Senato della Repubblica

XVIII LEGISLATURA

N. 2198

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GRASSI, AUGUSSORI, CALDEROLI, PIROVANO, RICCARDI, OSTELLARI, PILLON, Emanuele PELLEGRINI, URRARO, PEPE, ALESSANDRINI, ARRIGONI, BAGNAI, BERGESIO, BORGHESI, Simone BOSSI, BRIZIARELLI, BRUZZONE, CAMPARI, CANDURA, CANTÙ, CASOLATI, CORTI, DE VECCHIS, DORIA, FAGGI, FERRERO, FREGOLENT, FUSCO, IWOBI, LUCIDI, LUNESU, MARIN, MARTI, MONTANI, PAZZAGLINI, PERGREFFI, PIANASSO, Pietro PISANI, PITTONI, PIZZOL, RIPAMONTI, RIVOLTA, RUFA, SAPONARA, SAVIANE, SBRANA, SIRI, TESTOR, TOSATO, VALLARDI, VESCOVI e ZULIANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MAGGIO 2021

Delega al Governo per l'adozione di un codice amministrativo

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – Le disposizioni normative afferenti la materia del diritto amministrativo sono contenute in una serie di leggi, regolamenti e provvedimenti che risultano di difficile conoscibilità e ardua consultazione per i destinatari e per tutti gli operatori del diritto che si trovano a doversi confrontare con tale disciplina.

Da suddetta incertezza legislativa deriva l'esigenza di riunire in un codice tale frammentario quadro normativo. Il codice amministrativo sarebbe senza dubbio un importantissimo strumento per tutti coloro che da un punto di vista professionale o scientifico sono chiamati ad interpretare le norme e sarebbe anche una rilevante occasione per ordinare, in senso logico e cronologico, tutta la produzione legislativa in materia, semplificando e aggiornando le disposizioni vigenti, al fine di garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della disciplina di riferimento.

La certezza del diritto è la ragione stessa per cui il diritto esiste quale strumento di sicurezza dell'individuo nel rapporto con i consociati e, dunque, rappresenterebbe negazione del diritto una legislazione che ponga regole farraginose, incerte, di non facile conoscibilità e applicazione.

In quest'ottica il presente disegno di legge affida al Governo il compito di portare a termine, entro trentasei mesi dall'entrata in vigore della legge, un'operazione di rassegna ed enunciazione ordinata delle norme vigenti in materia di diritto amministrativo, imponendo, inoltre, che qualunque norma futura venga introdotta come modifica al codice medesimo.

Il presente disegno di legge, all'articolo 1, reca la delega al Governo per la predisposizione di un codice amministrativo, indicando, inoltre, le materie le cui afferenti disposizioni normative devono essere contenute nel presente codice.

All'articolo 2 sono indicati alcuni criteri e princìpi generali per circoscrivere l'ambito del codice e fondare su una definizione giuridica certa il lavoro di rassegna e riordino che il Governo dovrà porre in essere. In particolare, in tale articolo sono indicati i titoli dei sei libri in cui il codice dovrà essere suddiviso: ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione; attività amministrativa in generale; organizzazione dei pubblici uffici e del lavoro; disposizioni in materia di contratti pubblici; disposizioni in materia di intervento dei pubblici poteri nell'economia; disposizioni in materia di beni pubblici, ambiente, beni culturali e paesaggio, edilizia ed espropriazioni. Inoltre, vi sono indicati i princìpi e i criteri specifici a cui il Governo dovrà attenersi nella redazione di ognuno dei predetti libri.

L'articolo 3 dispone la nomina di una commissione di quarantadue esperti, individuati, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, dal Presidente del Consiglio dei ministri tra gli appartenenti a determinate categorie professionali esplicitate nell'articolo. Inoltre, ai fini della maggiore partecipazione e condivisione del lavoro, è previsto che la commissione di esperti renda pubblico il proprio operato, affinché determinati utenti, facenti parte di specifiche categorie professionali precipuamente indicate nell'articolo, possano visionare i testi, proponendo alla commissione modifiche e integrazioni, affinché la commissione stessa si possa avvalere delle esperienze e del contributo di determinati soggetti che giornalmente hanno a che fare con la materia del diritto amministrativo.

