

## FOCUS

***Legge 18 giugno 2009, n. 69  
“Disposizioni per lo sviluppo  
economico, la semplificazione,  
la competitività, nonché in materia  
di processo civile”***

25

7 luglio 2009

*Direzione Segreteria dell'Assemblea Regionale  
Adriana Garabello*

*Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale  
Aurelia Jannelli*

*a cura di Gelsomina Agricola e Alberto Crosio*

*Realizzazione grafica:  
Simonetta Morreale*

## **INDICE**

<b>CHIAREZZA E SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA .....</b>	<b>9</b>
<i>Chiarezza dei testi normativa (articolo 3) .....</i>	<i>9</i>
<i>Semplificazione della legislazione (articolo 4) .....</i>	<i>11</i>
<i>Modifiche alla disciplina dei regolamenti - Testi unici compilativi (articolo 5).....</i>	<i>12</i>
<b>FONDI STRUTTURALI (ARTICOLO 14).....</b>	<b>13</b>
<b>INNOVAZIONE.....</b>	<b>13</b>
<i>Banda Larga (articolo 1) .....</i>	<i>13</i>
<b>PIANO INDUSTRIALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE .....</b>	<b>13</b>
<i>Trasparenza sulle retribuzioni (articolo 21) .....</i>	<i>13</i>
<i>Gestione delle risorse umane (articolo 22) .....</i>	<i>14</i>
<i>Buone prassi (articolo 23) .....</i>	<i>15</i>
<i>Riduzione documentazione cartacea (articoli 32 e 33 ) .....</i>	<i>15</i>
<i>Digitalizzazione p.a. (articoli 34, 35 e 36).....</i>	<i>19</i>
<b>PRIVATIZZAZIONI.....</b>	<b>21</b>
<i>Società pubbliche (articolo 71).....</i>	<i>21</i>
<b>PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO.....</b>	<b>22</b>
<i>Premessa.....</i>	<i>22</i>
<i>Principi e tempi del procedimento (articolo 7) .....</i>	<i>23</i>
<i>Le modifiche all'articolo 1 della legge 241/1990 (commi 1 e 1-ter).....</i>	<i>23</i>
<i>Il principio di imparzialità .....</i>	<i>23</i>

<i>Le modifiche all'articolo 2 della legge 241/1990</i> .....	24
I nuovi termini di conclusione del procedimento amministrativo.....	25
La decorrenza dei nuovi termini del procedimento.....	27
La sospensione dei termini di conclusione del procedimento.....	27
L'inosservanza dei termini quale elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale .....	28
 <i>L'introduzione dell'articolo 2-bis nella legge 241/1990: le conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento....</i>	30
La natura della responsabilità amministrativa per danno da ritardo o da omessa emanazione .....	32
La tutela processuale finalizzata al risarcimento del danno ingiusto da ritardo .....	33
La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di risarcimento del danno ingiusto da ritardo .....	33
 <b><i>Tempi procedurali e interventi di soggetti diversi dall'amministrazione procedente (articolo 8)</i></b> .....	34
<i>Le modifiche all'articolo 16 della legge n. 241/1990</i> .....	34
<i>Le modifiche all'articolo 25, comma 4, della legge n. 241/1990.....</i>	35
 <b><i>Conferenza di servizi, Dia e Silenzio assenso (articolo 9)</i></b> .....	36
<i>Le modifiche all'articolo 14-ter della legge 241/1990: la cd. tutela     procedimentale nell'ambito della conferenza di servizi.....</i>	36
<i>Le modifiche agli articoli 19 e 20 della legge n. 241/1990: ampliamento     delle ipotesi di ricorso alla dia ed esperibilità del ricorso giurisdizionale     avverso gli atti di silenzio assenso .....</i>	37

<i>Il nuovo ambito di applicazione della Legge n. 69/2009 (articolo 10)</i> .....	39
<i>Le modifiche all'articolo 22 della legge n. 241/1990</i> .....	39
<i>Le modifiche all'articolo 29 della legge n. 241/1990</i> .....	39
Tabella comparata del testo della legge n. 241/1990 prima e dopo le modifiche .....	41

## Premessa

Il 26 maggio 2009 il Senato della Repubblica ha definitivamente approvato la legge 18 giugno 2009, n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile" collegata alla Finanziaria 2009.

La legge si pone pertanto non come un intervento normativo di natura isolata, ma come una ulteriore tappa della manovra finanziaria 2009 che trova una sua articolazione attraverso una serie di provvedimenti collegati rispetto ai quali l'approvazione è già intervenuta per:

- **la legge 6 agosto 2008, n. 133** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"<sup>1</sup>;
- **la legge 28 gennaio 2009, n. 2** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale"<sup>2</sup>;
- **la legge 4 marzo 2009, n. 15** "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti"<sup>3</sup>;
- **la legge 5 maggio 2009, n. 42** "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"<sup>4</sup>.

