



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

OGGETTO: Parere sul disegno di legge in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese.

*Parere, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*

**Repertorio atti n. 991/B del 16 novembre 2006**

### LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 16 novembre 2006:

VISTO l'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

VISTO il disegno di legge in esame, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 22 settembre 2006, nel testo pervenuto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri il 16 ottobre 2006 e diramato il 17 ottobre 2006;

CONSIDERATO che, nella riunione tecnica del 24 ottobre 2006, i rappresentanti delle Regioni, pur dichiarando di condividere l'impianto generale del provvedimento, hanno comunicato di non poter formulare un parere condiviso sul provvedimento, atteso che il competente Coordinamento interregionale non si era tenuto, hanno tuttavia esposto alcune prime osservazioni, riservandosi di presentare un documento condiviso di osservazioni e proposte;

CONSIDERATO altresì che, nella medesima riunione, i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI hanno dichiarato di non avere osservazioni sul provvedimento;

CONSIDERATO che nel medesimo incontro i rappresentanti delle Amministrazioni statali interessate hanno pienamente condiviso detta richiesta, rinviando, quindi, ad una ulteriore riunione tecnica la verifica delle proposte regionali;

CONSIDERATO che l'approfondimento richiesto è stato effettuato nella riunione tecnica del 6 novembre 2006 nel corso della quale i rappresentanti delle Regioni hanno presentato un documento in cui sono formulate osservazioni e proposte di modifica riferite, tra l'altro, in particolare all'articolo 6 del provvedimento in esame, nella parte che modifica l'articolo 29 della legge n. 241 del 1990, volte a chiarire la portata delle disposizioni in relazione alla legislazione regionale, nonché alla revisione della medesima legge relativamente alle disposizioni in materia di Conferenza dei servizi;

CONSIDERATO che i rappresentanti delle Amministrazioni statali, preso atto delle osservazioni delle Regioni, si sono riservate di far pervenire una nota in cui sarebbero state fornite le loro valutazioni circa le proposte relative agli articoli 2 e 6 del provvedimento (in particolare nella parte che modifica la legge n. 241 del 1990), all'articolo 8 (previsione della perenzione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica) e all'articolo 13 (in materia di riconoscimento della personalità giuridica);



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

VISTA la nota del 15 novembre 2006 con la quale l'Ufficio legislativo del Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione ha trasmesso una riformulazione degli articoli 1 e 6 del provvedimento in esame che, in pari data è stata diramata alle Regioni e agli Enti locali;

CONSIDERATO che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza, l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM hanno espresso parere favorevole sul provvedimento in esame, mentre le Regioni hanno consegnato un documento (Allegato A) in cui sono formulate delle osservazioni sul provvedimento in esame e sono avanzate alcune ulteriori proposte di modifica all'articolo 1, comma 1, lett. b), all'articolo 6, comma 3, nonché l'inserimento di un articolo 10-bis concernente la materia di attività di impresa ed una proposta emendativa all'articolo 10 in materia di certificazioni presentata dalla Regione Lombardia e dalla Provincia autonoma di Trento;

CONSIDERATO che il Governo ha ritenuto di accogliere le proposte di modifica all'articolo 1, comma 1, lett. b) e all'articolo 6, comma 3, mentre si è riservato un approfondimento in merito all'inserimento dell'articolo 10-bis, alla richiesta della Regione Lombardia e della Provincia autonoma di Trento ed alle osservazioni delle Regioni relative agli articoli 8 (previsione della perenzione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica) e 13 (in materia di riconoscimento della personalità giuridica);

CONSIDERATO altresì che, per quanto riguarda la richiesta delle Regioni di valutare la modifica della legge n. 241/1990 in materia di Conferenza dei servizi, il Governo si è impegnato ad istituire un apposito gruppo di lavoro, riservandosi di presentare eventuali emendamenti nel corso dell'esame parlamentare;

CONSIDERATO che, pertanto, le Regioni hanno espresso un parere favorevole sul provvedimento in esame;

### **esprime parere favorevole**

sul disegno di legge in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese, trasmesso, con nota n. 8092 del 13 ottobre 2006, dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri nei termini di cui in premessa e del documento allegato al presente atto e con l'accoglimento dei seguenti emendamenti:

**- Articolo 1: (Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di conclusione del procedimento)**

il comma 1, lett. b) è così riformulato:

b) Dopo l'articolo 2 sono inseriti i seguenti:



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

“Art. 2-bis (Conseguenze per il ritardo dell’amministrazione nella conclusione del procedimento).

