

CAMERA DEI DEPUTATI

XV LEGISLATURA

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO SERVIZIO COMMISSIONI

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 2161 e abb.

Modernizzazione delle amministrazioni pubbliche

(Nuovo testo)

N. 37 – 12 giugno 2007

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 2174 – 9455

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

Tel 3545 – 3685



Estremi del provvedimento

A.C. 2161

Titolo breve: Modernizzazione, efficienza delle Amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese

Iniziativa: governativa
in prima lettura alla Camera

Commissione di merito: I Commissione

**Relatore per la
Commissione di merito:** Giovanelli

Gruppo: Ulivo

Relazione tecnica: assente

Parere richiesto

Destinatario: alla I Commissione in sede
Oggetto: nuovo testo referente

Scheda di analisi n. 37

INDICE

ARTICOLO 1

MODIFICHE ALLA LEGGE 241/1990, IN MATERIA DI

CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO

ARTICOLO 1, COMMA 5

CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA

ARTICOLO 4

MISURE PER L'ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO INFORMATICO

ARTICOLO 7

AMBITO APPLICATIVO DI ALCUNE DISPOSIZIONI DELLA LEGGE
241/1990

ARTICOLO 8

RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE

ARTICOLO 9, COMMA 3

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TUTELA AMMINISTRATIVA

ARTICOLO 9, COMMA 9

SEMPLIFICAZIONE DELLA LEGISLAZIONE

ARTICOLO 9, COMMA 12

PUBBLICITÀ DEI PARERI DEL CONSIGLIO DI STATO

ARTICOLO 10, COMMI 1-4

MISURE PER LA DIGITALIZZAZIONE DEGLI ATTI E DEI
DOCUMENTI NEI PROCESSI AMMINISTRATIVO, CONTABILE E
TRIBUTARIO

ARTICOLO 10, COMMI 5-9

DELEGA PER IL RIORDINO DELLA NORMATIVA SULLE
COMUNICAZIONI E NOTIFICAZIONI

ARTICOLO 10, COMMA 8

ESERCIZIO DELLA DELEGA E PARERE DELLE COMMISSIONI
PARLAMENTARI SUGLI SCHEMI DI DECRETO LEGISLATIVO

ARTICOLO 10, COMMI 10-13

DISPOSIZIONI CONCERNENTI L'AVVOCATURA DI STATO

ARTICOLO 10, COMMA 12

INVARIANZA FINANZIARIA DEL TRANSITO DI PERSONALE
PRESSO L'AVVOCATURA DELLO STATO

ARTICOLO 11, COMMI 1 E 2

COMMISSIONE INDIPENDENTE PER LA VALUTAZIONE DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

ARTICOLO 11, COMMA 1, CAPOVERSO 16-BIS, COMMA 7

SPESE DELLA COMMISSIONE INDIPENDENTE PER LA
VALUTAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

ARTICOLO 11, COMMA 3

CONTROLLO DEL COSTO DEL LAVORO

ARTICOLO 13

ACCERTAMENTI MEDICI PER IL CONSEGUIMENTO DELLA
PATENTE DI GUIDA E DEL CERTIFICATO DI IDONEITÀ ALLA
GUIDA DEL CICLOMOTORE

ARTICOLO 14

AUTOCERTIFICAZIONE, DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA
E CONTROLLI

ARTICOLO 16, COMMA 1

VALIDITÀ DELLA CARTA D'IDENTITÀ

ARTICOLO 17

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ADOZIONE INTERNAZIONALE

ARTICOLO 18

SANZIONI AMMINISTRATIVE A CARICO DEI GESTORI DEI
SERVIZI AEROPORTUALI

ARTICOLO 19

CONTRASSEGNI RILASCIATI A CITTADINI DIVERSAMENTE
ABILI

ARTICOLO 20, COMMA 2

NORMA DI COPERTURA

PREMESSA

Il disegno di legge, modificato dalla Commissione di merito nel corso dell'esame in sede referente, reca norme in materia di modernizzazione, di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e

per le imprese.

Il provvedimento non è corredato di relazione tecnica.

Si esaminano di seguito le disposizioni suscettibili di determinare effetti finanziari.

ONERI QUANTIFICATI DAL PROVVEDIMENTO

	2007	2008	2009
Art. 20, comma 2	1.200.000	2.400.000	2.400.000

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

ARTICOLO 1

Modifiche alla legge 241/1990, in materia di conclusione del procedimento

Le norma apporta modifiche alla l. 241/1990, recante le norme generali che regolano l'attività amministrativa, con l'obiettivo di conferire maggiore trasparenza e semplicità allo svolgimento del procedimento amministrativo.

In modo particolare l'articolo:

- sostituisce integralmente l'art. 2 della l. 241/1990, che disciplina i tempi di conclusione del procedimento amministrativo, sancendo che i procedimenti di competenza delle amministrazioni debbano di norma concludersi nel termine di trenta giorni, salvo le diverse ipotesi espressamente disciplinate dalla legge o individuate con regolamenti che, in tal caso, non potranno comunque prevedere termini superiori a novanta giorni¹¹ [comma 1, lettera b)];

L'articolo 2 della l. 241/1990, nel testo vigente, in materia di conclusione del procedimento, prevede che, ove questo consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione è tenuta a concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso entro termini, che nel caso non siano direttamente previsti per legge devono essere stabiliti con uno o più regolamenti da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge

23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica. Laddove non si provveda, sensi della sopracitata disposizione, la norma stabilisce un termine è di novanta giorni.

- introduce, dopo l'articolo 2 della l. 241/1990, l'articolo 2-*bis*, disciplinante le conseguenze derivanti dal ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento. In particolare è introdotto il principio per cui le pubbliche amministrazioni^[2] sono tenute al risarcimento del danno ingiusto^[3] causato dall'inosservanza dei termini procedurali, indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto, prevedendo, altresì, la corresponsione, a titolo sanzionatorio del mero ritardo, di una somma di denaro, in misura fissa ed eventualmente progressiva, la cui puntuale determinazione sarà effettuata mediante regolamento governativo^[4] di attuazione da emanare, entro centottantagiorni, decorsi i quali, in caso di mancata adozione, la somma a titolo d'indennizzo sarà, dal giudice, liquidata secondo equità. In sede di prima applicazione, la somma in questione è comunque fissata in un importo non inferiore ad euro 25 e non superiore ad euro 250 [comma 1, lettera c) e comma 4];
- novella l'articolo 16, comma 5 della l. 241/1990, disponendo, che tutti i pareri resi dagli organi consultivi delle amministrazioni pubbliche debbano essere trasmessi per via telematica [comma 1, lettera f)];

Il comma 5 dell'articolo 16, nel testo vigente prevede che qualora il parere sia favorevole, senza osservazioni, il dispositivo è comunicato telegraficamente o con mezzi telematici.

- attribuisce ai servizi di controllo interno delle amministrazioni ovvero alle strutture delle medesime amministrazioni cui sono affidate, in forza dei rispettivi ordinamenti, il compito di verificare il rispetto dei termini procedurali, e di misurare, anche avvalendosi dei sistemi di protocollo informatico, i tempi medi di conclusione dei procedimenti, evidenziando, tramite un apposito rapporto annuale, il numero e le tipologie dei

procedimenti che non si sono conclusi nei termini previsti (comma 2);

- reca una clausola di salvaguardia finanziaria, in base alla quale viene affidato al Ministro dell'economia il monitoraggio degli oneri eventualmente derivanti dall'articolo 2-*bis* della l. 241/1990, [introdotto dal comma 1 lettera c)]anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'art. 11-*ter*, comma 7, della l. 468/1978^[5] (comma 5).

