

La nuova riforma programmata della legge 241/1990 e le principali novità

Michele Buratin, Funzionario Università degli Studi di Bologna

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

Di seguito vengono trattati i punti principali del disegno di legge richiamato, in relazione alla riforma programmata della legge n. 241/1990.

- Principi e tempi del procedimento (articolo 5, comma 1, lettera a), numero 1)

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

Nella legge n. 241 viene ad esempio inserito il principio di imparzialità, che ovviamente si aggiunge ai criteri di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza. Quindi anche ai privati preposti all'esercizio dell'attività amministrativa vengono estesi non solo i principi, ma anche i "criteri".

- Tempi di conclusione del procedimento

L'art. 5 stabilisce che il procedimento si deve concludere con un provvedimento espresso entro trenta giorni e che solo in particolari casi, mediante regolamenti (da adottarsi mediante DPCM), è possibile stabilire un termine diverso, ma non superiore a centottanta giorni. Quanto stabilito si applica alle amministrazioni statali e agli enti pubblici statali, ma non ai procedimenti di verifica o autorizzativi concernenti i beni culturali e paesaggistici.

In merito alla sospensione dei termini di conclusione del procedimento, per l'acquisizione di certificati relativi a stati, fatti o qualità, può essere disposta per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni. Decorso i termini senza che sia concluso il procedimento, il ricorso è legittimato (purché avanzato entro un anno dalla scadenza) avverso il silenzio dell'amministrazione inadempiente anche in assenza di diffida ad adempiere.

La mancata emanazione del provvedimento nei termini costituisce anche elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale.

- Responsabilità della Pubblica Amministrazione (articolo 5, comma 1, lettera c))

L'art. 5, comma 1, lettera c) introduce nella legge 7 agosto 1990, n. 241 l'articolo 2-bis, concernente il principio del risarcimento. E' rivolto a tutelare il privato sancendo il principio del risarcimento da parte delle pubbliche amministrazioni del danno ingiusto, cagionato dall'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento. Quindi il mancato rispetto dei termini apre la via alla tutela risarcitoria ed espone l'amministrazione a responsabilità per omissione.

Il disegno di legge oltre a prevedere la responsabilità della pubblica amministrazione, tratta anche la tutela processuale. Risultano di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di risarcimento del danno ingiusto da ritardo. Il termine di prescrizione previsto dal disegno di legge è di cinque anni per l'azione di risarcimento del danno.

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

Tempi procedurali ed interventi di soggetti diversi dall'amministrazione procedente (articolo 6)

L'art. 6 modifica l'art. 16 della legge n. 241, concernente la materia di "attività consultiva". Con l'art. 6 il termine di quarantacinque giorni che le pubbliche amministrazioni hanno a disposizione per rendere i pareri obbligatori, è ridotto a venti giorni dalla richiesta.

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

Infine l'art. 6 introduce nell'art. 16 della legge n. 241 il comma 6 bis, il quale precisa che le competenze consultive del Consiglio superiore dei lavori pubblici (di cui al dlgs. n. 163/2006) si esercitano in deroga alle disposizioni di cui sopra.

Dichiarazione di inizio attività e silenzio assenso (articolo 7)

In relazione alla dichiarazione di inizio attività l'art. 7, comma 3, del disegno di legge prevede ora che la dichiarazione di inizio attività possa accompagnarsi all'inizio dell'attività in contemporanea (senza attendere i trenta giorni attualmente previsti), qualora la dichiarazione abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi o di prestazioni di servizi.

In relazione al silenzio assenso, l'art. 7, comma 2, del disegno di legge, in relazione all'art. 20 della legge n. 241, che consiste in una qualificazione formale dell'inerzia della Pubblica Amministrazione quale accoglimento dell'istanza del privato, specifica ora che, decorso il termine senza che l'autorità amministrativa si sia espressa, analogamente alla dichiarazione di inizio attività, non sia applicabile ai procedimenti amministrativi relativi alla cittadinanza.

Ambito di applicazione della legge n. 241 (articolo 8, comma 1, lettera b)

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

L'art. 8, comma 1, lettera b) del disegno di legge dispone che alcune disposizioni si applichino direttamente a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese regioni ed enti locali, queste sono indicate dall'art. 8, comma 2, lettera b) e si tratta di:

1 conseguenza del ritardo nella conclusione del procedimento, ossia risarcimento del danno ed indennizzo per mancata conclusione del procedimento nei termini (art. 2-bis);

2 accordi integrativi e sostitutivi (art. 11);

3 accordi tra pubbliche amministrazioni (art. 15);

4 tutela del diritto di accesso (art. 5, 5 bis e 6);

5 efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo (le disposizioni di cui al capo IV bis).

