

Relazione illustrativa

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE

Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche

Il disegno di legge in esame è stato dichiarato collegato alla manovra finanziaria per gli anni 2010-2013 nella risoluzione di approvazione del D.P.E.F.; esso reca “Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche”.

Il titolo I reca “Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della pubblica amministrazione con cittadini e imprese”

L'**articolo 1** introduce una serie di interventi volti a potenziare le **attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi** in coerenza con gli obiettivi assunti in sede comunitaria. Attualmente la misurazione è limitata agli oneri gravanti sulle imprese nelle materie di competenza statale. E' evidente l'impatto che potrà avere l'adozione generalizzata di questo metodo al fine della semplificazione amministrativa nei settori regolati dalle Autorità amministrative indipendenti e a favore dei cittadini, nel solco di quanto già sta avvenendo in molti altri Paesi europei.

L'estensione del taglia - oneri alle Regioni potrà, inoltre, recare un risparmio stimato di circa 5 miliardi di euro all'anno soltanto per le piccole e medie imprese.

In materia di **anagrafe**, l'**articolo 2** introduce alcune modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, recante Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente, allo scopo di perseguire un duplice obiettivo. Da un lato, quello di consentire l'effettuazione del cambio di residenza con le modalità generali di sottoscrizione delle istanze e delle dichiarazioni previste dal testo unico della documentazione amministrativa (comma 1). In particolare, si rimuovono i vincoli che richiedono necessariamente la presenza fisica dell'interessato, rendendo possibile il cambio di residenza per via telematica (con le modalità previste dal CAD) e risolvendo la criticità del cambio di residenza per le persone impossibilitate a recarsi presso il Comune. Dall'altro lato, le modifiche regolamentari in esame mirano a produrre

immediatamente, al momento della dichiarazione, gli effetti giuridici del cambio di residenza. (comma 2). L'obiettivo è quello evitare i gravi disagi e gli inconvenienti determinati dalla lunghezza degli attuali tempi di attesa, nei quali il cittadino resta in una situazione di "limbo".

L'**articolo 3** introduce una modifica all'articolo 3 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 al fine di consentire il rilascio della **carta di identità** a coloro che hanno compiuto i 10 anni (in analogia con quanto previsto per il rilascio del passaporto), consentendo peraltro ai minori che intendono recarsi negli Stati membri dell'Unione europea e in quelli con i quali vigono, comunque, particolari accordi internazionali, di poter utilizzare, in luogo del passaporto, la medesima carta d'identità valida per l'espatrio. Tale innovazione si rende necessaria in quanto, in base alla normativa vigente, i minori di 15 anni non dispongono di un documento di identità, potendo solo ottenere il rilascio di un certificato, facilmente falsificabile e deteriorabile, cui è apposta una foto. La carta d'identità viene, infatti, rilasciata soltanto a partire dall'età di 15 anni.

Al contrario, il passaporto può essere rilasciato sin dall'età di 10 anni (in alternativa il minore può anche essere iscritto sul passaporto dei genitori fino a 16 anni). Per i minori di 15 anni, non muniti di passaporto e che intendono recarsi all'estero, viene comunemente utilizzato il cd. lasciapassare per l'espatrio, cioè un certificato o un estratto dell'atto di nascita, rilasciato dal Comune e su cui è apposta una foto, che deve essere successivamente vidimato dal Questore.

L'**articolo 4** aggiunge un nuovo comma all'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" allo scopo di prevedere la presentazione, esclusivamente per via telematica, di istanze, dichiarazioni, nonché della relativa documentazione. L'obiettivo è quello di armonizzare la normativa in **materia edilizia** con le previsioni di cui all'articolo 38 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in materia di sportello unico per le attività produttive, evitando la vigenza di un regime normativo differenziato (ad esempio, tra le istanze di permesso di costruire presentate nell'ambito delle procedure di autorizzazione per le attività di impresa e le altre istanze).

La disposizione recata dall'**articolo 5**, concernente la **soppressione di previsioni di delegificazione e semplificazione di procedimenti amministrativi non più attuali**, ha finalità di chiarezza e pulizia dell'ordinamento, mirando a razionalizzare l'attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi tramite regolamenti di semplificazione ex art. 17, comma 2, legge n. 400 del 1988, da emanarsi, ai sensi dell'art. 20 della legge n. 59 del 1997, su proposta del Ministro

per la funzione pubblica (oggi del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione). L'elenco dei procedimenti da semplificare e della relativa normativa da semplificare è allegato alle singole leggi annuali di semplificazione (legge n. 59/1997, legge n. 50/1999; legge n. 340/2000; legge n. 246/2005).

L'attività di studio della normativa sopravvenuta, condotta in costante contraddittorio con le amministrazioni interessate e finalizzata all'attuazione delle suddette deleghe, ha infatti consentito di appurare che per una parte dei circa 60 procedimenti non ancora semplificati l'esigenza di semplificazione deve considerarsi superata, sia per la sopravvenienza della competenza legislativa regionale, nelle materie interessate dalla riforma dell'articolo 117 della Costituzione, sia per la sopravvenienza di normative settoriali che hanno dato riscontro alle istanze di semplificazione delle procedure avanzate dalle amministrazioni interessate ovvero dai cittadini e dalle imprese.

Si impone, per tutte queste ipotesi, la soppressione delle deleghe regolamentari, sottolineando che, per ciascun procedimento, la proposta soppressiva è stata condivisa da tutte le amministrazioni interessate.

L'**articolo 6** mira a valorizzare le funzioni della **Corte dei conti** in materia di controllo sulla gestione, da un lato prevedendo una relazione annuale in Parlamento nel contesto del referto generale per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, dall'altro, al comma 2, prevedendo la possibilità, per le amministrazioni e gli enti interessati, di ricorrere avverso le deliberazioni più rilevanti rese in sede di controllo sulla gestione, innanzi alla corte dei conti a sezioni riunite.

Il successivo **articolo 7** intende consentire all'**Istituto Diplomatico** di svolgere attività formative, anche dietro corrispettivo, approntando moduli formativi specifici per soggetti nazionali estranei alla pubblica amministrazione, come anche per quelli di nazionalità straniera. L'opportunità, a quest'ultimo riguardo, di attuare intese formative con altri governi o istituzioni internazionali non può, infatti, che contribuire al perseguimento di quei fini di cooperazione propri del Ministero degli Affari Esteri.

Si precisa al riguardo che la possibilità di avvalersi per le attività di formazione e di aggiornamento del personale del Ministero degli Affari Esteri di forme di finanziamento aggiuntive e/o integrative rispetto a quelle tradizionali, vincolate ai capitoli di spesa dello stato di previsione del Ministero, aprirebbe nuove opportunità oggi formalmente escluse. L'Istituto Diplomatico, nella sua attuale articolazione, mantiene, infatti, le funzioni di organismo preposto alla formazione del personale del Ministero, nonché alla formazione internazionalistica per altre Amministrazioni in vista dei compiti da svolgere all'estero. Il crescente interesse che da tempo si registra da parte di soggetti

esterni, nazionali ed esteri, ad attività formative specialistiche, in un contesto di relazioni internazionali sempre più caratterizzato da globalizzazione ed interdipendenza, giustifica ampiamente l'estensione dell'ambito di intervento dell'Istituto Diplomatico, in grado di fornire una risposta a tali esigenze formative adeguata per flessibilità e adattabilità.

Il comma 2 del medesimo articolo, peraltro, intende assicurare, in questo medesimo contesto, alla formazione del personale ministeriale una fonte innovativa di proventi, destinando alla riassegnazione sugli stessi capitoli di spesa una quota non inferiore al 50% delle somme introitate. Ne potrà trarre quindi beneficio l'azione formativa nel suo complesso dell'Istituto Diplomatico che verrebbe in tal modo a fruire di risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle normalmente assicurate dalle annuali dotazioni di bilancio.

Il comma 3 qualifica ulteriormente l'idoneità dell'Istituto Diplomatico a fruire di altre forme di finanziamento rispetto allo stato di previsione ministeriale, valorizzando il ricorso a fondi per programmi di formazione in ambito Unione Europea o da parte di altri soggetti internazionali pure operanti nel campo della formazione. Dare tale opportunità all'Istituto Diplomatico significa oggi ampliare sensibilmente la sua capacità di cooperazione in un momento in cui si avverte, con rafforzata convinzione, la centralità della formazione quale strumento essenziale atto a coniugare al meglio l'organizzazione del lavoro con la innovazione tecnologica, per creare una cultura formativa più aperta, dinamica e attenta al conseguimento del "risultato".

La modifica proposta dall'articolo di cui trattasi, si allinea dunque perfettamente con la vocazione propria dell'Istituto Diplomatico a porsi tra i soggetti istituzionali destinati a realizzare una più articolata e specifica attività formativa rivolta sia alle professionalità del Ministero, sia a soggetti esterni sempre più interessati oggi alle carriere ed alle tematiche internazionalistiche.

La disposizione recata dall'**articolo 8** mira a reintrodurre una apposita disciplina in materia di **giuramento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni**, il cui rapporto di lavoro risulta regolato, in virtù del processo di "contrattualizzazione" avviato con il decreto legislativo n. 29 del 1993, e successive modificazioni, da norme contrattuali di diritto privato (cd. dipendenti "privatizzati"). In particolare, ferma la specifica disciplina vigente per il personale in regime di diritto pubblico (d.P.R. n. 253 del 2001), la norma in questione stabilisce l'obbligo, a pena di licenziamento, di prestare al momento della assunzione in servizio giuramento di fedeltà alla Repubblica e di leale osservanza della Costituzione e delle leggi. La norma stabilisce che il giuramento deve essere effettuato soltanto in occasione della prima assunzione presso la pubblica amministrazione, con la conseguenza che non sarà necessario ripeterlo in caso di mobilità, progressione professionale o vincita di altro concorso.