Sempre a fini di salvaguardia, si prevede, inoltre, la trasmissione alle Camere degli eventuali decreti adottati dal Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 7, comma 2, n. 2, della l. 468/1978, ovvero, dei decreti mediante i quali lo stesso Ministro provvede ad aumentare gli stanziamenti di capitoli di spesa aventi carattere obbligatorio, con risorse prelevate a valere sul Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

Al riguardo, appare opportuno che il Governo fornisca gli elementi necessari per la quantificazione degli oneri derivanti dalle disposizioni di cui al nuovo articolo 2-*bis* della l. 241/1990 [comma 1, lettera c) e comma 4], connessi al verificarsi, in capo alle amministrazioni, delle fattispecie risarcitorie in caso di ritardo nella conclusione dei procedimenti amministrativi; si tratterebbe infatti di spese obbligatorie cui far fronte a valere sul Fondo per le spese obbligatorie e d'ordine (comma 5).

Andrebbero, inoltre chiarite le modalità di coordinamento, nonché la reciproca compatibilità logico-normativa, tra la clausola di salvaguardia (comma 5), che impegna il Ministro dell'economia al monitoraggio degli oneri derivanti dall'applicazione della norma di cui all'articolo 2-*bis*^[6], e la clausola d'invarianza introdotta dalla norma di copertura finanziaria (articolo 20, comma 1), la quale dispone che all'attuazione della presente legge debba provvedersi nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente^[7].

In relazione all'introduzione dell'obbligatorietà della forma telematica per la trasmissione dei pareri degli organi consultivi delle amministrazioni pubbliche [comma 1, lettera f)], nonché dell'utilizzo di sistemi di protocollo informatico da parte dei servizi di controllo interno delle amministrazioni per la verifica del rispetto dei termini procedurali (comma 2), appare opportuno che il Governo confermi che l'adozione di tali procedure telematiche possa essere realizzata senza oneri, connessi all'eventuale dotazione di dispositivi hardware o applicativi, a carico delle pubbliche amministrazioni.

ARTICOLO 1, comma 5

Clausola di salvaguardia

La norma, prevede il monitoraggio degli eventuali oneri di cui all'articolo 2-*bis* della legge n. 241 del 1990, come modificato dal comma 1, lettera c), dell'articolo 1, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'articolo 11-*ter*, comma 7, della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni. I decreti eventualmente emanati ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, n. 2 della predetta legge n. 468 del 1978, prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti o delle misure sopra indicati, sono tempestivamente trasmessi alle Camere, corredate da apposite relazioni illustrative.

Al riguardo, si rileva che, ai sensi della vigente disciplina contabile, la previsione di una clausola di salvaguardia è obbligatoria in presenza di disposizioni onerose non configurabili in termini di limite massimo di spesa. Nelle previsioni della legge n. 468 del 1978, come modificata dal decreto-legge n. 194 del 2002, così come nella prassi, la clausola di salvaguardia si

aggiunge ad una clausola di copertura. A quest'ultima è affidato il compito di provvedere alla compensazione degli oneri, che devono comunque essere quantificati, sia pure in forma di stima, mentre la clausola di salvaguardia ha una funzione di ultima istanza, nel caso in cui, in sede di attuazione, gli oneri dovessero risultare superiori a quelli preventivati. Nel caso di specie, la norma fa riferimento ad oneri eventuali derivanti dalle disposizioni in materia di risarcimento, da parte delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative, del danno ingiusto cagionato da inadempimento ovvero dalla corresponsione, per mero ritardo, di una somma di denaro. Il testo non provvede ad alcuna quantificazione degli eventuali oneri né alla copertura degli stessi, limitandosi, all'articolo 20, comma 1, a prevedere una clausola di invarianza in base alla quale dal provvedimento, ad eccezione dell'articolo 11, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e all'attuazione dello stesso si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Andrebbe quindi chiarito con quali risorse si intenda far fronte agli eventuali oneri ed andrebbe acquisito l'avviso del Governo sulla congruità delle risorse previste a legislazione vigente da utilizzare allo scopo. Appare inoltre opportuno che il Governo si pronunci sulla possibilità, in ragione della tipologia delle spese derivanti dalla norma in commento, di ricorrere al Fondo spese obbligatorie e d'ordine.

Si ricorda, in proposito, che in base all'articolo 17, comma 1, lettera f), della legge n. 59 del 1997, recante la delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa (c.d legge Bassanini 1), sono previste, in caso di mancato rispetto del termine o di mancata o

ritardata adozione del provvedimento, forme di indennizzo automatico e forfettario a favore dei soggetti richiedenti il provvedimento.

ARTICOLO 4

Misure per l'attuazione del protocollo informatico

La norma dispone che i responsabili per i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni riferiscono al Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, entro il 30 giugno 2007, circa l'attuazione delle disposizioni sul protocollo informatico e sulla gestione elettronica dei documenti^[8] (comma 1).

Si rammenta che parte delle disposizioni richiamate (ossia l'automazione del registro di protocollo) avrebbe già dovuto trovare applicazione a partire dal 1° gennaio 2004^[9].

Si ricorda che l'articolo 52 del DPR n. 445/2000 (concernente il sistema di gestione informatica dei documenti) dispone fra l'altro che il sistema di gestione debba garantire la corretta e puntuale registrazione dei documenti in entrata e in uscita, nonché consentire, in condizioni di sicurezza, l'accesso alle informazioni da parte dei soggetti interessati.

In caso di mancata attuazione delle disposizioni sopra citate^[10], il Ministro nomina i responsabili per i sistemi informativi di ciascuna amministrazione centrale commissario *ad acta* per procedere a detta attuazione. Il commissario, entro 180 giorni dalla nomina riferisce sull'avvio delle attività e sul corretto funzionamento del protocollo informatico e del sistema di gestione elettronica dei documenti (comma 2).

Secondo quanto affermato nella relazione illustrativa, la nomina avviene “senza possibilità di prevedere il riconoscimento di compensi aggiuntivi”.

L'adozione del protocollo informatizzato e di sistemi di gestione elettronica dei documenti da parte delle regioni e delle autonomie locali sarà promossa dal Governo mediante intese e accordi da sviluppare attraverso la Conferenza unificata (comma 3).

Al riguardo, premesso che le norme in esame appaiono sostanzialmente finalizzate a promuovere l'effettiva osservanza

di una disciplina già in vigore (in materia di realizzazione del protocollo informatico e di gestione elettronica dei documenti), appare necessario che il Governo fornisca indicazioni in ordine alla disponibilità, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio, delle risorse atte a fronteggiare gli eventuali oneri da sostenere per l'attuazione delle misure considerate dalla norma in esame.

Tali indicazioni appaiono necessarie anche al fine di escludere che ragioni di ordine finanziario siano alla base dei ritardi a cui la norma intende porre rimedio. Qualora, infatti, la completa realizzazione degli obiettivi di automazione già previsti dalla legislazione vigente richiedesse ulteriori mezzi finanziari, questi dovrebbero formare oggetto di apposita quantificazione e copertura.

Andrebbe inoltre confermata la gratuità della mansione di commissario *ad acta* affermata dalla relazione illustrativa, in quanto tale ipotesi non trova riscontro testuale nella formulazione delle norme in esame.

ARTICOLO 7

Ambito applicativo di alcune disposizioni della legge 241/1990

La norma dispone:

- l'abrogazione del comma 2 dell'art. 22 della l. n. 241/1990 al fine di elevare il diritto d'accesso ai documenti amministrativi, in virtù delle sue finalità d'interesse pubblico generale, a principio generale dell'attività amministrativa, riconducendolo tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (comma 1);

Questa disposizione è ripresa dal successivo comma 3, che riconduce tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali anche altri istituti disciplinati dalla l. n. 241/1990, quali la partecipazione

al procedimento, il responsabile del procedimento, la conclusione del procedimento, la dichiarazione d'inizio attività, il silenzio assenso.

