

XVI legislatura

**Disegno di legge
A.S. n. 1082**

“Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”

ottobre 2008
n. 50



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: -----

M. Magrini _3789

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: -----

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: -----

A. Sansò _3435

S. Biancolatte _3659

S. Marci _3788

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: -----

A. Mattiello _2180

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati _3442

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Domenico Argondizzo _2904

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

Chiara Micelli _3521

Antonello Piscitelli _4942

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Disegno di legge

A.S. n. 1082

“Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”

ottobre 2008

n. 50

INDICE

PREMESSA	11
SINTESI DEL CONTENUTO	13
SCHEDE DI LETTURA	29
Articolo 1 <i>(Banda larga)</i> Scheda di lettura.....	31
Articolo 2 <i>(Centrali di committenza)</i> Scheda di lettura.....	41
Articolo 3 <i>(Chiarezza dei testi normativi)</i> Scheda di lettura.....	49
Articolo 4 <i>(Misure per la semplificazione della gestione amministrativa e finanziaria delle rappresentanza diplomatiche e degli Uffici consolari)</i> Scheda di lettura.....	53
Articolo 5 <i>(Certezza dei tempi di conclusione del procedimento)</i> Scheda di lettura.....	59
Articolo 6 <i>(Certezza dei tempi in caso di attività consultiva e valutazioni tecniche)</i> Scheda di lettura.....	69
Articolo 7 <i>(Conferenza di servizi e silenzio-assenso)</i> Scheda di lettura.....	75
Articolo 8 <i>(Tutela degli interessati nei procedimenti amministrativi di competenza di regioni ed enti locali)</i> Scheda di lettura.....	81
Articolo 9, commi 1 e 2 <i>(Delega in materia di farmacie)</i> Scheda di lettura.....	85

Articolo 9, commi 3-5 <i>(Ordinamento contabile e finanziario dei comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti)</i>	
Scheda di lettura.....	89
Articolo 9, commi 6-8 <i>(Segretario comunale)</i>	
Scheda di lettura.....	93
Articolo 10 <i>(Cooperazione allo sviluppo internazionale)</i>	
Scheda di lettura.....	99
Articolo 11 <i>(Trasparenza dei flussi finanziari dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per le aree sottoutilizzate)</i>	
Scheda di lettura.....	105
Articolo 12 <i>(Misure in tema di concorrenza e tutela degli utenti nel settore postale)</i>	
Scheda di lettura.....	109
Articolo 12 <i>(Misure in tema di concorrenza e tutela degli utenti nel settore postale)</i>	
Scheda di lettura.....	115
Articolo 14 <i>(Trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale)</i>	
Scheda di lettura.....	119
Articolo 15 <i>(Spese di funzionamento)</i>	
Scheda di lettura.....	123
Articolo 16 <i>(Trasferimento delle risorse e delle funzioni agli enti territoriali)</i>	
Scheda di lettura.....	129
Articolo 17 <i>(Mobilità delle funzioni amministrative e uso ottimale degli immobili pubblici)</i>	
Scheda di lettura.....	141
Articolo 18 <i>(Diffusione delle buone prassi nelle pubbliche amministrazioni e tempi per l'adozione dei provvedimenti o per l'erogazione dei servizi al pubblico)</i>	
Scheda di lettura.....	147

Articolo 19 <i>(Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, del Centro di formazione studi e della Scuola superiore della pubblica amministrazione)</i>	
Scheda di lettura.....	151
Articolo 20 <i>(Disposizioni relative alle sedi diplomatiche e consolari)</i>	
Scheda di lettura.....	159
Articolo 21 <i>(Tutela non giurisdizionale dell'utente dei servizi pubblici)</i>	
Scheda di lettura.....	161
Articolo 22 <i>(Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea)</i>	
Scheda di lettura.....	165
Articolo 23 <i>(Delega al Governo per la modifica del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82)</i>	
Scheda di lettura.....	169
Articolo 24 <i>(VOIP e Sistema pubblico di connettività)</i>	
Scheda di lettura.....	177
Articolo 25 <i>(Riallocazione di fondi)</i>	
Scheda di lettura.....	183
Articolo 26 <i>(Modifica all'articolo 48 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in materia di risparmio energetico)</i>	
Scheda di lettura.....	189
Articolo 27 <i>(Modifiche al libro primo del codice di procedura civile)</i>	
Scheda di lettura.....	191
Articolo 28 <i>(Modifiche al libro secondo del codice di procedura civile)</i>	
Scheda di lettura.....	203
Articolo 29 <i>(Ulteriori modifiche al libro secondo del codice di procedura civile)</i>	
Scheda di lettura.....	211

Articolo 30 <i>(Modifiche al libro terzo del codice di procedura civile)</i>	
Scheda di lettura.....	215
Articolo 31 <i>(Modifiche al libro quarto del codice di procedura civile)</i>	
Scheda di lettura.....	219
Articolo 32 <i>(Procedimento sommario di cognizione)</i>	
Scheda di lettura.....	221
Articolo 33 <i>(Modifiche alle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368)</i>	
Scheda di lettura.....	227
Articolo 34 <i>(Abrogazione dell'articolo 3 della legge 21 febbraio 2006, n. 102, e disposizioni transitorie)</i>	
Scheda di lettura.....	231
Articolo 35 <i>(Notificazione a cura dell'Avvocatura dello Stato)</i>	
Scheda di lettura.....	233
Articolo 36 <i>(Modifica all'articolo 9 della legge 21 luglio 2000, n. 205)</i>	
Scheda di lettura.....	235
Articolo 37 <i>(Disposizioni transitorie)</i>	
Scheda di lettura.....	237
Articolo 38 <i>(Decisione delle questioni di giurisdizione)</i>	
Scheda di lettura.....	239
Articolo 39 <i>(Delega al Governo in materia di mediazione e di conciliazione delle controversie civili e commerciali)</i>	
Scheda di lettura.....	243
Articolo 40 <i>(Misure urgenti per il recupero di somme afferenti al bilancio della giustizia e per il contenimento e la razionalizzazione delle spese di giustizia)</i>	
Scheda di lettura.....	249

Articolo 41 <i>(Abrogazioni e modificazioni di norme)</i> Scheda di lettura.....	259
Articolo 42 <i>(Rimedi giustiziali contro la pubblica amministrazione)</i> Scheda di lettura.....	261
Articolo 43 <i>(Patrimonio dello Stato Spa)</i> Scheda di lettura.....	263
Articolo 44 <i>(Società pubbliche)</i> Scheda di lettura.....	265
Articolo 45 <i>(Attuazione del federalismo)</i> Scheda di lettura.....	273
Articolo 46 <i>(Clausola di salvaguardia)</i> Scheda di lettura.....	275

Premessa

Il *dossier* illustra il disegno di legge A.S. n. 1082, trasmesso dalla Camera in seguito all'approvazione, il 2 ottobre 2008, dell'A.C. 1441-BIS, risultante dallo stralcio dell'A.C. 1441.

L'A.C. 1441, di iniziativa governativa, recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", in seguito allo stralcio deliberato nella seduta n. 48 del 5 agosto 2008, ha dato origine ai seguenti disegni di legge:

- l'A.C. 1441-BIS, recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", risultante dallo stralcio degli articoli 1, 2, 4, 14, da 19 a 21, da 25 a 30, da 33 a 36, da 40 a 64, 68 e 69, da 71 a 75, è stato approvato dalla Camera il 2 ottobre 2008 e viene all'esame del Senato composto da 46 articoli.
- l'A.C. 1441-TER, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", composto dai 17 articoli risultanti dallo stralcio dell'articolo 3, da 5 a 13, da 15 a 18, 22, 31, 70, attualmente all'esame della 10^a Commissione permanente (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera, in sede referente.
- l'A.C. 1441-QUATER, recante "Delega al Governo in materia di lavori usuranti e di riorganizzazione di enti, misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro", risultanti dallo stralcio dell'articolo 23, 24, 32, da 37 a 39, da 65 a 67, il cui esame è stato concluso il 2 ottobre 2008 dalla 11^a Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato) della Camera. Nel corso dell'esame in sede referente, sono stati approvati articoli aggiuntivi rispetto ai nove derivanti dallo stralcio.

SINTESI DEL CONTENUTO

Articolo 1 *(Banda larga)*

L'articolo 1 reca norme volte alla realizzazione delle infrastrutture necessarie all'adeguamento delle reti di comunicazioni elettronica nelle aree sottoutilizzate, nonché circa la profondità degli scavi per l'installazione delle reti di telecomunicazione in fibra ottica e il *quorum* delle delibere condominiali per l'installazione delle medesime reti.

Articolo 2 *(Centrali di committenza)*

L'articolo 2 riforma la disciplina sugli appalti pubblici e gli accordi quadro stipulati dalle centrali di committenza.

Articolo 3 *(Chiarezza dei testi normativi)*

L'articolo 3, oggetto di modifica durante l'esame della Camera, consta di tre commi attraverso i quali sono poste disposizioni in materia di formulazione dei testi normativi, volte a migliorare la leggibilità di questi ultimi da parte dei destinatari.

Articolo 4 *(Misure per la semplificazione della gestione amministrativa e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari)*

L'articolo 4 al comma 1 dispone che i procedimenti in materia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e consolari di categoria I vengano disciplinati con regolamento di delegificazione, ai sensi dell'art. 17, comma 1 della legge n. 400 del 1988. Lo stesso **comma 1** provvede a determinare le norme regolatrici della materia che il Governo deve osservare nell'esercizio della potestà regolamentare, nonché, al **comma 2**, le norme vigenti che vengono abrogate.

Articolo 5 *(Certezza dei tempi di conclusione del procedimento)*

L'articolo 5, oggetto di alcune modifiche durante l'esame della Camera, apporta delle novelle alla L. 241/1990, recante le norme generali che regolano l'attività amministrativa, al fine principale di ridurre e conferire maggiore certezza ai tempi di conclusione del procedimento amministrativo.

Articolo 6

(Certezza dei tempi in caso di attività consultiva e valutazioni tecniche)

L'**articolo 6, modificato dalla Camera**, introduce modifiche alla disciplina generale relativa all'acquisizione di pareri nell'ambito dell'istruttoria del procedimento amministrativo, al fine di abbreviare e dare maggiore certezza ai tempi di conclusione della fase consultiva. Inoltre, reca una modifica in tema di rimedi amministrativi al diniego di accesso agli atti.

Articolo 7

(Conferenza di servizi e silenzio-assenso)

L'**articolo 7, oggetto di modifiche durante l'esame della Camera**, apporta novelle agli artt. 14-ter, 19 e 20 della L. 241/1990, in materia di conferenza di servizi, dichiarazione di inizio attività e silenzio assenso.

Articolo 8

(Tutela degli interessati nei procedimenti amministrativi di competenza di regioni ed enti locali)

L'**articolo 8, modificato dalla Camera**, interviene sull'ambito di applicazione della legge 241/1990. In particolare, le disposizioni della legge sono estese alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative e sono ridefinite le disposizioni della legge la cui applicazione è estesa a tutte le pubbliche amministrazioni, comprese quelle regionali e locali, in quanto afferenti ad esigenze di disciplina unitaria e di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ex art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione.

Articolo 9

(Disposizioni concernenti i comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti)

I **commi 1 e 2** sono stati interamente riformulati dalla Camera.

Nella versione originaria, essi sopprimevano, a decorrere dal 1° gennaio 2009, l'indennità annua di residenza in favore dei titolari di farmacie rurali.

Il testo approvato dalla Camera reca, invece, una delega al Governo, concernente: l'individuazione, per le farmacie pubbliche e private, di nuovi servizi e funzioni (nell'ambito del Servizio sanitario nazionale); la revisione dei requisiti di ruralità (posti ai fini della corresponsione della suddetta indennità).

I **commi da 3 a 5** recano una serie di disposizioni volte a semplificare la disciplina contabile per i comuni di piccole dimensioni. In particolare, il **comma 3** novella alcuni articoli del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, relativi all'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali,

esonero gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti dall'obbligo di presentare, a corredo del bilancio di previsione, la relazione previsionale e programmatica, il bilancio pluriennale nonché altri documenti previsti dall'art. 172 del TUEL o da altre norme di legge.

Gli adempimenti sostitutivi per i comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti sono individuati nell'ambito del regolamento da emanarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, con il quale saranno approvati, in deroga all'articolo 160 del TUEL¹, i modelli e gli schemi contabili semplificati per i piccoli comuni (**commi 4 e 5**).

Il **comma 6** reca una delega al Governo per la razionalizzazione del ruolo del segretario comunale nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti attraverso l'unificazione delle sedi di segreteria comunale e il riordino delle funzioni dei segretari comunali in servizio presso le sedi di segreteria unificate.

Con il **comma 7**, introdotto, come il successivo **comma 8**, dalla Camera dei deputati, è differito il termine dal quale decorre la nullità dagli atti a carattere associativo adottati dalle associazioni dei comuni, nel caso in cui permanga l'adesione multipla per consorzi, unioni di comuni ovvero per l'esercizio associato di funzioni e servizi, fatta salva l'adesione delle amministrazioni comunali ai consorzi obbligatori per legge. Il termine, originariamente fissato al 30 settembre 2008 dall'articolo 2, comma 28 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), è differito al 1° marzo 2009. Essendo però già spirato il termine originario, il comma 8 provvede a fare salvi gli effetti prodotti dal citato comma 28 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008 fino alla data di entrata in vigore della nuova disciplina di legge.

Articolo 10

(Cooperazione allo sviluppo internazionale)

L'**articolo 10** reca disposizioni volte a semplificare le modalità di svolgimento delle procedure amministrative e contrattuali riguardanti gli interventi di cooperazione a sostegno dei processi di pace in alcuni Paesi nei quali l'Italia è già impegnata, nonché interventi di natura umanitaria, sociale o economica in altre aree individuate con DPCM, dando priorità (**comma 3**) ai Paesi che hanno sottoscritto accordi di riammissione, collaborazione nella gestione dei flussi dell'immigrazione clandestina o volti ad agevolare l'esecuzione delle pene detentive nei Paesi di origine. Il **comma 5** stabilisce che le sedi all'estero del Ministero degli esteri, per la realizzazione di interventi di cooperazione, possano disporre, anche di finanziamenti erogati da parte della Commissione o dagli Stati membri dell'UE.

¹ L'articolo 160 del TUEL reca l'approvazione di modelli e schemi contabili relativi al bilancio di previsione, al bilancio pluriennale, al conte del tesoriere, al conto economico, al conto del patrimonio, nonché i modelli relativi alla resa del conto da parte degli agenti contabili di cui all'articolo 227.

Articolo 11

(Trasparenza dei flussi finanziari dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per le aree sottoutilizzate)

L'articolo 11 prevede che, con decreto del Ministero dell'economia, vengano stabilite procedure e modalità volte a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), per prevenirne l'indebito utilizzo nella programmazione unitaria della politica regionale 2007-2013.

Articolo 12

(Misure in tema di concorrenza e tutela degli utenti nel settore postale)

L'articolo 12 disciplina il servizio postale, recependo alcune previsioni introdotte dalla normativa comunitaria, nonché conseguenti a procedura d'infrazione. Sono dettate disposizioni in materia di servizio universale, di accesso ad informazioni da parte degli operatori diversi da Poste spa, di apertura del mercato e di tutela degli utenti.

Articolo 13

(Efficienza dell'azione amministrativa)

L'articolo 13 individua le finalità e l'ambito di applicazione delle norme contenute nel Capo IV del provvedimento in esame, dirette a rendere più efficienti le amministrazioni pubbliche, a ridurre i costi di funzionamento e ad accrescere le garanzie dei cittadini, inquadrando nell'ambito dei principi in materia di funzionamento delle amministrazioni pubbliche enunciati dalla Costituzione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di cui si richiama l'articolo 41) e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (con il rinvio all'articolo 197).

Articolo 14

(Trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale)

L'articolo 14, al comma 1, pone a carico delle pubbliche amministrazioni l'obbligo di pubblicare nel proprio sito *internet* alcuni dati relativi al personale (retribuzioni annuali, *curricula vitae*, indirizzi di posta elettronica e numeri telefonici **ad uso professionale** dei dirigenti; tassi di assenza e **di maggiore presenza** del personale). Il **comma 2, introdotto dalla Camera**, apporta due modifiche testuali all'articolo 3, comma 52-*bis* della legge finanziaria 2008 (L. 244/2007), in materia di operatività dei limiti agli emolumenti erogati dalle pp.aa..

Articolo 15

(Spese di funzionamento)

L'**articolo 15** – che introduce un nuovo articolo 6-*bis* nel D.Lgs. 165/2001 - reca disposizioni di carattere generale volte alla razionalizzazione delle spese per il funzionamento e alla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni in relazione ai processi di esternalizzazione riferiti alla fornitura di servizi.

In particolare, si prevede che il ricorso all'*outsourcing* sia subordinato alla realizzazione di economie di gestione e all'adozione di misure di contenimento delle dotazioni organiche e delle spese di personale; inoltre, il ricorso al mercato – in base a una **integrazione del testo effettuata dalla Camera** – deve avvenire nel rispetto dei principi di concorrenza e trasparenza.

Il compito di verificare l'effettiva realizzazione di tali misure di razionalizzazione, anche ai fini della valutazione dei dirigenti, è affidato agli organi di controllo interno.

Articolo 16

(Trasferimento delle risorse e delle funzioni agli enti territoriali)

L'articolo 16 reca disposizioni riferite al trasferimento di funzioni e risorse agli enti territoriali, nonché alle modalità di erogazione dei servizi da parte dai medesimi enti.

In particolare, il **comma 1** reca novelle all'art. 7 della c.d. "legge La Loggia" (L. 131/2003), innovando le procedure previste per il conferimento delle funzioni amministrative agli enti territoriali nonché per il trasferimento dei beni e delle risorse necessari per il relativo esercizio. La principale innovazione introdotta consiste nell'eliminazione della fase della procedura che prevede la presentazione di disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica che recepiscano accordi al riguardo stipulati tra Stato, Regioni ed autonomie locali. Attraverso una integrale delegificazione del procedimento è invece individuata come procedura ordinaria quella attualmente prevista in via transitoria, fino all'approvazione dei citati disegni di legge, in base alla quale il trasferimento avviene, sempre in base ad accordi tra Stato ed enti territoriali, con uno o più D.P.C.M.

Il **comma 2** prevede che gli enti locali, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, i servizi di interesse generale la cui erogazione è affidata a privati.

Il **comma 3** reca una norma di principio in materia di servizi pubblici locali prevedendo che i comuni con meno di 20.000 abitanti debbano gestirli in modo associato.

Articolo 17

(Mobilità delle funzioni amministrative e uso ottimale degli immobili pubblici)

L'**articolo 17** intende favorire l'esternalizzazione di funzioni da parte delle pubbliche amministrazioni e la piena utilizzazione degli edifici pubblici, consentendone la fruizione anche ai cittadini.

Le amministrazioni pubbliche possono decidere di affidare, in via temporanea, alcune funzioni da esse esercitate ad altri soggetti, pubblici o privati (**comma 1**). A tal fine presentano una proposta di affidamento – che presuppone un risparmio di spesa – (**comma 2**) ad un comitato interministeriale presieduto dal Presidente del Consiglio o dal ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Il comitato individua lo strumento giuridico più adatto per l'esercizio della funzione, sul cui trasferimento decide in ultima istanza il Consiglio dei ministri (**comma 3**).

Inoltre, le amministrazioni pubbliche sono chiamate a favorire ogni iniziativa volta alla piena utilizzazione e fruizione dei propri edifici da parte dei cittadini, provvedendo con le risorse disponibili in bilancio (**comma 4**).

Articolo 18

(Diffusione delle buone prassi nelle pubbliche amministrazioni e tempi per l'adozione dei provvedimenti o per l'erogazione dei servizi al pubblico)

L'**articolo 18** promuove l'individuazione e la diffusione delle buone prassi in uso presso gli uffici delle pubbliche amministrazioni pubbliche statali e introduce l'obbligo per le medesime amministrazioni di pubblicare, sul proprio sito *web* o con idonee modalità, un indicatore dei tempi medi di pagamento dei beni, dei servizi e delle forniture acquistate nonché dei tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi resi all'utenza.

Articolo 19

(Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, del Centro di formazione studi e della Scuola superiore della pubblica amministrazione)

L'**articolo 19** delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di riassetto normativo di tre agenzie pubbliche operanti nel settore dell'innovazione tecnologica e dell'alta formazione, ossia il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), il Centro di formazione studi (Formez) e la Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA).

Articolo 20

(Disposizioni relative alle sedi diplomatiche e consolari)

L'**articolo 20** autorizza il Ministero degli affari esteri ad assumere mensilmente impegni superiori ad un dodicesimo della spesa prevista da ciascuna U.P.B. degli stati di previsione degli Esteri per le spese connesse al funzionamento e alla sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e consolari nonché agli interventi di emergenza per la tutela dei cittadini italiani all'estero.

Articolo 21

(Tutela non giurisdizionale dell'utente di servizi pubblici)

L'**articolo 21** dispone che le carte dei servizi pubblici prevedano strumenti di rapida risoluzione non giurisdizionale delle controversie promosse dagli utenti sulla base di uno schema tipo di procedura conciliativa definito dalle autorità di settore o con decreto interministeriale.

Articolo 22

(Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea)

L'**articolo 22** riconosce effetto di pubblicazione legale agli atti e provvedimenti amministrativi pubblicati sui siti informatici dalle amministrazioni e dai soggetti obbligati, prevedendo altresì la realizzazione e gestione da parte del CNIPA di un portale di accesso a tali siti. Con decreto ministeriale saranno individuati i casi per i quali, allo scopo di garantire la massima conoscibilità, resta fermo l'obbligo di assicurare la pubblicità di atti e provvedimenti mediante pubblicazione degli stessi nei giornali. A decorrere dal 1° gennaio 2011, le pubblicazioni effettuate in forma cartacea, non avranno effetto di pubblicazione legale.

Articolo 23

(Delega al Governo per la modifica del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82)

L'**articolo 23** delega il Governo ad adottare, entro 18 mesi, uno o più decreti legislativi volti a modificare il *Codice dell'amministrazione digitale*, prevedendo – fra l'altro – forme sanzionatorie per le pubbliche amministrazioni che non ottemperino alle prescrizioni in materia di trasparenza e di utilizzo delle nuove tecnologie, modifica delle norme in materia di firma digitale e previsione dell'utilizzazione delle reti telematiche nelle comunicazioni tra le amministrazioni pubbliche e i propri dipendenti.

Articolo 24

(VOIP e Sistema pubblico di connettività)

L'**articolo 24** reca disposizioni relative all'uso del VOIP ("Voce tramite protocollo Internet") da parte delle pubbliche amministrazioni nel contesto del Sistema pubblico di connettività (SPC). I **commi 1 e 2** prevedono che il CNIPA realizzi e gestisca un nodo di interconnessione VOIP per il triennio 2009-2011. A tal fine sono utilizzate le risorse assegnate al progetto "Lotta agli sprechi" non ancora impegnate e già in disponibilità del Dipartimento per l'innovazione e la tecnologia, oltre alle economie derivanti dalla realizzazione del SPC.

I **commi 3 e 4** stabiliscono che il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione predisponga, entro 180 giorni, un programma triennale in grado di assicurare, al 31 gennaio 2011, l'adesione al SPC di tutte le amministrazioni pubbliche, nonché la realizzazione di progetti di cooperazione tra rispettivi sistemi operativi.

Il **comma 5, introdotto dalla Camera**, prevede che - a certe condizioni - le norme del *Codice dell'amministrazione digitale* si applichino anche ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative.

Articolo 25

(Riallocazione di fondi)

L'**articolo 25** prevede la riallocazione di fondi di interesse del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie. In particolare, il **comma 1** destina le somme stanziare dall'articolo 2-bis, comma 1, lettera b), del D.L. n. 115/2005 per l'erogazione di un contributo per l'acquisto di *personal computer* da parte degli studenti che usufruiscono dell'esenzione dalle tasse e dai contributi universitari, che non risultano ancora impegnate, al cofinanziamento di progetti per lo sviluppo e la realizzazione di reti di connettività presentati dalle università, nonché alla fornitura alle stesse di strumenti didattici e amministrativi innovativi.

Il **comma 2** prevede che il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri definisca un programma di incentivi e di agevolazioni, attuati in regime *de minimis*, per favorire la promozione, da parte di giovani ricercatori, di iniziative di creazione di imprese nei settori innovativi, dando priorità ai progetti volti a migliorare i servizi offerti dalla pubblica amministrazione.

Il **comma 3** prevede la riallocazione in favore del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e del CNIPA delle seguenti risorse già assegnate al medesimo Dipartimento e non impegnate: a) le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate assegnate dal CIPE ai sensi dell'art. 61 della legge n. 289 del 2002; b) le risorse, pari a 10 milioni di euro, destinate dal Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 12, comma 892, della legge finanziaria per il 2007.

Il **comma 4**, introdotto dalla Camera dei deputati, integra il comma 1 dell'art. 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 2 (disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione) prevedendo che il Ministro dell'innovazione e le tecnologie, nell'ambito dell'attività di promozione e di finanziamento di progetti per lo sviluppo dei sistemi informativi predisposti dalle amministrazioni pubbliche, possa promuovere e finanziare progetti del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, anche di carattere internazionale.

Articolo 26

(Modifica all'articolo 48 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in materia di risparmio energetico)

L'**articolo 26** chiarisce l'ambito di applicazione dell'articolo 48 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, precisando quali siano le pubbliche amministrazioni tenute ad approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi nonché di energia elettrica mediante le convenzioni Consip o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati dalla Consip.

Articolo 27

(Modifiche al libro primo del codice di procedura civile)

L'**articolo 27** apporta alcune modifiche alle disposizioni generali del codice di procedura civile. In sintesi, il **comma 1** amplia la competenza per valore del giudice di pace. Il **comma 2** modifica la disciplina delle questioni di competenza. I **commi 3-6** stabiliscono che le decisioni in materia di competenza, litispendenza, continenza e connessione siano adottate con ordinanza. Il **comma 7** aumenta la pena pecuniaria a carico della parte che ha proposto la riconsiliazione, nei casi in cui questa sia rigettata o dichiarata inammissibile. Il **comma 8** aumenta l'importo della pena pecuniaria applicabile al custode che non abbia eseguito l'incarico assunto. Il **comma 9** prevede che la procura speciale possa essere apposta anche in calce o a margine della memoria di nomina del nuovo difensore. I **commi 10, 11 e 12** modificano la disciplina della responsabilità delle parti per le spese e per i danni processuali. Il **comma 13** modifica l'art. 101 c.p.c., in materia di principio del contraddittorio. Il **comma 14** prevede che il giudice ponga a fondamento della decisione anche i fatti ammessi o non contestati. Il **comma 15** autorizza la pubblicazione della sentenza su testate radiofoniche, televisive o in siti internet. Il **comma 17** snellisce il contenuto della sentenza. Il **comma 18** generalizza l'istituto della rimessione in termini.

Articolo 28

(Modifiche al libro secondo del codice di procedura civile)

L'**articolo 28** introduce una serie di modifiche al libro secondo del codice di procedura civile, relativo al processo di cognizione. In particolare - oltre all'introduzione di una nuova norma sulla possibile assunzione di testimonianza scritta (**comma 6**) - sono novellate le disposizioni in materia di difetto di rappresentanza, assistenza o autorizzazione (**comma 1**), di concessione di termini per memorie (**comma 2**), di nomina del consulente tecnico (**commi 4 e 5**), di notificazione della sentenza (**comma 8**). I **commi 9-13, 15 e 17** abbreviano numerosi termini processuali. Il **comma 14** chiarisce che in appello non possono, in linea di massima, essere prodotti nuovi documenti. I **commi 3 e 16** recano abrogazioni.

Articolo 29

(Ulteriori modifiche al libro secondo del codice di procedura civile)

L'**articolo 29** introduce il vaglio di ammissibilità dei ricorsi per Cassazione (il c.d. filtro in Cassazione).

Articolo 30

(Modifiche al libro terzo del codice di procedura civile)

L'**articolo 30** apporta alcune modifiche al Libro terzo del codice di procedura civile, relativo al processo di esecuzione. In particolare, il comma 1 introduce il nuovo art. 614-*bis*, che prevede che la sentenza che accoglie la domanda di condanna all'adempimento di obblighi di fare infungibile o di non fare contenga anche la determinazione di una somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento.

Articolo 31

(Modifiche al libro quarto del codice di procedura civile)

L'**articolo 31** interviene in materia di procedimenti cautelari ed arbitrato rituale novellando gli artt. 669-*septies* e 669-*octies* c.p.c., in materia di condanna alle spese in sede cautelare.

Articolo 32

(Procedimento sommario di cognizione)

L'**articolo 32** prevede l'inserimento nel codice di procedura civile di un nuovo Capo III-*bis* (composto dagli artt. 702-*bis*, 702-*ter* e 702-*quater*) che aggiunge tra

i procedimenti speciali del Libro quarto, il procedimento sommario di cognizione.

Articolo 33

(Modifiche alle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368)

L'**articolo 33** interviene sul R.D. 1368/941, contenente le disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, aggiungendo l'art. 103-*bis*, che disciplina il contenuto del modello di testimonianza scritta. Sono inoltre apportate modifiche agli artt. 23, 104 e 118, introducendo limiti nell'attribuzione degli incarichi ai consulenti tecnici, prevedendo che la decadenza dalla prova in caso di mancata intimazione ai testimoni possa essere disposta anche d'ufficio, e definendo il contenuto della motivazione della sentenza.

Articolo 34

(Abrogazione dell'articolo 3 della legge 21 febbraio 2006, n. 102, e disposizioni transitorie)

L'**articolo 34** abroga la disposizione che assoggetta al rito del lavoro le controversie relative al risarcimento dei danni per morte o lesioni conseguenti ad incidenti stradali.

Articolo 35

(Notificazione a cura dell'Avvocatura dello Stato)

L'**articolo 35** consente all'Avvocatura dello Stato di effettuare la notificazione di atti civili, amministrativi e stragiudiziali con le modalità semplificate attualmente previste dalla legge 21 gennaio 1994, n. 53 per gli avvocati del libero foro.

Articolo 36

(Modifica all'articolo 9 della legge 21 luglio 2000, n. 205)

L'**articolo 36** prevede la perenzione del ricorso ultraquinquennale qualora, una volta fissata l'udienza di discussione nel merito, nessuna delle parti costituite dichiarerà di avere interesse alla decisione.

Articolo 37

(Disposizioni transitorie)

L'**articolo 37** reca alcune disposizioni transitorie, prevedendo che, salvo alcune eccezioni, le modifiche al codice di procedura civile e alle relative norme di attuazione si applichino ai giudizi instaurati dopo la loro entrata in vigore.

Articolo 38

(Decisione delle questioni di giurisdizione)

L'**articolo 38** regola la *translatio iudicii* tra giudici appartenenti a giurisdizioni diverse.

Articolo 39

(Delega al Governo in materia di mediazione e di conciliazione delle controversie civili e commerciali)

L'**articolo 39** delega il Governo ad adottare decreti legislativi finalizzati a generalizzare il ricorso alla composizione stragiudiziale delle controversie nel settore civile e commerciale.

Articolo 40

(Misure urgenti per il recupero di somme afferenti al bilancio della giustizia e per il contenimento e la razionalizzazione delle spese di giustizia)

L'**articolo 40** contiene disposizioni volte a realizzare il contenimento delle spese di giustizia e la razionalizzazione delle procedure di riscossione di esse. In particolare, i **commi 1, 3 e 4** modificano le modalità di pubblicazione delle sentenze di condanna nel processo penale. Il **comma 5** apporta modifiche al Testo unico delle disposizioni in materia di spese di giustizia. I **commi 6 e 7** recano la disciplina transitoria. Il **comma 8** apporta alcune modifiche alla disciplina della riscossione affidata a Equitalia Giustizia.

Articolo 41

(Abrogazioni e modificazione di norme)

L'**articolo 41** dispone l'abrogazione di alcune disposizioni, resa necessaria dall'introduzione della nuova disciplina in materia di spese di giustizia.

Articolo 42

(Rimedi giustiziali contro la pubblica amministrazione)

L'**articolo 42** interviene sulla disciplina dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica di cui al D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, prevedendo, tra l'altro, che il decreto che decide il ricorso straordinario sia in ogni caso conforme al parere del Consiglio di Stato.

Articolo 43

(Patrimonio dello Stato Spa)

L'**articolo 43** novella le disposizioni dell'articolo 7, comma 10, del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, prevedendo il trasferimento alla società Patrimonio S.p.A., oltre che dei beni rientranti nel conto del patrimonio dello Stato, di ogni altro diritto costituito a favore dello Stato. Si dispone inoltre in merito agli effetti derivanti dalla cessione dei crediti dello Stato alla predetta società.

Articolo 44

(Società pubbliche)

L'**articolo 44** novella le disposizioni della legge finanziaria per il 2008 in materia di società partecipate e controllate direttamente o indirettamente dallo Stato.

Il **comma 1, lett. a)**, interviene in materia di riduzione, compensi e funzioni dei componenti degli organi societari delle società controllate da amministrazioni pubbliche statali; la **lett. b)** limita alle società c.d. "di primo livello" (vale a dire con partecipazioni dello Stato esclusivamente di tipo diretto) il divieto delle amministrazioni pubbliche di costituire società - ovvero assumerne o mantenere partecipazioni in esse - nel caso svolgano attività non strettamente necessarie alle proprie finalità istituzionali. Le **lettere c) e d)** recano disposizioni in materia di limiti in capo alle pubbliche amministrazioni alla costituzione e alla partecipazione in società la cui attività non sia strettamente necessaria alle proprie finalità istituzionali. La **lett. e)**, estende a 36 mesi il periodo entro il quale le amministrazioni pubbliche devono cedere le partecipazioni in società non strettamente necessarie alle proprie finalità istituzionali. La **lett. f)** del comma 1 reca, infine, un'interpretazione autentica della disposizione di cui al comma 734, articolo 1, della legge finanziaria per il 2007, in materia di divieto di nomina quale amministratore di enti, istituzioni, aziende pubbliche, società a totale o parziale capitale pubblico per i soggetti che, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbiano chiuso in perdita tre esercizi consecutivi.

Articolo 45

(Attuazione del federalismo)

L'articolo finanzia (con 3 milioni per il 2008 e 2009 e 1,2, milioni dal 2010) lo studio delle problematiche connesse all'effettiva attuazione della riforma federalista nel contesto finanziario.

Articolo 46

(Clausola di salvaguardia)

L'articolo 46 reca la clausola di salvaguardia per le Autonomie differenziate.

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1 *(Banda larga)*

1. Il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, individua un programma di interventi infrastrutturali nelle aree sottoutilizzate necessari per facilitare l'adeguamento delle reti di comunicazione elettronica pubbliche e private all'evoluzione tecnologica e alla fornitura dei servizi avanzati di informazione e di comunicazione del Paese. Nell'individuare le infrastrutture di cui al presente comma, il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico tra le aree del territorio nazionale. Il Governo individua e sottopone al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) per l'approvazione nel programma le risorse necessarie, che integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili. Al relativo finanziamento si provvede con una dotazione di 800 milioni di euro per il periodo 2007-2013 a valere sulle risorse del fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni.

2. La progettazione e la realizzazione delle infrastrutture di cui al comma 1 nelle aree sottoutilizzate possono avvenire mediante modalità di finanza di progetto ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Nell'ambito dei criteri di valutazione delle proposte o delle offerte deve essere indicata come prioritaria la condizione che i progetti, nelle soluzioni tecniche e di assetto imprenditoriale, contribuiscano allo sviluppo di un sistema di reti aperto alla

concorrenza, nel rispetto dei principi e delle norme comunitarie.

3. A valere sul fondo di cui al comma 1 sono finanziati gli interventi che, nelle aree sottoutilizzate, incentivino la razionalizzazione dell'uso dello spettro radio al fine di favorire l'accesso radio a larghissima banda e la completa digitalizzazione delle reti di diffusione, a tal fine prevedendo il sostegno ad interventi di ristrutturazione dei sistemi di trasmissione e collegamento anche utilizzati dalle amministrazioni civili e militari dello Stato, favorendo altresì la liberazione delle bande di frequenza utili ai sistemi avanzati di comunicazione.

4. È attribuito al Ministero dello sviluppo economico il coordinamento dei progetti di cui al comma 2 anche attraverso la previsione della stipulazione di accordi di programma con le regioni interessate. Il Ministero dello sviluppo economico, nell'esercizio della sua funzione di coordinamento, si avvale del parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che è rilasciato avuto riguardo al rispetto degli obiettivi di cui al medesimo comma 2 e degli articoli 4 e 13 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259.

5. All'articolo 2 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«15-bis. Per gli interventi di installazione di reti e impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica, la profondità minima dei lavori di scavo, anche in deroga a quanto stabilito dalla normativa vigente, può essere ridotta

previo accordo con l'ente proprietario della strada».

6. All'articolo 231, comma 3, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, il primo periodo è sostituito dal seguente: «In deroga a quanto previsto dal capo I del titolo II, si applicano le disposizioni di cui al capo V del titolo II del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al

decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni».

7. Le disposizioni dell'articolo 2-bis, comma 13, del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, si applicano anche alle innovazioni condominiali relative ai lavori di ammodernamento necessari al passaggio dei cavi in fibra ottica.

L'articolo 1 reca norme volte alla realizzazione delle infrastrutture necessarie all'adeguamento delle reti di comunicazioni elettronica nelle aree sottoutilizzate; nonché circa la profondità degli scavi per l'installazione delle reti di telecomunicazione in fibra ottica e circa il *quorum* delle delibere condominiali per l'installazione delle medesime reti.

Il comma 1 stabilisce che il Governo – nel rispetto delle competenze regionali e previa approvazione del CIPE - definisca un programma nel quale siano indicati gli interventi necessari alla realizzazione delle infrastrutture necessarie all'adeguamento delle reti di comunicazione elettronica nelle aree sottoutilizzate. È, altresì, disposta una dotazione di 800 milioni per il periodo 2007-2013, a valere sulle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate.

Il Fondo, istituito dall'articolo 61 della legge finanziaria per il 2003, è destinato, fra l'altro, al finanziamento degli interventi attuativi del Programma per lo sviluppo della larga banda nel Mezzogiorno da parte dell'ex-ministero delle comunicazioni (soppresso e confluito nel Ministero dello sviluppo economico) per il tramite della Società infrastrutture e telecomunicazioni per l'Italia s.p.a (Infratel Italia). Il programma, approvato con delibera CIPE n. 83/03 del 13 novembre 2003 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 48 del 27 febbraio 2004) è stato esteso in tutte le aree sottoutilizzate, dall'articolo 7, del decreto-legge 35/2005². Con la legge finanziaria 2007 sono state incrementate le risorse assegnate a tale Fondo nella misura di 10 milioni di euro per gli anni 2007, 2008 e 2009, e si è prevista l'attribuzione di ulteriori 50 milioni - sulla base di un'apposita delibera del CIPE - a beneficio dell'ex-ministero delle comunicazioni, destinati a sostenere nuovi processi di realizzazione delle infrastrutture per la larga banda e di completare il suddetto Programma per lo sviluppo della larga banda nel Mezzogiorno. Anche nella legge finanziaria per il 2008 (articolo 2, comma 299) è stato disposto un incremento, pari a 50 milioni di euro per il 2008, della dotazione del Fondo, al fine di sostenere nuovi processi di realizzazione delle infrastrutture per la larga banda sul territorio nazionale.

² Decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale".

Il divario tecnologico differenziale (*digital divide*) nelle comunicazioni elettroniche è convenzionalmente rappresentato da intervalli di generazioni tecnologiche avuto riguardo alla capacità delle reti:

- ADSL fino a 2 Mb/s;
- ADSL fino a 7 Mb/s;
- banda larga fino a 20 Mb/s;
- fibra ottica nelle case (NGN *new generation network*) con capacità fino a 100 Mb/s.

Il comma 2 contiene una prima disposizione di carattere meramente enunciativo, prevedendo, come già è nella vigente legislazione, che la progettazione e la realizzazione delle infrastrutture di cui al comma 1 nelle aree sottoutilizzate, possono avvenire mediante finanza di progetto ai sensi del codice dei contratti pubblici³.

La legislazione in materia di finanza di progetto è contenuta negli articoli 152-160-*bis* del codice, nel testo come modificato dal terzo decreto correttivo⁴.

Il nuovo testo dell'articolo 153 del codice tiene conto delle osservazioni della Commissione europea, nonché dell'esigenza generale di semplificazione della procedura, sulla scorta delle segnalazioni degli operatori del settore che hanno denunciato a più riprese la farraginosità della stessa. Il diritto di prelazione, soppresso con il secondo decreto legislativo correttivo (113/2007) è stato reintrodotta, limitatamente ad alcune ipotesi procedurali. Le modifiche prevedono diverse procedure utilizzabili al fine di dare attuazione all'istituto della finanza di progetto con il sistema del promotore, che possono essere attivate sia ad iniziativa dell'Amministrazione, mediante la pubblicazione di un bando, sia ad iniziativa di soggetti privati, mediante la formulazione di una proposta rivolta all'amministrazione aggiudicatrice.

La nuova norma prevede, per quanto riguarda la finanza di progetto attivata ad iniziativa dell'amministrazione, due procedure alternative. Con la prima, disciplinata ai commi da 1 a 14, si perviene all'individuazione del concessionario mediante un'unica gara. L'amministrazione pubblica un bando di gara per l'individuazione del promotore, mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara lo studio di fattibilità. Alla gara sono ammessi i soggetti in possesso dei requisiti previsti dal regolamento per il concessionario, anche associando o consorziando altri soggetti, fermi restando i requisiti generali di cui all'articolo 38 del codice. Le offerte devono contenere un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato da una banca. A seguito della gara, l'amministrazione nomina promotore il soggetto che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa e procede all'approvazione del progetto preliminare offerto dal promotore. Se il progetto necessita di modifiche, spetta al promotore procedere alle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'approvazione del progetto. Il promotore, ove accetti le

³ Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".

⁴ Decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 "Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62".

eventuali modifiche progettuali ritenute necessarie dall'amministrazione, stipula il contratto di affidamento della concessione; se non accetta le modifiche, l'amministrazione può aggiudicare la concessione, mediante scorrimento della graduatoria, al primo soggetto che accetta le modifiche progettuali alle stesse condizioni proposte al promotore, rimanendo quest'ultimo titolare del diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta.

La seconda procedura, adottabile in alternativa alla precedente, disciplinata al comma 15, prevede che l'amministrazione individua il concessionario mediante l'espletamento di due distinte procedure selettive, di cui, la prima, è volta esclusivamente all'individuazione del promotore dal quale acquisire il progetto preliminare, e la successiva è volta all'individuazione dell'affidatario della concessione, con diritto di prelazione del promotore. Nel caso in cui sia seguita tale procedura, il bando, oltre ai contenuti già esposti, dovrà indicare espressamente che la gara non comporterà l'aggiudicazione al promotore prescelto, ma l'attribuzione allo stesso del diritto di essere preferito al migliore offerente individuato con successiva procedura selettiva. A seguito della prima gara l'amministrazione procede all'approvazione del progetto preliminare offerto dal promotore e indice una nuova procedura selettiva, ponendo a base di gara il progetto preliminare offerto dal promotore. Dopo l'esperimento di quest'ultima gara interviene il diritto di prelazione in capo al promotore, che ha il diritto ad essere preferito al migliore offerente individuato in gara, nel caso in cui intenda adeguare la propria offerta a quella risultata economicamente più vantaggiosa.

La nuova norma, al comma 16, prevede che la procedura di realizzazione dei lavori pubblici con il sistema della finanza di progetto, possa essere avviata anche ad iniziativa del soggetto privato, in caso di mancata pubblicazione, da parte dell'amministrazione, entro sei mesi dalla approvazione dell'elenco annuale dei lavori pubblici, del bando per l'individuazione del promotore.

Secondo la procedura disciplinata nei commi da 16, 17 e 18, i privati, decorso il termine di sei mesi del bando, entro i successivi quattro mesi, possono presentare una proposta, contenente il progetto preliminare. L'amministrazione, entro 30 giorni dalla scadenza del termine per la ricezione delle proposte, anche qualora sia pervenuta una sola proposta, pubblica un avviso contenente i criteri di valutazione delle proposte stesse sotto il profilo del pubblico interesse. A seguito dell'avviso, entro novanta giorni dalla pubblicazione dello stesso, sia nuovi soggetti privati che i soggetti che hanno già presentato le proposte possono presentare eventuali proposte alla luce dei criteri indicati nell'avviso; le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute ad esaminare dette proposte, unitamente alle proposte già presentate e non rielaborate, entro sei mesi dalla scadenza di detto termine. Le amministrazioni aggiudicatrici, verificato preliminarmente il possesso dei requisiti, individuano la proposta ritenuta di pubblico interesse. L'esame delle proposte pervenute si conclude con l'individuazione delle proposte ritenute di pubblico interesse, previa verifica del possesso dei requisiti in capo al proponente. L'amministrazione, relativamente alle singole proposte valutate di pubblico interesse, può indire, se il progetto preliminare necessita di modifiche, un dialogo competitivo ponendo a base di esso il progetto preliminare e la proposta; invece, nel caso in cui il progetto preliminare non necessiti di modifiche, può invece alternativamente indire una concessione ai sensi dell'articolo 143, invitando alla gara il promotore, ovvero una procedura selettiva ai sensi del comma 15, con il diritto di prelazione per il promotore.

Se il promotore non partecipa alle gare, l'amministrazione aggiudicatrice incamera la garanzia di cui all'articolo 75. Se il promotore non risulta aggiudicatario nella procedura di dialogo competitivo ha diritto al rimborso, con onere a carico dell'affidatario, delle spese sostenute; se non risulta aggiudicatario nelle altre due procedure, il promotore può esercitare il diritto di prelazione.

Il comma 19 prevede che, relativamente ai lavori non presenti negli strumenti di programmazione approvati, i privati possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici, a mezzo di studi di fattibilità, proposte relative alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità che l'amministrazione può adottare, nell'ambito dei propri programmi, ove ritenuti di pubblico interesse, senza che ciò comporti alcun diritto del proponente al compenso per le prestazioni compiute o alla realizzazione dei lavori, né alla gestione dei relativi servizi. Il comma 20 individua gli altri soggetti che, oltre a quelli indicati nel comma 19, possono presentare le proposte di cui al comma 19. Il comma 21, infine, prevede la possibilità per i soggetti che hanno presentato le proposte ai sensi dei commi 16, 19 e 20 di recedere dalla composizione dei proponenti fino alla pubblicazione del bando di gara, senza che sia inficiata la validità della proposta purché tale recesso non faccia venir meno la presenza dei requisiti per la qualificazione, e ferma restando l'esclusione in caso di mancanza dei requisiti in capo a singoli soggetti.

Il secondo periodo del comma 2, del disegno di legge oggetto della presente scheda di lettura, introduce un criterio preferenziale di valutazione delle proposte e delle offerte da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, nell'ambito della descritta procedura di finanza di progetto. Viene, quindi, disposto che, nell'ambito dei criteri di valutazione delle proposte o delle offerte va indicata come prioritaria la condizione che i progetti nelle soluzioni tecniche e di assetto imprenditoriale contribuiscano allo sviluppo di un sistema di reti aperto alla concorrenza nel rispetto dei principi e delle norme comunitarie.

L'articolo 2 del decreto legge 112/2008⁵ (oggetto di modifiche da parte del comma 5 dell'articolo in esame) ha introdotto la procedura della denuncia di inizio attività (DIA) per la realizzazione dei lavori necessari alla installazione delle reti di comunicazione in fibra ottica.

Il comma 3 introduce un criterio, peraltro non preferenziale, per l'individuazione e il finanziamento degli interventi a valere sul fondo di cui al comma 1; quelli che, nelle aree sottoutilizzate, incentivino:

- la razionalizzazione dell'uso dello spettro radio al fine di favorire:
 - l'accesso radio a larghissima banda;
 - la completa digitalizzazione delle reti di diffusione;
- a tal fine:

⁵ Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

- prevedendo il sostegno ad interventi di ristrutturazione dei sistemi di trasmissione e collegamento anche utilizzati dalle amministrazioni civili e militari dello Stato;
- favorendo altresì la liberazione delle bande di frequenza utili ai sistemi avanzati di comunicazione.

Il comma 4 attribuisce al Ministero dello sviluppo economico il coordinamento dei progetti di cui al comma 2, anche attraverso la previsione di stipulazioni di accordi di programma con le regioni interessate.

Il Ministero dello sviluppo economico nella sua funzione di coordinamento si avvale del parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che viene rilasciato avuto riguardo al rispetto degli obiettivi di cui al comma 2 e degli articoli 4 e 13 del codice delle comunicazioni elettroniche⁶.

L'articolo 4 del codice enuncia gli obiettivi generali della disciplina di reti e servizi di comunicazione elettronica (libertà e segretezza delle comunicazioni; libertà di iniziativa economica). L'articolo 13 indica gli obiettivi e principi dell'attività di regolamentazione da parte del Ministero dello sviluppo economico e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (neutralità tecnologica, nel rispetto dei principi di garanzia della concorrenza e non discriminazione tra imprese).

Il comma 5 modifica l'articolo 2 del citato decreto-legge 112/2008 aggiungendovi un nuovo comma 15-*bis*, con il quale è disposto che, per gli interventi di installazione di reti ed impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica, la profondità minima dei lavori di scavo, anche in deroga a quanto stabilito dalla normativa vigente, può essere ridotta previo accordo con l'ente proprietario della strada.

Il regolamento di esecuzione del codice della strada⁷ prevede (articolo 66, comma 3) che la profondità, rispetto al piano stradale, dell'estradosso dei manufatti protettivi degli attraversamenti in sotterraneo deve essere previamente approvata dall'ente proprietario della strada in relazione alla condizione morfologica dei terreni e delle condizioni di traffico; la profondità minima misurata dal piano viabile di rotolamento non può essere inferiore a 1 m.

L'articolo 2, citato decreto-legge 112/2008, introduce norme per agevolare i lavori di infrastrutturazione nel settore delle comunicazioni elettroniche.

A tal fine, il comma 1 prevede che l'installazione di reti e impianti in fibra ottica sono realizzabili con la procedura della denuncia di inizio attività (DIA). Ai sensi dell'articolo 22 del DPR 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico in materia di edilizia), sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi non subordinati al permesso di costruire (di cui all'articolo 10 dello stesso DPR 380), e non rientranti nella categoria dell'attività edilizia libera (di cui all'articolo 6 del DPR), purché conformi alle

⁶ Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 "Codice delle comunicazioni elettroniche".

⁷ D.P.R. 16-12-1992 n. 495 "Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada".

previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

La vigente normativa in materia di infrastrutture per la comunicazione elettronica è dettata dal decreto legislativo n. 259 del 2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche). In particolare, l'articolo 87 prevede che per l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici e la modifica delle caratteristiche di emissione di questi ultimi e, in specie, l'installazione di torri, di tralicci, di impianti radio-trasmittenti, di ripetitori di servizi di comunicazione elettronica, di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche mobili GSM/UMTS, per reti di diffusione, distribuzione e contribuzione dedicate alla televisione digitale terrestre, per reti a radiofrequenza dedicate alle emergenze sanitarie ed alla protezione civile, deve essere presentata domanda all'Ente locale competente, previo accertamento - demandato all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente - circa i limiti di esposizione e i valori di attenzione. Salvo che un'amministrazione interessata abbia espresso dissenso, con conseguente convocazione di una conferenza di servizi, l'istanza si intende accolta qualora, entro novanta giorni dalla presentazione, non sia stato comunicato un provvedimento di diniego. I lavori devono essere realizzati entro dodici mesi dalla data del provvedimento di autorizzazione.

L'articolo 88 dello stesso d.lgs. n. 259/2003 dispone che, qualora l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica presupponga la realizzazione di opere civili o, comunque, l'effettuazione di scavi e l'occupazione di suolo pubblico, i soggetti interessati sono tenuti a presentare apposita istanza conforme ai modelli predisposti dagli Enti locali. Trascorso il termine di novanta giorni dalla presentazione della domanda, senza che l'Amministrazione abbia concluso il procedimento con un provvedimento espresso ovvero abbia indetto un'apposita conferenza di servizi, la domanda si intende accolta. Nel caso di attraversamenti di strade e comunque di lavori di scavo di lunghezza inferiore ai duecento metri, il termine è ridotto a trenta giorni.

L'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 112/2008, prevede che l'operatore della comunicazione può utilizzare senza oneri le infrastrutture civili esistenti, ove di proprietà pubblica o in regime di concessione pubblica. Se dalla esecuzione dell'opera possano derivare pregiudizi alle infrastrutture interessate, le parti concordano un equo indennizzo, senza determinare ritardi nella prosecuzione dei lavori,

Con riferimento a tali fattispecie, il comma 3 fa salvo il potere di regolamentazione riconosciuto all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dall'articolo 89, comma 1, del citato d.lgs. n. 259/2003. Tale norma prevede che, quando un operatore che fornisce reti di comunicazione elettronica ha il diritto di installare infrastrutture su proprietà pubbliche o private ovvero al di sopra o al di sotto di esse, in base alle disposizioni in materia di limitazioni legali della proprietà, servitù ed espropriazione previste dallo stesso decreto, l'Autorità, anche mediante l'adozione di specifici regolamenti, incoraggia la cessione o la condivisione di tali infrastrutture o proprietà.

In ordine alle procedure connesse ai lavori di cui all'articolo 2 del decreto-legge 112/2008, il comma 4 prevede che l'operatore della comunicazione debba presentare la denuncia, almeno trenta giorni prima dell'inizio dei lavori, allo sportello unico dell'amministrazione competente per territorio, corredandola con una relazione ed elaborati che attestino la conformità del progetto alla normativa vigente, e che precisino le infrastrutture civili di cui intenda avvalersi secondo quanto previsto dal comma 2.

Il successivo comma 5 prevede che le infrastrutture destinate alle comunicazioni in fibra ottica siano assimilate alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 16,

comma 7, del citato DPR n. 380/2001. Tale l'articolo 16 prevede, al comma 1, che il rilascio del permesso di costruire comporti la corresponsione di un contributo, commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione, incidenza che, ai sensi del comma 4, viene stabilita con deliberazione del consiglio comunale. Il comma 7 specifica che gli oneri di urbanizzazione primaria sono relativi ai seguenti interventi: strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione.

Il comma 6 prevede un termine massimo di efficacia di tre anni per la denuncia di inizio attività e pone a carico dell'interessato l'onere di comunicare allo sportello unico la data di ultimazione dei lavori.

I commi 7 e 8 regolano le ipotesi in cui l'immobile interessato dall'intervento sia sottoposto a vincolo. Ove la tutela del bene spetti all'amministrazione comunale, dispone che il termine di trenta giorni (di cui al comma 4) decorra dalla data di rilascio dell'assenso; se tale atto non sia favorevole, la denuncia resta priva di efficacia. Se la competenza circa la tutela dell'immobile appartenga a soggetto diverso dall'amministrazione comunale, e se il parere di tale ente non sia stato allegato alla denuncia di inizio attività, deve essere convocata una conferenza di servizi, ai sensi della legge n. 241/1990. Il termine di trenta giorni decorre in questo caso dall'esito della conferenza; se tale esito non è favorevole, la denuncia resta priva di efficacia.

Si ricorda che la procedura ora illustrata ricalca quanto previsto dall'articolo 23 del citato DPR n. 380/2001, il quale, nel disciplinare in via generale la procedura della denuncia di inizio attività, prevede appunto che, ove sia necessario acquisire atti di assenso di altre amministrazioni, l'ufficio comunale competente debba convocare un'apposita conferenza di servizi.

Il comma 9 precisa che la sussistenza del titolo che legittima l'operatore ad effettuare i lavori è provata dalla copia della denuncia, da cui risulti la data di ricevimento della stessa, e i relativi allegati.

Il comma 10 regola le ipotesi che possono dare luogo ad un diniego dell'intervento. A tal fine, si prevede che il dirigente del competente ufficio comunale, ove verifichi l'assenza delle condizioni legittimanti, ovvero l'esistenza di ragioni ostative di sicurezza, incolumità pubblica o salute, comunica all'interessato l'ordine motivato di non procedere ai lavori ed indica le modifiche necessarie per ottenere l'assenso dell'amministrazione. La denuncia di inizio attività può essere successivamente ripresentata, con le conseguenti modificazioni.

Il comma 11 dispone che l'operatore, decorso il termine di trenta giorni previsto dal comma 4, debba comunicare al comune l'inizio effettivo dei lavori.

Al termine dell'intervento, il comma 12 prevede che il progettista – o un tecnico qualificato – provveda al rilascio del certificato di collaudo, che va presentato allo sportello unico.

Il comma 13 fa rinvio, per gli aspetti non regolamentati, all'articolo 23 del DPR n. 380/2001, che disciplina in via generale la procedura della DIA per le opere edilizie, ovvero, nonché il regime sanzionatorio previsto dal medesimo decreto, potendosi anche applicare, se ritenute più favorevoli dal richiedente, le disposizioni di cui all'articolo 45 dello stesso DPR, che regola la sospensione dell'azione penale per violazioni edilizie in pendenza di procedure di sanatoria amministrativa.

DI particolare rilievo è la previsione di cui al comma 14, il quale stabilisce che i soggetti pubblici non possano opporsi alla installazione nelle loro proprietà di reti e impianti per la comunicazione elettronica in fibra ottica, a meno che si tratti di beni

appartenenti al patrimonio indisponibile di Stato, province o comuni, ovvero che l'attività possa arrecare turbamento al pubblico servizio. Sono comunque fatte salve le previsioni di cui agli articoli 90 e 91 del d.lgs. n. 259/2003. L'articolo 90 regola le ipotesi di procedura di esproprio per la realizzazione di impianti di comunicazione elettronica ad uso pubblico, o dichiarati di pubblica utilità con decreto del Ministero delle comunicazioni. L'articolo 91 individua specifiche limitazioni legali alla proprietà – pubblica o privata - dei beni immobili, interessati dalla realizzazione delle opere e degli impianti di cui all'articolo 90.

Il comma 15 prevede l'applicazione degli articoli 90 e 91 del d.lgs. n. 259/2003 - ora illustrati – anche quando le opere per la realizzazione di impianti di comunicazione in fibra ottica interessino immobili di proprietà privata.

Il comma 6 sostituisce il primo periodo del comma 2, dell'articolo 231, comma 3, del codice della strada⁸ ove è disposto che, in deroga a quanto previsto dal capo I del titolo II, del medesimo codice (costruzione e tutela delle strade ed aree pubbliche) si applicano le disposizioni:

- di cui al libro quarto, titolo I, capo VI (Limitazioni legali - Servitù - Espropriazioni) del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, approvato con D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156;
- di cui alla L. 24 gennaio 1978, n. 27 (Modifiche al sistema sanzionatorio in materia di tasse automobilistiche).

Il nuovo testo sostituisce la normativa speciale che si applica alle reti ed impianti di telecomunicazioni, individuandola, anziché nel citato testo unico 156/1973, nel capo V (disposizioni relative a reti ed impianti) del titolo II (Reti e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico) del codice delle comunicazioni elettroniche⁹ ove sono disciplinate: le procedure autorizzatorie per la realizzazione delle reti (opere civili, scavi ed occupazione di suolo pubblico) e la ubicazione delle infrastrutture.

Si osserva che la modifica elimina anche il riferimento alla legge 27/1978 che riguarda il sistema sanzionatorio in materia di tasse automobilistiche.

Il comma 7 estende l'applicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 2-bis, comma 13, del decreto-legge 5/2001¹⁰ anche alle innovazioni condominiali relative ai lavori di ammodernamento necessari al passaggio dei cavi in fibra ottica.

La richiamata norma dispone che, al fine di favorire lo sviluppo e la diffusione delle nuove tecnologie di radiodiffusione da satellite (parabole satellitari) le opere di installazione di nuovi impianti sono innovazioni necessarie ai sensi dell'articolo 1120, primo comma, del codice civile; per l'approvazione delle relative deliberazioni si

⁸ Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo codice della strada".

⁹ Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 "Codice delle comunicazioni elettroniche".

¹⁰ Decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5 "Disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi".

applica l'articolo 1136, terzo comma, dello stesso codice (numero di voti che rappresenti il terzo dei partecipanti al condominio e almeno un terzo del valore dell'edificio); le predette disposizioni non costituiscono titolo per il riconoscimento di benefici fiscali.

Articolo 2 *(Centrali di committenza)*

1. All'articolo 33 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«3-*bis*. Al fine di assicurare più effettivi e penetranti strumenti di controllo a tutela della trasparenza e della legalità dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, le amministrazioni regionali e la società CONSIP Spa possono svolgere, per conto e su richiesta degli enti locali siti nei relativi territori, diversi dai comuni metropolitani, le attività di centrali di committenza, anche avvalendosi delle province, dei provveditorati alle opere pubbliche e della collaborazione delle prefetture-uffici territoriali del Governo. Resta ferma, per gli enti locali diversi dai comuni metropolitani, la facoltà di costituire centrali di committenza associandosi o consorziandosi, ai sensi del comma 1.

3-*ter*. I soggetti che fungono da centrali di committenza ai sensi del comma 3-*bis* e l'Osservatorio predispongono capitolati prestazionali e prezzari di riferimento per prestazioni standardizzate o comunque comparabili, nell'osservanza dei valori espressi nelle convenzioni stipulate dalla società CONSIP Spa ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e dei relativi parametri di qualità-prezzo, nonché sulla base della media dei prezzi praticati alle amministrazioni aggiudicatrici negli ultimi tre anni, ridotti del 5 per cento. Dei capitolati prestazionali e dei prezzari così rilevati è data evidenza pubblica mediante pubblicazione nel sito internet

istituzionale della società CONSIP Spa ovvero di ciascuna centrale di committenza e nel sito dell'Osservatorio.

3-*quater*. I contratti di lavori, servizi o forniture per gli enti locali che si avvalgono delle procedure di cui al comma 3-*bis* sono stipulati prendendo a riferimento i prezzari di cui al comma 3-*ter*. Nel caso in cui, a seguito delle procedure di affidamento, il corrispettivo di ciascun contratto sia inferiore rispetto a quello determinato ai sensi del comma 3-*ter*, un importo non superiore alla differenza tra il prezzo di riferimento determinato ai sensi del comma 3-*ter* e il minore corrispettivo pagato dall'amministrazione per effetto del ricorso alle procedure di cui al comma 3-*bis* può essere ripartito, in misura convenzionalmente pattuita, tra l'ente locale interessato e la società CONSIP Spa ovvero la centrale di committenza, per essere destinato alla copertura delle spese necessarie ad assicurare il rispetto degli obblighi di pubblicità delle procedure, nonché a finalità di incentivazione e di miglioramento degli interventi di vigilanza e di controllo di cui al comma 5 dell'articolo 6 sui contratti di cui al presente articolo, anche nella relativa fase di esecuzione.

3-*quinqüies*. Gli enti locali che si avvalgono delle centrali di committenza e le centrali di committenza di cui al presente articolo non sono tenuti al pagamento del contributo previsto ai sensi dell'articolo 1, comma 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni.

