla Commissione bicamerale istituita dalla legge n. 246 per assicurare uno specifico vaglio (consultivo) in sede parlamentare sull'andamento del procedimento 'taglia-leggi'.

Tale denominazione pare non circoscrivere alla sola semplificazione normativa l'ambito di competenza della Commissione bicamerale.

Dell'articolo 4 della legge n. 69 del 2009 in esame, in ultimo il **comma 2** sottrae un elevato numero di leggi - autorizzatorie della ratifica ed esecuzione di trattati internazionali - all'abrogazione dettata dal decreto-legge n. 200 del 2008.

A tal fine, al comma è allegato un elenco di leggi, relative al periodo 1861-1948 (che risultano pertanto espunte dall'elenco allegato al decreto-legge n. 200).

La ragione di tale correzione (sollecitata dal Ministero degli affari esteri) risiede nella struttura consensuale dell'accordo tra i soggetti dell'ordinamento internazionale, che incide non solo sulla formazione della norma internazionale ma anche sulla sua cancellazione (la quale non può essere unilaterale).

In altri termini, l'accertamento dell'abrogazione deve essere condiviso da tutte le parti dell'accordo, e solo successivamente può intervenire l'atto interno di esecuzione, anche se inteso quale meramente ricognitivo di una già intervenuta abrogazione o estinzione dell'accordo.

### **MODIFICHE ALLA DISCIPLINA DEI REGOLAMENTI. TESTI UNICI COMPILATIVI (articolo 5; articolo 3, capoversi 3 e 4)**

L'**articolo 5** si compone di due commi, che modificano l'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, avente ad oggetto i regolamenti (entro il capo III, dedicato alla potestà normativa del Governo).

Si prevede ora (novellando l'articolo 17, comma 2, della legge n. 400), che per i regolamenti di delegificazione debba esservi, oltre al parere del Consiglio di Stato, anche il previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia (chiamate a pronunciarsi entro trenta giorni dalla richiesta).

Ancora, si prevede (introducendo nell'articolo 17 il comma 4-ter) che il Governo proceda (con regolamenti aventi la forma di decreto del Presidente della Repubblica) al *riordino periodico delle disposizioni regolamentari vigenti* (così come alla ricognizione delle disposizioni regolamentari oggetto di abrogazione implicita, ed all'espressa abrogazione di quelle cessate negli effetti o comunque obsolete).

Riecheggiano in questo nuovo comma le linee direttrici individuate dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 per il meccanismo del 'taglia-leggi'.

Il **comma 2** infine introduce nella legge n. 400 del 1988 l'articolo 17-*bis*, che autorizza il Governo all'adozione di *testi unici compilativi* (privi di forza di legge).

Tali testi unici, vi si prevede, raccolgono esclusivamente disposizioni aventi forza di legge, per settori e materie omogenei.

Essi hanno la forma di decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sulla base di criteri indicati (nel segno del coordinamento formale a fini di coerenza logico-sistematica nonché della ricognizione delle abrogazioni, anche implicite, intervenute).

Il Governo può demandare la redazione degli schemi dei testi unici al Consiglio di Stato (che in questa ipotesi non si pronuncia sugli schemi stessi) e che quest'ultimo possa avvalersi di esperti (senza maggiori oneri per lo Stato).

Questo articolo prevede dunque, innovativamente, una autorizzazione in via permanente al Governo per l'adozione di testi unici compilativi.

Il testo unico è una raccolta di atti normativi relativi ad una specifica materia, onde rendere maggiormente conoscibile un determinato settore del diritto positivo attraverso, appunto, una raccolta ordinata della normativa vigente relativa al medesimo settore.

Tradizionalmente si distinguono due categorie di testi unici: il testo unico innovativo o normativo; il testo unico di mera compilazione o interpretativo.

Il primo costituisce esercizio da parte del Governo di una delega legislativa del Parlamento e, in quanto tale, costituisce un atto con forza di legge (decreto legislativo), idoneo a modificare la disciplina inserita nello stesso testo unico. Le disposizioni non comprese nel testo unico devono considerarsi abrogate tacitamente sulla base dell'articolo 15 delle disposizioni preliminari al codice civile.

Il testo unico di mera compilazione o interpretativo non rientra, invece, tra gli atti legislativi del Governo.

Esso provvede ad unificare e coordinare le norme relative ad una determinata materia, senza avere la forza necessaria per modificare o abrogare le norme oggetto di tale coordinamento.

Ai testi unici ha fatto riferimento la Corte di Cassazione a Sezioni Unite nella sentenza n. 733 del 1989, quando ha rilevato che il nostro ordinamento conosce disposizioni meramente ripetitive di altre già in vigore, come nel caso di testi unici che si limitano a riprodurre disposizioni adottate in tempi diversi, ai fini di una loro più agevole individuazione e applicazione. La Corte Suprema ha altresì sottolineato che in proposito occorre distinguere, in linea con l'interpretazione della Corte costituzionale fornita con la sentenza n. 54 del 1957, tra testi unici non innovativi o compilativi, da un lato, e testi unici innovativi, dall'altro.

In dottrina (così Esposito) si è osservato che il testo unico compilativo contiene un elemento di novità, e cioè l'effetto relativo all'interpretazione delle norme in esso contenute. Per questo motivo il testo unico è stato considerato non meramente

ricognitivo bensì avente una forza innovativa, seppur con la necessaria considerazione del difetto della forza e del valore di legge.

Secondo certa dottrina (Crisafulli, sulla falsariga di Cammeo) si potrebbe riconoscere a tali testi unici, in considerazione della provenienza da pubbliche autorità, una efficacia di interpretazione amministrativa tale da imporsi autoritativamente ma provvisoriamente, sino a che non ne sia riconosciuta dal giudice l'erroneità od arbitrarietà alla stregua di quanto realmente significano le norme in essi trasfusi.

A questo proposito la Corte di Cassazione, nella sentenza sopra citata, ha rilevato che le disposizioni meramente ripetitive sono prive di contenuto normativo e possono essere considerate esclusivamente fonti di cognizione e non di produzione.

Finora, i testi unici (anche se compilativi) sono stati adottati a seguito di deleghe legislative (di recente, cfr. l'articolo 3 della legge 5 giugno 2003, n. 131, che delega il governo a "raccolgere in testi unici meramente compilativi" una determinata categoria di disposizioni) o, almeno, autorizzazioni al Governo (è la formula generalmente utilizzata nelle leggi comunitarie).

In passato si sono avuti quattro testi unici cosiddetti "spontanei", adottati cioè dal Governo in assenza di delega o autorizzazione da parte del Parlamento: il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (elezioni della Camera dei deputati); il d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393 (circolazione stradale); il d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali); il d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 (elettorato attivo e liste elettorali).

Il 'rilancio' del testo unico è perseguito dalla legge n. 69 in esame anche mediante altra sua disposizione, recata dall'**articolo 3, capoverso 3**.

Vi si prevede (introducendo l'articolo 13-*bis* nella legge n. 400 del 1988: cfr. di questo il comma 3) che periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si proceda all'aggiornamento dei codici e dei testi unici, con i medesimi criteri e procedure, previste per i testi unici compilativi innanzi illustrati.

Tali testi unici - compilativi - sono dunque intesi come strumento permanente di aggiornamento dei codici e dei testi unici.

Essi permangono testi unici sprovvisti di forza di legge. In quanto privi, appunto, di valore e di forza paragonabili alle disposizioni che ne formano oggetto, nel caso di contrasto tra le disposizioni contenute nel testo unico compilativo e quelle originarie, sono queste ultime a prevalere.

Ancora, figura tra le novelle alla legge n. 400 introdotte da questo articolo (al suo **capoverso 4**) la previsione che la Presidenza del Consiglio dei ministri assicurati (tramite atti di indirizzo e coordinamento) che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici.

### **L'ANELITO ALLA CHIAREZZA DEI TESTI NORMATIVI (articolo 3, capoversi 1 e 2)**

Dell'articolo 3 sopra ricordato, altre disposizioni, recate dai capoversi 1 e 2, dispongono (sempre come novella alla legge n. 400 del 1988) che il Governo provveda, nell'esercizio della sua iniziativa legislativa e della sua potestà regolamentare, affinché:

- ogni disposizione abrogativa, sostitutiva, modificativa o derogatoria di altra od altre disposizioni vigenti, indichi queste ultime espressamente;
- ogni disposizione rinviante ad altre, indichi il contenuto (in forma integrale o sintetica) delle disposizioni richiamate.