La formula del giuramento è praticamente identica a quella utilizzata per i dipendenti non contrattualizzati (d.P.R. n. 253 del 2001).

Al riguardo, giove evidenziare che la difesa di atti simbolici, come il giuramento, serve a rafforzare la coscienza civile del Paese ed a valorizzare la figura del dipendente pubblico, il quale è chiamato, peraltro, a prestare formale giuramento di adempiere ai doveri del proprio ufficio nell'interesse dell'Amministrazione e per il pubblico bene.

L'**articolo 9** provvede ad **ampliare la deroga al blocco generale delle assunzioni per gli incarichi dirigenziali ex art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001**. La deroga riguarda solo il caso degli incarichi di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs 165/2001 e si giustifica attesa la necessità di garantire, al fine di un corretto funzionamento degli uffici e dell'apparto amministrativo, la possibilità di conferire incarichi dirigenziali ad esperti, fermo restando che la disciplina assicura già un uso circoscritto alle percentuali espressamente indicate.

L'**articolo 10** autorizza, senza nuovi o maggiori oneri, l'aumento del contingente di personale in **assegnazione temporanea presso il Dipartimento della funzione pubblica** necessario per lo svolgimento dei nuovi compiti di coordinamento istituzionale derivanti da recenti provvedimenti di legge.

All'**articolo 11** si prevede l'obbligo di **comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica dei dati mensili relativi alle assenze per malattia con previsione di una sanzione**. La norma introduce per le amministrazioni pubbliche, con il comma 3-bis, l'obbligo di rilevare e comunicare al Dipartimento della funzione pubblica i dati concernenti le assenze per malattie. Qualora non si provveda alla comunicazione dei dati per un tempo superiore a tre mesi si applica la sanzione della sospensione del pagamento della retribuzione accessoria a carico dei dirigenti e dei responsabili degli uffici che devono provvedere alla comunicazione.

L'**articolo 12** reca disposizioni in materia di **ordinamento della carriera diplomatica**, modificando alcuni aspetti che appaiono ormai in contrasto con l'esigenza, sempre più avvertita nell'attuale contesto internazionale, di assicurare flessibilità e tempestività di impiego all'estero dei funzionari diplomatici. Vengono pertanto rimossi a tal fine alcuni vincoli e rigidità previsti dalla vigente normativa (Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 e successive

modificazioni) con particolare riguardo ai gradi intermedi della carriera, nonché una razionalizzazione dei requisiti per gli avanzamenti di carriera.

L'**articolo 13** reca poi disposizioni relative agli **Uffici all'estero del Ministero degli Affari Esteri**.

In particolare le disposizioni in esame hanno riguardo al limite di cilindrata delle autovetture di servizio assegnate in uso esclusivo e non esclusivo nell'ambito di ciascuna amministrazione civile dello Stato ed è volta ad includere nel novero degli Uffici esentati (Corpo nazionale dei vigili del fuoco e per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e della protezione civile) le Rappresentanze diplomatiche e consolari, in ragione delle specifiche e particolari esigenze delle sedi all'estero e le funzioni istituzionali che esse sono chiamate a svolgere spesso in situazioni di alto rischio o addirittura di conflitto, oltre che in zone nelle quali lo sviluppo delle reti infrastrutturali è a livelli rudimentali.

Tale particolare contesto ambientale determina la necessità, anche in termini di sicurezza e di tutela dei passeggeri, di disporre di un autoveicolo di servizio in grado di garantire la sicurezza e l'incolumità del personale in servizio all'estero e con essa la funzionalità della Sede stessa, nell'adempimento dei compiti istituzionali e di rappresentanza ad essa affidati.

La disposizione proposta è destinata anche alle autovetture di rappresentanza, il cui onere relativamente al carburante e lubrificante, sono integralmente a carico dei fruitori (Capi Missione, Capi di Consolati Generali di I classe), restando a carico dell'Erario la sola manutenzione e l'assicurazione (art. 1, comma 4, DPR 23 aprile 1971, n. 687).

La disposizione che si propone non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, trovando la stessa copertura negli attuali stanziamenti di bilancio.

L'art 168 del DPR 18/1967 prevede al comma 1 che l'Amministrazione degli affari esteri può utilizzare, per l'espletamento di specifici incarichi che richiedano particolare competenza tecnica e ai quali non si possa sopperire con funzionari diplomatici, esperti tratti da personale dello Stato o di Enti pubblici appartenenti a carriere direttive o di uguale rango.

Il comma 2 stabilisce che "...qualora per speciali esigenze anche di carattere tecnico o linguistico non possa farsi ricorso per incarichi presso uffici all'estero ad esperti tratti dal personale dello Stato e da Enti pubblici, l'Amministrazione degli affari esteri può utilizzare in via eccezionale e fino ad un massimo di trenta unità, persone estranee alla pubblica Amministrazione purché di notoria qualificazione nelle materie connesse con le funzioni del posto che esse sono destinate a ricoprire. Le persone predette devono essere in possesso della cittadinanza italiana, in età compresa tra i

trentacinque e i sessantacinque anni e godere di costituzione fisica idonea ad affrontare il clima della sede cui sono destinate. ”

Il ricorso alla figura dell'esperto è giustificato, da parte del Ministero degli Affari Esteri, dalla necessità di avvalersi di specifiche professionalità che non sono reperibili all'interno della carriera diplomatica. Requisito fondamentale appare quindi il possesso di tali professionalità. I restanti requisiti adottati dalla legge appaiono meramente strumentali rispetto alle capacità professionali: infatti il possesso della cittadinanza italiana si giustifica trattandosi di incarico al servizio dello Stato, mentre quello della costituzione fisica idonea viene richiesto anche al personale di ruolo degli Esteri e si giustifica con riferimento alla destinazione all'estero.

La previsione di un limite minimo di età, nell'ottica del legislatore, sembra rispondere alla preminente esigenza dell'Amministrazione di dotarsi di personale altamente qualificato per lo svolgimento di specifici incarichi che richiedono particolare competenza tecnica, non reperibile tra i funzionari diplomatici; esigenza che apparirebbe essere garantita dall'applicazione del doppio criterio della “notoria qualificazione” e di un'età minima. In altri termini, il legislatore non ha voluto limitarsi al primo requisito, ritenendo che solo dopo il raggiungimento di un'età minima possa effettivamente sussistere la notoria qualificazione. Si tratta pertanto di un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa de qua.

Il mantenimento di un limite minimo di età appare inoltre coerente anche con le più recenti innovazioni introdotte dal Decreto Legislativo 216 del 9 luglio 2003 per l'attuazione della direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Tale normativa vieta le discriminazioni dirette o indirette anche a motivo dell'età ma fa salve, per un principio di proporzionalità e ragionevolezza - e purché la finalità sia legittima - le differenze di trattamento in base all'età, quando esse costituiscano un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa (comma 3 dell'art. 3). Sono anche fatte salve le disposizioni che disciplinano la condizione minima di età e di esperienza professionale per l'accesso all'occupazione o a taluni vantaggi connessi all'occupazione (comma 4bis).

Pertanto il limite di età a 35 anni appare eccessivamente elevato rispetto all'evoluzione della società e del mondo del lavoro, sia nel settore pubblico che privato, che offre oggi all'Amministrazione l'opportunità di reperire personale altamente qualificato nonostante una più giovane età.

E' infatti interesse dell'Amministrazione poter attingere a un serbatoio di professionalità più ampio, in cui il requisito della più giovane età sia temperato dall'effettiva e dimostrata capacità di adempiere ai delicati compiti cui è chiamato un esperto ex art. 168, tanto più in una Missione diplomatica all'estero.

Per tali motivi, si ritiene opportuno ridurre la possibilità di una deroga al limite di età minimo richiesto per la nomina ad esperto ex art. 168 agli estranei alla Pubblica Amministrazione, introducendo al contempo il requisito di esperienza professionale nelle materie connesse con le funzioni del posto che esse sono destinate a ricoprire.

Resta in ogni caso salvaguardato il principio dell'eccezionalità della nomina ad esperto ex art. 168 di personale estraneo alla Pubblica Amministrazione, tenendo conto dell'esistenza del numero massimo di tali esperti fissato dal comma 2 dell'art. 168.

L'**articolo 14** disciplina il **servizio temporaneo all'estero dei dipendenti pubblici**, regolato attualmente dalla legge 15 luglio 2002, n. 145, che all'art. 8 ha apportato alcune sostanziali modifiche alla legge 27 luglio 1962, n. 1114. Dopo sette anni, si ritiene necessario un riesame sistematico, per adeguare il settore ai principi della nuova legge 4 marzo 2009, n. 15 e per potenziare il ruolo di coordinamento e controllo esercitato in materia dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Le modifiche proposte riguardano sia i collocamenti fuori ruolo previsti dalla legge 1114/62, sia le forme di distacco o comando previste dal d. lgs. 165/2001, e intendono semplificare ulteriormente le procedure, senza trascurare una necessaria azione di informazione al Parlamento. Le norme mirano altresì a ricondurre alle singole amministrazioni la programmazione in materia di incarichi all'estero.