La semplice lettura del titolo ("*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*") della legge denota il persistere e il consolidarsi di quell'intimo **rapporto tra semplificazione e competitività** che aveva improntato di sé il decreto legge 112/08 convertito dalla legge 133/08 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la **semplificazione, la competitività**, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

---

<sup>1</sup>[http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2009/20\\_focus\\_finanziaria\\_2009.pdf](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2009/20_focus_finanziaria_2009.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2009/21\\_anticrisi.pdf](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2009/21_anticrisi.pdf)

<sup>3</sup>[http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2009/22\\_legge\\_brunetta.pdf](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2009/22_legge_brunetta.pdf)

<sup>4</sup>[http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2009/23\\_federalismo\\_fiscale.pdf](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2009/23_federalismo_fiscale.pdf)

La legge 69/08 interviene su una pluralità di materie, come risulta dalla semplice lettura dei capi, ovvero delle singole partizioni di tale intervento normativo :

CAPO I	INNOVAZIONE
CAPO II	SEMPLIFICAZIONI
CAPO III	PIANO INDUSTRIALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
CAPO IV	GIUSTIZIA
CAPO V	PRIVATIZZAZIONI
CAPO VI	CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA

**In particolare il Capo I (Innovazione)**, denunciando l'assenza di un pieno equilibrio nella distribuzione delle disposizioni della legge all'interno delle sue partizioni, si compone di un unico articolo in materia di banda larga (art.1).

All'interno del **Capo II (Semplificazioni)** sono rinvenibili:

- disposizioni in materia di **chiarezza e semplificazione** normativa:

**art.3** (Chiarezza dei testi normativi)

**art.4** (Semplificazione della legislazione)

**art.5** (Modifica della disciplina dei regolamenti. Testi unici compilativi)

- disposizioni di modifica alla legge 241/1990:

**art.7** (Certezza dei tempi di conclusione del procedimento);

**art.8** (Certezza dei tempi in caso di attività consultiva e valutazioni tecniche);

**art.9** (Conferenza di servizi e silenzio assenso);

**art.10** (Tutela degli interessati nei procedimenti amministrativi di competenza delle regioni e degli enti locali)

- disposizioni in **materia ambientale e turistica**:

**art.12** (Delega al governo per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi in materia ambientale)

**art.18** (Progetti di eccellenza per il rilancio della competitività turistica italiana)

- disposizioni in materia di **trasparenza dei flussi finanziari alimentati dai fondi comunitari**:

**art.14** (Disposizioni in materia di trasparenza dei flussi finanziari dei fondi strutturali comunitari e del fondo per le aree sottoutilizzate)

All'interno del **Capo III (Piano industriale della pubblica amministrazione)** sono rinvenibili:

- disposizioni in materia di **personale, riorganizzazione, buone prassi e contenimento della spesa della p.a.**:

**art.21** (Trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale);

- art.22** ( Spese di funzionamento e disposizioni in materia di gestione delle risorse umane)
- art.23** (Diffusione delle buone prassi nelle pubbliche amministrazioni e tempi per l'adozione dei provvedimenti o per l'erogazione dei servizi al pubblico);
- art.24** (Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, del Centro di formazione studi e della Scuola superiore della pubblica amministrazione);
- art.27** ( Modifica alla legge 27 settembre 2007, n.165, recante delega in materia di riordino degli enti di ricerca);
- art.30** (Tutela non giurisdizionale dell'utente di servizi pubblici );
- art.32** (Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea)

- disposizioni in materia di codice dell'amministrazione digitale:

- art.33** (Delega al Governo per la modifica del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82);
- art.34** (Servizi informatici per le relazioni tra pubbliche amministrazioni e utenti );
- art.35** (Diffusione delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni);
- art.36** (Voip e Sistema pubblico di connettività);
- art.37** (Carta nazionale dei servizi)

Il **Capo IV (Giustizia)**, oltre ad alcune disposizioni che incidono sull'attività della Corte dei Conti e dell'Avvocatura dello Stato, contiene la delega al governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo e una serie di modifiche dirette del codice di procedura civile<sup>5</sup>.

All'interno del **Capo V (Privatizzazioni)** sono rinvenibili disposizioni in materia di società pubbliche:

- **Art. 71** (Società pubbliche)

Il presente Focus, partendo dall'analisi dell'articolato ha scorporato i singoli articoli al fine di cercare di fornire un quadro generale degli argomenti trattati,

---

<sup>5</sup> Siamo di fronte ad un intervento normativo avente per oggetto:

- il tema della digitalizzazione e del processo telematico;
- il procedimento sommario di cognizione, la testimonianza scritta;
- nuove misure coercitive per l'esecuzione degli obblighi sanciti dalle sentenze;
- il calendario del processo;
- l'introduzione di sanzioni pecuniarie più efficaci a carico della parte che, con il proprio comportamento, ha determinato un allungamento dei tempi di durata del processo;
- l'introduzione di un filtro per i ricorsi in Cassazione per concentrare l'attività di tale organo giurisdizionale solo sulle questioni nuove e di maggiore rilievo;
- la mediazione civile, il governo viene delegato a introdurre un'alternativa facoltativa per le parti al processo con l'introduzione della possibilità di risolvere la controversia davanti a un organismo di conciliazione in modo più rapido ed economicamente più conveniente rispetto al giudizio ordinario;
- il governo viene delegato ad adottare misure per semplificare i procedimenti civili, che attualmente sono in numero superiore alla trentina, riconducendo la maggior parte di essi a uno dei tre modelli di riferimento disciplinati dal codice;
- la pubblicazione on line delle sentenze che, su disposizione del giudice possono essere pubblicate sui giornali o in alternativa sul sito internet del ministero della giustizia.