Siffatte previsioni verrebbero a costituire “principi generali per la chiarezza dei testi normativi”, e sarebbero modificabili o derogabili solo in modo espresso.

L'esperienza dirà in che misura siffatte previsioni siano ottative, tanto più ove si rivolgano a disposizioni legislative, le quali sono poste da fonti aventi forza non subordinata a quella della fonte che prevede ora tali vincoli.

Se bastassero auspici di tal sorta per divenire realtà, si avrebbero, ad esempio, decreti-legge sempre omogenei per contenuto, perché così prescrive l'articolo 15, comma 3 della legge n. 400 del 1988.

O avrebbero avuto applicazione le previsioni già poste dallo statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212 del 2000: cfr. suo articolo 2, commi 3 e 4), secondo le quali “i richiami di altre disposizioni contenuti nei provvedimenti in materia tributaria si fanno indicando anche il contenuto sintetico della disposizione alla quale si intende fare rinvio”, e “le disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato”.

Ancora: potrebbe sin dubitarsi che la redazione di una disposizione condotta sì da esplicitare tutti i rinvii normativi, presenti maggiore “chiarezza” rispetto alle modalità attuali di stesura. E se esplicitazione siffatta sia condotta in forma sintetica, la sintesi potrebbe annidare elementi di imprecisione o indeterminazione. Prevedere che il dettato delle disposizioni normative debba, esso, recare elementi informativi, consoni ad altre sedi notiziari, rischia di sovraccaricare il dettato normativo di un intento ‘divulgativo’, che non è scontato contribuisca ad una sua maggior chiarezza.

L'aspirazione ad una maggiore chiarezza dei testi normativi non è nuova. Né essa è avvertita solo in Italia.

Ad esempio, il *Rapporto pubblico* reso nell'anno 2006 dal Consiglio di Stato francese rimarcava che “la Francia legifera troppo e legifera male”. A tale evoluzione - esso rilevava - concorrono cause oggettive (l'integrazione comunitaria; il pluralismo nelle democrazie contemporanee dei centri di regolamentazione; l'apparizione di nuovi ambiti di regolamentazione: le biotecnologie, ecc.) ma concorrono altresì cause non oggettive, legate a forme di “colbertismo” normativo (di destra come di sinistra, annotava il Consiglio di Stato), che conducono a giudicare la legge più in funzione dei suoi motivi che delle sue conseguenze. Questo, anche per la comunicazione mediatica che si innesca attorno alla legge, cui è annessa una peculiare forza simbolica.

Tale “intemperanza normativa” era riguardata dal Consiglio di Stato francese attraverso il prisma del principio di “sicurezza giuridica” (nelle sue varie applicazioni: prevedibilità della norma, sua *chiarezza* ed accessibilità, stabilità delle situazioni giuridiche), inteso quale uno dei fondamenti dello Stato di diritto (cfr. il dossier n. 18 della presente collana nella XV legislatura).

La chiarezza dei testi normativi, e più in generale la qualità della regolamentazione, rinviano dunque a profili più generali, quali la configurazione effettuale dei meccanismi decisionali, governativi e parlamentari, o ancor più latamente alla ‘cultura’ delle regole presso chi le stabilisce (si pensi al *codice di pratiche per i regolatori* emanato nel Regno Unito nel dicembre 2007: cfr. il *dossier* n. 6 della presente collana).

Quanto alle modalità di stesura dei testi, vale rimarcare com'essa già sia stata oggetto di vaglio e riflessione, giungendosi così ad alcune regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi (prima emanate nel 1986, indi oggetto della *Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, adottata dai Presidenti delle Camere e dal Presidente del Consiglio dei ministri congiuntamente, in data 20 aprile 2001).

All'esigenza di affinare la qualità sistematica e redazionale dei testi, corredandoli di un maggior novero di informazioni, pare voler rispondere altresì la rivisitazione dell'*analisi tecnico-normativa*, quale condotta dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008 (intitolata: *Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa - ATN*). Vi si è soffermato il *dossier* n. 8 della presente collana.

Ad una maggiore leggibilità dei testi normativi da parte dei cittadini, mirava per altro verso il d.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092 (*Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana*).

L'articolo 10 del citato d.P.R. n. 1092 in particolare prevede:

“1. Gli estremi dei lavori preparatori delle leggi sono pubblicati, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella prima parte della Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, mediante annotazione in calce al testo della legge.

2. Quando una legge ovvero un decreto o altro atto avente contenuto normativo disponga la soppressione, l'aggiunta o la sostituzione di una o più parole nel corpo di una preesistente espressione normativa, il Ministro di grazia e giustizia provvede alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, in calce al provvedimento modificativo, anche del nuovo testo, della intera disposizione come risulta a seguito delle modifiche apportatevi, le quali sono stampate in modo caratteristico.

3. Quando una legge ovvero un decreto o altro atto normativo contenga rinvii numerosi o comunque complessi a preesistenti disposizioni normative, il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, per i decreti e gli altri atti, il Ministro competente per materia, trasmette, unitamente alla legge, al decreto o all'atto da pubblicare, il testo delle norme alle quali è operato il rinvio. Queste norme sono pubblicate, per informazione, nella Gazzetta Ufficiale unitamente alla legge, al decreto o all'altro atto normativo.

3-*bis*. Al fine di agevolare la lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero di commi, la Presidenza del Consiglio dei ministri ne predisponde, per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, un testo corredato da sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi. Tale testo viene pubblicato in una data indicata contestualmente alla pubblicazione della legge o dell'atto normativo e, comunque, non oltre quindici giorni dalla pubblicazione stessa.

3-*ter*. Al fine di agevolare la conoscenza delle norme comunitarie destinate ad incidere sulle disposizioni dell'ordinamento nazionale, la Presidenza del Consiglio dei ministri predisponde, per la pubblicazione, a titolo informativo, nella Gazzetta Ufficiale - serie generale il giorno della scadenza del termine per l'attuazione di ogni direttiva delle Comunità europee, un avviso contenente il numero di ciascuna direttiva, il suo oggetto, gli estremi della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, nonché l'indicazione delle norme adottate per la sua attuazione.

3-*quater*. Al fine di agevolare la conoscenza delle direttive delle Comunità europee attuate o da attuare in via amministrativa, la Presidenza del Consiglio dei Ministri predisponde l'elenco di tali direttive per la pubblicazione, a titolo informativo, nella Gazzetta Ufficiale, unitamente alla legge comunitaria annuale”.

## **PRINCIPI E TEMPI DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO (articolo 7, comma 1, lettere a), b) e commi 2, 3 e 4)**

L'**articolo 7** prevede - a pochi anni dalla riforma della legge n. 241 del 1990, realizzata nel 2005 - un ulteriore intervento di revisione delle norme disciplinanti l'azione amministrativa, in particolare in tema di *conclusione del procedimento* e di *responsabilità della pubblica amministrazione*.

L'articolo 7, **comma 1, lettera a), numero 1)**, inserisce il *principio di imparzialità* tra i principi elencati nella legge n. 241 sull'azione amministrativa.

La legge n. 241 prescrive (articolo 1) che l'attività amministrativa sia retta da criteri di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza, e che i principi così posti debbano essere osservati anche dai privati preposti all'esercizio di attività amministrative.

Si aggiunge ora il principio di imparzialità.

Tale principio pare, comunque, desumibile direttamente dall'articolo 97 della Costituzione.

L'attenzione posta da dottrina e giurisprudenza all'esercizio di funzioni amministrative - piuttosto che alla qualifica di amministrazione pubblica del soggetto agente - sollecita ora il legislatore ad estendere ai *privati preposti all'esercizio di attività amministrative* non solo i principi ma anche i "criteri" dettati dall'articolo 1 della legge n. 241 in tema di procedimento amministrativo.

Questa la novella recata dall'articolo 7, comma 1, lettera *a*), **numero 2**).

Più sostanziali sono le modifiche relative ai *tempi di conclusione del procedimento*.

