

SEMPLIFICAZIONE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

nel ddl A. S. n. 1082: *Disposizioni per lo sviluppo
economico, la semplificazione, la competitività
nonché in materia di processo civile*

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
Principi e tempi del procedimento.....	"	1
Segue: responsabilità della pubblica amministrazione.....	"	4
Tempi procedurali ed interventi di soggetti diversi dall'amministrazione precedente.....	"	10
In tema di dichiarazione di inizio attività e silenzio assenso.....	"	11
Ambito di applicazione della legge n. 241.....	"	14
Deleghe e delegificazioni.....	"	16
"Piano industriale della pubblica amministrazione"	"	17
L'anelito alla chiarezza dei testi normativi.....	"	22

Premessa. - Principi e tempi del procedimento. - Segue: responsabilità della pubblica amministrazione. - Tempi procedurali ed interventi di soggetti diversi dall'amministrazione precedente. - In tema di dichiarazione di inizio attività e silenzio assenso. - Ambito di applicazione della legge n. 241. - Deleghe e delegificazioni. - “Piano industriale della pubblica amministrazione”. - L'anelito alla chiarezza dei testi normativi.

Torna nel disegno di legge A.S. n. 1082 (intitolato: "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile") la correlazione di semplificazione e competitività, che già improntava di sé il decreto-legge n. 112 convertito dalla legge n. 133, del 2008 (cfr. il dossier n. 9 della presente collana).

Ad essere maggiormente chiamata in causa, nel disegno di legge or preso in esame, è la riorganizzazione dell'azione amministrativa, e più in generale il perseguimento di una modernizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Delle disposizioni del disegno di legge più direttamente incidenti su tale duplice prospettiva - della semplificazione e della riorganizzazione amministrativa - è di seguito resa una lettura d'insieme, ancora una volta orientata, più che ad una analisi esaustiva del testo, a raccordarne le fila per i profili ora indicati.

Rimangono fuori dalla ricognizione qui svolta, le disposizioni in materia di giustizia (tra le quali, attengono al processo amministrativo o ai rimedi giustiziali verso la pubblica amministrazioni gli articoli 36 e 42 del disegno di legge).

PRINCIPI E TEMPI DEL PROCEDIMENTO (articolo 5, comma 1, lettere a), b) e commi 2, 3 e 4)

L'**articolo 5** del disegno di legge conduce - 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 5, 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 (suo 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 5, 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 5, comma 1, lettera b**) del disegno di 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 1, **comma 3**, quarto periodo del disegno di legge).

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 procedimento di acquisto della cittadinanza italiana).

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 del disegno di 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). Così l'articolo 5, **comma 4**.

Regioni ed enti locali hanno un anno a disposizione per adeguarsi ai termini così previsti (così l'articolo 5, comma 3, ultimo periodo). Sull'estensione agli enti territoriali dell'applicabilità della legge n. 241, cfr. *infra*, in relazione all'articolo 8 del disegno di 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 5, 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 dei termini costituisce altresì elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale (nono capoverso).

Ancor in tema di termini del procedimento, può rammentarsi, del disegno di legge, l'**articolo 18, comma 5, lettera b**).

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

In sintesi, le disposizioni contenute nel disegno di 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 5, 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 5, comma 1, lettera c)**, del disegno di legge 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*.

Questo, ove il danno ingiusto 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 del disegno di legge che modifica l'ambito di applicazione della legge n. 241 (cfr. **articolo 8, comma 2, lettera b)** del disegno di legge), 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 dal disegno di legge).

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

La disposizione del disegno di 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 dal disegno di 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, il disegno di legge A.S. n. 1082 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 presso la Camera dei deputati 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 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.

Il disegno di 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 dal disegno di 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 dal disegno di legge).

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 5, comma 2** del disegno di legge 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.

Il disegno di legge 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 5, comma 2 del disegno di 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 6)

L'**articolo 6** modifica l'articolo 16 della legge n. 241.