L'articolo 4 dispone l'istituzione di una Commissione parlamentare, composta da

venti deputati e venti senatori, scelti dai rispettivi Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, a cui il Governo deve inviare, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge, il testo del codice amministrativo per il parere.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Oggetto della delega)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e il Ministro della giustizia**,** un decreto legislativo recante un codice amministrativo, di seguito denominato « codice », che riunisca in un unico testo le disposizioni vigenti nelle seguenti materie:

a) ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione:

1) lo Stato;

2) le amministrazioni pubbliche;

3) gli enti territoriali;

4) gli enti pubblici;

5) le autorità amministrative indipendenti;

b) attività amministrativa in generale:

1) procedimento, atto e provvedimento amministrativo;

2) documentazione amministrativa;

3) amministrazione digitale;

4) rimedi amministrativi;

5) illeciti amministrativi;

c) organizzazione dei pubblici uffici e ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;

d) contratti pubblici;

e) intervento dello Stato nell'economia:

1) società a partecipazione pubblica;

2) esercizio dei poteri speciali sugli assetti societari;

3) servizi di interesse economico generale;

f) beni pubblici;

g) ambiente;

h) beni culturali e paesaggio;

i) edilizia;

l) espropriazioni.

Art. 2.

(Princìpi e criteri direttivi)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1 il Governo prevede che il codice sia suddiviso in sei libri, così articolati:

a) libro I, recante ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione;

b) libro II, recante attività amministrativa in generale;

c) libro III, recante organizzazione dei pubblici uffici e del lavoro pubblico;

d) libro IV, recante disposizioni in materia di contratti pubblici;

e) libro V, recante disposizioni in materia di intervento dei pubblici poteri nell'economia;

f) libro VI, recante disposizioni in materia di beni pubblici, ambiente, beni culturali e paesaggio, edilizia, espropriazioni.

2. Nella redazione dei libri di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi generali:

a) razionalizzazione, coordinamento, unificazione della normativa vigente, appor-

tando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della disciplina di riferimento e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo, attuando la massima razionalizzazione delle norme e delle procedure, attraverso l'eliminazione delle duplicazioni e delle sovrapposizioni normative, anche parziali;

b) concentrazione e limitazione dei procedimenti e dei provvedimenti a poche tipologie ben definite, con possibilità di introdurre, laddove strettamente necessario, disposizioni specifiche per singole fattispecie;

c) indicazione per espresso delle modifiche alle disposizioni vigenti, al fine di una semplificazione dei procedimenti e degli obblighi a carico dei cittadini, delle imprese e della pubblica amministrazione; ove ciò non sia possibile, mantenimento della disciplina vigente, ferma restando la riformulazione a soli fini di maggiore comprensibilità del testo, nonché a fini di coordinamento con altre disposizioni;

d) svolgimento in via telematica, salvi i casi di assoluta impossibilità o laddove la natura del provvedimento lo richieda, di tutte le fasi procedimentali nonché di tutte le comunicazioni tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, mediante sistemi che offrano certezza legale dell'identità personale e della provenienza dei contenuti; indicazione tassativa delle fasi procedimentali che, nell'interesse del cittadino o dell'impresa, possano svolgersi in altra forma;

e) nei procedimenti amministrativi a istanza di parte utilizzo della modulistica standardizzata predisposta e resa disponibile sul proprio sito *internet* dall'amministrazione interessata;

f) previsione di un periodo transitorio, non superiore a dodici mesi, per l'entrata in vigore del codice o di alcune sue parti;

g) introduzione delle disposizioni non modificate seguendo un criterio di tipo sistematico;

h) elencazione dei testi normativi e delle singole norme abrogate;

i) inserimento di una tabella allegata di corrispondenza tra le disposizioni previgenti e gli articoli del codice stesso.

3. Nella redazione del libro I del codice il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi specifici:

a) riordino della disciplina della potestà normativa del Governo di cui alla legge 23 agosto 1988, n. 400, e di altri atti armonizzando le procedure per l'adozione degli atti secondari; previsione, in via generale, dei casi in cui è prevista l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri;

b) revisione e semplificazione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303;

c) previsione del numero e delle attribuzioni dei Ministeri, riordinando e integrando la disciplina di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante riforma dell'organizzazione del Governo;

d) previsione del numero e delle attribuzioni delle autorità amministrative indipendenti e delle relative modalità di nomina, introducendo una disciplina comune sul funzionamento, l'autonomia amministrativa e contabile e i rapporti con gli altri poteri dello Stato;

e) trasposizione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

f) abrogazione del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli

organi delle Amministrazioni comunali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, con eventuale introduzione nel codice delle disposizioni non precedentemente abrogate.