**avendo maggiore riguardo** alle disposizioni che rivestono maggiore interesse per la Regione.

La rilevanza regionale dei singoli articoli della legge 69/09 che ne ha ispirato la selezione per il relativo commento si dispone su una duplice prospettiva:

- esistono disposizioni al cui rispetto le **amministrazioni regionali sono tenute direttamente**, in quanto il legislatore nazionale ha individuato un'attività che deve essere svolta dalle singole Regioni (ad es. l'art.21 "Trasparenza sulle retribuzioni", o l'art.22 "Gestione delle risorse umane"), o comunque ha imposto il rispetto di una determinata normativa da parte di tali enti (ad es. l'art.14 "Disposizioni in materia di trasparenza dei flussi finanziari dei fondi strutturali comunitari e del fondo per le aree sottoutilizzate");

- esiste poi un secondo gruppo di disposizioni che ha come diretto interlocutore il legislatore regionale **condizionandone l'esercizio della sua potestà legislativa** in quanto:

- conformemente a quanto previsto dall'art.10, una serie di disposizioni<sup>6</sup> della legge 241/90 vengono ricondotte **ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117**, secondo comma, lettera m), della Costituzione, ovvero all'interno della potestà esclusiva del legislatore nazionale, in modo tale che il legislatore regionale potrà introdurre unicamente livelli ulteriori di tutela rispetto a quelli imposti dalla fonte nazionale, fatta salva la possibilità in alcune materie espressamente individuate, di introdurre deroghe a seguito di accordi perfezionati in sede di Conferenza Unificata<sup>7</sup>.
- la lett. f) del comma 1 dell'art.71 introduce una interessante disposizione interpretativa del comma 734 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), che **integra un principio fondamentale per il coordinamento della finanza pubblica al cui rispetto il legislatore regionale deve attenersi nell'esercizio della sua potestà legislativa di natura concorrente**.

E' infine contenuta una clausola di salvaguardia (art.72) che consente alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge nell'esercizio delle potestà loro attribuite dallo statuto di autonomia.

Si entra qui si seguito nel merito del testo.

---

<sup>6</sup> Il comma 2 bis dell'art.29 della legge 29/09 introdotto dall'art.10 della legge 69/09 recita infatti: "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."

<sup>7</sup> Il comma 2 ter dell'art.29 della legge 29/09 introdotto dall'art.10 della legge 69/09 recita infatti: "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."



## CHIAREZZA E SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

La chiarezza e la semplificazione normativa è oggetto di 3 distinti articoli:

- **art.3** (Chiarezza dei testi normativi)
- **art.4** (Semplificazione della legislazione)
- **art.5** (Modifica della disciplina dei regolamenti. Testi unici compilativi)

### Chiarezza dei testi normativa (articolo 3)

L'**art.3** della legge 69/09 nella sua formulazione definitiva<sup>8</sup> introduce, all'interno del capo III (Potestà normativa del Governo) della legge 23 agosto 1988, n.400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), un nuovo articolo 13 bis (Chiarezza dei testi normativi), il cui comma 1 prevede che il Governo nell'ambito delle proprie competenze provveda a 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 ;
- ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, di rango secondario, o in circolari emanate dalla pubblica amministrazione, *contestualmente indichi, in forma integrale o 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.*

Il successivo comma 2 dell'art.13 bis della legge 400/88 prevede che tali disposizioni in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono **principi generali per la produzione normativa** non derogabili, modificabili o abrogabili se non in modo esplicito.

---

<sup>8</sup> La formulazione originaria dell'art.3 del disegno di legge A.S. n. 1082 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile" era la seguente:

"1. Ogni norma che sia diretta a chiara comprensione, il testo ovvero la sostituire, modificare o abrogare norme materia alla quale le disposizioni fanno vigenti ovvero a stabilire deroghe indica riferimento o il principio, contenuto nelle espressamente le norme sostituite, norme cui si rinvia, che esse intendono modificate, abrogate o derogate. richiamare.

2. Ogni rinvio ad altre norme 3. Le disposizioni del presente contenuto in disposizioni legislative, articolo costituiscono principi generali nonché in regolamenti, decreti o circolari per la chiarezza dei testi normativi e non emanati dalla pubblica amministrazione, possono essere derogate, modificate o deve contestualmente indicare, in forma abrogate se non in modo esplicito. 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."

Si segnala, che per la prima volta nel nostro ordinamento, due principi attinenti alla tecnica legislativa vengono inseriti direttamente all'interno di *una fonte primaria a carattere generale*<sup>9</sup>

Ci troviamo di fronte ad una estensione a tutto l'ordinamento (anche se il destinatario di tali disposizioni è diventato nella formulazione finale della disposizione il governo) di principi già introdotti da una fonte primaria in ambito tributario, i commi 3 e 4 dell'art.2 (Chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie) della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) infatti avevano già stabilito che:

“3. 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.