- la riformulazione dell'art. 29 della l. 241/1990, relativo all'ambito d'applicazione della legge. In virtù del nuovo comma 1, rientrano tra le disposizioni applicabili a tutte le amministrazioni anche quelle relative al risarcimento del danno da ritardo e alla sanzione per inosservanza del termine di conclusione del procedimento contenute nell'art. 2-*bis* della l. n. 241/1990^[11], introdotto dall'art. 1 del provvedimento in esame (comma 3, lettera a);

Viene mantenuta la distinzione, ivi prevista, tra i procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, ai quali si applicano tutte le disposizioni della l. n. 241/1990, e quelli delle altre amministrazioni pubbliche - comprese Regioni ed enti locali- ai quali si applicano le sole disposizioni in tema di giustizia amministrativa, quali gli istituti della nullità e dell'annullabilità (21-septies e 21-octies, l. n.241/1990)^[12].

- l'integrazione della l. n. 241/1990, con l'inserimento di un nuovo articolo 29-*bis* recante la disciplina per i gestori di servizi di pubblica utilità.

In particolare il nuovo articolo, al comma 1, dispone l'applicazione da parte dei gestori di servizi di pubblica utilità, sia pubblici che privati, concernenti l'energia elettrica, il gas e le telecomunicazioni, delle disposizioni contenute negli articoli 4-10 della l. n. 241/1990 relativamente al rapporto d'utenza^[13].

Le disposizioni della l. n. 241/1990, la cui applicazione viene estesa dal nuovo articolo in esame, concernono la responsabilità del procedimento (artt. 4-6), la comunicazione di avvio del procedimento (artt. 7-8), la partecipazione al procedimento (artt. 9-10) e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10-bis).

Il comma 3 del nuovo articolo 29-bis demanda alle competenti autorità di settore l'introduzione di forme di indennizzo automatico e forfetario da corrispondere, anche in via di autotutela negoziale, in caso di violazione degli obblighi previsti, ovvero dei livelli qualitativi e quantitativi previsti e pubblicati anche attraverso singole carte dei servizi (comma 4);

Al riguardo, appare opportuno che il Governo fornisca un chiarimento sugli eventuali effetti finanziari determinati dall'introduzione di forme d'indennizzo automatico e forfetario da corrispondere, da parte dei gestori pubblici e privati dei servizi di pubblica utilità concernenti l'energia elettrica, il gas e le telecomunicazioni, in caso di violazione degli obblighi in materia di rapporti con l'utenza (comma 4).

Si rammenta che gli eventuali maggiori oneri gravanti sui gestori sono suscettibili di ripercuotersi sugli equilibri finanziari degli enti pubblici proprietari di quote azionarie.

ARTICOLO 8

Responsabilità dirigenziale

La norma, disponendo una modifica all'art. 21 del d.lgs. 165/2001^[14], disciplina i casi nei quali al dirigente non può essere attribuito in tutto o in parte il trattamento economico accessorio, ferme restando le relative disposizioni contrattuali. In particolare, individua le seguenti fattispecie:

- a) grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati per ciascun provvedimento;
- b) grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di predisporre, aggiornare e rendere noto agli interessati l'elenco di cui all'art. 2-ter della l. 241/1990^[15], introdotto dall'art. 1 del provvedimento in esame;
- c) grave e ripetuta inosservanza del divieto di esigere dal privato documentazione che potrebbe essere autocertificata ovvero acquisita direttamente presso altre pubbliche amministrazioni.

Si ricorda che l'art. 24, comma 8, del D.Lgs. 165/2001 dispone per il finanziamento del trattamento economico accessorio dei dirigenti, l'istituzione, presso ciascuna amministrazione, di un apposito fondo nel quale confluiscono:

- le risorse che si rendono disponibili dopo l'assorbimento nel trattamento economico onnicomprensivo degli ulteriori compensi spettanti ai dirigenti in base a norme speciali;
- i compensi dovuti da terzi ai dirigenti per lo svolgimento di

attività riconducibili agli stessi.

Al riguardo andrebbe chiarito il parametro in base al quale applicare le sanzioni medesime, considerato che il trattamento economico accessorio, cui la disposizione fa riferimento, consta di due voci: retribuzione di posizione (parte fissa) e retribuzione di risultato.

Sarebbe inoltre opportuno un chiarimento volto a specificare se le risorse non utilizzate a seguito dell'applicazione delle sanzioni siano destinate ad andare in economia ovvero a rimanere nel fondo di cui all'articolo 24, comma 8, del D. Lgs. 165/2001 per essere diversamente destinate.

ARTICOLO 9, comma 3

Disposizioni in materia di tutela amministrativa

La norma introduce^[16] modifiche alla vigente disciplina dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica. In particolare si stabilisce che “a fini di maggiore trasparenza” (come precisato dalla relazione illustrativa) copia della relazione istruttoria predisposta dal Ministero competente con riferimento al ricorso venga trasmessa, oltre che al Consiglio di Stato, anche alle parti.

In proposito si segnala^[17] che sulla materia è intervenuto nel 1998 un parere del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, Comm. Spec. parere 28 gennaio 1998, n. 1023/1997), che ha affrontato la questione nell'ottica di un sempre maggiore allineamento delle garanzie procedurali offerte dal ricorso straordinario a quelle proprie dei procedimenti giurisdizionali. Il parere evidenzia che in ossequio al mutato quadro ordinamentale, nel quale i procedimenti amministrativi sono caratterizzati da una accentuata valorizzazione del momento partecipativo degli interessati, debba essere garantita al ricorrente la possibilità di conoscere – in linea di principio – in modo completo, effettivo e tempestivo, tutti gli elementi istruttori acquisiti dall'Amministrazione, insieme alle deduzioni delle parti ed alla relazione conclusiva inviata al Consiglio di Stato”.

Al riguardo appare opportuno un chiarimento circa gli eventuali oneri derivanti dalle norme anche con riferimento al numero dei ricorsi pendenti.

ARTICOLO 9, comma 9

Semplificazione della legislazione

La norma prevede che, ai fini dell'attuazione delle deleghe conferite in materia di semplificazione legislativa^[18] dalla legge n. 246/2005, il Governo possa avvalersi del Consiglio di Stato per la formulazione delle norme.

La legge n. 246/2005 ha introdotto, nel quadro delle misure volte al riordino e allo sfoltimento del corpus legislativo, una particolare procedura (denominata nel dibattito politico "norma taglialeggi") avente quale specifica finalità l'abrogazione generalizzata ed "automatica" di provvedimenti legislativi ritenuti obsoleti.

A tal fine si prevede 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.

Si rammenta che una disposizione di contenuto simile era già recata dall'articolo 1, comma 6, del decreto legge n. 4/2006^[19] ed era stata soppressa dalla Camera nel corso dell'iter di conversione del decreto.

Al riguardo si rileva che non sono fornite indicazioni sull'entità, e sulle eventuali modalità di copertura, delle spese di funzionamento (attrezzature, materiale d'uso, eccetera) della segreteria tecnica.

Appare altresì necessario che il Governo chiarisca se il distacco di personale appartenente a pubbliche amministrazioni sia suscettibile di determinare difficoltà sul piano operativo ed organizzativo per le amministrazioni di provenienza, sulle quali

continueranno a gravare i relativi oneri, difficoltà che potrebbero, eventualmente, risolversi in maggiori esigenze finanziarie anche conseguenti alla richiesta di nuove assunzioni. Appare, inoltre, possibile che per la retribuzione del personale distaccato presso il Consiglio di Stato si determinino maggiori oneri qualora il nuovo trattamento economico complessivo a loro riconosciuto, in base ai vigenti CCNL, risultasse superiore a quello attualmente in godimento. Sul punto appare opportuno un chiarimento da parte del Governo.

ARTICOLO 9, comma 12

Pubblicità dei pareri del Consiglio di Stato

La norma dispone 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 prevista dal Codice in materia di protezione dati personali^[20].

In particolare è stabilito che i pareri del Consiglio di Stato, una volta che siano stati depositati in cancelleria o in segreteria, siano resi accessibili anche attraverso il sistema informativo ed il sito internet (lettera a).