4. Nella redazione del libro II del codice il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi specifici:

a) trasposizione della disciplina di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, con soluzione delle questioni interpretative e applicative emerse in sede giurisprudenziale, al fine di una transizione digitale della pubblica amministrazione;

b) previsione di una disciplina unica e universale sulla documentazione amministrativa e sull'accesso agli atti e ai documenti amministrativi;

c) trasposizione delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, prevedendo la modalità digitale come modalità normale di presentazione, ricezione e notifica di atti e documenti amministrativi;

d) introduzione di una disciplina organica e univoca sulle impugnative degli atti in sede amministrativa, dei ricorsi gerarchici e dei ricorsi in opposizione, prevedendo modalità agevolate per la definizione preventiva delle controversie attraverso il dialogo tra i cittadini e le imprese da un lato e la pubblica amministrazione dall'altro; revisione e semplificazione della procedura per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica;

e) introduzione di una disciplina unitaria sulla responsabilità e le sanzioni amministrative, delle persone fisiche e delle persone giuridiche, rafforzando i princìpi della legge 24 novembre 1981, n. 689.

5. Nella redazione del libro III del codice il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi specifici:

a) trasposizione in chiave unitaria delle disposizioni del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli altri testi legislativi in materia di pubblico impiego;

b) applicazione agli enti sottoposti a controllo da parte delle amministrazioni pubbliche e alle società interamente partecipate delle medesime disposizioni previste per il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;

c) disciplina unitaria delle procedure di concorso per l'accesso ai ruoli delle pubbliche amministrazioni e delle procedure selettive per l'accesso a incarichi a tempo determinato o di consulenza.

6. Nella redazione del libro IV del codice il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi specifici:

a) revisione e semplificazione, sotto il profilo formale e sostanziale, del testo delle disposizioni legislative vigenti apportando le opportune modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa nonché la semplicità e la chiarezza di linguaggio;

b) revisione dell'intera disciplina dei contratti pubblici con abolizione di tutti gli obblighi ulteriori a carico dei privati rispetto a quelli richiesti dal diritto dell'Unione europea;

c) previsione di una disciplina che garantisca l'efficienza e la tempestività delle procedure di programmazione, di affidamento, di gestione e di esecuzione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, al fine di ridurre e rendere certi i tempi di

realizzazione delle opere pubbliche, compresi le infrastrutture e gli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, nonché di esecuzione dei servizi e delle forniture.

7. Nella redazione del libro V del codice il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi specifici:

a) trasposizione della disciplina del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e di tutte le altre disposizioni in materia;

b) trasposizione della disciplina sull'esercizio dei poteri speciali sugli assetti societari, con estensione del concetto di attività di rilevanza strategica a tutti i settori sensibili per l'interesse nazionale, fermo restando il rispetto della normativa dell'Unione europea;

c) introduzione di una disciplina generale comune sull'erogazione dei servizi di interesse economico generale.

8. Nella redazione del libro VI del codice il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi specifici:

a) introduzione di una disciplina unitaria del regime dei beni pubblici, della loro alienabilità, della possibilità di costituzione di diritti reali su di essi e dei regimi di concessione;

b) trasposizione della disciplina del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, eliminando antinomie e sovrapposizioni con altre fonti normative;

c) trasposizione della disciplina del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, eliminando la sovrapposizione con altre fonti normative, in particolare in materia di beni pubblici e contratti pubblici; revisione delle disposizioni in materia di gestione e valorizzazione del patrimonio cultu-

rale nel senso del rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'articolo 97 della Costituzione;

d) trasposizione della disciplina del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380;

e) trasposizione della disciplina delle espropriazioni per pubblica utilità, introducendo meccanismi di prevenzione del contenzioso e di composizione alternativa delle controversie tra i privati e le amministrazioni pubbliche.

Art. 3.

(Commissione di esperti)

1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri nomina, con proprio decreto, una commissione di esperti per la redazione dello schema di codice. La commissione è composta da quarantadue membri scelti tra:

a) magistrati delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile;

b) professori universitari di prima e di seconda fascia, nonché ricercatori che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale in materie giuridiche;

c) consiglieri parlamentari, funzionari delle carriere direttive degli organi costituzionali, avvocati dello Stato;

d) dirigenti di prima fascia o equiparati delle pubbliche amministrazioni centrali;

e) dirigenti di prima fascia o equiparati delle amministrazioni regionali indicati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano;

f) dirigenti di prima fascia o equiparati delle amministrazioni comunali indicati dall'Associazione nazionale dei comuni d'Italia;

g) avvocati con almeno quindici anni di esercizio;

h) professori universitari di prima e seconda fascia in materie linguistiche;

i) professori universitari di prima e seconda fascia o esperti di comprovata esperienza in materie informatiche.

2. Entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Commissioni permanenti in materia di affari costituzionali e giustizia del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati inviano al Presidente del Consiglio dei ministri quattro elenchi, uno per Commissione, con non oltre venti nominativi per elenco, da cui il Presidente del Consiglio dei ministri attinge per la formazione della commissione di cui al comma 1.

