

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 5 DICEMBRE 2007

181^a Seduta

Presidenza del Presidente

BIANCO

Intervengono il ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione Nicolais, il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Scanu e i sottosegretari per l'interno Marcella Lucidi e Rosato e per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare Dettori.

La seduta inizia alle ore 15,05.

Omissis

IN SEDE REFERENTE

(1859) Disposizioni volte alla modernizzazione e all'incremento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche nonché alla riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese, approvato dalla Camera dei deputati

(1233) POLITO ed altri. - Norme in materia di valutazione dell'efficienza e del rendimento delle strutture e dei dipendenti pubblici

(1781) SACCONI ed altri. - Delega al Governo per la produttività del lavoro pubblico secondo principi di responsabilità, gerarchia e merito e per la valutazione della qualità dei servizi pubblici

(Esame congiunto e rinvio)

Il **PRESIDENTE**, relatore, illustra il disegno di legge n. **1859**, approvato dalla Camera dei deputati a larga maggioranza. Il capo I mira a 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. Un primo settore di intervento riguarda i principi dell'azione amministrativa e la disciplina dei tempi del procedimento: a tal fine si inserisce il criterio dell'imparzialità fra quelli che informano l'azione amministrativa e si estendono ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative le principali norme della legge n. 241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo. Si interviene inoltre sui tempi del procedimento, che deve concludersi entro trenta giorni salva la possibilità di fissare un termine maggiore, non superiore tuttavia a novanta giorni. Si prevede anche la possibilità di richiedere la sospensione dei termini per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni.

Un altro ambito d'intervento riguarda la responsabilità della pubblica amministrazione derivante da inerzia o ritardo nel provvedere. Il mancato rispetto dei termini previsti espone la pubblica amministrazione alla responsabilità risarcitoria (prescrivibile in cinque anni) del danno ingiusto cagionato, indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto. È prevista anche una forma di indennizzo automatico (prescrivibile in due anni) per il privato che faccia istanza, qualora l'amministrazione non adempia tempestivamente all'obbligo di provvedere. Il testo disciplina anche i profili processuali della tutela contro il silenzio-rifiuto, confermando la giurisdizione del giudice amministrativo.

Si introducono modifiche alla legge n. 241 del 1990 anche nelle parti che disciplinano il ruolo consultivo di soggetti pubblici nell'ambito del provvedimento: si conferma che la pubblica amministrazione ha facoltà di proseguire nel procedimento qualora sia inutilmente decorso il termine per l'espressione di pareri obbligatori, ma si introduce l'obbligo di procedere quando il

parere non espresso abbia natura facoltativa. Analogamente, l'organo competente deve procedere senz'altro all'adozione del provvedimento quando non pervengano in tempo utile le valutazioni tecniche richieste.

Il disegno di legge prevede poi una nuova tipologia di responsabilità dirigenziale, da cui deriva la non corresponsione, totale o parziale, del trattamento economico accessorio per grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati. Inoltre, si rafforzano gli istituti attraverso i quali il bene giuridico richiesto dal soggetto istante è ottenuto senza bisogno di un provvedimento espresso, cioè la dichiarazione di inizio attività e il silenzio-assenso, e viene stabilito che, scaduto il termine senza che la pubblica amministrazione si sia pronunciata, il privato può senz'altro accedere agli atti amministrativi di suo interesse.

Alcune delle norme in materia di procedimento amministrativo (in particolare, quelle relative al responsabile del procedimento e quelle concernenti la partecipazione al procedimento amministrativo) vengono estese ai gestori pubblici e privati dei servizi di pubblica utilità concernenti l'energia elettrica, il gas e le telecomunicazioni, nonché ad altri gestori di servizi di interesse generale da individuare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Si specifica che l'applicabilità della legge n. 241 è ricondotta alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione) e pertanto riguarda tutte le amministrazioni pubbliche, incluse le regioni e gli enti locali che quindi non possono stabilire livelli di tutela inferiori.

Il capo I introduce innovazioni anche nel codice dell'amministrazione digitale, per l'approvazione del programma statistico nazionale e per l'attuazione dei sistemi di gestione del protocollo informatico da parte di pubbliche amministrazioni, in materia di riorganizzazione sperimentale dei processi di servizio in deroga alla normativa vigente, nella disciplina del ricorso straordinario al Capo dello Stato, per garantire adeguate pubblicità alle sentenze definitive di annullamento di atti amministrativi e di condanna degli amministratori regionali o locali. Inoltre, dispone in merito all'attività del Consiglio di Stato in sede consultiva, attribuendo a quell'organo anche un ruolo di ausilio del Governo nella procedura prevista dalla norma cosiddetta "taglia leggi". Infine, interviene ai fini di una modernizzazione nel settore della giustizia e introduce una procedura di valutazione delle amministrazioni pubbliche, con istituzione presso il CNEL di una commissione indipendente.