3-*sexies*. In sede di programmazione degli interventi infrastrutturali a carico del bilancio dello Stato, ai fini della

ripartizione degli stessi su scala regionale, è assicurata una quota premiale delle relative risorse finanziarie in favore delle regioni che abbiano introdotto nella loro legislazione disposizioni volte a rendere effettivo il ricorso alle procedure gestite da centrali di committenza per gli enti locali siti all'interno del territorio regionale, in maniera tale da assicurare minori oneri in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, per effetto del ricorso alle procedure di cui al comma 3-*bis*, rispetto all'anno precedente. L'ammontare di tale quota premiale è stabilito annualmente con il Documento di programmazione economico-finanziaria.

3-*septies*. Le amministrazioni locali che non si avvalgono delle procedure di cui al comma 3-*bis* sono tenute a motivarne specificamente le ragioni tecniche e di opportunità economica, con obbligo di trasmissione degli atti alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. In tale caso, il contratto non può essere stipulato prima di trenta giorni dalla data di trasmissione degli atti ai competenti uffici della Corte dei conti.

3-*octies*. Nel caso di contratto stipulato dagli enti locali senza il ricorso alle procedure di cui al comma 3-*bis*, in mancanza di adeguata motivazione delle ragioni tecniche e di opportunità economica, ferma ogni eventuale ulteriore pretesa erariale, dell'eventuale maggiore corrispettivo pagato dall'amministrazione rispetto a quelli determinati ai sensi del comma 3-*ter* rispondono comunque, a titolo personale e solidale, il pubblico ufficiale che ha stipulato il contratto e i componenti degli organi deputati all'eventuale

approvazione o degli organi di controllo competenti secondo l'ordinamento delle singole amministrazioni, che non hanno rilevato preventivamente il fatto.

3-*novies*. In caso di mancato ricorso alle procedure di cui al comma 3-*bis*, i trasferimenti ordinari a carico del bilancio dello Stato sono stabilmente ridotti di un importo pari al maggiore onere sostenuto dalle amministrazioni rispetto a quanto sarebbe derivato dall'affidamento alle centrali di committenza, tenuto conto dei corrispettivi determinati ai sensi del comma 3-*ter*.

3-*decies*. Le amministrazioni locali che, per la realizzazione di opere pubbliche, non si avvalgono delle procedure di cui al comma 3-*bis* non possono fare ricorso, per il relativo finanziamento, all'imposta di scopo di cui all'articolo 1, commi 145 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Gli stessi enti non possono procedere a variazioni in aumento di aliquote di tributi e di imposte propri o di compartecipazione a tributi statali o regionali per i successivi cinque esercizi, né possono prevedere, per lo stesso periodo, aumenti degli oneri concessori per la realizzazione di attività edilizie o di altre tariffe locali.

3-*undecies*. Ai fini del concorso delle autonomie locali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica, al rispetto del patto di stabilità interno e alla realizzazione degli obblighi di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica, nonché al fine di realizzare le migliori condizioni per l'acquisizione di lavori, beni e servizi nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza, le disposizioni del presente articolo costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica».

L'articolo 2 riforma la disciplina sugli appalti pubblici e gli accordi quadro stipulati dalle centrali di committenza.

Il comma 1 inserisce dieci nuovi commi, dopo il comma 3, all'articolo 33 del codice dei contratti pubblici¹¹, relativamente alle procedure gestite dalle centrali di committenza regionali e da CONSIP spa, della cui qualificazione tecnica ed esperienza potranno avvalersi gli enti territoriali di minori dimensioni, con conseguenti contenimenti di costi da parte degli stessi enti.

Sono centrali di committenza le amministrazioni aggiudicatrici che acquistano forniture o servizi o aggiudicano appalti di lavori o accordi quadro di forniture e servizi per altre amministrazioni aggiudicatrici. Le centrali di committenza rappresentano, pertanto, uno strumento di centralizzazione degli acquisti in modo da evitare l'atomizzazione delle procedure ed ottenere, su acquisti di maggiori dimensioni, risparmi sia in termini di prezzi che di costi di gestione della procedura (per personale, pubblicazioni e contenzioso).

La centrale di committenza non rappresenta uno schema contrattuale bensì un modulo organizzativo attraverso il quale l'amministrazione gestisce una pluralità di commesse nell'interesse di diverse e molteplici amministrazioni aggiudicatrici. La caratteristica fondamentale della stipulazione di contratti per il tramite della centrale di committenza è quella evitare che i successivi contratti di acquisto di lavori, servizi o forniture siano assoggettati alle regole dell'evidenza pubblica, laddove tale regole siano state rispettate a monte dalla stessa centrale di committenza in sede di stipula della convenzione o accordo-quadro. In tal modo, una volta concluso il contratto tra la centrale di committenza e l'operatore privato, tutte le amministrazioni interessate potranno acquistare beni e servizi facendo ricorso all'operatore economico prescelto dalla centrale di committenza e nel rispetto delle condizioni stabilite senza rinnovo della gara pubblica .

Il primo modello di centrale di committenza, a livello nazionale, è nato verso la fine degli anni 2000 con la CONSIP S.p.A. (Concessionaria Servizi Informatici Pubblici) - organismo a struttura societaria interamente posseduto dal Ministero dell'Economia con il compito di stipulare convenzioni in base alle quali le imprese fornitrici si impegnano ad accettare ordinativi di fornitura fino alla concorrenza di un quantitativo di beni o di servizi predeterminato - ma già con la legge n. 388/2000 (finanziaria 2001) il disegno legislativo sulle centrali di committenza si è andato chiarificando nelle sue prospettive future che, come si vedrà, non saranno limitate alla sola CONSIP. L'art. 59 di tale legge ha affidato al Ministero dell'Economia il compito di promuovere aggregazioni di enti decentrati di spesa (indicando esplicitamente province, comuni, aziende sanitarie e ospedaliere, università) per l'elaborazione di strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto per specie merceologiche e l'eventuale stipula di convenzioni valevoli su parte del territorio nazionale.

Pertanto, con tale disposizione ha iniziato a delinarsi un sistema di centrali di committenza non delimitato alla sola CONSIP ma diffuso sul territorio, per settori amministrativi omogenei, in modo da perseguire una politica a tutto

¹¹ Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".

campo di centralizzazione degli acquisti. Questa nuova politica di razionalizzazione degli acquisti ha condotto, infatti, all'introduzione, da parte delle leggi finanziarie che si sono succedute negli ultimi anni, di nuovi strumenti di centralizzazione delle procedure di gara che operano a livello locale:

- A livello comunale, le aggregazioni di enti locali per gli acquisti di beni e servizi. L'art. 1, commi 157-160, della legge n. 266/2005 (finanziaria 2006) introduce la possibilità, per gli enti locali, di aggregarsi tra loro e funzionare come centrali di committenza, stipulando convenzioni aperte all'adesione di tutti gli enti aderenti all'aggregazione: si tratta della possibilità di creare delle CONSIP a livello locale. Resta naturalmente impregiudicata la possibilità per gli enti locali di aderire volontariamente alle convenzioni stipulate dalla CONSIP;
- A livello regionale, le centrali di committenza regionali. L'art 1, commi 455-457, della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) introduce la possibilità per le regioni, anche unitamente ad altre regioni, di costituire centrali di committenza ai sensi dell'art. 33 del Codice dei contratti pubblici, con il compito di stipulare convenzioni per acquisto di beni e servizi in favore di amministrazioni locali, ASL e tutte le altre amministrazioni con sede nel territorio (comma 455). Le centrali stipulano, per gli ambiti territoriali di competenza, convenzioni di cui all'art. 26, comma 1, della legge n. 488/1999 (comma 456). Viene previsto, infine, che le centrali regionali e la CONSIP formino un sistema a rete anche sotto il profilo delle risorse informatiche e viene attribuita alla Conferenza permanente Stato-Regioni il compito di definire i programmi di razionalizzazione della spesa pubblica e la verifica dei risultati (comma 457).

Appare, quindi, evidente che il concetto di centralizzazione degli acquisti si è andato nel tempo raffinando mediante l'introduzione di strumenti che operano a livello di singolo settore amministrativo (universitario, sanitario, scolastico e così via) o a livello locale (comunale e regionale), accanto alla CONSIP quale ente con vocazione universale e come tale non sempre adatto alle esigenze di amministrazioni sparse su un territorio geograficamente, socialmente e storicamente variegato come l'Italia, in modo da massimizzare l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa.

L'articolo in esame reca un'articolata disciplina delle centrali di committenza regionali e di CONSIP spa.

Il codice dei contratti pubblici ha trasposto nell'ordinamento nazionale (art. 3, comma 34 e art. 33) le disposizioni in materia di centrali di committenza previste dalla normativa europea (art. 1, par. 10 e art. 11 della direttiva 2004/18/CE e art. 1, par. 8 e art. 29 della direttiva 2004/17/CE). Tra gli aspetti di rilievo della direttiva 2004/18/CE va segnalata, quindi, l'introduzione di organismi creati per

centralizzare le committenze i quali, per essere definiti "centrali di committenza" ai sensi dell'art. 1, par. 10, devono soddisfare due condizioni:

- a) essere amministrazioni aggiudicatrici;
- b) acquistare forniture e servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici ovvero aggiudicare appalti pubblici o concludere accordi quadro di lavori, forniture, servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici.

Il ricorso a centri unici di imputazione di appalti non è un obbligo, ma è rimessa alla facoltà dei singoli Stati darvi attuazione nei loro ordinamenti (considerando n. 16).

Conseguentemente, ai sensi del citato art. 3, comma 34, del Codice dei contratti pubblici, la centrale di committenza è un'amministrazione aggiudicatrice che:

- acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori;
- aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori.

L'art. 33 prevede, quindi, che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori possono acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso a centrali di committenza, anche associandosi o consorziandosi e che tali centrali sono tenute all'osservanza del codice .

Il comma 3-bis dispone che le amministrazioni regionali e CONSIP spa, al fine di assicurare più effettivi e penetranti strumenti di controllo a tutela della trasparenza e della legalità dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, le possono svolgere le attività di centrali di committenza, per conto e su richiesta degli enti locali siti nei relativi territori, diversi dai comuni metropolitani, anche avvalendosi delle province, dei provveditorati alle opere pubbliche e della collaborazione delle prefetture-uffici territoriali del Governo.

Si osserva che, rispetto alle analoghe disposizioni previste per le centrali di committenza regionali dall'art. 1, commi 455-457, della legge n. 296/2006 (vedi infra) quelle recate dal comma in esame prevedono la possibilità di fare ricorso alle province, ai provveditorati alle opere pubbliche ed alla collaborazione delle prefetture-uffici territoriali del Governo.

Resta ferma, per gli enti locali diversi dai comuni metropolitani, la facoltà di costituire centrali di committenza associandosi o consorziandosi, ai sensi del comma 1 dello stesso art. 33.

Il comma 3-ter dispone che le amministrazioni regionali (o chi per loro ai sensi del comma precedente) ovvero CONSIP spa, che fungono da centrali di committenza, nonché l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, sono tenuti a predisporre capitolati prestazionali e prezzari di riferimento per prestazioni standardizzate o comunque comparabili, anche sulla

base dei valori espressi nelle convenzioni stipulate da CONSIP spa, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 488/1999 (vedi infra) e dei relativi parametri qualità-prezzo, nonché della media dei prezzi praticati alle amministrazioni aggiudicatrici negli ultimi tre anni, ridotti del 5 per cento.

Successivamente i capitolati prestazionali ed i prezziari dovranno essere adeguatamente pubblicizzati, attraverso la pubblicazione sul sito internet istituzionale di ciascuna centrale di committenza, di CONSIP spa e sul sito dell'Osservatorio.

Il comma 3-quater stabilisce che i contratti di lavori, servizi o forniture per gli enti locali che si avvalgono delle centrali di committenza vengano stipulati prendendo a riferimento i prezziari predisposti al comma precedente.

Qualora, a seguito delle procedure di affidamento, il corrispettivo di ciascun contratto sia inferiore a quello determinato ai sensi del comma 3-ter, un importo non superiore alla differenza tra il prezzo di riferimento determinato ai sensi del comma 3-ter e il minore corrispettivo pagato dall'amministrazione derivante dal ricorso alle centrali di committenza può essere ripartito, in misura convenzionalmente pattuita, tra l'ente locale interessato e CONSIP spa, ovvero con la centrale di committenza, per essere destinato alla copertura delle spese necessarie ad assicurare il rispetto degli obblighi di pubblicità delle procedure, nonché a finalità di incentivazione e di miglioramento degli interventi di vigilanza e di controllo esercitati - dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 6, comma 5, del codice - sui contratti di cui al presente articolo, anche nella relativa fase di esecuzione.

Il comma 3-quinquies prevede che gli enti locali che si avvalgono delle centrali di committenza e le centrali di committenza di cui all'articolo in esame, non siano tenuti al pagamento del contributo previsto ai sensi dell'art. 1, comma 67, della legge finanziaria 2006 (266/2005).

La richiamata norma dispone che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (ora Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), ai fini della copertura dei costi relativi al proprio funzionamento, determini annualmente l'ammontare del contributo dovuto dai soggetti, pubblici e privati, sottoposti alla sua vigilanza, nonché le relative modalità di riscossione. Per l'anno 2008, l'entità della contribuzione è stata determinata con delibera del 24 gennaio 2008 .

Il comma 3-sexies dispone che, in sede di programmazione degli interventi infrastrutturali a carico del bilancio dello Stato, ai fini della ripartizione degli stessi su scala regionale, una quota premiale delle relative risorse finanziarie vada a quelle regioni che abbiano introdotto, nella loro legislazione, norme volte a rendere effettivo il ricorso alle procedure gestite da centrali di committenza per gli enti locali siti all'interno del territorio regionale, al fine di assicurare minori oneri in termini di fabbisogno e di indebitamento netto rispetto all'anno precedente. L'ammontare di tale quota premiale è stabilito annualmente con il Documento di programmazione economico-finanziaria.

Il comma 3-septies, invece, dispone un obbligo di motivazione – sia riguardo alle ragioni tecniche che a quelle di opportunità economica - da parte delle amministrazioni locali che non si avvalgono delle procedure gestite dalle centrali di committenza. E', inoltre, previsto un obbligo di trasmissione degli atti alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. In tale caso, il contratto non può essere stipulato prima di trenta giorni dalla data di trasmissione degli atti ai competenti uffici della Corte dei conti.

Il comma 3-octies disciplina l'eventualità di un contratto stipulato dagli enti locali senza il ricorso alle procedure con le centrali di committenza in mancanza di adeguata motivazione (delle ragioni tecniche e di opportunità economica). Ferma ogni eventuale ulteriore pretesa erariale e l'eventuale maggiore corrispettivo pagato dall'amministrazione rispetto a quelli determinati ai sensi del comma 3-ter, rispondono comunque, a titolo personale e solidale, il pubblico ufficiale che ha stipulato il contratto e i componenti degli organi deputati all'eventuale approvazione o degli organi di controllo competenti secondo l'ordinamento delle singole amministrazioni che non hanno rilevato preventivamente il fatto.

Il comma 3-novies dispone che, qualora non si faccia ricorso alle procedure con le centrali di committenza, i trasferimenti ordinari a carico del bilancio dello Stato sono stabilmente ridotti di un importo pari al maggiore onere sostenuto dalle amministrazioni rispetto a quanto sarebbe derivato dall'affidamento alle centrali di committenza, tenuto conto dei corrispettivi fissati ai sensi del comma 3-ter.

Il comma 3-decies dispone che le amministrazioni locali che, nella realizzazione di opere pubbliche, non si avvalgono delle procedure gestite dalle centrali di committenza non possono fare ricorso, per il relativo finanziamento, all'imposta di scopo di cui all'art. 1, commi 145-151, della legge finanziaria 2007 (296/2006).

La richiamata norma prevede la possibilità per i comuni di istituire, con regolamento, un'imposta di scopo per finanziare la realizzazione di opere pubbliche. In particolare, il comma 145 rimette ad un regolamento comunale, emanato ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. n. 446/1997, l'istituzione dell'imposta che deve essere destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di specifiche opere pubbliche, individuate dai comuni nello stesso regolamento e rientranti nelle tipologie individuate dal comma 149.

Lo stesso comma prevede che tali enti non possono procedere a variazioni in aumento di aliquote di tributi e di imposte propri o di compartecipazione a tributi statali o regionali per i successivi cinque esercizi, né prevedere, per lo stesso periodo, aumenti degli oneri concessori per la realizzazione di attività edilizie o di altre tariffe locali.

Il comma 3-undecies statuisce che le disposizioni dell'articolo in esame costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica.

Tale previsione appare volta a legittimare la competenza legislativa dello Stato, con specifico riferimento alle disposizioni che interessano le regioni e gli enti locali. Ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, il coordinamento della finanza pubblica è materia di legislazione concorrente. Anche l'articolo 119, comma secondo, della Costituzione prevede che le regioni e gli enti locali stabiliscano e applichino tributi ed entrate propri "secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Dal momento che si tratta di materia di legislazione concorrente, è riservata alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali.

Articolo 3

(Chiarezza dei testi normativi)

1. Ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indica espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate.

2. Ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, deve contestualmente indicare, in forma integrale ovvero in forma sintetica e di

chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.

3. Le disposizioni del presente articolo costituiscono principi generali per la chiarezza dei testi normativi e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito.

L'**articolo 3** reca la rubrica "Chiarezza dei testi normativi" e contiene, **nel testo licenziato dalla Camera**, tre commi:

- il **comma 1** dispone che ogni norma diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe deve indicare espressamente le norme oggetto di sostituzione, modifica, abrogazione o deroga;

- il **comma 2** stabilisce che le disposizioni legislative, di rango secondario e contenute in circolari che rinviano ad altre norme devono contestualmente indicare, in forma integrale ovvero in forma sintetica (*sembrerebbe questa la strada più percorribile, per evitare citazioni eccessivamente lunghe*) e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare;

- il **comma 3, introdotto dalla Camera**, qualifica le norme appena illustrate come "principi generali per la chiarezza dei testi normativi" e ne vieta deroghe o modificazioni o abrogazioni implicite.

Si innova così l'ordinamento, in quanto per la prima volta due principi attinenti alla formulazione tecnica dei testi legislativi (e non solo) trovano spazio in una fonte di rango primario a carattere generale.

Si rammenta che a livello legislativo sono presenti disposizioni attinenti alle fonti normative, mentre le regole di stesura tecnica dei testi (cosiddetto *drafting*) sono raccolte in tre circolari di identico contenuto emanate contemporaneamente dal Presidente del Consiglio e dai Presidenti delle due Camere il 20 aprile 2001.

Per quanto riguarda il livello legislativo, rilevano in particolare:

le disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile (cosiddette preleggi), che in due distinti capi trattano delle fonti del diritto e dell'applicazione della legge in generale;

gli articoli da 14 a 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, raccolti nel capo III dedicato alla potestà normativa del Governo. In particolare, vengono disciplinati, anche in attuazione della Costituzione, il potere delegato e la decretazione d'urgenza, nonché la potestà regolamentare del Governo;

i primi 7 articoli della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente, i quali pongono alcuni vincoli nell'esercizio della potestà normativa ed amministrativa in materia tributaria. In particolare l'articolo 3 della legge, limitatamente alle disposizioni di carattere tributario, già contiene – con qualche differenza – i principi disciplinati in via generale dall'articolo in commento.

In particolare, il comma 3 dispone che i “richiami di altre disposizioni contenuti nei provvedimenti normativi in materia tributaria si fanno indicando anche il contenuto sintetico della disposizione alla quale si intende fare rinvio” ed il comma 4 stabilisce che le “disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato”;

altre leggi che disciplinano – facendo sistema con specifiche norme dei regolamenti parlamentari – contenuti e procedure di leggi di particolare rilevanza e ad andamento ciclico, quali la legge finanziaria, la legge comunitaria e la legge di semplificazione (rispettivamente, si tratta delle leggi: 5 agosto 1978, n. 468, recante riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio; 4 febbraio 2005, n. 11, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari; 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa, con specifico riguardo all'articolo 20).

In sostanza, tali clausole - così come il comma 3 in esame - sono pressoché prive di efficacia giuridica ed hanno valore essenzialmente di auspicio, sì da far dubitare dell'opportunità del loro inserimento in un testo legislativo.

Per le leggi ordinarie che disciplinano l'esercizio della potestà legislativa si presenta il problema della loro equiparazione agli strumenti normativi che vanno a regolare: un'altra legge, essendo equiordinata, può derogare implicitamente alle norme sulla produzione legislativa. Il legislatore, conscio della questione, ha generalmente corredato le leggi sulla produzione di una clausola (anch'essa comunque derogabile implicitamente) volta a prevedere che le disposizioni di tali leggi possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali.

Le circolari sulla formulazione tecnica dei testi legislativi sono composte di 15 paragrafi contenenti regole e raccomandazioni: le regole hanno ovviamente un carattere precettivo superiore alle raccomandazioni, che si limitano ad indicare degli indirizzi. Il complesso delle regole e delle raccomandazioni è volto a garantire una migliore

redazione dei testi, sia dal punto di vista della redazione sia dal punto di vista del coordinamento con l'ordinamento vigente.

La disposizione in esame, dunque, stabilisce due principi generali per la chiarezza dei testi normativi, i quali non si inseriscono in un contesto normativo specificamente dedicato al tema della qualità redazionale delle leggi, ma confluiscono nel capo VI del disegno di legge, dedicato al vasto tema delle semplificazioni.

Articolo 4

(Misure per la semplificazione della gestione amministrativa e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari)

1. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro degli affari esteri e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro per la semplificazione normativa, sono disciplinati i procedimenti in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari di I categoria, di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, nell'osservanza dei principi di cui all'articolo 20, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché dei seguenti criteri:

a) semplificazione e accelerazione dei procedimenti relativi ai trasferimenti finanziari all'estero e alla loro gestione;

b) semplificazione e razionalizzazione della struttura e della gestione del

bilancio delle sedi all'estero, ai fini della razionalizzazione della spesa;
c) garanzia di opportune procedure di verifica e controllo delle attività svolte nell'ambito dell'autonomia gestionale e finanziaria di cui al presente comma, con particolare riferimento alla gestione contabile e delle risorse umane.

2. A decorrere dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari di cui al comma 1, sono abrogati:
a) il comma 15 dell'articolo 1 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80;

b) gli articoli 1, 3, 4, 8 e 9 del decreto legislativo 15 dicembre 2006, n. 307;
c) l'articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modificazioni;
d) i commi 1318, 1320 e 1321 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
e) il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2000, n. 120.

Il **comma 1** dispone che con regolamento di delegificazione, ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988¹², vengano disciplinati i procedimenti in materia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e consolari di categoria I. Tale regolamento viene emanato con DPR, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro degli affari esteri e del Ministro delle Finanze, di concerto con il Ministro per la

¹² Recante *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro per la semplificazione normativa.

Si ricorda che il decreto-legge n. 159 del 2007, al comma 2-*bis*, nel conferire l'autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e consolari di categoria I, aveva indicato, per la sua attuazione, lo strumento dei regolamenti di esecuzione di cui al comma 1 dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988. In particolare in base al citato comma 2-*bis*, in coerenza con quanto previsto dai processi di revisione organizzativa di cui alla lettera g) del comma 404 (art. 1) della legge finanziaria per il 2007, le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di I Categoria, onde assicurare al meglio il perseguimento dei propri compiti istituzionali, nonché allo scopo di razionalizzare la spesa, venivano dotati di autonomia gestionale e finanziaria. Tale obiettivo avrebbe dovuto essere attuato con l'emanazione di un regolamento ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamento di esecuzione).

*Pertanto, avendo il legislatore ritenuto che lo strumento dei regolamenti di esecuzione debba essere sostituito con quello dei regolamenti di delegificazione, si valuti l'opportunità di un migliore coordinamento con il citato comma 2-*bis*, alla luce anche delle considerazioni espresse dal Comitato per la legislazione della Camera, per il quale l'articolo in commento "modifica implicitamente l'articolo 18, comma 2-*bis* del decreto-legge n. 159 del 2007 che aveva invece demandato tale compito ai regolamenti di esecuzione", e stante l'inopportunità di modifiche implicite (cfr. del resto l'art. 3 del presente disegno di legge).*

Si ricorda che il comma 404 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, al fine di "razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei Ministeri" aveva disposto l'emanazione di regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*¹³ della legge n. 400 del 1988, fissando peraltro il termine del 30 aprile 2007.

Nell'indicare con maggiore dettaglio le finalità di tale opera di riorganizzazione la legge finanziaria precisava i seguenti punti:

- riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale, procedendo alla riduzione in misura non inferiore al 10 per cento di quelli di livello dirigenziale generale ed al 5 per cento di quelli di livello dirigenziale non generale (lettera a) del comma 404);

¹³ Il comma 4-*bis* in questione prevede che l'organizzazione e la disciplina degli uffici ministeriali siano determinate con regolamenti emanati ai sensi del precedente comma 2, ovvero mediante Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sentito il Consiglio di Stato. Tale modalità si applica ai regolamenti volti a disciplinare materie non coperte da riserva assoluta di legge in base alla Costituzione, e per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del governo, determinano le norme generali regolatrici e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti. Sempre il comma 4-*bis* specifica che i regolamenti in oggetto sono da emanare su proposta del Ministro competente, d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri e con il Ministro del Tesoro (attuale Ministro dell'economia e finanze), e devono tra l'altro procedere al riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri e i Sottosegretari, conferendo a detti uffici competenze di supporto dell'organo politico e di collegamento tra esso e l'Amministrazione.

- gestione unitaria del personale e dei servizi comuni anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica (lettera *b*) del comma 404);
- rideterminazione delle strutture periferiche (lettera *c*) del comma 404);
- riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo (lettera *d*) del comma 404);
- riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione (lettera *e*) del comma 404);
- riduzione delle dotazioni organiche in modo da assicurare che il personale utilizzato per funzioni di supporto (gestione delle risorse umane, sistemi informativi, servizi manutentivi e logistici, affari generali, provveditorati e contabilità) non ecceda comunque il 15 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione, mediante processi di riorganizzazione e di formazione e riconversione del personale addetto alle predette funzioni che consentano di ridurre il numero in misura non inferiore all'8 per cento all'anno fino al raggiungimento del limite predetto (lettera *f*) del comma 404).

Una specifica previsione era poi dedicata al Ministero degli Affari esteri. Infatti la lettera *g*) del comma 404 prescriveva l'”avvio della ristrutturazione” della rete diplomatica, consolare e degli istituti di cultura ed in particolare l'unificazione dei servizi contabili degli uffici della rete diplomatica aventi sede nella stessa città estera. A quest'ultimo proposito si precisava che le nuove norme dovessero prevedere che le funzioni delineate dagli articoli 3, 4 e 6 del regolamento di cui al DPR n. 120 del 2000 fossero svolte dal responsabile dell'ufficio unificato per conto di tutte le rappresentanze medesime.

Si ricorda che a norma dell'articolo 3 del DPR 120/2000 sono funzionari delegati presso gli uffici all'estero non più i soli capi degli uffici stessi, ma anche i funzionari amministrativi investiti delle funzioni di commissario amministrativo o commissario amministrativo aggiunto, seppure limitatamente alle spese di mantenimento e funzionamento degli uffici e alle spese per stipendi e indennità del personale, e comunque sotto indirizzo e vigilanza dei preposti agli uffici. In base all'articolo 4 la gestione delle risorse finanziarie assegnate compete a coloro che sono funzionari delegati ai sensi del precedente articolo 3. In particolare, l'articolo 4 riguarda le spese di mantenimento e funzionamento degli uffici, le risorse relative alle quali vengono determinate in base alla relazione previsionale predisposta annualmente, entro il mese di ottobre, dai titolari degli uffici, sentito il commissario amministrativo o il commissario amministrativo aggiunto. Le risorse stabilite vengono assegnate con decreto del dirigente preposto alla Direzione generale del personale e dell'amministrazione del Ministero degli affari esteri, che può con analogo strumento procedere anche ad integrazioni delle somme, in caso di esigenze nuove e inderogabili. La disponibilità dei fondi assegnati è assicurata con ordini di rimessa valutaria, come già previsto dall'art. 2 della legge 6 febbraio 1985, n. 15 “*Disciplina delle spese da effettuarsi all'estero dal Ministero degli Affari esteri*”. L'articolo 6 conferma il meccanismo degli ordini di rimessa anche per i fondi relativi alla terza categoria di spese degli uffici all'estero, ossia le retribuzioni e indennità del personale. L'articolo introduce altresì la possibilità di somministrazione di questa categoria di fondi mediante ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati a norma dell'art. 3.

Si ricorda che – in attuazione delle previsioni del comma 404 della legge finanziaria per il 2007 - è stato emanato il DPR 258 del 2007 che all’art. 12 – in particolare - delinea gli indirizzi e le finalità dell’avvio della ristrutturazione della rete diplomatica, consolare e degli istituti di cultura, previsto dall’art. 1, comma 404, lettera g) della legge n. 296 del 2006 (finanziaria 2007). Le disposizioni recate dall’art. 12 hanno valenza programmatica, mentre le misure attuative degli indirizzi di cui all’art. 12 andranno adottate attraverso specifici atti amministrativi.

Queste misure sono: l’accorpamento in missione diplomatica unificata di rappresentanze permanenti presso enti o organizzazioni internazionali aventi sede nella stessa città estera, l’accorpamento di uffici, l’istituzione di cancellerie consolari nelle ambasciate di riferimento e la modifica delle circoscrizioni consolari, la ristrutturazione della rete degli istituti di cultura anche in funzione della possibilità di ricondurne le attività all’interno di rappresentanze diplomatiche o uffici consolari nello Stato di accreditamento.

Si osserva che l’attribuzione di autonomia gestionale e finanziaria alle rappresentanze diplomatiche e agli uffici consolari, operata dal comma 2-bis del decreto legge 159 del 2007, non sembra rientrare fra le finalità perseguite dalla lettera g) del comma 404, che attengono piuttosto alla “avvio della ristrutturazione” della rete diplomatica, consolare e degli istituti di cultura ed in particolare all’unificazione dei servizi contabili degli uffici della rete diplomatica aventi sede nella stessa città estera (come infatti dispone lo schema di regolamento n. 180, citato). In tal senso si spiega l’espressione “in coerenza” contenuta nel citato art. 2-bis indicante una semplice compatibilità piuttosto che un vero e proprio nesso causale diretto.

L’articolo in esame provvede -in puntuale e non comune applicazione dell’art. 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988- ad indicare, allo stesso comma 1, le norme regolatrici della materia che il Governo deve osservare nell’esercizio della potestà regolamentare, nonché, al comma 2, le norme vigenti che verranno abrogate con effetto dall’entrata in vigore delle norme regolamentari.

In particolare le norme regolatrici determinate dal **comma 1** consistono nel rispetto dei principi di cui all’art. 20, comma 4 della legge n. 59 del 1997¹⁴ e di ulteriori criteri di semplificazione.

Si ricorda che i **principi** di cui all’art. 20, comma 4 della legge n. 59 del 1997 sono:

- a) semplificazione dei procedimenti amministrativi e di quelli connessi o strumentali, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici;
- b) riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti e uniformazione dei tempi di conclusione previsti per procedimenti tra loro analoghi;
- c) regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione;
- d) riduzione del numero di procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività;

¹⁴ Recante *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa* (cd. Bassanini 1).

e) semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili, anche mediante l'adozione di disposizioni che prevedano termini perentori, per le fasi di integrazione dell'efficacia e di controllo degli atti;

f) aggiornamento delle procedure, prevedendo la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa;

f-bis) generale possibilità di utilizzare, da parte delle amministrazioni e dei soggetti a queste equiparati, strumenti di diritto privato, salvo che nelle materie o nelle fattispecie nelle quali l'interesse pubblico non può essere perseguito senza l'esercizio di poteri autoritativi;

f-ter) conformazione ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nella ripartizione delle attribuzioni e competenze tra i diversi soggetti istituzionali, nella istituzione di sedi stabili di concertazione e nei rapporti tra i soggetti istituzionali ed i soggetti interessati, secondo i criteri dell'autonomia, della leale collaborazione, della responsabilità e della tutela dell'affidamento;

f-quater) riconduzione delle intese, degli accordi e degli atti equiparabili comunque denominati, nonché delle conferenze di servizi, previste dalle normative vigenti, aventi il carattere della ripetitività, ad uno o più schemi base o modelli di riferimento nei quali, siano stabilite le responsabilità, le modalità di attuazione e le conseguenze degli eventuali inadempimenti;

f-quinquies) avvalimento di uffici e strutture tecniche e amministrative pubbliche da parte di altre pubbliche amministrazioni, sulla base di accordi conclusi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

Tra le norme regolatrici della materia risultano ulteriori **criteri** di semplificazione consistenti in:

- a) semplificazione e accelerazione dei procedimenti relativi ai trasferimenti finanziari all'estero e alla loro gestione;
- b) semplificazione e razionalizzazione della struttura e della gestione del bilancio delle sedi all'estero, ai fini della razionalizzazione della spesa;
- c) garanzia di opportune procedure di verifica e controllo delle attività svolte nell'ambito dell'autonomia gestionale e finanziaria di cui al presente comma, con particolare riferimento alla gestione contabile delle risorse umane.

Il **comma 2** dispone che, all'entrata in vigore del regolamento di delegificazione, vengano abrogate le seguenti norme in materia di gestione amministrativa e contabile della rete all'estero, che in dettaglio riguardano:

- l'articolo 1, comma 15, del DL n. 35 del 2005¹⁵ secondo cui i funzionari delegati presso gli uffici all'estero possono effettuare trasferimenti tra le aperture di credito disposte in loro favore su capitoli relativi

¹⁵, Il DL recante *Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale* è stato convertito con modificazioni dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

all'acquisizione di beni e servizi nell'ambito dell'UPB «Uffici all'estero» dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri..

- gli articoli 1 (Finalità e ambito di applicazione), 3 (Spese degli uffici all'estero), 4 (Fluidità del flussi finanziari), 8 (Semplificazione delle comunicazioni contabili con gli uffici all'estero), 9 (Attuazione per via regolamentare) del decreto legislativo 15 dicembre 2006, n. 307, recante Riassetto normativo in materia di gestione amministrativa e contabile degli Uffici all'estero del Ministero degli affari esteri, a norma dell'articolo 4 della legge 28 novembre 2005, n. 246;
- l'articolo 75 del DPR n. 18 del 1967¹⁶ concernente funzionari direttivi amministrativi con funzioni amministrativo-contabili all'estero.
- l'articolo 1, commi 1318 (Istituzione di un fondo speciale presso rappresentanze diplomatiche e uffici consolari), 1320 (Finanziamento del Fondo speciale) e 1321 (Finanziamento e rendicontazione del Fondo) della legge finanziaria per il 2007);
- il regolamento di cui al DPR n. 120 del 2000¹⁷.

¹⁶ Recante *Ordinamento dell'amministrazione degli Affari esteri*.

¹⁷ Recante *Norme per la semplificazione del procedimento per l'erogazione e la rendicontazione della spesa da parte dei funzionari delegati operanti presso le rappresentanze all'estero a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge n. 59 del 1997*.

Articolo 5

(Certezza dei tempi di conclusione del procedimento)

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1:

1) al comma 1, dopo le parole: «di efficacia» sono inserite le seguenti: «, di imparzialità»;

2) al comma 1-ter, dopo le parole: «il rispetto» sono inserite le seguenti: «dei criteri e»;

b) l'articolo 2 è sostituito dal seguente:

«Art. 2. - (Conclusione del procedimento). – 1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

2. Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni.

3. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri competenti e di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, sono individuati i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini non superiori a novanta giorni entro i quali

devono concludersi i procedimenti di propria competenza.

4. Nei casi in cui, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, sono indispensabili termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, i decreti di cui al comma 3 sono adottati su proposta anche dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa e previa deliberazione del Consiglio dei ministri. I termini ivi previsti non possono comunque superare i centottanta giorni, con la sola esclusione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana.

5. Fatto salvo quanto previsto da specifiche disposizioni normative, le autorità di garanzia e di vigilanza disciplinano, in conformità ai propri ordinamenti, i termini di conclusione dei procedimenti di rispettiva competenza.

6. I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.

7. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, i termini di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o

non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2.

8. Salvi i casi di silenzio assenso, decorsi i termini per la conclusione del procedimento, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, può essere proposto anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di cui ai commi 2 o 3 del presente articolo. Il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.

9. La mancata emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale»;

c) dopo l'articolo 2 è inserito il seguente:

«Art. 2-*bis*. - (Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento). – 1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-*ter*, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

2. Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni»;

d) il comma 5 dell'articolo 20 è sostituito dal seguente:

«5. Si applicano gli articoli 2, comma 7, e 10-*bis*».

2. Il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti rappresenta un elemento di valutazione dei dirigenti;

di esso si tiene conto al fine della corresponsione della retribuzione di risultato. Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, adotta le linee di indirizzo per l'attuazione del presente articolo e per i casi di grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati per ciascun procedimento.

3. In sede di prima attuazione della presente legge, gli atti o i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo sostituito dal comma 1, lettera b), del presente articolo, sono adottati entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le disposizioni regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti, cessano di avere effetto a decorrere dalla scadenza del termine indicato al primo periodo. Continuano ad applicarsi le disposizioni regolamentari, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini non superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti. La disposizione di cui al comma 2 del citato articolo 2 della legge n. 241 del 1990 si applica dallo scadere del termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le regioni e gli enti locali si adeguano ai termini di cui ai commi 3 e 4 del citato articolo 2 della legge n. 241 del 1990 entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Per tutti i procedimenti di verifica o autorizzativi concernenti i beni storici, architettonici, culturali, archeologici, artistici e paesaggistici restano fermi i termini stabiliti dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

L'articolo 5, oggetto di diverse modifiche durante l'esame della Camera, apporta delle novelle alla L. 241/1990, recante le norme generali che regolano l'attività amministrativa, al fine principale di ridurre e conferire maggiore certezza ai tempi di conclusione del procedimento amministrativo.

La L. 241/1990 ha il duplice obiettivo di garantire trasparenza all'attività della pubblica amministrazione attraverso il coinvolgimento dei soggetti interessati, e, nel contempo, di migliorarne la qualità, rendendola più efficiente ed economica. Le disposizioni della legge sono applicabili ad ogni amministrazione dello Stato e delle autonomie locali, fatte salve le prerogative delle Regioni.

La legge è stata in più punti modificata e integrata da successivi interventi legislativi. In particolare, nel corso della XIV legislatura un'ampia maggioranza parlamentare ha approvato una legge di riforma – la L. 15/2005 – che ha apportato sostanziali modifiche alla disciplina.

La L. 15/2005 ha inteso rispondere all'esigenza di una legge generale sull'azione amministrativa dettata dalle innovazioni del sistema costituzionale e normativo (ci si riferisce in particolar modo alle novità introdotte nel riparto di competenze normative e amministrative tra Stato e Regioni dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione) e dall'evoluzione del contesto culturale e sociale in cui – “è fortemente avanzata l'esigenza di amministrazioni più trasparenti, più efficienti, più rapide nelle decisioni, meno invadenti, più capaci di offrire servizi di buona qualità ai cittadini senza imporre eccessivi carichi tributari, burocratici e normativi”.

Fra i tratti essenziali della legge si ricordano:

- il riconoscimento della possibilità per le pubbliche amministrazioni di utilizzare gli strumenti di diritto privato anche nel perseguimento dei propri fini istituzionali;
- l'introduzione di nuove disposizioni sulla comunicazione di avvio del procedimento, e dell'obbligo di comunicazione al cittadino dei motivi che ostino all'accoglimento della sua istanza;
- l'adeguamento della disciplina sulla conferenza di servizi al nuovo assetto costituzionale delle autonomie territoriali;
- l'introduzione di norme organiche sull'efficacia, l'esecutorietà e l'esecutività, nonché sulle ipotesi di invalidità degli atti amministrativi e, in quest'ultimo ambito, l'individuazione di vizi a carattere meramente formale che non comportano la loro caducazione;
- la ridefinizione, per vari aspetti, delle norme sull'accesso ai documenti amministrativi.

A breve distanza temporale dall'entrata in vigore della L. 15/2005, un ulteriore, rilevante intervento sulla L. 241/2005 sopravveniva ad opera di alcune tra le disposizioni previste dal D.L. 35/2005 (c.d. “decreto-legge sulla competitività”), e da ulteriori norme introdotte nel testo del decreto-legge in sede di conversione. Ci si riferisce in particolare:

al co. 1 dell'art. 3 che, novellando l'art. 19 della L. 241/1990, pone una nuova disciplina dell'istituto della denuncia di inizio attività, ora denominata dichiarazione di inizio attività, al principale fine di ampliarne l'ambito di applicabilità per semplificare il regime delle autorizzazioni (intese in senso lato) concernenti l'esercizio di attività economiche private;

ai co. da 6-bis a 6-decies del medesimo articolo, che recano disposizioni finalizzate alla semplificazione amministrativa, in massima parte consistenti in ulteriori novelle alla L. 241/1990. In particolare, viene modificata la disciplina concernente

- la conclusione del procedimento amministrativo;
- il silenzio-assenso, la cui applicazione viene generalizzata, con le sole eccezioni individuate dalla legge;
- l'autocertificazione;
- la disciplina sanzionatoria;
- la giurisdizione in materia di accesso ai documenti amministrativi, che è attribuita in via esclusiva al giudice amministrativo.

Tra le iniziative elaborate nel corso della XV legislatura al fine di incidere sulle modalità dell'azione amministrativa, anche attraverso modifiche alla L. 241/1990, poche si sono tradotte in norma vigente: si ricorda in particolare la modifica all'art. 21-quinquies della L. 241/1990, che disciplina in via generale l'istituto della revoca del provvedimento amministrativo e i suoi effetti (art. 13, co. 8-duodevices, del D.L. 7/2007, conv. L. 40/2007).

Misure assai più ampie recava un disegno di legge governativo (A.C. 2161) finalizzato alla modernizzazione e all'efficienza delle amministrazioni pubbliche, che la I Commissione della Camera ha esaminato, senza peraltro concluderne l'iter. Varie disposizioni, tra quelle contenute nel capo I, miravano ad un ulteriore intervento di revisione della citata L. 241/1990, in tema di conclusione del procedimento e di responsabilità della pubblica amministrazione. Sono altresì oggetto di intervento le disposizioni di tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, in materia di silenzio assenso e di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica; nonché quelle relative alla dichiarazione d'inizio attività e al diritto d'accesso ai documenti amministrativi.

La formulazione dell'articolo 26 in commento riprende in ampia misura quella dell'art. 1 del citato A.C. 2161.

Le novelle alla L. 241/1990 sono recate dal **comma 1** dell'articolo in esame, suddiviso nelle lettere da *a*) a *d*).

La **lettera a)** – **introdotta dalla Camera** – prevede l'inserimento del **criterio di imparzialità** fra i principi generali dell'attività amministrativa di cui all'articolo 1 della legge 241/1990 (più un'altra modifica di mero *drafting* allo stesso articolo). Attualmente detto criterio, che ha peraltro rango costituzionale (art. 97), non è espressamente previsto dalla disposizione legislativa.

La **lettera b)** del **comma 1** sostituisce interamente l'art. 2 della L. 241/1990, che disciplina la conclusione del procedimento amministrativo.

Secondo tale articolo, ogni amministrazione ha il dovere di concludere ciascun procedimento cui ha dato avvio con l'adozione di un provvedimento espresso ed entro termini prefissati. Il termine varia a seconda del tipo di procedimento e, nel testo originario, era determinato e reso pubblico da ciascuna amministrazione per i procedimenti di propria competenza. Nel caso in cui l'amministrazione competente non avesse provveduto ad indicare un termine, questo si intendeva fissato in 30 giorni.

Sull'art. 2 ha inciso dapprima la L. 15/2005, e successivamente l'art. 3, co. 6-bis, del D.L. 35/2005, che lo ha interamente riscritto. Secondo il testo vigente dell'articolo:

- la fissazione dei termini entro i quali i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali devono concludersi, ove non siano direttamente previsti per legge, è rimessa ad uno o più regolamenti governativi (da adottare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 35/2005); gli enti pubblici nazionali (entro lo stesso termine) fissano, secondo i propri ordinamenti, i termini entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza;

- la determinazione dei termini deve avvenire considerando "la loro sostenibilità, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa e della natura degli interessi pubblici tutelati";

- in caso di mancata individuazione dei tempi, il termine è di 90 giorni;

- sono previste ipotesi di sospensione dei termini in caso di acquisizione di valutazioni tecniche di organi o enti appositi, o di acquisizione di informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si prevede inoltre la possibilità di ricorso alla conferenza di servizi (art. 14, co. 2, L. 241/1990);

- qualora, avverso il silenzio dell'amministrazione (e salvi i casi di silenzio assenso) sia stato proposto ricorso (per il quale non occorre previo atto di diffida), il giudice amministrativo è competente a conoscere della fondatezza dell'istanza.

La riformulazione dell'art. 2 della L. 241/1990 proposta dalla disposizione in esame, oltre a ribadire la **necessità di un provvedimento conclusivo espresso**¹⁸, reca i seguenti, principali elementi di novità:

in assenza di un termine fissato dalla legge o dalle amministrazioni competenti, i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro 30 giorni (anziché 90, come oggi previsto);

i termini che possono essere fissati per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, non possono in via generale superare i 90 giorni;

la fissazione di tali termini, per quanto concerne le amministrazioni statali, è rimessa non più a regolamenti governativi (da adottare con D.P.R. ai sensi dell'art. 17, co. 1, della L. 400/1988) ma a regolamenti, da adottare (ex art. 17, co. 3, della stessa L. 400/1988) con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro di volta in volta competente di concerto con i ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa. All'introduzione di un termine massimo corrisponde il venir meno dell'indicazione di espliciti criteri per l'adozione dei regolamenti;

¹⁸ Detta necessità è stata ribadita da un emendamento approvato dalla Camera, in quanto il testo originario faceva riferimento a una "manifestazione di volontà chiara e univoca", estrinsecata anche in maniera silente.

se per taluni procedimenti, e per ragioni connesse all'organizzazione amministrativa, alla natura degli interessi pubblici tutelati ed alla particolare complessità del procedimento, emergesse l'esigenza di fissare termini superiori a 90 giorni, il testé menzionato D.P.C.M. dev'essere adottato anche su proposta dei ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, e previa deliberazione del Consiglio dei ministri. I termini non possono comunque superare i 180 giorni, **salvo che si tratti di procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana (precisazione, quest'ultima, inserita dalla Camera).**

La deliberazione del Consiglio dei ministri sembra richiesta in deroga alla disciplina di cui alla L. 400/1988. In particolare, l'art. 2 (Attribuzioni del Consiglio dei Ministri) di tale legge disciplina l'individuazione (tassativa) degli atti sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri, e l'art. 17 (Regolamenti) richiede la previa deliberazione del Consiglio dei ministri per i soli regolamenti governativi, approvati con D.P.R. ai sensi dei co. 1 e 2 dell'articolo, e non dei regolamenti ministeriali ex co. 3;

anche le Autorità di garanzia e di vigilanza sono chiamate a fissare i termini di conclusione dei procedimenti di propria competenza;

la sospensione dei termini ai fini dell'acquisizione di valutazioni tecniche da parte di organi appositi, già prevista dal comma 4 dell'art. 2, è stata ridisciplinata nel contesto della riformulazione del successivo art. 17 (vedi infra, la scheda di lettura sull'art. 27 del d.d.l.). Resta ferma la possibilità di sospensione, per una sola volta, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni; ma la durata di quest'ultima non può superare i 30 giorni;

è inoltre aggiunto un comma 9 - **riformulato dalla Camera** - nel quale si afferma che la mancata emanazione del provvedimento nei termini costituisce "elemento di valutazione" della responsabilità dirigenziale¹⁹.

Di responsabilità "da ritardo" della p.a. si occupa la **lettera c)** del **comma 1**, che introduce nella L. 241/1990 il nuovo art. 2-*bis* (Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento). Tale articolo pone a carico di tutte le amministrazioni pubbliche – nonché ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative di cui all'art. 1, co. 1-*ter*, della medesima L. 241/1990 – l'obbligo di risarcire il danno ingiusto causato dall'inosservanza, dolosa o colposa, dei termini procedurali.

Il testo originario stabiliva che ciò dovesse avvenire senza riguardo all'effettiva spettanza al richiedente del beneficio derivante dal provvedimento richiesto; un emendamento approvato dalla Camera ha eliminato tale precisazione (comma 1 dell'articolo novellato).

¹⁹ Il testo originario prevedeva invece che il dirigente fosse personalmente responsabile delle ulteriori spese conseguenti alla mancata emanazione del provvedimento nei termini prescritti.

Inoltre, indipendentemente dal risarcimento del danno (e in aggiunta a questo), i commi 2 e 3 dell'articolo novellato disponevano, nel testo originario, la corresponsione a titolo sanzionatorio del ritardo di una somma di denaro, "in misura fissa ed eventualmente progressiva" tenuto conto degli interessi coinvolti. Detti commi sono stati soppressi dalla Camera.

Il comma 2 dell'articolo novellato attribuisce le controversie in materia di mancato rispetto dei termini per la conclusione del procedimento alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni.

Il testo originario prevedeva che il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale, che l'art. 1 della L. 20/1994 fissa in cinque anni, decorresse dalla data del pagamento, che deve essere comunicato entro 15 giorni dall'amministrazione gravata del relativo onere economico; tale precisazione è stata espunta dalla Camera.

La L. 20/1994 reca disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti. L'art. 1 disciplina in particolare l'azione di responsabilità nei confronti dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica. Il co. 2 dell'articolo stabilisce che il diritto al risarcimento del danno erariale si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta.

Il comma 1, lettera d), dell'articolo 5 in commento apporta una modifica, a meri fini di coordinamento, al co. 5 del successivo art. 20 della L. 241/1990, in materia di silenzio assenso, per adeguare quest'ultimo comma al nuovo testo dell'art.2.

Il successivo **comma 2** dell'articolo in esame inserisce il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti tra gli elementi da considerare nell'ambito della valutazione dei dirigenti e **di cui "tenere conto" (secondo la riformulazione adottata dalla Camera)** al fine della corresponsione a questi ultimi della retribuzione di risultato.

Il comma inoltre rimette al ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, l'adozione delle linee di indirizzo per l'attuazione dell'intero articolo in esame, nonché per i casi di "grave e ripetuta inosservanza" dell'obbligo di rispettare i termini fissati per ciascun procedimento.

Il procedimento per la valutazione del personale dirigenziale è disciplinato dall'art. 5 del D.Lgs. 286/1999 . Ai sensi del co. 4 di tale articolo, la valutazione costituisce presupposto per l'applicazione delle misure di cui all'art. 21 del D.Lgs. 165/2001, in materia di responsabilità dirigenziale.

La responsabilità dirigenziale disciplinata dal citato art. 21 non ha per oggetto la violazione di norme giuridiche da parte del dirigente, bensì la valutazione complessiva

dell'attività della struttura cui è preposto. In particolare il dirigente è chiamato a rispondere del mancato raggiungimento degli obiettivi e dell'inosservanza delle direttive a lui imputabili. Le sanzioni previste sono graduate in relazione alla gravità dei casi: si va dal mancato rinnovo dell'incarico dirigenziale, alla revoca dell'incarico collocando il dirigente a disposizione, fino al recesso del rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

La valutazione dei dirigenti è annuale ed è regolata da un procedimento che prevede due fasi (D.Lgs. 286/1999, art. 5). L'accertamento della responsabilità spetta al diretto superiore del dirigente (nel caso di alti dirigenti, quali i capi dipartimento, l'accertamento è fatto dal ministro), mentre l'eventuale provvedimento di sanzione è adottato da un comitato di garanti nominato dal Presidente del Consiglio (art. 22 del D.Lgs. 165/2001).

L'art. 24 del D.Lgs. 165 stabilisce che il trattamento economico del personale con qualifica di dirigente è fissato dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, che ne determinano soltanto la misura fondamentale (comma 1).

Per gli stessi soggetti è inoltre previsto un trattamento economico accessorio – il quale consta di due voci: retribuzione di posizione (parte fissa) e retribuzione di risultato –, commisurato alle funzioni loro attribuite e alle responsabilità connesse. La graduazione delle funzioni e delle responsabilità (ai fini del calcolo del trattamento economico accessorio) è definita con decreti ministeriali (comma 1).

Il trattamento economico fondamentale spettante a coloro che rivestono incarichi di uffici dirigenziali di livello generale è invece stabilito con contratto individuale. Al medesimo contratto è anche demandata la quantificazione del trattamento economico accessorio, che deve essere correlato sia al livello di responsabilità che l'incarico comporta, sia ai risultati conseguiti dal dirigente generale nell'esercizio delle funzioni amministrative e di gestione. I criteri generali per l'individuazione dei trattamenti accessori massimi relativi agli incarichi di uffici dirigenziali di livello generale sono fissati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dei principi di contenimento della spesa, uniformità e perequazione (comma 2).

È fissato il principio della onnicomprensività della retribuzione definita contrattualmente: il trattamento economico remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti, compreso qualsiasi incarico ad essi conferito in funzione del loro ufficio o comunque attribuito loro dall'amministrazione di appartenenza; i compensi previsti per incarichi aggiuntivi conferiti ai dirigenti in ragione del loro ufficio o comunque conferiti dalle amministrazioni presso cui prestano servizio o su designazione delle stesse sono corrisposti dai terzi direttamente alle amministrazioni ed afferiscono ai fondi di tali amministrazioni per essere destinati al trattamento accessorio (comma 3). In virtù di tale principio anche i compensi spettanti ai dirigenti in base ad eventuali norme speciali sono assorbiti nel trattamento economico (comma 7).

Per il finanziamento del trattamento economico accessorio dei dirigenti è disposta l'istituzione, presso ciascuna amministrazione, di un apposito fondo (comma 8), nel quale confluiscono:

- le risorse che si rendono disponibili dopo l'assorbimento nel trattamento economico onnicomprensivo degli ulteriori compensi spettanti ai dirigenti in base a norme speciali;

- i compensi dovuti da terzi ai dirigenti per lo svolgimento di attività riconducibili agli stessi.

La struttura della retribuzione dei dirigenti è dettagliatamente disciplinata nei contratti collettivi. Per quanto riguarda i dirigenti dell'area ministeri, sia di prima che di seconda fascia, la retribuzione si compone di una parte fissa costituita da:

- stipendio tabellare;
- retribuzione individuale di anzianità, maturato economico annuo, assegni ad personam, ove acquisiti e spettanti in relazione a previgenti contratti collettivi nazionali;
- retribuzione di posizione – parte fissa;
- e di una parte variabile:
- retribuzione di posizione – parte variabile;
- retribuzione di risultato.

Il comma 3 dell'articolo 5 in commento reca le disposizioni necessarie per l'attuazione del novellato art. 2 e del nuovo art. 2-bis della L. 241/1990, anche con riguardo alle autonomie territoriali (tale norma specifica relativa agli enti di autonomia territoriale è stata introdotta dalla Camera: v. ultimo periodo del comma).

Il comma 4, introdotto anch'esso dalla Camera, precisa che restano fermi i termini previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, per quanto attiene ai procedimenti di verifica o autorizzativi concernenti i beni storici, architettonici, culturali, archeologici, artistici e paesaggistici.

Articolo 6

(Certezza dei tempi in caso di attività consultiva e valutazioni tecniche)

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo modificata dall'articolo 5 della presente legge, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 16:

1) al comma 1, primo periodo, la parola: «quarantacinque» è sostituita dalla seguente: «venti»;

2) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, che comunque non può superare i venti giorni dal ricevimento della richiesta»;

3) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere obbligatorio o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'espressione del parere. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere facoltativo o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, l'amministrazione richiedente procede indipendentemente dall'espressione del parere. Salvo il caso di omessa richiesta del parere, il responsabile del procedimento non può

essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione dei pareri di cui al presente comma»;

4) al comma 4, le parole: «il termine di cui al comma 1 può essere interrotto» sono sostituite dalle seguenti: «, i termini di cui al comma 1 possono essere interrotti»;

5) il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. I pareri di cui al comma 1 sono trasmessi con mezzi telematici»;

6) dopo il comma 6 è aggiunto il seguente:

«6-bis. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 127 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni»;

b) all'articolo 25, comma 4, quarto periodo, dopo le parole: «Nei confronti degli atti delle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27» sono aggiunte le seguenti: «nonché presso l'amministrazione resistente».

L'articolo 6, comma 1, novella - alla lettera a) - l'art. 16 della L. 241/1990, introducendo modifiche alla disciplina generale relativa all'acquisizione di pareri e valutazioni tecniche nell'ambito dell'istruttoria del procedimento amministrativo, al fine di abbreviare e dare maggiore certezza ai tempi di conclusione della fase consultiva.

Le disposizioni riprendono - con taluni aggiustamenti - il contenuto di analoghe previsioni contenute nell'art. 1 del disegno di legge governativo recante disposizioni volte alla modernizzazione e all'incremento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche nonché alla riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese,

approvato dalla Camera dei deputati nel corso della scorsa legislatura (A.C. 2161, c.d. ddl Nicolais). L'iter del provvedimento al Senato (A.S. 1859) non fu completato entro la fine della XV legislatura.

Diversamente da quanto indicato nella rubrica dell'articolo, la lettera b) del comma 1 dell'articolo in esame introduce invece modifiche alla disciplina delle modalità di esercizio del diritto di accesso, prevista dall'art. 25 della L. 241/1990 (v. appresso).

Una sintetica illustrazione della L. 241/1990 e delle modificazioni ad essa apportate è riportata nella scheda di lettura sull'articolo 5.

La **lettera a)** del comma 1 introduce modifiche alla disciplina dei termini per l'espressione dei pareri ed alle modalità della loro trasmissione.

L'art. 16 della L. 241/1990, come risultante a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 17, co. 24, L. 127/1997, reca una disciplina generale del termine per l'espressione dei pareri nell'ambito del procedimento amministrativo, prevedendo un diverso regime a seconda che l'attiva consultiva abbia carattere obbligatorio (e quindi l'amministrazione precedente sia tenuta a richiedere un parere all'organo consultivo) ovvero facoltativo (e quindi la decisione circa la richiesta del parere sia rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione precedente).

Quanto ai pareri obbligatori l'art. 16 stabilisce che le pubbliche amministrazioni, così come definite dall'art. 1, co. 2, del D.Lgs 165/2001, provvedano ad emetterli entro 45 giorni dal ricevimento della relativa richiesta. Qualora l'organo consultato abbia rappresentato esigenze di carattere istruttorio, il termine può essere interrotto per una sola volta e, comunque, il parere deve essere reso entro 15 giorni dal ricezione degli elementi istruttori da parte dell'amministrazioni cui sia stato richiesto il parere stesso.

Per i pareri facoltativi non è invece previsto un termine di carattere generale, stabilendosi che siano gli organi consultivi interpellati a dare immediata comunicazione alle amministrazioni richiedenti del termine previsto per l'emissione del parere.

In ogni caso, una volta decorso il termine previsto per l'espressione del parere senza che esso sia stato comunicato o siano state rappresentate esigenze istruttorie l'amministrazione richiedente ha la facoltà di proseguire il procedimento anche in assenza del parere stesso. La mancata espressione del parere entro i termini previsti realizza secondo la dottrina una fattispecie di silenzio procedimentale (c.d. silenzio facoltativo), che si caratterizza per il venir meno dell'obbligatorietà dell'acquisizione dei pareri richiesti, analogamente a quanto avveniva nell'istituto dell'accantonamento dei pareri precedentemente previsto in specifiche normative settoriali.

La disciplina sopra descritta in materia di termini e di prescindibilità del parere non si applica peraltro ai pareri che devono essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini.

I **numeri 1) – introdotto dalla Camera - e 2) della lettera a)** in esame introducono nuovi termini per l'espressione dei pareri: **20 giorni** dalla richiesta, sia per i pareri obbligatori sia per quelli facoltativi.

Tali nuovi termini generali per l'attività consultiva, **su cui hanno inciso alcune modifiche introdotte dalla Camera**, vanno posti in relazione al termine per la conclusione del procedimento, che la nuova formulazione dell'art. 2, co. 2,

della L. 241/1990, come sostituito dall'art. 5 del d.d.l. in esame, ha ridotto (salva diversa disposizione) a 30 giorni.

Il **numero 3)** della **lettera a)** innova invece la disciplina relativa alla mancata espressione del parere nei termini prescritti, prevedendo una diversa regolamentazione secondo che il parere sia obbligatorio o facoltativo. Nel secondo caso, infatti, l'amministrazione richiedente ha il dovere (e non la facoltà) di procedere indipendentemente dal parere stesso.

Nel caso di mancata espressione di un parere obbligatorio, continua invece ad applicarsi la disciplina attualmente vigente, in base alla quale l'amministrazione richiedente ha la facoltà di proseguire il procedimento in assenza del parere stesso.

In entrambi i casi, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione dei pareri, a meno che abbia omesso di richiedere il previsto parere.

Il successivo **numero 4)**, in relazione alla fissazione di un termine generale anche per l'espressione dei pareri facoltativi, estende a questi ultimi la disciplina dell'interruzione dei termini per esigenze di carattere istruttorio già prevista per i pareri obbligatori dall'art. 16, co. 4, della L. 241/1990.

Come già segnalato, in base alla disciplina vigente, che si applica ai soli pareri obbligatori, nel caso in cui l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie i termini per l'espressione del parere possono essere interrotti per una sola volta e il parere deve essere reso definitivamente entro 15 giorni dalla ricezione degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate.

Il **numero 5)** interviene sulle modalità di trasmissione del parere da parte dell'organo consultivo, prevedendo che all'invio si debba sempre provvedere con mezzi telematici, innovando rispetto al vigente comma 5 dell'art. 16, in base al quale tale obbligo è limitato ai soli pareri favorevoli privi di osservazioni ed è realizzabile in via alternativa attraverso il ricorso ad una comunicazione telegrafica.

Quanto alla formulazione della disposizione, potrebbe valutarsi l'opportunità di un maggior coordinamento con la disciplina vigente in materia di trasmissioni telematiche ed informatiche tra le pubbliche amministrazioni.

In proposito si ricorda che il Codice dell'amministrazione digitale prevede in via generale che le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengano di norma mediante l'utilizzo della posta elettronica, subordinandone la validità ai fini del procedimento amministrativo alla verifica della provenienza (art. 47, comma 1). In base al comma 2 dell'art. 47 sono considerate valide le comunicazioni:

- sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata;
- dotate di protocollo informatizzato;

- delle quali è comunque possibile accertare la provenienza, secondo quanto previsto dalla normativa vigente o dalle regole tecniche previste dall'articolo 71 del Codice;
- trasmesse attraverso sistemi di posta elettronica certificata.

Il **numero 6)** della **lettera a)** fa in ogni caso salvo quanto previsto dall'articolo 127 del Codice dei contratti pubblici .