Al riguardo appare necessario che il Governo confermi che le attività informatiche previste dalla norma in esame possano essere svolte nell'ambito delle risorse di personale, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente per la gestione e la manutenzione del sistema informativo e del sito internet del Consiglio di Stato.

ARTICOLO 10, commi 1-4

Misure per la digitalizzazione degli atti e dei documenti nei processi amministrativo, contabile e tributario

La norma demanda a uno o più decreti^[21] la definizione dei

tempi e delle modalità della progressiva digitalizzazione degli atti e dei documenti nell'ambito dei procedimenti giurisdizionali amministrativo, contabile e tributario.

Si ricorda che con il regolamento di cui D.P.R. 13 febbraio 2001, n. 123, è stato disciplinato l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

I decreti dovranno disporre una fase di sperimentazione, anche limitata a pochi uffici giudiziari, in esito alla quale sarà possibile prevedere, tra l'altro, l'obbligo di depositare anche o esclusivamente su supporto informatico o per via telematica gli atti o i documenti offerti in comunicazione dalle parti (comma 1, lett. a).

Infine è stabilito che siano definiti con decreto^[22] le regole tecniche e i formati da utilizzare nell'ambito dei procedimenti amministrativo, contabile e tributario (comma 4).

Al riguardo, pur considerando che l'intervento normativo si propone la modernizzazione e la razionalizzazione di procedure amministrative, appare opportuno che il Governo chiarisca se il passaggio da un sistema di archiviazione dei documenti prevalentemente cartaceo ad uno prevalentemente digitale possa determinare oneri a carico del bilancio dello Stato. Detti oneri si potrebbero sostanziare nella spesa per prestazioni professionali e per gli investimenti software e hardware necessari allo sviluppo dei nuovi sistemi di archiviazione.

ARTICOLO 10, commi 5-9

Delega per il riordino della normativa sulle comunicazioni e notificazioni

La norma delega il Governo ad adottare entro un anno, nel quadro dei principi e dei criteri direttivi individuati dai commi 6 e 7, uno o più decreti legislativi diretti, tra l'altro, al riordino della normativa sulle comunicazioni e sulle notificazioni giudiziarie per un adeguamento al processo telematico

(comma 5).

Tra i criteri direttivi (comma 6), è introdotto l'obbligo per ciascun avvocato o ausiliario del giudice di individuare un indirizzo di posta certificata presso il quale dovranno essere effettuate, obbligatoriamente e prioritariamente in forma telematica, le comunicazioni da parte degli uffici giudiziari. Questi ultimi saranno tenuti ad effettuare le comunicazioni nella medesima forma alle parti costituite personalmente ed ai testimoni agli indirizzi certificati.

Al riguardo, pur rilevando che l'intervento normativo in esame si propone la finalità di modernizzare e di razionalizzare le fasi introduttive del procedimento giudiziario, soprattutto ai fini di una sua velocizzazione, appare opportuno che il Governo chiarisca se il passaggio da un sistema di notificazione e comunicazione giudiziaria di tipo cartaceo ad uno telematico (comma 5), soprattutto alla luce dei criteri direttivi individuati (comma 6), possa determinare oneri a carico del bilancio dello Stato connessi agli eventuali nuovi dispositivi hardware o applicativi necessari allo sviluppo dei nuovi sistemi di comunicazione e di notificazione.

ARTICOLO 10, comma 8

Esercizio della delega e parere delle Commissioni parlamentari sugli schemi di decreto legislativo

Al riguardo, si segnala l'opportunità di inserire nella norma una clausola di invarianza finanziaria, al fine di garantire che all'attuazione della delega si debba prevedere senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Inoltre, al fine di verificare l'effettivo rispetto di tale clausola, andrebbe inserita la previsione che gli schemi dei decreti legislativi siano trasmessi anche alle Commissioni parlamentari competenti per i profili

finanziari.

ARTICOLO 10, commi 10-13

Disposizioni concernenti l'Avvocatura di Stato

La norma prevede quanto segue:

- l'Avvocatura Generale dello Stato e ciascuna Avvocatura distrettuale dello Stato possono effettuare notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali ai sensi della l. 53/1994, secondo quanto già previsto per gli avvocati del libero foro. A tal fine si dotano di un apposito registro cronologico (commi 10, 11).

La legge n. 53/1994, in materia di facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali, prevede, tra l'altro, che l'avvocato o il procuratore legale possano eseguire la notificazione di atti in materia civile, amministrativa e stragiudiziale a mezzo del servizio postale, salvo che l'autorità giudiziaria disponga che la notifica sia eseguita personalmente.

Con la legge n. 53/1994, pertanto, è stata attribuita agli avvocati, nonché ai procuratori legali, la facoltà di notificazione degli atti giudiziari, facendo venire meno l'intermediazione necessaria dell'ufficiale giudiziario (il C.P.C. ed il C.P.P., infatti, prevedono in termini generali che la notificazione degli atti giudiziari, sia affidata all'ufficiale giudiziario, pubblico ufficiale dipendente del Ministero della giustizia).

- al fine di consentire l'attuazione delle disposizioni introdotte dai commi succitati, si dispone la possibilità di transito nei ruoli dell'Avvocatura, attraverso procedure di mobilità, anche in deroga alle dotazioni organiche vigenti e con la previsione di un successivo riassorbimento, di un numero non superiore a 50 unità di dipendenti delle Amministrazioni dello Stato interessate da processi di trasformazione o soppressione, ovvero da situazioni di eccedenza, facendo divieto, nelle more del riassorbimento di detto personale, di coprire i posti corrispondenti (comma 12).

Sembrerebbe potersi desumere dal testo che il divieto di copertura dei posti ammessi al transito debba riguardare le amministrazioni di provenienza (e non, quindi, l'Avvocatura dello Stato). Poiché, tuttavia,

la formulazione letterale della norma non è univoca in tal senso, sul punto andrebbe acquisita la conferma del Governo;

- al fine dell'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 10 e 11, il Fondo Unico di Amministrazione, di cui all'articolo 31 del C.C.N.L comparto ministeri, istituito presso l'Avvocatura dello Stato, è alimentato anche da una quota delle competenze spettanti agli avvocati e ai procuratori dello Stato^[23], da ripartire secondo criteri di merito, efficienza e presenza in servizio (comma 13).

Il testo richiama le seguenti norme:

- l'articolo 21 del r.d. 1611/1933, il quale prevede che l'Avvocatura generale dello Stato e le avvocature distrettuali nei giudizi da esse rispettivamente trattati curino la esazione delle competenze di avvocato e di procuratore nei confronti delle controparti. Le suddette somme sono ripartite per otto decimi tra gli avvocati e procuratori di ciascun ufficio in base alle norme del regolamento e per due decimi in misura uguale fra tutti gli avvocati e procuratori dello Stato;
- l'articolo 14 del D.M. 8 aprile 2004, n. 127, in materia di rimborso spese generali, il quale prevede che all'avvocato e al praticante autorizzato al patrocinio sia dovuto un rimborso forfetario delle spese generali in ragione del 12,5% sull'importo degli onorari e dei diritti ripetibile dal soccombente.

Al riguardo, appare opportuno che il Governo confermi se - come sembrerebbe potersi desumere dalla disposizione di cui al comma 12 - il divieto di effettuare nuove assunzioni riguardi le amministrazioni in ristrutturazione, il cui personale sarebbe destinato a transitare in mobilità presso l'Avvocatura dello Stato, mentre la prescrizione di riassorbimento del personale riguarderebbe la medesima Avvocatura.

Infatti uno dei presupposti per la neutralità finanziaria di tale trasferimento di personale è che le amministrazioni di provenienza non siano autorizzate ad assumere nuovo personale a parziale o totale copertura dei posti divenuti disponibili.