1. Le pubbliche amministrazioni sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell’inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto.

2. Indipendentemente dal risarcimento del danno di cui al comma 1 e con esclusione delle ipotesi in cui il silenzio dell’amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento dell’istanza, le pubbliche amministrazioni corrispondono ai soggetti istanti, a titolo sanzionatorio del mero ritardo, una somma di denaro in misura fissa ed eventualmente progressiva, tenuto conto anche della rilevanza degli interessi coinvolti nel procedimento, nei casi di inosservanza dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi.

3. Con regolamento, adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, previa intesa in sede di Conferenza Unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti la misura ed il termine di corresponsione della somma di cui al comma 2. Il regolamento stabilisce, altresì, per le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali le modalità di pagamento. Le Regioni, le Province ed i Comuni determinano, per i procedimenti di propria competenza, le modalità di pagamento. Il giudice, in sede di liquidazione del risarcimento del danno ai sensi del comma 1, decurta l’importo di quanto eventualmente conseguito dal danneggiato ai sensi del comma 2.

4. Le controversie relative all’applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno di cui al comma 1 si prescrive in cinque anni; il diritto di cui al comma 2 si prescrive in un anno. In entrambi i casi, il termine di prescrizione di cui all’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, decorre dalla data del pagamento, che va comunicato entro quindici giorni dall’amministrazione gravata del relativo onere economico”.

### **- Articolo 6: (Ambito applicativo di alcune disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241)**

il comma 3 viene così riformulato:

3. All’articolo 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente: “Le disposizioni della presente legge si applicano alle amministrazioni statali ed agli enti pubblici nazionali. Le disposizioni in tema di giustizia amministrativa e quelle relative agli effetti del ritardo dell’amministrazione nella conclusione del procedimento previsti dall’art. 2 bis si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche.”;

2) dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti commi:

“3. Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell’interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato con un provvedimento espresso e motivato, di assicurare l’accesso alla documentazione amministrativa.

4. Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

inizio attività ed il silenzio assenso, salva la possibilità di individuare, con intesa in seno alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano.

5. Le Regioni e gli Enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 3 e 4, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.”

6. Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione al presente articolo, secondo i propri Statuti e le relative norme di attuazione.”

Il Segretario  
Avv. Giuseppe Busia

Il Presidente  
On.le Prof. Linda Lanzillotta

sf  
A.P.  
8



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

ALL. A *Convegno* *16. XI* *2006*  
*ter. scelti*  
*M*

**PARERE IN MERITO AL «DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI  
EFFICIENZA DELLE AMMINISTRAZIONE PUBBLICHE E DI  
RIDUZIONE DEGLI ONERI BUROCRATICI PER I CITTADINI E  
PER LE IMPRESE»**

***Punto 1) Elenco A – O.d.g. Conferenza Unificata***

In relazione al disegno di legge in oggetto e a seguito dei numerosi incontri tecnici intercorsi fra le Regioni, le Autonomie locali e il Governo, si rileva che in data 14 novembre è stata trasmessa al coordinamento tecnico interregionale, da parte del Governo una nuova ipotesi di riformulazione degli articoli 1 e 6 del disegno di legge stesso, concernenti la riforma della legge n. 241 del 1990.

Rispetto alla nuova formulazione proposta si rileva quanto segue.

All'articolo 1, comma 1, lettera b) del disegno di legge, che introduce l'art. 2 bis nella legge n. 241, si ritiene necessario modificare il comma 3 di tale nuovo articolo sostituendo la parola "*sentita*" con le seguenti: "*previa intesa*".