4. Le disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato”.

**L'articolo dispone, poi, che le nuove disposizioni in materia di chiarezza dei testi normativi, che diventano principi generali per la produzione normativa non potranno essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito.**

Il legislatore con questa formulazione tenta di sottrarre i nuovi principi introdotti al loro destino di formulazioni ottative, o di meri auspici liberamente derogabili da una qualsiasi fonte successiva equiordinata, che troverebbe nella sua stessa forza giuridica la legittimazione per potersi discostare da tali principi generali.

Non risulta però del tutto chiaro se al rispetto di tali principi si debba attenere soltanto il governo (conformemente a quanto previsto testualmente dall'ultima formulazione della disposizione), o anche il legislatore nazionale o regionale (come sarebbe più logico in base al contenuto della disposizione e alla sua formulazione originaria poi modificata in sede di lavori parlamentari).

---

<sup>9</sup> 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.

### Semplificazione della legislazione<sup>10</sup> (articolo 4)

Tale disposizione interviene sulla delega legislativa cosiddetta “taglia leggi”, di cui all’art.14 della legge 246/05, un meccanismo volto alla individuazione di tutte le norme antecedenti al 1° gennaio 1970 tuttora vigenti, considerando abrogate tutte le disposizioni non incluse nei decreti legislativi ivi previsti, stabilendo:

- una proroga di un anno del termine a partire dal quale *le disposizioni legislative statali antecedenti al 1° gennaio 1970* non incluse nei decreti legislativi di cui all’art.14 della legge 246/05 saranno da considerarsi abrogate (il nuovo termine diventa quello di 5 anni dall’entrata in vigore della legge 28 novembre 2005, n. 246);
- una ulteriore delega al governo per l’emanazione di uno o più decreti legislativi recanti *l’abrogazione espressa*, trascorsi 5 anni dall’entrata in vigore della legge

---

<sup>10</sup> Si ricorda che la semplificazione nasce nel nostro ordinamento come semplificazione amministrativa. L’articolo 20 della legge delega 59/97 (prima Bassanini) prevedeva una legge annuale di semplificazione, che individuasse annualmente i procedimenti amministrativi da semplificare, soprattutto attraverso regolamenti di delegificazione.

Si voleva predisporre uno strumento legislativo permanente che, in via strutturale, rispondesse al problema della eccessiva burocratizzazione della pubblica amministrazione.

Lo snellimento dei procedimenti amministrativi era perseguito per mezzo della delegificazione, che sostituiva la disciplina legislativa in vigore con altra, approntata e modificabile mediante l’esercizio della potestà regolamentare.

Il legislatore italiano ha cominciato ben presto ad usare il termine “semplificazione” in un’accezione più ampia.

**Oltre all’individuazione dei procedimenti amministrativi da semplificare, le leggi annuali di semplificazione hanno progressivamente concentrato la loro attenzione sul riordino, sul riassetto del sistema normativo, al fine di coordinare le disposizioni normative vigenti.**

**Si è quindi passati da un concetto di semplificazione prevalentemente amministrativa ad altro di semplificazione di plessi normativi perseguita attraverso:**

- la riduzione del numero di regole (soprattutto, poste da fonti di rango primario);
- il consolidamento e riassetto (mediante la codificazione) delle regole;
- una maggiore attenzione alla qualità della regolamentazione (anche mercé un nuovo strumento, l’analisi di impatto della regolamentazione, introdotto dall’articolo 5 della legge n. 50 del 1999).

I problemi interpretativi derivanti dall’applicazione dei testi unici misti contenenti disposizioni di fonte, sia primaria che secondaria, ne determinano l’abbandono con la legge 23 luglio 2003, n. 229, recante Norme in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione (legge di semplificazione per il 2001) :

il codice di settore diventa il nuovo strumento su cui si concentrerà la futura attività di riassetto normativo. Sono stati quindi approvati :

“Codice in materia di protezione dei dati personali” (decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196); “Codice delle comunicazioni elettroniche” (decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259); “Codice dei beni culturali e del paesaggio” (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42); “Codice della proprietà industriale” (decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30); “Codice dell’amministrazione digitale” (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 196); “Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE” (decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171); “Codice del consumo” (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206); “Codice delle assicurazioni private” (decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209); “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna” (decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198); “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE” (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

La successiva legge di semplificazione, l. 28 novembre 2005, n. 246, “Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005” ha introdotto la c.d. ‘norma taglia leggi’, con cui il legislatore ha voluto introdurre uno sfolgimento complessivo delle norme ritenute obsolete, mediante l’attribuzione all’esecutivo del compito di individuare (con decreto legislativo) tutte le norme di cui si ritenga necessaria la permanenza in vigore.

- 28 novembre 2005, n. 246, *delle disposizioni legislative statali abrogate tacitamente o implicitamente o comunque prive di effettivo contenuto normativo anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970;*
- una riconferma del fatto”, che le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della legge 5 giugno 2003 n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3) nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni regionali .