Tale disposizione prevede, al comma 3, che il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprima:

parere obbligatorio sui progetti definitivi di lavori pubblici di competenza statale – o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato – di importo superiore ai 25 milioni di euro;

parere sui progetti delle altre stazioni appaltanti che siano pubbliche amministrazioni, sempre superiori a tale importo, e nel caso ne facciano richiesta.

Per i lavori pubblici di importo inferiore a 25 milioni di euro, la stessa disposizione prevede che le competenze del Consiglio siano esercitate dai comitati tecnici amministrativi presso i servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT) e che se il lavoro pubblico di importo inferiore a 25 milioni di euro, presenti elementi di particolare rilevanza e complessità, il direttore del settore infrastrutture sottopone il progetto, con motivata relazione illustrativa, al parere del Consiglio superiore.

Si segnala, inoltre, che il comma 2 dell'art. 127 demanda ad un successivo D.P.R., da adottare su proposta del ministro delle infrastrutture, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, l'attribuzione al Consiglio superiore, su materie identiche o affini a quelle già di competenza del Consiglio medesimo, poteri consultivi affidati dalla normativa vigente ad altri organi istituiti presso altre amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.

Il successivo comma 5 prevede che il parere sia espresso entro 45 giorni dalla trasmissione del progetto e che, decorso tale termine, il procedimento prosegua prescindendo dal parere omesso; in tal caso, l'amministrazione motiva autonomamente l'atto amministrativo da emanare.

Si segnala che nel testo originario dell'articolo vi era una disposizione, soppressa dalla Camera (ex lettera b) del comma 1), che modificava la disciplina dell'acquisizione delle valutazioni tecniche, contenuta nell'art. 17 della L. 241/1990 (v. anche la rubrica).

L'attuale **lettera b)** del comma 1 dell'articolo in esame interviene invece sulla disciplina della tutela non giurisdizionale nei casi di diniego, espresso o tacito, dell'accesso agli atti amministrativi o di differimento dello stesso.

L'art. 22 della L. 241/1990 ha riconosciuto in via generale il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi. il diritto di accesso così riconosciuto costituisce, secondo la prevalente giurisprudenza amministrativa , un diritto soggettivo a carattere strumentale rispetto alla protezione di un'ulteriore o sottesa situazione soggettiva, che non necessariamente è di interesse legittimo o di diritto

soggettivo, ma che può avere la consistenza di un interesse collettivo o diffuso o di un interesse semplice o di fatto.

In assenza di casi che giustifichino l'esclusione o il differimento dell'accesso, il relativo procedimento deve concludersi entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta all'ufficio competente. L'amministrazione può decidere di negare, limitare o rinviare temporaneamente l'accesso, specificandone le ragioni nella risposta. La mancata risposta entro il termine di 30 giorni costituisce una fattispecie di tacito diniego della richiesta di accesso. Contro le decisioni (o la mancata risposta) dell'amministrazione, il cittadino ha accesso a forme di tutela giurisdizionale e amministrativa, che sono state ridisegnate da ultimo con la L. 15/2005. Entro 30 giorni l'interessato:

- può ricorrere al tribunale amministrativo regionale, che decide in camera di consiglio entro 30 giorni dal termine per la presentazione del ricorso;
- chiedere un riesame della suddetta determinazione.

Nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, il riesame può essere richiesto al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito. Qualora detto organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore.

Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita dall'art. 27 della L. 241/1990.

Il difensore civico e la Commissione per l'accesso si pronunciano entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza, altrimenti essa si intende respinta. Qualora il diniego o il differimento dell'accesso siano ritenuti illegittimi, l'autorità competente può adottare un provvedimento confermativo motivato entro 30 giorni dalla comunicazione della decisione, altrimenti l'accesso si intende consentito.

Quanto ai rapporti tra rimedi amministrativi e giurisdizionale, il ricorso amministrativo non ha carattere alternativo, ma ha effetto sospensivo sul decorso dei termini per la presentazione del ricorso in sede giurisdizionale.

Quando l'accesso sia negato o differito per motivi inerenti ai dati personali riferiti a soggetti terzi, si prevede la consultazione preventiva, da parte della Commissione, del Garante per la protezione dei dati personali, che si pronuncia entro il termine di 10 giorni dalla richiesta.

Quanto ai profili procedurali del ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, essi sono disciplinati dall'art. 12 del regolamento in materia di accesso.

La presentazione del ricorso avviene a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento indirizzata alla Commissione, ovvero a mezzo fax o per via telematica.

Il ricorso deve essere notificato ad eventuali soggetti controinteressati ed è presentato nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta d'accesso. Nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione i controinteressati possono presentare alla Commissione le loro controdeduzioni. Ove la Commissione ravvisi l'esistenza di controinteressati, non già individuati nel corso del procedimento, notifica anche ad essi il ricorso.

La decisione della Commissione è comunicata alle parti e al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato entro il medesimo termine previsto per l'adozione della decisione.

La disposizione in esame interviene sulla disciplina del riesame in sede amministrativa, prevedendo che la richiesta di riesame debba essere trasmessa – oltre che alla Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi – anche all’amministrazione interessata, qualificata dalla norma come “resistente” pur in assenza di una controversia di carattere giurisdizionale.

Al riguardo, si segnala che – in assenza di indicazioni al riguardo nella relazione illustrativa che accompagna il provvedimento – non appare di immediata evidenza la ratio dell’innovazione introdotta, non essendo in particolare chiaro se la comunicazione all’amministrazione sia finalizzata ad un suo intervento nel procedimento di riesame svolto dalla Commissione per l’accesso.

In ogni caso, si rileva che la disposizione in esame non prevede una analoga trasmissione della richiesta di riesame anche all’amministrazione interessata con riferimento all’accesso agli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

Articolo 7 *(Conferenza di servizi e silenzio-assenso)*

1. All'articolo 14-*ter*, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e può svolgersi per via telematica».

2. Al comma 1 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, al primo periodo, dopo le parole: «all'immigrazione,» sono inserite le seguenti: «alla cittadinanza,». Al comma 4 dell'articolo 20 della citata legge n. 241 del 1990, e successive modificazioni, le parole: «e l'immigrazione» sono sostituite dalle seguenti: «, l'immigrazione e la cittadinanza».

3. Al comma 2 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta, l'attività può

essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente».

4. Al comma 3 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, al primo periodo, dopo le parole: «dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2,» sono inserite le seguenti: «o, nei casi di cui all'ultimo periodo del medesimo comma 2, nel termine di trenta giorni dalla data della presentazione della dichiarazione,».

5. Al comma 5 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20».

6. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Gli adempimenti previsti dal presente articolo sono svolti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

L'**articolo 7** apporta modifiche agli artt. 14-*ter*, 19 e 20 della L. 241/1990, rispettivamente in materia di conferenza di servizi, dichiarazione di inizio attività e silenzio assenso.

Una sintetica illustrazione della L. 241/1990 e delle modificazioni ad essa apportate è riportata nella scheda di lettura sull'articolo 5.

Conferenza di servizi

La conferenza di servizi, disciplinata in via generale negli artt. da 14 a 15 della L. 241/1990, costituisce uno strumento organizzativo da attivarsi nella fase decisoria di procedimenti amministrativi complessi ed è volta ad accelerare l'espressione dei consensi delle amministrazioni coinvolte.

Quando risulti opportuno esaminare contestualmente più interessi pubblici ovvero sia necessario acquisire una pluralità di atti di intesa (concerti, nulla osta, pareri, etc.) l'amministrazione procedente può indire una conferenza di servizi, le cui decisioni sostituiscono, a tutti gli effetti, ogni atto di tutte le amministrazioni partecipanti.

Al di fuori di questa ipotesi, le amministrazioni pubbliche possono comunque concludere tra loro accordi volti a disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

La legge prevede tre tipi di conferenza dei servizi:

- conferenza c.d. istruttoria;
- conferenza su istanze o progetti preliminari;
- conferenza c.d. decisoria.

La conferenza istruttoria costituisce la fattispecie più generale, può, infatti, essere indetta ogni qual volta sia opportuno un confronto tra più amministrazioni portatrici di interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo. La conferenza è convocata dall'amministrazione responsabile del procedimento.

La conferenza su istanze o progetti preliminari, istituita dalla L. 340/2000, è un particolare tipo di conferenza "preliminare" convocata – su richiesta dell'interessato – per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi prima della presentazione di un'istanza o di un progetto definitivo.

L'obiettivo della conferenza preliminare è di verificare le condizioni alle quali potrebbe essere dato l'assenso sull'istanza o sul progetto definitivo stesso, in modo di eliminare, od almeno limitare, l'emersione di ostacoli amministrativi nelle fasi ulteriori della procedura. La conferenza, in tale sede, è tenuta a pronunciarsi entro un termine determinato (30 giorni).

Tempi più lunghi sono previsti nel caso in cui sia richiesta la valutazione di impatto ambientale (VIA). In ogni caso l'autorità competente alla VIA è tenuta ad esprimersi in tempi definiti, ed il suo intervento costituisce parte integrante della procedura di VIA che prosegue anche dopo la presentazione del progetto definitivo.

Le indicazioni fornite dalle amministrazioni coinvolte nella conferenza preliminare, comprese quelle eventuali dell'autorità competente alla VIA, non possono essere modificate in assenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento.

La terza e principale fattispecie è la conferenza decisoria. Essa interviene nei procedimenti che prevedono, per il loro perfezionamento, l'assenso, sotto forma di intesa, concerto, nulla osta, o comunque altrimenti denominato, di più autorità. In questi casi l'amministrazione responsabile del procedimento è tenuta prima ad esperire la procedura normale richiedendo formalmente, al momento dell'avvio del procedimento, l'assenso alle altre amministrazioni interessate. Se questo non è ottenuto entro 30 giorni dalla richiesta (o si è verificato il dissenso di una amministrazione coinvolta) si procede con la convocazione della conferenza.

La legge definisce le procedure di convocazione della conferenza, dello svolgimento e della conclusione dei lavori. In particolare, le amministrazioni convocate devono subito stabilire il termine per l'adozione della decisione conclusiva, che comunque non

può pervenire oltre i 90 giorni dalla prima seduta, così come da ultimo stabilito dalla L. 340/2000 che per la prima volta definisce un termine certo per la conclusione dei lavori. Nel caso in cui è richiesta la VIA c'è la possibilità di prolungare i termini (di 90 giorni), ma essi devono comunque rientrare in limiti definiti.

È disciplinata l'espressione di eventuali dissensi in seno alla conferenza da parte di rappresentanti di una o più amministrazioni: in questi casi il dissenso deve essere espresso in sede di conferenza, deve essere motivato, deve riferirsi a questioni connesse al procedimento e, soprattutto, deve indicare le modifiche necessarie per l'ottenimento dell'assenso.

Il **comma 1** novella l'art. 14-*ter* della L. 241/1990, che disciplina le modalità di svolgimento della conferenza di servizi.

La modifica, che incide sul co. 1 di tale articolo, dispone che la conferenza di servizi può svolgersi per via telematica.

Si fa presente che il co. 5-*bis* dell'art. 14 della L. 241/1990 già dispone che, "previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni".

Come segnala il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, sono in corso attività di sperimentazione, a cura del Ministero per lo sviluppo economico, del Dipartimento per le innovazioni e le tecnologie e del CNIPA, finalizzate all'utilizzo degli strumenti telematici, nella disponibilità delle amministrazioni, al fine di attuare gli adempimenti necessari allo svolgimento della conferenza di servizi sia istruttoria che decisoria compatibilmente con il sistema normativo vigente. In particolare l'azione riguarderà le fasi di convocazione e, verifica della presenza dei partecipanti, lo scambio di informazioni e documenti, nonché le forme e modalità per la redazione ed approvazione degli atti conclusivi della conferenza.

Nel testo originario figuravano ulteriori modifiche alla disciplina della conferenza di servizi - soppresse durante l'esame della Camera.

Del pari, il comma 2 dell'articolo nel testo originario – in quanto connesso alle lettere b) e c) del comma 1 - è stato soppresso dall'altro ramo.

Dichiarazione di inizio attività e silenzio assenso

Il **comma 2** modifica l'art. 19, co. 1, e l'art. 20, co. 4, della L. 241/1990 allo scopo di sottrarre alla disciplina – rispettivamente – della dichiarazione di inizio attività (DIA) e del silenzio assenso gli atti e i procedimenti amministrativi riguardanti la cittadinanza.

Il vigente art. 19, co. 1, esclude dalle disposizioni sulla DIA gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia e a quella delle finanze (inclusi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito anche derivante dal gioco), alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio

culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché gli atti imposti dalla normativa comunitaria.

Ai sensi del vigente art. 20, co. 4, le norme sul silenzio assenso non si applicano (tra gli altri) agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti formali, ai casi di "silenzio-rigetto" definiti dalla legge ed a quelli individuati con D.P.C.M., su proposta del ministro per la funzione pubblica, di concerto con i ministri competenti.

Il **comma 3** aggiunge un periodo al co. 2 dell'art. 19. Ai sensi di tale comma, nei casi in cui la disciplina sulla DIA trova applicazione, l'interessato può iniziare l'attività oggetto della dichiarazione (dandone contestuale comunicazione all'amministrazione competente) decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione medesima.

Il periodo aggiunto consente di dare inizio all'attività già a decorrere dalla data della presentazione della dichiarazione, se questa ha ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE .

Sempre in tema di semplificazioni burocratiche per l'avvio dell'attività d'impresa, occorre ricordare l'articolo 9 del D.L. 7/2007 , il quale ha stabilito che gli adempimenti amministrativi a carico delle imprese per l'iscrizione nel registro delle imprese, a fini previdenziali (iscrizione all'Inps), assistenziali (iscrizione all'Inail) e per l'ottenimento del codice fiscale e della partita IVA, siano sostituiti da una comunicazione unica all'Ufficio del registro delle imprese delle camere di commercio.

Il suddetto Ufficio rilascia contestualmente una ricevuta che costituisce titolo per l'immediato avvio dell'attività imprenditoriale e informa le amministrazioni competenti dell'avvenuta presentazione della comunicazione unica. Queste, da parte loro, comunicano immediatamente all'interessato e all'ufficio del registro delle imprese, per via telematica, il codice fiscale e la partita IVA ed entro i successivi sette giorni gli ulteriori dati definitivi relativi alle posizioni registrate.

La disposizione prevede, inoltre, che la procedura si applichi anche in caso di modifiche o di cessazioni dell'attività d'impresa e che la comunicazione, la ricevuta e gli atti amministrativi, siano di norma adottati in formato elettronico e trasmessi per via telematica. A tal fine le camere di commercio, previa intesa con le associazioni imprenditoriali, assicurano gratuitamente ai privati l'assistenza e il supporto tecnico di cui necessitano.

L'individuazione del modello di comunicazione unica è stata demandata ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico .

La formulazione del comma (*testualmente non del tutto perspicua*) sembra includere nella fattispecie – e dunque assoggettare sia alla DIA sia

all'abbreviazione del termine – anche gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri, anche ad efficacia abilitante.

Il **comma 4** integra con un inciso il successivo co. 3 dell'art. 19, a meri fini di coordinamento con la novella introdotta dal comma precedente.

Il **comma 5** aggiunge un periodo al co. 5 del medesimo art. 19. Il comma in esame devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative all'applicazione della DIA. Nel nuovo periodo si precisa che il ricorso può riguardare anche gli atti di assenso formati (tacitamente) in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dal successivo art. 20.

Il **comma 6** reca la clausola di invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica in conseguenza dell'attuazione delle disposizioni introdotte dall'articolo.

Articolo 8

(Tutela degli interessati nei procedimenti amministrativi di competenza di regioni ed enti locali)

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo modificata dalla presente legge, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 22, il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza»;

b) all'articolo 29:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali. Le disposizioni della presente legge si applicano, altresì, alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative. Le disposizioni di cui agli articoli 2-bis, 11, 15 e 25, commi 5, 5-bis e 6, nonché quelle del capo IV-bis si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche»;

2) dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti:

«2-bis. Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione

di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti.

2-ter. Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano.

2-quater. Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.

2-quinquies. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione».

L'articolo 8 apporta modificazioni agli artt. 22 e 29 della L. 241/1990 sull'azione amministrativa, intervenendo in ordine all'ambito di applicazione

della legge medesima, con riguardo alle società con totale o prevalente capitale pubblico ed alle amministrazioni regionali e locali.

Si osserva in proposito che la rubrica dell'articolo, anche a seguito della riformulazione operata dalla Camera, non ne illustra integralmente il contenuto (v. appresso).

Una sintetica illustrazione della L. 241/1990 e delle modificazioni ad essa apportate è riportata nella scheda di lettura sull'articolo 26.

Il **comma 1**, alla **lettera a)**, riformula il comma 2 dell'art. 22 della L. 241/1990. Tale disposizione eleva il diritto di accesso ai documenti amministrativi, in ragione delle sue finalità di interesse pubblico generale, a principio generale dell'attività amministrativa e lo riconduce tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale.

La nuova formulazione, mantenendo intatta la prima parte del comma, espunge – per esigenze di coordinamento normativo – la seconda parte, comprendente il richiamo all'art. 117, co. 2°, lett. *m*), Cost., che viene trasferita all'art. 29 dalla successiva lettera *b*) del comma 1 in commento (vedi *infra*).

La **lettera b)** novella per l'appunto l'art. 29 della L. 241/1990, che definisce l'ambito di applicazione della legge medesima.

Il primo elemento innovativo è inserito attraverso una riformulazione dell'art. 29, co. 1, mediante la quale l'applicazione della legge nel suo complesso, oggi riferita alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali, è estesa alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative (di qui la segnalazione relativa alla rubrica, v. sopra).

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 1, co. 1-ter, della L. 241/1990, introdotto dalla L. 15/2005, i “soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative” sono tenuti ad assicurare il rispetto dei principi generali fissati dall'art. 1, co. 1 (principalmente: economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza), ma non sono soggetti a tutte le disposizioni recate dalla legge medesima.

La seconda innovazione consiste nella ridefinizione del novero delle disposizioni della legge la cui applicazione è estesa a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni e gli enti locali.

Questo secondo profilo di intervento sembra finalizzato ad adeguare l'ambito di applicazione della legge alle modifiche costituzionali intervenute con la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, come aveva in parte già

fatto la L. 15/2005 operando una prima modifica dell'art. 29 e introducendo la disposizione in materia di accesso citata sopra.

Il problema che si intende affrontare nasce dalla considerazione che, seppure la nuova ripartizione di potestà legislativa tra Stato e Regioni operata dalla riforma non prevede tra le materie riservate allo Stato la disciplina del procedimento amministrativo, appare insopprimibile l'esigenza di garantire una disciplina unitaria dell'azione amministrativa su tutto il territorio nazionale.

La riformulazione dell'art. 29, co. 1, della L. 241/1990, include pertanto tra le disposizioni della legge applicabili a tutte le amministrazioni pubbliche quelle di cui:

all'art. 2-*bis*, concernente le Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento, introdotto dall'art. 26 del disegno di legge in esame (per il quale si rinvia alla relativa scheda di lettura); si ricorda che – stante la formulazione dell'art. 2-*bis*, gli obblighi in esso previsti si applicano anche ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative;

all'art. 11 (Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento), che disciplina la facoltà delle amministrazioni procedenti di concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo;

all'art. 15 (Accordi fra pubbliche amministrazioni), ai sensi del quale le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere accordi tra loro per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;

all'art. 25, commi 5, 5-*bis* e 6, che disciplinano le modalità di ricorso al giudice amministrativo contro le determinazioni concernenti il diritto di accesso;

al capo IV-*bis* (artt. da 21-*bis* a 21-*novies*), che disciplina l'efficacia e le ipotesi di invalidità del provvedimento amministrativo, nonché gli istituti della revoca e del recesso.

Il testo novellato dell'art. 29, co. 1, non riporta invece il richiamo generale, presente nel testo vigente, a “quanto stabilito in tema di giustizia amministrativa”.

Ai sensi del vigente art. 29, co. 1, alle amministrazioni pubbliche diverse da quelle statali e dagli enti pubblici nazionali si applicano le sole disposizioni in tema di giustizia amministrativa. Si ricorda in proposito che l'art. 117, 2° co., lett. 1), Cost., affida la “giustizia amministrativa” alla competenza legislativa esclusiva allo Stato.

Il co. 2 dell'art. 29 – non modificato dal testo in esame – individua un ulteriore ambito di influenza della legge nei confronti delle autonomie. Le Regioni e gli enti locali hanno la facoltà di regolare in modo autonomo la propria azione amministrativa, con due condizioni: il rispetto del sistema costituzionale e delle

garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti nella L. 241/1990.

Il testo in esame non modifica il co. 2 dell'art. 29, ma aggiunge all'articolo quattro ulteriori commi, nei quali individua con più precisione quali disposizioni della L. 241/1990, in quanto riguardanti la tutela del cittadino nei confronti dell'azione amministrativa, attengono ai livelli essenziali delle prestazioni, la cui disciplina è affidata dalla Costituzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2°, lett. *m*), Cost.), e pertanto sono vincolanti anche per le Regioni e gli enti locali.

Le disposizioni in questione riguardano (nuovo co. *2-bis* dell'art. 29 della L. 241/1990):

- la partecipazione dell'interessato al procedimento;
- l'individuazione del responsabile del procedimenti;
- l'obbligo di conclusione del provvedimento entro il termine prefissato;
- il diritto di accesso alla documentazione amministrativa.

Una modifica introdotta dalla Camera ha inserito, nella enumerazione che precede, anche le disposizioni attinenti alla durata massima dei procedimenti.

In pratica, il meccanismo previsto dal testo vigente della L. 241/1990 (art. 22, co. 2) per il solo diritto di accesso, viene ora esteso a gran parte degli altri istituti della L. 241/1990.

Viene, poi, individuato un altro gruppo di disposizioni della legge anch'esse ritenute indispensabili per garantire i livelli essenziali delle prestazioni, la cui applicazione può essere però oggetto di intesa tra Stato e Regioni.

Si tratta dell'istituto del silenzio assenso e di quello di dichiarazione di inizio attività, per i quali possono essere individuati, in sede di Conferenza unificata, ulteriori casi, rispetto alla disciplina recata dalla L. 241/1990, di non applicazione a livello locale (così il nuovo co. *2-ter* introdotto nell'art. 29 della L. 241/1990).

Il nuovo co. *2-quater* vieta alle Regioni e agli enti locali di stabilire, negli ambiti sopra indicati, garanzie inferiori a quelle stabilite nella L. 241/1990, consentendo loro di prevedere livelli più alti di tutela.

Infine, è prevista la consueta clausola di applicazione delle norme alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, le quali adeguano la propria legislazione secondo i rispettivi statuti (nuovo co. *2-quinqies*).

Articolo 9, commi 1 e 2
(Delega in materia di farmacie)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati all'individuazione di nuovi servizi a forte valenza socio-sanitaria erogati dalle farmacie pubbliche e private nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) assicurare, nel rispetto di quanto previsto dai singoli piani regionali socio-sanitari, la partecipazione delle farmacie al servizio di assistenza domiciliare integrata a favore dei pazienti residenti nel territorio della sede di pertinenza di ciascuna farmacia, a supporto delle attività del medico di medicina generale, anche con l'obiettivo di garantire il corretto utilizzo dei medicinali prescritti e il relativo monitoraggio, al fine di favorire l'aderenza dei malati alle terapie mediche;

b) collaborare ai programmi di educazione sanitaria della popolazione realizzati a livello nazionale e regionale, nel rispetto di quanto previsto dai singoli piani regionali socio-sanitari;

c) realizzare, nel rispetto di quanto previsto dai singoli piani regionali socio-sanitari, campagne di prevenzione delle principali patologie a forte impatto sociale, anche effettuando analisi di laboratorio di prima istanza nei limiti e alle condizioni stabiliti con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, restando in ogni caso esclusa l'attività di

prelievo di sangue o di plasma mediante siringhe;

d) consentire, nel rispetto di quanto previsto dai singoli piani regionali socio-sanitari, la prenotazione in farmacia di visite ed esami specialistici presso le strutture pubbliche e private convenzionate, anche prevedendo la possibilità di pagamento delle relative quote di partecipazione alla spesa a carico del cittadino e di ritiro del referto in farmacia;

e) prevedere forme di remunerazione delle attività di cui al presente comma da parte del Servizio sanitario nazionale entro il limite dell'accertata diminuzione degli oneri derivante, per il Servizio sanitario nazionale, per le regioni e per gli enti locali, dallo svolgimento delle suddette attività da parte delle farmacie, e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

f) rivedere i requisiti di ruralità di cui agli articoli 2 e seguenti della legge 8 marzo 1968, n. 221, al fine di riservare la corresponsione dell'indennità annua di residenza prevista dall'articolo 115 del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, e successive modificazioni, in presenza di situazioni di effettivo disagio in relazione alla localizzazione delle farmacie e all'ampiezza del territorio servito.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento

e di Bolzano. Gli schemi dei decreti legislativi adottati ai sensi del presente comma, ciascuno dei quali corredato di relazione tecnica sugli effetti finanziari delle disposizioni in esso contenute, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per

materia e per i profili di carattere finanziario, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione dei medesimi schemi di decreto. Decorso il termine di cui al periodo precedente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

I commi in esame sono stati interamente riformulati dalla Camera.

Nella versione originaria, essi sopprimevano, a decorrere dal 1° gennaio 2009, l'indennità annua di residenza in favore dei titolari di farmacie rurali.

Il testo approvato dalla Camera reca, invece, una delega al Governo, concernente: l'individuazione, per la farmacie pubbliche e private, di nuovi servizi e funzioni; la revisione dei requisiti di ruralità (posti ai fini della corresponsione della suddetta indennità).

La delega deve essere esercitata entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge (secondo le modalità definite dal **comma 2**).

Le **lettere da a) a e)** del **comma 1** definiscono i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della parte della delega riguardante i nuovi servizi e funzioni, che le farmacie pubbliche e private devono svolgere nell'ambito del Servizio sanitario nazionale.

In particolare, si prevede che le farmacie (nel rispetto delle determinazioni dei singoli piani regionali socio-sanitari):

- partecipino al servizio di assistenza domiciliare integrata in favore dei pazienti, residenti nel territorio della sede della farmacia, a supporto delle attività del medico di medicina generale, anche con l'obiettivo di garantire il corretto uso dei medicinali prescritti e il relativo monitoraggio (**lettera a)**);
- collaborino ai programmi di educazione sanitaria della popolazione, svolti a livello nazionale e regionale (**lettera b)**);
- svolgano campagne di prevenzione delle principali patologie a forte impatto sociale, anche effettuando analisi di laboratorio di prima istanza nei limiti e alle condizioni stabiliti con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (**lettera c)**). E' esclusa, in ogni caso, l'attività di prelievo di sangue o di plasma mediante siringhe;
- svolgano servizi (**lettera d)**): di prenotazione di visite ed esami specialistici - da effettuarsi presso le strutture pubbliche e private convenzionate -; di riscossione delle quote di partecipazione alla spesa a carico del cittadino (quote inerenti alle visite e agli esami suddetti); di consegna dei relativi referti (mediante il ritiro in farmacia).

La **lettera e)** prevede che il Servizio sanitario nazionale assicuri forme di remunerazione delle attività di cui alle precedenti lettere, entro il limite dei minori oneri accertati - derivanti, per il Servizio sanitario nazionale, per le regioni e per gli enti locali, dallo svolgimento da parte delle farmacie delle suddette attività - e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Come accennato, la disciplina di delega contempla anche (**lettera f)**) la revisione dei requisiti di ruralità delle farmacie, posti ai fini della corresponsione dell'indennità annua di residenza. In particolare, si prevede che la revisione sia volta a riservare l'indennità annua di residenza alle situazioni di effettivo disagio, in relazione all'ubicazione delle farmacie e all'ampiezza del territorio servito.

Si ricorda che, in base alla normativa statale vigente²⁰, l'indennità annua di residenza compete alle farmacie ubicate in comuni o centri abitati con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti o anche - a determinate condizioni reddituali - a quelle site in località con popolazione compresa tra i 3.000 e i 4.999 abitanti. La misura dell'indennità varia in relazione a determinate fasce demografiche. Occorre, tuttavia, ricordare che con leggi regionali si è provveduto non solo ad aggiornare gli importi in esame, ma anche a modificare i requisiti - sempre, in ogni caso, nell'ambito del limite di 4.999 abitanti (o di quello suddetto di 2.999 abitanti) -.

Si osserva che la rubrica del presente articolo non contiene alcun riferimento alla materia di cui ai commi 1 e 2 in esame; se ne raccomanda l'integrazione.

²⁰ Cfr., in particolare, l'art. 115 del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, e successive modificazioni, e l'art. 2 della L. 8 marzo 1968, n. 221.

Articolo 9, commi 3-5

(Ordinamento contabile e finanziario dei comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti)

3. Al fine di semplificare l'ordinamento finanziario nei comuni di piccole dimensioni, al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 151, comma 2, dopo le parole: «Il bilancio» sono inserite le seguenti: «degli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti»;

b) all'articolo 170:

1) al comma 1, dopo le parole: «enti locali» sono inserite le seguenti: «con popolazione superiore a 5.000 abitanti»;

2) al comma 8, dopo le parole: «per tutti gli enti» sono inserite le seguenti: «con popolazione superiore a 5.000 abitanti»;

c) all'articolo 171, comma 1, dopo le parole: «enti locali» sono inserite le seguenti: «con popolazione superiore a 5.000 abitanti»;

d) all'articolo 172, comma 1, lettera d), dopo le parole: «di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 109» sono aggiunte le seguenti: «, per gli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti»;

e) all'articolo 197, comma 1, dopo le parole: «, dei comuni» sono inserite le seguenti: «con popolazione superiore a 5.000 abitanti»;

f) all'articolo 229, comma 2, dopo le parole: «è redatto» sono inserite le seguenti: «dagli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti»;

g) all'articolo 233, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

«4-bis. Per i comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui al presente articolo».

4. Nel regolamento di cui al comma 5 sono individuati gli adempimenti sostitutivi per i comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti.

5. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è emanato un regolamento, a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, recante modelli e schemi contabili semplificati per i comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, in deroga all'articolo 160 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

I commi da 3 a 5 dell'articolo 9 recano una serie di disposizioni volte a semplificare la disciplina contabile per i comuni di piccole dimensioni.

A tal fine, il comma 3 novella alcuni articoli del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, relativi all'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali.

In particolare, attraverso la modifica al comma 2 dell'articolo 151 del TUEL, recante *Principi in materia di contabilità*, gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti sono esentati dall'obbligo di presentare, a corredo del bilancio di previsione:

- la relazione previsionale e programmatica;
- il bilancio pluriennale di durata pari a quello della Regione di appartenenza;
- gli ulteriori documenti previsti dall'articolo 172 del TUEL o da altre norme di legge (comma 3, lett. a).

Si tratta dei seguenti documenti:

- a) il rendiconto deliberato del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio di previsione, ai fini del controllo da parte del competente organo regionale;
- b) le risultanze dei rendiconti o conti consolidati delle unioni di comuni, aziende speciali, consorzi, istituzioni, società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce;
- c) la deliberazione, da adottarsi annualmente prima dell'approvazione del bilancio, con la quale i comuni verificano la quantità e qualità di aree e fabbricati da destinarsi alla residenza, alle attività produttive e terziarie che potranno essere ceduti in proprietà od in diritto di superficie; con la stessa deliberazione i comuni stabiliscono il prezzo di cessione per ciascun tipo di area o di fabbricato;
- d) il programma triennale dei lavori pubblici, di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 109;
- e) le deliberazioni con le quali sono determinati, per l'esercizio successivo, le tariffe, le aliquote d'imposta e le eventuali maggiori detrazioni, le variazioni dei limiti di reddito per i tributi locali e per i servizi locali, nonché, per i servizi a domanda individuale, i tassi di copertura in percentuale del costo di gestione dei servizi stessi;
- f) la tabella relativa ai parametri di riscontro della situazione di deficitarietà.

Vengono, di conseguenza, modificati in tal senso i seguenti articoli del TUEL:

- l'articolo 170, commi 1 e 8, relativo alla Relazione previsionale e programmatica, la cui presentazione in allegato al bilancio di previsione è limitata ai soli enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (comma 3, **lett. b e c**);
- l'articolo 171, comma 1, relativo al bilancio pluriennale di competenza, di durata pari a quello della Regione di appartenenza e comunque non inferiore a tre anni, limitando ai soli enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti l'obbligo della sua presentazione in allegato al bilancio di previsione (comma 3, **lett. d**);
- l'articolo 172, comma 1, lettera d), relativo agli ulteriori allegati al bilancio di previsione, precisando che l'obbligo di allegare al bilancio il programma

triennale dei lavori pubblici, di cui alla legge n. 109/1994, è richiesto soltanto per gli enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti (comma 3, **lett. e**).

In ordine alla modifica apportata all'articolo 172 del TUEL – volta ad esentare gli enti locali di piccole dimensioni dall'obbligo di allegare al bilancio di previsione il documento di cui alla lettera d), ossia il programma triennale dei lavori pubblici – si osserva che in base alla modifica apportata all'articolo 151, comma 2, del TUEL, di cui al comma 3, lettera a), dell'articolo in esame, gli enti locali di piccole dimensioni risultano già esentati dall'obbligo di allegare al bilancio di previsione tutti i documenti previsti dall'articolo 172, compreso, dunque, il programma triennale dei lavori pubblici.

Le ulteriori novelle introdotte dal comma 3 riguardano:

- l'articolo 197, comma 1, del TUEL, al fine di escludere i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti dal controllo di gestione, volto alla verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati. In particolare, la modifica apportata all'articolo 197 precisa che il controllo di gestione, ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale delle province, dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, delle comunità montane, delle unioni dei comuni e delle città metropolitane ed è svolto con una cadenza periodica definita dal regolamento di contabilità dell'ente (comma 3, **lett. f**);
- l'articolo 189, comma 2, del TUEL, relativo al conto economico, al fine di limitare l'obbligo di redazione di tale documento ai soli enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti (comma 3, **lett. g**);
- A tale riguardo si ricorda che già la legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 164, legge n. 266/2005) aveva escluso i comuni con meno di 3.000 abitanti dall'obbligo di redazione del conto economico. Pertanto, con riferimento ai comuni, la novella in esame interessa quelli con popolazione fra 3.000 e 5.000 abitanti;
- l'articolo 233 del TUEL, relativo ai conti degli agenti contabili interni, cui viene aggiunto il comma 4-*bis* che esclude i comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti (la dizione "sino a 5.000 abitanti" è stata introdotta dalla Camera dei deputati e sostituisce quella, originaria, di "inferiore a 5.000 abitanti), dall'applicazione delle disposizioni dell'articolo stesso (comma 3, **lett. h**).

L'articolo 233 prevede che entro due mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario, l'economista, e gli altri soggetti indicati dalla norma, rendano il conto della propria gestione all'ente locale il quale lo trasmette alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti entro 60 giorni dall'approvazione del rendiconto. Gli agenti

contabili, a danaro e a materia, allegano al conto, per quanto di rispettiva competenza il provvedimento di legittimazione del contabile alla gestione; la lista per tipologie di beni; copia degli inventari tenuti dagli agenti contabili; la documentazione giustificativa della gestione; i verbali di passaggio di gestione; le verifiche ed i scarichi amministrativi e per annullamento, variazioni e simili; eventuali altri documenti richiesti dalla Corte dei conti.

Gli adempimenti sostitutivi per i comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti sono individuati nell'ambito del regolamento da emanarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, con il quale saranno approvati, in deroga all'articolo 160 del TUEL²¹, i modelli e gli schemi contabili semplificati per i piccoli comuni (**commi 4 e 5**).

²¹ L'articolo 160 del TUEL reca l'approvazione di modelli e schemi contabili relativi al bilancio di previsione, al bilancio pluriennale, al conte del tesoriere, al conto economico, al conto del patrimonio, nonché i modelli relativi alla resa del conto da parte degli agenti contabili di cui all'articolo 227.

Articolo 9, commi 6-8
(Segretario comunale)

6. Il Governo è delegato ad adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo volto alla razionalizzazione del ruolo del segretario comunale nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione di una sede di segreteria comunale unificata cui fanno riferimento più comuni la cui popolazione complessiva sia pari almeno a 15.000 abitanti, ovvero con popolazione inferiore, a condizione che ad essa facciano riferimento almeno quattro comuni;

b) riordino dei compiti e delle funzioni del segretario comunale in servizio presso la sede unificata di cui alla lettera a);

c) ampliamento delle responsabilità del segretario comunale in servizio presso la sede unificata di cui alla lettera a);

d) attribuzione al segretario comunale, in servizio presso la sede unificata di cui alla lettera a), di funzioni di controllo interno e di gestione nonché di legittimità sugli atti.

7. All'articolo 2, comma 28, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, le parole: «30 settembre 2008» sono sostituite dalle seguenti: «1° marzo 2009».

8. Sono fatti salvi gli effetti prodotti dal comma 28 dell'articolo 2 della citata legge 24 dicembre 2007, n. 244, fino alla data di entrata in vigore della presente legge.

Il comma 6 dell'articolo 9 reca una delega al Governo per la razionalizzazione del ruolo del segretario comunale nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

La disposizione, con l'evidente obiettivo di contenimento della spesa, è in primo luogo finalizzata alla riduzione del numero delle sedi di segreteria comunale degli enti locali di minori dimensioni attraverso la loro unificazione, nonché al riordino delle funzioni dei segretari comunali in servizio presso le nuove sedi di segreteria unificate.

La delega deve essere esercitata mediante un decreto legislativo da adottarsi entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

Nell'attuazione della delega il Governo dovrà osservare i seguenti principi e criteri direttivi:

- istituire sedi di segreteria comunale unificata cui facciano riferimento: più comuni limitrofi (con popolazione non superiore a 5.000 abitanti) la cui popolazione complessiva sia pari ad almeno a 15.000 abitanti. Con una integrazione introdotta dalla Camera dei deputati, è stata altresì prevista la possibilità di costituire sedi di

segreteria comunale unificata, per un numero complessivo di abitanti inferiore a 15.000, qualora i comuni di riferimento siano almeno quattro;

- riordinare i compiti e le funzioni dei segretari comunali che prestano servizio presso le sedi unificate;
- ampliare le responsabilità dei segretari comunali in servizio presso le sedi unificate;
- attribuire ai segretari comunali in servizio presso le sedi unificate le funzioni di controllo interno e di gestione nonché di legittimità sugli atti.

La normativa vigente in materia di segretari comunali e provinciali è contenuta principalmente negli articoli da 97 a 106²² del D.Lgs. 267/2000²³ (Testo unico sull'ordinamento degli enti locali) e nel regolamento approvato con D.P.R. 465/1997²⁴.

Nell'ordinamento è già prevista la facoltà per due o più comuni di consorzarsi tra di loro per la gestione associata del servizio di segreteria: si ricorda in proposito che l'art. 98, comma 3, del TUEL dispone in via generale che i comuni possono stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale, comunicandone l'avvenuta costituzione alla Sezione regionale dell'Agenzia.

L'art. 10, comma 1, del D.P.R. 465/1997 precisa che i comuni, con deliberazione dei rispettivi consigli comunali, possono, anche nell'ambito di più ampi accordi per l'esercizio associato di funzioni, unificare le segreterie avvalendosi dell'opera dello stesso segretario²⁵.

Lo strumento previsto a tale scopo è quello della convenzione. Con la convenzione sono stabilite le modalità di espletamento del servizio; viene individuato il sindaco competente alla nomina e alla revoca del segretario; è determinata la ripartizione degli oneri finanziari per la retribuzione del segretario, la durata della convenzione, la possibilità di recesso da parte di uno o più comuni ed i reciproci obblighi e garanzie.

La normativa vigente non pone limiti demografici ai comuni che procedono a convenzionarsi per il servizio di segreteria.

E' invece condizione necessaria per la stipula della convenzione che i comuni che intendono aderire ad essa siano ricompresi nell'ambito territoriale della stessa sezione

²² Negli articoli del testo unico citati sono confluite le disposizioni in precedenza contenute nell'articolo 17, commi da 68 a 85, della legge 15 maggio 1997, n. 127, *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*, che hanno riformato la disciplina concernente i segretari comunali e provinciali, rinviando ad un regolamento di delegificazione (successivamente adottato con il D.P.R. 465/1997) la definizione dell'organizzazione, funzionamento e ordinamento contabile dell'Agenzia, dell'amministrazione dell'albo e della sua articolazione in sezioni e in fasce professionali.

²³ D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

²⁴ D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, *Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della L. 15 maggio 1997, n. 127*.

²⁵ Prima della riforma dell'ordinamento dei segretari comunali e provinciali introdotta dall'art. 17, comma 78, della legge 127/1997, in attuazione del quale è stato emanato il D.P.R. 465/1997, che ha completamente rivisto l'istituto, era già prevista la facoltà per due o più comuni, con popolazione fino a 10.000 abitanti e appartenenti alla stessa provincia, di unirsi in consorzio tra di loro per il servizio di segreteria (D.P.R. 23 giugno 1972, n. 749, art. 18).

La nuova disciplina ha accresciuto significativamente le possibilità per i comuni di utilizzare le convenzioni di segreteria.

regionale dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali.

L'articolo 3-*quater* del decreto-legge n. 44/2005²⁶ è intervenuto, con una norma di carattere derogatorio, sulla disciplina dell'esercizio associato delle funzioni di segreteria comunale, dettata dall'art. 10 del D.P.R. 465/1997, al fine di concedere, anche ai comuni situati in regioni diverse, la facoltà di utilizzare in convenzione il medesimo segretario comunale. Per potersi convenzionare, i comuni interessati devono essere in possesso dei seguenti requisiti:

- non superare la soglia demografica di 5.000 abitanti;
- essere situati in posizione di contiguità territoriale tra di loro;
- condividere analoghe condizioni territoriali.

Con la deliberazione n. 164 del 27 luglio 2000, il Consiglio nazionale di amministrazione dell'Agenzia per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali ha dettato i criteri generali per la stipula delle convenzioni prevedendo tra l'altro che "le convenzioni per l'ufficio di segreteria, disciplinate dall'art. 10 del D.P.R. 465/1997, siano stipulate in maniera tale da consentire al segretario l'effettivo svolgimento delle funzioni previste dalla legge, nel rispetto dei principi generali che presiedono al buon e corretto andamento della pubblica amministrazione, nonché dei principi di adeguatezza organizzativa degli enti interessati alla convenzione".

Secondo i dati dell'Agenzia nazionale dei segretari diffusi all'inizio del 2007, a livello nazionale, il 65% degli enti locali ha stipulato la convenzione per gli uffici di segreteria (5.259 su 8.209 enti). Oltre la metà delle convenzioni riguarda una popolazione compresa tra 3.000 e 10.000 abitanti. Il 69% delle 2.179 convenzioni di segreteria sono state stipulate fra due enti; il 23% fra tre enti; 26 sono quelle costituite tra cinque o sei comuni²⁷.

Il ricorso sempre più frequente, anche da parte dei comuni di maggiori dimensioni, alle convenzioni per l'esercizio associato delle funzioni di segreteria ha indotto il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia ad adottare un provvedimento al riguardo, ritenendosi che le convenzioni dovessero essere compatibili con l'esercizio adeguato, efficace ed efficiente delle funzioni del segretario e che pertanto non dovessero essere stipulate tra comuni con popolazione (e quindi con complessità) tale da richiedere la presenza continua del segretario, nonché tra comuni molto distanti.

Con la deliberazione n. 46 del 12 aprile 2005, il Consiglio aveva stabilito, tra i criteri per la costituzione delle convenzioni di segreteria:

- di non consentire ai comuni di classe I/B o superiore di stipulare convenzioni;
- la stipula di convenzioni era consentita fra un numero massimo di quattro comuni, uno solo dei quali poteva appartenere alla classe II;
- la stipula di convenzioni era consentita fra un numero di comuni superiore a quattro (dei quali uno soltanto poteva appartenere alla classe II), purché la popolazione complessiva non fosse superiore a 15.000 abitanti e previa autorizzazione della sezione regionale dell'Agenzia;

²⁶ D.L. 31 marzo 2005, n. 44, (conv. con modificazioni dalla L. 31 maggio 2005, n. 88), *Disposizioni urgenti in materia di enti locali*.

²⁷ M. Danzi, *Segretari in convenzione per due Comuni su tre*, *IlSole24Ore*, 16 aprile 2007.

- in ogni caso, la distanza tra i comuni facenti parte della convenzione doveva essere tale da consentire al segretario l'esercizio ottimale delle funzioni.

La deliberazione è stata revocata²⁸ a seguito di alcune pronunce del giudice amministrativo²⁹, adito da diversi comuni a cui l'Agenzia aveva negato la presa d'atto della convenzione sulla base di quanto sancito nella deliberazione citata, pronunce che hanno eccepito sotto il profilo formale l'inidoneità di un atto dell'Agenzia a incidere sull'autonomia degli enti.

Il Contratto collettivo nazionale di lavoro dei segretari comunali e provinciali per il biennio economico 2004-2005³⁰, sottoscritto l'8 marzo 2008, tra i principi enunciati dalla norma programmatica di cui all'articolo 5, prevede che il servizio prestato in sedi di segreteria convenzionate non produca effetti ai fini della progressione in carriera, e che la maggiorazione economica³¹ prevista per i segretari titolari di segreteria convenzionata sia rimodulata in negativo in relazione al numero dei comuni convenzionati.

Le funzioni del segretario comunale e provinciale sono individuate dall'art. 97 del TUEL, il quale stabilisce in primo luogo che il segretario svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa (ciò escludendo le consulenze di carattere tecnico) nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti. A questa funzione se ne affianca un'altra consultiva, referente e di assistenza alle riunioni degli organi dell'ente (consiglio e Giunta), delle quali cura la verbalizzazione.

Qualora il sindaco e il presidente della provincia non abbiano nominato il direttore generale³², il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività. Inoltre:

- può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente;
- esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia;
- esercita le funzioni di direttore generale nel caso in cui il direttore generale non sia stato nominato e non siano state stipulate, tra comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, le convenzioni per la nomina di un unico direttore generale³³.

²⁸ Con deliberazione del Consiglio di amministrazione del 21 settembre 2005.

²⁹ Tra gli altri, TAR Lombardia – Milano, Ordinanza n. 1551/2005 del 22 giugno 2005; TAR Lombardia, Ordinanza n. 2110/2005 del 24 agosto 2005.

³⁰ Pubblicato nella G.U. 27 marzo 2008, n. 73.

³¹ Ai segretari titolari di sedi di segreteria convenzionate spetta una retribuzione mensile aggiuntiva ed il rimborso delle spese di viaggio regolarmente documentate per recarsi da uno ad altro dei comuni riuniti in convenzione per l'esercizio delle relative funzioni. Il contratto collettivo di lavoro determina l'entità della retribuzione aggiuntiva in base al numero dei comuni convenzionati e alla complessità organizzativa degli stessi.

³² Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, previa deliberazione della Giunta comunale o provinciale, possono nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e che sovrintende alla gestione dell'ente.

³³ Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito procedere alla nomina del direttore generale previa stipula di convenzione tra comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i

La Camera dei deputati ha introdotto, dopo il comma 6, due commi aggiuntivi: con il **comma 7** è spostato al 1° marzo 2009 il termine originariamente fissato al 30 settembre 2008 dall'articolo 2, comma 28 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008): tale disposizione, al fine di semplificare la varietà e la diversità delle forme associative comunali e del processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, ha consentito l'adesione ad una unica forma di associazione comunale per consorzi (art. 31 del TUEL), unioni di comuni (art. 32 del TUEL) e per l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni stessi (art. 33 del TUEL), facendo salve le disposizioni di legge in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti. Conseguentemente, la stessa disposizione ha previsto, nel caso in cui permanga l'adesione multipla, la nullità di ogni atto adottato dall'associazione tra comuni nonché di ogni atto attinente all'adesione o allo svolgimento di essa da parte dell'amministrazione comunale interessata, a decorrere dal 30 settembre 2008, fatta salva l'adesione delle amministrazioni comunali ai consorzi istituiti o resi obbligatori da leggi nazionali e regionali.

Il capo V, titolo II del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, disciplina le forme associative tra le autonomie locali.

In particolare, l'articolo 31 prevede la possibilità di costituire consorzi tra gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni, e detta ai commi da 1 a 5 le norme relative alla formazione ed alla partecipazione al consorzio medesimo (approvazione da parte del consiglio di ciascun ente interessato di una convenzione e dello statuto del consorzio a maggioranza dei componenti; previsione che la convenzione disciplini le nomine e le competenze degli organi consortili e che lo statuto, in conformità alla convenzione, disciplini l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili; partecipazione degli enti associati all'assemblea consortile; elezione del consiglio di amministrazione da parte dell'assemblea ed approvazione da parte di quest'ultima degli atti fondamentali del consorzio). Il comma 6 vieta la costituzione di più di un consorzio tra gli stessi enti locali, e ai sensi del comma 7, in caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi e demandarne l'attuazione alle leggi regionali. Infine, il comma 8 prevede che nel caso di gestione dei servizi pubblici privi di rilevanza economica (di cui all'art. 113-*bis* dello stesso testo unico), si applicano le disposizioni previste per le aziende speciali, previste dall'art. 14 del TUEL quali enti strumentali dell'ente locale dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale.

L'art. 32 disciplina le unioni di comuni definite, al comma 1, enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. Ai sensi dei commi 2 e 3 l'atto costitutivo e lo

15.000 abitanti. In tal caso il direttore generale dovrà provvedere anche alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i comuni interessati.

statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'unione e le modalità per la loro costituzione e individua altresì le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse: esso deve comunque prevedere che il presidente dell'unione sia scelto tra i sindaci dei comuni interessati e che gli altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze. Il comma 4 attribuisce all'unione potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti finanziari con i comuni, mentre il comma 5 precisa che alle unioni si applicano, in quanto compatibili, i princìpi previsti per l'ordinamento dei comuni.

Nel caso dell'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni, di cui all'art. 33, le regioni, al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative previste dall'art. 4 del TUEL (che contempla la creazione di strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze). In base alla previsione effettuata dalla regione, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale, decorso inutilmente il quale le regioni possono esercitare i poteri sostitutivi. Le regioni predispongono, altresì, concordandolo con i comuni, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può prevedere anche la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. A tal fine è previsto che le regioni possano disciplinare con proprie leggi le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo.

Poiché il comma 7 differisce (dal 30 settembre 2008 al 1° marzo 2009) un termine già spirato al momento della entrata in vigore della nuova disciplina, il successivo **comma 8** (anch'esso, come si è detto, introdotto dalla Camera dei deputati) provvede a fare salvi gli effetti prodotti dal comma 28 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008 fino alla data di entrata in vigore della nuova disciplina di legge.

Articolo 10

(Cooperazione allo sviluppo internazionale)

1. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità semplificate di svolgimento delle procedure amministrative e contrattuali riguardanti:

a) gli interventi di cooperazione a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione nei Paesi indicati dal decreto-legge 31 gennaio 2008, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 marzo 2008, n. 45;

b) gli interventi nelle ulteriori aree individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri, finalizzati al superamento delle criticità di natura umanitaria, sociale o economica.

2. Con il decreto di cui al comma 1 sono stabiliti, in particolare:

a) le modalità di approvazione degli interventi, in conformità all'articolo 11, comma 3, della legge 26 febbraio 1987, n. 49, e successive modificazioni, e all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 1° luglio 1996, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 426;

b) le specifiche e motivate deroghe alle norme di contabilità generale dello Stato;

c) i presupposti per il ricorso ad esperti e a consulenti tecnici e giuridici;

d) le modalità di svolgimento delle procedure negoziate.

3. Nell'individuazione delle aree di intervento di cui al comma 1, lettera b), è data priorità ai Paesi che hanno sottoscritto accordi di rimpatrio o di collaborazione nella gestione dei flussi dell'immigrazione clandestina ovvero diretti ad agevolare l'esecuzione delle pene detentive delle persone condannate in Italia presso gli istituti esistenti nei luoghi di origine delle medesime.

4. Lo schema del decreto di cui al comma 1 è trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. Il termine per l'espressione del parere è stabilito in trenta giorni dalla data di trasmissione. Decorso inutilmente il predetto termine, il decreto può essere comunque emanato.

5. Oltre alla dotazione finanziaria assegnata da parte del Ministero degli affari esteri, le sedi all'estero possono disporre di somme erogate da parte della Commissione europea o di altri Stati membri dell'Unione europea per la realizzazione di interventi di cooperazione allo sviluppo per conto degli stessi donatori. I finanziamenti di cui al presente comma sono gestiti e rendicontati secondo la normativa prevista dalla Commissione europea relativamente al trasferimento di fondi agli Stati membri.

L'**articolo 10** riguarda le procedure amministrative e contrattuali con cui si attuano gli interventi di cooperazione internazionale sia per la costruzione e il

mantenimento della pace, sia per il superamento delle emergenze umanitarie sociali ed economiche.

In particolare, il **comma 1** prevede che, al fine di semplificare le modalità di svolgimento di tali procedure amministrative e contrattuali, il Ministro degli affari esteri emani un decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il termine di due mesi dall'entrata in vigore del provvedimento in esame.

Gli interventi di cooperazione interessati dalla norma sono, come accennato, di due tipi:

a) interventi di cooperazione a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione nei Paesi indicati dal decreto-legge 31 gennaio 2008, n. 8³⁴.

Dal contenuto della disposizione di cui alla lettera a) in esame, sembra possibile evincere che i paesi a cui la disposizione stessa si riferisce siano quelli indicati al solo art. 2 del D.L. 8/2008, che, infatti, disciplina gli "Interventi a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione".

Poiché, tuttavia, il rinvio testuale non è sufficientemente specifico, può sussistere un dubbio interpretativo circa la estensibilità della portata della nuova disposizione anche a tutti i paesi ai quali fa riferimento l'intero D.L. 8/2008 (o per lo meno a quelli di cui al Capo I dello stesso decreto, dedicato a tutti gli interventi di cooperazione allo sviluppo).

Si segnala, inoltre, che ove il rinvio si intendesse riferito al solo articolo 2 del decreto legge n. 8, sembrerebbe corretto ritenere che i Paesi interessati siano solo quelli citati nei commi 1 e 3: Somalia, Sudan, Repubblica Democratica del Congo, Iraq e Afghanistan.

Sembrerebbe quindi opportuno che nella lettera a) dell'art. 33 in esame venisse inserita l'esplicita indicazione degli articoli del D.L. 8/2008 cui si intende fare riferimento.

b) interventi per fronteggiare emergenze di carattere umanitario, sociale o economico in aree che saranno di volta in volta individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri.

Il **comma 2** specifica i contenuti del decreto del Ministro degli esteri, che deve contenere: le modalità di approvazione degli interventi; le deroghe motivate alle norme di contabilità generale dello Stato; i presupposti per il ricorso ad esperti e a consulenti; le modalità di svolgimento delle procedure negoziate.

In particolare, le modalità di approvazione dovranno essere conformi all'articolo 11, co. 3 della legge n. 49 del 1987³⁵, nonché all'articolo 11, co. 1,

³⁴ "Disposizioni urgenti in materia di interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché relative alla partecipazione delle Forze armate e di polizia a missioni internazionali". Convertito, con modificazioni, dalla legge 13 marzo 2008 n. 45.

³⁵ Recante Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.

del D.L. n. 347 del 1996³⁶, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 426 del 1996.

Il comma 3 dell'articolo 11, della legge n. 49/1987 stabilisce che gli interventi straordinari destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico-sanitarie che minacciano la sopravvivenza della popolazione sono deliberate dal Ministro degli affari esteri (o dal Sottosegretario delegato) se l'onere previsto è superiore a lire 2 miliardi (di lire), ovvero dal Direttore generale per importi inferiori e non sono sottoposte al parere preventivo del Comitato direzionale né al visto preventivo dell'ufficio di ragioneria presso la D.G. Cooperazione allo sviluppo. La relativa documentazione è inoltrata al Comitato direzionale, al Comitato consultivo ed all'Ufficio di ragioneria contestualmente alla delibera.

L'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 1° luglio 1996, n. 347, (convertito, con modificazioni, dalla legge 426/1996) stabilisce che le autorizzazioni con procedura d'urgenza di interventi conseguenti a calamità naturali o attribuibili all'uomo, avvenute o imminenti, su richiesta delle comunità colpite o a seguito di appello internazionale, sono effettuate dal Ministro degli affari esteri su richiesta del direttore generale. Quest'ultimo delibera l'intervento, precisandone tipologia e modalità, ed indicando i risultati attesi, i destinatari e le risorse impiegate. Il Parlamento deve essere tempestivamente informato di tali interventi.

Poiché il decreto del Ministro degli esteri previsto dal comma 1 dell'articolo in esame può contenere, come previsto al comma 2, deroghe alle norme di contabilità generale dello Stato, disciplinate da fonti di rango primario, si consideri l'opportunità di prevedere l'espressione di un parere sullo schema di decreto da parte delle competenti Commissioni.

Il comma 3, introdotto durante l'esame in Assemblea alla Camera specifica che le aree di intervento per fronteggiare emergenze di carattere umanitario, sociale o economico di cui al comma 1, lettera b) sono individuate dando priorità ai Paesi che hanno sottoscritto accordi di riammissione, di collaborazione nella gestione dei flussi dell'immigrazione clandestina, ovvero accordi diretti ad agevolare l'esecuzione delle pene detentive delle persone condannate in Italia presso gli istituti esistenti nei loro Paesi di origine.

Gli accordi di riammissione degli immigrati illegali (clandestini e irregolari) nei Paesi di provenienza rappresentano uno strumento di cooperazione nella lotta all'immigrazione illegale. Per contrastare tale fenomeno infatti il nostro Paese può ricorrere ad accordi bilaterali con i Paesi di origine e di transito.

Particolarmente rilevanti, data la vicinanza geografica, risultano quelli conclusi con i Paesi del Mediterraneo e del Maghreb, dove vengo utilizzati come strumenti complementari a quelli offerti dall'UE nel contesto del processo di Barcellona, particolarmente il partenariato euro mediterraneo e la politica di vicinato, mirante a

³⁶ Recante *Differimento di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il Ministero degli affari esteri e norme relative ad impegni internazionali ed alla cooperazione allo sviluppo.*

rafforzare il processo su base bilaterale. Anche il Dialogo 5+5 consente di realizzare una concertazione sulle problematiche più rilevanti, comprese quelle attinenti ai flussi migratori, alla lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata ed al traffico di immigrati clandestini.

Tra gli accordi bilaterali, ricordiamo, tra i più significativi, gli accordi con i tre Paesi del Maghreb la Tunisia, il Marocco e l'Algeria conclusi, rispettivamente il 6 agosto 1998, il 27 luglio 1998 ed il 20 gennaio 2000. Anche con l'Egitto è in vigore dall'aprile 2008 un accordo di riammissione, sottoscritto nel 2007.

Con la Libia l'Italia ha dapprima firmato – il 13 dicembre del 2000 - un accordo per la "Collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico illegale di stupefacenti e di sostanze psicotrope ed all'immigrazione clandestina". Nell'agosto 2008 è stato sottoscritto un più ampio Accordo di amicizia, partenariato e cooperazione che prevede, tra l'altro, un rafforzamento della collaborazione nella lotta all'immigrazione clandestina e al loro sfruttamento da parte di organizzazioni criminali.

Accordi di riammissione sono stati sottoscritti anche con paesi dell'area balcanica o caucasica, come la Serbia, la Bosnia, la Croazia, Macedonia, Albania, Bulgaria, Georgia, ma anche con paesi baltici quali Estonia, Moldavia o di altre aree quali Perù, Nigeria..³⁷

Per quanto riguarda il legame tra interventi di cooperazione e accordi di collaborazione per la gestione dei flussi di immigrazione clandestina si ricorda che l'art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 189 del 2002³⁸, nota come Bossi-Fini, già prevede che, nella elaborazione e nella eventuale revisione dei programmi bilaterali di cooperazione, con esclusione delle iniziative a carattere umanitario, il Governo tenga conto anche della collaborazione prestata dai Paesi interessati alla prevenzione dei flussi migratori illegali e al contrasto delle organizzazioni criminali operanti nell'immigrazione clandestina. La disposizione in esame pertanto mira ad estendere tale principio anche agli interventi umanitari.

Infine, per quanto riguarda gli accordi di esecuzione delle pene detentive si tratta di accordi bilaterali che disciplinano il trasferimento delle persone condannate consentendo ai cittadini di uno Stato, detenuti in espiazione di pena in un altro Stato, di essere trasferiti in quello d'origine per la continuazione dell'espiazione della pena stessa.

Si ricorda che lo strumento giuridico di maggiore applicazione ai fini dell'esecuzione di condanne definitive, è uno strumento multilaterale, la Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, sottoscritta a Strasburgo il 21 marzo 1983. Si segnala inoltre che attualmente, presso il Consiglio dell'Unione europea è in discussione una proposta di decisione quadro, basata sulla reciproca fiducia tra gli Stati membri, che dovrebbe consentire un ulteriore progresso rispetto alla Convenzione di Strasburgo del 1983. Tale

³⁷ L'elenco completo di tali accordi è disponibile nella banca dati ITRA del Ministero degli Affari esteri .

³⁸ Recante *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*.

proposta prevede infatti che il trasferimento delle persone condannate possa prescindere, a determinate condizioni, dal consenso della persona da trasferire e dall'accordo tra lo Stato di condanna e lo Stato di esecuzione. La proposta sembra prossima all'approvazione.

Accordi bilaterali in materia, come risulta dal sito *internet* del Ministero della Giustizia, sono stati sottoscritti dall'Italia con 6 Paesi: Albania, Cuba, Hong Kong, Perù, Romania, Thailandia.

Il comma 4, introdotto durante l'esame in Assemblea alla Camera precisa che il decreto da emanarsi per la semplificazione delle procedure amministrative e contrattuali con cui si attuano gli interventi di cooperazione internazionale, di cui al comma 1, deve essere trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni competenti per materia e della commissione bilancio e che tale parere deve essere reso entro 30 giorni.

Il comma 5, introdotto durante l'esame in Assemblea alla Camera, stabilisce che le sedi all'estero del Ministero degli esteri per la realizzazione di interventi di cooperazione possano disporre, oltre alla dotazione finanziaria assegnata dal MAE, anche di finanziamenti erogati da parte della Commissione o dagli Stati membri dell'UE e che i trasferimenti in questione vengano gestiti e rendicontati secondo la normativa della Commissione UE relativa al trasferimento di fondi agli Stati membri.

Tale norma trova fondamento nella recente adozione, nel maggio del 2007, da parte dell'Unione europea, del «Codice di condotta sulla divisione del lavoro»³⁹, vale a dire un meccanismo che, in attuazione dei principi sanciti in occasione della Dichiarazione di Parigi del 2005 sull'efficacia dell'aiuto, è volto ad armonizzare e razionalizzare l'aiuto allo sviluppo degli Stati membri dell'UE.