Appare inoltre necessario che il Governo chiarisca se le risorse

finanziarie trasferite all'Avvocatura dello Stato per le finalità di cui ai commi 10-12 risultino sufficienti a corrispondere il trattamento economico previsto per il personale in transito.

Infine, andrebbe confermata l'effettiva praticabilità della procedura di riassorbimento, nell'ambito dell'Avvocatura dello Stato, dei posti acquisiti in soprannumero, tenuto conto che il personale transitato ai sensi del comma 12 appare destinato a coprire funzioni specifiche (ossia quelle derivanti dai commi 11 e 12) e potrebbe quindi, nella fase di riassorbimento, non risultare fungibile con altro personale.

Nulla da osservare circa l'estensione della facoltà di notificazione di atti civili, amministrativi e stragiudiziali, già prevista per gli avvocati e procuratori legali del foro ordinario, all'Avvocatura Generale dello Stato e a ciascuna Avvocatura distrettuale (commi 10, 11). Ciò potrebbe infatti determinare, soprattutto per mezzo della possibilità d'utilizzo del servizio postale, risparmi di spesa rispetto all'impiego del tradizionale strumento di notificazione a mezzo ufficiale giudiziario.

ARTICOLO 10, comma 12

Invarianza finanziaria del transito di personale presso l'Avvocatura dello Stato

Al riguardo, appare opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine all'idoneità della clausola di invarianza ad evitare l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Dovrebbe essere altresì chiarita l'entità e l'attuale allocazione in bilancio delle risorse finanziarie corrispondenti alle partite stipendiali cui fa riferimento il secondo periodo del comma.

Infine, dal punto di vista formale, la clausola di invarianza finanziaria dovrebbe essere riformulata nel senso di prevedere

che il Ministro dell'economia provvede ad effettuare le necessarie variazioni di bilancio, "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" e non "senza aggravio di spesa".

ARTICOLO 11, commi 1 e 2

Commissione indipendente per la valutazione delle amministrazioni pubbliche

La norma istituisce^[24], presso il CNEL, la Commissione indipendente per la valutazione dei risultati e della qualità dell'azione delle Amministrazioni pubbliche. La Commissione è composta di 5 membri^[25], di cui uno assume il ruolo di Presidente, e dura in carica cinque anni. Ai membri è corrisposta una indennità^[26].

La Commissione provvede all'autonoma gestione delle spese relative al proprio funzionamento, nei limiti degli stanziamenti previsti da un apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze aggiuntivo a quello previsto per il CNEL^[27].

La Commissione si avvale di una struttura di supporto costituita da un contingente di personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni, in posizione di comando o fuori ruolo secondo i rispettivi ordinamenti, nella misura massima di 50 unità, di cui 10 messe a disposizione direttamente dal CNEL. Il personale così assegnato mantiene il trattamento economico fondamentale delle amministrazioni di appartenenza, compresa l'indennità di amministrazione, ed i relativi oneri^[28] rimangono a carico delle stesse anche in deroga alle vigenti disposizioni speciali. Per il trattamento economico accessorio si fa riferimento alla struttura della retribuzione del personale dipendente del CNEL, ed i relativi oneri sono a carico della Commissione.

Nei limiti della disponibilità di bilancio la Commissione può avvalersi dell'apporto di ulteriori esperti. La Commissione può, altresì, concludere accordi con enti e organismi pubblici anche al fine di acquisire ulteriori professionalità necessarie ad adempiere ai propri compiti istituzionali.

La Commissione, tra l'altro, rileva e verifica la qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni, predispone e diffonde linee guida, modelli e metodi per la valutazione

dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'attività di amministrazioni, enti e aziende pubblici.

La Commissione, tra l'altro, si avvale:

- del supporto informativo dell'archivio nazionale dei CCNL e della banca dati sul mercato del lavoro istituiti presso il CNEL;
- della banca dati in cui affluiscono le direttive annuali dei Ministri e gli indicatori di efficacia, efficienza, economicità relativi ai centri di responsabilità e alle funzioni obiettivo del bilancio dello Stato²⁹¹;
- dell'attività dell'ISTAT, del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, dell'ARAN, della Banca d'Italia, della Commissione tecnica per la finanza pubblica³⁰¹ e del Sistema statistico nazionale³¹¹;

Le amministrazioni regionali e gli enti locali e del servizio sanitario nazionale collaborano con la Commissione.

Per quanto concerne la copertura degli oneri recati sia dalle norme in esame sia dal successivo comma 3 (1,2 milioni di euro nel 2007 e 2,4 milioni di euro a decorrere dal 2008), si rinvia alla scheda relativa all'articolo 20, comma 2..

Al riguardo il Governo dovrebbe fornire gli elementi informativi necessari per la verifica della quantificazione degli oneri recati dalle norme in esame, valutati complessivamente (dall'articolo 20, comma 2) in 1,2 milioni di euro per il 2007 e in 2,4 milioni a decorrere dal 2008 (tali importi sono comprensivi, peraltro, anche degli effetti derivanti dall'articolo 11, comma 3). Detti elementi, oltre a dar conto in dettaglio delle maggiori spese che dovranno essere sostenute per l'istituzione e il funzionamento della Commissione, dovrebbero fornire informazioni anche circa i possibili oneri che le altre amministrazioni pubbliche (enti locali, ISTAT, RGS, Banca d'Italia, ecc.) dovranno sostenere in relazione alla possibilità che la Commissione stessa si avvalga della loro attività.

Appare inoltre opportuno che il Governo fornisca elementi di valutazione in merito alla opportunità di ricorrere allo strumento del comando per il reperimento di risorse di personale destinate a svolgere una funzione di natura permanente, come è quella prevista dalle norme in esame, per la quale potrebbe essere opportuno, invece, prevedere una modifica delle dotazioni organiche. Tale chiarimento dovrebbe evidenziare se il ricorso all'istituto del comando, oltre ad essere suscettibile di determinare squilibri organizzativi nelle amministrazioni di provenienza del personale, non possa essere richiamato allo scopo di eludere l'obbligo di coprire spese per nuove assunzioni.

ARTICOLO 11, comma 1, capoverso 16-bis, comma 7
Spese della Commissione indipendente per la
valutazione delle amministrazioni pubbliche

Al riguardo, si rileva che la norma, anche in relazione a quanto previsto dal successivo articolo 20, comma 2, presenta alcuni profili problematici.

In particolare, si segnala che la disposizione prevede che al funzionamento della Commissione indipendente per la valutazione delle amministrazioni pubbliche si provveda nei limiti degli stanziamenti previsti da un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, diverso da quello già previsto a legislazione vigente per le spese di funzionamento del CNEL. A tale proposito, occorrerebbe chiarire se le risorse da iscrivere in tale capitolo siano quelle previste dall'articolo 20, comma 2.

Si ricorda che tale norma prevede l'utilizzo a copertura, per l'anno 2007, di quota parte delle risorse nella disponibilità di bilancio del CNEL appositamente accantonate e a decorrere

dall'anno 2008 del Fondo speciale di parte corrente.

Con riferimento alla modalità di copertura prevista per l'anno 2007, si rileva l'esigenza di un chiarimento, da parte del Governo, circa l'effettiva disponibilità di risorse da destinare allo scopo, onde evitare il rischio di una deroga alla vigente disciplina contabile e, in particolare, all'articolo 27 della legge n. 468 del 1978, il quale prevede che non possano essere posti a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato oneri privi di quantificazione e di relativa copertura.

Per quanto riguarda le risorse a disposizione del CNEL per l'anno 2007, il relativo bilancio di previsione sconta entrate per un importo di 18.183.932 euro dei quali: 16.248.932 euro derivano dal finanziamento statale; 55.000 euro derivano da entrate diverse; 1.880.000 euro dall'avanzo di amministrazione relativo all'esercizio precedente.

