



associazione autonomie locali
legautonomie

Scheda di sintesi sul Disegno di Legge A. S. n. 1082
Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione,
la competitività nonché in materia di processo civile

a cura di [Roberto Mastrofini](#)¹

Il disegno di legge A.S. n. 1082, intitolato «*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*», tratta in generale della modernizzazione delle amministrazioni pubbliche.

PRINCIPI E TEMPI DEL PROCEDIMENTO (articolo 5, comma 1, lettera a), numero 1)

L'art. 5 interviene sulle norme disciplinanti l'azione amministrativa.

Nella legge n. 241 inserisce il *principio di imparzialità*, che va ad aggiungersi ai criteri di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza (art. 1 della legge n. 241). In tal modo sollecita il legislatore ad estendere ai privati, preposti all'esercizio di attività amministrative, non solo i principi ma anche i suddetti "criteri" in tema di procedimento amministrativo.

Circa i *tempi di conclusione del procedimento*, l'articolo 5 comma 1, lettera b) stabilisce che il procedimento deve concludersi con un provvedimento espresso entro trenta giorni e che, solo in particolari ipotesi, mediante regolamenti (da adottarsi con d.P.C.M. in base all'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988), è possibile stabilire un termine diverso, ma non superiore a centottanta giorni.

Quanto stabilito dall'articolo in questione si applica alle amministrazioni statali e agli enti pubblici statali, ma non ai procedimenti di verifica o autorizzativi concernenti i beni culturali e paesaggistici (comma 4).

La sospensione dei termini di conclusione del procedimento, per l'acquisizione di certificazioni relative a stati, fatti o qualità, può essere disposta per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni (così il settimo capoverso).

Il decorso dei termini senza che si sia concluso il procedimento, legittima il ricorso (purché avanzato entro un anno dalla loro scadenza) avverso il silenzio dell'amministrazione inadempiente anche in assenza di diffida ad adempiere (così l'ottavo capoverso).

La mancata emanazione del provvedimento dei termini costituisce altresì elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale (nono capoverso).

RESPONSABILITA' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (articolo 5, comma 1, lettera c))

¹ Con la collaborazione di Federica Alterio.



associazione autonomie locali
legautonomie

L'art. 5, comma 1, lettera c) introduce nella legge 7 agosto 1990, n. 241 l' articolo 2-bis.

Esso è volto a tutelare il privato sancendo il principio del risarcimento da parte delle pubbliche amministrazioni del danno ingiusto, cagionato dall'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

In questo modo il mancato rispetto dei termini apre la via alla tutela risarcitoria ed espone l'amministrazione a responsabilità per omissione.

Il disegno di legge, nel sancire la responsabilità della pubblica amministrazione, tratta insieme della tutela processuale.

Vi si attribuiscono le controversie in materia di risarcimento del danno ingiusto da ritardo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Il termine di prescrizione previsto dal disegno di legge è di cinque anni per l'azione di risarcimento del danno prevista dal comma 1 (del nuovo articolo 2-bis della legge n. 241, introdotto dal disegno di legge).

Prevede, infine, l'articolo 5, comma 2 del disegno di legge che il mancato rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti costituisca un elemento di valutazione dei dirigenti, rilevante ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.

TEMPI PROCEDIMENTALI ED INTERVENTI DI SOGGETTI DIVERSI DALL'AMMINISTRAZIONE PROCEDENTE (articolo 6)

L'articolo 6 modifica l'articolo 16 della legge n. 241, recante disposizioni in materia di "attività consultiva".

Con l'art 6, comma 1, lettera a), numeri 1 e 2, il termine di quarantacinque giorni dalla richiesta che le P.A. hanno a disposizione per rendere i pareri obbligatori (art. 16, comma 1) è ridotto a venti giorni dalla richiesta.

Il comma 2 dell'art. 16 della legge n. 241 dà facoltà all'amministrazione di procedere nel caso in cui, decorso il termine prescritto, il parere non sia stato reso. A tal proposito l'art. 6 stabilisce che se si tratta di pareri obbligatori la pubblica amministrazione conserva la facoltà di proseguire nel procedimento, mentre se si tratta di parere facoltativo l'amministrazione ha, invece, l'obbligo di procedere.

L'art. 6 introduce nell'articolo 16 della legge n. 241 il comma 6-bis, il quale precisa che le competenze consultive del Consiglio superiore dei lavori pubblici (di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006) si esercitino in deroga alle disposizioni sopra commentate.

IN TEMA DI DICHIARAZIONE DI INIZIO ATTIVITA' E SILENZIO ASSENSO (articolo 7)

L'articolo 7, comma 3, del disegno di legge prevede ora che la dichiarazione di inizio attività possa accompagnarsi all'inizio dell'attività, immediato (senza attendere i trenta



associazione autonomie locali
legautonomie

giorni attualmente previsti), ove la dichiarazione abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi o di prestazione di servizi.