Il Codice prevede, tra l'altro, la necessità di ridurre il numero dei donatori presenti nei Paesi beneficiari e la contestuale identificazione di Paesi *leader* che dovranno gestire per conto degli altri donatori e della stessa Unione europea, gli interventi di cooperazione allo sviluppo nel Paese beneficiario.

Tale nuovo meccanismo implica la necessità di delegare l'utilizzo di fondi di cooperazione ad altri Paesi, nonché quella di gestire fondi provenienti da deleghe di Paesi membri o della stessa Unione europea.

Una proposta di regolamento per la rendicontazione e la gestione di tali fondi è allo studio da parte della Commissione Europea.

Ulteriori aspetti sono disciplinati a livello UE dal Reg. 1905 del 2006 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo e Reg. 1605 del 2002 che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, particolarmente agli artt. 163, 165-166 e 168. L'art. 163, infatti, prevede che le azioni esterne dell'UE possono essere eseguite anche in maniera concorrente o decentrata ed eventualmente con il concorso di organizzazioni internazionali e che gli stanziamenti «possono essere associati a fondi provenienti da

³⁹ COMM (2007) 72.

altre fonti per realizzare un obiettivo congiunto». Per l'esecuzione delle azioni estere, soggette al controllo preventivo e successivo da parte della Commissione, si richiede tra l'altro la stipula di un contratto, ovvero di una convenzione di sovvenzione, tra la Commissione e organismi di diritto pubblico nazionale o internazionale (articoli 165-166), tra i quali potrebbero rientrare le nostre sedi all'estero. Ai sensi poi dell'articolo 168, «la partecipazione alle gare è aperta a parità di condizioni a tutte le persone fisiche o giuridiche che rientrano nel campo d'applicazione dei trattati».

Articolo 11

(Trasparenza dei flussi finanziari dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per le aree sottoutilizzate)

1. Per prevenire l'indebito utilizzo delle risorse stanziato nell'ambito della programmazione unitaria della politica regionale per il periodo 2007-2013, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, sono definite le modalità e le procedure necessarie a garantire l'effettiva tracciabilità dei flussi finanziari relativi all'utilizzo, da parte dei soggetti beneficiari delle agevolazioni, delle risorse pubbliche e private impiegate per la realizzazione degli interventi oggetto di

finanziamento a valere sui fondi strutturali comunitari e sul fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n.289, e successive modificazioni. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, sono tenute, nell'utilizzo delle risorse dei predetti Fondi loro assegnate, ad applicare le modalità e le procedure definite dal decreto di cui al periodo precedente.

L'articolo introduce disposizioni relative a misure di tracciabilità dei flussi finanziari derivanti dall'impiego delle risorse dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), allo scopo di prevenirne l'indebito utilizzo nell'ambito della programmazione unitaria della politica regionale per il periodo 2007-2013.

L'unico comma prevede, al riguardo, l'emanazione di un decreto del Ministro dell'economia, di concerto con i Ministri interessati, per la definizione delle modalità e delle procedure necessarie a garantire l'effettiva tracciabilità dell'utilizzo di risorse pubbliche e private, da parte dei soggetti beneficiari delle agevolazioni, per l'attuazione di interventi oggetto di finanziamento a valere sui Fondi strutturali comunitari e sul FAS. **Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati è stata prevista l'acquisizione del parere della Conferenza Stato- Regioni.**

Nell'utilizzo delle risorse dei predetti fondi le Amministrazioni pubbliche sono chiamate ad applicare le modalità e le procedure definite dal suddetto decreto.

Si ricorda che nel luglio 2006 la Commissione europea ha definito la nuova programmazione della politica regionale di sviluppo per il periodo 2007-2013, stabilendo le risorse da assegnare ai nuovi obiettivi della politica di coesione (Convergenza, Competitività regionale e occupazione e Cooperazione territoriale europea). Per quanto riguarda l'Italia, è stato definito il Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013 – approvato dalla Commissione europea con Decisione del 13 luglio

2007 – che ha previsto una programmazione settennale di tutti gli strumenti finanziari di attuazione della politica di coesione e di sviluppo, vale a dire i fondi strutturali comunitari, il cofinanziamento nazionale e le risorse aggiuntive nazionali assegnate al Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), relativamente alle nuove aree obiettivo . Quest'ultimo fondo è stato istituito con l'articolo 61, comma 1, della legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289 del 2002), facendo confluire in esso, con separata evidenziazione contabile, le risorse già allocate nel Fondo per le aree depresse, relative sia all'intervento straordinario nel Mezzogiorno (legge n. 64 del 1986) che all'intervento ordinario nelle aree depresse, del Fondo per l'imprenditoria giovanile (la legge n. 488 del 1999, articolo 27, comma 11) e delle risorse iscritte in bilancio per i crediti di imposta per nuove assunzioni e per investimenti (rispettivamente previste all'articolo 7 e 8 della legge n. 388 del 2000).

Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE

(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea della Camera dei deputati)

Il 6 novembre 2007 la Commissione ha presentato la relazione annuale sull'esecuzione dei Fondi strutturali (2006) (COM(2007)676).

In particolare, la relazione evidenzia, con riferimento al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che l'esecuzione del bilancio 2006 è stata molto soddisfacente in quanto per gli obiettivi 1 e 2 e le iniziative comunitarie è stato impegnato il 100% delle risorse disponibili. Quanto agli stanziamenti di pagamento, è stato utilizzato il 99,92% delle risorse disponibili (99,65% nel 2005).

Anche con riguardo al Fondo sociale europeo (FSE) a parere della Commissione l'esecuzione del bilancio nel 2005 è stata molto soddisfacente: il 99,97% degli stanziamenti impegnati sono stati utilizzati nel 2006 (rispetto al 99,93% del 2005).

In un comunicato stampa del 14 febbraio 2008, Danuta Hübner, Commissario per la Politica regionale ha annunciato che anche nel 2007 l'esecuzione del bilancio per la politica di coesione è stata eccellente, con pagamenti per oltre 41 miliardi di euro, a fronte dei 33 miliardi del 2006. Inoltre, nel corso del 2007 sono stati quasi tutti adottati i nuovi programmi operativi relativi al periodo di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013.

Il 19 febbraio 2008 la Commissione ha presentato un piano d'azione per il rafforzamento della funzione di supervisione della Commissione stessa nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali (COM(2008)97).

Il piano d'azione intende migliorare il controllo sulla gestione dei fondi strutturali negli Stati membri, rilevandone il carattere cruciale per ridurre i rischi di indebito utilizzo dei fondi stessi. Secondo la Commissione sussistono lacune ed errori a questo livello causati da regole complesse che non vengono interpretate o applicate correttamente; è essenziale pertanto ridurre questi margini d'errore mediante azioni preve di formazione e di orientamento rivolte alle autorità di gestione. La Commissione ricorda che nell'ambito del processo volto a ridurre gli errori e a migliorare i sistemi di *audit*, 25 Stati membri hanno già predisposto e trasmesso alla Commissione sintesi annuali dei loro sistemi di *audit* e dichiarazioni relative al 2007 o sono in procinto di farlo. L'esame e il seguito dei contenuti di tali sintesi svolgerà un ruolo cruciale

contestualmente agli sforzi della Commissione per migliorare la sua funzione di vigilanza. Gli Stati membri che non hanno ottemperato ai loro obblighi legali inviando le sintesi o le cui sintesi siano incomplete riceveranno una lettera di richiesta di informazioni da parte della Commissione. Nella lettera si farà presente che in caso di mancata ottemperanza essi rischiano una procedura d'infrazione.

Con specifico riguardo al periodo di programmazione 2007-2013, il piano d'azione rileva che un'azione preventiva volta a migliorare e semplificare la messa in opera di sistemi di controllo e di *audit*, è in corso e continuerà in modo da identificare eventuali punti deboli e di ovviarvi in una fase precoce.

Per quanto riguarda invece il periodo di programmazione 2000-2006, la Commissione intensificherà gli sforzi per chiudere i programmi 2000-2006 assicurando la legalità e la regolarità dei pagamenti relativi a tale periodo, mediante controlli ex-post più efficaci rimedino alle eventuali carenze ancora presenti nei sistemi.

Più in generale, la Commissione intende migliorare la rendicontazione sulle rettifiche finanziarie operate dagli Stati membri stessi, assicurando un ricorso più celere alle procedure di sospensione e di rettifica finanziaria previste dai regolamenti sui fondi strutturali vigenti.

Il 14 maggio 2008 la Commissione ha presentato una comunicazione sui risultati dei negoziati relativi alle strategie e ai programmi settoriali e regionali relativi alla politica di coesione per il periodo 2007-2013 (COM(2008)301). Il documento contiene l'analisi del contenuto 450 programmi operativi relativi al periodo di programmazione 2007-2013.

Articolo 12

(Misure in tema di concorrenza e tutela degli utenti nel settore postale)

1. All'articolo 2, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 22 luglio 1999, n.261, dopo le parole: «espletamento del servizio universale» sono aggiunte le seguenti: «e adotta i provvedimenti necessari ad assicurare la continuità della fornitura di tale servizio anche in considerazione della funzione di coesione economica, sociale e territoriale che esso riveste».

2. All'articolo 2, comma 2, lettera *h*), del decreto legislativo 22 luglio 1999, n.261, dopo le parole: «rete postale pubblica» sono inserite le seguenti: «e ad alcuni elementi dei servizi postali, quali il sistema di codice di avviamento postale,».

3. All'articolo 2, comma 2, lettera *l*), del decreto legislativo 22 luglio 1999, n.261, le parole: «del servizio universale» sono sostituite dalle seguenti: «dei servizi postali».

4. All'articolo 3, comma 3, lettera *c*), del decreto legislativo 22 luglio 1999, n.261, dopo le parole: «criteri di ragionevolezza» sono inserite le seguenti: «e in considerazione della funzione di coesione sociale e territoriale del servizio e della relativa rete postale,».

5. La rubrica dell'articolo 14 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n.261, è sostituita dalla seguente: «Reclami e rimborsi».

6. Il comma 1 dell'articolo 14 del decreto

legislativo 22 luglio 1999, n.261, è sostituito dal seguente:

«*I*. Relativamente al servizio universale, compresa l'area della riserva, sono previste dal fornitore del servizio universale, nella carta della qualità di cui all'articolo 12, comma 1, procedure trasparenti, semplici e poco onerose per la gestione dei reclami degli utenti, con particolare riferimento ai casi di smarrimento, furto, danneggiamento o mancato rispetto delle norme di qualità del servizio, comprese le procedure per determinare l'attribuzione della responsabilità qualora sia coinvolto più di un operatore. È fissato anche il termine per la trattazione dei reclami medesimi e per la comunicazione del loro esito all'utente».

7. Dopo il comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n.261, come sostituito dal comma 6 del presente articolo, è inserito il seguente: «*I-bis*. Le procedure per la gestione dei reclami di cui al comma 1 comprendono le procedure conciliative in sede locale nonché le procedure extragiudiziali per la risoluzione delle controversie, uniformate ai principi comunitari in materia».

8. All'articolo 14, comma *5-bis*, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n.261, dopo le parole: «titolari di licenza individuale» sono inserite le seguenti: «e di autorizzazione generale».

L'articolo 12 disciplina il servizio postale, recependo alcune previsioni introdotte dalla normativa comunitaria, nonché conseguenti a procedura d'infrazione. Sono dettate disposizioni in materia di servizio universale, di

accesso ad informazioni da parte degli operatori diversi da Poste spa, di apertura del mercato e di tutela degli utenti.

L'articolo in esame, ai commi da 1 a 4, amplia le funzioni dell'Autorità di regolamentazione, con l'intento di incrementare la concorrenza nel settore postale ed espressamente riconoscendo la funzione di coesione che il servizio postale riveste.

I successivi commi da 5 a 8 dettano disposizioni in materia di tutela degli utenti in caso di disservizi del servizio postale.

Il comma 1 novella l'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 261/1999⁴⁰, relativo alle funzioni dell'Autorità di regolamentazione del settore postale, che in Italia è stata individuata nell'ex-ministero delle comunicazioni, ora soppresso e confluito nel Ministero dello sviluppo economico. Il comma in esame prevede che l'Autorità, oltre a verificare il rispetto degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale, adotti i provvedimenti necessari ad assicurare la continuità della fornitura di tale servizio, anche in considerazione della funzione di coesione economica, sociale e territoriale che esso riveste.

La modifica proposta è diretta a recepire una previsione della direttiva 2008/6/CE⁴¹, la quale, novellando l'articolo 4 della direttiva 97/67/CE⁴², stabilisce che gli Stati membri adottano misure volte a garantire che le condizioni a cui viene affidato il servizio universale si basino su principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, garantendo in tal modo la continuità della fornitura del servizio universale e tenendo conto del ruolo importante che questo servizio svolge nella coesione sociale e territoriale.

Il comma 2 interviene sull'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 261/1999, in particolare sulla lettera h).

La norma vigente prevede che l'Autorità di regolamentazione promuova l'adozione di provvedimenti per realizzare l'accesso di operatori alla rete postale pubblica, in condizioni di trasparenza e non discriminazione. La novella stabilisce che i menzionati provvedimenti siano diretti anche a realizzare l'accesso ad alcuni elementi dei servizi postali, tra i quali viene espressamente citato il sistema di codice di avviamento postale.

La novella recepisce il nuovo articolo 11-bis della direttiva 97/67/CE, introdotto dalla direttiva 2008/6/CE, il quale prevede che gli Stati membri,

⁴⁰ decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 "Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio".

⁴¹ Direttiva del parlamento europeo e del consiglio 20 febbraio 2008, n. 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari.

⁴² Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 15 dicembre 1997, n. 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio.

qualora sia necessario per tutelare gli interessi degli utenti e/o per promuovere una concorrenza efficace, garantiscono condizioni di accesso trasparenti e non discriminatorie per elementi dell'infrastruttura o dei servizi postali forniti nell'ambito di applicazione del servizio universale. Tra questi vengono espressamente menzionati: il sistema di codice di avviamento postale, le banche dati di indirizzi, le caselle postali, le cassette di recapito, le informazioni sui cambiamenti di indirizzo, il servizio di instradamento della posta verso nuovi indirizzi e il servizio di rinvio al mittente.

La ratio della norma è duplice, poiché se da un lato risponde a esigenze di tutela della concorrenza e di corretto funzionamento del mercato di riferimento e dei mercati attigui, che si avvalgono del servizio postale, dall'altro garantisce gli utenti del servizio postale in ordine ai propri diritti, in qualità di destinatari degli invii veicolati da operatori diversi dal fornitore del servizio universale.

Il comma 3 novella la lettera l) del già citato articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 261/1999, estendendo a tutti i servizi postali, anziché al solo servizio universale, come attualmente previsto, l'obbligo di dare pubblicamente agli utenti informazioni sulle caratteristiche dei servizi offerti, in particolare per quanto riguarda le condizioni generali di accesso ai servizi, i prezzi e il livello di qualità. L'accertamento del rispetto di tale obbligo rientra tra i compiti dell'Autorità di regolamentazione.

La novella recepisce le modifiche all'articolo 6 della direttiva 97/67/CE, apportate dalla direttiva 2008/6/CE.

Il comma 4 ribadisce la funzione di coesione sociale e territoriale del servizio e della rete postale, stabilendo che tale funzione deve essere considerata, assieme ai criteri di ragionevolezza, al fine di specificare l'estensione territoriale del servizio postale universale.

Il comma 4 in esame novella l'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 261/1999, il quale individua le caratteristiche del servizio postale universale. In particolare viene modificata la lettera c), che specifica il significato dell'espressione "tutti i punti del territorio nazionale", utilizzata per definire l'ambito territoriale entro il quale il servizio postale universale deve essere garantito.

I commi da 5 a 8 modificano l'articolo 14 del decreto legislativo 261/1999, il quale disciplina i reclami degli utenti del servizio postale, introducendo misure più stringenti di tutela degli utenti, in considerazione della loro natura di "contraenti deboli", ed estendendo a tutti gli operatori postali i medesimi obblighi.

Il citato articolo 14 stabilisce che il fornitore del servizio postale universale deve prevedere le procedure per la gestione dei reclami dei clienti, comprese le procedure conciliative in sede locale. Tali procedure devono essere trasparenti, semplici e poco onerose. In caso di accertamento del disservizio, è previsto inoltre un sistema di rimborso o di compensazione. Qualora l'utente non sia soddisfatto del risultato ottenuto,

può rivolgersi al Ministero delle comunicazioni, il quale, come già ricordato sopra, svolge le funzioni di Autorità di regolamentazione. L'utente ha comunque la possibilità di adire l'autorità giudiziaria, indipendentemente dalla presentazione del reclamo.

La disciplina illustrata si applica anche ai titolari di licenza individuale.

Il comma 5 modifica la rubrica del citato articolo 14, introducendovi la parola rimborsi, dopo la parola reclami. A tal proposito si segnala che la disciplina dei rimborsi non viene modificata dall'articolo in esame.

Il comma 6 novella il comma 1 dell'articolo 14 prevedendo che il fornitore del servizio universale, nel disciplinare le procedure per la gestione dei reclami, deve prevedere in particolare le ipotesi di smarrimento, furto, danneggiamento e mancato rispetto delle norme di qualità del servizio. Dovranno inoltre essere disciplinate procedure per determinare l'attribuzione della responsabilità, nei casi in cui sia coinvolto più di un operatore.

La novella è diretta a recepire nel nostro ordinamento disposizioni comunitarie contenute già nel testo originario della direttiva 97/67/CE (articolo 19, paragrafo 1), per quel che riguarda la previsione di procedure di reclamo per i casi di smarrimento, furto, danneggiamento e mancato rispetto delle norme di qualità del servizio, e nella successiva direttiva 2002/39/CE per quel che riguarda le procedure per la determinazione della responsabilità, in caso di pluralità di operatori coinvolti.

Il comma 7 introduce un nuovo comma 1-bis al già citato articolo 14 del decreto legislativo 261/1999. Il nuovo comma prevede che le procedure per la gestione dei reclami devono comprendere anche:

- procedure conciliative in sede locale;
- procedure extragiudiziali.

Si segnala che le procedure conciliative sono già comprese nel testo vigente del comma 1 dell'articolo 14, ma non sono più contemplate nel nuovo testo di tale comma, introdotto dal precedente comma 6, e sono state pertanto introdotte nel nuovo comma 1-bis.

Le procedure extragiudiziali rappresentano invece una innovazione, in attuazione delle novelle apportate dalla direttiva 2008/6/CE all'articolo 19 della direttiva 97/67/CE.

Il considerando 42 della citata direttiva 2008/6/CE sottolinea l'opportunità di incoraggiare il ricorso a procedure di soluzione extragiudiziale delle controversie in materia di servizi postali, al fine di aumentare l'efficacia delle procedure di trattamento dei reclami. A questo proposito il considerando cita la raccomandazione 98/257/CE della Commissione, del 30 marzo 1998, riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo, e la raccomandazione 2001/310/CE della Commissione, del 4 aprile 2001, sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in

materia di consumo, ricordate anche nella relazione illustrativa dell'articolo 35 in esame.

Il comma 8 infine, novellando il comma 5-bis del citato articolo 14, estende le disposizioni di questo articolo ai titolari di autorizzazione generale.

L'articolo 14 era originariamente riferito al solo fornitore del servizio universale. Successivamente l'articolo 7 del decreto legislativo 384/2003 ne ha disposto l'estensione ai titolari di licenza individuale.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera q), del decreto legislativo 261/1999, le imprese, per poter fornire servizi postali e creare e gestire reti postali per la fornitura di tali servizi, devono essere autorizzate. Sono previste due tipologie di autorizzazione:

- l'autorizzazione generale, che non richiede all'impresa interessata di ottenere una esplicita decisione da parte dell'Autorità di regolamentazione prima dell'esercizio dei diritti derivanti dall'autorizzazione stessa;
- la licenza individuale, per la quale è richiesta una previa decisione dell'Autorità di regolamentazione, con la quale sono conferiti diritti ed obblighi specifici ad un'impresa in relazione a prestazioni non riservate rientranti nel servizio universale.

Articolo 13

(Efficienza dell'azione amministrativa)

1. Le disposizioni del presente capo sono dirette a restituire efficienza all'azione amministrativa, a ridurre le spese di funzionamento delle amministrazioni pubbliche nonché ad incrementare le garanzie per i cittadini, nel rispetto dell'articolo 97 della Costituzione, dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'articolo 197 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2. Per le finalità di cui al comma 1, le disposizioni del presente capo recano le misure concernenti il riordino e la razionalizzazione delle funzioni amministrative, la semplificazione e la riduzione degli oneri burocratici, la trasparenza e la tempestività nei procedimenti amministrativi e nell'erogazione dei servizi pubblici, nonché la diffusione delle nuove tecnologie nel settore pubblico.

L'**articolo 13** individua le finalità e l'ambito di applicazione delle norme contenute nel Capo IV del provvedimento in esame, rubricato *Piano industriale della pubblica amministrazione*.

La disposizione, come si evidenzia nella relazione tecnica, ha carattere programmatico, essendo volta a chiarire che le norme in questione (concernenti il riordino e la razionalizzazione delle funzioni amministrative, la semplificazione e la riduzione degli oneri burocratici, la trasparenza e la tempestività nei procedimenti amministrativi e nell'erogazione dei servizi pubblici, la diffusione delle nuove tecnologie nel settore pubblico) sono dirette a rendere più efficienti le amministrazioni pubbliche, riducendone i costi di funzionamento, e ad accrescere le garanzie dei cittadini.

L'articolo in esame intende indicare la collocazione delle disposizioni del Capo IV nel quadro dei principi in materia di funzionamento delle amministrazioni pubbliche enunciati dalla Costituzione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di cui si richiama l'articolo 41) e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (attraverso il rinvio all'articolo 197).

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza; essa era contenuta, in una versione adattata, nella parte II del Trattato costituzionale (non entrato in vigore per il mancato completamento del processo di ratifica⁴³). Essa è stata di nuovo proclamata solennemente a Strasburgo il 12

⁴³ Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa era stato ratificato da 18 Stati membri: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Germania, Grecia, Finlandia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna ed Ungheria. Francia e Paesi Bassi hanno respinto la ratifica del Trattato in seguito all'esito negativo dei referendum. L'Italia aveva ratificato il Trattato con la legge 7 aprile 2005, n. 57.

dicembre 2007 dai Presidenti del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo. Il testo della Carta dei diritti fondamentali non figura più nel Trattato. Alla versione del dicembre 2007 della Carta rinvia il nuovo articolo 6 del Trattato sull'Unione europea (introdotto dal Trattato di Lisbona), che attribuisce ad essa "lo stesso valore giuridico dei trattati". Il riconoscimento del carattere giuridicamente vincolante pone fine all'incertezza sullo *status* giuridico della Carta, permettendole, in seguito, di dispiegare importanti effetti giuridici e politici.

L'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali, qui richiamato, sancisce il diritto ad una buona amministrazione. In particolare, stabilisce che ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.

Tale diritto comprende in particolare:

- il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio;
- il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale;
- l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.

L'articolo 41 della Carta attribuisce ad ogni individuo il diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.

L'articolo 197 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea⁴⁴, introdotto dal Trattato di Lisbona, stabilisce che l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata una questione di interesse comune.

L'Unione può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione. Tale azione può consistere in particolare nel facilitare lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici e nel sostenere programmi di formazione. Nessuno Stato membro è tenuto ad avvalersi di tale sostegno. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie a tal fine, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

Le disposizioni citate non pregiudicano l'obbligo degli Stati membri di attuare il diritto dell'Unione né le prerogative e i doveri della Commissione. Esse non pregiudicano le altre disposizioni dei trattati che prevedono la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e fra questi ultimi e l'Unione.

⁴⁴ Il Trattato di Lisbona riprende, con alcune modifiche, disposizioni già contenute nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Il Trattato di Lisbona - a differenza del Trattato costituzionale - non prevede l'abrogazione dei Trattati vigenti e la loro sostituzione con un unico testo, ma si configura - in linea con le modifiche fin qui realizzate dei Trattati di Roma - come un trattato di modifica dei trattati vigenti: il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato che istituisce una Comunità europea (TCE), quest'ultimo rinominato Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE).

Con riguardo al richiamo, operato dal testo in esame, all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Diritto ad una buona amministrazione) ed all'articolo 197 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, si consideri che l'ambito oggettivo dell'articolo 41 della Carta è limitato ai rapporti del cittadino con le istituzioni e gli organi dell'Unione e che l'articolo 197 del Trattato concerne la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri per migliorare l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione europea.

Articolo 14

(Trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale)

1. Ciascuna delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, ha l'obbligo 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 di rendere pubblici, con lo stesso mezzo, i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale.

2. Al comma 52-*bis* dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n.244, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'alinea, le parole: «31 ottobre 2008» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2008»;

b) la lettera c) è sostituita dalla seguente:

«c) 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 medesimo secondo i principi del merito e della trasparenza, dando adeguatamente conto, nella motivazione dell'atto di conferimento, dei requisiti di professionalità e di esperienza del soggetto in relazione alla tipologia di prestazione richiesta e alla misura del compenso attribuito».

L'**articolo 14**, al **comma 1**, pone a carico delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 (si tratta in pratica della generalità delle pubbliche amministrazioni), l'obbligo di pubblicare nel proprio sito *internet* le retribuzioni annuali, i *curricula vitae*, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici dei dirigenti nonché di rendere pubblici, con la stessa modalità di comunicazione, i tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale di appartenenza.

La Camera ha apportato due modifiche al comma in esame: ha precisato che i numeri telefonici da pubblicare sono quelli "ad uso professionale"; ha aggiunto, accanto ai dati sulle assenze, quelli relativi alla "maggiore presenza" del personale.

Il comma 2, introdotto durante l'esame dell'altro ramo e articolato in due lettere, apporta due modifiche testuali all'articolo 3, comma 52-*bis* della legge finanziaria 2008 (244/2007), in materia di operatività dei limiti agli emolumenti erogati dalle pubbliche amministrazioni.

La disposizione che qui si intende novellare in realtà è recentissima, essendo stata introdotta dal d.l. n. 97 del 2008⁴⁵. Nel testo vigente, essa prevede che le disposizioni della finanziaria 2008 relative alla ‘stretta’ sugli emolumenti dei dipendenti pubblici (commi 44 – 52) siano applicabili a decorrere dalla data di entrata in vigore di un regolamento di delegificazione, da emanare entro il 31 ottobre 2008 sulla base dei seguenti criteri: *a)* esclusione, dal computo che concorre alla definizione del limite, della retribuzione percepita dal dipendente pubblico presso l'amministrazione di appartenenza nonché del trattamento di pensione; *b)* non applicabilità della disciplina agli emolumenti correlati a prestazioni professionali o a contratti d'opera di natura non continuativa nonché agli emolumenti determinati ai sensi dell'articolo 2389, terzo comma, del codice civile; *c)* obbligo per la singola amministrazione o società, che conferisca nel medesimo anno allo stesso soggetto incarichi che superino il limite massimo, di fornire adeguata e specifica motivazione e dare pubblicità all'incarico medesimo; *d)* obbligo per il soggetto che riceve un incarico di comunicare, all'amministrazione che conferisce l'incarico, tutti gli altri incarichi in corso, ai quali dare adeguata pubblicità; *e)* individuazione di specifiche forme di vigilanza e controllo sulle modalità applicative della presente disciplina.

Il comma in esame apporta le seguenti modifiche:

1. il termine per l'adozione del succitato regolamento è prorogato al 31 dicembre 2008;
2. il criterio sopra indicato alla lettera *c)* è sostituito dal seguente: 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 medesimo secondo i principi del merito e della trasparenza, dando adeguatamente conto, nella motivazione dell'atto di conferimento, dei requisiti di professionalità e di esperienza del soggetto in relazione alla tipologia di prestazione richiesta e alla misura del compenso attribuito.

In sostanza: è ampliato il termine finale per rendere operativa la disciplina limitativa; si disciplina in maniera più dettagliata il conferimento di incarichi che superino il limite massimo, attraverso la menzione dei principi del merito e della trasparenza e la specificazione del contenuto necessario della motivazione (*viene meno però la previsione dell'obbligo espresso di “dare pubblicità” all'incarico sopra-soglia, probabilmente assorbita dal concetto di trasparenza*).

⁴⁵ *Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini*, convertito con modificazioni dalla legge n. 129 del 2008.

Si ricorda che i commi da 44 a 52 dell'articolo 3 della legge finanziaria 2008 recano disposizioni che limitano le erogazioni a carico della finanza pubblica volte a remunerare funzioni o attività svolte da persone fisiche nell'ambito di rapporti con pubbliche amministrazioni o altri organismi pubblici.

Articolo 15 *(Spese di funzionamento)*

1. Dopo l'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, è inserito il seguente:

«Art. 6-bis. - *(Misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni)*. – 1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato sono autorizzati, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, ad acquistare sul mercato 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.

2. Relativamente alla spesa per il personale e alle dotazioni organiche, le amministrazioni interessate dai processi

di cui al presente articolo provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione, fermi restando i conseguenti processi di riduzione e di rideterminazione delle dotazioni organiche nel rispetto dell'articolo 6 nonché i conseguenti processi di riallocazione e di mobilità del personale.

3. I collegi dei revisori dei conti e gli organi di controllo interno delle amministrazioni che attivano i processi di cui al comma 1 vigilano sull'applicazione del presente articolo, dando evidenza, nei propri verbali, dei risparmi derivanti dall'adozione dei provvedimenti in materia di organizzazione e di personale, anche ai fini della valutazione del personale con incarico dirigenziale di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286».

L'**articolo 15** – che introduce un **nuovo articolo 6-bis** nel D.Lgs. 165/2001⁴⁶ - reca disposizioni di carattere generale volte alla razionalizzazione delle spese per il funzionamento e alla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni in relazione ai processi di esternalizzazione riferiti alla fornitura di servizi.

In particolare, il comma 1 dell'articolo introdotto prevede che le pubbliche amministrazioni, individuate attraverso il consueto rinvio all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. 165/2001⁴⁷, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a

⁴⁶ D.Lgs. 30 marzo-2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.

⁴⁷ Ai sensi di detta disposizione per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario

carico del bilancio dello Stato, possano acquistare sul mercato 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. **Durante l'esame della Camera il comma in esame è stato integrato** con la previsione che, in caso di 'esternalizzazione', nel fare ricorso al mercato si debbano osservare i principi di concorrenza e trasparenza.

Il riferimento ai suddetti principi sembra implicare il rispetto della normativa vigente in materia di procedure per la stipula di contratti pubblici; l'interpretazione della disposizione sarebbe tuttavia agevolata da una formulazione che individui puntualmente la normativa da osservare (v. quanto disposto dall'art. 25 del ddl in esame).

Con riferimento all'ambito di applicazione della disciplina di cui si propone l'introduzione, si segnala che l'articolo in esame si riferisce alle medesime categorie di soggetti pubblici o finanziati dallo Stato che l'art. 29, co. 1, della legge finanziaria 2002⁴⁸ ha autorizzato, anche in deroga alle vigenti disposizioni, a:

- acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione;
- costituire, nel rispetto del principio di economicità, soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi, svolti in precedenza;
- attribuire a soggetti di diritto privato già esistenti, attraverso gara pubblica, ovvero con adesione a convenzioni, lo svolgimento di tali ultimi servizi.

Si ricorda che l'articolo 2, comma 1 del d. lgs. 163/2006⁴⁹ stabilisce che l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice.

Quanto ai profili relativi all'incidenza della disposizione sulle competenze legislative regionali, si ricorda che la Corte costituzionale con la sentenza n. 17 del 2004 dichiarò infondate le censure di costituzionalità sollevate con riferimento all'art. 29, co. 1, della legge finanziaria del 2002, ritenendo che la disposizione rientrasse nell'ambito della competenza legislativa dello Stato relativa alla determinazione dei principi fondamentali nella materia compresa nellaendiadi espressa dalla indicazione di "armonizzazione dei

nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

⁴⁸ L. 28 dicembre 2001, n. 448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)*.

⁴⁹ Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 117, terzo comma e art. 119, secondo comma, della Costituzione).

La Corte sottolineò in quella circostanza il carattere meramente facoltizzante e autorizzatorio con valore di principio della disposizione, che lasciava comunque alla Regione e agli enti territoriali il potere di operare le scelte ordinarie alla gestione dei servizi.

Con riferimento alle misure di carattere organizzativo conseguenti alla esternalizzazione della gestione dei servizi, il comma 2 dell'articolo introdotto prevede che, relativamente alla spesa per il personale e alle dotazioni organiche, le amministrazioni interessate provvedano:

- al "congelamento" dei posti (questa espressione, di uso non comune nella legislazione, sembrerebbe doversi interpretare come riferita alla indisponibilità di posti eventualmente resisi vacanti nelle piante organiche dell'amministrazione);
- alla temporanea riduzione dei "fondi della contrattazione".

In base alla formulazione della disposizione, non sembrano univocamente individuabili i fondi che devono essere oggetto della prevista riduzione, non essendo in particolare chiaro se con l'espressione "fondi della contrattazione" si intenda fare riferimento alle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa o, più genericamente, alle risorse occorrenti per i rinnovi contrattuali e gli adeguamenti retributivi del personale.

La norma fa comunque salvi i processi di riduzione e rideterminazione delle dotazioni organiche conseguenti alla gestione dei servizi attraverso il ricorso all'*outsourcing*, da attuare ai sensi dell'articolo 6 del D.Lgs. 165/2001, nonché i processi di riallocazione e di mobilità del personale.

Si ricorda che il richiamato art. 6, co. 1, del D.Lgs. 165/2001, recante l'organizzazione e la disciplina degli uffici e *dotazioni organiche*, ha disposto che nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate in funzione delle finalità indicate nel precedente articolo 1, co. 1⁵⁰, previa verifica degli effettivi

⁵⁰ Il richiamato articolo 1, comma 1, prevede che le disposizioni del D.Lgs. 165 disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell'articolo 97, comma primo, della Costituzione, al fine di:

- accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici;
- razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica;

fabbisogni e previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Le amministrazioni pubbliche, inoltre, devono curare l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale.

A seguito delle modifiche introdotte dal D.L. 6/2004, è inoltre previsto un divieto, per le pubbliche amministrazioni, di determinare situazioni di soprannumero (anche temporaneo) di personale, in presenza di vacanze di organico, nell'ambito dei contingenti relativi alle singole posizioni economiche delle aree funzionali e di livello dirigenziale.

E' inoltre previsto che le stesse amministrazioni effettuino, ai fini della mobilità collettiva, delle rilevazioni annuali delle eccedenze di personale su base territoriale per categoria o area, qualifica e profilo professionale.

Il comma 3 del nuovo articolo attribuisce, infine, ai collegi dei revisori dei conti e agli organi di controllo interno delle amministrazioni che attivano i processi di esternalizzazione il compito di verificare l'attuazione delle misure previste nell'articolo in esame, stabilendo in particolare che essi debbano indicare i risparmi derivanti dall'adozione dei provvedimenti in materia di organizzazione e di personale.

L'effettiva realizzazione dei predetti risparmi costituisce oggetto di valutazione del personale con incarico dirigenziale ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 286 del 1999.

La valutazione dei dirigenti ha ad oggetto le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale, con particolare riferimento ai risultati dell'attività amministrativa e della gestione, nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative).

La valutazione è svolta annualmente ed è regolata da un procedimento che prevede due fasi (D.Lgs. 286/1999⁵¹, art. 5).

La competenza sulla valutazione spetta al diretto superiore del dirigente (nel caso di alti dirigenti, quali i capi dipartimento, la valutazione è effettuata dal Ministro, che decide sulla base degli elementi forniti dall'organo di valutazione e controllo strategico).

L'eventuale provvedimento di sanzione è adottato previo conforme parere di un comitato di garanti nominato dal Presidente del Consiglio (art. 22 del D.Lgs. 165/2001).

In questo quadro, la responsabilità dirigenziale, disciplinata dal D.Lgs. 165/2001 (art. 21), non ha per oggetto la violazione di norme giuridiche da parte del dirigente, bensì la valutazione complessiva dell'attività della struttura cui è preposto. In particolare il dirigente è chiamato a rispondere del mancato raggiungimento degli obiettivi e dell'inosservanza delle direttive a lui imputabili.

-
- realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori e applicando condizioni uniformi rispetto a quello del lavoro privato.

⁵¹ D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286, *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59.*

Le sanzioni previste sono graduate in relazione alla gravità dei casi: si va dal mancato rinnovo dello stesso incarico dirigenziale, alla revoca dell'incarico con conseguente collocamento del dirigente a disposizione, fino al recesso del rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

Articolo 16

(Trasferimento delle risorse e delle funzioni agli enti territoriali)

1. All'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n.131, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è abrogato;

b) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Per le finalità di cui al comma 1, e comunque ai fini del trasferimento delle occorrenti risorse, sulla base degli accordi con le regioni e con le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata, diretti in particolare all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, il Governo, su proposta del Ministro per le riforme per il federalismo e del Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, può avviare i trasferimenti dei suddetti beni e risorse mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato e del patto di stabilità interno. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 3, 7, commi 8, 9, 10 e 11, e 8 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112. Gli schemi di decreto, ciascuno dei quali deve essere corredato di idonea relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione. Dalle disposizioni del

presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»;

c) il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. Dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 3 o dalla diversa data indicata negli stessi, le regioni o gli enti locali provvedono all'esercizio delle funzioni relative ai beni e alle risorse trasferiti dalla medesima. Dalla medesima data sono soppressi gli uffici delle amministrazioni statali precedentemente preposti all'esercizio delle predette funzioni, con le corrispondenti quote organiche di personale».

2. I comuni e le province favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività e di servizi di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, individuando, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i servizi la cui erogazione è affidata ai privati anche a livello territoriale più ampio, mediante accordi di programma, consorzi e altre forme associative di erogazione di servizi.

3. In attuazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti svolgono le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata in modo che la popolazione complessiva dei comuni associati sia almeno pari a 20.000 abitanti.

Il **comma 1** dell'articolo 16 reca modifiche testuali all'art. 7 della c.d. "legge La Loggia" (L. 131/2003⁵²), innovando le procedure previste per il conferimento delle funzioni amministrative agli enti territoriali nonché per il trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio di dette funzioni.

I primi sei commi dell'articolo 7 della L. 131/2003, recano disposizioni attuative dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative.

In via generale, si prevede che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, debbono provvedere a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (comma 1).

In correlazione con il disposto costituzionale che attribuisce tali funzioni in via generale ai Comuni, l'articolo stabilisce che sono attribuite agli enti posti a livello territorialmente superiore (Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto) quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio (sostanzialmente ribadendo la formulazione dell'art. 118, primo comma Cost.).

La disposizione non si limita a riconfermare il dato costituzionale, ma sembra specificarlo, allorché richiama, ai fini della valutazione sulle esigenze di unitarietà di esercizio, motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero motivi funzionali o economici o esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale.

Si stabilisce esplicitamente che debbano essere rispettate, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, le attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi.

Inoltre Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane sono tenute a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (c.d. "orizzontale").

Una norma di chiusura afferma che tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni dei Comuni.

Successive disposizioni stabiliscono, per le finalità poc'anzi enunciate, e comunque, ai fini del trasferimento delle occorrenti risorse:

- la stipula di accordi con le Regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata, diretti in particolare all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire;
- la presentazione al Parlamento, da parte del Governo⁵³, di uno o più disegni di legge collegati, ai sensi dell'art. 3, co. 4, della L. 468/1978⁵⁴, alla manovra

⁵² L. 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3.*

⁵³ Su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati

⁵⁴ L. 5 agosto 1978, n. 468, *Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio.*

finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi⁵⁵. Nel corso della XIV e della XV legislatura non sono stati peraltro presentati disegni di legge di tale genere;

- una disciplina transitoria, che consente, sulla base dei medesimi accordi e nelle more dell'approvazione dei disegni di legge citati, di avviare i trasferimenti dei suddetti beni e risorse secondo principi di invarianza di spesa⁵⁶ presentando uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, che tengano conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato e del patto di stabilità, nonché delle indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalle risoluzioni parlamentari. Sugli schemi di decreto, ciascuno dei quali deve essere corredato di idonea relazione tecnica, deve essere acquisito il parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione⁵⁷. Anche quest'ultima disposizione non ha avuto finora concreta applicazione.

Il comma 6 reca una norma di chiusura, prevedendo che - fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti previsti dal medesimo articolo 7 - le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.

In particolare - attraverso la soppressione del comma 2 dell'articolo 7, disposta dalla **lettera a)** del comma in esame - viene eliminata la fase della procedura che, ai fini del trasferimento dei beni e delle risorse, prevede la presentazione di disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica che recepiscano accordi al riguardo stipulati tra Stato, Regioni ed autonomie locali.

È invece individuata come procedura ordinaria quella attualmente prevista in via transitoria, fino all'approvazione dei citati disegni di legge, in base alla quale il trasferimento avviene, sempre in base ad accordi tra Stato ed enti territoriali, con uno o più D.P.C.M. (**lettera b)**).

Oltre all'integrale delegificazione del procedimento, il comma prevede che il parere sui D.P.C.M. sia espresso solo dalle Commissioni competenti per i profili finanziari e non anche dalle Commissioni di merito;

Si dispone inoltre (**lettera c)**) che, dalla data di entrata in vigore dei D.P.C.M., siano soppressi gli uffici delle amministrazioni statali che svolgevano le funzioni trasferite e ridotte corrispondentemente le dotazioni organiche.

⁵⁵ Ciascuno dei predetti disegni di legge deve essere corredato da idonea relazione tecnica e non deve recare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Si precisa che tali disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (non ancora adottate).

⁵⁶ Con le modalità previste al numero 4) del punto II dell'Accordo 20 giugno 2002, recante intesa interistituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali.

⁵⁷ Ulteriori disposizioni riguardano la proroga del termine, nonché la possibilità di adottare comunque i decreti, in assenza dell'espressione dei pareri da parte delle competenti Commissioni. I decreti sono adottati con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e devono conformarsi ai pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario nelle parti in cui essi formulano identiche condizioni. Dalla data di entrata in vigore dei suddetti decreti o da quella diversa indicata negli stessi, le Regioni o gli enti locali possono provvedere all'esercizio delle funzioni relative ai beni e alle risorse trasferite.

Diversamente da quanto attualmente previsto, la procedura individuata potrà trovare applicazione anche successivamente all'entrata in vigore delle norme attuative dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale.

Si segnala che non appare immediatamente individuabile l'atto normativo che dispone il trasferimento delle funzioni, il quale – intervenendo su disposizioni di carattere legislativo – sembrerebbe dover avere rango primario.

Parimenti, non risulta evidente se – al momento dell'entrata in vigore dei D.P.C.M. previsti dalla norma in esame – la soppressione degli uffici statali che cedono le risorse e le funzioni agli enti territoriali operi ex lege sulla base della disposizione in esame o necessiti di ulteriori adempimenti attuativi di carattere normativo, che anche in questo caso – intervenendo su disposizioni di carattere legislativo – sembrerebbero dover avere rango primario.

I commi 2 e 3 dell'articolo in esame recano previsioni che attengono, più che al trasferimento di risorse e funzioni agli enti locali, cui fa riferimento la rubrica dell'articolo, alle modalità di erogazione dei servizi da parte dei medesimi enti.

In particolare, il **comma 2** prevede che gli enti locali, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, individuino entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge in esame i servizi di interesse generale la cui erogazione è affidata a privati.

Per quanto riguarda, il principio di sussidiarietà orizzontale, si ricorda che esso ha trovato una prima traduzione normativa nel nostro ordinamento con l'art. 4, co. 3, lett. a), della L. 59/1997 (c.d. Legge Bassanini)⁵⁸, il quale ha previsto che nei conferimenti di funzioni agli enti territoriali l'attribuzione delle responsabilità pubbliche dovesse favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità. Con maggiore ampiezza, dopo la riforma del 2001, il quarto comma dell'art. 118 Cost. prevede che “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

La norma è ribadita nell'art. 7, citato, novellato dal comma 1 dell'articolo in esame.

Al riguardo, potrebbe essere ritenuto opportuno un coordinamento finalizzato a collegare la disposizione in esame con il testo dell'art. 7.

Ai fini dell'affidamento dei servizi ai privati, comuni e province potranno individuare ambiti territoriali più ampi per la prestazione dei servizi stessi, ricorrendo ad accordi di programma, consorzi e altre forme associative.

⁵⁸ L. 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.*

Gli accordi di programma, la cui disciplina fondamentale è contenuta nell'art. 34 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.)⁵⁹, costituiscono strumenti convenzionali attraverso i quali diversi organi amministrativi interessati allo svolgimento di attività comuni che coinvolgono Stato, Regioni e altri enti territoriali coordinano i rispettivi interventi per la definizione e la realizzazione di opere, interventi, programmi di intervento.

Le attività dei diversi enti confluiscono in un unico procedimento amministrativo, che si realizza con il consenso dei rappresentanti degli enti territoriali interessati. L'iniziativa della stipulazione degli accordi compete al presidente della Regione, a quello della Provincia o al sindaco, a seconda delle diverse competenze che interagiscono nelle decisioni da prendere per la realizzazione degli interventi o delle opere. Se questi ultimi riguardano più regioni, l'iniziativa compete alla presidenza del Consiglio dei ministri

In base all'art. 31 del T.U.E.L. i consorzi possono essere costituiti dagli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi o per l'esercizio associato di funzioni. I consorzi sono dotati di autonoma personalità giuridica e sono costituiti sulla base di una convenzione approvata, a maggioranza assoluta dei componenti, dai Consigli comunali o provinciali interessati. In caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi. La stessa legge ne demanda l'attuazione alle leggi regionali. Si prevede inoltre che tra i medesimi enti locali non possa essere costituito più di un consorzio.

Al riguardo, si ricorda altresì che l'art. 2, co. 28, della legge finanziaria 2008⁶⁰ ha previsto che ogni comune possa aderire ad una unica forma associativa per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 del TUEL (si tratta, sostanzialmente, dei consorzi e delle unioni di comuni, vedi *infra*).

La disposizione sanziona la permanenza di un comune in più di una forma associativa dello stesso tipo ("adesione multipla") oltre il termine del 30 settembre 2008⁶¹. In tal caso è nullo non solo ogni atto adottato dall'associazione (forma associativa), ma anche ogni atto attinente all'adesione o allo svolgimento di essa da parte del comune interessato (per il quale – dovrebbe intendersi – permanga l'adesione a più forme associative).

Il **comma 3** reca una norma di principio in materia di servizi pubblici locali prevedendo che i comuni con meno di 20.000 abitanti debbano gestirli in modo associato, facendo sì che la popolazione dei comuni associati a tal fine sia pari ad almeno 20.000 abitanti. La disposizione non prevede espressamente controlli o verifiche successive, né prefigura sanzioni in caso di non osservanza dell'obbligo di gestire i servizi in forma associata.

⁵⁹ D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

⁶⁰ L. 24 dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*.

⁶¹ Il termine, inizialmente fissato al 1° aprile 2008, è stato così prorogato dall'art. 35-*bis* del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria*, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 febbraio 2008, n. 31.

Quanto all'ambito di operatività della norma, sembrerebbe – in base alla sua formulazione testuale, che fa riferimento in via generale alla gestione dei servizi pubblici - che essa debba trovare applicazione in relazione:

- ai servizi pubblici locali di rilevanza economica disciplinati dall'art. 113 del testo unico in materia di enti locali (T.U.E.L.)⁶²;
- ai servizi pubblici locali espressamente esclusi⁶³ dall'ambito di applicazione delle norme dell'art. 113 del T.U.E.L. (elettricità, gas e trasporto pubblico locale e agli impianti di trasporti a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane);
- ai servizi pubblici locali privi di rilevanza economica.

Con particolare riferimento a tale ultima categoria di servizi, si segnala l'opportunità di un approfondimento circa l'inquadramento della disposizione in esame nell'ambito dell'assetto delle competenze risultante dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

La Corte costituzionale, con le sentenze 272/2004 e 29/2006, ha chiarito che - da una parte - la materia dei servizi pubblici locali appartiene alla competenza residuale delle Regioni, dall'altra che l'intervento statale in materia trova titolo, per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, nella competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia tutela della concorrenza, *ex* art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

In questo contesto argomentativo, la Corte ha in particolare dichiarato l'incostituzionalità della disciplina dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, prevista nell'art. 113-bis del T.U.E.L. Per questi servizi, il titolo di legittimazione per gli interventi del legislatore statale non può infatti essere costituito dalla tutela della concorrenza in quanto in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale.

Si ricordano, in materia, le previsioni dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133. In particolare, il comma 10, lett. b) dell'art. 23-bis rimette ad uno o più decreti di delegificazione, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, sentita la Conferenza unificata Stato – Regioni - Città – Autonomie locali, il compito di prevedere che i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata.

⁶² D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

⁶³ Art. 113, co. 1, 1-bis e 2-bis del T.U.E.L.

**Modificazioni proposte dall'articolo 16
al testo dell'art. 7 della L. 131/2003**

L. 5 giugno 2003, n. 131 Testo vigente.	L. 5 giugno 2003, n. 131 Modificazioni proposte dall'art. 16
[...]	[...]
Articolo 7. (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)	Articolo 7. (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)
<p>1. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. In ogni caso, quando</p>	<p>1. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. In ogni caso, quando</p>

L. 5 giugno 2003, n. 131 Testo vigente.	L. 5 giugno 2003, n. 131 Modificazioni proposte dall'art. 16
[...]	[...]
Articolo 7. (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)	Articolo 7. (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)
<p>sono impiegate risorse pubbliche, si applica l'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni dei Comuni.</p>	<p>sono impiegate risorse pubbliche, si applica l'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni dei Comuni.</p>
<p>2. Per le finalità di cui al comma 1, e comunque ai fini del trasferimento delle occorrenti risorse, sulla base degli accordi con le Regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata, diretti in particolare all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, il Governo, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi. Ciascuno dei predetti</p>	<p>2. [Abrogato] <i>v. anche il co. 3.</i></p>

L. 5 giugno 2003, n. 131 Testo vigente.	L. 5 giugno 2003, n. 131 Modificazioni proposte dall'art. 16
[...]	[...]
Articolo 7. (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)	Articolo 7. (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)
<p>disegni di legge deve essere corredato da idonea relazione tecnica e non deve recare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano fino alla data di entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.</p>	
<p>3. Sulla base dei medesimi accordi e nelle more dell'approvazione dei disegni di legge di cui al comma 2, lo Stato può avviare i trasferimenti dei suddetti beni e risorse secondo principi di invarianza di spesa e con le modalità previste al numero 4) del punto II dell'Acc. 20 giugno 2002, recante intesa interistituzionale tra Stato, regioni ed enti locali, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 159 del 9 luglio 2002. A tale fine si provvede mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato e del patto di stabilità. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 3, 7, commi 8, 9, 10 e 11, e 8 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Gli schemi di decreto, ciascuno dei</p>	<p>3. Per le finalità di cui al comma 1, e comunque ai fini del trasferimento delle occorrenti risorse, sulla base degli accordi con le Regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata, diretti in particolare all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, il Governo, su proposta del Ministro per le riforme e il federalismo e del Ministro con i rapporti con le regioni, di concerto con il Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro dell'economia e delle finanze, può avviare i trasferimenti dei suddetti beni e risorse mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei</p>

L. 5 giugno 2003, n. 131 Testo vigente.	L. 5 giugno 2003, n. 131 Modificazioni proposte dall'art. 16
[...]	[...]
Articolo 7. (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)	Articolo 7. (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)
<p>quali deve essere corredato di idonea relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione.</p>	<p>ministri, tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato e del patto di stabilità. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 3, 7, commi 8, 9, 10 e 11, e 8 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Gli schemi di decreto, ciascuno dei quali deve essere corredato di idonea relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione. Dalle disposizioni del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.</p>
<p>4. Le Commissioni possono chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero degli schemi di decreto trasmessi nello stesso periodo all'esame delle Commissioni. Qualora sia concessa, ai sensi del presente comma, la proroga del termine per l'espressione del parere, i termini per l'adozione dei decreti sono prorogati di venti giorni.</p>	<p>4. Le Commissioni possono chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero degli schemi di decreto trasmessi nello stesso periodo all'esame delle Commissioni. Qualora sia concessa, ai sensi del presente comma, la proroga del termine per l'espressione del parere, i termini per l'adozione dei decreti sono prorogati di venti giorni.</p>

L. 5 giugno 2003, n. 131 Testo vigente.	L. 5 giugno 2003, n. 131 Modificazioni proposte dall'art. 16
[...]	[...]
<p align="center">Articolo 7. (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)</p>	<p align="center">Articolo 7. (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)</p>
<p>Decorso il termine di cui al comma 3, ovvero quello prorogato ai sensi del presente comma, senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti possono comunque essere adottati. I decreti sono adottati con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e devono conformarsi ai pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario nelle parti in cui essi formulano identiche condizioni.</p>	<p>Decorso il termine di cui al comma 3, ovvero quello prorogato ai sensi del presente comma, senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti possono comunque essere adottati. I decreti sono adottati con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e devono conformarsi ai pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario nelle parti in cui essi formulano identiche condizioni.</p>
<p>5. Nell'adozione dei decreti, si tiene conto delle indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalle risoluzioni parlamentari. Dalla data di entrata in vigore dei suddetti decreti o da quella diversa indicata negli stessi, le Regioni o gli enti locali possono provvedere all'esercizio delle funzioni relative ai beni e alle risorse trasferite. Tali decreti si applicano fino alla data di entrata in vigore delle leggi di cui al comma 2.</p>	<p>5. Dalla data di entrata in vigore dei suddetti decreti o da quella diversa indicata negli stessi, le Regioni o gli enti locali provvedono all'esercizio delle funzioni relative ai beni e alle risorse trasferite. Dalla medesima data sono soppressi gli uffici delle amministrazioni statali precedentemente preposti all'esercizio delle predette funzioni, con le corrispondenti quote organiche di personale.</p>

L. 5 giugno 2003, n. 131 Testo vigente.	L. 5 giugno 2003, n. 131 Modificazioni proposte dall'art. 16
[...]	[...]
Articolo 7. (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)	Articolo 7. (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)
6. Fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti previsti dal presente articolo, le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale	6. Fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti previsti dal presente articolo, le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale
[...]	[...]

Articolo 17

(Mobilità delle funzioni amministrative e uso ottimale degli immobili pubblici)

1. Le amministrazioni pubbliche, tenuto conto della missione principale loro affidata, individuano tra le proprie funzioni quelle che possono essere esercitate temporaneamente, in modo più efficace o più economico, da altri soggetti pubblici o privati.

2. Nel proporre il trasferimento dell'esercizio delle funzioni, ciascuna amministrazione ne specifica gli effetti finanziari e organizzativi, con particolare riguardo al risparmio di spesa e alla riallocazione delle risorse umane e strumentali, nonché ai conseguenti processi di mobilità. Dal trasferimento non possono, in ogni caso, derivare maggiori oneri per la finanza pubblica.

3. La proposta è presentata a un comitato interministeriale presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, e del quale fanno parte il Ministro

dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'interno, il Ministro per i rapporti con le regioni, il Ministro per le riforme per il federalismo e il Ministro per la semplificazione normativa nonché i Ministri di volta in volta competenti in ordine alle funzioni interessate. Il comitato, qualora presenti la proposta all'approvazione del Consiglio dei ministri, indica lo strumento giuridico di diritto pubblico o privato idoneo ad assicurare il migliore esercizio della funzione.

4. Le amministrazioni pubbliche favoriscono ogni iniziativa volta a realizzare, in armonia con le finalità istituzionali fissate dai rispettivi ordinamenti, l'obiettivo della piena utilizzazione e fruizione dei propri edifici da parte dei cittadini. Alle predette iniziative si provvede con le ordinarie risorse strumentali e finanziarie disponibili in sede di bilancio.

L'**articolo 17** interviene nell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche recando disposizioni volta all'attivazione di due interventi:

- l'esternalizzazione di funzioni (**commi 1-3**) e
- la piena utilizzazione degli edifici pubblici, in modo da consentirne la fruizione anche ai cittadini (**comma 4**).

Le amministrazioni pubbliche possono decidere di affidare, in via temporanea e tenuto conto della missione principale loro affidata, alcune funzioni da esse esercitate ad altri soggetti, pubblici o privati (**comma 1**). La scelta deve cadere sulle funzioni che possono essere esercitate più efficacemente o più economicamente da altri.

Se la scelta di affidare a terzi alcune funzioni proprie spetta unicamente alle singole amministrazioni, il procedimento è stabilito a livello centrale.

Le amministrazioni interessate presentano una proposta di affidamento – che presuppone un risparmio di spesa – (**comma 2**) ad un comitato interministeriale presieduto dal Presidente del Consiglio o dal ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Il comitato individua lo strumento giuridico più adatto per l'esercizio della funzione, sul cui trasferimento decide in ultima istanza il Consiglio dei ministri (**comma 3**).

Inoltre, le amministrazioni pubbliche favoriscono ogni iniziativa volta alla piena utilizzazione e fruizione dei propri edifici da parte dei cittadini, provvedendo con le risorse disponibili in bilancio (**comma 4**).

Entrambi gli interventi disciplinati dall'articolo in esame sono parte integrante della bozza del Piano industriale che il Ministro della funzione pubblica ha presentato alle parti sociali il 28 maggio 2008⁶⁴.

Uno dei tre punti fondamentali del Piano, la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, si articola in quattro parti:

- mobilità delle funzioni;
- qualità e *customers' satisfaction*;
- utilizzo ottimale degli immobili;
- sponsorizzazioni e *project financing*.

Per quanto riguarda la mobilità delle funzioni, il Piano industriale, pur riconoscendo che le attribuzioni delle amministrazioni centrali sono definite per legge, ritiene tuttavia necessario adattare i moduli organizzativi volti all'erogazione di prestazioni e servizi e, al contempo, concentrare le singole amministrazioni sulle funzioni essenziali. Tali obiettivi richiedono un processo di riallocazione delle funzioni tra amministrazioni, tra livelli di governo centrale e locale e tra amministrazioni e privati, "secondo un modulo possibile che possa prescindere dall'intervento legislativo".

Il processo di esternalizzazione (o *outsourcing*) delle pubbliche amministrazioni comincia a svilupparsi a partire dagli anni '90.

Tra i primi provvedimenti a carattere generale in materia si ricorda la legge finanziaria 1998⁶⁵, che ha esteso a tutte le amministrazioni la possibilità di dismettere le attività non essenziali, e ha consentito la costituzione, per l'esercizio delle attività dismesse, di società miste.

Particolare rilievo, in questa sede, assume l'art. 29 della legge finanziaria 2002⁶⁶, che ha autorizzato le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. 165/2001, anche in deroga alle vigenti disposizioni, a:

- acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione;

⁶⁴ Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, *Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione*, 28 aprile 2008 (www.innovazionepa.it).

⁶⁵ L. 27 dicembre 1997, n. 449, *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica* (art. 44).

⁶⁶ L. 28 dicembre 2001, n. 448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)*.

- costituire, nel rispetto del principio di economicità, soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi, svolti in precedenza;
- attribuire a soggetti di diritto privato già esistenti, attraverso gara pubblica, ovvero con adesione a convenzioni, lo svolgimento di tali ultimi servizi.

L'individuazione dei servizi trasferibili, le modalità per l'affidamento, i criteri per l'esecuzione del servizio e per la determinazione delle relative tariffe sono demandate ad un regolamento di esecuzione adottato su proposta del Ministero dell'economia. Viene, inoltre, precisato, che sono fatte salve le funzioni delle regioni e degli enti locali.

La stessa legge finanziaria 2002 ha disposto anche in ordine all'*outsourcing* degli enti locali, prevedendo che province, comuni, comunità montane e consorzi di enti locali debbano promuovere opportune azioni dirette ad attuare l'esternalizzazione dei servizi al fine di realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale (art. 24, co. 8). Disposizioni analoghe sono previste per gli enti pubblici (art. 31, co. 1).

Rispetto a quanto sopra sommariamente descritto, la disposizione in esame presenta diversi elementi di novità.

Innanzitutto, relativamente alla tipologia delle attività oggetto di esternalizzazione, mentre la normativa vigente riguarda essenzialmente l'esternalizzazione di servizi, il provvedimento in esame riferendosi alle funzioni, sembrerebbe prefigurare il trasferimento dell'esercizio di potestà amministrative pubbliche. Con due condizioni: le dismissioni devono tenere conto della missione principale affidata all'amministrazione cedente, e, quindi, sono da considerare escluse le funzioni che attengono strettamente ai compiti istituzionali propri dell'amministrazione. Inoltre, il trasferimento deve avere natura temporanea.

La Corte costituzionale (ord. 157/2001) ha riconosciuto che "rientra in una scelta discrezionale del legislatore consentire che talune funzioni, obiettivamente pubbliche, possano essere svolte anche da soggetti privati che abbiano una particolare investitura da parte della pubblica amministrazione, in relazione al servizio svolto".

In secondo luogo, per quanto riguarda l'ambito oggettivo di applicazione della norma, il comma 1 dell'articolo in esame si riferisce genericamente alle amministrazioni pubbliche senza operare il consueto rinvio all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001⁶⁷. Tale rinvio è, invece, presente sia nel citato art. 29 della legge finanziaria 2002, sia nell'art. 41 del presente provvedimento relativo all'esternalizzazione di servizi (e per il quale si fa rinvio alla relativa scheda di lettura).

⁶⁷ Ai sensi di detta disposizione per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Tale omissione rileva in relazione all'incidenza della disposizione sulle competenze legislative regionali: in proposito si ricorda che la Corte costituzionale con la sentenza n. 17 del 2004 ha dichiarato infondate le censure di costituzionalità sollevate con riferimento all'art. 29, co. 1, della legge finanziaria del 2002, ritenendo che la disposizione rientrasse nell'ambito della competenza legislativa dello Stato relativa alla determinazione dei principi fondamentali nella materia compresa nellaendiadi espressa dalla indicazione di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 117, terzo comma e art. 119, secondo comma, della Costituzione).

La terza novità riguarda le procedure di esternalizzazione. Come si è accennato, la finanziaria 2002 ha previsto un duplice procedimento: in linea generale, la definizione puntuale delle modalità di dismissione, compresa l'indicazione dei servizi oggetto di cessione, è affidata ad un regolamento governativo; mentre l'attribuzione dello svolgimento di servizi a soggetti privati già esistenti è sottoposta a gara pubblica o alla stipula di convenzioni. In ogni caso, il procedimento definito con regolamento fa salve le funzioni di regioni ed enti locali. Il procedimento delineato dall'articolo in esame, invece, non contempla la definizione di criteri e modalità preventivi, bensì affida ad un comitato interministeriale⁶⁸ il compito sia di esaminare ed approvare le proposte di trasferimento presentate dalle singole amministrazioni (su cui come si è detto in ultima istanza decide il Consiglio dei ministri), sia di indicare di volta in volta lo strumento giuridico più adatto all'esercizio della funzione trasferito. Nessun vincolo viene indicato per tale scelta, ad eccezione del fatto che l'atto di trasferimento deve contenere una scadenza temporale, in ossequio del principio di temporaneità dell'esercizio esterno enunciato dal comma 1.