Per quanto concerne il finanziamento statale, si osserva che le relative risorse sono iscritte nel capitolo 2192 – u.p.b. 3.1.5.18 – dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Da una interrogazione effettuata alla banca dati della RGS in data 7 giugno 2007, il predetto capitale reca una disponibilità di competenza pari a 12 milioni di euro.

ARTICOLO 11, comma 3

Controllo del costo del lavoro

Le norme integrano le disposizioni recate dall'articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165,^[32] in materia di controllo di costo del lavoro.

Le modifiche stabiliscono che l'Ispettorato della funzione pubblica possa avvalersi di ulteriori 10 unità di personale, 5 vice-prefetti e 5 dirigenti del Ministero dell'economia, in posizione di comando o fuori ruolo

Per quanto concerne la copertura degli oneri recati dalle norme in esame, disposta dall'articolo 20 comma 2, si rinvia alla relativa scheda.

Al riguardo appare necessario che fornisca gli elementi informativi indispensabili per la verifica della quantificazione

degli eventuali oneri recati dalle norme in esame.

Per quanto concerne l'utilizzo dell'istituto del comando, ovvero di altri istituti analoghi, si rinvia a quanto già esposto con riferimento alle norme recate dall'articolo 11, commi 1 e 2.

ARTICOLO 13

Accertamenti medici per il conseguimento della patente di guida e del certificato di idoneità alla guida del ciclomotore

Normativa vigente: l'art. 119 del D. Lgs. 285/1992 (Codice della strada) disciplina i requisiti fisici e psichici per il conseguimento della patente di guida. Il comma 2, in particolare, dispone che l'accertamento dei suddetti requisiti è effettuato, dall'ufficio dell'unità sanitaria locale territorialmente competente ovvero, in alternativa, da un medico responsabile dei servizi di base del distretto sanitario, da un medico appartenente al ruolo dei medici del Ministero della salute, da un ispettore medico delle Ferrovie dello Stato, da un medico militare in servizio permanente effettivo, da un medico del ruolo professionale dei sanitari della Polizia di Stato, da un medico del ruolo sanitario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, da un ispettore medico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il comma 4 dispone che l'accertamento dei requisiti fisici e psichici nei riguardi di particolari categorie di soggetti è effettuato da commissioni mediche locali costituite in ogni provincia presso le unità sanitarie locali del capoluogo di provincia.

La norma modifica l'art. 119 del Codice della strada disponendo, in particolare, che l'accertamento dei requisiti fisici e psichici di idoneità sia effettuato da medici iscritti in un elenco istituito presso gli uffici del Dipartimento dei trasporti terrestri ovvero, per soggetti affetti da particolari patologie e negli altri casi espressamente previsti dal comma 4, da commissioni mediche locali che possono essere costituite presso ogni azienda sanitaria locale. La concreta attuazione delle disposizioni contenute nella norma in esame è rimessa ad un regolamento.

Al riguardo si osserva che la costituzione delle commissioni

mediche presso ogni azienda sanitaria locale, pur configurandosi come eventuale, sembra suscettibile di determinare maggiori oneri per le amministrazioni interessate, tenuto conto che il numero delle commissioni mediche potrebbe passare da 107, ovvero quante sono le province, a 195 che è attualmente il numero delle aziende sanitarie locali.

ARTICOLO 14

Autocertificazione, documentazione amministrativa e controlli

La norma dispone quanto segue:

- viene modificato l'articolo 2, comma 1, del DPR 445/2000 (Testo unico in materia di documentazione amministrativa), estendendo ai gestori dei servizi bancari o assicurativi l'obbligo d'accettazione di dichiarazioni ed autocertificazioni presentate dai clienti; questi ultimi vengono equiparati, relativamente agli oneri di documentazione, agli utenti delle pubbliche amministrazioni (comma 1);

L'articolo 2, comma 1 del vigente testo del DPR 445/2000, costituisce norma definitoria dell'oggetto del medesimo decreto (formazione, rilascio, tenuta e conservazione, gestione, trasmissione di atti e documenti da parte di organi della pubblica amministrazione; produzione di atti e documenti agli organi della pubblica amministrazione nonché ai gestori di pubblici servizi nei rapporti tra loro e in quelli con l'utenza, e ai privati che vi consentono).

- viene modificato l'articolo 71, comma 4, del DPR 445/2000, introducendo l'obbligo per le pubbliche amministrazioni interessate di confermare per iscritto, su richiesta dei gestori di servizi bancari e assicurativi e previo consenso del dichiarante, la corrispondenza tra le dichiarazioni e le autocertificazioni rese dai clienti ai suddetti gestori e i dati in loro possesso (comma 2).

L'articolo 71, nel vigente testo, dopo aver previsto, al comma 1, che le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli,

anche a campione, e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi, sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e sulle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà di cui agli articoli 46 e 47 comma 4 dello stesso decreto, al comma 4 dispone che, qualora il controllo riguardi dichiarazioni sostitutive presentate ai privati che vi consentono di cui all'articolo 2, l'amministrazione competente per il rilascio della relativa certificazione, previa definizione di appositi accordi, è tenuta a fornire, su richiesta del soggetto privato corredata dal consenso del dichiarante, conferma scritta, anche attraverso l'uso di strumenti informatici o telematici, della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei dati da essa custoditi;

- viene sostituito integralmente l'art. 72 del DPR 445/2000, con un nuovo testo disciplinante l'obbligo, per ciascuna amministrazione certificante, di individuare uno specifico ufficio responsabile per tutte le attività connesse all'accertamento e ai controlli previsti dagli articoli 43¹³³¹ e 71 del medesimo decreto. La nuova disposizione prevede, inoltre, che i medesimi uffici adottino misure organizzative per l'acquisizione d'ufficio dei dati e l'effettuazione dei relativi controlli da pubblicizzare, anche, sul sito internet dell'amministrazione interessata (comma 3).

L'articolo 72, nel testo vigente, si limita a stabilire che ai fini dei controlli riguardanti le dichiarazioni sostitutive le amministrazioni certificanti devono individuare e rendere note le misure organizzative adottate per l'efficiente, efficace e tempestiva esecuzione dei controlli medesimi e le modalità per la loro esecuzione. La mancata risposta alle richieste di controllo entro trenta giorni costituisce violazione dei doveri d'ufficio.

Al riguardo appare opportuno che il Governo confermi che la costituzione, presso ciascuna amministrazione certificante, di specifici uffici responsabili delle attività connesse agli accertamenti ed ai controlli previsti dal testo unico, nonché l'individuazione delle misure organizzative funzionali all'acquisizione dei dati e all'effettuazione dei controlli (comma 3), siano realizzate nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Appare altresì opportuno acquisire un chiarimento circa l'eventuale grado di compensazione tra le minori spese per le pubbliche amministrazioni per la gestione del servizio di certificazione e le eventuali minori entrate connesse alla riscossione dei diritti di segreteria, qualora non esigibili.

ARTICOLO 16, comma 1

Validità della carta d'identità

Le norma dispone: la proroga della validità della carta d'identità (comma 1) e della carta d'identità elettronica (comma 2) da cinque a dieci anni, a decorrere dal 1° gennaio 2007.

La disposizione in esame, prolungando il termine per la sostituzione delle carte d'identità in formato cartaceo con quelle elettroniche (CIE) incide sulla piena diffusione di queste ultime.

La legge 43/2005 ha previsto^[34], a decorrere dal 1° gennaio 2006, il rilascio da parte dei comuni della carta d'identità elettronica in sostituzione di quella cartacea, all'atto della richiesta del primo rilascio o del rinnovo del documento

La legge finanziaria 2007^[35] ha posto a carico dei soggetti richiedenti la corresponsione di un importo pari almeno alle spese necessarie per la produzione e la spedizione del documento, nonché per la manutenzione necessaria all'espletamento dei servizi connessi. Il suddetto importo, determinato annualmente con decreto del Ministro dell'economia, stabilisce che le somme percepite dai comuni siano versate all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnate nell'ambito dell'upb «servizi del Poligrafico dello Stato» del Ministero dell'economia, per i beni ed i servizi forniti dall'Istituto.