Il primo comma amplia la dizione della legge 1114 estendendo la propria applicazione a tutti i dipendenti pubblici, comprendendo anche – ai fini del collocamento fuori ruolo – le categorie di cui all'art. 3 del citato d. lgs. 165/2001 (compresi i dipendenti pubblici locali e regionali). E' di forte rilievo la proposta abolizione dell'attuale contingente di cinquecento unità, destinato a imminente saturazione. Senza un limite numerico prefissato, spetterà di fatto alle singole Amministrazioni (compatibilmente alle loro disponibilità e alla loro organizzazione interna), e al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentito il Parlamento, programmare di anno in anno il relativo fabbisogno.

Il secondo comma ribadisce la possibilità di utilizzare immediatamente i dipendenti da collocare all'estero, purché il procedimento sia iniziato.

Il terzo comma afferma la validità del servizio prestato ai fini dello sviluppo professionale ed economico, riprendendo integralmente le previsioni del secondo comma dell'art. 8 della legge 145, che non erano state inserite nella legge 1114 con le modifiche del 2002. In tal modo il servizio

all'estero diviene parte integrante del programma di innovazione e sviluppo della pubblica amministrazione.

Il comma quattro specifica che restano a carico delle Amministrazioni di appartenenza i contributi previdenziali di competenza del datore di lavoro, in sintonia con le previsioni circa il riconoscimento del servizio prestato.

Il comma cinque presenta come unica modifica la più corretta dizione di “dipendenti” in luogo di “impiegati”.

Il comma 6 individua la duplice necessità di istituire una banca dati del personale in servizio temporaneo all'estero, e di fornire dati annuali al Parlamento con una relazione annuale presentata dal Dipartimento della funzione pubblica. Tale nuova disciplina rende tutta la materia molto più trasparente ed efficace, consentendo ai dipendenti pubblici e a tutti i cittadini di essere informati (anche tramite la pubblicazione dei dati sul sito del Ministero) sulle opportunità e sulle modalità di svolgimento del servizio all'estero dei dipendenti pubblici.

Il comma 7, nel dettare alcune norme di interesse per categorie speciali di pubblici dipendenti, demanda – in particolare per i docenti delle scuole di ogni ordine e grado – a successive disposizioni del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, l'emanazione di norme di dettaglio intese a consentire l'applicazione delle procedure di collocamento fuori ruolo anche a detto personale.

Il comma 8 detta modifiche di coordinamento legislativo, riguardanti in particolar modo il personale militare e della guardia di finanza.

Il comma 9 individua esplicitamente le norme che per effetto delle nuove disposizioni dovranno essere considerate abrogate: l'intera legge 1114/1962 e il secondo comma dell'art. 8 della legge 145/2002.

L'**articolo 15** reca norme relative al **fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa**, al fine di inserire, in maniera esplicita, la previsione d'intervento delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano nella definizione dei criteri di accesso al Fondo e delle modalità di funzionamento del medesimo. Ciò in quanto, per orientamento costante, la Corte Costituzionale (da ultimo, sentenza n. 137/2007) ritiene che siano costituzionalmente illegittime le norme che creano in modo diretto Fondi speciali statali per interventi in settori di competenza esclusiva o concorrente delle Regioni senza il coinvolgimento delle medesime, a mente dell'articolo 117 Cost. (la Regione Emilia Romagna ha già impugnato la norma).

La norma resta invariata riguardo alle finalità, agli oneri finanziari e alla loro scansione temporale, agli effetti sui saldi di finanza pubblica, nonché riguardo agli obiettivi e alla platea dei destinatari.

Viene, però, inserito il doveroso obbligo della previa intesa con la Conferenza Unificata, per la definizione, mediante un decreto interministeriale, dei criteri per l'accesso al Fondo e le modalità di funzionamento del medesimo. In sede di decreto sarà, comunque, verificato che gli strumenti agevolativi adottati siano compatibili con gli effetti della norma originaria, già scontati sui saldi. Si fa presente che, precedentemente, la disposizione, assentita dal Ministero dell'economia, era stata inserita, come articolo 7, nella schema di decreto-legge relativo al c.d. "piano casa".

Inoltre, rispetto alla formulazione originaria, si era concesso il concerto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in ordine al decreto interministeriale con cui sono disciplinati i criteri per l'accesso al Fondo e le modalità di funzionamento del medesimo.

Infine, nel corso dell'esame del "piano casa" in Conferenza Unificata per il prescritto parere di competenza, le Regioni avevano approvato il suddetto articolo 7 con la condizione, assentita dal Ministro della Gioventù, di integrarlo con la locuzione "nel rispetto delle competenze delle Regioni in materia di politiche abitative".

In ordine al **fondo di sostegno per l'occupazione e l'imprenditoria giovanile**, l'**articolo 16** intende consentire una maggiore flessibilità con riferimento all'accesso al Fondo di sostegno per l'occupazione e l'imprenditoria giovanile. L'attuale formulazione della norma, infatti, vincola la possibilità di accedere alle risorse del predetto "Fondo" - al fine di soddisfare le esigenze occupazionali dei giovani - ai soli finanziamenti agevolati la cui concessione è soggetta ai tempi ed alle modalità della procedura di gara ad evidenza pubblica.

La presente proposta, di contro, tramite un sistema più agile e snello di erogazione delle risorse, nonché attraverso la previsione di più generali forme di sostegno per i giovani, amplia e rende maggiormente incisiva la politica di contrasto ai processi di precarizzazione e di sviluppo di nuove imprenditorialità giovanili, consentendo, nel contempo, la sempre maggiore affermazione della capacità delle giovani generazioni di diventare soggetti attivi del mondo del lavoro.

Analoghe considerazioni vanno espresse per l'abrogazione del comma 74 del medesimo articolo; infatti, la previsione di un successivo decreto - che disciplini le modalità operative di funzionamento del Fondo - con il concerto di più Amministrazioni, rallenta ulteriormente la procedura di erogazione delle risorse a favore dei giovani.

L'**articolo 17** prevede l'abrogazione delle disposizioni volte a favorire il rilascio, anche da parte delle Amministrazioni regionali o locali, della casella di **posta elettronica certificata** e dell'analogo indirizzo di posta elettronica. La norma intende abrogare alcune previsioni contenute negli articoli 34 e 35 della legge 18 giugno 2009, n. 69, modificative di alcune disposizioni del

codice dell'amministrazione digitale e del decreto-legge n. 185 del 2008, che si pongono in contrasto con il disegno organizzativo relativo al rilascio delle caselle di posta elettronica certificata ai cittadini di cui all'articolo 16-bis del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

In particolare, il comma 2-bis dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 82 del 2005, introdotto dal comma 1 dell'art. 34 della predetta legge, prevedendo la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di assegnare ai cittadini caselle di posta elettronica certificata potrebbe creare difficoltà applicative, dal momento che l'articolo 16-bis del predetto decreto-legge ne prevede un'assegnazione centralizzata.

Con riguardo alla previsione di cui agli articoli 16 e 16-bis del d.l. 185 del 2008, con cui si introduce una disposizione che riconosce la possibilità di scegliere se avere una casella di PEC o altro indirizzo di posta che deve presentare particolari caratteristiche tecniche (certificazione di data e ora, integrità del contenuto) e che deve garantire l'interoperabilità con gli analoghi sistemi (in primis la PEC), anche internazionali, si osserva che allo stato, per quest'ultimo nuovo sistema, l'esistenza dei requisiti previsti, e in particolare quello dell'interoperabilità, non è verificabile, non essendovi regole tecniche che ne fissano le caratteristiche e gli standard, diversamente da quanto avviene per la casella di PEC con le proprietà di cui al D.P.R. 68 del 2005.

Al fine di garantire l'uniformità delle modalità di costituzione dell'indirizzo di pec secondo quanto previsto dal DPR 68 del 2005, la soppressione delle citate disposizioni, pertanto, appare la soluzione più opportuna.

Nel contempo si prevede la possibilità per il CNIPA di regolamentare tecnicamente, con uno strumento snello, le specifiche esigenze di alcuni settori che necessitano di particolari tutele di sicurezza e riservatezza(es. Giustizia/ Sanità ed ordini professionali interessati). La previsione, tra l'altro, lascia impregiudicata la possibilità che la regolamentazione integrativa possa estendersi anche alle imprese di cui al comma 6.

Al comma 5 si prevede l'autorizzazione al Governo all'emanazione di un regolamento che, modificando il DPR n. 68/2005, riassume tutta la disciplina relativa all'utilizzo della posta elettronica certificata, rendendola coerente con le nuove norme introdotte dagli 16 e 16-bis del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, in materia di posta elettronica certificata per i cittadini.

L'articolo 18 reca norme in tema di inserimento del **sistema informativo del Dipartimento della funzione pubblica** tra quelli utilizzabili per disporre di una base unitaria di dati statistici.

L'**articolo 19** prevede l'obbligo di **attribuzione "d'ufficio" del codice fiscale ai cittadini residenti all'estero** e, pertanto, consente di dare attuazione a quanto disposto dall'articolo 1, comma 1319, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, la quale ha autorizzato gli uffici consolari a rilasciare ed a rinnovare la carta di identità a favore dei cittadini italiani residenti all'estero ed iscritti nel registro AIRE a decorrere dal 1° giugno 2007.