All'articolo 6, comma 3, che modifica e integra l'articolo 29 della legge n. 241/1990, si propone di apportare le seguenti modificazioni:

- nel nuovo comma 5 dell'art. 29, le parole "al comma 3", sono sostituite dalle parole "ai commi 3 e 4";
- dopo il comma 5, aggiungere il seguente: "*6. Le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione al presente articolo, secondo i propri Statuti e le relative norme di attuazione.*"

Dopo l'articolo 10 inserire il seguente articolo 10 bis:

*Il comma 1 dell'art. 5 della legge 28 novembre 2005, n. 246 è così riformulato:*

*"1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale in materia di attività di impresa, di cui all'art. 117, secondo comma, della*

*Costituzione secondo i principi, i criteri direttivi e le procedure di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni.*"

Le Regioni al riguardo ribadiscono la posizione già espressa in relazione al parere espresso sulla legge di semplificazione del 2005 poiché l'attuale formulazione del 1° comma dell'art. 5 presenta elementi di criticità in quanto:

- non vengono chiarite a quali competenze esclusive dello Stato si facesse riferimento, soprattutto per la espressa esclusione di settori ad elevata incidenza statale (fisco, previdenza, lavoro) e né l'esatta definizione di ciascuna di tali competenze esclusive (tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza).
- non è possibile, in materia di adempimenti amministrativi delle imprese individuare aree organiche di esclusiva pertinenza statale, considerando l'indubbia sussistenza di numerose ed ampie competenze regionali (a titolo sia concorrente che esclusivo).

Lo stesso comma 2 dell'art. 5, operando un ampio rinvio a intese e accordi in sede di Conferenze, dimostra inoltre l'assoluta necessità di valutare e riconoscere gli spazi normativi propri delle Regioni (e, in misura minore, degli enti locali).

Oltre a queste proposte, le Regioni confermano le osservazioni già formulate sul disegno di legge in esame nelle sedi tecniche convocate nei mesi scorsi e di seguito riportate.

### **Osservazioni sull'impianto del provvedimento**

**Alcuni aspetti della legge n. 241 non vengono assolutamente affrontati** e devono costituire invece oggetto di ulteriore riflessione, in particolare quelli attinenti alla Conferenza di servizi: i procedimenti per i quali vale una deroga implicita degli artt. 14 e ss. della legge 241 che è però rimasta inattuata per la ben nota difficoltà di demandare ad un organo di concertazione politica la competenza ad assumere decisioni tecniche relative al superamento del dissenso emerso in conferenza; **su questo punto è assolutamente necessario pensare ad uno specifico emendamento.**

Per quanto attiene ai profili sanzionatori introdotti dalla *lettera b) dell'art. 1 del disegno di legge, che introduce l'art. 2bis della legge n. 241* si sottolinea che la **disciplina relativa alle conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento desta alcune perplessità che di seguito si espongono.**

L'art. 2 bis, che costituisce un punto centrale del disegno di legge, sancisce il principio per cui le pubbliche amministrazioni sono tenute a risarcire il danno ingiusto causato dalla inosservanza dei termini

procedimentali, indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto, assicurando, altresì, la corresponsione, a titolo sanzionatorio del mero ritardo, di una somma di denaro in misura fissa ed eventualmente progressiva.

Riguardo al risarcimento del danno non si pone alcun problema, mentre è evidente che la previsione sanzionatoria mira a garantire comunque all'istante la corresponsione rapida di una somma di danaro in conseguenza del mero inadempimento dell'amministrazione al dovere di concludere il procedimento nei termini previsti. L'intento generale è certamente condivisibile, stante anche la oggettiva difficoltà che spesso potrebbe manifestarsi (nei tempi e nella sostanza) per la prova del danno in sede risarcitoria.

Nei precedenti incontri a livello tecnico fra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali per l'esame del d.d.l. è stato sostenuto che tale sanzione avrebbe un carattere privatistico e, pertanto – non essendo riportabile alle vigenti norme sul diritto amministrativo – dovrebbe essere completamente regolata dalla legge dello Stato. Peraltro si rileva che il carattere civilistico non è espressamente affermato nel disegno di legge.

