DDL per la riorganizzazione della PA: primo via libera dal Senato

5 Maggio 2015
L'Aula del Senato ha licenziato, in prima lettura, il disegno di legge del Governo recante "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (**DDL 1577/S** – Relatore il Sen. Giorgio Pagliari del Gruppo PD), con numerose modifiche al testo iniziale del Governo.

Il provvedimento, "**collegato**" alla manovra economica 2015, prevede una serie di **disposizioni di delega al Governo** nonché **disposizioni di diretta attuazione** volte a razionalizzare e semplificare l'organizzazione della pubblica amministrazione.

Tra le disposizioni di delega:

Carta della cittadinanza digitale – Art. 1
Delega da esercitarsi entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, per **modificare il Codice dell'amministrazione digitale** (D.Lgs 82/2005), al fine di **garantire ai cittadini e alle imprese**, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, **il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di lori interesse in modalità digitale**, nonché al fine di garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo l'accesso fisico agli uffici pubblici.
Tra i principi e i criteri direttivi vengono indicati, in particolare, i seguenti:
– **definizione del livello minimo di qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività** dei servizi on line delle amministrazioni pubbliche e previsione dei speciali regimi sanzionatori e premiali per le amministrazioni stesse;
– **semplificazione dei procedimenti amministrativi**, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio «innanzitutto digitale» (digital first), nonché l'organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione.

Conferenza dei Servizi – Art. 2
Delega da esercitasi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, nel rispetto di alcuni principi e criteri direttivi, attinenti tra l'altro:
– ridefinizione e **riduzione dei casi** in cui la convocazione della **conferenza di servizi è obbligatoria**;

– ridefinizione dei tipi di conferenza, anche al fine di introdurre modelli di **istruttoria pubblica** per garantire la partecipazione degli interessati al procedimento, limitatamente alle ipotesi di adozione di provvedimenti di interesse generale;
– **riduzione dei termini** per la convocazione, l'acquisizione degli atti di assenso e l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento;
– **disciplina della partecipazione** alla conferenza dei servizi finalizzata a garantire forme di coordinamento e di **rappresentanza unitaria delle amministrazioni interessate** e a prevedere la partecipazione di un unico rappresentante delle amministrazioni statali designato, per gli uffici periferici, dal dirigente dell'Ufficio territoriale dello Stato;
– disciplina del calcolo delle presenze e delle maggioranze **per rendere più celeri i lavori** della conferenza;
– previsione che si consideri **comunque acquisito l'assenso delle amministrazioni** – ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente – che non si siano espresse nelle forme di legge, entro il termine dei lavori della conferenza;
– **semplificazione dei lavori della conferenza**, anche prevedendone la convocazione e lo svolgimento con strumenti informatici e la possibilità di acquisire ed esaminare gli interessi coinvolti in modalità telematica asincrona;
– **differenziazione delle modalità di svolgimento dei lavori della conferenza**, secondo il principio di proporzionalità, prevedendo per i soli procedimenti complessi la convocazione di riunioni in presenza;
– **revisione dei meccanismi decisionali** con la previsione del principio della prevalenza delle posizioni espresse in sede di conferenza e precisazione dei poteri dell'amministrazione procedente, in particolare nei casi di mancata espressione degli atti di assenso o dissenso da parte delle amministrazioni competenti;
– previsione che le amministrazioni possano assumere **determinazioni in via di autotutela**, ai sensi degli artt. 21-quinquies e 21-novies della L 241/1990 – revoca del provvedimento o annullamento di ufficio – **solo se abbiano partecipato alla conferenza di servizi ovvero si siano espresse nei termini;**
– assicurare la **certezza dei tempi della conferenza**, ovvero la necessità che qualsiasi tipo di conferenza di servizi debba avere una durata certa, anche con l'imposizione a tutti i partecipanti di un onere di chiarezza e inequivocità delle conclusioni espresse;
– definizione, nel rispetto dei principi di ragionevolezza, economicità e leale collaborazione, di meccanismi e termini per la valutazione tecnica e per la necessaria composizione degli interessi pubblici – nei casi di partecipazione al procedimento delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità – in modo **da pervenire in ogni caso alla conclusione del procedimento**

entro i termini previsti;
– **coordinamento delle disposizioni di carattere generale** di cui agli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies della L. 241/1990 con la normativa di settore sullo svolgimento della conferenza di servizi, nonché con le disposizioni in materia di silenzio assenso tra amministrazioni statali, di cui all'art. 17-bis di nuova introduzione;
– definizione di **limiti e termini tassativi** per le richieste di integrazioni documentali o chiarimenti, prevedendo inoltre che oltre il termine tali richieste non possano essere evase né in alcun modo essere prese in considerazione ai fini della definizione del provvedimento finale