Anche in questo caso è opportuno ricordare la citata ordinanza 157/2001 della Corte costituzionale che, pur riconoscendo la possibilità da parte delle pubbliche amministrazioni di affidare a privati talune funzioni pubbliche, sembra presumere la necessità di una specifica disposizione legislativa di autorizzazione dell'amministrazione.

L'affidamento all'esterno, a soggetti o imprese private, di funzioni delle pubbliche amministrazioni è stato spesso oggetto di decisioni della Corte dei conti. L'orientamento prevalente della Corte – soprattutto nei decenni precedenti – è stato nel senso di ritenere che l'affidamento all'esterno di compiti propri delle amministrazioni pubbliche confliggesse con un il principio generale secondo cui l'attività delle stesse deve essere svolta dai loro uffici e organi,⁶⁹ consentendosi il ricorso ad esterni nei casi previsti dalla legge o in relazione ad eventi straordinari; la Corte in questi casi interveniva in un contesto di affidamento all'esterno che, comportando spese per l'amministrazione poteva configurare un'ipotesi di danno erariale. In altre occasioni la

⁶⁸ Il comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Fanno stabilmente parte del comitato il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'interno, il Ministro per i rapporti con le regioni, il Ministro per le riforme per il federalismo e il Ministro per la semplificazione normativa. A tali componenti si aggiungono i ministri di volta in volta competenti in ordine alle funzioni da trasferire.

⁶⁹ Corte dei conti, sezioni riunite, sent. 23 giugno 1992, n. 792 e sez. II, sen. 22 aprile 2002, n. 137

giurisprudenza della Corte sembra orientarsi diversamente, affermandosi come la normativa abbia modificato “i tradizionali assetti organizzativi attraverso un più ampio ricorso ad apporti esterni con particolare riferimento alle attività meramente strumentali, ferma restando l’impossibilità di delegare le funzioni più propriamente istituzionali”⁷⁰.

Per quanto riguarda, poi, la determinazione della procedura di affidamento, la disciplina dei contratti pubblici prevede in generale il sistema delle procedura di evidenza pubblica per la scelta del contraente.

Per quanto riguarda l’uso ottimale degli immobili pubblici, il **comma 4** stabilisce che le amministrazioni pubbliche favoriscano ogni iniziativa volta alla piena utilizzazione e fruizione dei propri edifici da parte dei cittadini, provvedendo con le risorse disponibili in bilancio ed in armonia con le proprie finalità istituzionali.

⁷⁰ Corte dei conti, sez. giurisd. Veneto, sent. n. 17 del 1999.

Articolo 18

(Diffusione delle buone prassi nelle pubbliche amministrazioni e tempi per l'adozione dei provvedimenti o per l'erogazione dei servizi al pubblico)

1. Le amministrazioni pubbliche statali, individuati nel proprio ambito gli uffici che provvedono con maggiore tempestività ed efficacia all'adozione di provvedimenti o all'erogazione di servizi, che assicurano il contenimento dei costi di erogazione delle prestazioni, che offrono i servizi di competenza con modalità tali da ridurre significativamente il contenzioso e che assicurano il più alto grado di soddisfazione degli utenti, adottano le opportune misure al fine di garantire la diffusione delle relative buone prassi tra gli altri uffici.

2. Le prassi individuate ai sensi del comma 1 sono pubblicate nei siti telematici istituzionali di ciascuna amministrazione e comunicate alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica.

3. L'elaborazione e la diffusione delle buone prassi sono considerate ai fini della valutazione dei dirigenti e del personale.

4. In sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, e successive modificazioni, sono conclusi accordi tra lo Stato, le regioni e gli enti locali per l'individuazione e la diffusione di buone prassi per le funzioni e i servizi degli enti territoriali.

5. Al fine di aumentare la trasparenza dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e gli utenti, a decorrere dal 1° gennaio 2009 ogni amministrazione pubblica determina e pubblica, con cadenza annuale, nel proprio sito *internet* o con altre forme idonee:

a) un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato «indicatore di tempestività dei pagamenti»;

b) i tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi con riferimento all'esercizio finanziario precedente.

6. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di attuazione dell'obbligo informativo di cui al comma 5, lettera a), avuto riguardo all'individuazione dei tempi medi ponderati di pagamento con riferimento, in particolare, alle tipologie contrattuali, ai termini contrattualmente stabiliti e all'importo dei pagamenti.

L'**articolo 18** promuove l'individuazione e la diffusione delle buone prassi in uso presso gli uffici delle pubbliche amministrazioni pubbliche statali e introduce l'obbligo per le medesime amministrazioni di pubblicare, sul proprio sito *web* o con idonee modalità, un indicatore dei tempi medi di pagamento dei beni, dei servizi e delle forniture acquistate nonché dei tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi resi all'utenza.

Ai sensi del **comma 1**, come **modificato dalla Camera**, le amministrazioni pubbliche statali, per conseguire un miglioramento dell'efficacia della complessiva azione amministrativa, individuano tra i propri uffici quelli che:

- adottano i provvedimenti o erogano i servizi con maggiore tempestività ed efficacia;
- assicurano il contenimento dei costi di erogazione delle prestazioni; offrono i servizi di competenza con modalità tali da ridurre significativamente il contenzioso;
- assicurano il più alto grado di soddisfazione degli utenti.

Una volta individuati gli uffici che operano in maniera maggiormente efficace, le amministrazioni debbono introdurre le opportune misure per diffondere le relative buone prassi agli altri uffici.

Il **comma 2** dispone la pubblicazione delle buone prassi sui siti telematici istituzionali di ciascuna amministrazione e la loro comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica.

Il **comma 3** stabilisce che l'elaborazione e la diffusione delle buone prassi sono considerate ai fini della valutazione professionale dei dirigenti e del personale.

Per garantire la diffusione delle buone prassi anche a livello locale, il **comma 4** prevede che, in sede di Conferenza unificata, siano conclusi accordi tra lo Stato, le regioni e gli enti locali per promuovere l'individuazione e la diffusione delle buone prassi tra gli enti territoriali.

I successivi **commi 5 e 6** sono finalizzati ad accrescere la trasparenza nei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e gli utenti.

A tale scopo, il **comma 5** impone a ciascuna amministrazione pubblica, a partire dal 1° gennaio 2009, di pubblicare con periodicità annuale, sul proprio sito *web* o con altre modalità idonee:

- un indicatore dei tempi medi di pagamento dei beni, dei servizi e delle forniture acquistate (denominato indicatore di tempestività dei pagamenti);
- i tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi resi all'utenza con riferimento all'esercizio precedente.

Riguardo alla pubblicazione dei tempi di pagamento, le modalità attuative dell'obbligo informativo in capo alle pubbliche amministrazioni sono rimesse, ai sensi del **comma 6**, ad un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, da emanarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro un mese dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

Il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione ha adottato il 13 dicembre 2006 una direttiva⁷¹ (*Per una pubblica amministrazione di qualità*) che promuove il miglioramento continuo nelle amministrazioni pubbliche.

La direttiva impegna le amministrazioni ad inserire precisi obiettivi di miglioramento della qualità nelle loro attività di programmazione strategica e operativa e a valutare anche su questa base i propri dirigenti. Le amministrazioni vengono sollecitate, inoltre, a dotarsi di strumenti di autovalutazione della loro *performance* organizzativa per assicurarsi che l'intera organizzazione sia orientata a erogare servizi e ad attuare politiche di qualità.

Gli obiettivi della direttiva sono di tre ordini.

Innanzitutto, essa intende richiamare l'attenzione delle amministrazioni sulla qualità e il miglioramento continuo.

In secondo luogo, la direttiva indica il ricorso all'autovalutazione della prestazione organizzativa, quale punto di partenza obbligato dei percorsi di miglioramento continuo.

Infine, essa delinea una prospettiva chiara di sviluppo della politica per la qualità nelle pubbliche amministrazioni da parte del Dipartimento della funzione pubblica che, valorizzando le esperienze esistenti e gli sforzi già effettuati, indichi percorsi puntuali e traguardi di sistema condivisi.

⁷¹ Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, direttiva 19 dicembre 2006, *Una pubblica amministrazione di qualità*, pubblicata nella G.U. 28 settembre 2007, n. 226.

Articolo 19

(Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, del Centro di formazione studi e della Scuola superiore della pubblica amministrazione)

1. Al fine di realizzare un sistema unitario di interventi nel campo della formazione dei pubblici dipendenti, della riqualificazione del lavoro pubblico, dell'aumento della sua produttività, del miglioramento delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni e della qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, della misurazione dei risultati e dei costi dell'azione pubblica, nonché della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, il Governo è delegato ad adottare, secondo le modalità e i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n.59, e successive modificazioni, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo finalizzati al riordino del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), del Centro di formazione studi (FORMEZ) e della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) ridefinizione delle missioni e delle competenze e riordino degli organi, in base a principi di efficienza, efficacia ed economicità, anche al fine di assicurare un sistema coordinato e coerente nel settore della formazione e della reingegnerizzazione dei processi produttivi della pubblica amministrazione centrale e delle amministrazioni locali;

b) raccordo con le altre strutture, anche di natura privatistica, operanti nel settore della formazione e dell'innovazione tecnologica;

c) riallocazione delle risorse umane e finanziarie in relazione alla riorganizzazione e alla razionalizzazione delle competenze.

2. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Alle attività previste dal presente articolo si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali previste dalla legislazione vigente.

L'articolo 19, al comma 1, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di riassetto normativo aventi ad oggetto il riordino di tre importanti agenzie pubbliche operanti nel settore dell'innovazione tecnologica e dell'alta formazione, ossia il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), il Centro di formazione studi (Formez) e la Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA).

La delega è conferita per il perseguimento delle seguenti finalità: realizzare un sistema unitario di interventi nel campo della formazione dei pubblici dipendenti; riqualificazione del lavoro pubblico e aumento della sua produttività; miglioramento delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni e della qualità

dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese; misurazione dei risultati e dei costi dell'azione pubblica; digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda la Scuola superiore di pubblica amministrazione, la disposizione in esame sostituisce il progetto di riordino previsto dalla legge finanziaria 2007 e di recente abrogato dal D.L. 112/2008 in corso di conversione.

I commi 580-586 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007⁷² istituivano e disciplinavano l'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche – Scuola nazionale della pubblica amministrazione, che avrebbe dovuto a sostituire la SSPA a partire dall'adozione dei regolamenti di delegificazione previsti dal comma 585. Il decreto legge 112/2008, art. 26, comma 3, ha però abrogato i suddetti commi da 580 a 585 del citato art. 1 della legge finanziaria.

Anche il CNIPA è stato oggetto di recente di un intervento di riassetto ad opera della legge finanziaria 2008 (L. 244/2007 art. 2, comma 601) che ne ha ridotto i membri da 5 a 3.

Il termine per l'esercizio della delega è di un anno dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

Per quanto riguarda le modalità di adozione dei decreti legislativi, si fa riferimento alla procedura che l'articolo 20 della legge 59/97 (vedi oltre) stabilisce per i decreti legislativi autorizzati dalla legge annuale di semplificazione e di riassetto normativo.

Tale procedura prevede che questi siano emanati su proposta del ministro competente, di concerto con il Presidente del Consiglio dei ministri o con il ministro per la funzione pubblica, con i ministri interessati e con il ministro dell'economia e delle finanze. È espressamente prevista la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata Stato - regioni - città e autonomie locali e – successivamente – dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti, che debbono essere resi entro il termine di 60 giorni dal ricevimento della richiesta (art. 20, comma 5).

Quanto alla determinazione dei principi e criteri direttivi, si fa innanzitutto rinvio, come per le procedure di adozione di cui sopra, ai principi e criteri generali contenuti nel citato articolo 20 della legge 59/97.

⁷² L. 27 dicembre 2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*

L'articolo 20 della legge 59/1997⁷³ ha introdotto nell'ordinamento la previsione di una "legge annuale di semplificazione". Secondo la formulazione originaria dell'articolo, essa avrebbe costituito uno strumento periodico di semplificazione e di razionalizzazione di procedimenti amministrativi, da perseguire attraverso lo strumento giuridico della delegificazione delle norme di legge disciplinanti i procedimenti amministrativi stessi.

L'art. 1 della legge di semplificazione per il 2001 (L. 229/2003⁷⁴) ha modificato l'impianto complessivo della legge annuale di semplificazione (denominata "legge di semplificazione e riassetto normativo"), attraverso un'integrale riscrittura dell'art. 20 citato, che ne ha spostato l'asse dalla semplificazione dei procedimenti amministrativi attraverso la delegificazione delle norme di riferimento, alla semplificazione normativa attraverso il riassetto normativo e la codificazione.

I principi e criteri direttivi generali ai quali dovranno attenersi tutti i decreti legislativi adottati sulla base delle leggi di semplificazione successive sono dettati dai commi 3 e 4 dell'art. 20, con la precisazione che possono essere stabiliti ulteriori principi e criteri direttivi specifici per le singole materie oggetto di semplificazione e riassetto normativo, indicati dall'annuale legge di semplificazione.

I principi e criteri direttivi di cui al comma 3 sono i seguenti:

codificazione della normativa primaria regolante la materia, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato con determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente;

coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, garantendo anche la semplificazione del linguaggio normativo;

indicazione esplicita delle norme abrogate,

indicazione dei principi generali, in particolare per quanto attiene alla informazione, alla partecipazione, al contraddittorio, alla trasparenza e pubblicità che regolano i procedimenti amministrativi;

eliminazione, laddove possibile, degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale;

sostituzione degli atti di autorizzazione comunque denominati con una denuncia di inizio di attività;

determinazione dei casi di silenzio assenso;

revisione e riduzione delle funzioni amministrative che non siano direttamente rivolte alla:

regolazione ai fini dell'incentivazione della concorrenza;

eliminazione delle rendite e dei diritti di esclusività, anche alla luce della normativa comunitaria;

eliminazione dei limiti all'accesso e all'esercizio delle attività economiche e lavorative;

protezione di interessi primari, costituzionalmente rilevanti, per la realizzazione della solidarietà sociale;

⁷³ L. 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*.

⁷⁴ L. 29 luglio 2003, n. 229, *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. – Legge di semplificazione 2001*.

tutela dell'identità e della qualità della produzione tipica e tradizionale e della professionalità;

promozione degli interventi di autoregolazione per standard qualitativi e delle certificazioni di conformità da parte delle categorie produttive;

previsione dell'autoconformazione degli interessati a modelli di regolazione, nonché di adeguati strumenti di verifica e controllo successivi, nei casi in cui siano soppressi i poteri amministrativi autorizzatori o ridotte le funzioni pubbliche condizionanti l'esercizio delle attività private;

attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, salvo il conferimento di funzioni a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato al fine di assicurarne l'esercizio unitario in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;

definizione dei criteri di adeguamento dell'organizzazione amministrativa al riassetto delle funzioni amministrative che i decreti legislativi sono chiamati a realizzare.

Contestualmente al decreto legislativo di riassetto, il Governo può completare il processo di codificazione con una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia (comma 3-*bis*).

L'art. 20 individua poi ulteriori principi riferiti alla disciplina delle funzioni amministrative mantenute in essere (**comma 4**). Tali principi, comuni ai decreti legislativi ed ai regolamenti da emanare ai sensi del comma 2, sono:

semplificazione dei procedimenti amministrativi, e di quelli strettamente connessi o strumentali, prevedendo la riduzione del numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti;

riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti e uniformazione dei tempi di conclusione previsti per procedimenti tra loro analoghi;

regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione;

riduzione del numero di procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività;

semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili, anche mediante l'adozione di disposizioni che prevedano termini perentori per le fasi di integrazione dell'efficacia e di controllo degli atti, decorsi i quali i provvedimenti si intendono adottati;

adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche.

possibilità di utilizzare, da parte delle amministrazioni, strumenti di diritto privato;

conformazione ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nella ripartizione delle attribuzioni e competenze tra i diversi soggetti istituzionali;

riconduzione delle intese, degli accordi e degli atti equiparabili comunque denominati, ad uno o più schemi base di riferimento nei siano stabilite le responsabilità, le modalità di attuazione e le conseguenze degli eventuali inadempimenti;

possibilità di utilizzare uffici e strutture tecniche e amministrative pubbliche da parte di altre pubbliche amministrazioni, sulla base di accordi.

In secondo luogo, l'articolo in esame individua specifici principi e criteri direttivi per l'esercizio delle delega (**lettere a), b) e c) del comma 1**), quali:

- la ridefinizione delle missioni e delle competenze delle tre strutture e il riordino dei loro organi, secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità, anche al fine di assicurare un sistema coordinato e coerente nel

settore della formazione e della reingegnerizzazione dei processi produttivi della pubblica amministrazione centrale e delle amministrazioni locali;

- il raccordo con le altre strutture, pubbliche e private, che operano nei medesimi settori della formazione e dell'innovazione tecnologica;
- la riallocazione delle risorse umane e finanziarie in relazione alla riorganizzazione e alla razionalizzazione delle competenze.

Il **comma 2** dell'articolo in esame prevede che dall'attuazione della delega non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, dovendosi provvedere alle attività previste nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali previste dalla legislazione vigente.

Il **Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA)** è la struttura organizzativa funzionale al perseguimento degli obiettivi di *e-Government* e di costruzione della Società dell'informazione. Istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 176, co. 3, del D.Lgs. 196/2003⁷⁵, il CNIPA prende il posto della preesistente Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA), istituita dall'art. 4 del D.Lgs. 39/1993⁷⁶.

Con il D.Lgs. 343/2003 sono stati trasferiti al CNIPA anche i compiti, le funzioni e le attività esercitati dal Centro tecnico istituito presso l'AIPA per l'assistenza ai soggetti che utilizzano la Rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA) istituita ai sensi dell'art. 15, co. 1, della L. 59/1997 e successivamente sostituita dal Sistema pubblico di connettività e cooperazione (SPC)⁷⁷

Il CNIPA è un organo collegiale costituito dal presidente e da due membri, scelti tra persone dotate di alta e riconosciuta competenza e professionalità e di indiscussa moralità e indipendenza⁷⁸. Il presidente è nominato con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Entro quindici giorni dalla nomina del presidente, su proposta di quest'ultimo, il Presidente del Consiglio dei Ministri nomina con proprio decreto, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, gli altri due membri. Il presidente e i due membri durano in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta.

Tra le funzioni del CNIPA si ricordano quelle relative a:

definire e utilizzare i processi e gli strumenti per governare il processo di innovazione tecnologica nelle amministrazioni centrali e locali;

⁷⁵ D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, *Codice in materia di protezione dei dati personali*.

⁷⁶ D.Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, *Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421*.

⁷⁷ D.Lgs. 42/2005, poi confluito nel Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. 82/2005).

⁷⁸ La riduzione da 5 a 3 membri (due più il presidente) è stata di recente operata dalla L. 24 dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*, art. 2 comma 601. Il comma 602 dispone che fino al 2 agosto 2009 i componenti di tale organo collegiale siano 4 e che in tale composizione provvisoria in caso di parità di voti prevalga quello del Presidente. Il fabbisogno di personale e le relative risorse economiche del CNIPA sono determinate nell'ambito di un piano triennale (comma 603).

coordinare, attraverso la redazione di un piano triennale annuale, il processo di pianificazione e i principali interventi di sviluppo; dettare norme tecniche e criteri in materia di ICT (tecnologie dell'informazione e della comunicazione), progettazione, realizzazione, gestione, mantenimento dei sistemi informativi delle amministrazioni e delle loro interconnessioni, nonché della loro qualità e relativi aspetti organizzativi;

dettare criteri e regole tecniche di sicurezza, interoperabilità, apertura, performance;

emettere dei pareri di congruità tecnico-economica sugli schemi dei contratti concernenti l'acquisizione di beni e servizi riguardanti i sistemi informativi;

operare nell'ambito dell'Unione europea; nelle materie di propria competenza e per gli aspetti tecnico-operativi, curare i rapporti con le Istituzioni comunitarie e con gli organismi internazionali;

definire indirizzi e direttive per la predisposizione di piani di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, orientandoli verso l'utilizzo di tecnologie informatiche innovative.

Il **Centro di formazione studi (FORMEZ)** è un'associazione con personalità giuridica partecipata dalla Presidenza del Consiglio, attraverso il Dipartimento della funzione pubblica, dall'ANCI, dall'UPI, dall'UNCCEM, da Legautonomie e da alcune regioni. Nato nel 1965 con lo scopo di affiancare alle opere pubbliche e alla creazione della grande impresa un intervento basato sulla formazione e ornamentazione dei quadri direttivi delle imprese e delle amministrazioni pubbliche, il FORMEZ nel corso degli anni è passato attraverso vari mutamenti di competenze e funzioni. Attualmente, nell'ambito delle competenze già stabilite dal D.Lgs. 285/1999⁷⁹, l'Assemblea dei Soci dell'11 aprile 2007 ha individuato una nuova missione specifica per il FORMEZ, consistente, principalmente, nell'accompagnare le amministrazioni pubbliche, in particolare quelle regionali e locali, nello sviluppo di progetti di innovazione organizzativa e amministrativa e nel monitoraggio delle politiche e dei processi di innovazione, nonché fornire alle amministrazioni pubbliche assistenza tecnica e tecnico-formativa per migliorare la qualità dei servizi e l'efficacia delle politiche, la comunicazione delle stesse tra di loro, e di sviluppare, anche d'intesa con altre amministrazioni e/o organizzazioni italiane e di altri paesi, progetti di cooperazione internazionale.

La **Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA)** è un'istituzione di alta cultura e formazione, posta nell'ambito e sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio.

Istituita nel 1957, essa è stata soggetta a diversi riordinamenti, i più recenti dei quali sono stati operati con il D.Lgs. 287/1999⁸⁰ e successivamente con il D.Lgs. 381/2003⁸¹, che con una novella ha integralmente sostituito gli articoli da 1 a 8 del D.Lgs. 287/1999.

⁷⁹ D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 285, *Riordino del Centro di formazione studi (Formez), a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59.*

⁸⁰ D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 287, *Riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59.*

⁸¹ D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 381, *Modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287, concernenti il riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137.*

Come accennato, la legge finanziaria del 2007 (art. 1, commi 580-585, abrogati dal DL 112/2008, art. 26) aveva previsto la sostituzione della SSPA con la nuova Agenzia per la formazione pubblica attraverso la previsione di una serie di regolamenti di delegificazione.

Tra i **compiti** primari della Scuola sono da ricordare:

il reclutamento dei dirigenti e dei funzionari dello Stato, secondo quanto disposto dalla L. 145/2002⁸² che ha reintrodotto, per l'accesso alla dirigenza, anche la modalità del corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale bandito dalla SSPA;

l'attività formativa iniziale dei dirigenti dello Stato;

la formazione permanente dei dirigenti e dei funzionari dello Stato;

lo svolgimento di attività di ricerca, e, su richiesta, di attività di consulenza e supporto tecnico per la Presidenza del Consiglio e per le amministrazioni pubbliche su tematiche istituzionali, progetti di riforma e in materia di innovazione amministrativa, formazione e di organizzazione dell'attività formativa;

il coordinamento delle attività delle scuole pubbliche statali di formazione e l'individuazione e l'attuazione di forme di cooperazione con le scuole pubbliche diverse da quelle dello Stato, nonché la cura di un Osservatorio sui bisogni di formazione e qualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche.

La Scuola ha sede in Roma. Le attività di insegnamento e formazione sono tenute presso la sede di Roma e quelle distaccate di Acireale, Bologna, Caserta, Reggio Calabria e del Centro Residenziale Studi di Caserta.

La legge individua tra gli organi della Scuola il direttore, unitamente al comitato di indirizzo, al comitato operativo e al dirigente amministrativo.

Spetta al direttore, in qualità di vertice dell'istituzione, il compito di assicurare lo svolgimento delle attività istituzionali: egli è responsabile dell'attività didattica e scientifica della Scuola, nomina le commissioni esaminatrici per i concorsi e i corsi ed esercita le altre attribuzioni previste dal D.Lgs. 287/1999, dal regolamento della Scuola e dalle delibere con cui lo stesso direttore definisce, sentito il comitato operativo e per quanto di sua competenza il dirigente amministrativo, l'organizzazione interna della Scuola e detta le ulteriori disposizioni occorrenti per il suo funzionamento.

⁸² Legge 15 luglio 2002, n. 145, *Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato.*

Articolo 20

(Disposizioni relative alle sedi diplomatiche e consolari)

1. All'articolo 60 del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133, è aggiunto, in fine, il seguente comma:
«15-bis. Fermo restando quanto previsto dal comma 15, il Ministero degli affari esteri, per le spese connesse al funzionamento e alla sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e consolari nonché agli interventi di emergenza per la tutela dei cittadini italiani all'estero, può assumere impegni superiori a quanto previsto dal predetto comma, nel rispetto, in ogni caso, del limite complessivo anche a valere sulle altre unità previsionali di base del bilancio del medesimo Ministero».

L'articolo 20, introdotto durante l'esame presso l'Assemblea della Camera, aggiunge un comma all'articolo 60 del decreto-legge n. 112 del 2008⁸³. Tale nuova disposizione autorizza il Ministero degli affari esteri ad assumere mensilmente impegni superiori a quanto previsto dal comma 15 del citato articolo 60 (un dodicesimo della spesa prevista da ciascuna U.P.B. degli stati di previsione del bilancio) nel rispetto, in ogni caso, del limite complessivo anche a valere sulle altre U.P.B del bilancio del medesimo Ministero. Tale deroga è consentita solo per le spese connesse al funzionamento e alla sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e consolari nonché agli interventi di emergenza per la tutela dei cittadini italiani all'estero.

Si vuole con tale disposizione tutelare la specificità degli interventi posti in essere dalle rappresentanze diplomatiche e consolari e delle loro condizioni di funzionamento, a tal fine apportando una deroga al vincolo del frazionamento della spesa in dodicesimi. Infatti, sia gli interventi di emergenza a tutela dei cittadini italiani all'estero, sia le modalità operative delle rappresentanze diplomatiche e consolari, che sono connesse al rispetto di condizioni contrattuali e valutarie poste da contratti stipulati all'estero per il funzionamento e la sicurezza delle rappresentanze stesse, rendono problematico il rispetto del vincolo del frazionamento della spesa in dodicesimi.

Si ricorda, più dettagliatamente, che il citato comma 15 del DL 112 del 2008 ha reintrodotto la norma, originariamente prevista dalla legge finanziaria per il 2006⁸⁴ ed abrogata dal comma 626, art. 2, della legge finanziaria per il 2008 (legge 244/2007), che prevedeva un limite per le amministrazioni dello Stato all'assunzione mensile di impegni di spesa.

⁸³ Recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.*

⁸⁴ Comma 7, art. 1, della legge finanziaria per il 2006 (legge 266/2005).

La norma, che esplicitamente esclude il comparto della sicurezza e del soccorso, dispone pertanto che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2009, le amministrazioni dello Stato possono assumere mensilmente impegni in misura non superiore ad un dodicesimo della spesa prevista da ciascuna U.P.B. (unità previsionale di base) degli stati di previsione del bilancio.

La disposizione in esame è sostanzialmente finalizzata ad agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, proseguendo nell'azione di contenimento della spesa pubblica nell'ambito del processo di aggiustamento dei conti pubblici.

La norma prevede inoltre alcune esclusioni all'applicazione del predetto limite di un dodicesimo degli impegni di spesa. In particolare, si prevede che il divieto non si applichi alle seguenti spese:

- stipendi, retribuzioni, pensioni e altre spese fisse o aventi natura obbligatoria ovvero non frazionabili in dodicesimi;
- interessi;
- poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili;
- spese relative ad accordi internazionali e ad obblighi derivanti dalla normativa comunitaria;
- annualità relative ai limiti di impegno e alle rate di ammortamento mutui.

Si ricorda, in proposito, che la Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 7 del 10 febbraio 2006, "Gestione del bilancio dello Stato - Implicazioni derivanti da talune disposizioni della legge finanziaria 2006 volte ad agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica" ha fornito alcuni chiarimenti e precisazioni in ordine al limite all'assunzione mensile di impegni di spesa previsto dal comma in esame e ad altre disposizioni di contenimento della spesa contenute nella legge finanziaria.

In particolare, la circolare ha precisato che per comparto della sicurezza pubblica e del soccorso si intende quello costituito dalle Forze di polizia civili e militari, dai Vigili del fuoco e dalle Capitanerie di porto.

La circolare n. 7/2006 inoltre ha precisato che sono escluse dall'applicazione della norma, in quanto aventi natura obbligatoria, le spese relative ai trasferimenti agli enti territoriali e alle università. La limitazione alla assunzione degli impegni trova invece applicazione con riferimento alle spese per trasferimenti agli enti e organismi della pubblica amministrazione diversi dallo Stato. Tuttavia, nel caso in cui nelle somme oggetto di trasferimento rientrino altresì spese per le quali è prevista l'esclusione dal limite, i soggetti beneficiari dovranno formalmente rappresentare tale circostanza alla competente Amministrazione e all'Ufficio centrale del bilancio.

La disposizione del comma 15, infine, precisa che la violazione del limite rileva anche con riferimento ai profili di responsabilità contabile.

Articolo 21

(Tutela non giurisdizionale dell'utente dei servizi pubblici)

1. Le carte dei servizi dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici o di pubblica utilità contengono la previsione della 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 della controversia, che avviene entro i trenta giorni successivi alla richiesta; esse prevedono, altresì, l'eventuale ricorso a meccanismi di sostituzione dell'amministrazione o del soggetto inadempiente.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le autorità amministrative che svolgono la propria attività nelle materie contemplate dal codice dei contratti pubblici relativi a

lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, e dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, nell'autonomia garantita dai rispettivi ordinamenti, nonché, per i servizi pubblici o di pubblica utilità non regolati dalle medesime autorità, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, nonché con il Ministro per gli affari regionali relativamente ai servizi pubblici locali, emanano un decreto che individua uno schema-tipo di procedura conciliativa ai sensi del comma 1, da recepire nelle singole carte dei servizi entro il termine di novanta giorni dalla data della sua adozione.

Il **comma 1** stabilisce che le carte dei servizi predisposte da coloro i quali erogano servizi pubblici o di pubblica utilità devono prevedere, in favore degli utenti che lamentino la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, la possibilità di promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia entro i trenta giorni successivi alla richiesta.

Le medesime carte devono prevedere anche la possibilità di ricorrere a meccanismi di sostituzione dell'amministrazione o del soggetto erogatore inadempiente.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, i soggetti che erogano servizi di pubblica utilità sono tenuti ad adottare una Carta dei Servizi secondo gli schemi emanati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con la quale assumono nei confronti dell'utente impegni diretti a garantire predeterminati e controllabili livelli di qualità delle prestazioni.

Si ricorda inoltre che in data 27 gennaio 1994, attraverso una direttiva della Presidenza del Consiglio, sono stati recepiti le regole ed i principi di un documento di studio del governo Ciampi, in seguito ulteriormente recepiti in altre leggi (v. art. 2, decreto-legge 165/1995, convertito, con modificazioni, dalla legge 273/1995, articolo successivamente abrogato e sostituito dall'art. 11, del decreto legislativo 286/1999;

legge 481/1995 sui poteri delle Autorità di regolazione), che hanno definitivamente sanzionato l'obbligo legislativo di adottare le carte dei servizi.

La c.d. direttiva Ciampi, relativa ai "*Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*", ha fissato i principi cui deve essere progressivamente uniformata l'erogazione dei servizi pubblici, anche se svolti in regime di concessione, a tutela delle esigenze dei cittadini che possono fruirne nel rispetto delle esigenze di efficienza e imparzialità cui l'erogazione deve uniformarsi. Il rispetto di detti principi deve essere assicurato dalle amministrazioni pubbliche nell'esercizio dei loro poteri di direzione, controllo e vigilanza.

I punti fondamentali della Direttiva possono così sintetizzarsi:

- enunciazione dei principi fondamentali cui devono attenersi i soggetti che erogano un servizio pubblico;
- adozione degli standard di qualità e quantità del servizio ed indicazione di eventuali fattori esterni che potrebbero incidere significativamente sul conseguimento degli standard. Tali standard devono essere sottoposti a verifica con gli utenti in adunanze pubbliche e devono essere periodicamente aggiornati
- semplificazione delle procedure relative agli atti concernenti la prestazione di servizio pubblici, con un espresso riferimento alla semplificazione e all'informatizzazione dei sistemi di prenotazione e delle forme di pagamento delle prestazioni.

Il citato art. 2 della legge 273/1995 prevedeva che con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri venissero emanati schemi generali di riferimento delle carte dei servizi pubblici predisposti dal Dipartimento della funzione pubblica d'intesa con le singole amministrazioni interessate.

Successivamente, l'art. 11 del decreto legislativo 286/1999 ha abrogato il suddetto art. 2 della legge 273/1995, prevedendo al comma 2 che "le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il **comma 2** dispone che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, le autorità amministrative che svolgono attività nelle materie contemplate dal Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, dalla legge 481/1995 e dalla legge 249/1997, nell'autonomia garantita dai rispettivi ordinamenti, nonché, per i servizi pubblici o di pubblica utilità non regolati dalle medesime autorità, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, nonché con il Ministro per gli affari regionali relativamente ai servizi pubblici locali, emanino un decreto che individua uno schema-tipo di procedura conciliativa ai

sensi del comma 1, che entro novanta giorni deve essere recepita nelle singole carte dei servizi.

Si ricorda che il decreto legislativo 163/2006 (cd. codice dei contratti pubblici) disciplina, ai sensi dell'art. 1, comma 1, i contratti delle stazioni appaltanti, degli enti aggiudicatori e dei soggetti aggiudicatori, aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, prodotti, lavori e opere, sia nei settori ordinari (i settori diversi da quelli del gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica, come definiti dalla parte III del codice) che speciali (settori del gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica, come definiti dalla parte III del codice).

La legge 481/1995 ha istituito due autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità: l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in seguito disciplinata più specificamente dalla legge 249/1997. Il legislatore, nella norma istitutiva, ha dichiarato espressamente le finalità e le funzioni delle autorità indipendenti tra le quali si ricorda, in particolare, quella di garantire la concorrenza e l'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità.

Articolo 22

(Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea)

1. Gli obblighi di pubblicazione di atti e di provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione da parte delle amministrazioni e dei soggetti obbligati nei propri siti informatici.

2. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuati i casi per i quali, allo scopo di garantire la massima conoscibilità, resta fermo l'obbligo di assicurare la pubblicità di atti e provvedimenti mediante pubblicazione degli stessi nei giornali.

3. Gli adempimenti di cui al comma 1 possono essere attuati mediante l'utilizzo di siti informatici di altri soggetti obbligati, ovvero di loro associazioni.

4. Al fine di garantire e di facilitare

l'accesso alle pubblicazioni di cui al comma 1, il CNIPA realizza e gestisce un portale di accesso ai siti di cui al medesimo comma 1.

5. A decorrere dal 1° gennaio 2011 le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale.

6. Agli oneri derivanti dalla realizzazione delle attività di cui al comma 1 del presente articolo si provvede a valere sulle risorse finanziarie assegnate ai sensi dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, e successive modificazioni, con decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 22 luglio 2005, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 226 del 28 settembre 2005, al progetto «PC alle famiglie», non ancora impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge.

L'**articolo 22** reca disposizioni finalizzate all'«eliminazione degli sprechi» collegati al mantenimento delle pubblicazioni legali in forma cartacea.

I **commi 1 e 3** dell'articolo in esame riconoscono effetto di pubblicazione legale agli atti e ai provvedimenti amministrativi pubblicati dalle amministrazioni e dai soggetti obbligati sui propri siti informatici, ovvero sui siti di altri soggetti obbligati o di loro associazioni.

Con «siti informatici» delle pubbliche amministrazioni, l'espressione intende probabilmente riferirsi ai «siti istituzionali» su reti telematiche di cui agli artt. 53 e 54 del Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. 82/2005). Per tale profilo potrebbe risultare utile un esplicito coordinamento normativo.

In particolare, la circolare Funzione pubblica 13 marzo 2001, n. 3, detta le linee guida per l'organizzazione, l'usabilità e l'accessibilità dei siti *web* delle pubbliche

amministrazioni; successivamente, con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 30 maggio 2002⁸⁵, viene riconosciuta prioritaria la necessità di impartire direttive alle pubbliche amministrazioni per lo sviluppo dello strumento dei servizi in linea ai cittadini e alle imprese con l'attivazione e la registrazione del dominio di secondo livello gov.it.; contemporaneamente viene realizzato il portale nazionale per il cittadino al quale seguirà quello per le imprese.

Il **comma 2**, introdotto dalla Camera dei deputati, demanda ad un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, dei casi per i quali resta fermo l'obbligo di assicurare la pubblicità di atti e provvedimenti mediante pubblicazione degli stessi nei giornali, al fine di assicurarne la massima conoscibilità.

Il **comma 4** prevede altresì la realizzazione e gestione da parte del CNIPA di un portale di accesso ai suddetti siti.

Ai sensi del **comma 5** a decorrere dal 1° gennaio 2011, le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non avranno effetto di pubblicazione legale.

Sembra opportuno un più esplicito coordinamento – valutando anche l'opportunità di una riformulazione della norma in forma di novella – con le disposizioni generali che disciplinano la pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi (ci si riferisce principalmente al testo unico approvato con D.P.R. 1092/1985⁸⁶ ed agli artt. 3-bis e 26 della L. 241/1990⁸⁷).

⁸⁵ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 maggio 2002, *Conoscenza ed uso del dominio internet ".gov.it" ed efficace interazione del portale nazionale "italia.gov.it" con le pubbliche amministrazioni e le loro diramazioni territoriali*, pubbl. G.U. n. 161 del 11 luglio 2002.

⁸⁶ D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, *Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana*.

⁸⁷ L. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

Il **comma 6** dispone che agli oneri derivanti dalle attività relative alla pubblicazione degli atti o provvedimenti amministrativi sui siti informatici delle amministrazioni pubbliche, dei soggetti obbligati, o di loro associazioni, si provveda a valere sulle risorse finanziarie disponibili, e non ancora impegnate a legislazione vigente, del **Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico** di cui all'art. 27 della L. 3/2003⁸⁸, successivamente assegnate con decreto del ministro per l'innovazione e le tecnologie 22 luglio 2005⁸⁹ alla realizzazione del progetto "PC alle famiglie".

⁸⁸ L. 16 gennaio 2003, n. 3, *Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*.

⁸⁹ Allegato A del D. M. 22 luglio 2005, *Individuazione di progetti da finanziare, ai sensi dell'articolo 27, commi 1 e 2, della L. 16 gennaio 2003, n. 3*, pubblicato nella G. U. 28 settembre 2005, n. 226.

Articolo 23

(Delega al Governo per la modifica del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82)

1. Il Governo è delegato ad adottare, secondo le modalità e i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi volti a modificare il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) prevedere forme sanzionatorie, anche inibendo l'erogazione dei servizi disponibili in modalità digitali attraverso canali tradizionali, per le amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del codice;

b) individuare meccanismi volti a quantificare gli effettivi risparmi conseguiti dalle singole pubbliche amministrazioni, da utilizzare per l'incentivazione del personale coinvolto e per il finanziamento di progetti di innovazione;

c) modificare la normativa in materia di firma digitale al fine di

semplificarne l'adozione e l'uso da parte della pubblica amministrazione, dei cittadini e delle imprese;

d) prevedere il censimento e la diffusione delle applicazioni informatiche realizzate o comunque utilizzate dalle pubbliche amministrazioni e dei servizi erogati con modalità digitali, nonché delle migliori pratiche tecnologiche e organizzative adottate, introducendo sanzioni per le amministrazioni inadempienti;

e) introdurre specifiche disposizioni volte a rendere la finanza di progetto strumento per l'accelerazione dei processi di valorizzazione dei dati pubblici e per l'utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali;

f) prevedere l'utilizzo del *web* nelle comunicazioni tra le amministrazioni e i propri dipendenti;

g) prevedere la pubblicazione di indicatori di prestazioni nei siti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, introducendo sanzioni per le amministrazioni inadempienti.

L'**articolo 23** delega il Governo ad adottare entro diciotto mesi, secondo le modalità, i principi e i criteri direttivi contenuti nell'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa (vedi *infra*), su proposta del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i ministri interessati,

uno o più decreti legislativi volti a modificare il *Codice dell'amministrazione digitale* di cui al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82. La procedura indicata dal citato art. 20 della L. n. 59 del 1997 prevede altresì che i decreti legislativi siano emanati su proposta del ministro competente, di concerto con il Presidente del Consiglio dei ministri o con il ministro per la funzione pubblica, con i ministri interessati e con il ministro dell'economia e delle finanze. È espressamente prevista la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali e – successivamente – dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti, che debbono essere resi entro il termine di 60 giorni dal ricevimento della richiesta (art. 20, co. 5).

L'art. 20 della L. n. 59 del 1997 ha introdotto nell'ordinamento la previsione di una "legge annuale di semplificazione". Secondo la formulazione originaria dell'articolo, essa avrebbe costituito uno strumento periodico di semplificazione e di razionalizzazione di procedimenti amministrativi, da perseguire attraverso lo strumento giuridico della delegificazione delle norme di legge disciplinanti i procedimenti amministrativi stessi.

L'art. 1 della legge 29 luglio 2003, n. 229, recante interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione (Legge di semplificazione 2001) ha modificato l'impianto complessivo della legge annuale di semplificazione (denominata "legge di semplificazione e riassetto normativo"), attraverso un'integrale riscrittura dell'art. 20 citato, che ne ha spostato l'asse dalla semplificazione dei procedimenti amministrativi attraverso la delegificazione delle norme di riferimento, alla semplificazione normativa attraverso il riassetto normativo e la codificazione.

I principi e criteri direttivi generali ai quali dovranno attenersi tutti i decreti legislativi adottati sulla base delle leggi di semplificazione successive sono dettati dai commi 3 e 4 dell'art. 20, con la precisazione che possono essere stabiliti ulteriori principi e criteri direttivi specifici per le singole materie oggetto di semplificazione e riassetto normativo, indicati dall'annuale legge di semplificazione.

I principi e criteri direttivi di cui al **comma 3** sono i seguenti:

- codificazione della normativa primaria regolante la materia, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato con determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente;
- coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, garantendo anche la semplificazione del linguaggio normativo;
- indicazione esplicita delle norme abrogate,
- indicazione dei principi generali, in particolare per quanto attiene alla informazione, alla partecipazione, al contraddittorio, alla trasparenza e pubblicità che regolano i procedimenti amministrativi;
- eliminazione, laddove possibile, degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale;
- sostituzione degli atti di autorizzazione comunque denominati con una denuncia di inizio di attività;
- determinazione dei casi di silenzio assenso;
- revisione e riduzione delle funzioni amministrative che non siano direttamente rivolte alla:

- regolazione ai fini dell'incentivazione della concorrenza;
- eliminazione delle rendite e dei diritti di esclusività, anche alla luce della normativa comunitaria;
- eliminazione dei limiti all'accesso e all'esercizio delle attività economiche e lavorative;
- protezione di interessi primari, costituzionalmente rilevanti, per la realizzazione della solidarietà sociale;
- tutela dell'identità e della qualità della produzione tipica e tradizionale e della professionalità;
- promozione degli interventi di autoregolazione per standard qualitativi e delle certificazioni di conformità da parte delle categorie produttive;
- previsione dell'autoconformazione degli interessati a modelli di regolazione, nonché di adeguati strumenti di verifica e controllo successivi, nei casi in cui siano soppressi i poteri amministrativi autorizzatori o ridotte le funzioni pubbliche condizionanti l'esercizio delle attività private;
- attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, salvo il conferimento di funzioni a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato al fine di assicurarne l'esercizio unitario in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
- definizione dei criteri di adeguamento dell'organizzazione amministrativa al riassetto delle funzioni amministrative che i decreti legislativi sono chiamati a realizzare.

Contestualmente al decreto legislativo di riassetto, il Governo può completare il processo di codificazione con una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia (comma 3-*bis*).

L'art. 20 individua poi ulteriori principi riferiti alla disciplina delle funzioni amministrative mantenute in essere (**comma 4**). Tali principi, comuni ai decreti legislativi ed ai regolamenti da emanare ai sensi del comma 2, sono:

- semplificazione dei procedimenti amministrativi, e di quelli strettamente connessi o strumentali, prevedendo la riduzione del numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti;
- riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti e uniformazione dei tempi di conclusione previsti per procedimenti tra loro analoghi;
- regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione;
- riduzione del numero di procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività;
- semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili, anche mediante l'adozione di disposizioni che prevedano termini perentori per le fasi di integrazione dell'efficacia e di controllo degli atti, decorsi i quali i provvedimenti si intendono adottati;
- adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche.
- possibilità di utilizzare, da parte delle amministrazioni, strumenti di diritto privato;
- conformazione ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nella ripartizione delle attribuzioni e competenze tra i diversi soggetti istituzionali;
- riconduzione delle intese, degli accordi e degli atti equiparabili comunque denominati, ad uno o più schemi base di riferimento nei siano stabilite le

responsabilità, le modalità di attuazione e le conseguenze degli eventuali inadempimenti;

- possibilità di utilizzare uffici e strutture tecniche e amministrative pubbliche da parte di altre pubbliche amministrazioni, sulla base di accordi.

L'articolo in esame individua i seguenti specifici principi e criteri direttivi per l'esercizio delle delega:

- inserimento, all'interno del corpo normativo del Codice, della previsione di forme sanzionatorie per le amministrazioni che non ottemperino alle previsioni da questo contenute. Tali forme sanzionatorie sembrano essere individuate nell'inibizione per le amministrazioni inadempienti della possibilità di erogare i servizi disponibili attraverso i canali tradizionali, ancorché in assenza di norme legislative che impongano l'erogazione in modalità esclusivamente digitale.

L'art. 2 del Codice, *Finalità e ambito di applicazione*, prevede che lo Stato, le regioni e gli enti locali assicurino la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzino ed agiscano a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Il successivo art. 3 stabilisce altresì che “i cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto nel presente codice”, stabilendosi più avanti (art. 4) che la partecipazione al procedimento amministrativo informatico avvenga sia tramite accesso esterno che interno. A tal fine lo Stato promuove “L'alfabetizzazione informatica dei cittadini” (art. 8) “con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni”, favorendo “La partecipazione democratica elettronica” (art. 9) e “ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi”. Da parte loro, le pubbliche amministrazioni per attuare dette finalità si impegnano alla formazione informatica dei dipendenti pubblici (art. 13) favorendo “politiche di formazione del personale finalizzate alla conoscenza e all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione”. Si rileva inoltre la centralità del disposto dell'articolo 12, *Norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa*, secondo il quale le pubbliche amministrazioni, nell'organizzare autonomamente la loro attività, utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, adottando “le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati, con misure informatiche, tecnologiche, e procedurali di sicurezza”, secondo le regole tecniche stabilite dal Codice. In tale contesto, le pubbliche amministrazioni “operano per assicurare l'uniformità e la graduale integrazione delle modalità di interazione degli utenti con i servizi informatici da esse erogati, qualunque sia il canale di erogazione, nel rispetto della autonomia e della specificità di ciascun

erogatore di servizi” assicurando al contempo “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”, mentre lo Stato “promuove la realizzazione e l'utilizzo di reti telematiche come strumento di interazione tra le pubbliche amministrazioni ed i privati”;

- individuazione di meccanismi in grado di quantificare i risparmi effettivamente conseguiti dalle pubbliche amministrazioni. Tali risorse dovranno quindi essere utilizzate per l'incentivazione del personale e per il finanziamento di progetti di innovazione.

Tale principio sembra rispondere a quanto esposto nel *Piano industriale* per la riforma della pubblica amministrazione presentato alle Camere dal ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, relativamente ai sistemi di misurazione e valutazione delle organizzazioni pubbliche, diretti a rilevare la corrispondenza dei servizi e dei beni resi, ad oggettivi *standard* di qualità, rilevati anche a livello internazionale. In questa prospettiva, il bilancio di ciascuna amministrazione assume importanza per valutare l'efficienza complessiva dell'amministrazione stessa e per poter destinare i risparmi di gestione delle amministrazioni virtuose quali risorse premiali per dirigenti e impiegati;

- modificazione della normativa in materia di firma digitale con l'obiettivo di semplificarne ed intensificarne l'uso da parte della pubblica amministrazione, dei cittadini e delle imprese.

La **firma digitale** consiste in una procedura informatica di autenticazione volta a riconoscere al documento informatico gli stessi requisiti di certezza propri di un documento cartaceo autografo. Essa fa parte di un insieme di strumenti definiti genericamente firme elettroniche (firma elettronica, firma elettronica avanzata, firma elettronica qualificata, firma digitale e, nel linguaggio comune, firma elettronica “debole” e “forte”) e disciplinati dal *Codice dell'amministrazione digitale*.

In particolare il Codice definisce:

- **firma elettronica**, un insieme di dati in forma elettronica utilizzati come metodo di identificazione informatica;
- **firma elettronica qualificata**, un particolare tipo di firma elettronica caratterizzato da elevate garanzie di sicurezza con riguardo all'identificazione del firmatario ed al controllo sull'integrità del documento; essa è basata su un certificato qualificato (fornito da appositi certificatori) e realizzata mediante un dispositivo sicuro per la creazione della firma (come ad es. una *smart card*);
- **firma digitale** un particolare tipo di firma elettronica qualificata, in cui la garanzia sulla provenienza e l'integrità del documento è basata su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, tra loro correlate.

Il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale, se formato nel rispetto delle relative regole tecniche, soddisfa comunque il requisito della forma scritta.

In particolare, il documento informatico sottoscritto con firma digitale o con un altro tipo di firma elettronica qualificata, ha l'efficacia prevista dall'art. 2702 del codice civile, la medesima cioè della scrittura privata, che "fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritta, se colui contro il quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione, ovvero se questa è legalmente considerata come riconosciuta".

La firma digitale o elettronica qualificata può essere autenticata dal notaio o altro pubblico ufficiale, secondo modalità analoghe a quelle previste dall'art. 2703 c.c.;

- previsione della mappatura e della diffusione delle applicazioni informatiche realizzate o utilizzate dalle pubbliche amministrazioni e dei servizi erogati con modalità digitali, nonché delle *best practice* tecnologiche e organizzative adottate, introducendo sanzioni per le amministrazioni inadempienti;
- introduzione di specifiche disposizioni volte a rendere la finanza di progetto lo strumento per l'accelerazione dei processi di valorizzazione dei dati pubblici e di una loro migliore utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali;

Potrebbe essere ritenuta utile una formulazione più circostanziata e puntuale di quest'ultimo principio direttivo (comma 1, lettera e)).

La finanza di progetto, o *project financing*, coinvolge imprese e capitali privati nel finanziamento e nella gestione di infrastrutture e servizi di pubblica utilità, sia per incrementare l'ammontare dei fondi disponibili, sia al fine di perseguire un più efficiente impiego delle risorse pubbliche e private. Essa rappresenta uno dei nuovi modelli che vedono nel rapporto pubblico/privato una via per la realizzazione delle infrastrutture necessarie allo sviluppo competitivo dei sistemi locali. Un'operazione di finanza di progetto si caratterizza per la capacità del progetto di autofinanziarsi, producendo flussi di cassa sufficienti per ripagare i prestiti accesi per il finanziamento dell'opera e garantendo al contempo una adeguata remunerazione del capitale investito;

- previsione dell'utilizzo delle reti telematiche e in particolare di Internet e Intranet (a ciò sembra riferirsi il termine tecnico "*web*") nelle comunicazioni tra le amministrazioni e i propri dipendenti;
- previsione della pubblicazione nei siti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, co. 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, , e successive modificazioni, di indicatori di prestazioni, introducendo sanzioni per le amministrazioni inadempienti.

Ai sensi dell'art. 1, co. 2 del D.Lgs. 165/2001, per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura

e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie fiscali.

Documenti all'esame delle Istituzioni dell'UE

(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione Europea della Camera dei deputati)

Il **25 aprile 2006** la Commissione ha presentato il piano d'azione *e-Government* per l'iniziativa *i2010*: accelerare l'*e-Government* in Europa a vantaggio di tutti (COM(2006)173).

Il piano d'azione *e-Government* fa parte integrante dell'iniziativa *i2010* per l'occupazione e la crescita nella società dell'informazione e intende apportare un significativo contributo all'agenda di Lisbona e ad altre politiche comunitarie europee. Il 19 maggio 2006 la Commissione ha adottato la prima relazione annuale sui progressi compiuti nell'ambito dell'iniziativa *i2010*⁹⁰ (COM(2006)215). Nel documento la Commissione afferma che gli Stati membri dell'UE devono attuare piani più ambiziosi per sfruttare le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) al fine di trarne pieno vantaggio. Per far ripartire la crescita, gli Stati membri devono moltiplicare gli sforzi per migliorare l'accesso alle connessioni internet in banda larga, agevolare la circolazione dei contenuti digitali in tutta l'Unione europea, liberare lo spettro radio per nuove applicazioni, integrare la ricerca e l'innovazione e ammodernare i servizi pubblici.

Il documento è stato trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio, che l'8 giugno 2006 ha adottato conclusioni in cui ha invitato gli Stati membri:

- *a favorire la creazione di servizi elettronici di pubbliche amministrazioni accessibili, inclusivi, incentrati sull'utente e senza soluzione di continuità in tutta l'Unione europea;*
- *fornire ai funzionari pubblici le capacità e le competenze necessarie per gestire il cambiamento;*
- *rendere disponibili strumenti sicuri di identificazione elettronica per accedere ai servizi elettronici, tenendo conto della convenienza per l'utente e del principio di riconoscimento reciproco all'interno dell'UE;*
- *promuovere l'interoperabilità, l'uso di norme aperte e di servizi pubblici elettronici integrati e interattivi.*

Il 24 ottobre 2006 la Commissione ha adottato la comunicazione sulla Valutazione dell'attuazione del programma quinquennale IDABC (Erogazione interoperabile di servizi paneuropei di governo elettronico alle amministrazioni

⁹⁰ *i2010*: la parte della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione dedicata all'economia digitale.

pubbliche, alle imprese e ai cittadini) (COM(2006)611), avviato il 1° gennaio 2005 con decisione 2004/387/CE del 21 aprile 2004.

La comunicazione presenta le conclusioni e le raccomandazioni della valutazione dell'attuazione del programma IDABC, disposta dall'articolo 13, paragrafi da 2 a 4, della citata decisione, ed è stata adottata dalla Commissione nella fase iniziale del programma in modo tale da potere raccordare gli importi relativi al 2007-2009 con le prospettive finanziarie dello stesso periodo.

La Commissione ha espresso una valutazione positiva sul programma e ne ha sottolineato l'elevata qualità complessiva ma, al contempo, ha messo in luce alcune carenze e ha raccomandato di prenderle in considerazione nella fase successiva di attuazione.

Le iniziative finanziate riguardano progetti di interesse comune e misure orizzontali.

Le prime sono iniziative concernenti la creazione o il potenziamento di servizi paneuropei di governo elettronico a sostegno delle amministrazioni pubbliche, delle imprese e dei cittadini. Tali iniziative vengono attuate dalle direzioni generali e sono monitorate dai comitati settoriali.

Le misure orizzontali sono iniziative destinate a sostenere i progetti di interesse comune e il governo elettronico in generale, misure che forniscono servizi di infrastruttura per i servizi pubblici della Comunità, come soluzioni tecnologiche e di software, servizi di rete, servizi di sicurezza ecc.

La comunicazione è stata trasmessa al Consiglio e al Parlamento europeo.

Articolo 24 *(VOIP e Sistema pubblico di connettività)*

1. Al fine di consentire l'attuazione di quanto previsto all'articolo 78, comma 2-*bis*, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, il CNIPA provvede alla realizzazione e alla gestione di un nodo di interconnessione per i servizi «Voce tramite protocollo *internet*» (VOIP) per il triennio 2009-2011, in conformità all'articolo 83 del medesimo codice.

2. All'attuazione del comma 1 si provvede nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente, assegnate al progetto «Lotta agli sprechi» dal decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 24 febbraio 2005, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 116 del 20 maggio 2005, non ancora impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché utilizzando le economie derivanti dalla realizzazione del Sistema pubblico di connettività di cui al decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 27 ottobre 2004, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 29 dicembre 2004.

3. Al fine di accelerare la diffusione del Sistema pubblico di connettività disciplinato dal citato codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, presso le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nel rispetto dei principi di economicità e di concorrenza del mercato, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione predispone, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto

legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un programma triennale atto ad assicurare, entro il 31 dicembre 2011, l'adesione di tutte le citate amministrazioni al predetto Sistema, la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi informativi e la piena interoperabilità delle banche dati, dei registri e delle anagrafi, al fine di migliorare la qualità e di ampliare la tipologia dei servizi, anche *on line*, erogati a cittadini e a imprese, nonché di aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione pubblica.

4. All'attuazione del programma di cui al comma 3 del presente articolo sono prioritariamente destinate le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, assegnate a programmi per lo sviluppo della società dell'informazione, e non ancora programmate.

5. All'articolo 2 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-*bis*. Tutte le disposizioni previste dal presente codice per le pubbliche amministrazioni si applicano, ove possibile tecnicamente e a condizione che non si producano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica ovvero, direttamente o indirettamente, aumenti di costi a carico degli utenti, anche ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative».

L'**articolo 24** reca disposizioni relative all'uso del **VOIP** ("Voce tramite protocollo Internet") nel contesto del **Sistema pubblico di connettività** (SPC), al fine di consentire l'attuazione del disposto dell'art. 78, co. 2-*bis*, del *Codice dell'amministrazione digitale* di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

L'utilizzo del sistema VOIP si inquadra nel percorso di razionalizzazione delle risorse delle pubbliche amministrazioni; il sistema rende infatti 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'art. 2, co. 591, della L. 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria 2008) ha aggiunto i commi da 2-*bis* a 2-*quater* all'articolo 78 del *Codice dell'amministrazione digitale*. La norma dispone l'obbligo di utilizzare i servizi VOIP previsti dal Sistema pubblico di connettività o da analoghe convenzioni stipulate dalla CONSIP; destinatari di tale obbligo sono le pubbliche amministrazioni centrali e periferiche richiamate dall'art. 1, co. 1, lett. z) del Codice dell'amministrazione digitale⁹¹.

La norma specifica poi che le suddette amministrazioni sono tenute ad utilizzare i servizi VOIP nei limiti dei parametri di prezzo/qualità stabiliti dalle convenzioni quadro CONSIP⁹², come limiti massimi per la stipulazione dei contratti (di cui al richiamato articolo art. 1, co. 449, secondo periodo, della legge finanziaria 2007).

Il citato obbligo decorre dal 1° gennaio 2008 e, comunque, a partire dalla scadenza dei contratti relativi ai servizi di fonia in corso alla medesima data. L'attività di monitoraggio e verifica del rispetto di tali disposizioni è demandata al CNIPA (articolo 78, comma 2-*bis*).

In caso di mancato adeguamento alle medesime disposizioni è prevista la riduzione, nell'esercizio finanziario successivo, del 30 per cento delle risorse stanziare nell'anno in corso per spese di telefonia (art. 78, co. 2-*quater*).

Il successivo co. 592 dell'art. 2 della L. n. 244 del 2007 dispone che le modalità attuative delle citate norme introdotte nel Codice siano determinate con decreto del ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con

⁹¹ Si tratta delle amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie fiscali di cui al D.Lgs. 300/1999 (D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59*).

⁹² Consip è una società per azioni interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Scopo di Consip è promuovere l'evoluzione di processi finalizzata al miglioramento continuo delle attività della PA, a tal Consip definisce e fornisce soluzioni integrate innovative attraverso consulenza di contenuto, nonché progettazione, realizzazione e acquisizione di beni e servizi valorizzando le migliori opportunità offerte dalla tecnologia ICT e dal mercato con un suo continuo coinvolgimento.

il ministro dell'economia e delle finanze e con il ministro delle comunicazioni, da adottare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria.

Il co. 593, in relazione alle misure di razionalizzazione di cui ai due commi precedenti, dispone un taglio lineare delle dotazioni delle unità previsionali di base degli stati di previsione dei Ministeri concernenti spese postali e telefoniche, in misura tale da realizzare, complessivamente, una riduzione di 7 milioni di euro per l'anno 2008, 12 milioni di euro per l'anno 2009 e 14 milioni di euro a decorrere dal 2010.

Le "altre" pubbliche amministrazioni (diverse da quelle richiamate dal co. 591) sono chiamate a adottare misure di contenimento delle spese postali e telefoniche tali da comportare risparmi, in termini di indebitamento netto, non inferiori a 18 milioni di euro per l'anno 2008, a 128 milioni di euro per l'anno 2009 e a 272 milioni di euro per l'anno 2010. Il mancato rispetto dei suddetti obiettivi di risparmio sarà sanzionato, in caso di accertate minori economie, con corrispondenti riduzioni dei trasferimenti statali verso le amministrazioni inadempienti.

Il **comma 1** dell'articolo in esame prevede che il **CNIPA**⁹³ provveda alla realizzazione e gestione di un nodo di interconnessione per i servizi VOIP nel contesto dello SPC per il triennio 2009-2011, in conformità a quanto stabilito dall'art. 83 (*Contratti quadro*) del Codice dell'amministrazione digitale.

Il **Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione (SPC)**, istituito e disciplinato con il decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42 istitutivo del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 10, della L. 29 luglio 2003, n. 229, ha sostituito la Rete Unitaria delle Pubbliche Amministrazioni (RUPA) con l'obiettivo di raccordare i sistemi informatici di tutte le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali.

Il SPC è una infrastruttura e un insieme di servizi di connettività condivisi dalle pubbliche amministrazioni finalizzato a garantire la piena interazione e la cooperazione applicativa tra i sistemi informativi dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali; esso consente a questi soggetti di utilizzare i servizi telematici per elaborare ed erogare i propri servizi direttamente ai cittadini e alle imprese. Accanto al SPC, ed a questo interconnessa, il D.Lgs. n. 42 del 2005 ha istituito una Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni (RIPA), volta a permettere il collegamento tra queste e gli uffici italiani all'estero.

La gestione strategica e la vigilanza sul sistema, la disciplina e la promozione della cooperazione informativa sono affidate alla Commissione di coordinamento del SPC, presieduta dal Presidente del CNIPA. La Commissione è composta da rappresentanti delle amministrazioni statali e da membri designati dalla Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali, in rappresentanza degli enti territoriali. Il CNIPA, anche avvalendosi della collaborazione di altri soggetti, ha il compito di coordinare le

⁹³ Il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), istituito presso la Presidenza del Consiglio ai sensi dell'art. 176, comma 3, del D.Lgs. 196/2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali), ha assunto i compiti della preesistente Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA). Il CNIPA è la struttura organizzativa funzionale al perseguimento degli obiettivi di *e-Government* e di costruzione della Società dell'informazione.

fasi della progettazione e della realizzazione del SPC e, nel rispetto delle decisioni e degli indirizzi della Commissione, quelle della gestione e dell'evoluzione del sistema.