Con l'**articolo 20**, integrando il quadro delle disposizioni già contenute nell'articolo 50 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni, in tema di monitoraggio della spesa del settore sanitario, si introduce **la prescrizione farmaceutica e specialistica in formato elettronico**.

Oltre a garantire tale finalità, la nuova disposizione concorre a ridurre i costi, ad assicurare il monitoraggio della spesa farmaceutica e specialistica e l'effettivo miglioramento dei servizi per i cittadini e gli operatori sanitari.

Si tratta di un'operazione complessa ma attuabile nei tempi previsti non riscontrandosi difficoltà tecnologiche: le infrastrutture, infatti, sono in larga parte già disponibili, gli operatori concordano sull'iniziativa; le farmacie sono informatizzate e disponibili; le Regioni ne riconoscono la valenza strategica e hanno già inserito l'iniziativa nel piano eGov 2010 della "Conferenza delle regioni e province autonome".

La gradualità dell'introduzione della ricetta elettronica è cadenzata in modo da assicurarne la concreta fattibilità.

Il rinvio al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per la fase attuativa fornisce gli opportuni strumenti alle amministrazioni coinvolte nell'applicazione della previsione normativa.

Alla Cabina di Regia per lo sviluppo del nuovo sistema informativo sanitario, istituita presso il Ministero della Salute, con decreto del Ministro della Salute del 14 giugno 2002, che vede la partecipazione di rappresentanti del Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei ministri, del CNIPA, del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Regioni, è attribuita la competenza in tema di predisposizione del piano attuativo, nonché di indirizzo e coordinamento delle amministrazioni coinvolte, anche al fine di assicurare la coerenza con le politiche nazionali e regionali per la sanità elettronica.

La disposizione proposta **all'articolo 21** è volta a dare valore giuridico alla **pagella online** che è in via di definizione nel quadro degli interventi relativi al settore Scuola, individuati dal Piano per l'e-government 2012, in via di realizzazione.

A seguito di detti interventi, entro il 2012, tutte le istituzioni scolastiche pubbliche e paritarie saranno connesse in rete e dotate di strumenti e servizi tecnologici avanzati per la didattica e le relazioni fra la scuola e la famiglia, tra cui la possibilità di rendere disponibile alle famiglie la pagella in formato digitale.

L'introduzione di una specifica previsione normativa relativamente alla validità legale delle pagelle *on line* consentirà la messa a sistema delle iniziative attualmente in corso e permetterà l'effettivo passaggio alla modalità digitale, eliminando i costi legati alla gestione delle pagelle di tipo cartaceo. Si tratta di un passo importante per avviare la digitalizzazione dei servizi amministrativi ed operare una semplificazione delle comunicazioni scuola famiglia, rendendole più celeri e sicure.

Il progetto di cui ai commi 4 e seguenti intende facilitare le attività dei docenti universitari, semplificare le relazioni studenti/docenti/Università ed accelerare il percorso di razionalizzazione e dematerializzazione delle procedure amministrative attraverso la realizzazione di un insieme di servizi innovativi che consentono di prenotare e verbalizzare on line gli esami universitari.

La disposizione proposta si inserisce nel quadro degli obiettivi relativi al settore Università individuati dal Piano per l'e-government 2012, il quale prevede che entro tale anno tutti gli atenei italiani disporranno di servizi avanzati per studenti, docenti e personale amministrativo a partire dalla digitalizzazione dei servizi agli studenti e dalla completa copertura WiFi e disponibilità di servizio VoIP in tutte le sedi. Attualmente 60 università (pari al 70% del totale) è impegnato in progetti cofinanziati dal Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la realizzazione di procedure telematiche per l'iscrizione e i pagamenti online, la verbalizzazione elettronica degli esami e la gestione informatizzata delle carriere degli studenti.

L'intervento di cui ai commi 1, 2 e 3 dà luogo a significativi impatti in termini di spesa pubblica. Già dal primo anno gli effetti stimati, in termini di riduzione del costo della carta, ammontano a 7 milioni di euro. Gli effetti quantificabili a regime ammontano, invece, a 30 milioni di euro all'anno. L'intervento di cui ai commi 4, 5 e 6 dà luogo ad un impatto in termini di minore spesa pubblica che è stimato pari, nel primo anno, a 20 milioni di euro. A regime l'effetto positivo si può quantificare in oltre 200 milioni di euro annui.

L'articolo 22 contiene importanti disposizioni necessarie al fine di conseguire in tempi estremamente contenuti una più efficiente allocazione delle risorse, consentendo all'amministrazione della giustizia rilevanti risparmi nelle spese correnti, mediante l'anticipazione

dell'entrata in vigore del processo telematico, semplificandone alcuni presupposti, e ad estenderne da subito l'applicazione al settore penale.

In quest'ottica, il comma 1 stabilisce l'adozione delle nuove tecnologie nel processo civile ed in quello penale, prevedendo l'emanazione delle regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, secondo i principi del Codice dell'Amministrazione Digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. L'intervento è volto a semplificare il vigente impianto regolamentare del processo telematico, estendendo ed unificando l'applicazione delle nuove tecnologie anche al settore penale.

In particolare, l'intervento normativo rende immediatamente applicabile la previsione delle comunicazioni e notificazioni telematiche tra uffici giudiziari e avvocati. Tramite queste tecnologie, infatti, il professionista può operare anche al di fuori del proprio studio legale e l'ufficio giudiziario riduce notevolmente i flussi cartacei, abbattendo in modo drastico i relativi costi, come già insegna l'esperienza del Tribunale di Milano.

I commi 2 e 3 del testo proposto, consentono l'utilizzo della posta elettronica certificata per le comunicazioni tra l'ufficio giudiziario e gli avvocati sia nel settore civile che in quello penale (salvo per ciò che concerne le notificazioni da eseguirsi nei confronti dell'imputato per le quali restano in vigore le regole ordinarie), stabilendo che la verifica delle condizioni tecniche per l'attivazione del servizio è rimessa ad un decreto ministeriale da emanare sentiti i consigli dell'ordine interessati, l'Avvocatura dello Stato e il Consiglio Nazionale Forense.

Il comma 3, in particolare, introduce alcune modificazioni alla disposizione acceleratoria, già introdotta nel decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha mostrato, nella prassi applicativa, alcune complessità procedurali dalle quali è derivata una sensibile dilatazione dei tempi di attuazione delle notificazioni telematiche. La disposizione, infine, è stata aggiornata a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 16, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 che prevede l'obbligo per i professionisti di dotarsi di una casella di posta elettronica certificata.

I successivi commi 4, 5 sono volti ad incentivare l'utilizzo delle nuove tecnologie sotto l'angolo visuale della riduzione dell'uso del supporto cartaceo per il rilascio delle copie. L'attuale regolamentazione, infatti, è particolarmente penalizzante per chi richiede le copie in formato digitale in quanto è richiesto il pagamento del contributo in ragione della tipologia di supporto elettronico utilizzato ed indipendentemente dal numero di pagine di cui si chiede la copia. La scelta di commisurare il costo al numero di pagine e non più al tipo di supporto, costituisce una notevole semplificazione e una forte incentivazione all'uso delle nuove tecnologie. Di contro, la disposizione

che si introduce è rivolta ad incrementare il contributo per il rilascio della copia in formato cartaceo, così da disincentivarne l'uso e rendere più appetibile il rilascio di copie informatiche degli atti processuali.

Il comma 6 prevede una forma di autofinanziamento della digitalizzazione della giustizia mediante la riallocazione sui capitoli di bilancio relativi al funzionamento del sistema informativo del maggior gettito derivante dalle modifiche introdotte al comma 5 in materia di diritti di copia.

Il comma 7 consente al Ministero della giustizia di avvalersi della Consip S.p.a. per la realizzazione delle innovazioni tecnologiche previste dal programma di digitalizzazione della giustizia.

Con il comma 8, infine, si introducono delle modifiche al codice di procedura civile, necessarie per consentire il completamento del processo di informatizzazione degli uffici giudiziari, consistenti nella prescrizione obbligatoria della indicazione negli atti processuali del codice fiscale di tutti i protagonisti del giudizio, da utilizzare come chiave primaria per la loro identificazione da parte del sistema informatico e nella previsione di una nuova importante modalità di notifica degli atti processuali mediante la posta elettronica certificata, consentendo, attraverso l'adeguamento del sistema delle notifiche processuali alla nuova normativa tecnica, l'utilizzo, da parte degli ufficiali giudiziari, di una modalità generalizzata di notifica degli atti processuali che consentirà una enorme riduzione dei tempi processuali ed una maggiore certezza del procedimento di notifica, rispetto a quello oggi attuato mediante la posta ordinaria.

Il comma 9 reca disposizioni per la attuazione dei pagamenti telematici nel settore della giustizia.

Il comma 10 prevede l'adozione di un regolamento al fine di disciplinare la tipologia e le modalità di estrazione, raccolta e trasmissione dei dati statistici dell'amministrazione della giustizia all'archivio informatico centralizzato esistente, al fine di realizzare un monitoraggio più efficiente del funzionamento della giustizia, senza che da ciò derivino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Il comma 11 semplifica le procedure di autorizzazione delle spese continuative relative alla gestione dei sistemi informatici del ministero della giustizia, derivanti dall'adesione a contratti quadro stipulati dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione.

L'articolo 23 contiene un complesso di norme che mirano ad introdurre alcune modifiche in tema di recupero e riscossione delle spese di giustizia, al fine di completare la riforma del settore attuata dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, rendendo maggiormente efficiente le medesime procedure di riscossione.