Segnalazione certificata di inizio attività – Art. 4
Delega, da esercitasi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, per la **precisa individuazione dei procedimenti oggetto di SCIA e di silenzio assenso**, ai sensi rispettivamente degli artt. 19 e 20 della Legge 241/1990, **nonché dei procedimenti per i quali sia necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali**, in base alla legislazione vigente, sia sufficiente una **comunicazione preventiva**, sulla base dei principi del diritto dell'Unione Europea.
La delega comprende, altresì, la **disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa**, compresa la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica, nonché la determinazione degli strumenti per documentare o attestare la produzione degli effetti prodotti dai predetti atti.

Semplificazione disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza – Art. 6
Delega da esercitasi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, nel rispetto di alcuni principi e criteri direttivi, attinenti tra l'altro:
– **precisazione dell'ambito di applicazione degli obblighi** in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche;
– **riduzione e concentrazione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche**, ferme restando le previsioni in materia di verifica, controllo e sanzioni.

Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato – Art. 7
Delega da esercitasi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, nel rispetto di alcuni principi e criteri direttiviattinenti tra l'altro:
– riduzione degli uffici e del personale destinati ad attività strumentali e correlativo **rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni** ai cittadini e **alle**

imprese;
– **riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente e del territorio** – ed in questo ambito, riorganizzazione delle funzioni del Corpo forestale dello Stato, con loro "eventuale assorbimento" nelle funzioni delle altre forze di polizia (ferma restando "la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente e del territorio e la salvaguardia delle professionalità esistenti");
– **riordino o soppressione** degli uffici e organismi per i quali risultino disfunzioni organizzative o finanziarie o duplicazioni, anche in esito alla ricognizione di cui all'art. 17 del DL 90/2014.
Altri criteri concernono esclusivamente l'amministrazione centrale dello Stato, ed in particolare, il **rafforzamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri**.

Partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche – Art. 13
Delega da esercitasi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, nel rispetto di alcuni principi e criteri direttivi, attinenti tra l'altro:
– **ridefinizione delle regole, delle condizioni e soprattutto dei limiti per la costituzione di società** o per **l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie** da parte di amministrazioni pubbliche;
– definizione di un preciso regime che regoli le **responsabilità** degli amministratori, nonché dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate;
– la definizione della **composizione e dei criteri di nomina degli organi di controllo societario** al fine di garantire l'autonomia rispetto agli enti proprietari;
– la **pubblicità e l'accessibilità dei dati economico-patrimoniali**.

Servizi pubblici locali di interesse economico generale – Art. 14
Delega da esercitasi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, nel rispetto di alcuni principi e criteri direttivi, attinenti tra l'altro:
– riconoscimento, quale funzione fondamentale dei Comuni e delle Città metropolitane, **dell'individuazione delle attività di interesse generale** il cui svolgimento è necessario al soddisfacimento dei bisogni degli appartenenti alle comunità locali in condizioni di piena accessibilità (fisica ed economica), continuità e non discriminazione, ai migliori livelli di qualità e sicurezza anche al fine di garantire omogeneità dello sviluppo e coesione sociale;
– **abrogazione dei regimi di esclusiva**, comunque denominati, **non conformi alle norme generali sulla concorrenza;**
– individuazione della **disciplina generale** dell'organizzazione e della gestione dei servizi;
– individuazione, in tutti i casi in cui non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato, delle modalità di gestione del servizio pubblico e di conferimento della gestione nel rispetto dei principi dell'ordinamento europeo, ivi compresi quelli

in materia di auto-produzione, **e dei principi generali relativi ai contratti pubblici** e, in particolare, dei principi di autonomia organizzativa, economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità.

Riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di Commercio – Art. 8

Delega da esercitasi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, nel rispetto di alcuni principi e criteri direttivi, attinenti tra l'altro:

– **determinazione del diritto annuale a carico delle imprese,** tenuto conto delle disposizioni di cui all'articolo 28 del Dl 90/2014, convertito dalla legge 114/2014;

– **ridefinizione delle circoscrizioni territoriali**, con riduzione del numero dalle attuali 105 a non più di 60 mediante accorpamento sulla base di una soglia dimensionale minima di 80.000 imprese;

– ridefinizione dei **compiti e delle funzioni**;

– riordino delle competenze relative alla tenuta e valorizzazione del **registro delle imprese;**

– **riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte** e riordino della relativa disciplina, compresa quella sui criteri di elezione, in modo da assicurare **un'adeguata consultazione delle imprese**, e sul limite ai mandati.

Prevista, altresì, la delega al Governo per la modifica e **l'abrogazione di disposizioni di legge,** entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011, che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione.

Procedura per l'esercizio delle deleghe

Sono previste specifiche disposizioni procedurali sull'esercizio delle deleghe, con cui si prevede, tra l'altro, che gli schemi di decreti legislativi siano adottati su proposta del Ministro delegato per la Semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con i Ministri interessati, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, e successivamente **trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti.** Inoltre, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, **il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive.**

E', inoltre, prevista una **proceduta rinforzata** per l'adozione dei decreti di cui agli artt. 1, 2, 4, 6, 13 e 14 (sopra citati). Al riguardo, viene previsto che il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmetta nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni, e con le eventuali modificazioni, corredate dai necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le

Commissioni competenti per materia potranno esprimersi entro il termine di dieci giorni. Decorso tale termine, i decreti potranno comunque essere adottati.

Tra le misure di diretta applicazione:

Silenzio assenso – Art. 3

Viene novellata la L 241/90 introducendo, con l'art. 17-bis, il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche. La disposizione ha ad oggetto l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche, per **l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche.** Viene, in particolare, previsto che in caso di mancato accordo tra le amministrazioni coinvolte nei procedimenti, il Presidente del Consiglio dei ministri decide sulle modifiche da apportare (allo schema di provvedimento su cui è richiesto l'assenso, concerto o nulla osta), previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Apposita disciplina viene prevista per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini.

Autotutela amministrativa – Art. 5

Vengono novellati gli articoli 19, 21-quinquies e 21-nonies della L 241/1990, delimitando la possibilità per l'amministrazione competente di intervenire in via di autotutela. In particolare, viene previsto che l'amministrazione competente, in caso di **accertata carenza dei requisiti e presupposti per l'esercizio dell'attività imprenditoriale**, oggetto della segnalazione di cui all'art. 19, adotta – nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della stessa – provvedimenti motivati di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Qualora, invece, sia possibile conformare l'attività intrapresa alla normativa vigente, l'amministrazione, con atto motivato, invita il privato a provvedere, disponendo la sospensione dell'attività intrapresa e prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure stesse, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata. Viene, altresì, previsto che l'amministrazione, decorsi i termini, possa comunque adottare i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti in presenza delle condizioni di cui all'art. 21-nonies.

Con altra norma viene limitata la possibilità di revoca dei provvedimenti per mutamento della situazione di fatto (21-quinquies), ai soli casi di mutamento non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o di nuova valutazione dell'interesse originario, con l'esclusione in tale caso dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.

Con riferimento all'art. 21-nonies **sull'annullamento d'ufficio del**

provvedimento amministrativo illegittimo, viene chiarito che lo stesso deve avvenire in un tempo non superiore a 18 mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.
Viene, infine, previsto che i provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di **false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci** per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 445/2000.
Viene, infine, **abrogato l'articolo 1, comma 136 della legge 311/2004,** in base al quale può sempre essere disposto l'annullamento di ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi, anche se l'esecuzione degli stessi sia ancora in corso; in tali casi l'annullamento se incide su rapporti contrattuali o convenzionali con privati gli stessi devono essere tenuti indenni dall'eventuale pregiudizio patrimoniale.

Nel corso dell'esame è stato **soppresso l'art. 8** del provvedimento recante le diverse nozioni di "amministrazioni pubbliche", riferite non solo al presente provvedimento ma a tutte le disposizioni normative vigenti.

Il disegno di legge – che nel corso dell'esame ha assunto il nuovo titolo di "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" – passa ora alla seconda lettura della Camera dei Deputati.

Si veda precedente **del 3 settembre 2014**.