### Modifiche alla disciplina dei regolamenti - Testi unici compilativi (articolo 5)

L'articolo in commento introduce:

- l'obbligo di assunzione del parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia che si aggiunge a quello già previsto del Consiglio di Stato per l'emanazione dei regolamenti di delegificazione;
- la previsione dell'emanazione di periodici regolamenti governativi che provvedano al riordino delle *disposizioni regolamentari vigenti*, individuando contestualmente *quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e abrogando espressamente le disposizioni prive di contenuto normativo* ( con una estensione speculare a livello di normazione secondaria della semplificazione normativa introdotta a livello legislativo dal meccanismo del taglia-leggi di cui all'art.14 della legge 246/05).
- la previsione della emanazione di testi unici compilativi all'interno dei quali il Governo provvederà a raccogliere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei nel rispetto dei seguenti criteri:
  - individuazione delle disposizioni abrogate anche implicitamente;
  - coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa;
  - ricognizione delle disposizioni non inserite nel testo unico che restano comunque in vigore.

Lo schema di ciascun testo unico viene deliberato dal Consiglio dei ministri valutato il parere di un Consiglio di Stato e emanato con decreto del Presidente della Repubblica.

Si segnala che il Consiglio di Stato a cui viene affidato il parere sullo schema di testo unico è lo stesso organo a cui può essere affidata dal Governo la redazione di tali schemi.

## FONDI STRUTTURALI (ARTICOLO 14)

**L'art.14** (Disposizioni in materia di trasparenza dei flussi finanziari dei fondi strutturali comunitari e del fondo per le aree sottoutilizzate) introduce disposizioni per garantire una 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'individuazione delle procedure per garantire la tracciabilità dell'utilizzo di tali risorse da parte dei soggetti beneficiari delle agevolazioni, è affidata all'emanazione di un decreto del Ministro dell'economia di concerto con i Ministri interessati.

E' espressamente previsto che le Regioni si attengano a quanto sarà previsto all'interno di tale decreto.

## INNOVAZIONE

### Banda Larga (articolo 1)

**L'art.1** prevede:

- un programma del Governo 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;
- un finanziamento di 800 milioni di euro per il periodo 2007-2013 per la realizzazione di tali interventi attingendo alle risorse del FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate) e garantendo una destinazione del 85% di tali risorse alle Regioni del Mezzogiorno;
- la possibilità per la realizzazione di tali interventi di utilizzare gli strumenti della finanza di progetto;
- l'individuazione del quorum delle delibere condominiali<sup>11</sup> relative ai lavori di ammodernamento necessari al passaggio delle reti in fibra ottica.

## PIANO INDUSTRIALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE<sup>12</sup>

### Trasparenza sulle retribuzioni (articolo 21)

**L'art. 21** stabilisce ulteriori regole sulla trasparenza delle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale.

In particolare pone a carico delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001<sup>13</sup> e quindi anche a carico delle Regioni, l'obbligo di

---

<sup>11</sup> Con applicazione del comma 3 dell'art. 1136 (Costituzione dell'assemblea e validità delle deliberazioni) del codice civile che recita: "Se l'assemblea non può deliberare per mancanza di numero, l'assemblea di seconda convocazione delibera in un giorno successivo a quello della prima e, in ogni caso, non oltre dieci giorni dalla medesima; la deliberazione è valida se riporta un numero di voti che rappresenti il terzo dei partecipanti al condominio e almeno un terzo del valore dell'edificio."

<sup>12</sup> Si veda anche la voce "procedimento amministrativo".

<sup>13</sup> Il comma 2 dell'art.1 del d.lgs.165/01 recita:

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.

Il comma 2 dello stesso articolo introduce l'obbligo per la singola amministrazione o società, che conferisca nel medesimo anno allo stesso soggetto incarichi che superino il limite massimo previsto, di fornire non solo adeguata motivazione<sup>14</sup> nell'atto di conferimento dei requisiti di professionalità e di esperienza del soggetto destinatario dell'incarico, ma di indicare anche l'ammontare del compenso attribuito.

### Gestione delle risorse umane (articolo 22)

**L'art. 22** (introducendo un nuovo articolo 6-bis nel D.Lgs. 165/2001 interviene in materia razionalizzazione delle spese per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e di riorganizzazione di tali enti in relazione ai processi di esternalizzazione riferiti alla fornitura di servizi.

In particolare viene previsto che *“Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del d.lgs. 165/01<sup>15</sup>, 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.*

Il comma 2 dell'art. 22 prevede che le amministrazioni interessate e quindi anche le Regioni provvedano relativamente alla spesa per il personale e alle dotazioni organiche, al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi per la contrattazione.

**Agli organi di controllo interno delle Regioni viene attribuito il compito di vigilare sull'applicazione delle disposizioni di cui all'art.22, identificando i risparmi derivanti dall'adozione dei provvedimenti in materia di organizzazione e personale anche ai fini della valutazione del personale con incarico dirigenziale.**

Si segnala che l'art. 29 della legge finanziaria 2002<sup>16</sup> aveva già previsto che le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato erano autorizzati, anche in deroga alle vigenti disposizioni, a:

---

“2. 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 .

<sup>14</sup> Onere già previsto dal comma 52 bis dell'art.3 della legge 24-12-2007 n. 244 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”.

<sup>15</sup> Vedi nota n.33.

<sup>16</sup> Legge 28 dicembre 2001, n. 448 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002).

a) acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione;

b) costituire, nel rispetto delle condizioni di economicità di cui alla lettera a), soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi, svolti in precedenza;

c) attribuire a soggetti di diritto privato già esistenti, attraverso gara pubblica, ovvero con adesione alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e dell'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, lo svolgimento dei servizi di cui alla lettera b).