Il numero 1. lettere a) e b) estende alle sentenze penali pronunciate in grado di appello e alle sentenze di condanna ex art. 694 del codice di procedura penale, l'esclusione del vincolo di solidarietà tra i condannati, esclusione già prevista dal nuovo articolo 205 del Testo Unico sulle spese di giustizia e finalizzata a rendere più rapida ed efficace la procedura di recupero delle spese e delle pene pecuniarie.

Il numero 1. lettera c) si collega alla reintroduzione delle norme che attribuiscono al giudice dell'esecuzione penale, in luogo del magistrato di sorveglianza, la competenza nel procedimento di conversione delle pene pecuniarie (v. numero 2, lett. e) ed f) dell'emendamento). Ciò richiede l'abrogazione dell'articolo 660 del codice di procedura penale, che attribuisce tale competenza appunto al magistrato di sorveglianza. Tale abrogazione era già contenuta nell'articolo 299 del Testo Unico sulle spese di giustizia, il quale è stato tuttavia dichiarato costituzionalmente illegittimo in parte qua dalla sentenza 18 giugno 2003, n. 212, per eccesso di delega e non per motivi sostanziali di merito. Lo spostamento della competenza resta tuttavia un'esigenza avvertita, che verrebbe qui ripristinata con norma primaria.

Il numero 2. lett. a) aggiunge l'esclusione del vincolo della solidarietà anche alla procedura di recupero degli oneri tributari relativi al sequestro conservativo di cui all'art. 316 del codice di procedura penale, in coerenza con il già descritto nuovo meccanismo di recupero.

Il numero 2. lett. b) estende alla nuova procedura di riscossione, che non prevede più l'invito al pagamento spontaneo, la disposizione che già prima consentiva di annullare il credito nei confronti del debitore irreperibile, a seguito della notifica eseguita ai sensi dell'art. 143 del codice di procedura civile. La norma, che fa salva l'ipotesi in cui il debitore, anche se anagraficamente irreperibile, sia tuttavia ristretto presso istituti di pena, consente di non attivare le dispendiose procedure della riscossione mediante ruolo nei confronti di soggetti verso i quali il recupero è da presumere impossibile. Tale circostanza si verifica quando tali soggetti sono privi del codice fiscale e non sono noti i dati che permetterebbero, in base alle norme sull'anagrafe tributaria, di attribuirglielo. La decisione sull'annullamento da parte dell'ufficio è comunque subordinata al parere dell'avvocatura erariale, così come già previsto dal comma 1 dell'art. 219.

Il numero 2. lett. c) da un lato chiarisce che alla nuova procedura di riscossione mediante ruolo delle spese di giustizia e delle pene pecuniarie, introdotta dall'articolo 67, legge 18 giugno 2009, n. 69, si applicano, in mancanza di previsioni speciali, le disposizioni di rinvio sulla riscossione delle altre entrate dello Stato, previste dal capo VI del titolo II del Testo Unico sulle spese di giustizia. Dall'altro lato, puntualizza che, ove la formazione dei ruoli sia affidata alla società Equitalia Giustizia s.p.a., come previsto dai nuovi articoli 227-bis e 227-ter del Testo Unico, la sottoscrizione

del ruolo, che l'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, affida al dirigente dell'ufficio pubblico, è attribuita al legale rappresentante della società o a un suo delegato.

Il numero 2. lett. d) coordina, mediante sostituzione dell'articolo 235, la disciplina della reviviscenza del credito con il mutato assetto, che prevede l'invito al pagamento in un limitato numero di casi e che affida l'iscrizione a ruolo di regola alla società Equitalia Giustizia spa. Il nuovo articolo 235 è inoltre coerente con la nuova disciplina sull'annullamento: la reviviscenza diviene possibile quando si verificano le condizioni che avrebbero reso impossibile l'annullamento, vale a dire quando diviene possibile, in base alle norme sull'anagrafe tributaria, attribuire al condannato il codice fiscale.

Il numero 2. lettere e) ed f) mira ad attribuire al giudice dell'esecuzione penale, in luogo del magistrato di sorveglianza, la competenza nel procedimento di conversione delle pene pecuniarie e a rimodulare le modalità per procedere alla conversione.

Tale spostamento era stato già previsto dagli articoli 237 e 238 del Testo Unico sulle spese di giustizia, il quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo in parte qua dalla sentenza 18 giugno 2003, n. 212.

La declaratoria di incostituzionalità è tuttavia avvenuta per eccesso di delega e non per motivi sostanziali di merito, cosicché il giudicato costituzionale non può dirsi sceso su tali profili

Al contempo, lo spostamento della competenza e la modifica delle modalità procedurali, che verrebbero qui ripristinati con norma primaria, restano un'esigenza avvertita presso gli uffici giudiziari e da parte degli agenti della riscossione, in quanto garantiscono un raccordo della vigente disciplina della riscossione - prevista dal legislatore dal 1996 in poi - con le norme del codice di procedura penale, che prevedono la conversione delle pene pecuniarie in caso di insolvibilità del condannato.

L'ordinaria procedura di riscossione non può infatti valere per le pene pecuniarie in ordine alle quali il legislatore, con il codice di procedura penale, si prefigge altri obiettivi.

Per le pene pecuniarie, infatti, vale l'irrinunciabilità, il favor nei confronti del debitore, tutte le volte che l'insolvenza non è volontaria ma dovuta ad effettive difficoltà economiche. La conseguenza è che si consente la rateizzazione e l'ulteriore dilazione prima di pervenire a misure, che seppure oramai non detentive, sono comunque restrittive della libertà personale.

Per individuare i raccordi, problema fondamentale è stabilire il momento in cui le due procedure si innestano, quando si chiude l'una per aprirsi l'altra. Considerati i principi di entrambe le procedure,

già il testo unico del 2002 aveva individuato il punto di intersezione nel momento in cui si verifica l'infruttuoso esperimento delle procedure esecutive, garantendo così parità di trattamento per spese e pene. A seguito della reintroduzione degli articoli 237 e 238, la disciplina sarà così articolata:

La procedura è comune a spese e pene sino a che l'attività compiuta dal concessionario non approda alla verifica dell'infruttuoso esperimento delle procedure esecutive, identificato con il primo infruttuoso pignoramento; 2. a questo punto parte la procedura di conversione, che prevede la ricerca di nuovi beni ad opera del giudice della conversione, e che può avere: - esito positivo: termina la fase della conversione (restituzione atti al P.M.) e riprende l'esecuzione da parte del concessionario sui nuovi beni e per lo stesso articolo di ruolo, che è rimasto sospeso in attesa di tale esito; tale fase si chiude con l'esecuzione forzata su questi ultimi beni; esito negativo: il ruolo del concessionario è automaticamente scaricato (era rimasto sospeso in attesa del primo o di questo secondo esito); la conversione si svolge completamente, con possibilità di rateizzazione e doppia dilazione del termine di adempimento; in mancanza di adempimento scatta la conversione.

La disposizione di cui al numero 2. lett. g) assicura ad Equitalia Giustizia Spa una maggiore flessibilità nella scelta dei canali di notifica dell'invito al pagamento del contributo unificato, garantendole, oltre alla possibilità di operare ai sensi degli articoli 137 ss. del codice di procedura civile, anche quella di avvalersi delle restanti modalità di notifica (raccomandata A.R., senza applicazione della legge n. 890/1982, ufficiali della riscossione e messi notificatori nominati dagli agenti della riscossione) utilizzate dalle altre società del Gruppo Equitalia per le cartelle di pagamento e i restanti atti della procedura di riscossione a mezzo ruolo (cfr. artt. 26, 49, comma 2, secondo periodo, e 50, comma 2, del DPR n. 602/1973).

Il numero 3. modifica la disposizione dell'articolo 1, comma 367, lettera a), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, relativa ai compiti di quantificazione del credito attribuiti a Equitalia Giustizia s.p.a., precisando che la quantificazione deve avvenire secondo tutte le disposizioni del Testo Unico sulle spese di giustizia, e dunque non soltanto in base alla misura determinata con il decreto ministeriale sul recupero forfettizzato di cui all'articolo 205, ma altresì in base alle altre norme che regolano il recupero nella materia penale e civile, tra cui le pene pecuniarie e il contributo unificato.

Le modifiche proposte non comportano oneri economici a carico dello Stato.

Il titolo II del disegno di legge in commento reca alcune norme di delega al Governo per l'emanazione della "carta dei doveri" delle amministrazioni pubbliche.

Effettività dei doveri e dei diritti, amministrazione pubblica realmente al servizio dei cittadini e delle imprese, collaborazione e ascolto: questa la sintesi dei principi ispiratori dell'intervento riformatore che il Governo intende realizzare con il presente disegno di legge delega.

È ormai consolidato nell'ordinamento il mutamento dello schema dei rapporti fra Amministrazione e cittadino derivante dalla complessiva evoluzione del contesto economico, sociale e culturale: le parole d'ordine non sono più provvedimento, autorità, coazione, soggezione, ma prestazione, servizio, efficienza, fruizione. Anche le attività impositive delle pubbliche amministrazioni sono concepite nella prospettiva del reperimento di beni e risorse per il servizio dei cittadini, secondo una concezione in cui la pubblica amministrazione non è fine, ma strumento di benessere per la comunità.