Questa tesi presta il fianco a notevoli dubbi e possibili critiche.

Innanzitutto, rimane aperto un problema connesso al necessario reperimento delle risorse per adempiere a questa prescrizione.

In secondo luogo, non si può negare che la “sanzione” in questione sorge da un rapporto di diritto pubblico e non di diritto privato; essa si presenta come una garanzia aggiuntiva rispetto a quella del risarcimento del danno, che rappresenta la regola nel diritto privato (e che non si ritiene certo di mettere in discussione).

Nella sostanza essa risulta, invece, una norma sanzionatoria basata sul semplice inadempimento della pubblica amministrazione al rispetto di un termine. Appare dunque come una sanzione oggettiva, di natura amministrativa, in quanto sorgente da rapporto fra la pubblica amministrazione ed il cittadino.

Si deve tenere presente che la norma potrebbe dare luogo a un rilevante contenzioso e appare opportuno un tentativo per ottenere analoghi risultati nella chiarezza del rispetto delle regole del diritto amministrativo (che sono anche di maggiore e dovuta garanzia per l'autonomia regionale, posto che anche le Regioni si troveranno a dover fornire adeguate garanzie ed a pagarne le conseguenze).

Si potrebbe, a questo fine, in alternativa a quanto ora previsto dal disegno di legge, disporre per le amministrazioni, l'obbligo di garantire un adeguato “ristoro” a vantaggio dell'istante nel caso di mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento. Questa soluzione sarebbe coerente con la fissazione della misura e del termine di corresponsione delle somme da parte delle stesse Regioni.

Si deve poi, in questa sede, richiamare anche la disposizione – certamente asimmetrica rispetto alla pubblica amministrazione – che si trova nell'art. 6, comma 4, del disegno di legge introduce: nel nuovo articolo 29 bis si rinviene una norma del tutto diversa per i gestori di servizi di pubblica utilità, per i cui utenti il comma 3 del nuovo articolo introduce il solo diritto all'indennizzo automatico e forfetario".

**L'articolo 8 Disposizioni in materia di tutela amministrativa e di normazione regolamentare e delegata** contiene delle disposizioni in materia di tutela amministrativa e di normazione regolamentare e delegata.

In particolare, al comma 1 sono apportate alcune modifiche all'art. 11 del d.P.R. n. 1199 del 1971, in materia di disciplina dei ricorsi amministrativi.

La modifica di cui al comma 2 del presente articolo, prevede un'integrazione dell'art. 13 del citato d.P.R., disponendo in particolare che, nel caso in cui il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale, la quale sia non manifestamente infondata, il Consiglio di Stato sospenda l'espressione del parere, trasmettendo gli atti direttamente alla Corte e notificando il relativo provvedimento ai soggetti interessati. Ne consegue la previsione di una nuova ipotesi di ricorso, in via incidentale alla Corte costituzionale.

Il comma 3 introduce una nuova disposizione all'interno dell'art. 14 del medesimo d.P.R., secondo cui i ricorsi diretti ad ottenere l'esecuzione dei decreti di decisione resi nel regime di alternatività sono proposti dinanzi al tribunale amministrativo regionale competente per territorio.

Pertanto, la progressiva giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario – di cui è data evidenza dalle previsioni recate ai commi 2 e 3 dell'articolo in commento imporrebbe di estendere all'istituto anche quelle norme che, al fine di uno snellimento procedimentale, prevedono la perenzione dei ricorsi ultradecennali: art. 9, comma 2, legge 21 luglio 2000, n. 2005.

**Il Titolo II reca "Misure finalizzate alla riduzione degli oneri per i cittadini e per le imprese".**

Le Regioni ritengono necessario, in questa sede, sollecitare l'attenzione del Governo in relazione alle diverse iniziative legislative in campo in materia di semplificazione degli adempimenti amministrativi per le imprese, a partire dalla PDL C. 1428, di iniziativa dell'On. Capezzone, recante "Modifiche alla normativa sullo Sportello Unico per le imprese e in materia di dichiarazione di inizio attività".