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 6, **comma 1, lettera a), numeri 1 e 2** del disegno di legge - 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 6 del disegno di legge, 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 8, comma 1, lettera a)**.

IN TEMA DI DICHIARAZIONE DI INIZIO ATTIVITA' E SILENZIO ASSENSO (articolo 7)

Se si esclude il comma 1 (relativo allo svolgimento della conferenza di servizi in via telematica), l'**articolo 7** 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 7, **comma 3**, del disegno di legge prevede ora 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.

Il **comma 5** prevede che siano ricorribili innanzi al giudice amministrativo - il quale ha competenza esclusiva nelle controversie in materia di dichiarazione di inizio attività - anche atti di assenso tacito ("formati in virtù delle norme sul silenzio assenso").

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

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 il c. d. silenzio-rifiuto – fattispecie in cui l'inerzia della pubblica amministrazione equivale a provvedimento di diniego – in 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 rifiuto, 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.

L'articolo 7, **comma 2**, del disegno di legge specifica ora che né il silenzio assenso né la dichiarazione di inizio attività siano comunque applicabili a procedimenti amministrativi riguardanti la cittadinanza.

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 241 (articolo 8, comma 1, lettera b))

Il disegno di legge 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 la 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 prevedendo che regioni ed enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolino 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 dal disegno di 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 dal disegno di legge.

Queste le previsioni dell’**articolo 8, comma 1, lettera b)** del disegno di legge.

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 8, comma 2, lettera *b*), **primo capoverso**.

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 del disegno di legge 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 dal disegno di legge - 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 8, comma 2, lettera *b*) del disegno di legge 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 4** del disegno di legge.

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 20** del disegno di legge.

L'**articolo 10** 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 11**).

Altre disposizioni recano invece delegazione legislativa al Governo.

Così è per la prestazione di servizi a valenza socio-sanitaria da parte delle farmacie (**articolo 9, commi 1-2**), per i segretari comunali di comuni con meno di 5.000 abitanti (articolo 9, **commi 6-8**; semplificazioni in

materia di ordinamento contabili sono dettate per quei comuni dal medesimo articolo, commi 3-5), per il riordino del sistema di formazione dei dipendenti pubblici (ossia del CNIPA-Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione; del FORMEZ; della Scuola superiore della pubblica amministrazione) (**articolo 19**); per la revisione del codice dell'amministrazione digitale (**articolo 23**).

PIANO INDUSTRIALE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (ARTICOLI 13-26)

Il capo IV del disegno di legge è integralmente dedicato al “*Piano industriale della pubblica amministrazione*”.

L'**articolo 13** esplicita (**comma 1**) il triplice scopo, cui le disposizioni ivi contenute sono volte:

- restituire efficienza all'azione amministrativa;
- ridurre le spese di funzionamento delle amministrazioni pubbliche;
- incrementare le garanzie per i cittadini.

Del medesimo articolo 13, il **comma 2** riassume i contenuti del capo IV:

- riordino e razionalizzazione delle funzioni amministrative;
- semplificazione e riduzione degli oneri burocratici;
- trasparenza e tempestività nei procedimenti amministrativi e nell'erogazione dei servizi pubblici;
- diffusione delle nuove tecnologie nel settore pubblico.

Secondo quest'ultima scansione, si procederà nell'esposizione.

Riordino e razionalizzazione delle funzioni amministrative

L'**articolo 16** novella l'articolo 7 della legge n. 131 del 2003, di attuazione dell'art 118 della Costituzione come modificato dalla riforma del titolo V.

In tal modo, esso innova le procedure previste per il *conferimento delle funzioni amministrative agli enti territoriali*, nonché per il trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio delle funzioni da conferire.