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

Deleghe e delegificazioni

Oltre a parlare di delegificazione e di semplificazione in relazione alla gestione amministrativa e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari (di I categoria), è interessante rilevare che viene assicurata la tracciabilità dei flussi finanziari relativi all'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari e del Fondo per le aree sotto utilizzate (art. 11), attraverso decreti ministeriali, così come previsto dall'art. 10.

Altre disposizioni recano invece delegazione legislativa al Governo, come per esempio la prestazione di servizi a valenza socio-sanitaria da parte delle farmacie, per i segretari comunali di comuni con meno di 5.000 abitanti, per il riordino del sistema di formazione dei dipendenti pubblici, per la revisione del codice dell'amministrazione digitale.

Nel disegno di legge n. A.S. n. 1082 viene richiamato anche il "piano industriale della Pubblica Amministrazione"; in questa sede pare opportuno richiamarlo anche in considerazione del fatto che viene trattata la materia della trasparenza e della tempestività nei procedimenti amministrativi e nell'erogazione dei servizi pubblici.

Piano industriale per la Pubblica Amministrazione (Articoli 13-26)

Il capo IV è dedicato al "Piano industriale della Pubblica Amministrazione", in particolare:

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

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

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

- Riordino e razionalizzazione delle funzioni amministrative

In particolare i comuni e le province, in attuazione al trancio della sussidiarietà orizzontale, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge devono individuare i servizi la cui erogazione è affidata a privati, anche a livello territoriale più ampio dell'ente locale, potendo avvalersi di accordi di programma, consorzi ed altre forme associative di erogazione dei servizi. Inoltre i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti gestiscono i servizi pubblici locali in forma associata in modo che la popolazione complessiva sia almeno pari a 20.000 abitanti. L'art. 17 (nella parte relativa alla mobilità delle funzioni amministrative) prevede che le pubbliche amministrazioni individuino, tra le proprie funzioni, quelle che possono essere esercitate, temporaneamente ed in modo più efficace o più economico, da altri soggetti, pubblici o privati.

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

Da ultimo l'art. 19 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti al riordino del CNIPA, centro nazionale per l'informatica della pubblica amministrazione, FORMEZ, centro nazionale di formazione studi, SSPA, scuola superiore della pubblica amministrazione.

- Semplificazione e riduzione degli oneri burocratici;

L'art. 15 introduce nel decreto legislativo n. 1565 un articolo 6 bis, "Misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazione". Vi è quindi una previsione che autorizza le pubbliche amministrazioni (incluse scuole e università, aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, quindi tutti gli enti menzionati nell'art. del dlgs. n. 165) nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato, ad acquistare sul mercato, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, i servizi prodotti originariamente al proprio interno, nell'intento di conseguire economie di gestione e di adottare le necessarie misure di personale e di dotazione organica (sono esplicitamente previsti il congelamento dei posti e la temporanea riduzione dei fondi della contrattazione).

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

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

L'art. 14, comma 2, prevede l'obbligo di assegnare l'incarico secondo i principi del merito e della trasparenza, rendendo conto, nella motivazione dell'atto di conferimento, della valutazione effettuata in relazione al tipo di prestazione richiesta e alla misura del compenso attribuito.

L'art. 18 dispone che le pubbliche amministrazioni perseguano la diffusione delle buone prassi (good practice), procedendo, innanzi tutto, alla individuazione degli uffici che provvedono con maggiore tempestività ed efficacia alla adozione di provvedimenti o alla erogazione di servizi, che assicurino il contenimento dei costi di erogazione delle prestazioni, che offrano servizi in modo tale da ridurre significativamente il contenzioso. Che assicurino il livello più elevato di soddisfacimento degli utenti, adottando quindi le opportune misure per diffondere le buone prassi tra gli uffici.

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

Inoltre, specifiche previsioni di tutela degli utenti del servizio postale sono recate dall'art. 12.

- Diffusione delle nuove tecnologie nel settore pubblico.

L'art. 22 riconosce l'effetto di pubblicità legale agli atti e provvedimenti amministrativi pubblicati da parte delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti obbligati nei propri siti informatici, disponendo anche la perdita di effetto di pubblicità legale per le pubblicazioni effettuate in forma cartacea a decorrere dal 1 gennaio 2011.

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

L'art. 24 reca disposizioni relative all'uso del VOIP (voce tramite protocollo internet), realizzato e gestito dal CNIPA nel contesto del Sistema pubblico di connettività (SPC). L'utilizzo del sistema VOIP rende possibile effettuare una conversazione telefonica sfruttando una connessione internet, o altra rete dedicata, permettendo un collegamento telefonico senza costi aggiuntivi rispetto alla connessione dati, con risparmi sulle chiamate e minori costi infrastrutturali.

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

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

Chiarezza dei testi normativi (articolo 3)

L'art. 3 fa espresso riferimento a principi generali per la chiarezza dei testi normativi.