La medesima norma della legge finanziaria 2007 ha previsto che una quota, pari a euro 1,85, dell'IVA inclusa nel costo della carta di identità elettronica sia riassegnata al Ministero dell'interno per essere destinata, per euro 1,15, alla copertura dei costi di gestione del Ministero medesimo e, per euro 0,70, ai comuni, per la copertura delle spese connesse alla gestione e alla distribuzione del documento.

Il D.M. 16 febbraio 2007, adottato sulla base della norma citata, ha previsto che l'importo del corrispettivo da porre a carico dei richiedenti la carta d'identità elettronica sia pari ad euro 20,00, IVA inclusa, e che

questo sia riscosso dai Comuni all'atto della richiesta di emissione della carta stessa.

Tale importo è stato determinato sulla base delle esigenze di copertura dei costi sostenuti dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. per la produzione, la fornitura delle infrastrutture e dei servizi, la personalizzazione e diffusione sull'intero territorio nazionale, nonché per le attrezzature hardware e software necessarie per le relative postazioni di rilascio e controllo.

Al riguardo, data la riduzione certa del flusso dei rinnovi dei documenti d'identità, determinata dal prolungamento del periodo di validità degli stessi (comma 1), con conseguenti minori entrate rispetto a quelle che si sarebbero determinate a legislazione vigente, pur rilevando che le componenti di prezzo relative alla carta d'identità elettronica sono state definite in modo da coprire i costi di gestione sostenuti dai comuni, dal Ministero dell'interno, nonché dall'Istituto poligrafico zecca dello Stato, è opportuno che il Governo chiarisca se ciò possa produrre effetti negativi per la finanza pubblica.

In particolare si rammenta che il suddetto Istituto, pur non facendo parte del comparto delle pubbliche amministrazioni, è strutturato in forma di società per azioni integralmente posseduta dal Ministero dell'economia.

Analogo chiarimento andrebbe acquisito, in particolare, per gli enti locali percettori dei diritti di segreteria a fronte del rilascio dei documenti d'identità. Dalle nuove norme potrebbe infatti derivare una riduzione del gettito delle predette entrate.

ARTICOLO 17

Disposizioni in materia di adozione internazionale

La norma dispone alcune modifiche all'art. 29-*bis* della legge 184/1983¹³⁶¹ in materia di procedure per l'adozione internazionale. In particolare, stabilisce quanto segue:

- a) copia della dichiarazione di disponibilità ad adottare un

minore straniero residente all'estero, depositata presso il tribunale per i minorenni, deve essere inviata, per gli adempimenti di competenza, anche ai servizi socio assistenziali del comune di residenza;

- b) nel caso in cui il tribunale per i minorenni ritenga di dover dichiarare immediatamente l'inidoneità degli aspiranti all'adozione per manifesta carenza dei requisiti, il decreto motivato deve essere comunicato, oltre che agli interessati, ai servizi dell'ente locale competente.

Al riguardo, con riferimento alla lettera b), appare opportuno che il Governo confermi che il presumibile incremento dell'attività di notifica sia compatibile con gli ordinari stanziamenti di bilancio.

Nulla da osservare, invece, con riferimento alla lettera a), tenuto conto che gli adempimenti a carico dei servizi socio-assistenziali sono già previsti a legislazione vigente.

ARTICOLO 18

Sanzioni amministrative a carico dei gestori dei servizi aeroportuali

La norma delega il Governo a adottare 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.

Ai sensi dell'articolo 705 del codice della navigazione, il gestore aeroportuale è il soggetto cui è affidato, sotto il controllo e la vigilanza dell'ENAC, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell'aeroporto o nel sistema aeroportuale considerato.

I principi e i criteri direttivi alla base della delega sono i seguenti (comma 3):

- a) definizione delle sanzioni amministrative pecuniarie da comminare ai gestori aeroportuali e ai prestatori di servizi al

trasporto aereo a seguito di violazioni dei compiti e degli obblighi di cui all'articolo 705 del codice della navigazione;

b) definizione delle sanzioni amministrative pecuniarie da comminare agli operatori aerei e ai manutentori aeronautici a seguito di violazioni di norme di legge o di regolamento concernenti i requisiti per il rilascio e il mantenimento delle relative certificazioni, nonché agli esercenti per violazione delle disposizioni vigenti in materia di assegnazione delle bande orarie;

c) coordinamento con le disposizioni di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 69^[37], e al decreto legislativo 15 marzo 2006, n. 151^[38];

d) determinazione della misura delle sanzioni amministrative pecuniarie da un minimo di 2.500 euro a un massimo di 500.000 euro;

e) attribuzione della competenza all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie all'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), con attribuzione dei relativi introiti al medesimo Ente e corrispondente riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato.

Al riguardo appare necessario che il Governo chiarisca se la destinazione all'ENAC dell'importo delle sanzioni ed la conseguente riduzione dei trasferimenti disposti in suo favore dello Stato, come previsto dalle norme in esame, possa costituire nei fatti una riduzione delle risorse finanziarie attribuite all'Ente, ovvero se risulti suscettibile di compromettere il perseguimento di altre finalità già previste a legislazione vigente.

A tale proposito si rammenta che l'articolo 9 del decreto legislativo 69/2006 già destina all'ENAC le maggiori entrate da esso derivanti, costituite dalle sanzioni per la violazione del Regolamento (CE) n. 261/2004 in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di

cancellazione del volo o di ritardo prolungato; ciò è stato disposto senza che siano ridotti parallelamente i trasferimenti da parte dello Stato. Analogamente, l'articolo 1086 del Codice della navigazione stabilisce che la metà delle somme versate a titolo di pene pecuniarie o di sanzioni amministrative per le violazioni previste dal Codice medesimo è devoluta alla Cassa nazionale per la previdenza marinara o al Fondo per l'assistenza ai lavoratori portuali o alle Casse di soccorso del personale della navigazione interna, ovvero alla Cassa nazionale di previdenza della gente dell'aria.

Qualora fossero escluse conseguenze finanziarie in relazione alle ipotesi sopra esposte, la norma sarebbe suscettibile di recare risparmi in capo allo Stato per effetto della riduzione dei trasferimenti all'ENAC in misura corrispondente all'attribuzione a quest'ultimo degli introiti derivanti dall'irrogazione delle sanzioni pecuniarie. Risulta peraltro corretto non ascrivere effetti positivi alla norma, tenuto conto dell'indeterminatezza dell'ammontare di tali introiti, nonché dell'eventualità del loro verificarsi.

Sembra, tuttavia, opportuno un chiarimento in ordine alle modalità attuative della previsione di cui al comma 3, lettera *e*), con riferimento alla procedura di quantificazione del gettito da sanzioni e alla corrispondente riduzione dei trasferimenti. Andrebbe infatti chiarito se in capo all'ENAC potrebbero determinarsi eventuali squilibri di bilancio per effetto dei tempi di esecuzione delle due operazioni citate, specialmente nel caso in cui le medesime dovessero essere completate in esercizi diversi.

ARTICOLO 19

Contrassegni rilasciati a cittadini diversamente abili

La norma, attraverso una modifica dell'articolo 74, comma 1, del D. Lgs. 196/2003^[39], dispone che i contrassegni rilasciati a persone invalide per il transito e la sosta in zone a traffico limitato, non devono recare diciture dalle quali possa individuarsi la persona fisica interessata.

Al riguardo, si osserva che la disposizione non chiarisce se debba intendersi riferita al rilascio dei nuovi permessi ovvero se le amministrazioni a ciò preposte debbano provvedere alla sostituzione di tutti i permessi già rilasciati. In tal caso, andrebbe confermato che tale attività possa avvenire senza effetti per i saldi di finanza pubblica.