A fini di riordino e di razionalizzazione, esso prevede che: 1) dalla data di entrata in vigore dei decreti di trasferimento (dPCM), siano soppressi gli uffici delle amministrazioni statali in precedenza preposti all'esercizio delle funzioni trasferite e siano ridotte in modo corrispondente le quote organiche di personale; 2) i comuni e le province, in attuazione del

principio di sussidiarietà orizzontale, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, individuino i servizi la cui erogazione è affidata ai privati, anche a livello territoriale più ampio dell'ente locale, avvalendosi allo scopo di accordi di programma, consorzi e altre forme associative di erogazione dei servizi; 3) i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti gestiscano i servizi pubblici locali in forma associata in modo che la popolazione complessiva dei comuni associati sia almeno pari a 20.000 abitanti.

L'**articolo 17** (nella parte relativa alla mobilità delle funzioni amministrative: **commi 1-3**) prevede che le pubbliche amministrazioni individuino, tra le proprie funzioni, quelle che possono essere esercitate, temporaneamente ed in modo più efficace o più economico, da altri soggetti, pubblici o privati.

La proposta di *trasferimento dell'esercizio delle funzioni*, da redigere facendo particolare attenzione al risparmio di spesa e alla riallocazione delle risorse umane e strumentali, è presentata ad un comitato interministeriale presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Il medesimo articolo 17, nella parte relativa all'uso ottimale degli *immobili pubblici* (**comma 4**), stabilisce che le amministrazioni pubbliche favoriscano iniziative volte alla piena utilizzazione e fruizione dei propri edifici da parte dei cittadini.

L'**articolo 19** 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).

Alla riorganizzazione di tali enti si attende faccia seguito la 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.

Semplificazione e riduzione degli oneri burocratici

L'**articolo 15** 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 reca 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.

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

L'**articolo 14, 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* - 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 14, **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 (31 dicembre 2008, anziché 31 ottobre) per l'adozione del regolamento di delegificazione, a decorrere dal quale si applicano le disposizioni della legge finanziaria 2008 (ossia legge n. 244 del 2007) relative ai tetti degli emolumenti dei dipendenti pubblici.

L'**articolo 18** 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 21** 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 12**.

Diffusione delle nuove tecnologie nel settore pubblico

L'**articolo 22** 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 da parte delle amministrazioni e dei soggetti obbligati nei propri siti informatici.

L'individuazione dei casi per i quali resti fermo l'obbligo di assicurare la pubblicità legale tramite la pubblicazione cartacea, è demandata a decreto ministeriale.

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 a decorrere dal 1° gennaio 2011.

L'**articolo 23** 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.

Vale segnalare, tra i principi e criteri direttivi: 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 24** 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 2011) 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 25** 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.

L'ANELITO ALLA CHIAREZZA DEI TESTI NORMATIVI (articolo 3)

Ultime nell'ordine di esposizione (non già nell'articolazione del disegno di legge, che le pone in avvio del capo III dedicato alle "Semplificazioni") possono ricordarsi le previsioni recate dall'**articolo 3**.

Esse dispongono che:

- 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.

Paiono, queste recate dell'articolo 3, previsioni invero ottative, tanto più ove si rivolgano a disposizioni legislative, le quali sono poste da fonti aventi forza non subordinata a quella della fonte che prevederebbe 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 si 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.

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 del cittadino, 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 predispone, 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 predispone, 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 predispone l'elenco di tali direttive per la pubblicazione, a titolo informativo, nella Gazzetta Ufficiale, unitamente alla legge comunitaria annuale”.

Tirando le fila, *potrebbe rilevarsi un equivoco concettuale insito nell'articolo 3 del disegno di legge, là ove prevede che il dettato delle disposizioni normative debba, esso, recare elementi informativi, più consoni invece ad altre sedi notiziali.*

In tal modo, si sovraccaricherebbe il dettato normativo di un intento 'divulgativo', che non è affatto scontato contribuisca ad una sua maggior chiarezza.

XVI legislatura, fascicoli pubblicati:

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)