La L. n. 244 del 2007 (Legge finanziaria 2008) con i co. da 577 a 585 dell'art. 2 ha previsto una serie di misure volte a favorire la piena realizzazione dello SPC e a dare nuovo impulso all'attività di informatizzazione della normativa statale vigente avviata nel 2001. Si dispone che i costi delle infrastrutture telematiche condivise per la realizzazione dello SPC rimangano a carico del CNIPA fino alla scadenza dei contratti quadro stipulati con gli operatori vincitori delle gare per la fornitura dei servizi necessari per il SPC. Per favorire la realizzazione delle infrastrutture centrali e regionali per lo sviluppo di tutte le componenti del SPC si prevede la definizione da parte delle Regioni e degli enti locali, per le parti di rispettiva competenza, e di concerto con il CNIPA, di un programma organico in cui siano individuate le componenti progettuali tecniche ed organizzative dello SPC. A tal fine il CNIPA identifica le soluzioni tecniche e funzionali atte a garantire la salvaguardia dei dati e delle applicazioni informatiche, nonché la continuità operativa dei servizi informatici e telematici anche in caso di disastri o situazioni di emergenza. Inoltre, si consente allo stesso CNIPA di indire conferenze di servizi al fine di identificare dette soluzioni tecniche. In particolare il co 584 dispone che per tali finalità le risorse, non ancora impegnate, del Fondo per l'informatizzazione della normativa vigente di cui all'art. 107 della L. 23 dicembre 2000, n. 388, (legge finanziaria 2001) o da questo confluente nel Fondo di riserva istituito dall'art. 12 del D.P.C.M. 9 dicembre 2002, *Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, siano incrementati per 500.000 euro per ciascun anno del triennio 2008-2010. Le finalità del Fondo sono altresì estese al coordinamento di programmi per l'informatizzazione e la classificazione della normativa regionale, all'adeguamento agli *standard* europei delle classificazioni utilizzate nelle banche dati normative pubbliche, nonché all'adozione di linee guida per la promulgazione e la pubblicazione telematica degli atti normativi, nella prospettiva del superamento dell'edizione cartacea della *Gazzetta ufficiale*. Il successivo co. 585 autorizza, per l'attuazione di tali finalità, una spesa pari a 10,5 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2008-2010. Tale autorizzazione di spesa è stata soppressa ad opera del D.L. 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie.

I contratti quadro – di cui al citato art. 83 del Codice dell'amministrazione digitale – sono stipulati dal CNIPA, a livello nazionale, e dalle regioni nell'ambito del proprio territorio, espletando gare ad evidenza pubblica per la selezione dei contraenti, con più fornitori per i servizi necessari per il raggiungimento delle finalità del SPC. In conformità a tali contratti, stipulati dal CNIPA con più fornitori qualificati, le singole amministrazioni ottengono dai fornitori prescelti i servizi richiesti, a parità di condizioni. La stipula dei contratti esecutivi in conformità ai contratti quadro costituisce un obbligo per le amministrazioni statali e per gli enti pubblici nazionali non economici; una facoltà per le amministrazioni regionali e locali.

La gara per la fornitura dei servizi di connettività e sicurezza per le pubbliche amministrazioni è stata aggiudicata nel corso del 2006 a quattro operatori e ripartita secondo le seguenti percentuali: Fastweb/EDS 60 per cento, BT Italia S.p.A. 25 per

cento, Wind S.p.A. 10 per cento, Telecom Italia S.p.A. 5 per cento. Il 10 luglio 2006 è stata costituita, da parte dei soggetti aggiudicatari della gara multifornitore per la fornitura dei servizi del Sistema Pubblico di Connettività, la Società consortile per la realizzazione e gestione della *Qualified eXchange Network* (QXN), infrastruttura che interconetterà le reti delle stesse società, per consentire l'erogazione dei servizi SPC a tutte le amministrazioni italiane⁹⁴.

Per l'attuazione di quanto disposto dal comma 1, il successivo **comma 2** dispone che vengano utilizzate le risorse, non ancora impegnate, assegnate al progetto "Lotta agli sprechi" dal Decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 24 febbraio 2005, recante individuazione di progetti da finanziare, ai sensi dell'articolo 27, commi 1 e 2, della L. 16 gennaio 2003, n. 3⁹⁵.

Nella tabella allegata, il decreto individua, ai sensi dell'art. 27, commi 1 e 2, primo periodo, della L. 16 gennaio 2003, n. 3, recante disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione, i progetti di grande contenuto innovativo, di rilevanza strategica e di preminente interesse nazionale per lo sviluppo dei sistemi informativi e della società dell'informazione da sostenere con un finanziamento; fra i quali appunto il progetto "Lotta agli sprechi". Al finanziamento dei progetti individuati, di costo complessivamente pari a 162,75 milioni di euro, si provvede quanto a 57,75 mln. con i fondi di pertinenza delle amministrazioni proponenti e quanto a 105 mln. a valere sulla disponibilità del Fondo di cui all'art. 27, co. 2, secondo periodo e 4 della L. 3/2003, ovvero del Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico, iscritto in una apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Tali fondi sono ripartiti nella misura di 77 mln di euro a valere sulla disponibilità per l'annualità 2005, e di 28 mln. a valere su parte delle disponibilità relative al 2006. I progetti sono da realizzarsi da parte delle amministrazioni competenti.

L'iniziativa "Efficienza della PA – Lotta agli sprechi", approvata l'8 febbraio 2005 dal Comitato dei ministri per la società dell'informazione ha come obiettivo di ottenere, in tempi brevi, attraverso l'eliminazione di duplicazioni e ridondanze, risultati concreti in termini di riduzione dei costi e di miglioramento dei servizi per cittadini e imprese. L'iniziativa "Lotta agli sprechi" è attuata mediante il finanziamento di progetti specifici proposti dalle amministrazioni⁹⁶, ed è coordinata dal ministro per l'innovazione e le

⁹⁴ CNIPA, Relazione annuale 2006. Rapporto sull'attività, pag. 61.

⁹⁵ D.M. 24 febbraio 2005, pubblicato nella G. U. 20 maggio 2005, n. 116.

⁹⁶ I progetti selezionati per il finanziamento sono risultati: Agenzia delle dogane e Ministero per le attività produttive, *Digitalizzazione degli allegati nelle procedure di sdoganamento*; Centro nazionale per l'informatica nella PA, *AU.G.U.STO., dematerializzazione della Gazzetta Ufficiale storica*; Centro nazionale per l'informatica nella PA, *Diffusione della Posta Elettronica Certificata*; Dipartimento della funzione pubblica, *Comunicazioni integrate*; Dipartimento della funzione pubblica, *Ottimizzazione delle risorse umane*; Dipartimento della funzione pubblica, *Portale e sistema di rilevazione degli sprechi*; Ministero dell'economia e finanze, *Cedolino elettronico*; Ministero della giustizia, *Dematerializzazione completa del casellario giudiziale*; Ministero della giustizia, *Rilascio di copie digitali dei fascicoli*

tecnologie, dal ministro della funzione pubblica e dal ministro dell'economia e finanze e la sua gestione è affidata al CNIPA. L'importo complessivo del finanziamento destinato all'iniziativa era, al maggio 2006, di 22,5 milioni di euro⁹⁷.

I commi 3 e 4 stabiliscono che il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione predisponga, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della disposizione, un programma triennale in grado di assicurare, alla scadenza del 31 dicembre 2011, l'adesione al SPC di tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nonché la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi operativi e la piena interoperabilità delle banche dati, dei registri e delle anagrafi, al fine di migliorare la qualità e di ampliare la tipologia dei servizi, anche *online*, erogati a cittadini ed imprese.

Le risorse necessarie per l'attuazione del programma triennale sono prioritariamente individuate fra quelle destinate al Fondo aree sottoutilizzate – FAS⁹⁸ e, in particolare, assegnate ai programmi per lo sviluppo della società dell'informazione.

La Camera dei deputati ha introdotto un **comma 5** che inserisce, dopo il comma 2 dell'art. 2, riguardante le finalità e l'ambito di applicazione del Codice dell'amministrazione digitale, un comma *2-bis* in base al quale tutte le disposizioni previste dal Codice medesimo si applicano ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative, ove sia possibile tecnicamente e a condizione che da ciò non derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica ovvero aumenti dei costi a carico degli utenti.

Si tratta di una disposizione dall'ambito di applicazione potenzialmente assai vasto, che fa tuttavia riferimento a presupposti di applicabilità di non agevole determinazione.

progettuali; Ministero della salute, Monitoraggio degli errori in sanità; Presidenza del Consiglio dei Ministri, Sito per la guida agli investimenti locali; Vigili del fuoco, Videocomunicazione tra comandi provinciali, sedi regionali e uffici centrali.

⁹⁷ CNIPA, L'iniziativa "Lotta agli sprechi", Collana della Segreteria tecnica e Comunicazione, n.12, p.5.

⁹⁸ Il FAS è stato istituito dall'art. 61 della L. 27 dicembre 2002 n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)).

Articolo 25 *(Riallocazione di fondi)*

1. Le somme di cui all'articolo 2-*bis*, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 agosto 2005, n. 168, non impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge, sono destinate al cofinanziamento dei progetti di sviluppo di reti di connettività, anche con tecnologie senza fili (*wireless*), e di servizi innovativi di tipo amministrativo e didattico presentati dalle università.

2. Al fine di favorire le iniziative di creazione di imprese nei settori innovativi promosse da giovani ricercatori, la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, definisce un programma di incentivi e di agevolazioni, attuati in regime *de minimis*, dando priorità a progetti in grado di contribuire al miglioramento qualitativo e alla razionalizzazione dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione. All'attuazione del presente comma si provvede nel limite delle risorse finanziarie disponibili, assegnate, ai sensi dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, al progetto «Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese» con decreto dei Ministri delle

attività produttive e per l'innovazione e le tecnologie 15 giugno 2004, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 150 del 29 giugno 2004, non impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Le risorse finanziarie assegnate al Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri e al CNIPA con delibere del CIPE adottate ai sensi dell'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, non impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge e non destinate all'attuazione di accordi di programma quadro di cui all'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni, possono essere riprogrammate dal CIPE in favore degli interventi proposti dallo stesso Dipartimento. Possono altresì essere destinate alle finalità di cui al periodo precedente le risorse finanziarie per l'anno 2009 di cui all'articolo 1, comma 892, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, non ancora programmate.

4. All'articolo 27, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, dopo le parole: «può inoltre promuovere e finanziare progetti» sono inserite le seguenti: «, anche di carattere internazionale,».

L'articolo in esame reca disposizioni in materia di riallocazione di fondi di interesse del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il **comma 1** prevede che le somme destinate per l'anno 2005 – ai sensi dell'articolo 2-*bis*, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica

amministrazione, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 17 agosto 2005, n. 168 - all'erogazione di un contributo per l'acquisto di *personal computer* da parte degli studenti che usufruiscono dell'esenzione dalle tasse e dai contributi universitari, che alla data di entrata in vigore della legge di conversione non risultano ancora impegnate, sono destinate al cofinanziamento di progetti per lo sviluppo e la realizzazione di reti di connettività, anche senza fili, presentati dalle università, nonché alla fornitura alle stesse di strumenti didattici e amministrativi innovativi.

In relazione alle somme di cui si dispone una diversa finalizzazione, si ricorda che l'articolo 2-*bis* del D.L. n. 115 del 2005, ha finanziato sia la realizzazione di reti di connettività senza fili nelle università, sia l'acquisto di *personal computer* da parte degli studenti esonerati da tasse e contributi universitari.

In particolare il comma 1 ha autorizzato, nell'esercizio finanziario 2005, la spesa di:

- a) 2,5 milioni di euro per il cofinanziamento di progetti per la realizzazione di reti di connettività senza fili nelle università;
- b) 10 milioni di euro per l'erogazione di un contributo di 200 euro per l'acquisto di *personal computer* da parte degli studenti che usufruiscono delle esenzioni dalle tasse e dei contributi universitari;
- c) 2,5 milioni di euro per la costituzione di un Fondo di garanzia per la copertura dei rischi sui prestiti erogati da istituti di credito agli studenti universitari che intendono acquistare un *personal computer*⁹⁹

In attuazione dell'articolo 2-*bis* e del D.M. 6 dicembre 2005¹⁰⁰, il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁰¹ ha avviato il progetto "*Un C@ppuccino per un Pc*", il quale mira a favorire gli studenti regolarmente iscritti alle Università statali e non statali legalmente riconosciute nell'acquisto di un Pc con connessione WiFi, attraverso due diverse agevolazioni:

- 1) il prestito garantito: gli studenti possono usufruire di un prestito garantito dalla Stato, erogato dai soggetti finanziatori convenzionati per un importo massimo di 1200 € rimborsabile in 36 mesi (1€circa al giorno, il prezzo di un cappuccino);
- 2) il bonus governativo: gli studenti che usufruiscono dell'esonero totale o parziale delle tasse e dei contributi universitari possono beneficiare, oltre che del prestito, anche di un contributo governativo pari a 200 €

⁹⁹ Il comma 3 ha provveduto alla copertura degli oneri finanziari a valere sul "Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico", istituito dall'art. 27, comma 2, della legge 3/2003 ed iscritto in una apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

¹⁰⁰ Come previsto dall'art. 2-*bis*, comma 2, è stato successivamente adottato un decreto di natura non regolamentare del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per l'istruzione, l'università e la ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze che ha stabilito le modalità per l'erogazione dei finanziamenti e per la gestione e pubblicizzazione delle iniziative.

¹⁰¹ Il Dipartimento è stato istituito con d.p.c.m. 27 settembre 2001, quale struttura di cui si avvale il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione (ora Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione) nella definizione e nell'attuazione delle politiche per lo sviluppo della società dell'informazione, nonché delle connesse innovazioni tecnologiche per le pubbliche amministrazioni, i cittadini e le imprese.

Le somme di cui si propone una diversa destinazione sono, dunque, gestite dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. A sua volta, la riprogrammazione delle risorse è destinata alla realizzazione di interventi della medesima tipologia di competenza dello stesso Dipartimento¹⁰².

In proposito, si ricorda che l'ordinamento finanziario e contabile della Presidenza del Consiglio prevede, all'articolo 11¹⁰³, l'istituto del riporto delle somme di conto capitale non impegnate alla chiusura dell'esercizio, sui corrispondenti stanziamenti dell'esercizio successivo. Il riporto delle somme avviene con decreto del Segretario generale.

Dunque, poiché la norma in esame si riferisce a somme stanziare per l'esercizio finanziario 2005 e non impegnate, è presumibile che tali somme, siano state oggetto di riporto negli esercizi successivi, fino a quello in corso.

Il **comma 2** prevede che la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (tale dizione ha sostituito, a seguito dell'approvazione di un emendamento governativo da parte della Camera dei deputati, quella precedentemente adottata nel testo originario del comma 2, di "Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri") definisca, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, un programma di incentivi e di agevolazioni volto a favorire la promozione, da parte di giovani ricercatori, di iniziative di creazione di imprese nei settori innovativi, dando priorità ai progetti volti a migliorare qualitativamente e a razionalizzare i servizi offerti dalla pubblica amministrazione. La stessa norma prevede che gli incentivi e le agevolazioni siano attuati in regime *de minimis*.

La norma *de minimis*, recentemente aggiornata dal Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore, prevede che non siano considerati aiuti di Stato e dunque non devono essere notificati per l'autorizzazione della Commissione Europea gli incentivi sotto i 200 mila euro percepiti in tre anni (in precedenza il limite massimo era di 100 mila euro). Al fine di evitare abusi sono stati esclusi gli aiuti alle imprese in difficoltà e quelli il cui ammontare non può essere calcolato in anticipo (i cosiddetti aiuti "non trasparenti"). Un aiuto si definisce trasparente qualora sia possibile

¹⁰² Al riguardo si segnala, infatti, che il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie gestisce anche il Programma "ICT 4 University", nell'ambito del quale è previsto sia il finanziamento di progetti delle Università del Sud destinati alla realizzazione di reti di connettività senza fili e servizi associati ("WiFi Sud"), sia il finanziamento di progetti, presentati dalle Università, finalizzati alla realizzazione, estensione o completamento di servizi online di tipo amministrativo e/o didattico ("Campus digitali").

¹⁰³ D.P.C.M. 9 dicembre 2002.

determinarne in precedenza l'importo preciso, senza necessità di effettuare un'analisi del rischio. Sono pertanto considerati trasparenti:

- gli aiuti sotto forma di prestiti il cui importo è calcolato sulla base dei tassi d'interesse praticati sul mercato al momento della concessione dell'aiuto;
- gli aiuti sotto forma di conferimenti di capitale quando l'importo totale dell'apporto pubblico è inferiore alla soglia *de minimis*;
- gli aiuti sotto forma di misure a favore del capitale di rischio ove il regime relativo al capitale di rischio interessato preveda apporti di capitali per un importo non superiore alla soglia *de minimis* per ogni impresa destinataria;
- gli aiuti sotto forma di garanzie di prestiti se la parte del prestito non supera 1,5 milioni di euro o (750 000 euro nel settore del trasporto su strada). Gli Stati membri possono tuttavia concedere garanzie per prestiti superiori a 1,5 milioni di euro dimostrando, sulla base di un metodo accettato dalla Commissione, che la parte di aiuto contenuta nella garanzia non supera i 200 000 euro.

A differenza della precedente disciplina, la nuova normativa sul *de minimis* si applica al settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli e a quello dei trasporti. Per quest'ultimo è però previsto un tetto di 100 mila euro e l'esclusione dei veicoli per il trasporto merci su strada.

Agli oneri connessi all'attuazione dei suddetti progetti si provvederà utilizzando le risorse non impegnate all'entrata in vigore del presente provvedimento, assegnate al progetto "Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese" con il decreto 15 giugno 2004", ai sensi dell'art. 27 della legge 16 gennaio 2003¹⁰⁴.

Il decreto del Ministro delle attività produttive e del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 15 giugno 2004¹⁰⁵, al fine di facilitare l'accesso delle PMI alle fonti di finanziamento per lo sviluppo di progetti innovativi basati sulle tecnologie digitali, ha

¹⁰⁴ L'art. 27 della legge n. 3 del 16 gennaio 2003, recante *Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione.*, al comma 1, affida al Ministro per l'innovazione e le tecnologie il compito di sostenere, nell'attività di coordinamento e di valutazione dei programmi, dei progetti e dei piani di azione per lo sviluppo dei sistemi informativi formulati dalle amministrazioni, progetti di grande contenuto innovativo, rilevanza strategica e preminente interesse nazionale, con particolare attenzione a quelli di carattere intersettoriale, nonché di finanziare iniziative del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri con le medesime caratteristiche; il comma 2 dell'articolo 27 istituisce il «Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico» e affida al Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sentito il Comitato dei ministri per la Società dell'informazione, il compito di individuare i progetti per lo sviluppo dei sistemi informativi, di cui al comma 1; il comma 3 del citato art. 27, per il finanziamento del Fondo, ha autorizzato la spesa di 25.823.000 euro per l'anno 2002, 51.646.006 euro per l'anno 2003 e 77.469.000 euro per l'anno 2004, per un totale di euro 154.938.000. L'art. 4, comma 8, della legge n. 350/2003 (legge finanziaria 2004) ha autorizzato l'ulteriore spesa di 51.500.000 euro per l'anno 2004 e di 65.000.000 di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 per il finanziamento del Fondo per progetti strategici nel settore informatico, disponendo che tale fondo finanzi anche iniziative destinate alla diffusione ed allo sviluppo della società dell'informazione nel Paese. Successivamente, il DM 28 maggio 2004, recante *Utilizzo del Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico* ha destinato alle imprese la somma di 60 milioni di euro.

¹⁰⁵ Il DM 15 giugno 2004 reca *Costituzione di una sezione speciale del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese dedicata all'innovazione tecnologica* (GU n. 150 del 29 giugno 2004).

disposto l'istituzione di una apposita sezione speciale del fondo di garanzia PMI¹⁰⁶. Ad essa il decreto ha destinato le risorse di cui all'art. 27 della legge n. 3/2003 concernenti il *Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico*, per un importo pari a 20 milioni di euro per l'anno 2004, 20 milioni di euro per l'anno 2005, 20 milioni di euro per il 2006 (art. 1)¹⁰⁷. La Sezione speciale del fondo di garanzia è riservata alla concessione di garanzie su finanziamenti di durata non inferiore a 36 mesi e non superiore a 10 anni, a fronte di programmi di investimento delle PMI, finalizzati a introdurre innovazioni di prodotto e di processo attraverso l'utilizzo di tecnologie digitali. Modificazioni e integrazioni al decreto interministeriale 15 giugno 2004 sono state apportate successivamente dal decreto 24 novembre 2004 (*GU* 27 dicembre 2004), che consente alla sezione speciale di concedere garanzie su finanziamenti anche alle PMI fornitrici di applicazioni tecnologiche digitali. L'art. 1, comma 209, della finanziaria 2005 (L. n. 311 del 2004) ha integrato della somma di 40 milioni di euro per l'anno 2005, 40 milioni di euro per l'anno 2006 e 20 milioni di euro per l'anno 2007, la citata Sezione speciale. Lo stesso comma 209, come modificato dall'art. 4, comma 1, lett. *a-ter*, del DL 14 marzo 2005, n. 35¹⁰⁸, ha previsto, inoltre, che gli stanziamenti integrativi della sezione speciale possono essere utilizzati al termine di ciascun anno - limitatamente a quelli non impegnati - per altri interventi del Fondo garanzia. Il successivo DM 20 giugno 2005 all'art. 5 ha rinviato ad un decreto dei Ministri delle attività produttive e per l'innovazione e le tecnologie la determinazione annuale delle risorse della suddetta sezione speciale che possono essere utilizzate per il Fondo di garanzia. Il recente decreto del Ministro dello sviluppo economico 17 aprile 2008 (*GU* 7 luglio 2008), in considerazione del fatto che al termine degli anni 2006 e 2007 gli stanziamenti integrativi della sezione speciale, pari a 60 milioni di euro, risultano non impegnati, ha pertanto destinato tale somma agli interventi del Fondo di garanzia per le PMI.

Il **comma 3** stabilisce che le risorse finanziarie assegnate dal CIPE in sede di riparto del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) in favore della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e del CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione) - che non risultino impegnate alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame e che non siano destinate all'attuazione di accordi di programma quadro (APQ) - possano essere riprogrammate dal CIPE in favore di interventi proposti dallo stesso Dipartimento.

Si tratta, pertanto, di una riallocazione di risorse inizialmente destinate agli interventi nelle aree sottoutilizzate.

¹⁰⁶ Si ricorda che il *Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese* è stato istituito presso il Mediocredito centrale dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662 (*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*), allo scopo di fornire una parziale assicurazione ai crediti concessi dalle banche a favore delle piccole e medie imprese.

¹⁰⁷ In attuazione dell'articolo 3 del DM 15 giugno 2004, il Comitato di gestione del Fondo ha approvato il 16 settembre le disposizioni operative che sono entrate in vigore con la circolare Medio Credito Centrale n. 367 del 23 settembre 2004.

¹⁰⁸ Il DL 14 marzo 2005, n. 35 recante (*Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*) è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

Analoga possibilità di riallocazione viene prevista per le risorse relative all'esercizio 2009 previste dall'articolo 1, comma 892, della legge finanziaria 2007, che risultino ancora in attesa di programmazione. Si tratta di 10 milioni di euro destinati alla realizzazione di progetti per la società dell'informazione.

Il richiamato comma 892 prevede l'emanazione di un decreto di natura non regolamentare del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, da emanarsi entro il 30 aprile 2007, con il quale sono individuate:

- le azioni da realizzare;
- le aree destinatarie della sperimentazione;
- le modalità operative e di gestione dei progetti.

Nella procedura di emanazione del decreto di attuazione degli interventi, con riferimento agli interventi che interessano le Regioni e gli enti locali, è previsto il concerto del ministro per gli affari regionali e le autonomie locali.

In attuazione di quanto previsto, sono stati emanati due decreti in data 16 maggio 2007 e 23 febbraio 2008, che individuano le azioni da realizzare nei settori della scuola, sanità, lavoro, studi e ricerche per la società dell'informazione, nonché per la realizzazione del progetto "servizi consolari *online*".

La Camera dei deputati ha inoltre introdotto il **comma 4**, che integra il comma 1 dell'art. 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 2, recante disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione. L'art. 27, che detta disposizioni in materia di innovazione tecnologica prevede, al comma 1, che il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, nell'ambito dell'attività di coordinamento e di valutazione dei programmi, dei progetti e dei piani di azione formulati dalle amministrazioni per lo sviluppo dei sistemi informativi, possa sostenere progetti di grande contenuto innovativo, di rilevanza strategica, di preminente interesse nazionale, con particolare attenzione per i progetti di carattere intersettoriale, con finanziamenti aggiuntivi a carico e nei limiti del *Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico*, iscritto in una apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, istituito e finanziato ai commi 2 e 3 dello stesso art. 27. Inoltre, il comma 1 dell'art. 27, prevede che il Ministro possa inoltre promuovere e finanziare progetti del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie con le medesime caratteristiche. Con la modifica introdotta, i progetti del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie suscettibili di essere promossi e finanziati a valere sulle risorse disponibili del Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico possono avere anche carattere internazionale.

Articolo 26

(Modifica all'articolo 48 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in materia di risparmio energetico)

1. All'articolo 48, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, la parola: «statali» è sostituita dalla seguente: «centrali».

L'articolo reca una modifica testuale all'articolo 48 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in materia di risparmio energetico. Tale articolo prevede, nel testo vigente, che le pubbliche amministrazioni indicate all'art. 1, comma z) del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) sono tenute ad approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi nonché di energia elettrica mediante le convenzioni Consip o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati dalla Consip. Il predetto comma z) dell'art. 1 del decreto legislativo n. 82 del 2005 utilizza la definizione "pubbliche amministrazioni centrali" per indicare le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), le agenzie svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, già esercitate da ministeri ed enti pubblici, ai sensi dell'art. 8, comma 1 del decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 300.

La modifica in commento effettua pertanto un intervento di coordinamento che rende più congruo il riferimento al Codice dell'amministrazione digitale e chiarisce quali sono le amministrazioni pubbliche tenute all'osservanza della disposizione in materia di risparmio energetico.

Si ricorda che la CONSIP - la cui ragione sociale originariamente era CON.S.I.P. per "Concessionaria Servizi Informativi Pubblici" - è una società per azioni del Ministero dell'economia e delle finanze, che ne è l'azionista unico, ed opera secondo i suoi indirizzi strategici, lavorando al servizio esclusivo delle pubbliche amministrazioni. Istituita nel 1997, come strumento operativo per attuare un cambiamento nella gestione delle tecnologie dell'informazione nell'ambito dell'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, la CONSIP ha assunto progressivamente compiti più ampi. Con il Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414 sono state affidate alla Consip le attività informatiche dell'Amministrazione Statale in materia finanziaria e contabile. Successivamente con i Decreti del Ministro del Tesoro del 22

dicembre 1997 e del 17 giugno 1998 è stato affidato alla società l'incarico di gestire e sviluppare i servizi informatici dello stesso Ministero. In attuazione della legge finanziaria per il 2000, è stata affidata alla Consip anche l'attuazione del Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A.: infatti, l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (finanziaria 2000) ha disposto che il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica deve provvedere a stipulare, nel rispetto della vigente normativa in materia di procedure ad evidenza pubblica e di scelta del contraente, convenzioni per la fornitura di beni e servizi con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché delle restanti pubbliche amministrazioni; in base a tale disposizione, il con il Decreto ministeriale del 24 febbraio 2000 il Ministero dell'economia e delle finanze ha individuato nella Consip la struttura di servizio per gli acquisti di beni e servizi per le P.A.. Nelle leggi finanziarie degli anni successivi sono stati definiti gli indirizzi cui via via la società si è attenuta nell'attuazione di tale programma.

In particolare, l'art. 4 del DM 24 febbraio 2000, alla lettera *b*) del comma 1 affida alla CONSIP il compito di concludere direttamente per conto del Ministero e delle altre pubbliche amministrazioni, con i terzi fornitori di beni o prestatori di servizi le convenzioni ed i contratti quadro, di cui al predetto art. 26, con le modalità ivi indicate.

Articolo 27

(Modifiche al libro primo del codice di procedura civile)

1. All'articolo 7 del codice di procedura civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «lire cinque milioni» sono sostituite dalle seguenti: «cinquemila euro»;

b) al secondo comma, le parole: «lire trenta milioni» sono sostituite dalle seguenti: «ventimila euro».

2. L'articolo 38 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente: «Art. 38. - (*Incompetenza*). - L'incompetenza per materia, quella per valore e quella per territorio sono eccepite, a pena di decadenza, nella comparsa di risposta tempestivamente depositata. L'eccezione di incompetenza per territorio si ha per non proposta se non contiene l'indicazione del giudice che la parte ritiene competente.

Fuori dei casi previsti dall'articolo 28, quando le parti costituite aderiscono all'indicazione del giudice competente per territorio, la competenza del giudice indicato rimane ferma se la causa è riassunta entro tre mesi dalla cancellazione della stessa dal ruolo. L'incompetenza per materia, quella per valore e quella per territorio nei casi previsti dall'articolo 28 sono rilevate d'ufficio non oltre l'udienza di cui all'articolo 183.

Le questioni di cui ai commi precedenti sono decise, ai soli fini della competenza, in base a quello che risulta dagli atti e, quando sia reso necessario dall'eccezione del convenuto o dal rilievo del giudice, assunte sommarie informazioni».

3. All'articolo 39 del codice di procedura civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

«Se una stessa causa è proposta davanti a giudici diversi, quello successivamente adito, in qualunque stato e grado del processo, anche d'ufficio, dichiara con ordinanza la litispendenza e dispone la cancellazione della causa dal ruolo»;

b) al secondo comma, primo periodo, la parola: «sentenza» è sostituita dalla seguente: «ordinanza»;

c) al terzo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «ovvero dal deposito del ricorso».

4. Agli articoli 40, primo comma, 42, 44, 45, 47 e 49 del codice di procedura civile, la parola: «sentenza», ovunque ricorre, è sostituita dalla seguente: «ordinanza».

5. All'articolo 43 del codice di procedura civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «La sentenza» sono sostituite dalle seguenti: «Il provvedimento» e la parola: «impugnata» è sostituita dalla seguente: «impugnato»;

b) al terzo comma, le parole: «della sentenza» sono sostituite dalle seguenti: «dell'ordinanza».

6. Al primo comma dell'articolo 50 del codice di procedura civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la parola: «sentenza», ovunque ricorre, è sostituita dalla seguente: «ordinanza»;

b) le parole: «sei mesi» sono sostituite dalle seguenti: «tre mesi».

7. All'articolo 54 del codice di procedura civile, il terzo comma è sostituito dal seguente:

«Il giudice, con l'ordinanza con cui dichiara inammissibile o rigetta la ricusazione, provvede sulle spese e può condannare la parte che l'ha proposta ad una pena pecuniaria non superiore a euro 250».

8. All'articolo 67, primo comma, del codice di procedura civile, le parole: «non superiore a euro 10» sono sostituite dalle seguenti: «da euro 250 a euro 500».

9. All'articolo 83, terzo comma, primo periodo, del codice di procedura civile sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, ovvero della memoria di nomina del nuovo difensore, in aggiunta o in sostituzione del difensore originariamente designato».

10. Al primo comma dell'articolo 91 del codice di procedura civile, il secondo periodo è sostituito dal seguente: «Se accoglie la domanda in misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa tempestivamente formulata, condanna la parte che ha rifiutato senza giustificato motivo la proposta al pagamento delle spese del processo, salvo quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 92».

11. All'articolo 92, secondo comma, del codice di procedura civile, le parole: «o concorrono altri giusti motivi, esplicitamente indicati nella motivazione,» sono sostituite dalle seguenti: «o concorrono altre gravi ed eccezionali ragioni, esplicitamente indicate nella motivazione,».

12. All'articolo 96 del codice di procedura civile è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«In ogni caso, quando pronuncia sulle spese ai sensi dell'articolo 91, il giudice,

anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata, non inferiore a euro 1.000 e non superiore a euro 20.000».

13. All'articolo 101 del codice di procedura civile è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Se ritiene di porre a fondamento della decisione una questione rilevata d'ufficio, il giudice riserva la decisione, assegnando alle parti, a pena di nullità, un termine, non inferiore a venti e non superiore a quaranta giorni dalla comunicazione, per il deposito in cancelleria di memorie contenenti osservazioni sulla medesima questione».

14. Al primo comma dell'articolo 115 del codice di procedura civile sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nonché i fatti ammessi o non contestati».

15. All'articolo 118, terzo comma, del codice di procedura civile, le parole: «non superiore a euro 5» sono sostituite dalle seguenti: «da euro 250 a euro 1.500».

16. All'articolo 120 del codice di procedura civile, il primo comma è sostituito dal seguente:

«Nei casi in cui la pubblicità della decisione di merito può contribuire a riparare il danno, compreso quello derivante per effetto di quanto previsto all'articolo 96, il giudice, su istanza di parte, può ordinarla a cura e spese del soccombente, mediante inserzione per estratto, ovvero mediante comunicazione, nelle forme specificamente indicate, in una o più testate giornalistiche, radiofoniche o televisive o in siti *internet* da lui designati».

17. Al secondo comma dell'articolo 132 del codice di procedura civile, il numero 4) è sostituito dal seguente: «4) la concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione».

18. All'articolo 153 del codice di

procedura civile è aggiunto, in fine, il seguente comma: imputabile può chiedere al giudice di essere rimessa in termini. Il giudice provvede a norma dell'articolo 294, secondo e terzo comma». «La parte che dimostra di essere incorsa in decadenze per causa ad essa non

L'**articolo 27** è composto da 18 commi che apportano modifiche al Libro primo del codice di procedura civile, recante le disposizioni generali.

Il **comma 1** amplia la competenza per valore del giudice di pace.

L'art. 106, secondo comma, Cost. stabilisce che “la legge sull'ordinamento giudiziario, può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli”.

In attuazione della suddetta previsione costituzionale, l'art. 4 dell'ordinamento giudiziario di cui al R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 stabilisce che, oltre ai magistrati ordinari, appartengono all'ordine giudiziario come magistrati onorari:

- i giudici di pace,
- i giudici onorari di tribunale,
- i vice procuratori,
- gli esperti del tribunale ordinario e della sezione di corte d'appello per i minorenni,
- i giudici popolari della corte d'assise e
- gli esperti della magistratura del lavoro nell'esercizio delle funzioni giudiziarie.

A tali categorie si aggiungono inoltre:

- gli esperti dei tribunali di sorveglianza di cui all'art. 70 dell'ordinamento penitenziario di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354 e
- i G.O.A., cioè i giudici onorari aggregati addetti alle c.d. “sezioni stralcio”, previsti dalla legge 22 luglio 1997, n. 276¹⁰⁹ per lo smaltimento del contenzioso civile pendente.

Si ricorda che, nel corso della seduta della Camera dei deputati del 26 giugno 2008 (esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 30 maggio 2008, n. 95¹¹⁰), il Governo ha accettato l'ordine del giorno Vitali n. 9/1212/1 che lo impegna a formulare una proposta organica di riforma della magistratura onoraria tale da consentire al Parlamento di approvarla entro la data del 31 dicembre 2009, in modo da evitare ulteriori proroghe dell'esistente.

Per quanto riguarda la competenza dei giudici di pace, attualmente, l'art. 7 c.p.c. prevede:

- al primo comma, che il giudice di pace è competente per le cause relative a beni mobili di valore non superiore a euro **2.582,28** (equivalente di lire cinque milioni), quando dalla legge non sono attribuite alla competenza di altro giudice.

¹⁰⁹ "Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio dei tribunali ordinari".

¹¹⁰ "Disposizioni urgenti relative al termine per il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria"

Il disegno di legge in esame prevede l'innalzamento di tale soglia fino a euro **5.000**;

- al secondo comma, che il giudice di pace è altresì competente per le cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e natanti, purchè il valore della controversia non superi euro **15.493,71** (pari a lire trenta milioni). Il disegno di legge in esame prevede l'innalzamento di tale soglia fino a euro **20.000**.

Per completezza, si ricorda che, ai sensi del terzo comma del suddetto art. 7 c.p.c., il giudice di pace è inoltre competente, indipendentemente dal valore della causa:

1) per le cause relative ad apposizione di termini ed osservanza delle distanze stabilite dalla legge, dai regolamenti o dagli usi riguardo al piantamento degli alberi e delle siepi;

2) per le cause relative alla misura ed alle modalità d'uso dei servizi di condominio di case;

3) per le cause relative a rapporti tra proprietari o detentori di immobili adibiti a civile abitazione in materia di immissioni di fumo o di calore, esalazioni, rumori, scuotimenti e simili propagazioni che superino la normale tollerabilità.

Il **comma 2** modifica l'art. 38 c.p.c., in materia di incompetenza, con l'intento di attenuare il peso delle questioni di competenza. Tali questioni dovrebbero pertanto essere eccepite immediatamente nella fase iniziale della causa.

L'art. 38 c.p.c. prevede attualmente che:

- l'incompetenza per territorio, fuori dei casi previsti dall'art. 28 c.p.c. (ossia fuori dai casi di competenza territoriale inderogabile), deve essere eccepita a pena di decadenza nella comparsa di risposta,

- l'incompetenza per materia, per valore e per territorio nei casi previsti dall'art. 28 c.p.c. può essere rilevata, anche d'ufficio, non oltre la prima udienza di trattazione.

Ai sensi dell'art. 28 c.p.c., "la competenza per territorio può essere derogata per accordo delle parti, salvo che per le cause previste nei nn. 1, 2, 3, e 5 dell'art. 70 c.p.c., per i casi di esecuzione forzata, di opposizione alla stessa, di procedimenti cautelari e possessori, di procedimenti in camera di consiglio e per ogni altro caso in cui l'inderogabilità sia disposta espressamente dalla legge".

Il disegno di legge in esame dispone un'equiparazione, prevedendo che l'incompetenza (che sia per materia, per valore o territoriale) deve essere sempre eccepita, a pena di decadenza, nella comparsa di costituzione e risposta tempestivamente depositata.

I commi seguenti prevedono che tutte le decisioni in materia di litispendenza, connessione, continenza, ecc. siano adottate con ordinanza, anziché con sentenza, e dunque motivate in forma più sintetica.

In particolare, il **comma 3** interviene sull'art. 39 c.p.c., ai sensi del quale la litispendenza e la continenza sono attualmente dichiarate con sentenza.

Il disegno di legge in esame prevede che la dichiarazione non venga più effettuata con sentenza, bensì con ordinanza.

Viene inoltre esplicitato che la prevenzione è determinata, oltre che dalla notificazione della citazione, dal deposito del ricorso.

Nello stesso senso va il **comma 4**, che interviene sull'art. 40, primo comma, c.p.c. ai sensi del quale, se sono proposte davanti a giudici diversi più cause le quali, per ragione di connessione, possono essere decise in un solo processo, il giudice fissa con sentenza alle parti un termine perentorio per la riassunzione della causa accessoria davanti al giudice della causa principale, e negli altri casi davanti a quello preventivamente adito. Anche in questo caso, dunque, si propone che il giudice pronunci un'ordinanza in luogo della sentenza.

Analoghe modifiche vengono apportate, sempre dal comma in esame, agli artt. 42 ("*Regolamento necessario di competenza*"), 44 ("*Efficacia della sentenza che pronuncia sulla competenza*"), 45 ("*Conflitto di competenza*"), 47 ("*Procedimento del regolamento di competenza*") e 49 ("*Sentenza di regolamento di competenza*").

Il **comma 5** modifica nello stesso senso l'art. 43 c.p.c., che disciplina il regolamento facoltativo di competenza.

Il **comma 6** apporta le modifiche conseguenti all'art. 50 c.p.c. e dimezza da sei a tre mesi il termine per la riassunzione della causa davanti al giudice dichiarato competente.

Il **comma 7** modifica l'art. 54 c.p.c.:

(1) rendendo facoltativa ("*il giudice ... può condannare*") l'irrogazione della sanzione pecuniaria nei confronti di chi abbia presentato un'istanza di ricusazione inammissibile o infondata;

(2) innalzando il massimo della suddetta sanzione pecuniaria da euro 5 a euro 250.

Il **comma 8** aumenta l'importo della pena pecuniaria applicabile, *ex art. 67* c.p.c., al custode che non abbia eseguito l'incarico assunto. Mentre attualmente tale pena non può essere superiore a euro 10, il comma in esame prevede che essa non sia inferiore a euro 250 e non sia superiore a euro 500.

Il **comma 9** modifica l'art. 83 c.p.c., in materia di procura alle liti.

L'art. 83 prevede che quando la parte sta in giudizio col ministero di un difensore, questi deve essere munito di procura.

La procura alle liti può essere generale o speciale, e deve essere conferita con atto pubblico o scrittura privata autenticata.

La procura speciale può essere anche apposta in calce o a margine della citazione, del ricorso, del controricorso, della comparsa di risposta o d'intervento, del precetto o della domanda d'intervento nell'esecuzione. In tali casi l'autografia della sottoscrizione della

parte deve essere certificata dal difensore. La procura si considera apposta in calce anche se rilasciata su foglio separato che sia però congiunto materialmente all'atto cui si riferisce.

La procura speciale si presume conferita soltanto per un determinato grado del processo, quando nell'atto non è espressa volontà diversa

Il comma in esame modifica il primo periodo del terzo comma dell'art. 83 c.p.c., prevedendo che la procura speciale possa essere apposta - oltre che, come si è detto, in calce o a margine della citazione, del ricorso, del controricorso, della comparsa di risposta o d'intervento, del precetto o della domanda d'intervento nell'esecuzione - anche in calce o a margine della memoria di nomina del nuovo difensore, in aggiunta o in sostituzione del difensore originariamente designato.

Il **comma 10** modifica l'art. 91 c.p.c., in materia di condanna alle spese, introducendo un meccanismo sanzionatorio a carico della parte che abbia rifiutato, senza giustificato motivo, una proposta conciliativa avanzata dalla controparte.

L'art. 91 prevede attualmente che il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa.

Il principio c.d. della soccombenza non è tuttavia privo di eccezioni. L'art. 92, secondo comma, c.p.c. prevedeva infatti, nella sua versione originaria, che il giudice poteva compensare, parzialmente o per intero, le spese tra le parti in caso di soccombenza reciproca o nel caso in cui concorressero gravi motivi. La lettera della legge non forniva alcun parametro che consentisse di ricondurre ad unità i gravi motivi che giustificano la deroga del principio generale o di orientare in alcun modo la discrezionalità del giudice. Conseguentemente, da più parti si lamentava un ricorso eccessivo e ingiustificato alla compensazione delle spese.

Successivamente, l'art. 92, secondo comma, c.p.c. è stato sostituito (con effetto dal 1 marzo 2006, per i procedimenti instaurati successivamente a tale data) ad opera dell'art. 2, comma 1, lett a) della legge 28 dicembre 2005, n. 263¹¹¹ e attualmente prevede che "se vi è soccombenza reciproca o concorrono altri giusti motivi, esplicitamente indicati nella motivazione, il giudice può compensare, parzialmente o per intero, le spese tra le parti". In altri termini, il legislatore ha inteso limitare la discrezionalità del giudice, imponendo di motivare esplicitamente la decisione di compensare le spese di giudizio.

¹¹¹ *"Interventi correttivi alle modifiche in materia processuale civile introdotte con il D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 maggio 2005, n. 80, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura civile e alle relative disposizioni di attuazione, al regolamento di cui al R.D. 17 agosto 1907, n. 642, al codice civile, alla L. 21 gennaio 1994, n. 53, e disposizioni in tema di diritto alla pensione di reversibilità del coniuge divorziato"*.

Il comma in esame introduce una nuova deroga al principio della soccombenza. Esso prevede infatti che il giudice, se accoglie la domanda in misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa tempestivamente formulata, condanna la parte che ha rifiutato senza giustificato motivo la proposta conciliativa al pagamento delle spese del processo, salvo quanto disposto dal secondo comma dell'art. 92 c.p.c..

Il **comma 11** modifica il secondo comma dell'art. 92 c.p.c., limitando la possibilità per il giudice di compensare le spese di giudizio.

Come è già stato ricordato, tale disposizione attualmente prevede che il giudice possa compensare, parzialmente o per intero, le spese tra le parti:

- se vi è soccombenza reciproca ovvero
- se concorrono altri giusti motivi, esplicitamente indicati nella motivazione.

Il comma in esame prevede che il giudice, salvo il caso di soccombenza reciproca, possa procedere alla compensazione solo se concorrono altre gravi ed eccezionali ragioni, esplicitamente indicate nella motivazione.

Il **comma 12** aggiunge un nuovo comma all'art. 96 c.p.c..

L'art. 96 c.p.c. dispone attualmente che se risulta che la parte soccombente ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave, il giudice, su istanza dell'altra parte, la condanna, oltre che alle spese, al risarcimento dei danni, che liquida, anche d'ufficio, nella sentenza. Analogamente, viene condannato al risarcimento dei danni, qualora vi sia una domanda in tal senso, l'attore o il creditore procedente che abbia agito senza la normale prudenza, qualora il giudice accerti l'inesistenza del diritto per cui è stato eseguito un provvedimento cautelare, o trascritta domanda giudiziale o iscritta ipoteca giudiziale.

L'art. 96 c.p.c. è stato spesso indicato in dottrina come uno strumento il cui impiego sistematico da parte dei giudici potrebbe costituire un serio deterrente nei confronti delle liti temerarie e dunque una possibile soluzione all'eccesso di litigiosità che notoriamente affligge l'ordinamento giuridico italiano.

In realtà, la giurisprudenza si è sempre dimostrata estremamente riluttante a fare ricorso alla presente disposizione, che a volte è parsa rappresentare una vera e propria lettera morta.

Il motivo per il quale ciò è avvenuto è che la Corte di cassazione ha costantemente qualificato la responsabilità *ex art. 96 c.p.c.* come una *species* del *genus* responsabilità extracontrattuale *ex art. 2043 c.c.*. Conseguentemente, l'accoglimento della domanda di risarcimento danni per lite temeraria è stata sempre subordinata all'assolvimento da parte del richiedente di un onere della prova particolarmente gravoso, in particolar modo per quanto concerne la sussistenza del danno.

Parte della giurisprudenza di merito più recente ha tuttavia intrapreso un cammino che conduce alla valorizzazione dell'istituto in questione. Alla luce di un complesso insieme di dati normativi di livello costituzionale e legislativo (art. 111 Cost., nuova formulazione dell'art. 385 c.p.c., legge Pinto in combinazione con la giurisprudenza

CEDU in materia di eccessiva durata del processo), è stata proposta una rilettura dell'art. 96 c.p.c. nei seguenti termini: "Il riconoscimento del processo come causa di ansia, di stress e di dispendio di tempo e di energie suscettibile di dare luogo a risarcimento delle parti che lo abbiano irragionevolmente subito è da ritenere principio d'ordine costituzionale immediatamente precettivo non v'è ragione, a parere della Corte, che lo stesso principio non debba valere anche nell'interpretazione sistematica dell'art. 96 c.p.c. nel caso in cui la lesione del diritto di una parte sia stata provocata dall'abusiva condotta processuale della controparte, cui fa seguito un processo eccessivo nell'intera sua durata" (App. Firenze, 3 marzo - 5 maggio 2006, n. 1010, disponibile sul sito www.judicium.it)¹¹².

Il comma in esame prevede un irrigidimento del regime sanzionatorio, stabilendo che, quando pronuncia sulle spese, il giudice, anche d'ufficio, può inoltre condannare il soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma, equitativamente determinata, non inferiore a mille euro e non superiore a ventimila.

La disposizione in questione riecheggia dunque il contenuto dell'art. 385, quarto comma, c.p.c. (del quale l'art. 28, comma 16, del provvedimento in esame prevede l'abrogazione), che attualmente stabilisce che quando pronuncia sulle spese, la Corte di cassazione, anche d'ufficio, condanna, altresì, la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma, equitativamente determinata, non superiore al doppio dei massimi tariffari, se ritiene che essa ha proposto il ricorso o vi ha resistito anche solo con colpa grave.

Il **comma 13** aggiunge un nuovo comma all'art. 101 c.p.c., che sancisce il principio del contraddittorio.

Attualmente, l'art. 101 c.p.c. prevede che il giudice, salvo che la legge disponga altrimenti, non può statuire sopra alcuna domanda, se la parte contro la quale è stata proposta non è stata regolarmente citata e non è comparsa.

Il comma in esame propone di aggiungere un altro comma, secondo il quale il giudice, se ritiene di porre a fondamento della decisione una questione rilevata d'ufficio, riserva la decisione, assegnando alle parti, a pena di nullità, un termine non inferiore a 20 e non superiore a 40 giorni dalla comunicazione, per il deposito in cancelleria di memorie contenenti osservazioni sulla medesima questione.

La disposizione in esame introduce a livello di giurisdizione di merito un istituto già presente nel giudizio di Cassazione, in virtù dell'art. 384, comma terzo, come sostituito dal decreto legislativo 40/2006 ("Se ritiene di porre a fondamento della sua decisione una questione rilevata d'ufficio, la Corte riserva la decisione, assegnando con ordinanza al pubblico ministero e alle parti un

¹¹² Si vedano anche Trib. Genova, 27 giugno 2006, n. 3144 e Trib. Roma, 18 ottobre 2006.

termine non inferiore a venti giorni e non superiore a sessanta giorni dalla comunicazione per il deposito in cancelleria di osservazioni sulla medesima questione").

Si ricorda che l'art. 183, quarto comma, c.p.c. già prevede che il giudice indichi le questioni rilevabili d'ufficio delle quali ritiene opportuna la trattazione. Tale disposizione ha dato adito ad un contrasto giurisprudenziale per il caso in cui la sentenza si fondi su una questione rilevata d'ufficio dal giudice al momento di assumere la decisione e dallo stesso non previamente sottoposta al contraddittorio tra le parti¹¹³.

Il comma in esame specifica che la mancata assegnazione del termine alle parti comporta nullità.

Il **comma 14** modifica l'art. 115, primo comma, c.p.c., secondo il quale, salvi i casi previsti dalla legge, il giudice deve porre a fondamento della decisione le prove proposte dalle parti o dal pubblico ministero.

Il comma in esame prevede di autorizzare il giudice a porre a fondamento delle proprie decisioni anche i fatti ammessi o non contestati, così esonerando la parte che ha allegato quei fatti dal relativo onere della prova.

Così formulato, il comma in esame non parrebbe avere una particolare portata innovativa, né avere alcun effetto acceleratorio sul processo, in quanto sembrerebbe sufficiente l'inserimento di una "clausola di stile" contenente una generica contestazione di tutto quanto ex adverso dedotto per evitare l'operatività della previsione in esame.

Si segnala la sussistenza di opinioni divergenti in giurisprudenza in merito alle conseguenze della mancata specifica contestazione. Parte della giurisprudenza ritiene che: "La mancata specifica contestazione di un fatto costitutivo del diritto dedotto da uno dei contendenti lo rende incontrovertibile e non più bisognoso di prova, in quanto l'atteggiamento difensivo delle parti, valutato alla stregua della regola di condotta

¹¹³ Secondo Cass, sez. III, 5 agosto 2005, n. 16577, "La mancata segnalazione, da parte del giudice, di una questione sollevata d'ufficio che comporti nuovi sviluppi della lite non presi in considerazione dalle parti, modificando il quadro fattuale, determina nullità della sentenza per violazione del diritto di difesa delle parti, private dell'esercizio del contraddittorio, con le connesse facoltà di modificare domande ed eccezioni, allegare fatti nuovi e formulare richieste istruttorie sulla questione che ha condotto alla decisione solitaria. Qualora la violazione, nei termini suindicati, si sia verificata nel giudizio di appello, la sua deduzione in cassazione determina, se fondata, la cassazione della sentenza con rinvio, affinché in tale sede, in applicazione dell'art. 394, comma 3, c.p.c., sia dato spazio alle attività processuali che la parte abbia lamentato di non aver potuto svolgere a causa della decisione solitariamente adottata dal giudice". Al contrario, per Cass., sez. II, 27 luglio 2005, n. 15705, "Non è affetta da nullità e non è soggetta ad alcuna censura la sentenza che si fondi su una questione rilevata d'ufficio dal giudice al momento di assumere la decisione e dallo stesso non sottoposta previamente al contraddittorio delle parti, tenuto conto che la nullità degli atti del processo può essere dichiarata solo se espressamente comminata dalla legge e che l'art. 183 c.p.c., che pure prevede che il giudice indichi alle parti le questioni rilevabili d'ufficio, non commina alcuna sanzione per l'omissione di tale adempimento".

processuale di cui all'art. 167, comma 1, c.p.c., che impone al convenuto di prendere posizione in comparsa di risposta sui fatti posti dall'attore a fondamento della domanda, espunge il fatto stesso dall'ambito degli accertamenti richiesti" (Cass., sez. III, 6 febbraio 2004, n. 2299). Secondo un altro filone giurisprudenziale: "Non sussistendo nel vigente ordinamento processuale un onere per la parte di contestazione specifica di ogni fatto dedotto "ex adverso", la mera mancata contestazione in quanto tale e di per sè considerata non può avere automaticamente l'effetto di prova; tuttavia ove il giudice valuti tale comportamento ex art. 116 c.p.c. non semplicemente di per sè (e quindi solo in quanto omessa contestazione), ma come espressione significativa del comportamento processuale della parte, da inquadrare nell'ambito di quest'ultimo e valutata in relazione all'intero complesso di tesi difensive esposte, assume la rilevanza prevista da detta norma e può quindi costituire perfino unica e sufficiente fonte di prova" (Cass., sez. III, 4 febbraio 2005, n. 2273).

Si ricorda inoltre che, ai sensi dell'art. 10, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5¹¹⁴, "La notificazione dell'istanza di fissazione dell'udienza rende pacifici i fatti allegati dalle parti ed in precedenza non specificamente contestati".

Il **comma 15** aumenta l'importo della pena pecuniaria applicabile, *ex art.* 118, terzo comma, c.p.c., al terzo che abbia rifiutato di eseguire l'ordine del giudice di consentire sulla sua persona o sulle cose in suo possesso le ispezioni che appaiono indispensabili per conoscere i fatti della causa. Mentre attualmente tale pena non può essere superiore a euro 5, il comma in esame prevede che essa non sia inferiore a euro 250 e non sia superiore a euro 500.

Il **comma 16** modifica il regime di pubblicità della sentenza di cui all'art. 120 c.p.c..

Attualmente è previsto che, nei casi in cui la pubblicità della decisione di merito può contribuire a riparare il danno, il giudice, su istanza di parte, può ordinarla a cura e spese del soccombente, mediante inserzione per estratto in uno o più giornali da lui designati

Il comma in esame, oltre a introdurre un richiamo all'art. 96 c.p.c., amplia le modalità di pubblicazione della sentenza che potrà essere effettuata anche su testate radiofoniche o televisive o su *internet*.

Il **comma 17**, intervenendo sull'art. 132 c.p.c., elimina l'obbligo di includere nella sentenza la concisa esposizione dello svolgimento del processo.

A tal proposito, si ricorda che l'art. 111, sesto comma, Cost. impone esclusivamente che la sentenza contenga l'esposizione dei motivi in fatto e in diritto della decisione.

¹¹⁴ "Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della L. 3 ottobre 2001, n. 366".

Il **comma 18** determina il "trasferimento" dell'istituto della rimessione in termini - in virtù del quale la parte che dimostra di essere incorsa in decadenze per causa ad essa non imputabile può chiedere al giudice di essere rimessa in termini - dal Libro II ("*Del processo di cognizione*") del codice di procedura civile, dove è ora prevista dall'art. 184-*bis* c.p.c., al Libro I ("*Disposizioni generali*"). Conseguentemente, l'art. 184-*bis* viene abrogato ad opera dell'art. 28, comma 3, del disegno di legge in esame.

Tale opzione determinerebbe una generalizzazione dell'istituto *de quo*, che ha finora dispiegato i propri effetti esclusivamente con riferimento alla fase di trattazione del giudizio di primo grado: "La disciplina della rimessione in termini - in particolare quella dell'art. 184 *bis* codice di procedura civile - concerne solo la fase istruttoria del procedimento e non la proposizione delle impugnazioni. Né può ritenersi consentita l'interpretazione analogica della suddetta norma, stante il suo carattere palesemente eccezionale" (Cass., sez. lavoro, 6 agosto 2004, n. 15274).

L'inserimento tra le disposizioni generali comporterà dunque presumibilmente l'applicazione della rimessione in termini anche alle fasi di impugnazione.

Articolo 28

(Modifiche al libro secondo del codice di procedura civile)

1. Il secondo comma dell'articolo 182 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

«Quando rileva un difetto di rappresentanza, di assistenza o di autorizzazione ovvero un vizio che determina la nullità della procura al difensore, il giudice assegna alle parti un termine perentorio per la costituzione della persona alla quale spetta la rappresentanza o l'assistenza, per il rilascio delle necessarie autorizzazioni, ovvero per il rilascio della procura alle liti o per la rinnovazione della stessa. L'osservanza del termine sana i vizi, e gli effetti sostanziali e processuali della domanda si producono sin dal momento della prima notificazione».

2. Al sesto comma, alinea, dell'articolo 183 del codice di procedura civile, le parole: «il giudice concede» sono sostituite dalle seguenti: «il giudice, ove sussistano gravi motivi, può concedere».

3. L'articolo 184-*bis* del codice di procedura civile è abrogato.

4. Il primo comma dell'articolo 191 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

«Nei casi previsti dagli articoli 61 e seguenti il giudice istruttore, con ordinanza ai sensi dell'articolo 183, settimo comma, o con altra successiva ordinanza, nomina un consulente, formula i quesiti e fissa l'udienza nella quale il consulente deve comparire».

5. Il terzo comma dell'articolo 195 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

«Il giudice fissa il termine entro il

quale il consulente deve depositare in cancelleria la relazione e il termine, comunque anteriore alla successiva udienza, entro il quale le parti possono depositare memorie contenenti osservazioni alla relazione del consulente».

6. Al libro secondo, titolo I, capo II, sezione III, paragrafo 8, del codice di procedura civile, dopo l'articolo 257 è aggiunto il seguente:

«Art. 257-*bis*. - (*Testimonianza scritta*). – Il giudice, sentite le parti e tenuto conto di ogni circostanza, può disporre, avuto particolare riguardo all'oggetto della causa, di assumere la deposizione chiedendo al testimone, anche nelle ipotesi di cui all'articolo 203, di fornire, per iscritto e nel termine fissato, le risposte ai quesiti sui quali deve essere interrogato.

Il giudice, con il provvedimento di cui al primo comma, dispone che la parte che ha richiesto l'assunzione predisponga il modello di testimonianza in conformità agli articoli ammessi e lo faccia notificare al testimone.

Il testimone rende la deposizione compilando il modello di testimonianza in ogni sua parte, con risposta separata a ciascuno dei quesiti, e precisa quali sono quelli cui non è in grado di rispondere, indicandone la ragione.

Il testimone sottoscrive la deposizione apponendo la propria firma autenticata su ciascuna delle facciate del foglio di testimonianza, che spedisce in busta chiusa con plico raccomandato o consegna alla cancelleria del giudice.

Quando il testimone si avvale della facoltà d'astensione di cui all'articolo

249, ha l'obbligo di compilare il modello di testimonianza, indicando le complete generalità e i motivi di astensione.

Quando il testimone non spedisce o non consegna le risposte scritte nel termine stabilito, il giudice può condannarlo alla pena pecuniaria di cui all'articolo 255, primo comma.

Il giudice, esaminate le risposte, può sempre disporre che il testimone sia chiamato a deporre davanti a lui o davanti al giudice delegato».

7. All'articolo 279 del codice di procedura civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

«Il collegio pronuncia ordinanza quando provvede soltanto su questioni relative all'istruzione della causa, senza definire il giudizio, nonché quando decide soltanto questioni di competenza. In tal caso, se non definisce il giudizio, impartisce con la stessa ordinanza i provvedimenti per l'ulteriore istruzione della causa»;

b) al secondo comma, numero 1), le parole: «o di competenza» sono soppresse.

8. All'articolo 285 del codice di procedura civile, le parole: «primo e terzo comma» sono soppresse e, all'articolo 330, primo comma, del codice di procedura civile, dopo le parole: «si notifica» sono inserite le seguenti: «, ai sensi dell'articolo 170,».

9. L'articolo 296 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

«Art. 296. - (*Sospensione su istanza delle parti*). – Il giudice istruttore, su istanza di tutte le parti, ove sussistano giustificati motivi, può disporre, per una sola volta, che il processo rimanga sospeso per un periodo non superiore a tre mesi, fissando l'udienza per la prosecuzione del processo medesimo».

10. All'articolo 297, primo comma, del codice di procedura civile, le parole: «sei mesi» sono sostituite dalle seguenti: «tre mesi».

11. All'articolo 305 del codice di procedura civile, le parole: «sei mesi» sono sostituite dalle seguenti: «tre mesi».

12. All'articolo 307 del codice di procedura civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «del secondo comma» sono soppresse e le parole: «un anno» sono sostituite dalle seguenti: «tre mesi»;

b) al terzo comma, secondo periodo, la parola: «sei» è sostituita dalla seguente: «tre»;

c) il quarto comma è sostituito dal seguente:

«L'estinzione opera di diritto ed è dichiarata, anche d'ufficio, con ordinanza del giudice istruttore ovvero con sentenza del collegio».

13. All'articolo 327, primo comma, del codice di procedura civile, le parole: «decorso un anno» sono sostituite dalle seguenti: «decorsi sei mesi».

14. All'articolo 345, terzo comma, primo periodo, del codice di procedura civile, dopo le parole: «nuovi mezzi di prova» sono inserite le seguenti: «e non possono essere prodotti nuovi documenti».

15. All'articolo 353 del codice di procedura civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Rimessione al primo giudice per ragioni di giurisdizione»;

b) al secondo comma, le parole: «sei mesi» sono sostituite dalle seguenti: «tre mesi».

16. All'articolo 385 del codice di procedura civile, il quarto comma è abrogato.

17. Al primo comma dell'articolo 392 del codice di procedura civile, le parole: «un anno» sono sostituite dalle seguenti: «tre mesi».

L'**articolo 28** è composto da 17 commi che apportano modifiche al Libro secondo del codice di procedura civile, recante la disciplina del processo di cognizione.

Il **comma 1** apporta due modifiche all'art. 182 c.p.c., in materia di difetto di rappresentanza o autorizzazione.

In primo luogo, estendendo l'ambito di applicazione della disposizione in questione, viene prevista la possibilità di sanare anche i vizi che determinano la nullità della procura al difensore, mediante il rilascio o la rinnovazione della stessa entro un termine (che viene espressamente definito perentorio) che il giudice deve assegnare.

In secondo luogo, innovando rispetto al regime attuale nel quale i difetti di rappresentanza, assistenza e assistenza sono sanabili con efficacia *ex nunc*, si prevede che l'osservanza del termine stabilito dal giudice abbia efficacia *ex tunc*: pertanto gli effetti sostanziali e processuali della domanda si producono sin dal momento della prima notificazione.