Il manifestarsi dell'attività amministrativa assume, va da sé, una proiezione temporale. Le problematiche relative al tempo ed all'attività amministrativa hanno da sempre alimentato il dibattito dottrinale e giurisprudenziale, investendo sia l'elemento sostanziale sia quello processuale.

Esse hanno del pari sollecitato l'intervento del legislatore (in tempi recenti la legge n. 15 del 2005; il decreto-legge n. 35 del 2005, convertito dalla legge n. 80), il quale ha proceduto sia codificando principi oramai consolidatisi nella prassi sia elaborando ed adattando istituti e strumenti presenti nell'ordinamento a nuove situazioni ritenute meritevoli di tutela.

L'**articolo 7, comma 1, lettera b**) della legge ribadisce il principio secondo cui il procedimento avviatosi obbligatoriamente su istanza di parte o d'ufficio, debba concludersi con un *provvedimento espresso*, da emanarsi però entro un termine pari a *trenta giorni* (più breve rispetto a quello previsto dalla vigente disciplina).

Tale termine si applicherebbe decorso un anno dall'entrata in vigore della novella (così prevede l'articolo 7, **comma 3**, quarto periodo).

In particolari ipotesi, mediante regolamenti (da adottarsi con d.P.C.M. in base all'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988), si possono stabilire *termini diversi* rispetto a trenta giorni, non superiori tuttavia a novanta giorni.

Solo in caso di particolare complessità dei procedimenti, è possibile stabilire (in tal caso è richiesta altresì la deliberazione del Consiglio dei ministri) termini ancora superiori, e comunque non eccedenti centottanta giorni (a meno che non si tratti di procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana o in materia di immigrazione).

Questo, per le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali.

Per questi ultimi, è rimessa loro la determinazione dei termini superiori a trenta giorni (ma comunque non superiori a novanta giorni).

Decorso un anno dall'entrata in vigore della novella, i termini vigenti superiori a novanta giorni cessano di avere efficacia (così prevede l'articolo 5, comma 3, secondo periodo della legge). I termini superiori a trenta giorni ma inferiori a novanta giorni continuerebbero invece ad applicarsi (così il terzo periodo della disposizione ultima richiamata).

La modulazione di termini così scandita, non si applica ai procedimenti di verifica o autorizzativi concernenti i beni culturali e paesaggistici, per i quali permangono i termini stabiliti dal codice di settore (decreto legislativo n. 42 del 2004). Del pari permangono, se diversi, i termini vigenti in materia ambientale, previsti da disposizioni di legge o regolamentari. Così l'articolo 7, **comma 4**.

Regioni ed enti locali hanno un anno a disposizione per adeguarsi ai termini così previsti (così l'articolo 7, comma 3, ultimo periodo). Sull'estensione agli enti territoriali dell'applicabilità della legge n. 241, cfr. *infra*, in relazione all'articolo 10 della legge.

Spetta alle autorità nazionali di garanzia e di vigilanza la disciplina dei termini (previsti dai rispettivi ordinamenti) di conclusione dei procedimenti di loro competenza (così l'articolo 7, comma 1, lettera *b*), quinto capoverso).

La *sospensione dei termini* di conclusione del procedimento, per l'acquisizione di *certificazioni relative a stati, fatti o qualità*, può essere disposta per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni (così il settimo capoverso).

Il decorso dei termini senza che si sia concluso il procedimento, legittima il ricorso (purché avanzato entro un anno dalla loro scadenza) avverso il silenzio dell'amministrazione inadempiente anche in assenza di diffida ad adempiere (così l'ottavo capoverso).

La mancata emanazione del provvedimento nei termini costituisce altresì elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale (nono capoverso).

Ancor in tema di termini del procedimento, può rammentarsi, della legge, l'**articolo 23, comma 5, lettera b**).

Esso prevede che le amministrazioni *misurino i tempi medi* di definizione dei procedimenti, e pubblichino su internet o in altra forma i relativi dati, con cadenza annuale.

In sintesi, le disposizioni contenute nella legge sopra esaminate sono volte a ridurre i tempi procedurali ed a garantirne la certezza.

Il legislatore sembra confermare la centralità del procedimento nella disciplina sostanziale e processuale dell'attività delle pubbliche amministrazioni di ogni livello, sia territoriale che funzionale.

La modernizzazione dell'apparato burocratico si concentra sui canoni di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e la previsione di meccanismi preventivi (l'attività di monitoraggio dei tempi) e repressivi (la tutela risarcitoria del danno, su cui subito *infra*), determinando l'ampliamento delle garanzie del privato nei confronti della pubblica amministrazione ed allo stesso tempo un incentivo affinché quest'ultima possa superare le disfunzioni che la percorrono.

### **SEGUE:        RESPONSABILITA'        DELLA        PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (articolo 7, comma 1, lettera c))**

Il tempo può assumere rilevanza patologica, ove il suo trascorrere non sia accompagnato da atti o comportamenti dell'amministrazione entro i termini in cui è cadenzata l'azione dei pubblici poteri.

Per questo riguardo, l'**articolo 7, comma 1, lettera c)**, reca novella della legge 7 agosto 1990, n. 241, introducendovi un nuovo articolo 2-*bis*.

Esso mira a tutelare il privato in presenza di un'inerzia patologica dell'amministrazione.

L'*ambito oggettivo* della norma investe il riconoscimento del *risarcimento del danno ingiusto*, nel caso in cui esso derivi direttamente dall'*inosservanza dolosa o colposa dei termini di conclusione del procedimento*.

Sotto il profilo *soggettivo*, la norma si riferisce alle *pubbliche amministrazioni* (nonché ai soggetti indicati al comma 1-*ter* della legge n. 241, ossia i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative).

Tutti gli enti territoriali e funzionali, dunque, debbono attenersi ai livelli di tutela disposti. Ciò si ricollega alla disposizione della legge in esame che modifica l'ambito di applicazione della legge n. 241 (cfr. **articolo 10 - prima articolo 8 -, comma 1, lettera b)**), ove si prescrive l'operatività dell'articolo 2-*bis* nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni.

Ne seguirebbe, in particolare, che regioni ed enti locali non possano stabilire garanzie inferiori rispetto a quelle stabilite a livello statale (v. *infra*, sull'ambito di applicazione della legge n. 241 come novellata dalla legge in esame).

Il mancato rispetto dei termini apre la via alla tutela risarcitoria ed espone l'amministrazione a responsabilità per omissione.

La disposizione della legge investe l'invero annosa questione, circa la qualificazione della responsabilità amministrativa in assenza di esercizio dell'attività amministrativa.

E', questo, tema su cui dottrina e giurisprudenza sono giunte ad elaborare diverse e talora opposte teorie, convergenti tuttavia sullo scopo di garantire la tutela risarcitoria.

La questione relativa alla risarcibilità del danno nelle ipotesi di silenzio dell'amministrazione è stata affrontata non tanto relativamente alla possibilità del suo configurarsi, piuttosto ai fini della sua categorizzazione come precontrattuale, contrattuale ovvero extracontrattuale.

In base ad una tesi minoritaria, il comportamento della pubblica amministrazione, anche se disciplinato da norme d'azione, è qualificabile, su un piano diverso, come violazione delle norme di buona fede e correttezza applicabili nella fase precontrattuale.

Tuttavia tale soluzione interpretativa non tiene conto che, spesso, l'attività dell'amministrazione si rivolge a destinatari non preventivamente identificati o identificabili.

Una giurisprudenza del Consiglio di Stato sembra propendere per la natura contrattuale della responsabilità (Consiglio di Stato, sez. IV, ord. 875/2005 e 920/2005).

Anche questa tesi è da taluni criticata, in base al fatto che la disciplina codicistica di tale responsabilità presuppone - oltre che la violazione di norme poste a presidio del diretto interesse del privato e la predefinizione del comportamento dell'obbligato (qui l'amministrazione) - anche la preesistenza di un rapporto obbligatorio tra le parti.

In seguito alla sentenza n. 500 del 1999 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, si propende per la natura extracontrattuale della responsabilità, in base alla quale non rileva l'esistenza di un rapporto tra danneggiato e danneggiante.

