

CAMERA DEI DEPUTATI

XV LEGISLATURA

Resoconto della I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

I Commissione - Resoconto di giovedì 8 marzo 2007

SEDE REFERENTE

Giovedì 8 marzo 2007. - Presidenza del presidente Luciano VIOLANTE. - Intervengono il ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Luigi Nicolais, e i sottosegretari di Stato per l'interno Marcella Lucidi e per i trasporti Andrea Annunziata.

La seduta comincia alle 14.

Omissis

**Modernizzazione delle Amministrazioni pubbliche.
C. 1505 Pedica, C. 1588 Rossi, C. 1688 La Loggia, C. 2161 Governo.**

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, nel ricordare che la Commissione inizia oggi l'esame del disegno di legge d'iniziativa del Governo C. 2161, recante norme per la modernizzazione e l'efficienza delle Amministrazioni pubbliche e per la riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e le imprese, avverte che al testo del ministro Nicolais sono già state abbinate, ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del regolamento, le proposte di legge C. 1505 Pedica, recante modifiche all'articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di silenzio rigetto, C. 1588 Nicola Rossi, recante disposizioni in materia di rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, e C. 1688 La Loggia, recante disposizioni in materia di rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini.

Come preannunciato nell'ultima riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, propone ora alla Commissione di abbinare altresì le proposte di legge C. 590 Lucchese, che prevede l'istituzione del Servizio ispettivo nazionale a garanzia dell'imparzialità nella pubblica amministrazione, e C. 2080 Turci, che prevede la valutazione dell'efficienza e del rendimento delle strutture e dei dipendenti pubblici.

Oriano GIOVANELLI (Ulivo), *relatore*, è favorevole all'abbinamento della proposta di legge C. 2080, il cui orientamento è affine a quello del disegno di legge del Governo. Nutre invece alcune perplessità in merito all'opportunità di abbinare la proposta di legge C. 590, in quanto l'istituzione di un Servizio ispettivo nazionale è una misura di carattere diverso, non pienamente in linea con lo spirito del provvedimento del Governo, che prevede misure di responsabilizzazione della dirigenza e di semplificazione dell'azione amministrativa.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, fa presente che, affrontando la proposta di legge C. 590 materia identica a quella trattata dai provvedimenti in titolo e avendo di mira la riforma e l'incremento

dell'efficienza della pubblica amministrazione, l'abbinamento risulta conforme alla disciplina che regola l'esame dei provvedimenti in Commissione, fermo restando che esso non implica alcuna successiva scelta di merito in relazione ai contenuti delle proposte abbinate.

Marco BOATO (Verdi), espresso l'avviso che la Commissione adotterà senz'altro come testo base il provvedimento del Governo, concorda con il presidente sull'opportunità di abbinare la proposta di legge C. 590, anche in considerazione del fatto che, essendo il presentatore un deputato non membro della Commissione, sarebbe scorretto procedere diversamente.

La Commissione delibera l'abbinamento delle proposte di legge C. 590 Lucchese e C. 2080 Turci alle proposte di legge in titolo.

Oriano GIOVANELLI (Ulivo), *relatore*, illustra dapprima brevemente i tre provvedimenti di iniziativa parlamentare, ricordando che la proposta di legge C. 1505, composta da un solo articolo, interviene sulla disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi, prevedendo la soppressione della fattispecie del silenzio-rigetto, attualmente prevista dall'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, sostituendola con un'ipotesi di silenzio-assenso. Le proposte di legge C. 1588 e C. 1688 affrontano, pur con formulazione diversa, materie analoghe, disponendo l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di fornire l'elenco esaustivo della documentazione richiesta per l'istruttoria di ogni procedimento amministrativo, e il divieto di richiedere documentazione diversa da quella indicata in via generale nell'elenco; l'obbligo delle amministrazioni di corrispondere un indennizzo forfetario e di risarcire il danno in caso di mancato rispetto dei termini per la conclusione del procedimento fissati dall'articolo 2 della legge n. 241 del 1990; la quantificazione dei nuovi o maggiori oneri derivanti per i cittadini o le imprese dall'adeguamento a nuove disposizioni di legge o di regolamento, e la previsione di agevolazioni fiscali a favore delle persone fisiche e giuridiche che sostengano tali oneri.