ARTICOLO 20, comma 2

Norma di copertura

La norma dispone che agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 11, concernente l'istituzione presso il CNEL di una commissione indipendente per la valutazione delle Amministrazioni pubbliche e quantificati in 1.200.000 euro per l'anno 2007 e in 2.400.000 euro a decorrere dall'anno 2008, si provvede, per quanto concerne l'anno 2007, mediante utilizzazione di quota parte delle risorse nella disponibilità del bilancio del CNEL appositamente accantonate e, a decorrere dall'anno 2008, a carico del fondo speciale di parte corrente iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia.

Al riguardo, si evidenzia l'opportunità di acquisire alcuni chiarimenti:

- andrebbe verificata la congruità della quantificazione prevista dalla norma nonché quanta parte dei predetti oneri sia relativa ad oneri di personale e quanta ad oneri di funzionamento.

- conseguentemente andrebbero individuate, come previsto dalla vigente disciplina contabile, specifiche autorizzazioni di spesa, in luogo dell'indicazione complessiva degli oneri recati dall'articolo 11.
- con riferimento alle risorse utilizzate a copertura per l'anno 2007 si rinvia alle considerazioni svolte con riferimento all'articolo 11, comma 1, capoverso 16-*bis*;
- con riferimento alla copertura prevista a decorrere dall'anno 2008, si osserva che questa prevede l'utilizzo dei fondi speciali relativi al triennio 2007-2009, senza specificare l'accantonamento del quale si prevede l'utilizzo. Qualora questo sia, come potrebbe presumersi, l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze, si segnala che lo stesso non reca alcuna risorsa per l'anno 2008 e risorse non sufficienti, sia pure per una minima parte, per l'anno 2009.

¹⁴¹ È ristretta, rispetto al passato, la possibilità di aumentare il termine di novanta giorni, e comunque fino ad un massimo di centottanta, prevedendo che solo il Presidente del Consiglio dei ministri, con propri decreti, e non più le amministrazioni, possa introdurre delle misure dilatorie del termine, assicurando, in tal modo, un maggior controllo sulla effettività e sulla sussistenza delle ragioni giustificanti la dilazione. Si prevede che la deroga temporale possa essere concessa solo dopo aver valutato la sostenibilità dei termini sotto il profilo dell'organizzazione delle singole amministrazioni, nonché la natura degli interessi pubblici da tutelare.

¹⁴² La disposizione trova applicazione anche ai soggetti di cui all'art. 1, comma 1-ter della l. 241/1990, ovvero ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative.

¹⁴³ La competenza sulle controversie sorte in merito all'applicazione della presente norma è attribuita alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, prevedendosi per il risarcimento del danno il termine di prescrizione quinquennale e assoggettandosi, invece, il diritto alla corresponsione della somma a titolo di sanzione alla prescrizione più breve di due anni.

¹⁴⁴ La norma prevede, inoltre, che entro sessanta giorni dall'entrata in vigore di detto regolamento, le regioni, le provincie e i comuni, adottino gli atti finalizzati agli adempimenti previsti dal citato articolo 2-bis di specifica competenza.

¹⁴⁵ L'articolo citato, come modificato dal d.l. 194/2002, impegna i ministri di settore ad informare tempestivamente il Ministro dell'economia e delle finanze

degli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni di spesa che si verifichino nel corso dell'attuazione di provvedimenti legislativi. Il Ministro dell'economia è quindi tenuto a riferire al Parlamento con una propria relazione, che individui le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche al fine di eventuali conseguenti iniziative legislative. Il Ministro dell'economia e delle finanze può promuovere la procedura suddetta allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica indicati dal Dpef e da eventuali aggiornamenti, come approvati dalle relative risoluzioni parlamentari.

^[6] Con l'adozione dei provvedimenti correttivi di cui agli articoli 11-ter, comma 7, e 7, comma 2, n. 2, della l. 468/1978.

^[7] Con l'eccezione di quanto previsto dal successivo comma 2 per la copertura degli oneri connessi all'istituzione Commissione Indipendente di cui all'articolo 11,

^[8] Si tratta del Capo IV del DPR 28 dicembre 2000, n. 445 recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa. Il Capo IV, in particolare, si occupa del sistema di gestione informatica dei documenti.

^[9] In base all'articolo 50 del medesimo DPR n. 445/2000.

^[10] La norma parla di "mancata osservanza delle disposizioni di cui al comma 1". Si è intesa tale espressione come "mancata realizzazione del protocollo informatico" piuttosto che come mancato adempimento dell'obbligo di riferire al Ministro.

^[11] Nonché gli articoli 11 (Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento), 15 (Accordi fra pubbliche amministrazioni), 25 (Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi; limitatamente alle disposizioni di ordine processuale di cui ai commi 5, 5-bis e 6) ed il Capo IV-bis (Efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso).

^[12] Tale distinzione discende da due disposizioni costituzionali introdotte dalla riforma del Titolo V: l'art. 117, 2° co., lett. 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'art. 117, 2° co., lett. l), che affida la "giustizia amministrativa" alla competenza legislativa esclusiva allo Stato.

^[13] Il comma 2 dell'art. 29-bis rinvia la determinazione delle modalità concrete di applicazione delle disposizioni introdotte dal comma. 1 a singoli provvedimenti delle autorità di regolazione interessate.

^[14] "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

^[15] "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

^[16] Attraverso una novella dell'articolo 11 del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, recante la semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi.

^[17] Cfr. il dossier n. 115 predisposto dal Servizio Studi.

^[18] Dall'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246: Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005.

^[19] Recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione.

^[20] A tal fine sono novellati gli articoli 51 e 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 recante, appunto, il Codice in materia di protezione dei dati personali.

^[21] I decreti sono, a norma del comma 2, sottoposti al visto e alla registrazione della Corte dei conti, nonché alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

^[22] Del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione.

^[23] In misura pari alla percentuale prevista dall'articolo 14 del decreto del Ministro della giustizia, 8 aprile 2004, n. 127.

^[24] Modificando la legge 30 dicembre 1986, n. 936 recante le norme sul Consiglio

nazionale dell'economia e del lavoro.

^[25] Due designati dal Consiglio dei Ministri, uno designato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, uno designato dalla delegazione degli enti locali presente in seno alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali ed uno designato dal CNEL.

^[26] Da determinare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze. L'indennità non può, in ogni caso, essere superiore alla misura prevista dall'articolo 1, comma 593, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ossia non può superare quella del primo presidente della Corte di cassazione.

^[27] Dall'articolo 21, comma 1 della citata legge 30 dicembre 1986, n. 936.

^[28] Ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ove è stabilito le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, a patto che l'amministrazione stessa abbia preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno e che la prestazione sia di natura temporanea e altamente qualificata.

^[29] Di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315.

^[30] Di cui all'articolo 1, comma 474, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

^[31] Di cui al decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322.

^[32] Recante le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

^[33] L'Articolo 43 stabilisce, in via generale, che le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi non possono richiedere atti o certificati concernenti stati, qualità personali e fatti che risultino elencati all'art. 46, che siano attestati in documenti già in loro possesso o che comunque esse stesse siano tenute a certificare. In luogo di tali atti o certificati i soggetti di cui sopra, sono tenuti ad acquisire d'ufficio le relative informazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, dell'amministrazione competente e degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato.

^[34] Articolo 7-vicies ter, comma 2.

^[35] Articolo 7-viciesquater della medesima legge 43/2005 della medesima legge, così come modificato dall'art. 1, comma 1305, della legge finanziaria 296/2006.

^[36] "Diritto del minore ad una famiglia".

^[37] "Disposizioni sanzionatorie per la violazione del Regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato".

^[38] "Disposizioni correttive ed integrative al D.Lgs. n. 96/2005, recante la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione".

^[39] Codice in materia di protezione dei dati personali.