Il capo II reca misure finalizzate a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sui cittadini e sulle imprese; anzitutto, con la semplificazione delle certificazioni in alcuni rilevanti ambiti nonché degli accertamenti medici per il conseguimento della patente di guida. Quanto alla documentazione amministrativa, si prevede che i gestori di servizi bancari e assicurativi debbano accettare le dichiarazioni e le autocertificazioni presentate dai clienti come avviene nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, mentre ai fini dell'acquisto della personalità giuridica e per le modificazioni statutarie si introduce la possibilità di un'iscrizione all'apposito registro in base a un'attestazione notarile, in modo da abbreviare i tempi necessari.

Si prevede che il termine di validità della carta di identità (comprese le carte elettroniche e le carte di identità attualmente in corso) sia di dieci anni anziché cinque e si delega il Governo a semplificare e riordinare le disposizioni in materia anagrafica.

Si semplifica inoltre la procedura concernente le adozioni internazionali, con riguardo alle modalità di presentazione della dichiarazione di disponibilità all'adozione e alla forma della pronuncia con cui l'autorità giudiziaria dichiara l'inefficienza degli aspiranti per manifesta carenza dei requisiti.

Al Governo è conferita una delega ad adottare un decreto legislativo di modifica del codice della navigazione, nella parte relativa alle sanzioni amministrative pecuniarie per gli operatori del trasporto aereo; si incrementa inoltre il livello di tutela della *privacy* in favore dei soggetti titolari di contrassegni per l'accesso ai centri storici per motivi di disabilità.

Infine, si modifica il testo unico degli enti locali nel senso di vincolare le società a totale partecipazione pubblica che gestiscono i servizi pubblici locali a verificare, prima di conferire un incarico a soggetti terzi, l'effettiva indisponibilità di professionalità corrispondenti all'interno dell'ente locale azionista.

Il **PRESIDENTE**, relatore, commenta quindi il disegno di legge n. 1233 che propone di utilizzare una leva non adeguatamente valorizzata, ad avviso dei proponenti, dalla normativa vigente: la valutazione dei rendimenti delle amministrazioni. La proposta opera su tre versanti: i controlli interni, la responsabilità dei dipendenti e le retribuzioni.

Infine, illustra il disegno di legge n. 1781 che prefigura un nuovo sistema di misurazione e valutazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni, cui è preposta la Corte dei conti, per la

quale si delinea un profondo rinnovamento per consentirle di svolgere anche le funzioni di autorità nazionale di valutazione e certificazione della qualità ed economicità dei servizi delle pubbliche amministrazioni.

Il senatore **CALVI** (*PD-Ulivo*) esprime perplessità sull'ipotesi di prescrizione quinquennale (quindi extracontrattuale) per il risarcimento del danno ingiusto derivante dall'inerzia della pubblica amministrazione, considerato l'orientamento della Corte di cassazione che la riconduce a una responsabilità di natura contrattuale. Inoltre, manifesta preoccupazione per il rischio che una più estesa validità delle carte d'identità abbia effetti negativi per la sicurezza pubblica e per il rischio di ritardare la distribuzione della carta d'identità elettronica.

Il senatore **SAPORITO** (*AN*) chiede chiarimenti in merito alla disciplina del ricorso straordinario al Capo dello Stato prevista dal disegno di legge n. **1859** e sottolinea l'opportunità di consultare le organizzazioni sindacali e le associazioni delle imprese e delle organizzazioni sociali. Inoltre, reputa necessario un intervento di riforma dell'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) e sottolinea l'utilità di rafforzare gli strumenti di semplificazione amministrativa, in particolare la dichiarazione di inizio attività e la norma cosiddetta "taglia leggi".

Il senatore **VILLONE** (*SDSE*) sottolinea l'interesse per la proposta di iniziativa governativa in esame, che incide in misura notevole nel rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione. Ritiene opportuno regolare con norma di rango legislativo i principi che presiedono all'attività delle autorità indipendenti, nel cui ambito può esservi paradossalmente il rischio di carenze di garanzie per i cittadini.

Inoltre, esprime netta contrarietà all'ipotesi di istituire presso il CNEL una commissione per la valutazione delle amministrazioni pubbliche.

Il senatore **MAFFIOLI** (*UDC*) condivide le preoccupazioni espresse dal senatore Calvi in merito alla prolungata validità delle carte d'identità, che potrebbe ostacolare la diffusione della carta d'identità elettronica.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

Omissis

La seduta termina alle ore 16,15.