Passando quindi ad illustrare il disegno di legge del Governo, C. 2161, fa presente che esso reca un complesso di misure finalizzate a garantire l'efficienza delle amministrazioni pubbliche e a ridurre i costi burocratici per i cittadini e per l'insieme degli operatori economici, attraverso la semplificazione e l'accelerazione dei tempi e delle modalità di svolgimento dell'attività amministrativa. Il provvedimento introduce, inoltre, interventi di modernizzazione di funzioni e di procedure, al fine di imprimere una maggiore flessibilità all'azione amministrativa, limitando l'intervento pubblico soltanto ai casi in cui risulti strettamente indispensabile. Anche a questo fine, il provvedimento estende ai gestori di servizi pubblici alcune disposizioni poste a presidio della trasparenza e a tutela del privato nei rapporti con la pubblica amministrazione, in considerazione del fatto che la sfera di interessi coperta dall'attività di tali gestori, del resto subentrati all'amministrazione pubblica, sia di tale rilevanza e ampiezza che i rapporti con l'utenza non possano non essere fondati su garanzie altrettanto intense di quelle assicurate nell'ambito del procedimento amministrativo.

Illustra quindi in dettaglio il provvedimento del Governo, che si compone di 18 articoli. L'articolo 1 modifica varie disposizioni della legge n. 241 del 1990, recante le norme generali che regolano l'attività amministrativa, con finalità di trasparenza e semplificazione. In particolare, la lettera a) del comma 1 sostituisce interamente l'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, che disciplina la conclusione del procedimento amministrativo, ridefinendo le modalità di determinazione dei termini per l'adozione dei provvedimenti e abbreviando la durata massima di tali termini. La lettera b) introduce due nuovi articoli nella legge n. 241 del 1990: il primo pone a carico delle amministrazioni pubbliche l'obbligo di risarcire il danno ingiusto causato dall'inosservanza dei termini procedurali e dispone, in caso di ritardo, la corresponsione a titolo sanzionatorio di una somma di denaro a beneficio dell'istante; il secondo obbliga le pubbliche amministrazioni ad elencare la documentazione richiesta a corredo di ciascuna istanza, nonché i casi in cui operano il silenzio-assenso e la dichiarazione di inizio di attività, e a predisporre i relativi moduli e formulari.