Quella Corte ha affermato *“la indiscriminata risarcibilità degli interessi legittimi”*, peraltro con la precisazione che *“potrà pervenirsi al risarcimento soltanto se l'attività illegittima della P.A. abbia determinato la lesione al bene della vita al quale l'interesse legittimo [...] effettivamente si collega e che risulta meritevole di protezione alla stregua dell'ordinamento”*.

Vale inoltre dar conto di quella parte della dottrina e della giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, n. 4239/2001; Cass. n. 157/2003; Cons. Stato, sez. IV, ord. 875/2005 e 920/2005) che prospettano una nuova forma di responsabilità, detta *“da contatto amministrativo qualificato”*.

In base a tale tesi, la sussistenza di un ‘contatto’ (ad esempio in forza di un procedimento) determina il sorgere di alcuni obblighi in capo all’amministrazione, la cui violazione genera responsabilità.

L’accoglimento dell’una o delle altre tesi rileva soprattutto ai fini dell’individuazione dell’onere della prova.

Nei casi di responsabilità precontrattuale, contrattuale o da contatto, si applica l’articolo 1218 del codice civile, in base al quale l’onere della prova spetta al danneggiante.

Nel caso invece di responsabilità extracontrattuale, l’onere spetta al danneggiato (anche se parte della giurisprudenza ammette che la colpa di cui all’articolo 2043 del codice civile possa essere provata dall’attore mediante presunzione – Cons. Stato, sez. IV, n. 5500/2004).

*E' a notarsi come nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera dei deputati, sia stata soppressa la previsione originariamente recata dalla legge in commento, secondo cui l'obbligo per l'amministrazione inadempiente di risarcimento del danno ingiusto cagionato dall'inosservanza del termine di conclusione del procedimento, operasse "indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto".*

Quella previsione, contenuta nel disegno di legge originario (A.C. n. 1441-bis, che riproduce, in questa come in alcune altre disposizioni, il disegno di legge della XV legislatura A.S. n. 1859, presentato dall’allora ministro Nicolais ed approvato in prima lettura alla Camera dei deputati, con interruzione dell’iter in Senato per la sopravvenuta cessazione della legislatura), avrebbe segnato l’accoglimento dell’orientamento più innovativo e più ‘spinto’ tra quelli sostenuti in dottrina, ma solo accennato in giurisprudenza: il mero ritardo dell’amministrazione farebbe sorgere la responsabilità extracontrattuale, fonte del risarcimento del danno (in particolare, nell’ordinanza di rimessione all’adunanza plenaria n. 875/2005, la quarta sezione del Consiglio di Stato aveva configurato la possibilità di ammettere nel nostro ordinamento “un danno da ritardo puro”, che non comporti la lesione del bene della vita sottostante: *contra* tuttavia la decisione n. 7/2005 dell’adunanza plenaria del Consiglio di Stato).

Si sarebbe così introdotta nell’ordinamento, la tutela risarcitoria per danno da mero ritardo con il superamento della tesi, secondo cui il mancato rispetto del termine non possa configurarsi come fonte di responsabilità dell’amministrazione, la quale invece nascerebbe dalla sola violazione di posizioni giuridiche di diritto soggettivo o di interesse legittimo.

Ed anche con quella previsione (si è detto, soppressa) del disegno di legge originario, non è certo che l’allargamento del novero di posizioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela risultasse esteso a quei soggetti che, pur non vantando un diritto

soggettivo o un interesse legittimo, siano legittimati processualmente in veste di intervenienti - salva una diversa lettura in via di interpretazione, mediante il riferimento all'articolo 2 della legge n. 241 del 1990 (il quale, nel disciplinare i termini di conclusione del procedimento, tratta anche dei procedimenti d'ufficio nonché dell'esclusione di ogni rilevanza del bene della vita che si intende realizzare, talché si sarebbe potuto desumere un allargamento della tutela risarcitoria, ad ulteriori soggetti comunque interessati all'attività amministrativa).

Il tema dell'estensione della tutela risarcitoria agli intervenienti, invero, appare direttamente connesso al problema del rapporto fra situazioni soggettive meritevoli di tutela e la spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto. Se si ritiene, nel solco della giurisprudenza inaugurata dalla Corte di Cassazione (sent. n. 500/99), che, ai fini della tutela risarcitoria di un diritto o di un interesse legittimo, sia necessario verificare la spettanza del beneficio cui si aspira, la tutela degli intervenienti parrebbe esclusa. Se, invece, si sostiene che vi sia situazione giuridica tutelata indipendentemente dalla spettanza del bene della vita, allora la posizione dei soggetti istanti e quella degli intervenienti si avvicina, con possibilità di un'estensione, in via interpretativa, del novero dei soggetti tutelati dalla norma (anche senza giungere ad una equiparazione tra pretese partecipative e interessi sostanziali né accedere ad una concezione dell'interesse legittimo come pretesa alla legittimità dell'azione amministrativa).

Ancor riguardo alla disposizione in esame ed al suo elemento soggettivo, considerato tuttavia dal lato non già attivo ma passivo, non figura indicazione esplicita circa i destinatari della norma.

Ancor rileva se vi sia o meno correlazione con la spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto. Se vi sia, la disposizione risulterebbe applicabile ai soli destinatari diretti del provvedimento.

Ad ogni modo, la legge in oggetto sancisce il principio del risarcimento da parte delle pubbliche amministrazioni del danno ingiusto, cagionato dall'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

*Del pari soppressa, rispetto all'originaria stesura del disegno di legge (quale A.C. n. 1441-bis), è stata nel corso dell'esame parlamentare la previsione della indennizzabilità nell'ipotesi di mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento, indipendentemente dalla presenza di danno ingiusto e suo risarcimento.*

Per tale riguardo, può rammentarsi la mancata attuazione della delega prevista dall'articolo 11, comma 1, lettera c) della legge n. 59 del 1997 ("Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa").

Quella disposizione delegava il Governo ad emanare un decreto legislativo in materia di riordino e potenziamento dei meccanismi e dei sistemi di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

Tra i principi e i criteri direttivi per l'attuazione di tale delega, l'articolo 17, comma 1, lettera *f*) della legge n. 59 del 1997 indicava: "previsione, per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento, di mancata o ritardata adozione del provvedimento, di ritardato o mancato assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte della pubblica amministrazione, di forme di indennizzo automatico e forfetario a favore dei soggetti richiedenti il provvedimento; contestuale individuazione delle modalità di pagamento e degli uffici che assolvono all'obbligo di corrispondere l'indennizzo, assicurando la massima pubblicità e conoscenza da parte del pubblico delle misure adottate e la massima celerità nella corresponsione dell'indennizzo stesso".

La previsione del disegno di legge nella stesura originaria (A.C. n. 1441-*bis*) sembrava dunque rispondere ad un indirizzo espresso qualche anno addietro dal legislatore e rimasto inattuato.

La legge, nel sancire la responsabilità della pubblica amministrazione, tratta insieme della *tutela processuale*.

Vi si attribuiscono le controversie in materia di risarcimento del danno ingiusto da ritardo alla *giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*.

Per tale riguardo, vale rammentare l'orientamento giurisprudenziale che interpreta l'inerzia della pubblica amministrazione non come un mero comportamento ma come "mancato esercizio del potere", il quale determina di per sé l'attribuzione delle controversie alla giurisdizione generale del giudice amministrativo.

Si ricorda la decisione n. 7/2005, in cui l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato afferma che nel caso di silenzio dell'amministrazione, "non si è di fronte a 'comportamenti' invasivi di diritti soggettivi del privato in violazione del *neminem laedere* ma in presenza della diversa ipotesi del mancato tempestivo soddisfacimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di assolvere adempimenti pubblicistici, aventi ad oggetto lo svolgimento di funzioni amministrative. Si è, perciò, al cospetto di interessi legittimi pretensivi del privato, che ricadono, per loro intrinseca natura, nella giurisdizione del giudice amministrativo".

Ancora, è recata previsione circa la prescrizione del "diritto al risarcimento del danno".