L'articolo 7, comma 2, del disegno di legge riguardo al silenzio assenso, disciplinato dall'articolo 20 della legge n. 241, che consiste in una qualificazione formale dell'inerzia della pubblica amministrazione quale accoglimento dell'istanza del privato, decorso il termine prescritto senza che l'autorità amministrativa si sia pronunciata, specifica ora che, analogamente alla dichiarazione di inizio attività, non sia applicabile a procedimenti amministrativi riguardanti la cittadinanza.

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 241 (articolo 8, comma 1, lettera b))

Le disposizioni recate dal disegno di legge n. 1082 si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche, in quanto si riferiscono alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

L'articolo 8, comma 1, lettera b) del disegno di legge in questione dispone che alcune disposizioni della legge n. 241 si applichino direttamente a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese regioni ed enti locali. Esse sono indicate dall'articolo 8, comma 2, lettera b), primo capoverso.

Si tratta di:

1. conseguenze del ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento, ossia risarcimento del danno ed indennizzo per mancata conclusione del procedimento nei termini (articolo 2-bis);
2. accordi integrativi o sostitutivi (articolo 11);
3. accordi tra pubbliche amministrazioni (articolo 15);
4. tutela del diritto d'accesso (articolo 25, commi 5, 5-bis e 6);
5. efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo (le disposizioni di cui al capo IV-bis).

Le disposizioni del disegno di legge relative ai profili predetti si applicano altresì alle società a totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio di funzioni amministrative.

DELEGHE E DELEGIFICAZIONI

Oggetto di delegificazione - a fini di semplificazione - risulta la gestione amministrativa e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari (di I categoria), ai sensi dell'articolo 4 del disegno di legge.

In tema di spesa per il funzionamento e la sicurezza delle sedi diplomatiche e consolari, cfr. anche l'articolo 20 del disegno di legge.

L'articolo 10 affida invece a meri decreti ministeriali, la determinazione di "modalità semplificate" per le procedure amministrative e contabili riguardanti interventi umanitari o di cooperazione a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione (questi ultimi, con rinvio al decreto-legge n. 8 del 2008, come convertito dalla legge n. 45 del 2008).



associazione autonomie locali
legautonomie

Lo stesso vale per l'assicurazione di una tracciabilità dei flussi finanziari relativi all'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per le aree sottoutilizzate (articolo 11).

Altre disposizioni recano invece delegazione legislativa al Governo.

Così è per la prestazione di servizi a valenza socio-sanitaria da parte delle farmacie (articolo 9, commi 1-2), per i segretari comunali di comuni con meno di 5.000 abitanti (articolo 9, commi 6-8; semplificazioni in

Servizio per la qualità degli atti normativi 17

materia di ordinamento contabili sono dettate per quei comuni dal medesimo articolo, commi 3-5), per il riordino del sistema di formazione dei dipendenti pubblici (ossia del CNIPA-Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione; del FORMEZ; della Scuola superiore della pubblica amministrazione) (articolo 19); per la revisione del codice dell'amministrazione digitale (articolo 23).

PIANO INDUSTRIALE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (ARTICOLI 13-26)

Il capo IV del disegno di legge è integralmente dedicato al “Piano industriale della pubblica amministrazione”.

L'articolo 13 esplicita (comma 1) il triplice scopo, cui le disposizioni ivi contenute sono volte:

- restituire efficienza all'azione amministrativa;
- ridurre le spese di funzionamento delle amministrazioni pubbliche;
- incrementare le garanzie per i cittadini.

Del medesimo articolo 13, il comma 2 riassume i contenuti del capo IV:

- riordino e razionalizzazione delle funzioni amministrative;
- semplificazione e riduzione degli oneri burocratici;
- trasparenza e tempestività nei procedimenti amministrativi e nell'erogazione dei servizi pubblici;
- diffusione delle nuove tecnologie nel settore pubblico.

Riordino e razionalizzazione delle funzioni amministrative

L'articolo 16 novella l'articolo 7 della legge n. 131 del 2003, di attuazione dell'art 118 della Costituzione come modificato dalla riforma del titolo V.

Esso prevede che:

- 1) dalla data di entrata in vigore dei decreti di trasferimento (dPCM), siano soppressi gli uffici delle amministrazioni statali in precedenza preposti all'esercizio delle funzioni trasferite e siano ridotte in modo corrispondente le quote organiche di personale;
- 2) i comuni e le province, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, individuino i servizi la cui erogazione è affidata ai privati, anche a livello territoriale più ampio dell'ente locale, avvalendosi allo scopo di accordi di programma, consorzi e altre forme associative di erogazione dei servizi;



associazione autonomie locali
legautonomie

3) i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti gestiscano i servizi pubblici locali in forma associata in modo che la popolazione complessiva dei comuni associati sia almeno pari a 20.000 abitanti.