La lettera c) modifica l'articolo 10-bis della legge n. 241 del 1990, con riguardo agli effetti della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza. Le lettere d) ed e) introducono modifiche alla disciplina generale relativa all'acquisizione di pareri e valutazioni tecniche nell'ambito dell'istruttoria del procedimento amministrativo, contenuta negli articoli 16 e 17 della legge n. 241 del 1990, prevedendo, in particolare, che l'amministrazione richiedente debba procedere anche in assenza dei pareri facoltativi e delle valutazioni tecniche richieste quando siano decorsi infruttuosamente i termini per la loro emissione. L'articolo 2 interviene sul procedimento di adozione del Programma statistico nazionale, stabilendo termini certi (60 giorni) per l'espressione del parere del Garante per la protezione dei dati personali. L'articolo 3 reca disposizioni finalizzate all'attuazione dei sistemi di gestione del protocollo informatico da parte delle pubbliche amministrazioni. L'articolo 4 dà facoltà alle pubbliche amministrazioni, anche regionali e locali, di avviare, anche in deroga a disposizioni vigenti e sotto il controllo della Presidenza del Consiglio, programmi biennali di sperimentazione finalizzati alla riprogettazione e alla riorganizzazione dei processi di servizio. L'articolo 5 prevede che ciascuna amministrazione pubblica pubblichi nel proprio sito *web* l'elenco dei casi in cui sono applicabili il silenzio assenso e la dichiarazione di inizio attività nei procedimenti di competenza dell'amministrazione stessa. L'articolo 6, comma 1, dispone che i concessionari, i gestori e gli incaricati di pubblici servizi possono partecipare, pur senza diritto di voto, alla conferenza di servizi convocata nel corso di un procedimento amministrativo che implichi loro adempimenti. I commi 2 e 3 dispongono in ordine alla applicazione alle Regioni di alcuni istituti della legge 241 del 1990 (partecipazione al procedimento, responsabile del procedimento, conclusione del procedimento, dichiarazione di inizio attività, silenzio assenso). Il comma 4 integra la legge n. 241 del 1990 con il nuovo articolo 29-bis che provvede ad estendere ai gestori di servizi di pubblica utilità, competenti per l'energia elettrica e il gas e per le telecomunicazioni, gli obblighi in materia di responsabile del procedimento, di partecipazione al procedimento previsti dalla citata legge. La determinazione delle modalità concrete di applicazione delle nuove disposizioni è demandata a singoli provvedimenti delle stesse autorità, alle quali è affidata altresì l'introduzione di forme di indennizzo per i casi di violazione degli obblighi. È consentita, inoltre, l'estensione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri della prescrizione ad altri servizi di interesse generale. Il comma 5 assegna al TAR del Lazio la competenza di primo grado sui ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas; il comma 6 conseguentemente sopprime la disposizione che attualmente assegna tale competenza al TAR della regione ove ha sede l'Autorità. L'articolo 7 prevede la non corresponsione del trattamento economico accessorio dei dirigenti pubblici in casi di inosservanza delle disposizioni della legge n. 241 del 1990 nel corso di procedimenti amministrativi. Il comma 1 dell'articolo 8 reca due novelle all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 1199 del 1971 riferite alla procedura per l'istruttoria del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e per la presentazione al Consiglio di Stato ai fini dell'emissione del relativo parere. In particolare, la lettera a) prevede che la relazione istruttoria predisposta dal Ministro competente, nonché le eventuali controdeduzioni delle altre amministrazioni siano trasmesse in copia anche alle parti. La lettera b) stabilisce che, spirato il termine di 120 giorni per il completamento dell'istruttoria da parte del Ministero competente, il ricorrente possa senz'altro procedere al deposito del ricorso presso il Consiglio di Stato. Il comma 2 estende anche al Consiglio di Stato, in sede di emissione del parere nell'ambito della procedura relativa ad un ricorso straordinario, la possibilità di attivare un giudizio incidentale di costituzionalità qualora valuti che la questione sollevata sia rilevante ai fini della decisione del ricorso e non sia manifestamente infondata, al pari di quanto ordinariamente previsto per le autorità giurisdizionali. Il comma 3 stabilisce che, in caso di mancata esecuzione di un decreto del Presidente della Repubblica che abbia deciso un ricorso straordinario in regime di alternatività alla giurisdizione amministrativa, gli interessati possano attivare un giudizio di ottemperanza nei confronti dell'amministrazione inadempiente, conformemente a quanto attualmente previsto per le decisioni dei giudici ordinari ed amministrativi. Il comma 4 estende alle sentenze amministrative passate in giudicato che dispongano l'annullamento di atti amministrativi