Tale formulazione invero si discosta dal percorso giurisprudenziale che, tramite una serie di sentenze significative delle Corti supreme sia ordinarie sia amministrative e del giudice delle leggi, si è affermata nel diritto vivente: la qualificazione del risarcimento come uno strumento di tutela e non come un diritto (fra tutti si ricorda la sentenza n. 204/2004 nella quale, seppur in *obiter dictum*, la Corte costituzionale precisa che "il risarcimento è un ulteriore strumento di tutela...").

Il *termine di prescrizione* previsto dalla legge è di cinque anni per l'azione di risarcimento del danno prevista dal comma 1 (del nuovo articolo 2-bis della legge n. 241, introdotto dalla legge in esame).

Parrebbe così confermata la tesi della responsabilità extracontrattuale. Com'è noto, infatti, i diritti di credito derivanti da inadempimento contrattuale si prescrivono ordinariamente in dieci anni, mentre è quinquennale il termine di prescrizione previsto, in via ordinaria, per le azioni di risarcimento dei danni derivanti da fatto illecito.

Prevede infine l'**articolo 7, comma 2**, che il mancato rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti costituisca un elemento di *valutazione dei dirigenti*, rilevante ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.

Il principio generale della responsabilità dei dipendenti della pubblica amministrazione è espresso all'articolo 28 della Costituzione.

La responsabilità amministrativa dei dipendenti della pubblica amministrazione sorge sia nell'ipotesi in cui l'amministrazione abbia risarcito il terzo per danni causati dal dipendente sia per i danni causati dal dipendente sotto forma di minori incassi, di maggiori spese o di danneggiamento.

La legge n. 20 del 1994 e successive modificazioni ha introdotto una disciplina uniforme della responsabilità amministrativa, relativa a tutti i soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti (per i dipendenti regionali la disciplina è contenuta nel decreto legislativo n. 76 del 2000; per quelli degli enti locali nel Testo Unico degli enti locali).

L'articolo 21 del decreto legislativo n. 165 del 2001 disciplina la *responsabilità dirigenziale*. Esso ha per oggetto la valutazione complessiva dell'ufficio cui è preposto il dirigente, che è chiamato a rispondere del mancato raggiungimento degli obiettivi e dell'inosservanza delle direttive a lui imputabili.

La legge n. 69 ora prospetta una misura di carattere sanzionatorio, derivante dalla violazione di norme di legge, per i dirigenti della pubblica amministrazione, destinata ad incidere sulla loro retribuzione.

L'inosservanza delle disposizioni sui termini contenute nella legge n. 241, nel corso di procedimenti amministrativi di competenza dell'ufficio diretto dal dirigente, inciderebbe sulla corresponsione del trattamento economico accessorio.

Fonte di responsabilità è tra l'altro la "grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati per il procedimento".

Più puntuali determinazioni di indirizzo sono demandate al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa (articolo 7, comma 2, della legge).

Si rammenta che la disciplina del trattamento economico accessorio è desumibile dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Oltre al trattamento economico del personale di qualifica dirigenziale fissato dai contratti collettivi, per i dirigenti è previsto un trattamento economico accessorio graduato in base alle funzioni e alle responsabilità attribuite, da determinare mediante i criteri di calcolo stabiliti in appositi decreti ministeriali.

Il trattamento economico comprensivo di quello accessorio degli uffici dirigenziali generali è stabilito, invece, con contratto individuale. I criteri per il calcolo del trattamento economico accessorio sono fissati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi di concerto col ministro dell'economia e delle finanze.

Il trattamento economico accessorio consta di due voci: retribuzione di posizione (parte fissa) e retribuzione di risultato.

## **TEMPI PROCEDIMENTALI ED INTERVENTI DI SOGGETTI DIVERSI DALL'AMMINISTRAZIONE PROCEDENTE (articolo 8)**

L'**articolo 8** modifica l'articolo 16 della legge n. 241 del 1990.

L'articolo 16 citato reca disposizioni in materia di "attività consultiva", prescrivendo (al comma 1) che le pubbliche amministrazioni rendano i *pareri obbligatori* di propria competenza nel termine di quarantacinque giorni dalla richiesta.

Le amministrazioni cui sia richiesto un *parere facoltativo*, sono tenute a rendere noto il termine entro il quale il parere facoltativo sarà reso.

Tali termini - prescrive la novella ora introdotta dall'articolo 8, **comma 1, lettera a), numeri 1 e 2** della legge in esame - non possono (sia il parere obbligatorio o facoltativo) comunque eccedere i venti giorni dalla richiesta.

Ancora dell'articolo 16 della legge n. 241, il comma 2 dà facoltà all'amministrazione di procedere nel caso in cui, decorso il termine prescritto, il parere non sia stato reso.

Anche tale previsione è ora novellata, distinguendo a seconda che il parere sia obbligatorio o facoltativo.

Nel primo caso, la pubblica amministrazione conserva la facoltà di proseguire nel procedimento (come già previsto dalla legge n. 241). Nel secondo caso l'amministrazione ha, invece, l'obbligo di procedere (con innovazione rispetto a quanto previsto dalla legge n. 241).

In entrambi i casi, i soggetti responsabili dell'adozione del provvedimento non possono essere chiamati a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione dei pareri.

Il nuovo comma *6-bis*, introdotto ora nell'articolo 16 della legge n. 241, precisa che le competenze consultive del Consiglio superiore dei lavori pubblici (di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006) si esercitino in deroga alle disposizioni sopra commentate.

Dell'articolo 8, la previsione recata dal comma 1, **lettera b)** concerne altra materia, trattandosi di *diritto di accesso* a documenti amministrativi,

ove sia intervenuto un diniego ad esso, e relativi obblighi di comunicazione da parte del richiedente.

Il diritto di accesso costituisce – specie a seguito delle leggi n. 15 e n. 80 del 2005, che lo hanno elevato a principio generale dell'attività amministrativa, sottoponendolo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo – uno dei principali momenti attuativi del principio di trasparenza nell'amministrazione pubblica.

Esso si esercita, ai sensi del citato articolo 25, comma 1, mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi da parte dei privati, compresi i soggetti portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano “un interesse diretto, concreto ed attuale all'esibizione del documento” (articolo 22, comma 1, lettera c) della legge n. 241).

Di conseguenza, la legittimazione all'accesso deve essere qualificata, non potendo risiedere nella generica pretesa al controllo del buon andamento dell'attività amministrativa (Cons. Stato, sez. IV, 30 luglio 1994, n. 650).

L'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 disciplina il procedimento diretto ad impugnare il diniego di accesso ai documenti, che può essere espresso (quando la pubblica amministrazione emette un provvedimento di diniego) oppure tacito (quando la pubblica amministrazione non emette un provvedimento entro trenta giorni e la richiesta si intende così respinta).

L'impugnazione può avvenire o dinanzi all'autorità giudiziaria – come ricordato, sussiste giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo – oppure attraverso il complesso procedimento giustiziale previsto dal medesimo comma 4.

Quest'ultimo procedimento ha origine da un'istanza presentata dal privato al difensore civico competente per ambito territoriale, quando l'accesso si riferisca ad atti di amministrazioni comunali, provinciali o regionali.

Quando, invece, si tratti di atti emanati dalla pubblica amministrazione statale, l'istanza si rivolge alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (di cui all'articolo 27 della legge n. 241), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e tenuta a vigilare sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività amministrativa.

Sul diritto di accesso, cfr. anche l'**articolo 10, comma 1, lettera a)**.

## **IN TEMA DI DICHIARAZIONE DI INIZIO ATTIVITA' E SILENZIO ASSENSO (articolo 9, commi 3-6)**

L'**articolo 9** ha per prevalente oggetto la dichiarazione di inizio attività (pur non menzionata dalla rubrica dell'articolo), oltre recare previsioni che concernono il silenzio assenso.

La previsione (da parte dell'articolo 2 della legge n. 241) del principio di certezza temporale nella conclusione del procedimento

amministrativo, ha indotto il legislatore, negli anni, ad introdurre nuovi strumenti sostitutivi, in senso ampio, di un provvedimento espresso.

Tale attenzione per la tempistica procedimentale si è concentrata sulla valorizzazione di taluni istituti, in grado di tutelare la posizione del privato, dinanzi all'inerzia delle amministrazioni pubbliche.

Ciò vale, innanzitutto, per la disciplina della dichiarazione di inizio attività ed il silenzio assenso, rispettivamente disciplinati dagli articoli 19 e 20 della legge n. 241.