In particolare, come già evidenziato dalla I Commissione della Camera dei Deputati, la suddetta Proposta di legge interviene sulle attività riconducibili allo "Sportello unico" per le imprese in cui *"confluiscono e si coordinano atti ed adempimenti facenti capo a diverse competenze e responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti e che tali atti e adempimenti possono interessare, quanto alla materia trattata, competenze legislative sia statali che regionali"*, la Commissione ritiene pertanto necessario *"individuare una soluzione che consenta di salvaguardare le competenze legislative regionali attinenti all'articolata materia della liberalizzazione dell'attività di impresa e demandate alla loro competenza concorrente o esclusiva (...)"* oltre che *"valutare l'opportunità di coordinare i contenuti della proposta di legge in esame con quelli di cui alla delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 28 novembre 2005, n. 246"*.

Le Regioni, oltre a proporre una riformulazione, come detto, dell'articolo 5 comma 1 della legge 28 novembre 2005, n. 246, ritengono necessario che il Governo provveda ad una rapida attuazione delle disposizioni contenute nel secondo comma dell'art. 5 della legge 246, nonché dell'art. 10 del Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni (Codice dell'amministrazione digitale), in materia di Sportelli per le attività produttive.

Per quanto riguarda, infine, l'**articolo 13** misure in materia di riconoscimento della personalità giuridica, esso mira a semplificare la fase della verifica dei requisiti e delle condizioni necessarie all'acquisto della personalità giuridica ovvero alle modificazioni dell'atto costitutivo o dello statuto, spostando lo svolgimento della predetta fase procedimentale dinanzi al notaio. Le Prefetture provvederanno all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche sulla base dell'attestazione notarile. Al comma 2 è previsto, poi, che un decreto ministeriale determini i criteri ed i parametri per la verifica dell'adeguatezza del patrimonio dell'ente alla realizzazione dello scopo, cui i notai dovranno uniformarsi.

La disposizione introdotta all'art. 13 del d.d.l. non è chiara nel suo ambito di applicazione. Il primo periodo del comma 1 – che si riferisce alle funzioni che possono essere espletate dal notaio – non contiene eccezioni (quindi parte applicabile anche alle Regioni). Incongruamente, l'ultimo periodo di tale comma si riferisce invece solamente al prefetto, mentre una norma di questo genere non potrebbe non riferirsi – esplicitamente – anche alle Regioni (competenti ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. n. 361 del 2000).

Con D.M. sono individuati i criteri e i parametri per la verifica dell'adeguatezza del patrimonio dell'ente alla realizzazione dello scopo.

Ma il problema che questa norma solleva, in generale, è molto serio ed importante: le funzioni che vengono attribuite al notaio richiedono una

congrua valutazione e sperimentazione degli effetti che questa norma può concretamente produrre.

Molto più opportuno apparirebbe espungere l'articolo 13 dal disegno di legge ed avviare invece una maggiore riflessione, anche sulle attuali norme de codice civile, accompagnando tale ricerca con una adeguata sperimentazione.

Roma, 16 novembre 2006

Regione LOMBARDIA  
Prov. aut. di Trento

Confermato in  
seduta  
16.XI.2006  
M

"2. Al fine di semplificare gli adempimenti amministrativi a carico delle imprese mediante la riorganizzazione e della razionalizzazione del sistema dei controlli amministrativi sulle attività di impresa in materia ambientale e di certificazione di qualità, gli enti certificatori, in aggiunta ai compiti loro riconosciuti dalla normativa vigente, svolgono, in luogo delle autorità pubbliche attualmente competenti, anche il compito di verificare il possesso dei requisiti ambientali richiesti dalla normativa per l'esercizio dell'attività di impresa. I controlli periodici svolti dai soggetti certificatori accreditati in conformità a norme tecniche europee ed internazionali sulle imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità sostituiscono a tutti gli effetti i controlli amministrativi attualmente svolti dalle autorità pubbliche competenti.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico, sono individuati i casi nei quali deve permanere la competenza dell'autorità pubblica.

4. Quanto previsto dal comma 3 opera comunque a decorrere dal centottantesimo giorno dall'entrata in vigore della presente legge. ."