Si ricorda altresì che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 17 del 2004, aveva 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 in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 117, terzo comma Cost.).

### Buone prassi (articolo 23)

**L'art. 23** - nel disciplinare buone prassi nelle pubbliche amministrazioni e tempi per l'adozione dei provvedimenti o per l'erogazione dei servizi al pubblico - prevede che in sede di Conferenza Unificata vengano 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.

Viene stabilito che a decorrere dal 1° gennaio 2009 ogni amministrazione pubblica al fine di aumentare la trasparenza dei suoi rapporti con gli utenti, determini 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.

### Riduzione documentazione cartacea (articoli 32 e 33)

La legge interviene sulla materia con due disposizioni.

**L'art. 32**, relativo all'eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea, introduce disposizioni finalizzate all'eliminazione degli sprechi collegati al mantenimento delle pubblicazioni legali in forma cartacea.

Viene previsto che 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, attribuendo contestualmente a un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'individuazione dei 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.

**L'art.33** delega il governo, entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge 69/08 ad adottare su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione,

di concerto con i ministri interessati, uno o più decreti legislativi di modifica del codice dell'amministrazione digitale<sup>17</sup> di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82 sulla base dei seguenti principi:

---

<sup>17</sup> Il Codice dell'Amministrazione Digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82, entrato in vigore a partire dal primo gennaio 2006, è proteso ad assicurare la massima garanzia del diritto d'accesso alle informazioni e ai servizi pubblici on line per tutti i cittadini, introducendo contestualmente il dovere per tutte le Pubbliche Amministrazioni di digitalizzare il proprio operato, sia per venire incontro alle esigenze e alle aspettative dei cittadini, sia per obiettivi di efficienza e razionalizzazione interna e di diminuzione dei costi organizzativi.

Le **quattro principali missioni** alle quali cerca di assolvere la scrittura del Codice sono :

1. introdurre nuovi diritti per i cittadini e le imprese, definendo il quadro giuridico che ne garantisce l'effettivo godimento;
2. indicare nuovi strumenti e consolidare la loro validità giuridica;
3. porre le basi per la costruzione di un federalismo efficiente;
4. disegnare una PA più efficace ed efficiente, e quindi meno costosa.

#### **I nuovi diritti :**

- diritto all'uso delle tecnologie, in alternativa agli sportelli fisici, per tutti i rapporti con le PA (art. 3); Diritto all'uso delle tecnologie (art. 3);
- diritto all'accesso e all'invio di documenti digitali (art. 4);
- diritto ad effettuare i pagamenti on line (art. 5);
- diritto a ricevere le comunicazioni pubbliche via e-mail, tramite la Posta Elettronica Certificata (art. 6);
- diritto alla qualità del servizio e alla misura della soddisfazione, con conseguente obbligo della verifica periodica delle qualità dei servizi e del grado di soddisfazione da parte delle PA (art. 7);
- diritto alla partecipazione digitale (art. 8);
- diritto al reperimento di tutti i moduli, formulari e documentinecessari per le pratiche, validi e aggiornati in rete, entro il 2008 (art. 58).

#### **Gli strumenti per garantire il rispetto dei nuovi diritti:**

- posta elettronica certificata, ossia lo strumento che equipara le e-mail alle raccomandate con ricevute di ritorno (art. 6 e 51);
- firma digitale, lo strumento che permette di identificare con sicurezza chi firma e la sua volontà di farlo – Il documento informatico sottoscritto con firma digitale o con altro tipo di firma elettronica qualificata ha l'efficacia prevista dall'art.2702 del Codice Civile (art. 21):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";
- documenti informatici, che sottoscritti con la firma digitale dovranno essere gestiti dalle PA tramite il protocollo informatico;
- siti delle PA, che d'ora in avanti dovranno essere accessibili da tutti, e quindi anche dai disabili, ma anche facilmente reperibili, usabili, chiari nel linguaggio, affidabili, semplici, e omogenei tra loro, nel pieno rispetto della Legge sulla trasparenza del 1990;
- carte elettroniche, nello specifico la Carta d'Identità Elettronica e la Carta Nazionale dei Servizi, gli strumenti fondamentali per l'accesso ai servizi pubblici on line.

#### **Il federalismo** per la costituzione di una rete integrata delle P.A.:

- *federalismo efficiente*, ossia il modello di integrazione e interconnessione delle PA in rete, che sarà reso possibile dal Sistema Pubblico di Connettività, l'infrastruttura digitale di riferimento (art. 12);
- *cooperazione*, l'equivalente concettuale dell'interoperabilità;
- *riorganizzazione gestionale e dei servizi*, il presupposto per una maggiore efficienza interna ed efficacia dei servizi resi a cittadini e imprese ;
- *gestione informatica dei procedimenti*, ossia la necessità di dar vita ai fascicoli elettronici, nei quali saranno raccolti gli atti e i documenti relativi ai singoli procedimenti amministrativi, anche se prodotti da amministrazioni diverse;
- *trasmissione informatica dei documenti*, per la comunicazione in tempo reale tra le amministrazioni ;
- *disponibilità dei dati pubblici*, sia nei confronti dei cittadini, sia nei confronti delle altre amministrazioni, sempre avvalendosi delle nuove tecnologie;
- *basi di dati di interesse nazionale*, ossia la costituzione di un insieme di informazioni omogenee per tipologia e contenuto, quali ad esempio gli archivi anagrafici, che possano essere condivise da tutte le PA.