La *dichiarazione di inizio attività*, o denuncia in luogo di autorizzazione, è inoltre strumento di semplificazione procedimentale.

Essa consiste nella sostituzione del regime delle autorizzazioni amministrative, riguardanti l'esercizio di attività economiche private, con dichiarazioni degli interessati corredate, anche mediante autocertificazioni, dei certificati e delle attestazioni richieste *ex lege* (articolo 19, comma 1 della legge n. 241).

In forza di tale disposizione, dunque, la legittimazione del privato ad esercitare tale attività non è più condizionata ad un nulla-osta amministrativo, bensì al mero decorso del termine di trenta giorni (articolo 19, comma 2 della legge n. 241) dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente, con l'onere di informare quest'ultima contestualmente all'inizio dell'attività stessa.

La verifica, ad opera dell'amministrazione, della sussistenza delle condizioni legittimanti l'esercizio dell'attività è, pertanto, finalizzata al controllo *ex post* (secondo la prevalente dottrina, privo di discrezionalità, poiché si tratta di mero accertamento tecnico) della corrispondenza fra prescrizioni normative e contenuto della denuncia in luogo di autorizzazione, a fini meramente inibitori.

L'articolo 9, **comma 4**, della legge in esame prevede che la dichiarazione di inizio attività possa accompagnarsi all'inizio dell'attività, immediato (senza attendere i trenta giorni attualmente previsti), ove la dichiarazione abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi o di prestazione di servizi (di cui alla direttiva comunitaria cd. Bolkestein).

La disposizione parrebbe assoggettare alla dichiarazione di inizio attività ed all'abbreviazione del termine, onde dare effettivo inizio all'attività, anche gli atti che dispongono l'iscrizione in albi, ruoli o registri ad efficacia abilitante.

Secondo la legge n. 241, l'amministrazione competente, in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità e fatti legittimanti, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2 (con cui è data notizia dell'inizio effettivo dell'attività) adotta motivati

provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti.

Quest'ultimo termine decorre dalla data di presentazione della dichiarazione nel caso in cui si tratti di l'esercizio di attività di impianti produttivi o di prestazione di servizi, precisa il **comma 5**.

Il **comma 6** prevede che siano ricorribili innanzi al giudice amministrativo - il quale ha giurisdizione esclusiva nelle controversie in materia di dichiarazione di inizio attività - anche atti di assenso tacito ("formati in virtù delle norme sul silenzio assenso").

L'articolo 9, **comma 3** prevede un'integrazione relativamente ai casi in cui non è ammessa l'operatività della denuncia di inizio attività - né del silenzio assenso

Infatti, la legge n. 241 del 1990 (suo articolo 19, comma 1) esclude l'applicazione della disciplina della denuncia di inizio attività e del silenzio assenso agli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché agli atti imposti dalla normativa comunitaria.

Ora si prevede che tra i procedimenti amministrativi esclusi figurino anche la cittadinanza e l'asilo.

Il *silenzio assenso* è disciplinato dall'articolo 20 della legge n. 241.

Esso consiste in una qualificazione formale dell'inerzia della pubblica amministrazione quale accoglimento dell'istanza del privato, decorso il termine prescritto senza che l'autorità amministrativa si sia pronunciata.

La legge n. 80 del 2005 ha generalizzato, modificando l'articolo 20 della legge n. 241, l'operatività del silenzio assenso nei procedimenti ad istanza di parte, confinando le fattispecie in cui l'inerzia della pubblica amministrazione equivalga a provvedimento di diniego o sia non significativa – ad ipotesi eccezionali, nelle quali la legge non attribuisce all'omissione amministrativa significato di accoglimento dell'istanza.

Il silenzio assenso, dunque, presenta punti di contatto con la dichiarazione di inizio attività.

Entrambi gli istituti sono diretti a 'liberalizzare' l'attività dei privati, in un'ottica di semplificazione del procedimento.

Presentano, tuttavia, talune diversità.

Il silenzio assenso, a differenza della dichiarazione di inizio attività, non abroga il regime autorizzatorio, ma si limita ad introdurre una modalità semplificata di conseguimento dell'atto di consenso amministrativo.

Emerge, inoltre, un diverso ambito applicativo. Mentre la dichiarazione di inizio attività ha ad oggetto provvedimenti amministrativi vincolati, il silenzio assenso concerne settori in cui la pubblica amministrazione gode di un potere autorizzatorio a contenuto discrezionale, esercitato attraverso la ponderazione dei vari interessi.

Il regime derogatorio, rispetto alla generale applicabilità del silenzio assenso, è previsto dall'articolo 20, comma 4 della legge n. 241.

Esso prevede tre ipotesi di deroga alla disciplina generale (di applicabilità del silenzio assenso):

- a) materie contenute nella tassativa elencazione di cui al primo periodo, ovvero: patrimonio culturale e paesaggistico, ambiente, difesa nazionale, pubblica sicurezza, immigrazione, salute, pubblica incolumità ed i casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali;
- b) casi di silenzio diniego, quando cioè la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come equivalente a non accoglimento dell'istanza;
- c) atti o procedimenti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la funzione pubblica, di concerto con i ministri competenti, onde introdurre ulteriori, puntuali fattispecie derogatorie.

## **IN TEMA DI CONFERENZA DI SERVIZI (articolo 9, commi 1 e 2)**

Dell'articolo 9 innanzi ricordato, i **commi 1 e 2** concernono la *conferenza di servizi*.

A tal fine, essi novellano l'articolo 14-*ter* della legge n. 241.

Si prevede ora che la conferenza di servizi possa svolgersi in via telematica.

Inoltre, vi sono convocati (senza diritto di voto) i soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, così come possono partecipare i concessionari e gestori di pubblici servizi nel caso in cui il procedimento amministrativo o il progetto dedotto in conferenza implichi loro adempimenti ovvero abbia effetto diretto o indiretto sulla loro attività.

Analoga facoltà partecipativa (del pari senza diritto di voto) è riconosciuta alle amministrazioni preposte alla gestione di eventuali misure pubbliche di agevolazione.

**AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 241 (articolo 10, comma 1, lettera b))**

La legge in oggetto detta disposizioni in ordine all'ambito di applicazione della legge n. 241 (quale disciplinato dall'articolo 29 di questa).

Si cerca così di colmare una lacuna normativa, proponendo una particolare interpretazione del disposto contenuto all'articolo 117 della Costituzione.

L'interpretazione dell'articolo 29 della legge n. 241 - una volta sopravvenuta la revisione del Titolo V della Costituzione - comportava una limitazione dell'applicabilità della legge sul procedimento alle sole amministrazioni statali, visto che tra le materie riservate alla potestà normativa statale poteva ritenersi non compresa la disciplina dell'azione amministrativa degli enti territoriali.

Rilevano due disposizioni costituzionali introdotte dalla riforma del Titolo V: l'articolo 117, comma 2, lettera g), che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", e l'articolo 117, comma 2, lettera l), che affida la "giustizia amministrativa" alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Già con la legge n. 15 del 2005 (recante "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa") si allargò l'operatività della legge n. 241 a tutte le amministrazioni pubbliche per quanto stabilito in materia di giustizia amministrativa (es.: nullità e annullabilità, *ex* articoli 21-*septies* e 21-*octies* della legge n. 241), e si stabilì che regioni ed enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolassero le materie di cui alla legge n. 241 nel rispetto dei principi stabiliti dalla medesima legge.

Il nuovo intervento legislativo si pone ora sulla scia del precedente, chiarendo al contempo come l'applicabilità della legge n. 241 discenda dall'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione (che pone tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale").

Per il profilo che qui rileva, l'articolo 117, comma 2, lettera m), mostra tutta la sua portata espansiva, già individuata dalla giurisprudenza costituzionale ed utilizzata dal legislatore secondo la sua funzione di criterio 'trasversale' di riparto delle competenze legislative.