Il **comma 2** interviene ancora una volta sull'art. 183 c.p.c., che attualmente detta la disciplina della prima comparizione delle parti e della trattazione della causa.

Tale articolo, che precedentemente disciplinava la sola udienza di prima trattazione (la prima comparizione essendo allora disciplinata dall'art. 180 c.p.c.) è stato sostituito dal decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35¹¹⁵. Il sesto comma del nuovo art. 183 c.p.c., prevede attualmente che, se richiesto, il giudice concede alle parti i seguenti termini perentori:

1) un termine di ulteriori trenta giorni per il deposito di memorie limitate alle sole precisazioni o modificazioni delle domande, delle eccezioni e delle conclusioni già proposte;

2) un termine di ulteriori trenta giorni per replicare alle domande ed eccezioni nuove, o modificate dall'altra parte, per proporre le eccezioni che sono conseguenza delle domande e delle eccezioni medesime e per l'indicazione dei mezzi di prova e produzioni documentali;

3) un termine di ulteriori venti giorni per le sole indicazioni di prova contraria.

¹¹⁵ "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale", convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

Ai sensi del comma in esame, la concessione dei suddetti termini per memorie (quelle che erano le memorie *ex art. 183 c.p.c.*, repliche *ex art. 183 c.p.c.* e repliche *ex art. 184 c.p.c.*) viene subordinata alla sussistenza di giusti motivi e, anche in presenza di questi ultimi, costituisce comunque una facoltà e non un obbligo per il giudice.

Come è già stato anticipato, il **comma 3** abroga l'art. 184-*bis* c.p.c., in quanto l'istituto della rimessione in termini da esso disciplinato viene generalizzato dall'art. 27, comma 18, del disegno di legge in esame.

Il **comma 4** modifica l'art. 191 c.p.c. in materia di nomina del consulente tecnico, anticipando la formulazione dei quesiti alla pronuncia dell'ordinanza di ammissione dei quesiti stessi.

Il **comma 5** modifica il terzo comma dell'art. 195 c.p.c.. Il giudice, oltre a fissare il termine entro il quale il consulente deve depositare in cancelleria la relazione, deve anche indicare la data, comunque anteriore alla successiva udienza, entro la quale le parti possono depositare memorie contenenti osservazioni alla relazione stessa.

Si vuole così evitare la celebrazione di un'udienza destinata unicamente a concedere alle parti termine per l'esame della relazione.

Il **comma 6** introduce la possibilità per il giudice di disporre l'acquisizione della testimonianza per iscritto, sulla base di un modello predisposto dalla parte che ne fa richiesta.

Ai sensi del nuovo art. 257-*bis*, il giudice, sentite le parti e tenuto conto di ogni circostanza, può disporre, avuto particolare riguardo all'oggetto della causa, di assumere la deposizione chiedendo al testimone, anche nelle ipotesi di assunzione dei mezzi di prova al di fuori della circoscrizione del tribunale ai sensi dell'art. 203 c.p.c., di fornire, per iscritto e nel termine fissato, le risposte ai quesiti sui quali deve essere interrogato.

E' la parte che ha richiesto l'assunzione della testimonianza che deve predisporre il modello di testimonianza in conformità agli articoli ammessi e lo deve far notificare al testimone.

Il testimone rende la deposizione compilando il modello di testimonianza, con risposta separata a ciascuno dei quesiti, e precisa quali sono quelli cui non è in grado di rispondere, indicandone la ragione.

Il testimone deve infine sottoscrivere la deposizione apponendo la propria firma autenticata su ciascuna delle facciate del foglio di testimonianza, che deve poi spedire in busta chiusa con plico raccomandato o consegnare alla cancelleria del giudice.

Se il testimone si avvale della facoltà di astensione di cui all'art. 249, ha l'obbligo di compilare il modello di testimonianza, indicando le complete generalità e i motivi di astensione

Se il testimone non spedisce o non consegna le risposte scritte nel termine stabilito, il giudice può condannarlo alla pena pecuniaria prevista dall'art. 255, primo comma, c.p.c. in caso di mancata comparizione dei testimoni (pena pecuniaria non inferiore a 100 euro e non superiore a 1000 euro).

Il giudice, esaminate le risposte, può sempre disporre che il testimone sia chiamato a deporre davanti a lui o davanti al giudice delegato.

Il contenuto del modello di testimonianza è disciplinato dal nuovo art. 103-bis disp. att. c.p.c., introdotto dall'art. 33, comma 2, del disegno di legge in esame.

Si segnala che nel parere reso sul provvedimento in esame in sede consultiva, la Commissione giustizia della Camera dei deputati ha sottolineato l'opportunità di semplificare tale procedura di assunzione della prova, "anche nell'ottica di una riconoscibilità dello strumento da parte degli operatori internazionali e di un ampliamento delle garanzie di autenticità del risultato probatorio".

In accordo con le nuove previsioni sulla competenza (art. 28 del disegno di legge in esame), il **comma 7** modifica l'art. 279 c.p.c., in materia di forma dei provvedimenti del collegio, prevedendo che il collegio pronunci ordinanza non solo quando provvede su questioni relative all'istruzione della causa, senza definire il giudizio, ma anche quando decide soltanto questioni di competenza. In tal caso, se non definisce il giudizio, l'ordinanza deve anche contenere i provvedimenti per l'ulteriore istruzione della causa.

Conseguentemente, dal secondo comma dell'art. 279, che elenca i casi in cui il collegio decide con sentenza, viene eliminato il riferimento alle questioni di competenza.

Il **comma 8** modifica le modalità di notificazione della sentenza di cui all'art. 285 c.p.c..

Si ricorda che l'art. 170 c.p.c., che reca la disciplina delle notificazioni e delle comunicazioni nel corso del procedimento, prevede:

- al primo comma, che dopo la costituzione in giudizio tutte le notificazioni e le comunicazioni si fanno al procuratore costituito, salvo che la legge disponga altrimenti;
- al secondo comma, che se il procuratore è costituito per più parti è sufficiente la consegna di una sola copia dell'atto;
- al terzo comma, che le notificazioni e le comunicazioni alla parte che si è costituita personalmente si fanno nella residenza dichiarata o nel domicilio eletto;
- al quarto comma, che le comparse e le memorie consentite dal giudice si comunicano mediante deposito in cancelleria oppure mediante notificazione o mediante scambio documentato con l'apposizione sull'originale, in calce o in margine, del visto della parte o del procuratore. Il giudice può autorizzare per singoli atti, in qualunque stato e grado del giudizio, che lo scambio o la comunicazione di cui al presente comma possano avvenire anche a mezzo telefax o posta elettronica nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici e teletrasmessi. La parte che vi procede in relazione ad un atto di impugnazione deve darne comunicazione alla cancelleria del giudice che ha emesso la

sentenza impugnata. A tal fine il difensore indica nel primo scritto difensivo utile il numero di telefax o l'indirizzo di posta elettronica presso cui dichiara di voler ricevere le comunicazioni.

Per quanto riguarda invece la notificazione della sentenza, l'art. 285 c.p.c. stabilisce che tale notificazione, al fine della decorrenza del termine per l'impugnazione, si fa ai sensi dell'art. 170, commi primo e terzo, e non anche ai sensi dell'art. 170, comma secondo.

Conseguentemente, secondo parte della giurisprudenza, la notificazione della sentenza al procuratore che abbia rappresentato più persone nel giudizio in cui il provvedimento è stato emesso deve essere eseguita mediante consegna di tante copie quante sono le persone rappresentate. Nel caso di consegna di una sola copia, la notificazione deve ritenersi giuridicamente inesistente e non può produrre l'effetto di far decorrere il termine breve per l'impugnazione, la quale può pertanto essere proposta nel termine di un anno dalla pubblicazione della decisione (tra le tante, Cass. civ., sez. I, 16 agosto, 2006, n. 18170). Secondo altra giurisprudenza, si tratterebbe di nullità relativa, sanabile con la costituzione di tutte le parti ovvero mediante rinnovazione: "Il principio secondo il quale la notificazione di un atto di impugnazione a più parti eseguita mediante consegna, all'unico difensore, di un numero di copie non corrispondente a quello delle parti medesime è da ritenersi (non inesistente ma) nulla, e, come tale, sanabile all'esito dell'esecuzione, da parte del notificante, dell'ordine di rinnovazione impartito dal giudice, anche di legittimità, trova un limite nell'ipotesi in cui tale ordine rimanga ineseguito, dovendosi, in tal caso, procedere a declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione stessa (nella specie, del ricorso per cassazione), attesa la perentorietà (art. 291 c.p.c.) del termine assegnato per la rinnovazione, e la conseguente improrogabilità (art. 153 stesso codice) e non rinnovabilità di tale termine" (Cass., sez. II, 16 settembre 2002, n. 13510).

Il comma in esame, sopprimendo il riferimento ai commi primo e terzo dell'art. 170 c.p.c. e dunque generalizzando il rinvio a tale articolo, prevede che se il procuratore è costituito per più parti sarà sufficiente la consegna di una sola copia della sentenza.

In senso analogo viene modificato l'art. 330 c.p.c. (collocato nel capo relativo alle impugnazioni in generale).

I commi seguenti dispongono l'abbreviazione di numerosi termini processuali.

Il **comma 9** sostituisce l'art. 296 c.p.c., che prevede l'istituto della sospensione del processo su istanza delle parti.

Attualmente, l'art. 296 prevede che il giudice istruttore, su istanza di tutte le parti, possa disporre che il processo rimanga sospeso per un periodo non superiore a 4 mesi.

Il comma in esame:

- subordina la sospensione su istanza delle parti alla sussistenza di giustificati motivi;
- specifica che la sospensione *de qua* può essere concessa una sola volta;
- riduce la durata massima della sospensione *de qua* a 3 mesi;

- stabilisce che nel disporre la sospensione il giudice deve contestualmente fissare l'udienza per la prosecuzione del processo.

In senso analogo, il **comma 10**, intervenendo sull'art. 297 c.p.c., riduce da sei a tre mesi il termine entro il quale le parti dovranno necessariamente proporre l'istanza di fissazione dell'udienza qualora questa non sia stata fissata dal provvedimento che ha disposto la sospensione del processo.

Il **comma 11**, intervenendo sull'art. 305 c.p.c., riduce da sei a tre mesi il termine perentorio entro il quale deve essere proseguito o riassunto il processo interrotto.

Il **comma 12** interviene sull'art. 307 c.p.c. che disciplina l'estinzione del processo per inattività delle parti.

Il termine perentorio per la riassunzione del processo che sia stato cancellato dal ruolo è diminuito da un anno a tre mesi.

Analogamente, nei casi in cui la legge autorizza il giudice a fissare il termine perentorio per la riassunzione, questo non potrà essere superiore a tre mesi (invece degli attuali sei).

Infine, mentre attualmente l'ultimo comma dell'art. 307 c.p.c. prevede che l'estinzione, pur operando di diritto, deve essere eccepita dalla parte interessata prima di ogni altra sua difesa ed è dichiarata con ordinanza del giudice istruttore ovvero con sentenza del collegio, se dinanzi a questa venga eccepita, la proposta in esame prevede che essa possa essere dichiarata anche d'ufficio.

Il **comma 13** modifica l'art. 327 c.p.c., che prevede il cosiddetto termine lungo per le impugnazioni. Mentre ai sensi dell'art. 325 c.p.c. in caso di notificazione della sentenza il termine per l'impugnazione è di trenta giorni dalla notificazione stessa (sessanta per il ricorso per cassazione), l'art. 327 c.p.c. stabilisce attualmente che in assenza di notificazione l'impugnazione deve essere proposta a pena di decadenza entro un anno dalla pubblicazione della sentenza.

Il comma in esame prevede che tale ultimo termine sia abbreviato a sei mesi.

Il **comma 14** modifica l'art. 345, comma terzo, c.p.c. chiarendo che in appello non possono essere prodotti nuovi documenti (salvo che il collegio non li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa ovvero che la parte dimostri di non averli potuti proporre nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile).

Il **comma 15** modifica l'art. 353 c.p.c. ("*Rimessione al primo giudice per ragioni di giurisdizione o di competenza*").

Tale articolo prevede che il giudice d'appello, se riforma la sentenza di primo grado dichiarando che il giudice ordinario ha sulla causa la giurisdizione negata dal primo giudice, pronuncia sentenza con la quale rimanda le parti davanti al primo giudice.

Le parti debbono riassumere il processo nel termine perentorio di sei mesi dalla notificazione della sentenza.

Se contro la sentenza d'appello è proposto ricorso per cassazione, il termine è interrotto.

L'articolo in questione conteneva anche un quarto comma, ai sensi del quale la disposizione del primo comma si applicava anche quando il pretore, in riforma della sentenza del conciliatore, dichiarava la competenza di questo. Tale quarto comma è stato abrogato dall'art. 89 della legge 26 novembre 1990, n. 353.

Il comma in esame

- elimina dalla rubrica dell'art. 353 c.p.c. il riferimento alla competenza (che è sopravvissuto all'abrogazione del suddetto quarto comma) e

- riduce da sei a tre mesi il termine per la riassunzione del processo.

Il **comma 16** abroga il quarto comma dell'art. 385 c.p.c., ai sensi del quale, quando pronuncia sulle spese, la Corte di cassazione, anche d'ufficio, condanna, altresì, la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma, equitativamente determinata, non superiore al doppio dei massimi tariffari, se ritiene che essa ha proposto il ricorso o vi ha resistito anche solo con colpa grave (v., a tal proposito, la modifica apportata all'art. 96 c.p.c. dall'art. 27, comma 12, del disegno di legge in esame).

Il **comma 17** modifica l'art. 392 c.p.c., stabilendo che il termine per la riassunzione della causa davanti al giudice di rinvio è di tre mesi dalla pubblicazione della sentenza della Corte di cassazione e non già di un anno, come è previsto attualmente.

Articolo 29

(Ulteriori modifiche al libro secondo del codice di procedura civile)

1. Dopo l'articolo 360 del codice di procedura civile è inserito il seguente:

«Art. 360-bis. - (*Ammissibilità del ricorso*). – Il ricorso è dichiarato ammissibile:

1) quando il provvedimento impugnato ha deciso le questioni di diritto in modo difforme da precedenti decisioni della Corte;

2) quando il ricorso ha per oggetto una questione nuova o una questione sulla quale la Corte ritiene di pronunciarsi per confermare o mutare il proprio orientamento ovvero quando esistono contrastanti orientamenti nella giurisprudenza della Corte;

3) quando appare fondata la censura relativa a violazione dei principi regolatori del giusto processo;

4) quando ricorrono i presupposti per una pronuncia ai sensi dell'articolo 363.

Non è dichiarato ammissibile il ricorso presentato ai sensi dell'articolo 360, primo comma, numero 5), avverso la sentenza di appello che ha confermato quella di primo grado.

Sull'ammissibilità del ricorso la Corte decide in camera di consiglio con ordinanza non impugnabile resa da un

collegio di tre magistrati.

Se il collegio ritiene inammissibile il ricorso, anche a norma dell'articolo 375, primo comma, numeri 1) e 5), seconda parte, il relatore deposita in cancelleria una relazione con la concisa esposizione delle ragioni che giustificano la dichiarazione di inammissibilità. Si applica l'articolo 380-bis, commi secondo, terzo e quarto.

L'ordinanza che dichiara l'inammissibilità è comunicata alle parti costituite con biglietto di cancelleria, ovvero mediante telefax o posta elettronica, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, relativa a tali forme di comunicazione degli atti giudiziari.

Il ricorso dichiarato ammissibile è assegnato a una sezione della Corte di cassazione per la sua trattazione. Se il ricorso è dichiarato inammissibile, il provvedimento impugnato passa in giudicato. L'ordinanza provvede sulle spese a norma dell'articolo 96, terzo comma».

2. L'articolo 366-bis del codice di procedura civile è abrogato.

3. All'articolo 375, primo comma, numero 5), del codice di procedura civile, le parole: «o per difetto dei requisiti previsti dall'articolo 366-bis» sono soppresse.

L'**articolo 29**, composto da 3 commi, reca ulteriori modifiche al Libro secondo del codice di procedura civile, relativo al processo di cognizione.

Il **comma 1** introduce nel codice di procedura civile un nuovo art. 360-bis, che prevede il c.d. filtro in Cassazione, ossia un esame preliminare di ammissibilità dei ricorsi.

Preliminarmente, si rileva che la possibilità di introdurre limitazioni all'accesso alla Corte di cassazione e le modalità attraverso le quali tali limitazioni sono realizzate vanno valutate alla luce dell'art. 111, settimo comma, Cost., ai sensi del quale "Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra".

Il ricorso sarà dunque dichiarato ammissibile solo:

- a) quando il provvedimento impugnato ha deciso le questioni di diritto in modo difforme da precedenti decisioni della Corte;
- b) quando il ricorso ha per oggetto una questione nuova o una questione sulla quale la Corte ritiene di pronunciarsi per confermare o mutare il proprio orientamento ovvero quando esistono contrastanti orientamenti nella giurisprudenza della Corte;
- c) quando appare fondata la censura relativa a violazione dei principi regolatori del giusto processo;
- d) quando ricorrono i presupposti per una pronuncia ai sensi dell'art. 363 c.p.c..

Il suddetto art. 363 c.p.c., come sostituito dall'art. 4 del decreto legislativo 2 febbraio 2006 n. 40¹¹⁶ prevede che quando le parti non hanno proposto ricorso nei termini di legge o vi hanno rinunciato, ovvero quando il provvedimento non è ricorribile in cassazione e non è altrimenti impugnabile, il Procuratore generale presso la Corte di cassazione può chiedere che la Corte enunci nell'interesse della legge il principio di diritto al quale il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi.

La richiesta del procuratore generale, contenente una sintetica esposizione del fatto e delle ragioni di diritto poste a fondamento dell'istanza, è rivolta al primo presidente, il quale può disporre che la Corte si pronunci a sezioni unite se ritiene che la questione è di particolare importanza.

Il principio di diritto può essere pronunciato dalla Corte anche d'ufficio, quando il ricorso proposto dalle parti è dichiarato inammissibile, se la Corte ritiene che la questione decisa è di particolare importanza.

La pronuncia della Corte non ha effetto sul provvedimento del giudice di merito.

A seguito di una modifica apportata dalla Camera dei deputati, è prevista l'inammissibilità del ricorso presentato ai sensi dell'art. 360, primo comma, numero 5), c.p.c. (ossia, per omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio), avverso la sentenza di appello che ha confermato quella di primo grado (c.d. doppia conforme).

¹¹⁶ "Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della L. 14 maggio 2005, n. 80".

Il vaglio di ammissibilità è effettuato da un collegio di tre magistrati che decide in camera di consiglio con ordinanza non impugnabile.

Se il collegio ritiene inammissibile il ricorso, anche a norma dell'art. 375, primo comma, numeri 1) e 5), seconda parte, c.p.p. il relatore deposita in cancelleria una relazione con la concisa esposizione delle ragioni che giustificano la dichiarazione di inammissibilità.

Ai sensi dell'art. 375, primo comma, c.p.c., la Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia con ordinanza in camera di consiglio quando riconosce di dovere: 1) dichiarare l'inammissibilità del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto; ... 5) accogliere o rigettare il ricorso principale e l'eventuale ricorso incidentale per manifesta fondatezza o infondatezza, ovvero dichiararne l'inammissibilità per mancanza dei motivi previsti nell'art. 360 o per difetto dei requisiti previsti dall'art. 366-*bis*.

E' previsto che si applichi l'art. 380-*bis*, commi secondo, terzo e quarto, c.p.c., che disciplina i procedimenti in camera di consiglio (prevedendo la facoltà per le parti di presentare conclusioni scritte e memorie).

In particolare le disposizioni richiamate prevedono che il presidente fissi con decreto l'adunanza della Corte. Almeno venti giorni prima della data stabilita per l'adunanza il decreto e la relazione sono comunicati al pubblico ministero e notificati agli avvocati delle parti, i quali hanno facoltà di presentare, il primo, conclusioni scritte, ed i secondi, memorie, non oltre cinque giorni prima e di chiedere di essere sentiti, se compaiono, nei casi previsti dall'articolo 375, primo comma, numeri 1), 3) e 5). Nella seduta la Corte delibera sul ricorso con ordinanza.

Si segnala che, nel parere reso in sede consultiva sul provvedimento in esame, la Commissione giustizia della Camera dei deputati ha sottolineato l'opportunità di "una ulteriore riflessione volta a definire i limiti della discrezionalità spettante al collegio, chiamato a decidere dell'ammissibilità stessa, nonché ad esplicitare il riferimento al rispetto del principio del contraddittorio".

L'ordinanza che dichiara l'inammissibilità è comunicata alle parti costituite con biglietto di cancelleria, ovvero mediante telefax o posta elettronica, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, relativa a tali forme di comunicazione degli atti giudiziari.

Il ricorso dichiarato ammissibile è assegnato a una sezione della Corte di cassazione per la sua trattazione.

Se il ricorso è dichiarato inammissibile, il provvedimento impugnato passa in giudicato.

L'ordinanza provvede sulle spese a norma dell'art. 96, terzo comma, c.p.c..

Il **comma 2** abroga l'art. 366-*bis* c.p.c., introdotto dal già ricordato decreto legislativo 40/2006, che regola la formulazione dei motivi di ricorso.

Tale disposizione prevede che, nei casi previsti dall'art. 360, primo comma, numeri 1), 2), 3) e 4), c.p.c., l'illustrazione di ciascun motivo si deve concludere, a pena di inammissibilità, con la formulazione di un quesito di diritto. Nel caso previsto dall'art. 360, primo comma, n. 5), c.p.c., l'illustrazione di ciascun motivo deve contenere, a pena di inammissibilità, la chiara indicazione del fatto controverso in relazione al quale la motivazione si assume omessa o contraddittoria, ovvero le ragioni per le quali la dedotta insufficienza della motivazione la rende inidonea a giustificare la decisione.

Conseguentemente, il **comma 3** modifica l'art. 375, primo comma, numero 5), c.p.c., eliminando il riferimento in esso contenuto all'abrogando art. 366-*bis* c.p.c..

Articolo 30

(Modifiche al libro terzo del codice di procedura civile)

1. Al libro terzo, titolo IV, del codice di procedura civile, dopo l'articolo 614 è aggiunto il seguente:

«Art. 614-bis. - *(Attuazione degli obblighi di fare infungibile o di non fare).*

– Con il provvedimento di condanna il giudice, salvo che ciò sia manifestamente iniquo, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento. La disposizione di cui al presente comma non si applica alle controversie di lavoro subordinato pubblico e privato e ai

rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'articolo 409.

Il giudice determina l'ammontare della somma di cui al primo comma tenuto conto del valore della controversia, della natura della prestazione, del danno quantificato o prevedibile, delle condizioni personali e patrimoniali delle parti, e di ogni altra circostanza utile».

2. All'articolo 616 del codice di procedura civile, l'ultimo periodo è soppresso.

3. All'articolo 624 del codice di procedura civile, i commi terzo e quarto sono abrogati.

L'**articolo 30** è composto da 3 commi che apportano modifiche al Libro terzo del codice di procedura civile, recante la disciplina del processo di esecuzione.

Il **comma 1** introduce uno strumento di coercizione indiretta per l'adempimento degli obblighi di fare infungibile e di non fare.

In particolare, esso inserisce nel titolo relativo all'esecuzione forzata di obblighi di fare e di non fare un nuovo art. 614-bis, ai sensi del quale con il provvedimento di condanna all'adempimento di un obbligo di fare infungibile o di non fare il giudice fissa la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento.

La somma suddetta è determinata tenuto conto:

- del valore della controversia;
- della natura della prestazione;
- del danno quantificato o prevedibile;
- delle condizioni personali e patrimoniali delle parti;
- di ogni altra circostanza utile.

Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, la previsione originaria è stata modificata:

1) vincolando la fissazione della somma da parte del giudice alla richiesta della parte;

2) prevedendo che la disposizione non trovi applicazione quando ciò sia manifestamente iniquo;

3) prevedendo che la disposizione non trovi applicazione con riferimento alle controversie di lavoro subordinato e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'art. 409 c.p.c..

Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati è stata inoltre eliminata la previsione in base alla quale il provvedimento in esame avrebbe costituito titolo esecutivo per il pagamento delle somme dovute per ogni violazione o inosservanza.

Si ricorda, a tal proposito, che ai sensi dell'art. 474 c.p.c., l'esecuzione forzata non può avere luogo che in virtù di un titolo esecutivo per un diritto certo, liquido ed esigibile. Sono titoli esecutivi, tra gli altri, le sentenze, i provvedimenti e gli altri atti ai quali la legge attribuisce espressamente efficacia esecutiva.

Il **comma 2** sopprime l'ultimo periodo dell'art. 616 c.p.c., come modificato dall'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52¹¹⁷, ai sensi del quale l'opposizione all'esecuzione di cui all'art. 615 c.p.c. è decisa con sentenza non impugnabile.

Si ricorda che con sentenza del 13 marzo 2008, n. 53, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della disposizione in esame, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Salerno.

Il **comma 3** abroga i commi terzo e quarto dell'art. 624 c.p.c., che disciplinano gli effetti della sospensione dell'esecuzione nel caso in cui sia stata proposta opposizione all'esecuzione.

Le disposizioni di cui si prevede l'abrogazione stabiliscono che, nei casi di sospensione del processo disposta per gravi motivi in caso di opposizione all'esecuzione e non reclamata, nonché disposta o confermata in sede di reclamo, il giudice che ha disposto la sospensione dichiara con ordinanza non impugnabile l'estinzione del pignoramento, previa eventuale imposizione di cauzione e con salvezza degli atti compiuti, su istanza dell'opponente alternativa all'instaurazione del giudizio di merito sull'opposizione, fermo restando in tal caso il suo possibile promovimento da parte di ogni altro interessato; l'autorità

¹¹⁷ *"Riforma delle esecuzioni mobiliari"*.

dell'ordinanza di estinzione pronunciata ai sensi del presente comma non è invocabile in un diverso processo.

La suddetta disposizione si applica, in quanto compatibile, anche al caso di sospensione del processo disposta ai sensi degli artt. 618 (in caso di opposizione agli atti esecutivi) e 618-*bis* (in caso di opposizioni in materia di lavoro, di previdenza e assistenza).

Articolo 31

(Modifiche al libro quarto del codice di procedura civile)

1. Il terzo comma dell'articolo 669-*septies* del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

«La condanna alle spese è immediatamente esecutiva».

2. All'articolo 669-*octies* del codice di procedura civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il sesto comma è inserito il seguente:

«Il giudice, quando emette uno dei provvedimenti di cui al sesto comma prima dell'inizio della causa di merito, provvede sulle spese del procedimento cautelare»;

b) al settimo comma, le parole: «primo comma» sono sostituite dalle seguenti: «sesto comma».

L'**articolo 31**, composto da due commi, apporta due modifiche al Libro quarto del codice di procedura civile, relativo ai procedimenti speciali.

Il **comma 1** modifica il terzo comma dell'art. 669-*septies* c.p.c., eliminando la possibilità di fare opposizione alla condanna alle spese pronunciata dal giudice in fase cautelare *ante causam*.

Il **comma 2** modifica l'art. 669-*octies* c.p.c., che disciplina il provvedimento di accoglimento del ricorso nell'ambito dei procedimenti cautelari.

In particolare, si prevede che nel pronunciare un provvedimento cautelare idoneo ad anticipare gli effetti della sentenza di merito, il giudice deve sempre provvedere sulle spese del procedimento cautelare.

Attualmente, la liquidazione delle spese in fase cautelare *ante causam* è prevista solo se il giudice dichiara la propria incompetenza o rigetta il ricorso, ai sensi del suddetto art. 669-*septies* c.p.c..

Viene inoltre corretto un erroneo rinvio contenuto nel penultimo comma dell'art. 669-*octies* c.p.c..

Articolo 32

(Procedimento sommario di cognizione)

1. Dopo il capo III del titolo I del libro quarto del codice di procedura civile è inserito il seguente:

«Capo III-*bis*

DEL PROCEDIMENTO SOMMARIO DI COGNIZIONE

Art. 702-*bis*. - *(Forma della domanda. Costituzione delle parti)*. – Nelle cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica, la domanda può essere proposta con ricorso al tribunale competente. Il ricorso, sottoscritto a norma dell'articolo 125, deve contenere le indicazioni di cui ai numeri 1), 2), 3), 4), 5) e 6) e l'avvertimento di cui al numero 7) del terzo comma dell'articolo 163.

A seguito della presentazione del ricorso il cancelliere forma il fascicolo d'ufficio e lo presenta senza ritardo al presidente del tribunale, il quale designa il magistrato cui è affidata la trattazione del procedimento.

Il giudice designato fissa con decreto l'udienza di comparizione delle parti, assegnando il termine per la costituzione del convenuto, che deve avvenire non oltre dieci giorni prima dell'udienza; il ricorso, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, deve essere notificato al convenuto almeno trenta giorni prima della data fissata per la sua costituzione.

Il convenuto deve costituirsi mediante deposito in cancelleria della comparsa di risposta, nella quale deve proporre le sue difese e prendere posizione sui fatti posti dal ricorrente a fondamento della

domanda, indicare i mezzi di prova di cui intende avvalersi e i documenti che offre in comunicazione, nonché formulare le conclusioni. A pena di decadenza deve proporre le eventuali domande riconvenzionali e le eccezioni processuali e di merito che non sono rilevabili d'ufficio.

Se il convenuto intende chiamare un terzo in garanzia deve, a pena di decadenza, farne dichiarazione nella comparsa di costituzione e chiedere al giudice designato lo spostamento dell'udienza. Il giudice, con decreto comunicato dal cancelliere alle parti costituite, provvede a fissare la data della nuova udienza assegnando un termine perentorio per la citazione del terzo. La costituzione del terzo in giudizio avviene a norma del quarto comma.

Art. 702-*ter*. - *(Procedimento)*. – Il giudice, se ritiene di essere incompetente, lo dichiara con ordinanza.

Se rileva che la domanda non rientra tra quelle indicate nell'articolo 702-*bis*, il giudice, con ordinanza non impugnabile, la dichiara inammissibile. Nello stesso modo provvede sulla domanda riconvenzionale.

Se ritiene che le difese svolte dalle parti richiedono un'istruzione non sommaria, il giudice, con ordinanza non impugnabile, fissa l'udienza di cui all'articolo 183. In tal caso si applicano le disposizioni del libro II.

Quando la causa relativa alla domanda riconvenzionale richiede un'istruzione non sommaria, il giudice ne dispone la separazione.

Se non provvede ai sensi dei commi

precedenti, il giudice, sentite le parti, omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione rilevanti in relazione all'oggetto del provvedimento richiesto e provvede con ordinanza all'accoglimento o al rigetto delle domande. L'ordinanza è provvisoriamente esecutiva e costituisce titolo per l'iscrizione di ipoteca giudiziale e per la trascrizione. Il giudice provvede in ogni caso sulle spese del procedimento ai sensi degli articoli 91 e seguenti.

Art. 702-*quater*. - (*Appello*). – L'ordinanza emessa ai sensi del sesto comma dell'articolo 702-*ter* produce gli effetti di cui all'articolo 2909 del codice civile se non è appellata entro trenta giorni dalla sua comunicazione o notificazione. Sono ammessi nuovi mezzi di prova e nuovi documenti quando il collegio li ritiene rilevanti ai fini della decisione, ovvero la parte dimostra di non aver potuto proporli nel corso del procedimento sommario per causa ad essa non imputabile. Il presidente del collegio può delegare l'assunzione dei mezzi istruttori ad uno dei componenti del collegio».

L'**articolo 32** introduce nel codice di procedura civile un nuovo procedimento speciale: il procedimento sommario di cognizione.

In particolare, l'articolo in esame inserisce nel codice di procedura civile un nuovo Capo III-*bis* (composto dagli artt. 702-*bis*, 702-*ter* e 702-*quater*) che aggiunge, tra i procedimenti sommari del Titolo I del Libro quarto, un procedimento sommario di cognizione.

Il nuovo art. 702-*bis* c.p.c. disciplina la forma della domanda e la costituzione delle parti.

Esso prevede come unico presupposto per poter ricorrere al nuovo procedimento speciale che la causa sia una di quelle in cui il tribunale giudica in composizione monocratica.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 50-*bis* c.p.c., il tribunale giudica in composizione collegiale esclusivamente:

- 1) nelle cause nelle quali è obbligatorio l'intervento del pubblico ministero, salvo che sia altrimenti disposto;
- 2) nelle cause di opposizione, impugnazione, revocazione e in quelle conseguenti a dichiarazioni tardive di crediti di cui alla legge fallimentare, e alle altre leggi speciali disciplinanti la liquidazione coatta amministrativa;
- 3) nelle cause devolute alle sezioni specializzate;
- 4) nelle cause di omologazione del concordato fallimentare e del concordato preventivo;
- 5) nelle cause di impugnazione delle deliberazioni dell'assemblea e del consiglio di amministrazione, nonché nelle cause di responsabilità da chiunque promosse contro gli organi amministrativi e di controllo, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari e i

- liquidatori delle società, delle mutue assicuratrici e società cooperative, delle associazioni in partecipazione e dei consorzi;
- 6) nelle cause di impugnazione dei testamenti e di riduzione per lesione di legittima;
 - 7) nelle cause di cui alla legge 13 aprile 1988, n. 117;
 - 7-bis) nelle cause di cui all'articolo 140-bis del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

Il tribunale giudica altresì in composizione collegiale nei procedimenti in camera di consiglio disciplinati dagli artt. 737 e ss. c.p.c., salvo che sia altrimenti disposto
In tutti gli altri casi, il tribunale giudica in composizione monocratica.

Pertanto, parrebbe che il procedimento sommario in esame sia quasi completamente alternativo al procedimento ordinario.

Sarebbe pertanto opportuno valutare se ciò possa determinare l'effetto paradossale di aumentare il carico di lavoro dei giudici e dunque la durata dei processi. Peraltro si segnala che le disposizioni in esame non pongono termini per, ad esempio, l'emanazione del decreto di fissazione udienza o la fissazione dell'udienza di discussione (vedi, per quanto riguarda il processo del lavoro, l'art. 415 c.p.c.), né tendono a realizzare la massima concentrazione del procedimento (prevedendo, ad esempio, limiti al potere di rinvio d'udienza quali quelli contenuti nell'art. 320 c.p.c., con riferimento al procedimento innanzi al giudice di pace, e nell'art. 419, ultimo comma, c.p.c., con riferimento al processo del lavoro).

La valutazione di impatto della nuova disciplina dovrebbe avere ad oggetto anche gli effetti che l'introduzione di un nuovo procedimento possa determinare sugli operatori (in conseguenza del fenomeno che è comunemente definito "proliferazione dei riti").

La domanda è introdotta mediante ricorso e deve contenere i seguenti elementi:

- 1) l'indicazione del tribunale davanti al quale la domanda è proposta;
- 2) il nome, il cognome e la residenza del ricorrente, il nome, il cognome, la residenza o il domicilio o la dimora del convenuto e delle persone che rispettivamente li rappresentano o li assistono. Se ricorrente o convenuto è una persona giuridica, un'associazione non riconosciuta o un comitato, il ricorso deve contenere la denominazione o la ditta, con l'indicazione dell'organo o ufficio che ne ha la rappresentanza in giudizio;
- 3) la determinazione della cosa oggetto della domanda;
- 4) l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni;
- 5) l'indicazione specifica dei mezzi di prova dei quali il ricorrente intende valersi e in particolare dei documenti che offre in comunicazione;
- 6) il nome e il cognome del procuratore e l'indicazione della procura, qualora questa sia stata già rilasciata;

- 7) l'avvertimento al convenuto che la costituzione oltre i termini implica le decadenze di cui all'art. 167 c.p.c..

Il presidente del tribunale designa il magistrato cui è affidata la trattazione del procedimento.

Il giudice designato fissa con decreto l'udienza di comparizione, assegnando il termine per la costituzione del convenuto.

Il ricorso e il decreto di fissazione dell'udienza devono essere notificati al convenuto almeno 30 giorni prima della data fissata per la sua costituzione.

Il convenuto deve costituirsi mediante deposito in cancelleria della comparsa di risposta, nella quale deve proporre le sue difese e prendere posizione sui fatti posti dal ricorrente a fondamento della domanda, indicare i mezzi di prova di cui intende avvalersi e i documenti che offre in comunicazione, nonché formulare le conclusioni. A pena di decadenza deve proporre le eventuali domande riconvenzionali e le eccezioni processuali e di merito che non sono rilevabili d'ufficio.

Se il convenuto intende chiamare un terzo in garanzia deve, a pena di decadenza, farne dichiarazione nella comparsa di costituzione e chiedere al giudice designato lo spostamento dell'udienza. Il giudice, con decreto comunicato dal cancelliere alle parti costituite, provvede a fissare la data della nuova udienza assegnando un termine perentorio per la citazione del terzo. La costituzione del terzo in giudizio avviene a norma del quarto comma.

Il nuovo art. 702-ter c.p.c. disciplina il nuovo procedimento, la cui caratteristica principale è la trattazione completamente deformalizzata.

Manca qualsiasi riferimento alla scansione delle udienze, che pertanto è interamente rimessa alle decisioni del giudice.

Il giudice, sentite le parti, omissa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione rilevanti in relazione all'oggetto del provvedimento richiesto.

In altri termini, l'istruttoria è sostanzialmente identica a quella prevista dall'art. 669-*sexies*, primo comma, c.p.c. per i procedimenti cautelari, con l'unica attenuazione costituita dal fatto che, mentre in fase cautelare il giudice procede esclusivamente agli atti di istruzione indispensabili, in fase sommaria di cognizione può procedere agli atti di istruzione rilevanti.

Con riferimento a proposte di legge di analogo contenuto, la dottrina, in passato, ha evidenziato la necessità di evitare che la sommarietà del procedimento (che, come si vedrà, è finalizzato all'emanazione di un provvedimento avente forza di giudicato) possa andare a scapito delle garanzie delle parti.

Il giudice provvede con ordinanza all'accoglimento o al rigetto delle domande.

Tale ordinanza è provvisoriamente esecutiva e costituisce titolo per l'iscrizione di ipoteca giudiziale e per la trascrizione.

In ogni caso, il giudice deve provvedere sulle spese, ai sensi degli artt. 91 e ss. c.p.c..

L'ordinanza produce gli effetti della cosa giudicata di cui all'art. 2909 c.c. (e dunque farà stato a ogni effetto tra le parti, i loro eredi o aventi causa), qualora non sia appellata entro trenta giorni dalla sua comunicazione o notificazione.

Pertanto, il c.d. termine breve decorrerà sempre, indipendentemente dalla notificazione ad istanza di parte.

Si ricorda, infatti, che, ai sensi dell'art. 133 c.p.c., la sentenza è resa pubblica mediante deposito nella cancelleria del giudice che l'ha pronunciata. Il cancelliere dà atto del deposito in calce alla sentenza e vi appone la data e la firma, ed entro cinque giorni, mediante biglietto contenente il dispositivo, ne dà notizia alle parti che si sono costituite. L'avviso di cui al secondo comma può essere effettuato a mezzo telefax o a mezzo di posta elettronica nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici e teletrasmessi. A tal fine il difensore indica nel primo scritto difensivo utile il numero di fax o l'indirizzo di posta elettronica presso cui dichiara di voler ricevere l'avviso (v. anche art. 136 c.p.c.).

In appello, sono ammessi nuovi mezzi di prova e nuovi documenti solo se:

- il collegio li ritiene rilevanti ai fini della decisione;
- la parte dimostra di non aver potuto proporli nel corso del procedimento sommario per causa non imputabile.

Pertanto, il regime delle prove in appello sembra essere più morbido rispetto a quello di cui all'art. 345, terzo comma, c.p.c., ai sensi del quale non sono ammessi nuovi mezzi di prova, salvo che il collegio non li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa ovvero che la parte dimostri di non aver potuto proporli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile.

Il presidente può delegare l'assunzione dei mezzi istruttori ad uno dei componenti del collegio.

Articolo 33

(Modifiche alle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368)

1. Al primo comma dell'articolo 23 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, di seguito denominate «disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile», sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «in modo tale che a nessuno dei consulenti iscritti possano essere conferiti incarichi in misura superiore al 10 per cento di quelli affidati dall'ufficio, e garantisce che sia assicurata l'adeguata trasparenza del conferimento degli incarichi anche a mezzo di strumenti informatici».

2. Dopo l'articolo 103 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile è inserito il seguente:

«Art. 103-bis. - (*Modello di testimonianza*). – La testimonianza scritta è resa su di un modulo conforme al modello approvato con decreto del Ministro della giustizia, che individua anche le istruzioni per la sua compilazione, da notificare unitamente al modello. Il modello, sottoscritto in ogni suo foglio dalla parte che ne ha curato la compilazione, deve contenere, oltre all'indicazione del procedimento e dell'ordinanza di ammissione da parte del giudice procedente, idonei spazi per l'inserimento delle complete generalità del testimone, dell'indicazione della sua residenza, del suo domicilio e, ove possibile, di un suo recapito telefonico. Deve altresì contenere l'ammonimento del testimone ai sensi dell'articolo 251 del codice e la formula del giuramento di

cui al medesimo articolo, oltre all'avviso in ordine alla facoltà di astenersi ai sensi degli articoli 351 e 352 del codice di procedura penale, con lo spazio per la sottoscrizione obbligatoria del testimone, nonché le richieste di cui all'articolo 252, primo comma, del codice, ivi compresa l'indicazione di eventuali rapporti personali con le parti, e la trascrizione dei quesiti ammessi, con l'avvertenza che il testimone deve rendere risposte specifiche e pertinenti a ciascuna domanda e deve altresì precisare se ha avuto conoscenza dei fatti oggetto della testimonianza in modo diretto o indiretto.

Al termine di ogni risposta è apposta, di seguito e senza lasciare spazi vuoti, la sottoscrizione da parte del testimone.

Le sottoscrizioni devono essere autenticate da un segretario comunale o dal cancelliere di un ufficio giudiziario. L'autentica delle sottoscrizioni è in ogni caso gratuita nonché esente dall'imposta di bollo e da ogni diritto».

3. Il primo comma dell'articolo 104 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

«Se la parte senza giusto motivo non fa chiamare i testimoni davanti al giudice, questi la dichiara, anche d'ufficio, decaduta dalla prova, salvo che l'altra parte dichiari di avere interesse all'audizione».

4. Dopo il terzo comma dell'articolo 118 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile è inserito il seguente:

«Nel caso di domande manifestamente fondate o infondate, la sentenza è succintamente motivata e la motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo, ovvero, se del caso, a un precedente conforme di una giurisdizione superiore».

L'**articolo 33**, composto da quattro commi, interviene sul R.D. 18 dicembre 1941, n. 1368, contenente le disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, aggiungendo l'art. 103-*bis* e novellando gli artt. 23, 104 e 118.

Il **comma 1** modifica l'art. 23, primo comma, disp. att. c.p.c., specificando che il presidente del tribunale deve vigilare sul fatto che a nessuno dei consulenti tecnici iscritti all'albo del tribunale siano conferiti incarichi in misura superiore al 10% di quelli affidati dall'ufficio.

Egli deve inoltre garantire che sia assicurata l'adeguata trasparenza del conferimento degli incarichi anche a mezzo di strumenti informatici.

Il **comma 2**, introduce l'art. 103-*bis* che disciplina il modello di testimonianza già richiamato dal nuovo art. 257-*bis* c.p.c. (introdotto nel codice di procedura civile dall'art. 28, comma 6, del disegno di legge in esame), il quale prevede a sua volta la possibilità di assunzione di testimonianza scritta.

Il nuovo art. 103-*bis* prevede che la testimonianza scritta sia resa su un modulo conforme al modello approvato con decreto del Ministro della giustizia, che individua anche le istruzioni per la sua compilazione, da notificare unitamente al modello.

Il modello, sottoscritto in ogni suo foglio dalla parte che ne ha curato la compilazione, deve contenere:

- l'indicazione del procedimento e dell'ordinanza di ammissione da parte del giudice procedente,
- idonei spazi per l'inserimento delle complete generalità del testimone, dell'indicazione della sua residenza, del suo domicilio e, ove possibile, di un suo recapito telefonico,
- l'ammonimento del testimone ai sensi dell'art. 251 c.p.c.,
- la formula del giuramento di cui al medesimo articolo,
- l'avviso in ordine alla facoltà di astenersi ai sensi degli artt. 351 e 352 c.p.p. e la trascrizione dei quesiti ammessi, con l'avvertenza che il testimone deve rendere risposte circostanziate a ciascuna domanda,
- spazio per la sottoscrizione,
- richieste di cui all'art. 252, primo comma, c.p.c., ivi compresa l'indicazione di eventuali rapporti personali con le parti,
- trascrizione dei quesiti ammessi,

- avvertenza che il testimone deve rendere risposte specifiche e pertinenti a ciascuna domanda e deve altresì precisare se ha avuto conoscenza dei fatti oggetto della testimonianza in modo diretto o indiretto.

La sottoscrizione del testimone, apposta di seguito a ogni risposta senza lasciare spazi vuoti, deve essere autenticata da un segretario comunale o dal cancelliere di un ufficio giudiziario. L'autentica delle sottoscrizioni è gratuita nonché esente dall'imposta di bollo e da ogni altro diritto.

Il **comma 3** modifica l'art. 104 disp. att. c.p.c., chiarendo che se la parte non fa chiamare i testimoni senza giusto motivo, la dichiarazione di decadenza dalla prova può avvenire anche d'ufficio.

Il **comma 4**, aggiunge un nuovo comma all'art. 118 disp. att. c.p.c., secondo il quale nel caso di domande manifestamente fondate o infondate la sentenza è motivata succintamente e la motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo, ovvero, se del caso, a un precedente conforme di una giurisdizione superiore.

Articolo 34

(Abrogazione dell'articolo 3 della legge 21 febbraio 2006, n. 102, e disposizioni transitorie)

1. L'articolo 3 della legge 21 febbraio 2006, n.102, è abrogato.
2. Alle controversie disciplinate dall'articolo 3 della legge 21 febbraio 2006, n.102, pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al libro secondo, titolo IV, capo I, del codice di procedura civile. La disposizione di cui al presente comma non si applica ai giudizi introdotti con il rito ordinario e per i quali alla data di entrata in vigore della presente legge non è stata ancora disposta la modifica del rito ai sensi dell'articolo 426 del codice di procedura civile.

L'**articolo 34, comma 1**, abroga l'art. 3 della legge 21 febbraio 2006, n. 102¹¹⁸, che ha assoggettato alle norme del processo del lavoro (contenute nel Libro II, Titolo IV, Capo I del codice di procedura civile) le controversie relative al risarcimento dei danni per morte o lesioni conseguenti ad incidenti stradali.

La relazione illustrativa dell'A.C. 1441 specificava che tale abrogazione è giustificata dal fatto che il rito del lavoro non si adatta alle peculiarità delle controversie in questione, che, a seguito dell'aumento della competenza per valore previsto dall'art. 52 del disegno di legge in esame, sono destinate ad essere trattate in numero sempre maggiore innanzi al giudice di pace.

Il **comma 2** reca una disposizione transitoria. Alle controversie disciplinate dal suddetto art. 3 della legge 102/2006, pendenti alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, continua ad applicarsi il rito del lavoro.

La disposizione di cui al comma in esame non si applica però ai giudizi introdotti con il rito ordinario e per i quali alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame non è stata ancora disposta la modifica del rito ai sensi dell'art. 426 c.p.c..

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 426 c.p.c. (rubricato "*Passaggio dal rito ordinario al rito speciale*"), il giudice, quando rileva che una causa promossa nelle forme ordinarie riguarda uno dei rapporti previsti dall'art. 409, fissa con ordinanza l'udienza di cui all'art. 420 e il termine perentorio entro il quale le parti dovranno provvedere

¹¹⁸ "*Disposizioni in materia di conseguenze derivanti da incidenti stradali*".

all'eventuale integrazione degli atti introduttivi mediante deposito di memorie e documenti in cancelleria.

Articolo 35

(Notificazione a cura dell'Avvocatura dello Stato)

1. L'Avvocatura dello Stato può eseguire la notificazione di atti civili, amministrativi e stragiudiziali ai sensi della legge 21 gennaio 1994, n.53.

2. Per le finalità di cui al comma 1, l'Avvocatura generale dello Stato e ciascuna avvocatura distrettuale dello Stato si dotano di un apposito registro cronologico conforme alla normativa, anche regolamentare, vigente.

3. La validità dei registri di cui al comma 2 è subordinata alla previa numerazione e

vidimazione, in ogni mezzo foglio, rispettivamente, da parte dell'Avvocato generale dello Stato, o di un avvocato dello Stato allo scopo delegato, ovvero dell'avvocato distrettuale dello Stato.

4. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Gli adempimenti previsti dal presente articolo sono svolti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

L'**articolo 35**, composto da quattro commi, reca disposizioni relative alla notificazione di atti civili, amministrativi e stragiudiziali da parte dell'Avvocatura dello Stato, alla quale viene riconosciuta la facoltà di avvalersi delle modalità di notifica previste dalla legge 21 gennaio 1994, n. 53¹¹⁹ per gli avvocati del libero foro (**comma 1**).

La legge 53/1994 prevede che l'avvocato, munito di procura alle liti e dell'autorizzazione del consiglio dell'ordine nel cui albo è iscritto, può eseguire la notificazione di atti in materia civile, amministrativa e stragiudiziale a mezzo del servizio postale, secondo le modalità previste dalla legge 20 novembre 1982, n. 890, salvo che l'autorità giudiziaria disponga che la notifica sia eseguita personalmente (art. 1). Gli artt. 2 e 3 ne definiscono le relative modalità.

L'avvocato può inoltre eseguire notificazioni in materia civile, amministrativa e stragiudiziale, direttamente, mediante consegna di copia dell'atto nel domicilio del destinatario, nel caso in cui il destinatario sia altro avvocato, che abbia la qualità di domiciliatario di una parte e che sia iscritto nello stesso albo del notificante (art. 4).

La legge 53/1994 definisce altresì le condizioni e i requisiti per effettuare le suddette notificazioni. In particolare, il difensore che intende avvalersi delle facoltà previste dalla citata legge deve munirsi di un apposito registro cronologico, il cui modello è stabilito con decreto del Ministro della giustizia (art. 8).

¹¹⁹ "Facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali".

In relazione alle nuove modalità di notifica, l'Avvocatura generale dello Stato e ciascuna avvocatura distrettuale si dotano di appositi registri cronologici conformi alla normativa vigente. Tali registri devono essere previamente numerati e vidimati da parte dell'Avvocato generale dello Stato (o altro avvocato delegato) o dell'avvocato distrettuale dello Stato (**commi 2 e 3**).

Ai citati adempimenti si provvede senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente (**comma 4**).

Articolo 36

(Modifica all'articolo 9 della legge 21 luglio 2000, n. 205)

1. Al comma 2 dell'articolo 9 della legge 21 luglio 2000, n. 205, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Se, in assenza dell'avviso di cui al primo periodo, è comunicato alle parti l'avviso di fissazione dell'udienza di discussione nel merito, i ricorsi sono decisi qualora

almeno una parte costituita dichiarerà, anche in udienza a mezzo del proprio difensore, di avere interesse alla decisione; altrimenti sono dichiarati perenti dal presidente del collegio con decreto, ai sensi dell'articolo 26, ultimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034».

L'**articolo 36** aggiunge un nuovo periodo all'art. 9, comma 2, della legge 21 luglio 2000, n. 205 (recante "*Disposizioni in materia di giustizia amministrativa*"), che originariamente prevedeva la perenzione dei ricorsi ultradecennali.

Si ricorda, infatti che il testo originario dell'art. 9 prevedeva che, se dopo 10 anni dal deposito, il ricorso amministrativo era ancora pendente, la segreteria del giudice amministrativo doveva notificare alla parte ricorrente un avviso con il quale la invitava a presentare entro i successivi 6 mesi una nuova istanza di fissazione dell'udienza, con la firma delle parti.

In assenza di tale nuova istanza doveva essere dichiarata la perenzione del ricorso .

Tale disposizione è stata di recente modificata dall'art. 54, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112¹²⁰, che ha ridotto da 10 a 5 gli anni che devono trascorrere prima che si possa attivare la procedura volta a verificare il persistente interesse delle parti alla pronuncia del giudice, ed eventualmente a dichiarare la perenzione del ricorso.

L'art. 59-*bis* in esame torna dunque a breve distanza sull'art. 9, comma 2, aggiungendovi un nuovo comma, il quale stabilisce che se, in assenza del suddetto avviso da parte della segreteria del giudice amministrativo, alle parti è comunicato l'avviso di fissazione dell'udienza di discussione nel merito, il ricorso sarà deciso solo se almeno una parte costituita dichiarerà, anche in udienza a mezzo del proprio difensore, di avere interesse alla decisione.

¹²⁰ "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*", convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Se nessuna delle parti costituite effettua tale dichiarazione, il ricorso è comunque dichiarato perento.

Articolo 37
(Disposizioni transitorie)

1. Fatto salvo quanto previsto dai commi successivi, le disposizioni della presente legge che modificano il codice di procedura civile e le disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile si applicano ai giudizi instaurati dopo la data della sua entrata in vigore.

2. Ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore della presente legge si applicano gli articoli

132, 345 e 616 del codice di procedura civile e l'articolo 118 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, come modificati dalla presente legge.

3. Le disposizioni di cui ai commi quinto e sesto dell'articolo 155 del codice di procedura civile si applicano anche ai procedimenti pendenti alla data del 1° marzo 2006

L'**articolo 37**, composto da tre commi, reca alcune disposizioni transitorie.

Il **comma 1** stabilisce che, salvo quanto si dirà in seguito, le modifiche apportate al codice di procedura civile e alle norme di attuazione dello stesso dal disegno di legge in esame si applicano solo ai giudizi instaurati dopo l'entrata in vigore del disegno di legge in esame.

Il **comma 2** precisa che, al contrario, trovano applicazione anche nei confronti dei giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame:

- il nuovo dettato dell'art. 132 c.p.c., in merito al contenuto della sentenza (v. art. 27, comma 17, del disegno di legge in esame),
- le previsioni del riformulato art. 345 c.p.c., relativo alla produzione di nuovi documenti in appello (v. art. 28, comma 14, del disegno di legge in esame),
- il nuovo art. 616 c.p.c., che non prevede più la non impugnabilità della sentenza che decide l'opposizione all'esecuzione (v. art. 30, comma 2, del disegno di legge in esame),
- l'art. 118 disp. att. c.p.c., come modificato dall'art. 33, comma 4, del disegno di legge in esame, che riguarda sempre il contenuto della sentenza.

Infine, il **comma 3** prevede che le disposizioni di cui ai commi quinto e sesto dell'art. 155 c.p.c. si applicano anche ai procedimenti pendenti alla data del 1° marzo 2006.

L'art. 155, quinto e sesto comma, c.p.c. stabilisce che i termini per il compimento di atti processuali svolti fuori dall'udienza che scadono nella

giornata di sabato sono prorogati di diritto al primo giorno seguente non festivo. Resta fermo il regolare svolgimento delle udienze e di ogni altra attività giudiziaria, anche svolta da ausiliari, nella giornata del sabato, che ad ogni effetto è considerata lavorativa.

Tali disposizioni, introdotte dalla legge 28 dicembre 2005, n. 263¹²¹, sono entrate in vigore il 1 marzo 2006 e si applicano attualmente ai soli procedimenti instaurati successivamente a tale data di entrata in vigore, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della suddetta legge 263/2005, come modificato dall'art. 39-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273¹²².

¹²¹ *"Interventi correttivi alle modifiche in materia processuale civile introdotte con il D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura civile e alle relative disposizioni di attuazione, al regolamento di cui al R.D. 17 agosto 1907, n. 642, al codice civile, alla legge 21 gennaio 1994, n. 53, e disposizioni in tema di diritto alla pensione di reversibilità del coniuge divorziato"*.

¹²² *"Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51.

Articolo 38

(Decisione delle questioni di giurisdizione)

1. Il giudice che, in materia civile, amministrativa, contabile, tributaria o di giudici speciali, dichiara il proprio difetto di giurisdizione indica altresì, se esistente, il giudice nazionale che ritiene munito di giurisdizione. La pronuncia sulla giurisdizione resa dalle sezioni unite della Corte di cassazione è vincolante per ogni giudice e per le parti anche in altro processo.

2. Se, entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della pronuncia di cui al comma 1, la domanda è riproposta al giudice ivi indicato, nel successivo processo le parti restano vincolate a tale indicazione e sono fatti salvi gli effetti sostanziali e processuali che la domanda avrebbe prodotto se il giudice di cui è stata dichiarata la giurisdizione fosse stato adito sin dall'instaurazione del primo giudizio, ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute. Ai fini del presente comma la domanda si ripropone con le modalità e secondo le forme previste per il giudizio davanti al giudice adito in relazione al rito applicabile.

3. Se sulla questione di giurisdizione non si sono già pronunciate, nel processo, le sezioni unite della Corte di cassazione, il giudice davanti al quale la causa è riassunta può sollevare d'ufficio, con ordinanza, tale questione davanti alle medesime sezioni unite della Corte di cassazione, fino alla prima udienza fissata per la trattazione del merito. Restano ferme le disposizioni sul regolamento preventivo di giurisdizione.

4. L'inosservanza dei termini fissati ai sensi del presente articolo per la riassunzione o per la prosecuzione del giudizio comporta l'estinzione del processo, che è dichiarata anche d'ufficio alla prima udienza, e impedisce la conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda.

5. In ogni caso di riproposizione della domanda davanti al giudice di cui al comma 1, le prove raccolte nel processo davanti al giudice privo di giurisdizione possono essere valutate come argomenti di prova.

L'**articolo 38** composto da cinque commi, detta disposizioni in materia di risoluzione delle questioni di giurisdizione, regolando la *translatio iudicii* tra giudici delle diverse giurisdizioni.

A tal proposito si ricorda preliminarmente che, con sentenza del 5 marzo 2007, n. 77, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 ("*Istituzione dei tribunali amministrativi regionali*"), nella parte in cui non prevede che gli effetti, sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta a giudice privo di giurisdizione si conservino, a seguito di declinatoria di giurisdizione, nel processo proseguito davanti al giudice munito di giurisdizione.

Secondo la Corte, l'ordinamento riconosce l'esistenza di una pluralità di giudici ma la riconosce affinché venga assicurata, sulla base di distinte competenze, una più adeguata risposta alla domanda di giustizia, e non già affinché sia compromessa la possibilità stessa che a tale domanda venga data risposta.

La regola della incomunicabilità tra giudizi diversi non è compatibile con l'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale, tanto più in un sistema caratterizzato da un riparto delle competenze complesso ed articolato; essa va quindi espunta dall'ordinamento.

Il giudice delle leggi ha ritenuto che il divieto della *translatio iudicii* tra i giudici delle diverse giurisdizioni sia implicito nel sistema e si ricavi *a contrario* dalla previsione della *translatio* con esplicito e esclusivo riferimento alla competenza: di qui l'impossibilità di risolvere in via ermeneutica la questione di costituzionalità, che peraltro il giudice *a quo* aveva sollevato con riferimento non tanto all'assenza di un meccanismo processuale che consentisse la prosecuzione del processo davanti ad altro giudice fornito di giurisdizione, bensì all'impossibilità di conservare gli effetti della domanda proposta davanti ad un giudice privo di giurisdizione.

I giudici costituzionali hanno ravvisato l'urgente necessità di una disciplina legislativa che colmi la lacuna creata nell'ordinamento processuale dall'accoglimento della questione ed evidenziato la discrezionalità di cui il legislatore – fermo il principio della conservazione degli effetti della domanda proposta a giudice privo di giurisdizione nel giudizio ritualmente riattivato – dispone nel regolare sia il meccanismo della riassunzione (quanto alla forma dell'atto, al termine di decadenza, alle modalità di notifica e/o di deposito, all'eventuale integrazione del contributo unificato, ecc.) sia gli effetti della decisione declinatoria della giurisdizione.

Nelle more, la Corte ha invitato i giudici comuni a dare attuazione al principio della conservazione degli effetti della domanda nel processo riassunto utilizzando gli strumenti ermeneutici di integrazione del diritto.

Il **comma 1** dell'articolo in esame impone al giudice che, in materia civile, amministrativa, contabile, tributaria o di giudici speciali, dichiara il proprio difetto di giurisdizione di indicare altresì il giudice nazionale che ritiene munito di giurisdizione, se esistente.

La pronuncia sulla giurisdizione resa dalle Sezioni unite della Corte di cassazione è vincolante per ogni giudice e per le parti anche in altro processo.

Ai sensi del **comma 2**, se entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della pronuncia sulla giurisdizione di cui al comma 1 la domanda è riproposta al giudice ivi indicato, nel successivo processo le parti restano vincolate a tale indicazione e sono fatti salvi gli effetti sostanziali e processuali che la domanda avrebbe prodotto se il giudice di cui è stata dichiarata la giurisdizione fosse stato adito sin dalla instaurazione del primo giudizio, ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute.

La domanda si ripropone con le modalità e secondo le forme previste per il giudizio davanti al giudice adito in relazione al rito applicabile.

Ai sensi del **comma 3**, se sulla questione di giurisdizione non si sono già pronunciate, nel processo, le Sezioni unite della Corte di cassazione, il giudice

davanti al quale la causa è riassunta può sollevare d'ufficio, con ordinanza, tale questione davanti alle medesime Sezioni unite della Corte di cassazione, fino alla prima udienza fissata per la trattazione del merito.

Restano ferme le disposizioni sul regolamento preventivo di giurisdizione.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 41, primo comma, c.p.c., finché la causa non è decisa nel merito in primo grado, ciascuna parte può chiedere alle sezioni unite della Corte di cassazione che risolvano le questioni di giurisdizione di cui all'art. 37. L'istanza si propone con ricorso a norma degli artt. 364 e ss., e produce gli effetti di cui all'art. 367.

Il secondo comma prevede che la pubblica amministrazione che non è parte in causa possa chiedere, in ogni stato e grado del processo, che sia dichiarato dalle sezioni unite della Corte di cassazione il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a causa dei poteri attribuiti dalla legge all'amministrazione stessa, finché la giurisdizione non sia stata affermata con sentenza passata in giudicato.

Il **comma 4** prevede che l'inosservanza dei termini fissati ai sensi dell'articolo in esame per la riassunzione o per la prosecuzione del giudizio:

- comporta l'estinzione del processo, che è dichiarata anche d'ufficio alla prima udienza, e
- impedisce la conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda.

Infine, in ogni caso di riproposizione della domanda davanti al giudice di cui al comma 1, le prove raccolte nel processo davanti al giudice privo di giurisdizione possono essere valutate come argomenti di prova (**comma 5**).

Articolo 39

(Delega al Governo in materia di mediazione e di conciliazione delle controversie civili e commerciali)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di mediazione e di conciliazione in ambito civile e commerciale.

2. La riforma adottata ai sensi del comma 1, nel rispetto e in coerenza con la normativa comunitaria e in conformità ai principi e criteri direttivi di cui al comma 3, realizza il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti. I decreti legislativi previsti dal comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia e successivamente trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal comma 1 o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni.