#### **La PA efficace ed efficiente, e meno costosa:**



- inserimento, all'interno del corpo normativo del Codice, della previsione di forme sanzionatorie per le amministrazioni che non ottemperino alle previsioni da questo contenute, inibendo alle amministrazioni inadempienti l'erogazione attraverso i canali tradizionali dei servizi disponibili in modalità digitali;
- individuazione di meccanismi in grado di quantificare i risparmi effettivamente conseguiti dalle pubbliche amministrazioni con l'utilizzo degli strumenti previsti dal codice dell'amministrazione digitale. Tali risorse dovranno quindi essere utilizzate per l'incentivazione del personale e per il finanziamento di progetti di innovazione.

Il principio diventa espressione di quell'esigenza di individuare 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, di cui si parla nelle "Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione" -Piano Industriale- presentato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione il 28 maggio 2008<sup>18</sup>.

- 
- *azzeramento dei certificati*, sono 35 milioni i certificati prodotti annualmente dalle amministrazioni, con un costo unitario di circa 13,50 euro;
  - *uso della posta elettronica*, per ogni messaggio e-mail inviato o ricevuto dalle PA, si stima un risparmio di circa 18 euro rispetto all'utilizzo della posta tradizionale;
  - *archivi digitali*, la conservazione elettronica dei documenti riduce i tempi e i costi per la loro ricerca, ma anche i costi di gestione e manutenzione degli stessi archivi;
  - *conferenze dei servizi on line*, gli strumenti saranno attivati per la gestione dei procedimenti pubblici che coinvolgono più amministrazioni, permettendo la partecipazione telematica ai responsabili di tutti gli enti interessati, con conseguenti risparmi derivanti dall'abbattimento delle spese di viaggio e trasferta, oltre alle perdite di tempo;
  - *riuso tecnologico*, il Codice istituisce la banca dati dei programmi informatici di proprietà pubblica riutilizzabili in altri contesti, e da adottare obbligatoriamente prima di ricorrere al mercato;
  - *sportelli per le imprese*, le strutture dovranno andare on line e riorganizzarsi per gestire i procedimenti e le attività interne in maniera informatica, nonché erogare servizi via Internet e e-mail.

<sup>18</sup>Vedi:

[http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/pa\\_piano\\_industriale/Piano\\_industrialePA.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/pa_piano_industriale/Piano_industrialePA.pdf).

Come si legge all'interno di tale documento il ruolo del codice dell'amministrazione digitale diventa centrale nella riforma della p.a..

"Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) ha definito il quadro di diritti dei cittadini e delle modalità da parte delle P.P.AA. di utilizzare le nuove tecnologie. Il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) rappresenta una parte consistente del piano di attuazione della normativa contenuta nel CAD. Negli ultimi anni, accanto alle grandi aree tradizionali di sviluppo informatico, previdenza e finanza, si è venuta sviluppando una intensa attività di realizzazione di progetti di digitalizzazione, sovente sperimentali, che hanno interessato una molteplicità di amministrazioni sia centrali che periferiche. Tale intensa attività, che ha comportato costi ingenti, è stata generalmente scoordinata e disordinata con sprechi e duplicazioni. E' significativo osservare come solo una piccola percentuale dei servizi on-line della Pubblica Amministrazione –circa il 17%di quelli della PAC secondo la Relazione 2007 del CNIPA –permetta di concludere in rete l'intero iter della procedura. I risultati sono stati generalmente scarsi, sia sotto il profilo del back-office, sia soprattutto sotto quello del front-office: poco è stato percepito dal cittadino, ancor meno di effettivamente utile. Ciò è dovuto alla mancanza di una effettiva "cabina di regia", alla scarsa cultura del risultato all'approccio generalmente poco orientato alle esigenze del cittadino-cliente, in una parola alla debolezza della committenza. Occorre porre rimedio urgente a questo stato di cose, a partire dai soggetti che fanno parte del Ministero, Dipartimento Innovazione e Tecnologie (DIT) e Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), che sono gli strumenti fondamentali dell'azione di digitalizzazione della PA, riordinandone attività e competenze e rilanciandone il ruolo di "cabina di regia" del processo di ammodernamento tecnologico della pubblica amministrazione.

- modificazione della normativa in materia di firma digitale<sup>19</sup> con l'obiettivo di semplificarne ed intensificarne l'uso da parte della pubblica amministrazione, dei cittadini e delle imprese.
- 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;
- *prevedere l'obbligo dell'utilizzo delle procedure e delle reti informatiche nelle comunicazioni tra le pubbliche amministrazioni, di qualsiasi livello, tra loro, con i propri dipendenti e con i concessionari di pubblici servizi;*
- prevedere che tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/01 *eroghino i propri servizi, ove possibile, nelle forme informatiche e con le modalità telematiche, consolidando inoltre i*

---

Il Ministro utilizzando gli strumenti ad oggi disponibili (una Rete unica di Nuova Generazione tra le più avanzate d'Europa), sia normativi che infrastrutturali e tecnologici, darà concreta attuazione ai seguenti principi guida:

1. Raggiungere la piena condivisione e interoperabilità tra le banche dati delle diverse amministrazioni centrali e locali. L'amministrazione potrà in tal modo essere unica davanti a ogni cittadino e ad ogni impresa.