Ciò non deriva solo dal naturale svolgersi di processi sociologici, economici politici e culturali. Due matrici fondamentali, di carattere giuridico, costituiscono le linee guida di questi mutamenti: i precetti della Costituzione della Repubblica e i principi del diritto comunitario.

L'incidenza della prima si è sviluppata soprattutto attraverso l'affermazione dei diritti sociali, vale a dire attraverso il riconoscimento della spettanza ai cittadini di una serie di servizi e prestazioni per rimuovere quegli «ostacoli di ordine economico e sociale» che secondo l'art. 3 Cost. sono un limite «di fatto» alla libertà e all'eguaglianza.

L'impronta costituzionale nel processo di evoluzione dei rapporti fra Amministrazione e cittadino è stata segnata, in maniera molto meno evidente, ma non per questo poco rilevante, anche dalla crescente pervasività del principio di ragionevolezza, in tutti i suoi risvolti semantici ed applicativi. La ragionevolezza come canone dell'equilibrio, della proporzione e dell'adeguatezza del mezzo rispetto al fine,

La soggezione a questo principio così generale è stata progressivamente avvertita nell'ordinamento, soprattutto per mano della giurisprudenza costituzionale, in termini sempre più ampi e "universali", dai quali non si è potuto sottrarre il legislatore e, negli approdi più recenti, la ragionevolezza è stata infine colta come il "moderno" fondamento costituzionale di un antico principio civilistico, quello della buona fede.

La stessa duttilità dimostrata dalle scarse disposizioni costituzionali concernenti la pubblica amministrazione ed in particolare da quelle dell'articolo 97 Cost., con le sue formule generali del «buon andamento» e della «imparzialità», appare dovuta al loro carattere di clausole generali di "adeguatezza allo scopo", che le ha rese, essenzialmente, un'articolazione per materia del più generale principio di ragionevolezza. È come se la Carta costituzionale avesse inteso affidare alla discrezionalità del legislatore l'ordinamento della pubblica amministrazione e dei suoi rapporti con i cittadini, limitandosi a prescrivere razionalità e coerenza nei confronti degli obiettivi di

organizzazione e di funzionamento progressivamente selezionati e perseguiti dal legislatore. Su questi parametri elastici e pregnanti la giurisprudenza costituzionale, soprattutto negli ultimi due decenni, ha potuto sviluppare un catalogo molto denso di orientamenti assai rilevanti in tema di procedimento e di azione amministrativa, con la definizione di alcuni principi essenziali, che sono ormai patrimonio dell'ordinamento: giusto procedimento, tempestività, partecipazione, accesso, trasparenza, pubblicità, responsabilità, efficienza, leale collaborazione.

Da queste linee costituzionali è venuto un forte impulso a delineare e a valutare l'azione amministrativa secondo le categorie della pariteticità piuttosto che secondo quelle dell'autoritatività, vale a dire, prestazione, servizio, economicità, efficienza.

Quanto all'influenza dell'ordinamento comunitario nell'evoluzione - anche sul piano interpretativo - di quello nazionale, basta ricordare che esso è nato come strumento per favorire la più ampia esplicazione di libertà economiche e sociali e contiene quindi in sé, geneticamente, l'idea dell'amministrazione pubblica come soggetto che deve dialogare, collaborare ed offrire in modo efficiente servizi efficaci.

In questo processo storico-giuridico ormai consolidato viene ad inserirsi la presente iniziativa legislativa. Il concetto e la denominazione di «Carta dei doveri» sono di per sé significativi dell'intendimento di dar vita ad uno strumento normativo che componga in un quadro sistematico i diritti dei cittadini e i doveri delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti, in modo da definire con chiarezza e organicità quali comportamenti l'amministrazione è obbligata a tenere o a evitare nello svolgimento delle proprie attività e nell'erogazione dei servizi. Una regolazione generale delle modalità e della qualità delle prestazioni amministrative, che al contempo si pone, *ex ante*, come guida dell'agire delle strutture pubbliche ed, *ex post*, come parametro per la loro valutazione.

Se tale esigenza costituisce il senso più profondo e la prima ragion d'essere della legge-delega, questa, comunque, non mira semplicemente ad ordinare le numerose disposizioni già vigenti in materia di attività amministrativa e di poteri e doveri delle pubbliche amministrazioni (con particolare riferimento alle disposizioni della legge sul procedimento amministrativo, a quelle del testo unico sulla documentazione amministrativa, alle disposizioni concernenti i dipendenti pubblici e a quelle del codice dell'amministrazione digitale), ma a fondare un *corpus* normativo che sviluppi le varie discipline già vigenti e le integri con nuovi indirizzi, conformi alle elaborazioni più aggiornate dalla scienza giuridica, alle migliori esperienze di prassi concretamente maturate a livello di pubblici uffici e alle indicazioni della giurisprudenza, soprattutto costituzionale. Il tutto in un quadro di coerenza e di interconnessione fra i diversi settori, in modo da superare la

frammentazione e la compartimentazione della disciplina, che attualmente si registrano nell'ordinamento in conseguenza del sovrapporsi di disposizioni introdotte in tempi diversi da fonti normative scoordinate e rispondenti a contesti e a logiche di intervento differenti.

Ma la mera declaratoria dei doveri e dei corrispondenti diritti non esaurisce l'iniziativa riformatrice.

L'obiettivo di fondo è il raggiungimento di elevati livelli di effettività della normativa

La legge-delega intende realizzare questo obiettivo attraverso molteplici strumenti.

In primo luogo, inserendo il parametro dell'effettività all'interno di numerosi criteri di delega, affinché costituisca la linea guida per il lavoro del legislatore delegato. A tal fine si sono utilizzate formule diverse, sicché in alcuni casi l'articolato fa espressamente riferimento al concetto di «effettività», enunciandolo come obiettivo normativo esplicito che dovrà essere assicurato nell'esercizio della delega, mentre in altri casi l'effettività costituisce l'obiettivo normativo implicito che il decreto delegato dovrà cogliere, ad esempio, introducendo normative dettagliate e puntuali o attraverso la previsione di piani operativi e di obiettivi progressivi o mediante la previsione di indennizzi o stabilendo l'obbligo di utilizzare efficaci tecnologie informatiche e di comunicazione.

L'effettività dei doveri è perseguita, inoltre, demandando al legislatore delegato di affermare e concretamente applicare il principio che il mancato adempimento degli obblighi connessi al catalogo dei doveri enunciati dalla Carta costituisce elemento rilevante ai fini della valutazione dei pubblici dipendenti, nonché ai fini della responsabilità dirigenziale e disciplinare, e che dell'inadempimento - nei casi in cui è ravvisabile un danno erariale - deve essere data comunicazione alla Corte dei conti per le iniziative di competenza.

Ma una garanzia ancora più ampia in ordine alla realizzazione dell'obiettivo dell'effettività è rappresentata dalla struttura stessa della futura Carta e dalla logica che la ispira. Nella sua unitarietà, organicità e sistematicità la nuova disciplina intende favorire l'azione degli uffici dell'amministrazione, attraverso certezza e univocità dei parametri normativi, e costituire al contempo una "tavola" di riferimento completa e facilmente conoscibile a vantaggio di tutti i cittadini.

Il carattere di unitarietà e di completezza è ulteriormente rinforzato dall'altra previsione di delega contenuta nell'articolo 3 del disegno di legge, dove - nella consapevolezza che una chiara definizione di obblighi e diritti e la facile e piena conoscenza di questi da parte di tutti gli interessati costituisce condizione fondamentale per il rispetto dei primi e per il buon esercizio dei secondi - si assegna al Governo il compito di provvedere, successivamente all'emanazione della Carta, attraverso la redazione di appositi codici o testi unici, alla semplificazione e al riassetto complessivo

delle vigenti norme generali concernenti l'attività amministrativa, i procedimenti, i poteri e i doveri delle amministrazioni pubbliche e dei loro dipendenti.

Di seguito vengono illustrati analiticamente i singoli principi e criteri cui dovrà attenersi il legislatore delegato nell'emanazione della Carta dei doveri.

A) Trasparenza

La trasparenza è ormai principio generale del nostro ordinamento, cui devono ispirarsi tutte le pubbliche amministrazioni. Un principio positivamente affermato, prima dalla dottrina e dalla giurisprudenza e poi dalla legge, cui la Carta dei doveri intende dare piena attuazione e conferire un valore cardinale, declinandolo sistematicamente nell'intero ordinamento amministrativo con riferimento alle diverse tipologie procedurali.

La trasparenza secondo la definizione più recente, contenuta nella legge 4 marzo 2009, n. 15, consiste nella accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti *internet* delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali ed all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta in proposito dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

Inoltre la stessa legge afferma che le amministrazioni pubbliche “adottano ogni iniziativa utile a promuovere la massima trasparenza nella propria organizzazione e nella propria attività”.

Una benché rapida ricognizione sistematica delle norme vigenti consente di enucleare le diverse forme in cui, all'interno dell'ordinamento, interviene il principio della trasparenza, sia nei rapporti fra gli uffici che nei rapporti delle amministrazioni con i cittadini.