3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla giustizia;
b) prevedere che la mediazione sia svolta da organismi professionali e indipendenti,

stabilmente destinati all'erogazione del servizio di conciliazione;

c) disciplinare la mediazione, nel rispetto della normativa comunitaria, anche attraverso l'estensione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, e in ogni caso attraverso l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un Registro degli organismi di conciliazione, di seguito denominato «Registro», vigilati dal medesimo Ministero, fermo restando il diritto delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura che hanno costituito organismi di conciliazione ai sensi dell'articolo 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, ad ottenere l'iscrizione di tali organismi nel medesimo registro;

d) prevedere che i requisiti per l'iscrizione nel Registro e per la sua conservazione siano stabiliti con decreto del Ministro della giustizia;

e) prevedere la possibilità, per i consigli degli ordini degli avvocati, di istituire, presso i tribunali, organismi di conciliazione che, per il loro funzionamento, si avvalgono del personale degli stessi consigli;

f) prevedere che gli organismi di conciliazione istituiti presso i tribunali siano iscritti di diritto nel Registro;

g) prevedere, per le controversie in particolari materie, la facoltà di istituire organismi di conciliazione presso i consigli degli ordini professionali;

h) prevedere che gli organismi di conciliazione di cui alla lettera *g)* siano iscritti di diritto nel Registro;

i) prevedere che gli organismi di

conciliazione iscritti nel Registro possano svolgere il servizio di mediazione anche attraverso procedure telematiche;

l) per le controversie in particolari materie, prevedere la facoltà del conciliatore di avvalersi di esperti, iscritti nell'albo dei consulenti e dei periti presso i tribunali, i cui compensi sono previsti dai decreti legislativi attuativi della delega di cui al comma 1 anche con riferimento a quelli stabiliti per le consulenze e per le perizie giudiziali;

m) prevedere che le indennità spettanti ai conciliatori, da porre a carico delle parti, siano stabilite, anche con atto regolamentare, in misura maggiore per il caso in cui sia stata raggiunta la conciliazione tra le parti;

n) prevedere il dovere dell'avvocato di informare il cliente, prima dell'instaurazione del giudizio, della possibilità di avvalersi dell'istituto della conciliazione nonché di ricorrere agli organismi di conciliazione;

o) prevedere, a favore delle parti, forme di agevolazione di carattere fiscale, assicurando, al contempo, l'invarianza del gettito attraverso gli introiti derivanti al Ministero della giustizia, a decorrere dall'anno precedente l'introduzione della norma e successivamente con cadenza annuale, dal Fondo unico giustizia di cui

all'articolo 2 del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143;

p) prevedere, nei casi in cui il provvedimento che chiude il processo corrisponda interamente al contenuto dell'accordo proposto in sede di procedimento di conciliazione, che il giudice possa escludere la ripetizione delle spese sostenute dal vincitore che ha rifiutato l'accordo successivamente alla proposta dello stesso, condannandolo altresì, e nella stessa misura, al rimborso delle spese sostenute dal soccombente, salvo quanto previsto dagli articoli 92 e 96 del codice di procedura civile, e, inoltre, che possa condannare il vincitore al pagamento di un'ulteriore somma a titolo di contributo unificato ai sensi dell'articolo 9 (L) del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115;

q) prevedere che il procedimento di conciliazione non possa avere una durata eccedente i quattro mesi;

r) prevedere che il verbale di conciliazione abbia efficacia esecutiva per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e costituisca titolo per l'iscrizione di ipoteca giudiziale.

L'articolo 39, composto da tre commi, delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, uno o più decreti legislativi in materia di mediazione e di conciliazione in ambito civile e commerciale (**comma 1**).

La conciliazione è un procedimento che:

- trae origine dalla volontà delle parti;
- è gestito da un organo professionale indipendente (diverso dal giudice o dall'arbitro) in condizioni di imparzialità rispetto agli interessi in conflitto, ma privo di poteri decisori;
- ha lo scopo di dirimere una lite insorta tra le parti attraverso modalità che comunque ne favoriscono la composizione autonoma;
- tendenzialmente, si risolve in un atto conciliativo il cui processo verbale ha valore di titolo esecutivo.

Ai sensi del **comma 3**, nell'esercizio della suddetta delega, il Governo dovrà:

a) prevedere che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla giustizia;

b) prevedere che la mediazione sia svolta da organismi professionali e indipendenti, stabilmente destinati all'erogazione del servizio di conciliazione;

c) disciplinare la mediazione, nel rispetto della normativa comunitaria, anche attraverso l'estensione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5¹²³ e in ogni caso attraverso l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un Registro degli organismi di conciliazione, vigilati dal medesimo Ministero, fermo restando il diritto delle camere di commercio che hanno costituito organismi di conciliazione ai sensi dell'art. 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 580,¹²⁴ ad ottenere l'iscrizione di tali organismi nel medesimo registro;

Si ricorda che il suddetto decreto legislativo 5/2003 dedica il Titolo VI alla conciliazione stragiudiziale.

Ai sensi dell'art. 38, gli enti pubblici o privati, che diano garanzie di serietà ed efficienza, sono abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire un tentativo di conciliazione delle controversie nelle materie oggetto del decreto. Tali organismi debbono essere iscritti in un apposito registro tenuto presso il Ministero della giustizia. Il Ministro della giustizia determina i criteri e le modalità di iscrizione nel registro. Con lo stesso decreto sono disciplinate altresì la formazione dell'elenco e la sua revisione, l'iscrizione, la sospensione e la cancellazione degli iscritti. Le camere di commercio che hanno costituito organismi di conciliazione ai sensi dell'art. 2 della suddetta legge 580/1993, hanno diritto ad ottenere l'iscrizione di tali organismi nel registro. L'organismo di conciliazione, unitamente alla domanda di iscrizione nel registro, deposita presso il Ministero della giustizia il proprio regolamento di procedura e comunica successivamente le eventuali variazioni. Al regolamento debbono essere allegate le tabelle delle indennità spettanti agli organismi di conciliazione costituiti da enti privati, proposte per l'approvazione a norma dell'art. 39.

L'art. 39 prevede che tutti gli atti, documenti e provvedimenti relativi al procedimento di conciliazione sono esenti dall'imposta di bollo e da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura. Il verbale di conciliazione è esente dall'imposta di registro entro il limite di valore di venticinquemila euro. Con regolamento del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti l'ammontare minimo e massimo delle indennità spettanti agli organismi di conciliazione costituiti da enti pubblici e il criterio di calcolo, nonché i criteri per l'approvazione delle

¹²³ "Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della L. 3 ottobre 2001, n. 366".

¹²⁴ "Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura". L'art. 2 stabilisce, tra le altre cose, che le camere di commercio, singolarmente o in forma associata, possono promuovere la costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori ed utenti.

tabelle delle indennità proposte dagli organismi costituiti da enti privati. L'ammontare dell'indennità può essere rideterminato ogni tre anni in relazione alla variazione, accertata dall'Istituto nazionale di statistica, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi nel triennio precedente. Le tabelle delle indennità debbono essere allegate al regolamento di procedura.

L'art. 40 disciplina il procedimento di conciliazione. I regolamenti di procedura debbono prevedere la riservatezza del procedimento e modalità di nomina del conciliatore che ne garantiscano l'imparzialità e l'idoneità al corretto e sollecito espletamento dell'incarico. Se entrambe le parti lo richiedono, il procedimento di conciliazione, ove non sia raggiunto l'accordo, si conclude con una proposta del conciliatore rispetto alla quale ciascuna delle parti, se la conciliazione non ha luogo, indica la propria definitiva posizione ovvero le condizioni alle quali è disposta a conciliare. Di tali posizioni il conciliatore dà atto in apposito verbale di fallita conciliazione, del quale viene rilasciata copia alle parti che la richiedano. Il conciliatore dà altresì atto, con apposito verbale, della mancata adesione di una parte all'esperimento del tentativo di conciliazione. Le dichiarazioni rese dalle parti nel corso del procedimento non possono essere utilizzate nel giudizio promosso a seguito dell'insuccesso del tentativo di conciliazione, nè possono essere oggetto di prova testimoniale. Dal momento della comunicazione alle altre parti con mezzo idoneo a dimostrare l'avvenuta ricezione, l'istanza di conciliazione proposta agli organismi istituiti a norma dell'art. 38 produce sulla prescrizione i medesimi effetti della domanda giudiziale. La decadenza è impedita, ma se il tentativo fallisce la domanda giudiziale deve essere proposta entro il medesimo termine di decadenza decorrente dal deposito del verbale presso la segreteria dell'organismo di conciliazione. La mancata comparizione di una delle parti e le posizioni assunte dinanzi al conciliatore sono valutate dal giudice nell'eventuale successivo giudizio ai fini della decisione sulle spese processuali, anche ai sensi dell'art. 96 c.p.c.. Il giudice, valutando comparativamente le posizioni assunte dalle parti e il contenuto della sentenza che definisce il processo dinanzi a lui, può escludere, in tutto o in parte, la ripetizione delle spese sostenute dal vincitore che ha rifiutato la conciliazione, e può anche condannarlo, in tutto o in parte, al rimborso delle spese sostenute dal soccombente. Qualora il contratto ovvero lo statuto della società prevedano una clausola di conciliazione e il tentativo non risulti esperito, il giudice, su istanza della parte interessata proposta nella prima difesa, dispone la sospensione del procedimento pendente davanti a lui fissando un termine di durata compresa tra trenta e sessanta giorni per il deposito dell'istanza di conciliazione davanti ad un organismo di conciliazione ovvero quello indicato dal contratto o dallo statuto. Il processo può essere riassunto dalla parte interessata se l'istanza di conciliazione non è depositata nel termine fissato. Se il tentativo non riesce, all'atto di riassunzione è allegato il verbale. In ogni caso, la causa di sospensione si intende cessata, a norma dell'art. 297, primo comma, c.p.c., decorsi sei mesi dal provvedimento di sospensione. Nel verbale conclusivo del procedimento debbono essere indicati gli estremi dell'iscrizione dell'organismo di conciliazione nel registro di cui all'art. 38. Se la conciliazione riesce è redatto separato processo verbale, sottoscritto dalle parti e dal conciliatore. Il verbale, previo accertamento della regolarità formale, è omologato con decreto del presidente del tribunale nel cui circondario ha sede l'organismo di conciliazione, e costituisce titolo esecutivo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale.

- d) prevedere che i requisiti per l'iscrizione nel Registro e per la sua conservazione siano stabiliti con decreto del Ministro della giustizia;
- e) prevedere la possibilità per i consiglio degli ordini degli avvocati di istituire, presso i tribunali, organismi di conciliazione che, per il loro funzionamento, si avvalgono del personale stesso dei consigli;
- f) prevedere che gli organismi di conciliazione istituiti presso i tribunali siano iscritti di diritto nel Registro;
- g) prevedere, per le controversie in particolari materie, la facoltà di istituire organismi di conciliazione presso i consigli degli Ordini professionali;
- h) prevedere che gli organismi di conciliazione di cui alla lettera g) siano iscritti di diritto nel Registro;
- i) prevedere che gli organismi di conciliazione iscritti nel Registro possano svolgere il servizio di mediazione anche attraverso procedure telematiche;
- l) per le controversie in particolari materie, prevedere la facoltà del conciliatore di avvalersi di esperti, iscritti all'albo dei consulenti e dei periti presso i tribunali, i cui compensi sono previsti dai decreti legislativi attuativi della delega anche con riferimento a quelli stabiliti per le consulenze e per le perizie giudiziali;
- m) prevedere che le indennità spettanti ai conciliatori, da porre a carico delle parti, siano stabilite, anche con atto regolamentare, in misura maggiore per il caso in cui sia stata raggiunta la conciliazione tra le parti;
- n) prevedere il dovere dell'avvocato di informare il cliente prima dell'instaurazione del giudizio della possibilità di avvalersi dell'istituto della conciliazione, nonché di ricorrere agli organismi di conciliazione;
- o) prevedere, a favore delle parti, forme di agevolazione di carattere fiscale, assicurando, al contempo, l'invarianza del gettito attraverso gli introiti derivanti al Ministero della giustizia, a decorrere dall'anno precedente l'introduzione della norma e successivamente con cadenza annuale, dal Fondo unico giustizia di cui all'art. 2 del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143¹²⁵;
- p) prevedere, nei casi in cui il provvedimento che chiude il processo corrisponda interamente al contenuto dell'accordo proposto in sede di procedimento di conciliazione, che il giudice possa escludere la ripetizione delle spese sostenute dal vincitore che ha rifiutato l'accordo successivamente alla proposta dello stesso, condannandolo altresì, e nella stessa misura, al rimborso delle spese sostenute dal soccombente, salvo quanto previsto dagli artt. 92 e 96 c.p.c., e, inoltre, che possa condannare il vincitore al pagamento di un'ulteriore somma a titolo di contributo unificato ai sensi dell'art. 9 (L) del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 115;
- q) prevedere che il procedimento di conciliazione non possa avere una durata eccedente i quattro mesi;

¹²⁵ *"Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario"*.

r) prevedere che il verbale di conciliazione abbia efficacia esecutiva per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e costituisca titolo per l'iscrizione di ipoteca giudiziale.

Il **comma 2** prevede che i decreti delegati siano adottati su proposta del Ministro della giustizia e successivamente trasmessi al Parlamento, ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal comma 1 o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni.

Articolo 40

(Misure urgenti per il recupero di somme afferenti al bilancio della giustizia e per il contenimento e la razionalizzazione delle spese di giustizia)

1. All'articolo 36, secondo comma, del codice penale, le parole: «in uno o più giornali designati dal giudice» sono sostituite dalle seguenti: «nel sito *internet* del Ministero della giustizia. La durata della pubblicazione è stabilita dal giudice in misura non superiore a trenta giorni. In mancanza, la durata è di quindici giorni».

2. Al codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 535:
1) al comma 1, le parole: «relative ai reati cui la condanna si riferisce» sono soppresse;

2) il comma 2 è abrogato;

b) all'articolo 536, comma 1, le parole: «e designa il giornale o i giornali in cui deve essere inserita» sono soppresse.

3. Al comma 4 dell'articolo 171-ter della legge 22 aprile 1941, n.633, e successive modificazioni, la lettera b) è sostituita dalla seguente:

«b) la pubblicazione della sentenza ai sensi dell'articolo 36, secondo comma, del codice penale».

4. All'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n.231, le parole da: «in uno o più giornali indicati dal giudice» fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: «nel sito *internet* del Ministero della giustizia. La sentenza è altresì pubblicata mediante affissione nel comune ove l'ente ha sede principale. La durata della pubblicazione è stabilita dal giudice in misura non

superiore a trenta giorni. In mancanza, la durata è di quindici giorni».

5. Al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n.115, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 13 (L), dopo il comma 2 è inserito il seguente: «2-bis. Per i processi dinanzi alla Corte di cassazione, oltre al contributo unificato, è dovuto un importo pari all'imposta fissa di registrazione dei provvedimenti giudiziari»;

b) al comma 2 dell'articolo 52 (L), le parole: «di un quarto» sono sostituite dalle seguenti: «di un terzo»;

c) all'articolo 73 (R) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«2-bis. I provvedimenti della Corte di cassazione sono esenti dall'obbligo della registrazione. (L)»;

d) alla parte II, dopo il titolo XIV è aggiunto il seguente:

«TITOLO XIV-bis

REGISTRAZIONE DEGLI ATTI
GIUDIZIARI NEL PROCESSO
PENALE

Art. 73-bis (L). - (*Termini per la richiesta di registrazione*). - 1. La registrazione della sentenza di condanna al risarcimento del danno prodotto da fatti costituenti reato deve essere richiesta

entro cinque giorni dal passaggio in giudicato.

Art. 73-ter (L). - (*Procedura per la registrazione degli atti giudiziari*). - 1. La trasmissione della sentenza all'ufficio finanziario è curata dal funzionario addetto all'ufficio del giudice dell'esecuzione»;

e) all'articolo 205 (L) sono apportate le seguenti modificazioni:

1) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Recupero intero, forfettizzato e per quota»;

2) i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:

«1. Le spese del processo penale anticipate dall'erario sono recuperate nei confronti di ciascun condannato, senza vincolo di solidarietà, nella misura fissa stabilita con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n.400. L'ammontare degli importi può essere rideterminato ogni anno.

2. Il decreto di cui al comma 1 determina la misura del recupero con riferimento al grado di giudizio e al tipo di processo. Il giudice, in ragione della complessità delle indagini e degli atti compiuti, nella statuizione di condanna al pagamento delle spese processuali può disporre che gli importi siano aumentati sino al triplo. Sono recuperate per intero, oltre quelle previste dal comma 2-bis, le spese per la consulenza tecnica e per la perizia, le spese per la pubblicazione della sentenza penale di condanna e le spese per la demolizione di opere abusive e per la riduzione in pristino dei luoghi, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 32, comma 12, del decreto-legge 30 settembre 2003, n.269, convertito, con

modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n.326»;

3) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«2-quater. Gli importi di cui al comma 2-bis, nonché le spese per la consulenza tecnica e per la perizia, le spese per la pubblicazione della sentenza penale di condanna e le spese per la demolizione di opere abusive e per la riduzione in pristino dei luoghi, di cui al comma 2, sono recuperati nei confronti di ciascun condannato in misura corrispondente alla quota del debito da ciascuno dovuta in base al decreto di cui al comma 1, senza vincolo di solidarietà.

2-quinquies. Il contributo unificato e l'imposta di registro prenotati a debito per l'azione civile nel processo penale sono recuperati nei confronti di ciascun condannato al risarcimento del danno in misura corrispondente alla quota del debito da ciascuno dovuta, senza vincolo di solidarietà.

2-sexies. Gli oneri tributari relativi al sequestro conservativo di cui all'articolo 316 del codice di procedura penale sono recuperati nei confronti del condannato a carico del quale è stato disposto il sequestro conservativo»;

f) all'articolo 208 (R), il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Se non diversamente stabilito in modo espresso, ai fini delle norme che seguono e di quelle cui si rinvia, l'ufficio incaricato della gestione delle attività connesse alla riscossione è così individuato:

a) per il processo civile, amministrativo, contabile e tributario è quello presso il magistrato, diverso dalla Corte di cassazione, il cui provvedimento è passato in giudicato o presso il magistrato il cui provvedimento è divenuto definitivo;

b) per il processo penale è quello presso il giudice dell'esecuzione. (L)»;

g) alla parte VII, titolo II, la rubrica è sostituita dalla seguente: «Disposizioni generali per le spese nel processo amministrativo, contabile e tributario»;

h) all'articolo 212 (R) sono apportate le seguenti modificazioni:

1) al comma 1, le parole: «o, per le spese di mantenimento, cessata l'espiazione della pena in istituto» sono soppresse;

2) al comma 2, le parole: «o dalla cessazione dell'espiazione della pena in istituto» sono soppresse;

i) il capo VI-*bis* del titolo II della parte VII è sostituito dal seguente titolo:

«TITOLO II-*bis*

DISPOSIZIONI GENERALI PER SPESE DI MANTENIMENTO IN CARCERE, SPESE PROCESSUALI, PENE PECUNIARIE, SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE E SANZIONI PECUNIARIE PROCESSUALI NEL PROCESSO CIVILE E PENALE

Capo I

RISCOSSIONE MEDIANTE RUOLO

Art. 227-*bis* (L). - (*Quantificazione dell'importo dovuto*). - 1. La quantificazione dell'importo dovuto è effettuata secondo quanto disposto dall'articolo 211. Ad essa provvede l'ufficio ovvero, a decorrere dalla data di stipula della convenzione prevista dall'articolo 1, comma 367, della legge 24 dicembre 2007, n.244, e successive modificazioni, e per i crediti ivi indicati, la società Equitalia Giustizia Spa.

Art. 227-*ter* (L). - (*Riscossione mediante ruolo*). - 1. Entro un mese dalla data del

passaggio in giudicato della sentenza o dalla data in cui è divenuto definitivo il provvedimento da cui sorge l'obbligo o, per le spese di mantenimento, cessata l'espiazione in istituto, l'ufficio ovvero, a decorrere dalla data di stipula della convenzione prevista dall'articolo 1, comma 367, della legge 24 dicembre 2007, n.244, e successive modificazioni, e per i crediti ivi indicati, la società Equitalia Giustizia Spa procede all'iscrizione a ruolo. Art. 227-*quater* (L). - (*Norme applicabili*). - 1. Alle attività previste dal presente titolo si applicano gli articoli 214, 215, 216, 218, comma 2, e 220».

6. Fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 205 (L), comma 1, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n.115, come sostituito dal presente articolo, il recupero delle spese avviene secondo le norme anteriormente vigenti.

7. L'articolo 208, comma 1 (L), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n.115, come sostituito dal presente articolo, si applica ai procedimenti definiti dopo la data di entrata in vigore della presente legge.

8. All'articolo 1, comma 367, della legge 24 dicembre 2007, n.244, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'alinea, dopo le parole: «conseguenti ai provvedimenti passati in giudicato o divenuti definitivi a decorrere dal 1° gennaio 2008» sono inserite le seguenti: «o relative al mantenimento in carcere per condanne, per le quali sia cessata l'espiazione della pena in istituto a decorrere dalla stessa data»;

b) la lettera *a)* è sostituita dalla seguente: al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n.115, e successive modificazioni»;

«*a)* acquisizione dei dati anagrafici del debitore e quantificazione del credito, nella misura stabilita dal decreto del Ministro della giustizia adottato a norma dell'articolo 205 (L) del testo unico di cui
c) la lettera *b)* è sostituita dalla seguente: «*b)* iscrizione a ruolo del credito»;

d) la lettera *c)* è abrogata.

Le disposizioni contenute nell'**articolo 40**, che consta di otto commi, sono volte, anche secondo quanto evidenziato nella relazione illustrativa dell'A.C. 1441, a realizzare il contenimento delle spese di giustizia e la razionalizzazione delle procedure di riscossione di esse.

I **commi 1 e 3** intervengono in materia di modalità di pubblicazione delle sentenze di condanna nel processo penale, modificando l'art. 36, secondo comma, c.p. e, ai fini di coordinamento, l'art. 171-*ter* della legge 21 aprile 1941, n. 633 (c.d. legge sul diritto d'autore).

Secondo le nuove disposizioni, il giudice dispone la pubblicazione delle sentenze di condanna non più su uno o più giornali, bensì sul sito internet del Ministero della giustizia, per un periodo non superiore ai trenta giorni.

Con la stessa finalità, il **comma 4** modifica l'art. 18, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231¹²⁶, che prevede la pubblicazione della sentenza di condanna che abbia applicato una sanzione interdittiva nei confronti di uno degli enti che rientrano nel campo di applicazione del suddetto decreto legislativo 231/2001 (società e associazioni anche prive di personalità giuridica, enti forniti di personalità giuridica ad esclusione dello Stato, degli enti pubblici territoriali, degli altri enti pubblici non economici nonché degli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale).

Anche in questo caso, dunque, la sentenza sarà pubblicata non più su uno o più giornali, bensì sul sito internet del Ministero della giustizia, per un periodo non superiore ai trenta giorni (oltre che, come già avviene, pubblicata mediante affissione nel comune ove l'ente ha sede principale).

Il **comma 2** apporta alcune modifiche al codice di procedura penale, che si rendono necessarie ai fini del coordinamento con le nuove disposizioni introdotte col disegno di legge in esame.

In particolare:

¹²⁶ "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della L. 29 settembre 2000, n. 300".

- l'abrogazione del comma 1 dell'art. 535 c.p.p., è conseguente all'introduzione della nuova disciplina in materia di riscossione dei crediti erariali (vedi *infra*);
- l'abrogazione del comma 1 dell'art. 536 c.p.c., mira a coordinare le disposizioni del codice di procedura penale con gli interventi sulla pubblicazione delle sentenze di condanna sopra descritti.

Il **comma 5**, articolato nelle lettere da a) a i), disciplina gli interventi sul Testo unico delle disposizioni in materia di spese di giustizia (decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115).

In particolare, la **lettera a)** modifica l'art. 13, che indica gli importi del contributo unificato di iscrizione e ruolo, prevedendo che, per quanto riguarda i processi dinanzi alla Corte di cassazione, oltre al suddetto contributo, è anche dovuto un importo pari all'imposta fissa di registrazione dei provvedimenti giudiziari (v. *infra* lettera c).

La **lettera b)** modifica l'art. 52, comma 2, il quale prevede che se la prestazione dell'ausiliario del magistrato non è completata nel termine originariamente stabilito o entro quello prorogato per fatti sopravvenuti e non imputabili all'ausiliario stesso, per gli onorari a tempo non si tiene conto del periodo successivo alla scadenza del termine e gli altri onorari sono ridotti di un quarto.

La lettera in esame prevede che gli onorari debbano invece essere ridotti di un terzo.

Conseguentemente a quanto previsto dalla lettera a), la **lettera c)** modifica invece l'art. 73, recante la disciplina della sottoposizione degli atti giudiziari all'imposta di registro, prevedendo che i provvedimenti della Corte di cassazione siano esenti dall'obbligo della registrazione.

La **lettera d)**, inserisce dopo il Titolo XIV (Registrazione degli atti giudiziari nel processo civile e amministrativo) un nuovo Titolo XIV-*bis*, (Registrazione degli atti giudiziari nel processo penale) composto di due articoli in materia di termini e di procedura per la registrazione degli atti.

In particolare sono introdotti:

- l'art. 73-*bis*, che stabilisce che la registrazione della sentenza di condanna al risarcimento del danno prodotto da fatti costituenti reato deve essere chiesta entro cinque giorni dal passaggio in giudicato;

- l'art. 73-*ter*, che prevede che la trasmissione della sentenza all'ufficio finanziario sia effettuata dal funzionario addetto all'ufficio del giudice dell'esecuzione.

Le modifiche apportate dalla **lettera e)** attengono al cuore della disciplina del sistema di recupero delle spese di giustizia, di cui all'art. 205 del Testo unico.

La normativa attualmente vigente stabilisce che le spese del processo anticipate dall'erario sono recuperate normalmente per intero. Fanno eccezione i diritti e le indennità di trasferta spettanti all'ufficiale giudiziario nonché le spese

di spedizione per la notificazione degli atti a richiesta di ufficio, che sono, invece, recuperati in misura fissa.

In virtù del comma 2-*bis* del suddetto art. 205 sono altresì recuperate a misura fissa (stabilita in un decreto ministeriale adottato con diverse modalità):

- le spese relative alle prestazioni previste dall'art. 96 del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, ossia le prestazioni obbligatorie a fini di giustizia effettuate dai fornitori di reti pubbliche di comunicazioni a fronte di richieste di intercettazioni e di informazioni da parte delle competenti autorità giudiziarie

- le spese funzionali all'utilizzo delle prestazioni medesime.

A tale impianto normativo vengono apportate le seguenti modifiche.

(1) Tutte le spese processuali penali anticipate dall'erario sono recuperate nei confronti di ciascun condannato, senza vincolo di solidarietà, in misura fissa, stabilita con decreto del Ministro della giustizia, di concerto col Ministro dell'economia, con riferimento al grado di giudizio e al tipo di processo.

Il giudice, in ragione della complessità delle indagini e degli atti compiuti, nella statuizione di condanna al pagamento delle spese processuali può disporre che gli importi siano aumentati sino al triplo.

In deroga alla suddetta nuova regola generale, sono recuperate per intero:

- le spese per la consulenza tecnica e la perizia;

- le spese per la pubblicazione della sentenza penale di condanna,

- le spese per la demolizione di opere abusive e riduzione in pristino dei luoghi, fatto salvo quanto previsto dall'art. 32, comma 12, del decreto-legge 30 settembre 2003¹²⁷ (la disposizione richiamata ha previsto la costituzione, presso la Cassa di Risparmio di Roma, di un Fondo di rotazione, denominato Fondo per le demolizioni delle opere abusive, per la concessione ai comuni di anticipazioni, senza interessi, sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive anche disposti dall'autorità giudiziaria e per le spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse);

- le spese previste dal suddetto comma 2-*bis* (intercettazioni).

Alla luce delle modifiche previste, parrebbe determinarsi un difetto di coordinamento tra il nuovo comma 2 e il vigente comma 2-bis dell'art. 205. Il nuovo comma 2 prevede infatti che "sono recuperate per intero, oltre quelle previste dal comma 2-bis, le spese...". Tuttavia, come si è detto, il comma 2-bis afferma che le spese da esso stesso indicate sono invece recuperate a misura fissa.

(2) Alcune novità riguardano anche le modalità di riscossione di specifiche spese (nuovi commi da 2-*quater* a 2-*sexies* dell'art. 205 T.U.).

Al fine di evitare che residuino spese per le quali si debba procedere nei confronti di più debitori solidali, è infatti stabilito il ricorso alla riscossione *pro*

¹²⁷ "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

quota, per tutte le spese per le quali il nuovo comma 2 prevede il recupero per intero.

Attualmente il vincolo di solidarietà fa sì che anche il debitore solvibile sia tentato dal sottrarsi alla procedura esecutiva, in considerazione del fatto che è tenuto a pagare l'intero, dovendo poi agire in rivalsa e con risultati quanto mai incerti, nei confronti dei condebitori in solido.

Lo stesso è previsto per il recupero del contributo unificato e dell'imposta di registro prenotati a debito per l'azione civile nel processo penale.

Gli oneri tributari relativi al sequestro conservativo di cui all'art. 316 c.p.p. sono recuperati nei confronti del condannato a carico del quale è stato disposto il sequestro conservativo.

La **lettera f)** modifica l'art. 208, comma 1, del Testo unico, il quale attualmente prevede che, se non è diversamente stabilito in modo espresso, l'ufficio incaricato della gestione delle attività connesse alla riscossione è quello presso il magistrato, diverso dalla Corte di cassazione, il cui provvedimento è passato in giudicato o presso il magistrato il cui provvedimento è divenuto definitivo.

La lettera in esame prevede che la suddetta previsione rimanga in vigore per quanto riguarda il processo civile, amministrativo, contabile e finanziario.

Per quanto riguarda invece il processo penale, si prevede che l'ufficio incaricato della gestione delle attività connesse alla riscossione è quello presso il giudice dell'esecuzione.

La **lettera g)** modifica la rubrica del Titolo II della parte VII da "*Disposizioni generali per spese processuali, spese di mantenimento, pene pecuniarie, sanzioni amministrative pecuniarie e sanzioni pecuniarie processuali*" a "*Disposizioni generali per le spese nel processo amministrativo, contabile e tributario*".

In altri termini, il disegno di legge in esame prevede modalità di riscossione diversificate a seconda che le spese di giustizia siano maturate in processi amministrativi, contabili e tributari (Titolo II), ovvero in giudizi civili e penali (Titolo II-bis, relativamente al quale v. *infra* lettera i).

La **lettera h)** interviene sull'art. 212 del Testo unico, del quale l'art. 1, comma 372, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ha previsto l'abrogazione.

A sua volta il suddetto art. 1, comma 372, della legge 244/2007 è abrogato dall'art. 41, comma 1, lettera c), del disegno di legge in esame.

Si segnala, a tal proposito, che l'art. 1, comma 372, della legge 244/2007 prevede che l'abrogazione dell'art. 212 del Testo unico abbia effetto dalla stipula della convenzione con la quale il Ministero della giustizia, ai sensi del comma 367 del suddetto art. 1, affida a Equitalia Giustizia la gestione dei crediti del Ministero sulla base del Testo unico.

Non essendo prevista dalla legge alcuna forma di pubblicità della suddetta convenzione, non sembrerebbe esistere alcuna fonte formale dalla quale apprendere se gli artt. 211, 212 e 212 del Testo unico sono attualmente in vigore o meno.

Ai sensi dell'art. 212, passato in giudicato o divenuto definitivo il provvedimento da cui sorge l'obbligo o, per le spese di mantenimento, cessata l'espiazione della pena in istituto, l'ufficio notifica al debitore l'invito al pagamento dell'importo dovuto, con espressa avvertenza che si procederà ad iscrizione a ruolo, in caso di mancato pagamento entro i termini stabiliti.

Entro un mese dal passaggio in giudicato, o dalla definitività del provvedimento da cui sorge l'obbligo, o dalla cessazione dell'espiazione della pena in istituto, l'ufficio chiede la notifica, ai sensi dell'art. 137 e ss. c.p.c., dell'invito al pagamento cui era allegato il modello di pagamento.

La lettera h) in esame espunge dal suddetto art. 212 del Testo unico il riferimento alle spese di mantenimento in istituti di pena (che confluiscono nel nuovo Titolo II-*bis*, v. *infra* lettera i).

La **lettera i)** sostituisce il Capo VI-*bis* del Titolo II della Parte VII del Testo unico, aggiunto al Testo unico, unitamente agli articoli che lo compongono (articoli 227-*bis* e 227-*ter*), dall'art. 52 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112¹²⁸.

Queste le modifiche.

(1) Il Capo VI-*bis* ("*Riscossione mediante ruolo*") è sostituito da un Titolo II-*bis* ("*Disposizioni generali per spese di mantenimento in carcere, spese processuali, pene pecuniarie, sanzioni amministrative pecuniarie e sanzioni pecuniarie nel processo civile e penale*"), contenente un unico Capo I ("*Riscossione mediante ruolo*"), che a sua volta contiene tre articoli (227-*bis*, 227-*ter* e 227-*quater*).

(2) Come già accade attualmente, l'art. 227-*bis* è rubricato "*Quantificazione dell'importo dovuto*" e rinvia a quanto disposto dall'art. 211, che è rubricato anch'esso "*Quantificazione dell'importo dovuto*" ma che, a seguito delle modifiche introdotte dal disegno di legge in esame, sarebbe collocato nel Titolo relativo alla diversa materia delle spese nel processo amministrativo, contabile e tributario.

La novità principale è costituita dall'aggiunta di un secondo periodo, ai sensi del quale alla quantificazione provvede l'ufficio ovvero, dal momento della stipula della già ricordata convenzione di cui al suddetto art. 1, comma 367, della legge 244/2007, Equitalia Giustizia.

(3) All'art. 227-*ter* vengono inseriti il riferimento alle spese di mantenimento e quello al ruolo di Equitalia Giustizia. Vengono invece eliminati i commi 2 e 3, ai sensi dei quali: l'agente della riscossione dovrà notificare al debitore una comunicazione con l'intimazione a pagare l'importo dovuto nel termine di un mese e contestuale cartella di pagamento contenente l'intimazione ad adempiere entro 20 giorni, con l'avvertenza che in mancanza si procederà ad esecuzione

¹²⁸ "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*", convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

forzata (comma 2); se il ruolo è ripartito in più rate, l'intimazione ad adempiere contenuta nella cartella di pagamento produce effetti relativamente a tutte le rate (comma 3).

(4) Il nuovo art. 227-*quater* prevede che alla riscossione delle spese di mantenimento in carcere, delle spese processuali, delle pene pecuniarie, delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni pecuniarie processuali nel processo civile e penale di cui al nuovo Titolo II-*bis* si applichino gli artt. 214, 215, 216, 218, comma 2, e 220, in materia di riscossione delle spese nel processo amministrativo, contabile e tributario.

Parrebbe pertanto che, in virtù del mancato richiamo degli artt. 212 e 213, i due procedimenti siano simili, la differenza principale consistendo nella mancanza della fase dell'avviso bonario di pagamento per quanto concerne il processo civile e penale.

Il **comma 6** stabilisce che il recupero delle spese continuerà ad essere regolato dalle norme attualmente vigenti (e da loro eventuali modifiche?) fino all'emanazione del decreto con il quale il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia, individuerà la misura fissa per il recupero delle spese del processo penale anticipate dall'erario, ai sensi dell'art. 205 del Testo unico, come modificato dal disegno di legge in esame.

Il **comma 7** stabilisce che l'art. 208 del Testo unico, come modificato dal provvedimento in esame, si applicherà solo ai procedimenti definiti dopo la data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

Il **comma 8**, articolato nelle lettere da a) a d), apporta alcune modifiche al più volte ricordato art. 1, comma 367, della legge 244/2007, in materia di riscossione dei crediti erariali relativi al processo penale affidati ad Equitalia.

Si ricorda che la legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) all'articolo 1, commi 367-373, ha previsto che entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge (e dunque entro il 30 aprile 2008) il Ministero della giustizia provvedesse alla stipula di una o più convenzioni con una società interamente posseduta da Equitalia spa (ex Riscossione s.p.a.) per la gestione e la riscossione dei crediti derivanti da spese di giustizia previste dal D.P.R. n. 115/2002.

Con riferimento alle spese ed alle pene pecuniarie previste dal Testo unico, risultanti dai provvedimenti passati in giudicato o divenuti definitivi a decorrere dal 1° gennaio 2008, la citata Società stipulante dovrà provvedere alla gestione dei relativi crediti attraverso:

- l'acquisizione dei dati anagrafici del debitore e supporto all'attività di quantificazione del credito effettuata dall'ufficio competente;

- la notifica al debitore di un invito al pagamento entro un mese dal passaggio in giudicato o dalla definitività del provvedimento da cui sorge l'obbligo o dalla cessazione dell'espiazione della pena;
- l'iscrizione a ruolo del credito, scaduto inutilmente il termine per l'adempimento spontaneo.

Il comma in esame apporta modifiche alla disciplina della riscossione affidata ad Equitalia Giustizia, conseguenti all'introduzione della nuova disciplina - precedentemente descritta - della quantificazione del credito dell'erario per spese di giustizia (art 205 del Testo unico come modificato dal comma 5 dell'articolo in commento) e con l'abolizione dell'invito al pagamento nella procedura di riscossione. dell'adempimento spontaneo (art. 227-ter del Testo unico inserito dal decreto legge 112/2008).

In particolare, la **lettera a)** specifica che rientrano nella competenza di Equitalia Giustizia anche le spese relative al mantenimento in carcere per condanne per le quali sia cessata l'espiazione della pena in istituto a decorrere dal 1 gennaio 2008.

La **lettera b)** chiarisce che Equitalia Giustizia dovrà effettuare direttamente la quantificazione del credito e non limitarsi ad una mera attività di supporto in tal senso all'ufficio competente.

La **lettera c)** elimina dalle attività che Equitalia Giustizia dovrà compiere la notificazione al debitore di un invito al pagamento, chiarendo che essa dovrà invece procedere all'iscrizione a ruolo.

Conseguentemente, la **lettera d)** elimina la lettera c) del comma 367.

Articolo 41

(Abrogazioni e modificazioni di norme)

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge:
- a)* l'articolo 25 (L) del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, è abrogato;
- b)* al comma 1 dell'articolo 243 (R) del testo unico di cui al decreto del
- Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, le parole: «e le somme relative ai diritti di cui all'articolo 25» sono soppresse;
- c)* l'articolo 1, comma 372, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è abrogato.

L'**articolo 41** dispone l'abrogazione di alcune norme, resa necessaria dall'introduzione della nuova disciplina in materia di spese di giustizia.

In particolare:

- le **lettere a) e b)** dispongono rispettivamente l'abrogazione dell'art. 25 del Testo unico delle spese di giustizia, e del comma 1 dell'art. 243 del medesimo Testo unico, limitatamente al rinvio che esso fa al suddetto art. 25, in materia di quota forfetaria spettante all'ufficiale giudiziario.

L'abrogazione di tali disposizioni è conseguente alle modifiche introdotte dall'art. 40 del disegno di legge in esame all'art. 205 del citato Testo unico.

- La **lettera c)** dispone l'abrogazione dell'art. 1, comma 372, della legge 244/2007.

Come è già stato ricordato, il comma 372, dispone a sua volta l'abrogazione degli artt. 211, 212 e 213 del Testo unico delle spese di giustizia, relativi alla iscrizione a ruolo del credito, dalla data di stipula della convenzione con Equitalia Giustizia, di cui al comma 367 del medesimo articolo.

Articolo 42

(Rimedi giustiziali contro la pubblica amministrazione)

1. All'articolo 13, primo comma, alinea, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n.1199, dopo il secondo periodo è inserito il seguente: «Se ritiene che il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e, riferendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953,

n.87, nonché la notifica del provvedimento ai soggetti ivi indicati».

2. All'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n.1199, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma:
1) al primo periodo sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, conforme al parere del Consiglio di Stato»;

2) il secondo periodo è soppresso;

b) il secondo comma è abrogato.

L'**articolo 42**, che consta di due commi, detta disposizioni in materia di rimedi giustiziali contro la pubblica amministrazione, intervenendo in particolare sulla disciplina dei ricorsi straordinari al Capo dello Stato.

In primo luogo, il **comma 1** aggiunge un secondo comma all'art. 13 del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199¹²⁹, che definisce le modalità con le quali il Consiglio di Stato esprime il proprio parere sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica.

La novella prevede che il Consiglio di Stato (sezione o commissione speciale, alla quale il ricorso è assegnato), ove ritenga che il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e, riferendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il **comma 2** modifica l'art. 14 del citato D.P.R. 1199/1971, al fine di prevedere che il decreto del Presidente della Repubblica che decide il ricorso straordinario

¹²⁹ "Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi".

sia in ogni caso conforme al parere del Consiglio di Stato, escludendo la possibilità (riconosciuta dalla disciplina vigente) di pervenire ad una decisione difforme dal suddetto parere previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Articolo 43 *(Patrimonio dello Stato Spa)*

1. All'articolo 7, comma 10, del decreto-legge 15 aprile 2002, n.63, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n.112, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo periodo, dopo le parole: «iscrizione dei beni» sono inserite le seguenti: «e degli altri diritti costituiti a favore dello Stato»;

b) dopo il secondo periodo è inserito il seguente: «La pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che dispone il trasferimento dei crediti dello Stato e le modalità di realizzo dei medesimi produce gli effetti indicati dal primo comma dell'articolo 1264 del codice civile».

L'articolo novella le disposizioni contenute nell'articolo 7, comma 10, del decreto-legge n. 15 aprile 2002, 63, convertito con modificazioni dalla legge 5 giugno 2002, n. 112 in materia di trasferimento alla società Patrimonio S.p.A. dei diritti, pieni o parziali, sui beni immobili del patrimonio disponibile e indisponibile, del demanio e comunque dei beni rientranti nel conto del patrimonio dello Stato¹³⁰ e di ogni altro diritto costituito a favore dello Stato.

Secondo la relazione illustrativa, le disposizioni traggono origine dalla finalità di consentire il trasferimento e il collocamento sul mercato di *assets* pubblici inseriti nel conto generale del patrimonio dello Stato, con conseguenti riflessi positivi sui saldi e sulle disponibilità finanziarie dello Stato.

A tal fine, il **comma 1, lett. a)**, coordina le disposizioni di cui al primo e secondo periodo del sopra richiamato comma 10 dell'articolo 7, al fine di chiarire che la definizione delle modalità e dei valori di trasferimento e di iscrizione nel bilancio della società Patrimonio S.p.A., operata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, deve avvenire oltre che per i beni, anche con riferimento ai diritti costituiti a favore dello Stato.

Il **comma 1, lett. b)** introduce invece una disposizione volta a chiarire che con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che dispone il trasferimento dei crediti dello Stato e le modalità di

¹³⁰ Si ricorda che il conto del patrimonio dello Stato è stato introdotto dall'articolo 14 del D. Lgs. n. 279 del 1997, in attuazione delle deleghe al governo per la riforma del bilancio dello Stato, contenute nella legge n. 94 del 1997. Nell'ambito delle norme relative alla ristrutturazione del rendiconto del bilancio dello Stato, sono state infatti introdotte disposizioni volte a individuare i beni suscettibili di utilizzazione economica e a permettere una analisi economica della gestione patrimoniale.

realizzo dei medesimi, si producono nei confronti del debitore ceduto i medesimi effetti di cui all'articolo 1264 del c.c. ai sensi del quale la cessione ha effetto al momento dell'accettazione o della notifica della cessione del credito.

Articolo 44 (Società pubbliche)

1. All'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 12 è sostituito dai seguenti:

«12. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1, commi 459, 460, 461, 462 e 463, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero da eventuali disposizioni speciali, gli statuti delle società non quotate, direttamente o indirettamente controllate dallo Stato ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile, si adeguano alle seguenti disposizioni:

a) ridurre il numero massimo dei componenti degli organi di amministrazione a cinque se le disposizioni statutarie vigenti prevedono un numero massimo di componenti superiore a cinque, e a sette se le citate disposizioni statutarie prevedono un numero massimo di componenti superiore a sette. I compensi deliberati ai sensi dell'articolo 2389, primo comma, del codice civile sono ridotti, in sede di prima applicazione delle presenti disposizioni, del 25 per cento rispetto ai compensi precedentemente deliberati per ciascun componente dell'organo di amministrazione;

b) prevedere che al presidente possano essere attribuite deleghe operative con delibera dell'assemblea dei soci;

c) sopprimere la carica di vicepresidente eventualmente contemplata dagli statuti, ovvero prevedere che la carica stessa sia mantenuta esclusivamente quale modalità di individuazione del sostituto del presidente in caso di assenza o impedimento, senza dare titolo a compensi aggiuntivi;

d) prevedere che l'organo di amministrazione possa delegare proprie attribuzioni a un solo componente, al quale soltanto possono essere riconosciuti compensi ai sensi dell'articolo 2389, terzo comma, del codice civile;

e) prevedere, in deroga a quanto previsto dalla lettera d), la possibilità che l'organo di amministrazione conferisca deleghe per singoli atti anche ad altri membri dell'organo stesso, a condizione che non siano previsti compensi aggiuntivi;

f) prevedere che la funzione di controllo interno riferisca all'organo di amministrazione o, fermo restando quanto previsto dal comma 12-bis, a un apposito comitato eventualmente costituito all'interno dell'organo di amministrazione;

g) prevedere il divieto di corrispondere gettoni di presenza ai componenti degli organi sociali.

12-bis. Le società di cui al comma 12 provvedono a limitare ai casi strettamente necessari la costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta. Per il caso di loro costituzione, in deroga a quanto previsto dal comma 12, lettera d), può essere riconosciuta a ciascuno dei componenti di tali comitati una remunerazione complessivamente non superiore al 30 per cento del compenso deliberato per la carica di componente dell'organo amministrativo»;

b) al comma 27, le parole: «o indirettamente» sono soppresse;

c) dopo il comma 27 è inserito il seguente:

«27-bis. Per le amministrazioni dello Stato restano ferme le competenze del Ministero dell'economia e delle finanze già previste dalle disposizioni vigenti alla

data di entrata in vigore della presente legge. In caso di costituzione di società che producono servizi di interesse generale e di assunzione di partecipazioni in tali società, le relative partecipazioni sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze, che esercita i diritti dell'azionista di concerto con i Ministeri competenti per materia»;

d) dopo il comma 28 è inserito il seguente:

«28-bis. Per le amministrazioni dello Stato, l'autorizzazione di cui al comma 28 è data con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze»;

e) al comma 29, le parole: «Entro diciotto mesi» sono sostituite dalle seguenti: «Entro trentasei mesi» ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per le società

partecipate dallo Stato, restano ferme le disposizioni di legge in materia di alienazione di partecipazioni»;

f) dopo il comma 32 sono inseriti i seguenti:

«32-bis. Il comma 734 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si interpreta nel senso che non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, un progressivo peggioramento dei conti per ragioni riferibili a non necessitate scelte gestionali.

32-ter. Le disposizioni dei commi da 27 a 31 non si applicano per le partecipazioni in società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati».

L'**articolo 44** novella taluni commi dell'articolo 3 della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008) in materia di disciplina relativa agli organi societari, alla costituzione e alla partecipazione al capitale di società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato.

Il **comma 1, lett. a)**, sostituisce interamente il comma 12, articolo 3, della citata legge finanziaria per il 2008, in materia di riduzione, compensi e funzioni dei componenti degli organi societari delle società controllate da amministrazioni pubbliche statali.

In particolare - ferma restando la richiamata disciplina contenuta nella legge finanziaria per il 2007 in materia di riduzione dei membri dei consigli di amministrazione di Sviluppo Italia S.p.A. e della Sogin S.p.A. - si dispone che gli statuti delle società non quotate, direttamente o indirettamente controllate dallo Stato, debbano adeguarsi alle seguenti disposizioni:

- ridurre il numero massimo dei componenti degli organi di amministrazione a cinque ovvero a sette, se le disposizioni statutarie vigenti prevedono un numero massimo di componenti superiore, rispettivamente, a cinque o a sette. Si dispone, inoltre, che in sede di prima applicazione delle norme in commento i compensi deliberati ai sensi dell'articolo 2389, comma 1, del codice civile siano ridotti del 25 per cento rispetto ai compensi precedentemente deliberati per ciascun componente dell'organo di amministrazione;

Legge n. 244 del 2007**Art. 3, comma 12***Società pubbliche*

Testo vigente

12. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1, commi 459, 460, 461, 462 e 463, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, **le amministrazioni pubbliche statali che detengono, direttamente o indirettamente, il controllo di società, ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, numeri 1) e 2), del codice civile, promuovono entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nelle forme previste dalla vigente normativa, anche attraverso atti di indirizzo, iniziative volte a:**

a) ridurre il numero dei componenti degli organi societari a tre, se composti attualmente da più di cinque membri, e a cinque, se composti attualmente da più di sette membri;

Testo modificato

12. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1, commi 459, 460, 461, 462 e 463, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, **ovvero da eventuali disposizioni speciali, gli statuti delle società non quotate, direttamente o indirettamente controllate dallo Stato** ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile, **si adeguano alle seguenti disposizioni:**

a) ridurre il numero **massimo** dei componenti degli organi di **amministrazione a cinque se le disposizioni statutarie vigenti prevedono un numero massimo di componenti superiore a cinque, e a sette se le citate disposizioni statutarie prevedono un numero massimo di componenti superiore a sette. I compensi deliberati ai sensi dell'articolo 2389, primo comma, del codice civile sono ridotti, in sede di prima applicazione delle presenti disposizioni, del 25 per cento rispetto ai compensi precedentemente deliberati per ciascun componente dell'organo di amministrazione.**

La legislazione vigente prevede che le amministrazioni pubbliche statali, entro 90 giorni dal 1° gennaio 2008, pongano in essere iniziative atte a incidere sugli organi societari delle società da esse direttamente o indirettamente controllate. Per la definizione di queste ultime, la norma dell'attuale articolo 12 rinvia ai numeri 1) e 2), comma 1, dell'articolo 2359 del codice civile, in base al quale sono considerate società controllate le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria e le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria.

Le nuove disposizioni in esame, invece, non inserendo il sopra richiamato numero 2), comma 1, dell'articolo 2359 del codice civile, limitano l'applicabilità delle norme alle sole società controllate mediante maggioranza dei voti e non anche mediante voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria. Inoltre, il vigente comma 12, lett. a), prevede la riduzione a 3 ovvero a 5 membri dei componenti

degli organi societari (e non di amministrazione come nel testo in esame), se rispettivamente il numero degli stessi sia superiore a 5 ovvero a 7.

- prevedere che al presidente possano essere attribuite deleghe operative con delibera dell'assemblea dei soci (l'assemblea della Camera dei deputati ha ulteriormente modificato in tal senso la modifica già introdotta durante l'esame in sede referente presso le Commissioni permanenti I e V, che aveva sostituito l'originario divieto di attribuzione di deleghe operative al Presidente con la previsione di una delibera del consiglio di amministrazione).

Legge n. 244 del 2007

Art. 3, comma 12

Società pubbliche

Testo vigente

b) prevedere, **per i consigli di amministrazione o di gestione costituiti da tre componenti**, che al presidente **siano attribuite, senza alcun compenso aggiuntivo, anche le funzioni di amministratore delegato**;

Testo modificato

b) prevedere che al presidente possano essere attribuite deleghe operative **con delibera dell'assemblea dei soci**

La legislazione vigente prevede che, nel caso di organi societari formati da 3 membri, le funzioni di amministratore delegato - senza compensi aggiuntivi - siano attribuite al presidente.

- sopprimere la carica di vicepresidente, ove prevista a livello statutario, ovvero specificare che tale carica valga al fine eventuale dell'individuazione del sostituto del presidente - senza compensi aggiuntivi - in caso di sua assenza o impedimento (nuova lett. c), sostanzialmente identica a quella vigente);

Legge n. 244 del 2007**Art. 3, comma 12***Società pubbliche*

Testo vigente

c) sopprimere la carica di vicepresidente eventualmente contemplata dagli statuti, ovvero prevedere che la carica stessa sia mantenuta esclusivamente quale modalità di individuazione del sostituto del presidente in caso di assenza o di impedimento, senza titolo a compensi aggiuntivi;

Testo modificato

c) sopprimere la carica di vicepresidente eventualmente contemplata dagli statuti, ovvero prevedere che la carica stessa sia mantenuta esclusivamente quale modalità di individuazione del sostituto del presidente in caso di assenza o impedimento, senza **dare** titolo a compensi aggiuntivi;

- prevedere la delega esclusiva ad un solo componente delle attribuzioni dell'organo di amministrazione, con compensi riconosciuti secondo il già citato articolo 2389 del codice civile ovvero, in deroga a quest'ultima disposizione, acconsentire al conferimento di deleghe per singoli atti ad altri componenti, purché senza compensi aggiuntivi (nuove lett. *d*) ed *e*);
- prevedere che la funzione di controllo interno riferisca all'organo di amministrazione o, ferma restando la previsione normativa del successivo comma 12-bis, ad apposito comitato (nuova lett. *f*));
- porre il divieto di corrispondere gettoni di presenza ai componenti gli organi societari (nuova lett. *g*)). Analoga disposizione è prevista dall'attuale comma 12, lett. *d*).

Legge n. 244 del 2007**Art. 3, comma 12***Società pubbliche*

Testo vigente

d) eliminare la previsione di gettoni di presenza per i componenti degli organi societari, **ove esistenti, nonché limitare la costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta ai casi strettamente necessari.**

Testo modificato

g) prevedere il divieto di corrispondere gettoni di presenza ai componenti degli organi sociali.

12-bis. Le società di cui al comma 12 provvedono a limitare ai casi strettamente necessari la costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta ai casi strettamente necessari. Per il caso di loro costituzione, in deroga a quanto previsto dal comma 12, lettera *d*), può essere riconosciuta a ciascuno dei componenti di tali comitati una remunerazione complessivamente non superiore al 30 per

Legge n. 244 del 2007**Art. 3, comma 12***Società pubbliche*

Testo vigente

Testo modificato

cento del compenso deliberato per la carica di componente dell'organo amministrativo »;

Inoltre, il **comma 1, lett. a)** dell'articolo in esame aggiunge il nuovo comma 12-*bis* all'articolo 3 della legge finanziaria per il 2008, che prevede di limitare ai "casi strettamente necessari" la costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta da parte delle società controllate da amministrazioni pubbliche statali. In caso di costituzione di tali comitati, in deroga a quanto previsto dalla nuova disposizione contenuta nella lett. d) del comma 12, la remunerazione che può essere riconosciuta a ciascuno dei componenti non deve superare complessivamente il 30 per cento del compenso spettante alla carica di componente dell'organo amministrativo.

Il **comma 1, lett. b)**, modifica il comma 27, articolo 3, della legge finanziaria per il 2008, che attualmente dispone il divieto delle amministrazioni pubbliche di costituire società ovvero assumerne o mantenere, direttamente o indirettamente, partecipazioni anche di minoranza in esse, nel caso svolgano attività non strettamente necessarie alle proprie finalità istituzionali.

La norma, sopprimendo l'avverbio "indirettamente", limita il divieto esclusivamente alle società c.d. "di primo livello" (con partecipazioni dirette dello Stato) e non anche alle società partecipate indirettamente.

Per quanto attiene alla soppressione delle parole «o indirettamente», la relazione illustrativa specifica che essa è necessaria al fine di chiarire che il vincolo alla realizzazione degli scopi istituzionali dell'amministrazione pubblica è relativo alle finalità delle partecipate di primo livello.

Le **lett. c) e d) del comma 1** dell'articolo in esame aggiungono, rispettivamente, i commi 27-*bis* e 28-*bis* all'articolo 3, della legge finanziaria per il 2008, in materia di limiti in capo alle pubbliche amministrazioni - previsti dalla legislazione vigente per tutelare la concorrenza e il mercato - alla costituzione e alla partecipazione in società la cui attività non sia strettamente necessaria alle proprie finalità istituzionali.

Il **comma 27-*bis*** prevede che, per le amministrazioni dello Stato, restano ferme le competenze del Ministero dell'economia e delle finanze previste dalla legislazione vigente prima dell'entrata in vigore del provvedimento in esame. Pertanto, con riferimento a tali amministrazioni, in caso di costituzione di società che producono servizi di interesse generale e di assunzione di partecipazioni in tali società (la Camera dei deputati ha approvato un emendamento di mero

coordinamento testuale che rende più chiara la disposizione) le relative partecipazioni sono attribuite al Ministero dell'economia che esercita i diritti di azionista di concerto con i Ministeri competenti per materia.

Il **comma 28-bis** dispone, inoltre, che per le amministrazioni statali l'autorizzazione all'assunzione di nuove partecipazioni nelle predette società avvenga con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Si ricorda che la disposizione del comma 28, articolo 3, della legge finanziaria per il 2008 prevede che l'assunzione di nuove partecipazioni ed il mantenimento di quelle esistenti devono essere autorizzate dall'organo competente, con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al precedente comma 27.

La **lett. e), comma 1**, modifica il comma 29, articolo 3, della legge finanziaria per il 2008 estendendo a 36 mesi, in luogo degli attuali 18 mesi, il periodo entro il quale le amministrazioni pubbliche devono adempiere all'obbligo di cessione a terzi delle partecipazioni in società con attività non strettamente necessarie alle proprie finalità istituzionali. Per le società partecipate dallo Stato restano ferme le disposizioni in materia di alienazione di partecipazioni.

Infine, la **lett. f) del comma 1** dell'articolo in esame aggiunge i **commi 32-bis** e **32-ter** che prevedono, rispettivamente:

- un'interpretazione autentica della disposizione di cui al comma 734, articolo 1, della legge finanziaria per il 2007 – ove si prevede il divieto di nomina quale amministratore di enti, istituzioni, aziende pubbliche, società a totale o parziale capitale pubblico per chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi – volta a specificare il concetto di “perdita” quale “progressivo peggioramento dei conti”- registrato per tre esercizi consecutivi – per ragioni riferibili a scelte gestionali “non necessitate”;

Secondo quanto riportato nella relazione illustrativa al disegno di legge, la proposta relativa all'introduzione del comma 32-bis è volta a chiarire il concetto di perdita contenuto all'articolo 1, comma 734, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, al fine di limitare le perdite che gravano sul bilancio dello Stato, ponendo al centro della norma non il senso ragioneristico del concetto di perdita, ma l'aspetto dell'attività gestoria rispetto alla situazione di partenza. Infatti, se nel triennio le perdite risultassero progressivamente ridotte rispetto alla situazione iniziale, ancorché non del tutto eliminate, l'opera dell'amministratore andrebbe valutata positivamente. Per converso, meriterebbe un giudizio negativo l'amministratore che, avendo rilevato una società in forte utile, l'avesse portata, nel triennio, in una condizione di perdurante ma molto più esiguo utile. Per tali ragioni la norma distingue tra perdite effettivamente riferibili a

scelte gestionali, e pertanto imputabili all'amministratore, e perdite dovute invece alla struttura stessa, oggettivamente predeterminata, dei conti aziendali.

- la non applicazione della nuova disciplina di cui all'art. 3, commi da 27 a 31, della legge n. 244/07 alle società quotate nei mercati regolamentati.

Articolo 45

(Attuazione del federalismo)

1. Per lo studio delle problematiche connesse all'effettiva attuazione della riforma federalista, assicurando un contesto di stabilità e piena compatibilità finanziaria con gli impegni europei e internazionali assunti, è stanziata la somma di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 e di 1,2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010. Alla relativa copertura finanziaria si provvede, per gli anni 2008 e 2009, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2008-2010, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali»

della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2008, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della salute, e, a decorrere dall'anno 2010, a valere sulle risorse derivanti dall'attuazione dell'articolo 45, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Il **comma 1** dell'articolo in esame reca lo stanziamento di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 e di 1,2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010 per lo studio delle problematiche connesse all'effettiva attuazione della riforma federalista, al fine di garantire un contesto di stabilità e di piena compatibilità finanziaria con gli impegni europei e internazionali assunti.

Alla relativa copertura finanziaria si provvede:

- quanto a 3 milioni di euro per gli anni 2008 e 2009, a valere sul fondo speciale di parte corrente allo scopo utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al Ministero della salute;
- quanto a 1,2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, a valere sulle risorse derivanti dalla soppressione della Commissione tecnica per la finanza pubblica dall'attuazione, disposta dall'articolo 45, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112.

Il comma 3 dell'articolo 45 del decreto-legge n. 112/2008¹³¹, ha disposto la soppressione della Commissione tecnica per la finanza pubblica - istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze dalla legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 474, legge n. 296/2006), con compiti di analisi del processo di *spending review* e di riforma dei bilanci delle amministrazioni pubbliche - nonché la conseguente abrogazione di talune disposizioni relative all'espletamento della sua attività. Le risorse derivanti da tali abrogazioni, pari a 1,2 milioni di euro dal 2008, sono iscritte in un apposito fondo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il **comma 2** autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio

¹³¹ *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Articolo 46
(Clausola di salvaguardia)

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge nell'esercizio delle potestà loro attribuite dallo Statuto di autonomia.

Il presente articolo è stato aggiunto nel corso dell'esame presso l'Assemblea della Camera: si tratta della c.d. "clausola di salvaguardia", in una delle sue versioni, secondo cui le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella legge nell'esercizio delle potestà loro attribuite dallo Statuto di autonomia.

Ultimi dossier del Servizio Studi

38	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 999 "Conversione in legge del decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134, recante disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi"
39	Dossier	Materiali sui temi attuali di politica estera
40	Documentazione di base	La scuola italiana in alcune rilevazioni internazionali
41	Dossier	Sintesi e tematiche economiche e sociali estratte dal Rapporto annuale Istat e dalla Relazione annuale della Banca d'Italia per l'anno 2007
42	Dossier	La tassazione del reddito familiare
43	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1018 "Conversione in legge del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario"
44	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 339 "Nuove norme concernenti i veicoli di interesse storico e collezionistico"
45	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 1038 "Conversione in legge del decreto-legge 22 settembre 2008, n. 147, recante disposizioni urgenti per assicurare la partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia"
46	Schede di lettura	A.G. n. 22 "Norme modificative ed abrogative del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 125, del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, in materia valutaria e di controlli sul denaro contante in attuazione del regolamento (CE) n. 1889/2005"
47	Testo a fronte	Testi a fronte dei disegni di legge AA.SS. nn. <u>10</u> , 51, 136, 285, 483 e 800, in materia di consenso informato e di dichiarazioni di volontà anticipate nei trattamenti sanitari
48	Documentazione di base	Ruolo dell'OCSE/DAC nella cooperazione allo sviluppo
49	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1072 "Conversione in legge del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, recante misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".

Per gli utenti intranet del Senato è altresì disponibile il formato word seguendo il percorso "dossier di documentazione - Servizio Studi - Amarcord".