generalmente a contenuto normativo le forme di pubblicità già previste dall'articolo 14, terzo e quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 1199 del 1971 per i decreti del Presidente della Repubblica che decidano su ricorsi straordinari di analogo contenuto, prevedendo che ad esse debba darsi pubblicità nelle medesime forme di pubblicazione degli atti annullati. Il comma 5 stabilisce che i pareri del Consiglio di Stato non debbano recare la semplice indicazione, come finora previsto, bensì la sottoscrizione del Presidente del collegio e del consigliere estensore. Il comma 6 prevede che ai fini dell'attuazione delle deleghe conferite in materia di semplificazione legislativa dall'articolo 14 della legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005 (legge n. 246 del 2005), il Governo possa affidare la formulazione del testo dei relativi decreti legislativi al Consiglio di Stato. A tal fine dispone la costituzione presso la Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato di una segreteria tecnica, formata da dieci unità di personale individuate nell'ambito delle amministrazioni pubbliche ed obbligatoriamente distaccate, con oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza. Il comma 7 prevede l'inserimento nell'articolo 21-bis della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali (legge n. 1034 del 1971) di disposizioni relative alla proposizione dei ricorsi avverso il silenzio delle pubbliche amministrazioni, sostanzialmente identiche a quelle attualmente recate dall'articolo 2, comma 5, della legge n. 241 del 1990. L'unica innovazione sostanziale è costituita dall'esclusione dell'applicabilità della disciplina in materia anche ai casi di silenzio rigetto. Il comma 8 stabilisce che siano inseriti nell'anagrafe degli amministratori locali, prevista dall'articolo 76 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000), anche dati relativi a sentenze emesse dalla Corte dei Conti nei confronti di amministratori locali. Il comma 9 reca due novelle al codice in materia di dati personali, prevedendo l'estensione ai pareri resi dal Consiglio di Stato della disciplina vigente in materia di pubblicazione informatica delle sentenze e delle decisioni dell'Autorità giudiziaria. L'articolo 9, nei commi da 1 a 4, individua misure per la digitalizzazione degli atti e dei documenti nell'ambito del processo amministrativo, del processo contabile e del processo tributario. I commi da 5 a 7 riconoscono agli avvocati e ai procuratori dello Stato la possibilità di eseguire le notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali già prevista per gli avvocati in genere dalla legge n. 53 del 1994. L'articolo 10 contiene, al comma 1, una norma di semplificazione che interessa l'edilizia privata, prevedendo la sostituzione del certificato di agibilità con una dichiarazione di conformità degli edifici e degli impianti; al comma 2, una norma finalizzata a riorganizzare e a razionalizzare il sistema dei controlli amministrativi sulle attività di impresa in materia ambientale e di certificazione di qualità. L'articolo 11 apporta modifiche all'articolo 119 del Codice della strada, con riferimento agli accertamenti medici necessari per il conseguimento della patente di guida e del certificato di idoneità per i ciclomotori. In particolare, la norma semplifica le procedure per tali accertamenti, attribuendo la relativa competenza a medici, che dovranno essere iscritti in un apposito elenco istituito presso gli uffici del dipartimento per i trasporti terrestri del Ministero dei trasporti. L'articolo prevede inoltre la possibilità di costituire le commissioni mediche locali, competenti per gli accertamenti di particolari categorie di cittadini (tra cui mutilati, minorati fisici, ultrasessantacinquenni) presso ogni azienda sanitaria locale, anziché presso le sole aziende sanitarie locali del capoluogo di provincia. La norma conferisce infine alle regioni (e alle province autonome di Trento e di Bolzano) la competenza sui ricorsi avverso il giudizio delle commissioni mediche, attualmente attribuita al Ministro dei trasporti. I commi 1 e 2 dell'articolo 12 pongono in capo ai gestori di servizi bancari e assicurativi l'obbligo di accettare le dichiarazioni e le autocertificazioni presentate dai clienti; pongono inoltre in capo alle pubbliche amministrazioni interessate l'obbligo, su richiesta del gestore dei servizi bancari e assicurativi e previo consenso del dichiarante, di confermare per iscritto la corrispondenza tra la dichiarazione e i dati in loro possesso. Il comma 3 sostituisce integralmente l'articolo 72 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, al fine di favorire l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati da parte delle amministrazioni procedenti e di rendere più incisivi i controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di certificazione effettuati dalle medesime amministrazioni. L'articolo 13 contiene disposizioni volte a semplificare talune procedure relative all'acquisto della personalità