Le pubbliche amministrazioni sono già oggi tenute, fra l'altro, a:

- a) utilizzare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, garantendo l'accesso alla consultazione, la circolazione e lo scambio di dati e informazioni, nonché l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni;
- b) razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese (articolo 15, comma 2, Codice dell'amministrazione digitale - CAD);
- c) realizzare siti istituzionali su reti telematiche che rispettino i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità,

semplicità di consultazione, qualità, omogeneità e interoperabilità (articolo 50, comma 1, . e articolo 53, comma 1 del CAD);

d) rendere disponibile qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione se utile per lo svolgimento di compiti istituzionali delle amministrazioni richiedenti, con l'esclusione delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale e salvo quanto indicato dall'art. 24 della legge n. 241/1990 e dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (articolo 50, comma 1 del. CAD);

e) adottare i provvedimenti generali organizzatori occorrenti per l'esercizio del diritto di accesso (articolo 1, comma 2, del. DPR n. 184/2006);

f) predisporre la modulistica per l'esercizio del diritto di accesso, consentendo la presentazione delle richieste anche per via telematica (articolo 8, comma 1, del. DPR n. 184/2006, articolo 57 del CAD);

g) individuare le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso (articolo 24, comma 2, della legge n. 241/1990) e aggiornare periodicamente tali elenchi di documenti;

h) pubblicare nei propri siti *internet* le direttive, i programmi, le istruzioni, le circolari ed ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una pubblica amministrazione ovvero nel quale si determina l'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse (art. 26, comma 1, della legge n. 241/1990);

i) assicurare la totale accessibilità, anche mediante *internet*, dei dati relativi ai servizi da esse resi tramite la pubblicità e la trasparenza degli indicatori e delle valutazioni operate da ciascuna pubblica amministrazione (art. 2, comma 1, lettera *h*) della legge n. 15/2009); in particolare – entro 24 mesi dall'entrata in vigore del CAD (7 marzo 2005) – rendere disponibili i seguenti dati pubblici: organigrammi, attribuzioni, nomi dei responsabili degli uffici, documenti normativi di riferimento, tipologie di procedimento per ufficio, nomi dei responsabili, scadenze e modalità di adempimento, elenchi di tutti i bandi di gara e di concorso, elenchi dei servizi forniti in rete (articolo 54 CAD);

l) adottare un programma triennale per la trasparenza e renderlo pubblico anche attraverso i propri siti *internet* (articolo 2, comma 1, lett. *h*) n. 3) della legge n. 15/2009).

Il palese insufficiente livello di implementazione di questi precetti legislativi rende evidentemente necessaria una rivisitazione sistematica della normativa da affidare al legislatore delegato, che dovrà individuare gli strumenti più adeguati ed efficaci per dare piena attuazione al principio della trasparenza nei procedimenti aventi natura regolatoria, pianificatoria, autorizzatoria, concessoria, di

nomina, valutativa, ad evidenza pubblica, di incentivazione finanziaria e per ogni altra diversa tipologia procedimentale.

Resta ferma la disciplina del diritto di accesso ai documenti che non rientrano nel pur ampio concetto dell'obbligo di trasparenza, intesa come conoscibilità.

B) Molestie amministrative

Il criterio per l'esercizio della delega mira a esplicitare i principi che devono guidare i rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, e intende sancire una visione solidaristica e cooperativa di tale rapporto, nel quale la pubblica amministrazione non si pone più come soggetto detentore di un potere di fronte al quale la posizione dei cittadini si riduce a mera soggezione, ma come un rapporto paritetico in cui entrambe le parti devono agire in base a principi di leale collaborazione e buona fede, e in cui, in particolare, l'Amministrazione deve astenersi da qualsiasi agire inutilmente gravoso per gli amministrati-utenti, che determini inutile molestia; per evitare tali evenienze si prevedono conseguenze dannose per chi avanza richieste di pagamenti già adempiuti.

C) Tempi ragionevoli di adozione dei provvedimenti

Il criterio di delega corrisponde alla necessità di adottare i provvedimenti entro termini ragionevoli e rappresenta un opportuno completamento delle norme recentemente adottate con la legge n.69 del 2009. I piani di performance delle amministrazioni previsti dall'articolo 10 del decreto legislativo di attuazione della legge n.15 del 2009, stabiliranno, a regime, le modalità per la ulteriore, progressiva riduzione dei tempi di risposta delle amministrazioni.

D) Cortesia e disponibilità

La previsione di un criterio di delega per inserire nei codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni l'obbligo di tutti i pubblici dipendenti di usare cortesia e disponibilità nei confronti di quanti ad essi si rivolgono per ragioni di ufficio, risponde all'esigenza di considerare ogni cittadino come un cliente della pubblica amministrazione, dalla quale ha diritto a ricevere servizi di qualità.

Disposizioni in tal senso sono già presenti in diversi ordinamenti europei ed extraeuropei.

La Francia e il Regno Unito utilizzano un sistema di standard per la qualità del servizio, con apposita certificazione da parte di enti terzi, i quali prevedono il dovere della cortesia.

La Commissione europea detta le regole di base dello statuto dei funzionari attraverso un codice di buona condotta amministrativa, che espressamente prevede che “ La Commissione e il suo personale sono tenuti a servire l'interesse comunitario e, pertanto, l'interesse pubblico. Il pubblico

ha il diritto di attendersi un servizio di qualità ed un'amministrazione aperta, accessibile e gestita correttamente. Un servizio di qualità implica che la Commissione e il suo personale diano prova di cortesia, oggettività e imparzialità.”

L’Australia e la Spagna hanno entrambe una legge sullo statuto dei dipendenti pubblici che integra la cortesia come dovere (*Public Service Act 1999* e *Estatuto Basico Del Empleado Publico*).

Il Portogallo ha adottato una “carta etica della PA” che contiene dieci principi di condotta, fra i quali quello della cortesia.

Infine, l’Irlanda dispone di una legge che rimanda alla stesura di codici di condotta per i quali la cortesia e la disponibilità nell’adempimento del dovere costituiscono principi fondamentali (*Civil service code on standards and behaviour*).

Si tratta, in pratica, di definire un nuovo livello essenziale delle prestazioni per tutte le amministrazioni pubbliche e di sostanziare gli obblighi che ne derivano prevedendo strumenti idonei e opportunamente graduati, anche in termini di responsabilità disciplinare e dirigenziale per sanzionare eventuali comportamenti difformi.

E) Chiarezza e semplicità del linguaggio

Le pubbliche amministrazioni hanno recepito, in questi ultimi anni, l’esigenza di rendere più comprensibile il linguaggio burocratico al fine di migliorare il rapporto con i cittadini.

Il linguaggio utilizzato nei provvedimenti amministrativi, talvolta, è di difficile comprensione a causa dell’uso di formule solenni e termini tecnici estranei al linguaggio comune.

Il linguaggio semplice e chiaro consente ai cittadini anche un controllo sull’attività svolta dalla pubblica amministrazione, rendendo effettivo il principio della trasparenza amministrativa.

In Italia, nel 1993, è stato predisposto il “Codice di stile”, la prima guida per scrivere semplice, realizzata dal Dipartimento della funzione pubblica. Successivamente, nel 1997, è stato pubblicato il “Manuale di stile” che conteneva una serie di regole e suggerimenti per coloro che lavorano nelle pubbliche amministrazioni e, in particolare, per quanti hanno il compito di comunicare con i cittadini.

Il Dipartimento della funzione pubblica, nel 2002, ha emanato due direttive: quella del 7 febbraio 2002 (Le attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) e quella, ancora più specifica, dell’8 maggio 2002 (Semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi), inoltre ha avviato il progetto «Chiaro!», per la semplificazione del linguaggio amministrativo.

Si è ancora ben lontani dal raggiungimento dell’obiettivo: le pubbliche amministrazioni devono impegnarsi nella semplificazione del linguaggio dei propri atti amministrativi poichè risulta ancora molto frequente l’utilizzo di formule linguistiche obsolete.

A tal fine, sulla base di un apposito criterio di delega, sarà predisposto un nuovo Manuale di stile che, in linea con le esperienze precedenti, adegui lo strumentario lessicale della pubblica amministrazione all'evoluzione della lingua italiana, nonché alle nuove modalità di interazione e di comunicazione con i cittadini, in particolare, l'uso della posta elettronica e la consultazione dei siti web istituzionali.

F) Accesso ai servizi

Viene enunciato il principio fondamentale secondo il quale le amministrazioni pubbliche e i gestori dei servizi pubblici devono garantire agli utenti l'accesso più facile e rapido alle informazioni e ai servizi. Al fine di raggiungere questo obiettivo, sono previste diverse linee di azione affidate ai decreti delegati.

Verrà, in primo luogo, garantita l'effettività dell'obbligo di utilizzo, nelle comunicazioni con i cittadini e con le imprese, delle tecnologie telematiche, anche in ragione di quanto stabilito nel decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, e nell'articolo 16-bis del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n.2 ai sensi del quale ai cittadini che ne facciano richiesta è attribuita una casella di posta elettronica certificata nella quale possono ricevere tutte le comunicazioni provenienti dalla pubblica amministrazione. In secondo luogo saranno attivati una pluralità di canali di comunicazione idonei a raggiungere anche coloro che non utilizzano le tecnologie informatiche, al fine di superare il cosiddetto “*digital divide*”, e cioè la non omogenea fruizione dei servizi telematici tra la popolazione.

La disponibilità di più canali per l'accesso ai servizi dovrà essere perseguita e sviluppata nel rispetto di un criterio di economicità, per cui l'utilizzo delle nuove tecnologie dovrà comportare una riduzione dei costi a carico sia dei cittadini utenti, sia delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici; del principio di universalità, per cui i servizi forniti devono risultare disponibili a tutte le tipologie di utenza, siano essi cittadini ovvero imprese; del principio di complementarietà, per cui deve essere assicurata la piena integrazione tra i canali, telematici e non, e le strutture amministrative presenti sul territorio.