L'articolo 17 (nella parte relativa alla mobilità delle funzioni amministrative: commi 1-3) prevede che le pubbliche amministrazioni individuino, tra le proprie funzioni, quelle che possono essere esercitate, temporaneamente ed in modo più efficace o più economico, da altri soggetti, pubblici o privati.

Il medesimo articolo 17, nella parte relativa all'uso ottimale degli immobili pubblici (comma 4), stabilisce che le amministrazioni pubbliche favoriscano iniziative volte alla piena utilizzazione e fruizione dei propri edifici da parte dei cittadini.

L'articolo 19 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di riassetto normativo finalizzati al riordino del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), del Centro nazionale di formazione studi (FORMEZ) e della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA).

Semplificazione e riduzione degli oneri burocratici

L'articolo 15 introduce nel decreto legislativo n. 165 del 2001 un articolo 6-bis, rubricato: "Misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni".

Servizio per la qualità degli atti normativi 19

Si reca così una generale previsione che autorizza le pubbliche amministrazioni (incluse scuole e università; aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale - in breve: tutti gli enti menzionati dall'articolo 1, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165) nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato, ad acquistare sul mercato - nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza - i servizi originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica (tra le quali sono esplicitamente previste il congelamento dei posti e la temporanea riduzione dei "fondi della contrattazione").

Trasparenza e tempestività nei procedimenti amministrativi e nell'erogazione dei servizi pubblici

L'articolo 14, comma 1, prevede l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni (di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001), di pubblicare nel proprio sito internet le retribuzioni annuali, i curricula vitae, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti - nonché l'obbligo di rendere pubblici, sempre tramite il sito internet, i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale.

L'articolo 14, comma 2, prevede l'obbligo (per la singola amministrazione o società che conferisca nel medesimo anno allo stesso soggetto incarichi che superino il limite massimo) di assegnare l'incarico secondo i principi del merito e della trasparenza, rendendo conto, nella motivazione dell'atto di conferimento, della valutazione effettuata in relazione al tipo di prestazione richiesta e alla misura del compenso attribuito.



associazione autonomie locali
legautonomie

L'articolo 18 dispone che le pubbliche amministrazioni perseguano la diffusione delle buone prassi, procedendo, innanzitutto, alla individuazione degli uffici che provvedono con maggiore tempestività ed efficacia alla adozione di provvedimenti o alla erogazione di servizi, che assicurano il contenimento dei costi di erogazione delle prestazioni, che offrono i servizi in modo tale da ridurre significativamente il contenzioso, che assicurano il più alto grado di soddisfazione agli utenti; adottando, quindi, le opportune misure per diffondere le buone prassi tra gli altri uffici.

Riguardo la tutela degli utenti dei servizi pubblici, l'articolo 21 stabilisce che le carte dei servizi dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici o di pubblica utilità prevedano la possibilità, per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale delle controversie.

Specifiche previsioni circa la tutela degli utenti del servizio postale sono recate dall'articolo 12.

Diffusione delle nuove tecnologie nel settore pubblico

L'articolo 22 riconosce effetto di pubblicità legale agli atti e provvedimenti amministrativi pubblicati da parte delle amministrazioni e dei soggetti obbligati nei propri siti informatici.

E' disposta, infine, la perdita di effetto di pubblicità legale per le pubblicazioni effettuate in forma cartacea a decorrere dal 1° gennaio 2011.

L'articolo 23 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a modificare il codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.

L'articolo 24 reca disposizioni relative all'uso del VOIP (Voce tramite protocollo internet), realizzato e gestito dal CNIPA nel contesto del Sistema pubblico di connettività (SPC).

L'utilizzo del sistema VOIP rende possibile effettuare una conversazione telefonica sfruttando una connessione internet, o altra rete dedicata, permettendo un collegamento telefonico senza costi aggiuntivi rispetto alla connessione dati, con risparmi sulle chiamate e minori costi infrastrutturali.

L'articolo 25 prevede una riallocazione di fondi per cofinanziare progetti di sviluppo di reti di connettività, anche con tecnologie senza fili, e servizi innovativi di tipo amministrativo e didattico presentati dalle università.

Il comma 2 prevede la definizione di un programma di incentivi e agevolazioni al fine di favorire le iniziative, promosse da giovani ricercatori, di creazione di imprese nei settori innovativi, dando la priorità a progetti in grado di contribuire al miglioramento qualitativo e alla razionalizzazione dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione.

L'ANELITO ALLA CHIAREZZA DEI TESTI NORMATIVI (articolo 3)

Le previsioni recate dall'articolo 3 dispongono che:

- ogni disposizione abrogativa, sostitutiva, modificativa o derogatoria di altra od altre disposizioni vigenti, indichi queste ultime espressamente;



associazione autonomie locali
legautonomie

- ogni disposizione rinviante ad altre, indichi il contenuto (in forma integrale o sintetica) delle disposizioni richiamate.

Siffatte previsioni verrebbero a costituire “principi generali per la chiarezza dei testi normativi”, e sarebbero modificabili o derogabili solo in modo espresso.