giuridica da parte di associazioni e fondazioni, e alla modifica dello statuto e dell'atto costitutivo. L'articolo 14 prolunga da 5 a 10 anni il periodo di validità della carta d'identità e della carta d'identità elettronica, e contiene una delega al Governo per il riassetto delle disposizioni in materia anagrafica. L'articolo 15 novella l'articolo 29-*bis* della legge n. 184 del 1983, relativo all'adozione di minori stranieri, al fine di velocizzare la relativa procedura, coinvolgendo da subito, e per iniziativa degli aspiranti genitori, i servizi socio assistenziali chiamati a svolgere una istruttoria preliminare della pratica. L'articolo 16 reca una delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo di modifica del codice della navigazione, in materia di sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti dei gestori aeroportuali, degli operatori aerei, dei manutentori aeronautici e dei prestatori di servizi al trasporto aereo. L'articolo 17 reca una delega al Governo per la revisione del codice della strada, prescrivendo a tal fine tre criteri direttivi: coordinamento e armonizzazione del codice con le altre norme di settore nazionali, comunitarie e derivanti da accordi internazionali, e con le competenze regionali e degli enti locali; semplificazione delle procedure e della normativa tecnica di settore; revisione e semplificazione dell'apparato sanzionatorio. L'articolo prevede, altresì, l'adeguamento del regolamento di attuazione del codice della strada. Ai sensi dell'articolo 18, infine, dal provvedimento in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

In conclusione, ritiene che si tratti di un provvedimento denso e complesso, indubbiamente di grande rilevanza.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Omissis

La seduta termina alle 17.50.

CAMERA DEI DEPUTATI

XV LEGISLATURA

*Resoconto della I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)*

I Commissione - Resoconto di giovedì 15 marzo 2007

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Giovedì 15 marzo 2007. - Presidenza del presidente Riccardo MARONE.

La seduta comincia alle 13.50.

SEDE REFERENTE

Giovedì 15 marzo 2007. - Presidenza del vicepresidente Karl ZELLER. - Interviene il ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Luigi Nicolais.

La seduta comincia alle 14.20.

Modernizzazione delle amministrazioni pubbliche.

C. 590 Lucchese, C. 1505 Pedica, C. 1588 Nicola Rossi, C. 1688 La Loggia, C. 2080 Turci e C. 2161 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta dell'8 marzo 2007.

Oriano GIOVANELLI (Ulivo), *relatore*, integra la relazione svolta nella precedente seduta illustrando le due proposte di legge da ultimo abbinate, C. 590 e C. 2080. La prima proposta, ispirandosi in qualche modo alla figura del difensore civico del cittadino, istituisce un Servizio ispettivo nazionale a garanzia della imparzialità e dell'etica nella pubblica amministrazione, competente ad accertare e a segnalare i casi di ritardo, irregolarità ed omissione nell'attività e nei comportamenti dei pubblici uffici. Diverso è invece lo spirito della proposta di legge C. 2080, che istituisce un'Autorità indipendente per la valutazione del personale e delle strutture pubbliche, la quale ha il compito di stimolare, vigilare e diffondere le migliori prassi amministrative, al fine di incrementare la qualità dell'azione amministrativa e la sua rispondenza alle effettive esigenze degli amministrati. La proposta di legge prevede altresì due deleghe legislative al Governo, per disciplinare, da una parte, la valutazione del rendimento e, dall'altra, la responsabilità disciplinare, erariale e dirigenziale dei dipendenti pubblici. In conclusione, ribadisce quanto già osservato nella precedente seduta, ossia che si tratta di due provvedimenti diversi, per spirito e strategia, dal disegno di legge del Governo (C. 2161), ma indubbiamente accomunati dal medesimo obiettivo, che è quello di razionalizzare la pubblica amministrazione e migliorarne l'azione.

Marco BOATO (Verdi), intervenendo sull'ordine dei lavori, ringrazia il deputato Giovanelli per la relazione e il ministro Nicolais per la sua personale partecipazione all'odierna seduta della

Commissione. Quindi, ricordato che i lavori dell'Assemblea riprenderanno a breve, si riserva di intervenire sui provvedimenti in esame in un'altra seduta.

Lanfranco TURCI (RosanelPugno) ringrazia a sua volta il relatore e si riserva di esporre più in dettaglio il contenuto della proposta di legge di cui è primo firmatario in una successiva seduta, anche alla luce del dibattito che si avvierà sugli argomenti oggetto dei provvedimenti in esame.

Karl ZELLER, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.30.