3. La commissione è articolata in sei sottocommissioni, una per ciascuno dei libri del codice. Ogni sottocommissione è composta da sette membri: un magistrato, un professore o un ricercatore in materie giuridiche e cinque componenti scelti fra le restanti categorie indicate dal comma 1. Il decreto di nomina della commissione di esperti provvede alla loro suddivisione tra le sottocommissioni. I componenti eleggono il presidente della commissione, nonché un vicepresidente per ogni sottocommissione.

4. I componenti della commissione che sono dipendenti pubblici possono essere collocati fuori ruolo per l'intera durata dei lavori della commissione, fatto salvo il trattamento economico fondamentale e accessorio a carico della Presidenza del Consiglio dei ministri.

5. Lo schema del decreto di nomina dei componenti della commissione di esperti, prima della sua adozione, è trasmesso alla

Commissione parlamentare istituita ai sensi dell'articolo 4 per l'espressione del parere, che è reso entro venti giorni, decorsi i quali il decreto può essere in ogni caso adottato. Se alla data della trasmissione la Commissione parlamentare non è costituita, il parere è reso dalle Commissioni parlamentari competenti.

6. La commissione di esperti conduce i propri lavori rendendo pubblici in tempo reale i testi elaborati attraverso una piattaforma telematica. Possono visionare i testi e proporre alla commissione modifiche e integrazioni, in forma visibile e tracciata, previa autenticazione tramite il sistema pubblico di identità digitale (SPID), i magistrati, i professori universitari di prima e seconda fascia, i ricercatori, i dottorandi e i dottori di ricerca, i consiglieri parlamentari, i funzionari delle carriere direttive degli organi costituzionali, gli avvocati dello Stato, i dirigenti pubblici, i funzionari delle pubbliche amministrazioni e gli operatori del diritto. La commissione rende disponibili in via preventiva agli utenti accreditati i testi normativi di cui intende trasfondere il contenuto nel codice.

7. Il presidente della commissione e i vicepresidenti delle sottocommissioni nominano gli amministratori della piattaforma in numero non inferiore a sei e non superiore a diciotto scegliendoli tra esperti in materia informatica e giuridica, al fine di garantire lo svolgimento dei lavori in via telematica. Gli amministratori provvedono anche a definire le modalità operative per l'accreditamento degli utenti.

8. La piattaforma adotta un *software* di tipo collaborativo operante su sistema *wiki*, idoneo a creare e modificare pagine *web* attraverso un *browser*.

9. La commissione fissa un termine entro il quale gli utenti accreditati possono fornire i propri contributi in tempo utile per valutarli prima della trasmissione del testo al Governo.

Art. 4.

(Commissione parlamentare per il codice amministrativo e procedura per l'esercizio della delega)

1. È istituita la Commissione parlamentare per il codice amministrativo con il compito di esprimere il parere sullo schema di decreto legislativo di cui all'articolo 1. La Commissione è composta da venti deputati e da venti senatori scelti, rispettivamente, dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo costituito in almeno un ramo del Parlamento. La Commissione elegge tra i propri componenti il presidente, due vicepresidenti e due segretari. La Commissione resta in carica fino al termine della XVIII legislatura, ed è ricostituita, nell'ipotesi di cui al comma 2, ultimo periodo, con le modalità di cui al primo periodo del presente comma, dopo l'insediamento delle nuove Camere. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra di loro. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio della Camera dei deputati.

2. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo trasmette per il parere, anche per singole parti omogenee, lo schema di decreto legislativo contenente il codice amministrativo alla Commissione di cui al comma 1. La Commissione esprime il proprio parere o i propri pareri entro novanta giorni dalla trasmissione, indicando specificamente le eventuali disposizioni che non ritiene corrispondenti ai princìpi e ai criteri direttivi di cui

alla presente legge. Il Governo, nei sessanta giorni successivi, esaminato il parere o i pareri di cui al secondo periodo, ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, i testi alla Commissione per il parere definitivo sullo schema di decreto legislativo, da rendere nel termine di trenta giorni. Laddove prima dello scadere del termine di cui all'articolo 1, comma 1, abbia termine la legislatura, il medesimo termine è sospeso per sessanta giorni dall'insediamento delle nuove Camere, al fine della ricostituzione della Commissione parlamentare di cui al presente articolo.

3. In sede di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del codice adottato in attuazione della presente legge, è pubblicata in allegato ad esso la traduzione non ufficiale in lingua inglese, al fine di consentirne la massima e agevole consultabilità.

4. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del codice, il Governo può adottare, nel rispetto dei medesimi princìpi e criteri direttivi e della procedura prevista dal presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo di cui all'articolo 1.

€ 1,00