G) Documentazione amministrativa

La semplificazione della documentazione amministrativa ha avuto, nel nostro Paese, un cammino lungo e accidentato. Sono trascorsi quaranta anni dalla legge n. 15 del 1968, che ha introdotto per la prima volta del nostro ordinamento il principio dell'autocertificazione. Successivamente, nel 1990, la legge n. 241 ha previsto l'acquisizione d'ufficio di dati e documenti in possesso

dell'amministrazione. Alla fine degli anni '90 il D.P.R. 28 dicembre 2000, n.445, ha disciplinato organicamente la materia della semplificazione della documentazione amministrativa, innovandone gli strumenti con l'estensione del campo d'azione della autocertificazione e la previsione dell'acquisizione d'ufficio e dei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni rese, anche attraverso strumenti telematici.

Alla luce di questo itinerario, la "Carta dei doveri" ha l'obiettivo ormai irrinunciabile, nell'era della amministrazione digitale, di assicurare piena effettività alle disposizioni che "vietano" alle amministrazioni di richiedere al cittadino e all'impresa informazioni, dati e documenti in possesso della stessa o di altre amministrazioni pubbliche e stabiliscono il principio dell'acquisizione diretta. In particolare, il decreto delegato dovrà individuare le modalità per l'effettuazione degli accertamenti di ufficio e dei controlli, nonché per garantire alle amministrazioni procedenti l'accesso per via telematica e senza oneri alle banche dati delle amministrazioni certificanti.

H) Accesso ai documenti amministrativi

Il capo V della legge n. 241/1990 contiene alcune notevoli limitazioni con riferimento alla legittimazione all'accesso, il quale è riconosciuto solo ai "soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso". La Carta dei doveri si propone di estendere il diritto all'accesso a tutti i soggetti che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, eliminando la necessità del requisito della "situazione giuridicamente tutelata" (quindi di diritto soggettivo o di interesse legittimo). In questo modo la disciplina italiana si avvicinerà, sia pure senza uguagliarla, a quella statunitense nell'ambito del quale il *Freedom of information Act* del 1966 ha previsto un accesso *open to all*, rimuovendo le limitazioni della *Administrative Procedure Act* del 1946 secondo cui poteva accedere solo chi fosse "*properly and directly concerned*".

Per altro verso, tuttavia, la nuova disciplina normativa resterebbe nel solco di quella francese, in base alla quale l'esercizio del diritto di accesso si esercita nei confronti dei documenti e non delle informazioni.

La disposizione prevede come criterio direttivo anche quello di introdurre misure normative, organizzative e funzionali per dare attuazione al diritto dei cittadini di accedere ai documenti per via telematica già affermato dal Codice delle amministrazioni digitali (articolo 4), ma che trova ancora inadeguate applicazioni.

I) Partecipazione

La disciplina della partecipazione al procedimento contenuta nella legge n. 241/1990, diversamente da quanto aveva proposto la Commissione Nigro, non si applica “nei confronti dell’attività della pubblica amministrazione diretta all’emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione”. E anche la disciplina normativa di livello statale nel settore strategico delle opere pubbliche, a cominciare dal decreto legislativo n.163/2006 (Codice dei contratti pubblici), presenta evidenti carenze rispetto alle esperienze degli altri paesi avanzati.

Anche la giurisprudenza in materia non ha potuto che giungere ad un’affermazione del principio dell’*audi alteram partem* nel nostro ordinamento. Solo a livello regionale si incontrano (il riferimento è alla legge regionale Toscana 27 dicembre 2007, n. 69), soluzioni in linea con quelle dei paesi maggiormente avanzati come la Francia (*enquêtes publiques* e *débat public*) e la Gran Bretagna (*public inquiries*). A livello statale, per gli atti a carattere normativo, l’unica risposta è contenuta nella disciplina in materia di Analisi di impatto della regolazione (AIR) in attuazione della legge n. 246/2005. Ma si tratta di affermazioni ancora troppo limitate e parziali.

Questo deficit di partecipazione rappresenta una disfunzione sul piano della legittimazione democratica delle scelte pubbliche, ma produce anche altri inconvenienti. Infatti, può favorire l’insorgere di proteste delle comunità locali contro la localizzazione di opere pubbliche nel proprio territorio, o la scarsa ottemperanza delle disposizioni normative.

La Carta dei doveri intende colmare questa lacuna, imponendo alle amministrazioni pubbliche di dare voce ai cittadini e alle imprese. Lo scopo di questa disposizione è quello di introdurre regole che garantiscano, almeno per i procedimenti maggiormente rilevanti e critici, forme di partecipazione che siano certe, aperte a tutti i cittadini, pubbliche, effettive e responsabili.

J) Risposta ai reclami

Il criterio di delega prevede che siano emanate delle linee guida da parte del Dipartimento della funzione pubblica per la definizione delle modalità di risposta ai reclami proposti alle amministrazioni da parte dei cittadini titolari di un concreto interesse e rimette al legislatore delegato la fissazione dei relativi termini .

K) Richieste indebite

Il disegno di legge intende inoltre affrontare, con un apposito criterio di delegazione, il problema, assai sentito, delle frequenti richieste da parte delle Pubbliche Amministrazioni e dei concessionari della riscossione, di pagamenti già onorati. Tali richieste, spesso dovute a disservizi e difetti organizzativi, costituiscono un elemento di grave turbativa del rapporto P.A. – cittadini e si

risolvono in pesanti disagi per questi ultimi, che si trovano, nella migliore delle ipotesi, costretti a fastidiosi adempimenti e a peregrinare fra gli uffici per dimostrare di non essere morosi, se non addirittura colpiti da vessatori provvedimenti esecutivi. Al fine di indurre le Amministrazioni e i concessionari della riscossione a dedicare il massimo impegno a prevenire tali spiacevoli episodi si prevedono obblighi di indennizzo in favore dei cittadini, parametrati sulle cifre indebitamente richieste.

L) Violazioni e inadempimento degli obblighi

Il principio di delegazione intende massimizzare il grado di effettività delle norme fondative dei doveri, degli obblighi e dei diritti attraverso una ampia gamma di strumenti di incentivazione e di sanzione. Si prevede che il mancato adempimento degli obblighi costituisce elemento rilevante ai fini della valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione e della performance individuale dei pubblici dipendenti responsabili; si prevedono, ove necessario, ipotesi di responsabilità dirigenziale e disciplinare, nonché ipotesi di comunicazione obbligatoria dell'inadempimento alla Corte dei conti. Infine si individuano, per i concessionari di servizi pubblici di cui all'articolo 1, comma 1, specifiche violazioni che comportano la revoca della concessione.

M) Strumenti e poteri sostitutivi

La disposizione intende contribuire a dare effettività al principio di buon andamento dell'azione amministrativa, anche sotto il profilo della tempestività come disciplinato dalla legge n. 241/90, prevedendo che il legislatore delegato regoli il ricorso agli strumenti sostitutivi, da attivare in caso di omissioni, inadempienze e ritardi.

N) Ruolo del dipartimento della funzione pubblica

Per rendere effettive le disposizioni contenute nella Carta dei doveri presso il complesso delle amministrazioni pubbliche è essenziale realizzare una attività di sostegno e di monitoraggio sistematico dell'attuazione della legge, individuando le resistenze e segnalando le inerzie. In particolare, si prevede che il decreto legislativo attribuisca al Dipartimento della funzione pubblica i seguenti compiti: realizzare un piano di comunicazione; approntare un sistema di monitoraggio e di valutazione dell'osservanza degli obblighi e di riconoscimento dei diritti previsti dalla norma; individuare e diffondere i casi di eccellenza anche attraverso l'istituzione di un premio annuale; coordinare i rapporti con il mondo delle autonomie territoriali anche mediante l'istituzione di un apposito tavolo; predisporre un rapporto annuale al Parlamento. Il tutto senza determinare nuovi o

maggiori oneri per la finanza pubblica e dunque utilizzando le risorse già assegnate al Dipartimento in via ordinaria.

O) Responsabilità delle amministrazioni

L'effettività delle misure introdotte dalla Carta dei doveri è strettamente connessa all'individuazione dei soggetti che all'interno delle singole amministrazioni dovranno attuarla. E' perciò necessario individuare le unità organizzative che dovranno guidare il processo di cambiamento e i compiti che dovranno essere attribuiti ad alcuni livelli organizzativi o che hanno specifiche competenze (es. Uffici per le relazioni con il pubblico, gli Organismi indipendenti di valutazione delle performance, ecc.).

L'articolo 3, infine, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la semplificazione e il riassetto complessivo delle vigenti norme generali concernenti l'attività amministrativa, i procedimenti, i poteri e i doveri delle amministrazioni pubbliche e dei loro dipendenti, nonché al coordinamento di queste con le disposizioni contenute nei decreti legislativi emanati in attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 1, raccogliendole in appositi codici o testi unici. I decreti delegati dovranno provvedere alla ricognizione e abrogazione espressa delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita nonché di quelle che siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete; riorganizzeranno le disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie; coordineranno in modo formale e sostanziale le disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo.

Il comma 2 dell'articolo individua quale oggetto della semplificazione, del riassetto e del coordinamento di cui al comma 1 le materie di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241; al testo unico sulla documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; ai decreti legislativi emanati in attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15; al codice della amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.