Le disposizioni recate dalla legge - quelle relative agli obblighi dell'amministrazione onde garantire la partecipazione dell'interessato al

procedimento, l'individuazione del responsabile del procedimento, la conclusione del procedimento entro il termine prefissato con provvedimento espresso e motivato, l'accesso alla documentazione amministrativa, la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso - si applicherebbero pertanto a tutte le amministrazioni pubbliche, in quanto riferentisi alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Per quei riguardi, dunque, regioni ed enti locali non possono stabilire garanzie inferiori rispetto alla normativa statale; possono sì prevedere livelli ulteriori di tutela.

Per la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso, in Conferenza unificata possono stabilirsi casi ulteriori di non immediata applicazione delle disposizioni dettate in materia dalla legge in esame.

Queste le previsioni dell'**articolo 10, comma 1, lettera b)**.

Questo, peraltro, dispone che alcune disposizioni della legge n. 241 si applichino direttamente a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese regioni ed enti locali. Esse sono indicate dall'articolo 10, comma 1, lettera **b)**, **capoverso 1**.

Si tratta di: conseguenze del ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento, ossia risarcimento del danno ed indennizzo per mancata conclusione del procedimento nei termini (articolo 2-*bis*); accordi integrativi o sostitutivi (articolo 11); accordi tra pubbliche amministrazioni (articolo 15); tutela del diritto d'accesso (articolo 25, commi 5, 5-*bis* e 6); efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo (le disposizioni di cui al capo IV-*bis*).

Le disposizioni della legge in esame relative ai profili predetti si applicano altresì alle *società a totale o prevalente capitale pubblico*, limitatamente all'esercizio di funzioni amministrative.

Pare suscettibile di chiarimento se per società a capitale pubblico debbano intendersi solo quelle statali ovvero anche quelle costituite in ambito regionale o locale.

Invero, gran parte delle norme della legge n. 241 attengono - per espressa disposizione dei commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'articolo 29, inseriti dalla legge in esame - ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione, vincolando così al recepimento di tali principi le autorità regionali e locali nell'esercizio dell'autonomia legislativa e regolamentare loro riconosciute. Chiude l'articolo 10, comma 1, lettera *b*), la consueta clausola di applicazione delle norme alle regioni a Statuto speciale ed alle province

autonome, le quali adeguano la propria legislazione secondo i rispettivi statuti.

## DELEGHE E DELEGIFICAZIONI

Oggetto di *delegificazione* - a fini di semplificazione - risulta la gestione amministrativa e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari (di I categoria), ai sensi dell'**articolo 6**.

Già l'articolo 18, comma 2-*bis*, del decreto legge n. 159 del 2007, come convertito dalla legge n. 222 del 2007, demandava a regolamenti la disciplina dell'autonomia amministrativa e finanziaria di quelle strutture. Posto il grado di 'resistenza' opposto da norme di rango primario, la disposizione ora in esame affida quella disciplina a regolamenti di delegificazione, autorizzati ad abrogare disposizioni di legge.

In tema di spesa per il funzionamento e la sicurezza delle sedi diplomatiche e consolari, cfr. anche l'**articolo 29**.

L'**articolo 13** affida invece a meri decreti ministeriali, la determinazione di "modalità semplificate" per le procedure amministrative e contabili riguardanti interventi umanitari o di cooperazione a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione (questi ultimi, con rinvio al decreto-legge n. 8 del 2008, come convertito dalla legge n. 45 del 2008).

Lo stesso vale per l'assicurazione di una tracciabilità dei flussi finanziari relativi all'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per le aree sottoutilizzate (**articolo 14**).

Altre disposizioni recano invece *delegazione legislativa* al Governo.

Così è per la prestazione di servizi a valenza socio-sanitaria da parte delle farmacie, salve le competenze regionali (**articolo 11, commi 1-2**); per il riordino, la trasformazione, la fusione o la soppressione del CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione), del FORMEZ e della Scuola superiore della pubblica amministrazione (**articolo 24**); per la revisione del codice dell'amministrazione digitale (**articolo 33**).

La legge in esame non reca invece (essendo state stralciate nel corso dell'esame parlamentare) una delega al Governo per la razionalizzazione del ruolo del segretario comunale (nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti) né disposizioni riguardanti le semplificazioni in materia di ordinamento contabile (per la medesima tipologia di comuni)

Per quanto riguarda i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, l'articolo 11, comma 3, prevede una semplificazione di alcuni adempimenti amministrativi a carico dei comuni stessi.

Altre rilevanti deleghe si rinvencono in materia di giustizia, la quale è tuttavia fuori dall'oggetto della presente esposizione.

## **PIANO INDUSTRIALE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (articoli 20-45)**

Il capo III della legge in esame è integralmente dedicato al “*Piano industriale della pubblica amministrazione*”.

Le disposizioni contenutevi possono raggrupparsi secondo alcune voci tematiche.

*Trasparenza e tempestività nei procedimenti amministrativi e nell'erogazione dei servizi pubblici.*

L'**articolo 21, comma 1**, prevede l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, di *pubblicare* nel proprio sito internet le retribuzioni annuali, i *curricula vitae*, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici ad uso professionale dei *dirigenti* (e, dopo le modificazioni apportate dal Senato, anche dei segretari comunali e provinciali), nonché l'obbligo di rendere pubblici, sempre tramite il sito internet, i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale.

L'articolo 21, **comma 2**, prevede l'obbligo (per la singola amministrazione o società che conferisca nel medesimo anno allo stesso soggetto incarichi che superino il limite massimo) di *assegnare l'incarico secondo i principi del merito e della trasparenza*, rendendo conto, nella motivazione dell'atto di conferimento, della valutazione effettuata in relazione al tipo di prestazione richiesta e alla misura del compenso attribuito.

Il medesimo comma prevede inoltre un differito termine (sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge in esame, anziché 31 dicembre 2008) per l'adozione del regolamento di delegificazione, a decorrere dal quale si applichino le disposizioni della legge finanziaria 2008 (ossia legge n. 244 del 2007) relative ai tetti degli emolumenti dei dipendenti pubblici.

L'**articolo 23** dispone che le pubbliche amministrazioni perseguano la diffusione delle *buone prassi*, procedendo, innanzitutto, alla individuazione degli uffici che provvedono con maggiore tempestività ed

efficacia alla adozione di provvedimenti o alla erogazione di servizi, che assicurano il contenimento dei costi di erogazione delle prestazioni, che offrono i servizi in modo tale da ridurre significativamente il contenzioso, che assicurano il più alto grado di soddisfazione agli utenti; adottando, quindi, le opportune misure per diffondere le buone prassi tra gli altri uffici.

A livello più ampio rispetto alla singola amministrazione la diffusione delle buone prassi è ottenuta tramite: la pubblicazione delle prassi individuate sui siti di ciascuna amministrazione e la loro comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica; la conclusione di accordi tra lo Stato, le regioni e gli enti locali al fine di diffondere le prassi tra enti territoriali.

Per aumentare la trasparenza dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e utenti, il medesimo articolo prevede, infine, che ogni amministrazione renda pubblici: un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi ad acquisti di beni, servizi e forniture; i tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi con riferimento all'esercizio finanziario precedente.

Riguardo la tutela degli utenti dei *servizi pubblici*, l'**articolo 30** stabilisce che le carte dei servizi dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici o di pubblica utilità prevedano la possibilità, per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la *risoluzione non giurisdizionale delle controversie*.

Siffatta risoluzione è previsto avvenga entro i trenta giorni successivi alla richiesta.

Le carte dei servizi debbono inoltre prevedere l'eventuale ricorso a meccanismi di sostituzione dell'amministrazione o del soggetto inadempiente.

Specifiche previsioni circa la tutela degli utenti del *servizio postale* sono recate dall'**articolo 16**.

#### *Riduzione di oneri.*

L'**articolo 22** introduce nel decreto legislativo n. 165 del 2001 un articolo 6-*bis*, rubricato: "Misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni".

Si introduce così una generale previsione che autorizza le pubbliche amministrazioni (incluse scuole e università; aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale - in breve: tutti gli enti menzionati dall'articolo 1, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165) nonché gli enti finanziati

direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato, ad *acquistare sul mercato* - nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza - i servizi originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica (tra le quali sono esplicitamente previste il congelamento dei posti e la temporanea riduzione dei “fondi della contrattazione”).

Sulle amministrazioni che si avvalgono di tale procedura vigilano i collegi dei revisori dei conti e gli organi di controllo interno, i quali sono tenuti ad evidenziare, nei propri verbali, sia a fini di trasparenza sia a fini di valutazione del personale dirigenziale, i risparmi derivanti dalla attivazione del previsto processo.

#### *Razionalizzazione di alcuni enti.*

Si è già ricordato (nel paragrafo su deleghe e delegificazioni) l'**articolo 24**, il quale delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di riassetto normativo finalizzati al riordino del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), del Centro nazionale di formazione studi (FORMEZ) e della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA).

La riorganizzazione di tali enti si attende concorra alla realizzazione di un sistema unitario di interventi nel campo della *formazione dei pubblici dipendenti*, della riqualificazione del lavoro pubblico e dell'aumento della sua produttività, del miglioramento delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni e della qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, della misurazione dei risultati e dei costi dell'azione pubblica, nonché della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

#### *Diffusione delle nuove tecnologie nel settore pubblico.*

L'**articolo 32** persegue il fine di eliminare gli sprechi collegati al mantenimento delle pubblicazioni legali in forma cartacea.

Esso riconosce effetto di pubblicità legale agli atti e provvedimenti amministrativi pubblicati nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati.

Questo obbligo decorre dal 1° gennaio 2010.

Dal medesimo termine - prevede il **comma 2** - le amministrazioni e gli enti pubblici tenuti a pubblicare sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o i propri bilanci, provvedono (oltre all'adempimento di tale obbligo con le modalità previste dalla legislazione vigente) altresì alla pubblicazione nei siti informatici.

Le modalità di tale pubblicazione informatica sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per le materie di propria competenza.

Il CNIPA realizza e gestisce un portale di accesso ai siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

E' disposta, infine, la perdita di effetto di pubblicità legale per le pubblicazioni effettuate in forma cartacea.

Essa decorre dal 1° gennaio 2010 (nelle fattispecie considerate dal citato comma 2, dal 1° gennaio 2013).

Rimane ferma la possibilità per le amministrazioni e gli enti pubblici, in via integrativa, di effettuare la pubblicità sui quotidiani a scopo di maggiore diffusione, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio.

E' inoltre fatta salva la pubblicità nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana (con i relativi effetti giuridici), nel sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e nel sito informatico presso l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

L'**articolo 33** delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a modificare il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005. Lo si è sopra rammentato, nel paragrafo dedicato a deleghe e delegificazioni.

Tra i principi e criteri direttivi di questa delega, figurano: l'individuazione di meccanismi volti a quantificare i risparmi conseguiti dalle pubbliche amministrazioni; la semplificazione dell'uso della firma digitale; l'introduzione di sanzioni per le amministrazioni che non adempiono agli obblighi di informatizzazione; l'utilizzazione del web nelle comunicazioni tra le amministrazioni e i propri dipendenti.

L'**articolo 36** reca disposizioni relative all'uso del VOIP (Voce tramite protocollo internet), realizzato e gestito dal CNIPA nel contesto del Sistema pubblico di connettività (SPC).

L'utilizzo del sistema VOIP rende possibile effettuare una conversazione telefonica sfruttando una connessione internet, o altra rete dedicata, permettendo un collegamento telefonico senza costi aggiuntivi rispetto alla connessione dati, con risparmi sulle chiamate e minori costi infrastrutturali.

Al fine di accelerare la diffusione del Sistema pubblico di connettività, nonché di aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione pubblica, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione predispone un programma triennale atto ad assicurare entro

il 31 dicembre 2010 l'adesione delle pubbliche amministrazioni a quel sistema, la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi informativi e la piena interoperabilità delle banche dati.

L'**articolo 39** prevede una riallocazione di fondi per cofinanziare progetti di sviluppo di reti di connettività, anche con tecnologie senza fili, e servizi innovativi di tipo amministrativo e didattico presentati dalle università.

Il **comma 2** prevede la definizione di un programma di incentivi e agevolazioni al fine di favorire le iniziative, promosse da giovani ricercatori, di creazione di imprese nei settori innovativi, dando la priorità a progetti in grado di contribuire al miglioramento qualitativo e alla razionalizzazione dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione.

*Varie.*

L'**articolo 34** reca disposizioni per favorire le relazioni tra le pubbliche amministrazioni e gli utenti attraverso un maggiore utilizzo della *posta elettronica* certificata come strumento di comunicazione e per permettere al pubblico di conoscere i tempi di risposta, le modalità di lavorazione delle pratiche e i servizi disponibili.

L'**articolo 35** autorizza il Governo ad adottare un regolamento ex articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, per modificare il regolamento di delegificazione che disciplina la posta elettronica certificata (D.P.R. n. 68 del 2005) anche al fine di assicurare l'interoperabilità del sistema con analoghi sistemi internazionali.

L'**articolo 37** reca disposizioni concernenti la *Carta nazionale dei servizi*.

In particolare, il comma 1 novella il codice dell'amministrazione digitale, sì da consentire, fino al 31 dicembre 2010, il rilascio della carta nazionale dei servizi e delle altre carte elettroniche ad essa conformi, anche ai titolari di carta d'identità elettronica.

Nell'ambito del processo di informatizzazione della pubblica amministrazione, può rammentarsi altresì l'**articolo 63**, che, dopo l'articolo 19 della legge n. 52 del 1985, introduce l'articolo 19-*bis*.

Esso prevede che le annotazioni nei pubblici registri immobiliari relative a trascrizioni, iscrizioni e annotazioni siano eseguite, a tutti gli effetti di legge, mediante l'inserimento dei dati relativi alle domande di annotazione negli archivi informatici delle conservatorie dei registri immobiliari.



**XVI legislatura, fascicoli pubblicati** (*disponibili anche sul sito internet del Senato*)

**n. 1**

*I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura* (maggio 2008)

**n. 2**

*La semplificazione normativa* (maggio 2008; nuova ed. giugno 2008)

**n. 3**

*Stato di avanzamento del 'taglia-leggi'* (giugno 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

**n. 4**

*Tagliar leggi con decreto-legge* (giugno 2008)

**n. 5**

*Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito* (luglio 2008)

**n. 6**

*Ancora sul Regno Unito: un codice per i regolatori* (luglio 2008; in collaborazione con il Servizio Studi)

**n. 7**

*Stato-Regioni e qualità della regolamentazione* (settembre 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

**n. 8**

*Novità in tema di analisi tecnico-normativa* (settembre 2008)

**n. 9**

*La semplificazione nella legge n. 133 del 2008* (ottobre 2008)

**n. 10**

*Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 1082* (ottobre 2008)

**n. 11**

*Riflessioni della Corte dei Conti sulla semplificazione* (novembre 2008)

**n. 12**

*Novità in tema di analisi di impatto della regolamentazione* (novembre 2008)

**n. 13**

*AIR entro un'Autorità indipendente: energia elettrica e gas* (dicembre 2008)

**n. 14**

*Ancora un decreto-legge per abrogare leggi* (dicembre 2008)

**n. 15**

*Su un profilo dell'abrogazione collettiva di fonti disposta dal decreto-legge n. 200 del 2008* (febbraio 2009)

**n. 16**

*Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' ex legge n. 246 del 2005 (difesa; interno; politiche agricole)* (febbraio 2009)

**n. 17**

*Valutare le politiche pubbliche. Spagna: un'agenzia* (marzo 2009)

**n. 18**

*Valutare le politiche pubbliche. Francia: rilancio del Parlamento?* (marzo 2009)

**n. 19**

*Valutare le politiche pubbliche. Italia: indicazioni da un'iniziativa delle Presidenze di Senato, Camera, CNEL, su: "Il Lavoro che cambia"* (marzo 2009)

**n. 20**

*Semplificazione: frammenti bibliografici (2005-2008)* (aprile 2009)

**n. 21**

*Istruttoria degli atti normativi entro il Governo* (aprile 2009)

**n. 22**

*AIR: un'applicazione, a cura di un dipartimento universitario (su: concessioni di demanio marittimo ad uso turistico balneare)* (maggio 2009)

**n. 23**

*Qualità della normazione ed ordinamenti regionali* (maggio 2009)

**n. 24**

*Semplificazione e pubblica amministrazione nella legge n. 69 del 2009* (giugno 2009)