2. Non potranno più essere richiesti ai cittadini e alle imprese dati che sono già in possesso delle amministrazioni pubbliche, pertanto la modalità one-stop-shop dovrà diventare pratica generalizzata.

3. Al cittadino dovrà essere garantito un unico strumento di accesso ai servizi, valido sia ai fini sanitari che fiscali (il codice identificativo personale).

4. Qualunque servizio accessibile in forma digitale non dovrà più essere erogato in formato cartaceo.

5. Le amministrazioni aboliscono l'uso della carta (dematerializzazione).

6. Un sistema di callcenter guiderà il cittadino e le imprese all'uso dei nuovi servizi.

7. I cittadini avranno a disposizione attraverso un sistema di reti amiche i servizi pubblici in condizioni di prossimità ed amicalità. A questo scopo verranno messe in competizione e sovrapposizione tra loro le reti di massima capillarità".

<sup>19</sup> 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: 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.

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..

*procedimenti informatici già implementati, anche in collaborazione con soggetti privati.*

### Digitalizzazione P.A. (articoli 34, 35 e 36)

#### **La materia è articolata su più disposizioni.**

**L'art. 34** (Servizi informatici per le relazioni tra pubbliche amministrazioni e utenti) integrando il Codice dell'amministrazione digitale, di cui al d.lgs 82/05 introduce:

- la facoltà per le regioni e gli enti locali di assegnare ai cittadini residenti caselle di posta elettronica certificata atte alla trasmissione di documentazione di natura ufficiale;
- il termine del 30 giugno 2009 per la pubblicazione da parte delle p.a. che dispongono già di propri siti di un indirizzo di posta elettronica certificata per consentire al cittadino di rivolgere le richieste previste all'interno del codice dell'amministrazione digitale.

Le amministrazioni pubbliche dovranno assicurare un servizio che renda noti al pubblico i tempi di risposta, le modalità di lavorazione delle pratiche e i servizi disponibili.

**Il successivo art. 35** (Diffusione delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni) affida al governo entro sei mesi dall'approvazione della legge 69/08 l'emanazione di un regolamento che, intervenendo sul precedente d.p.r. 11 febbraio 2005, n.68 (Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, a norma dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3) garantisca l'interoperabilità del sistema di posta elettronica certificata con analoghi sistemi internazionali.

**L'art.36** (Voip e Sistema pubblico di connettività) prevede, poi, che al fine di garantire l'applicazione di quanto previsto dall'art.78, comma 2 bis del Codice dell'amministrazione digitale<sup>20</sup>, di cui al d.lgs. 82/05, il Cnipa (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione) provveda alla realizzazione e gestione di

---

<sup>20</sup> I commi 2-bis, 2-ter, 2-quater dell'78. Compiti delle pubbliche amministrazioni nel Sistema pubblico di connettività del d.lgs.82/05 recitano:

*2-bis.* Le pubbliche amministrazioni centrali e periferiche di cui all'articolo 1, comma 1, lettera z), del presente codice, inclusi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie, nei limiti di cui all'articolo 1, comma 449, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono tenute, a decorrere dal 1° gennaio 2008 e comunque a partire dalla scadenza dei contratti relativi ai servizi di fonia in corso alla data predetta ad utilizzare i servizi «Voce tramite protocollo Internet» (VoIP) previsti dal sistema pubblico di connettività o da analoghe convenzioni stipulate da CONSIP.

*2-ter.* Il CNIPA effettua azioni di monitoraggio e verifica del rispetto delle disposizioni di cui al comma 2-bis (76).

*2-quater.* Il mancato adeguamento alle disposizioni di cui al comma 2-bis comporta la riduzione, nell'esercizio finanziario successivo, del 30 per cento delle risorse stanziare nell'anno in corso per spese di telefonia”.

un nodo di interconnessione per i servizi VOIP<sup>21</sup> (Voce tramite protocollo internet) per il triennio 2009-2011 nel contesto dello Spazio Pubblico di Connettività (SPC)<sup>22</sup> di cui all'art.73 del d.lgs. 82/05<sup>23</sup> utilizzando i contratti di quadro di cui all'art.83 del medesimo d. lgs<sup>24</sup>.

Ovviamente l'utilizzo del sistema VOIP si inquadra nel percorso di razionalizzazione delle risorse delle pubbliche amministrazioni.

Il comma 3 dell'art. 36 stabilisce che il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione predisponga, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge 69/08, 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<sup>25</sup>, 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.

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> **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 proteso a garantire la piena interazione e la cooperazione applicativa tra i sistemi informativi dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali.

Consente a questi soggetti di utilizzare i servizi telematici per elaborare ed erogare i propri servizi direttamente ai cittadini e alle imprese..

<sup>23</sup> L'art.73 del d.lgs. 82/05 recita:

“Art.73. Sistema pubblico di connettività (SPC).

1.Nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, e nel rispetto dell'autonomia dell'organizzazione interna delle funzioni informative delle regioni e delle autonomie locali il presente Capo definisce e disciplina il Sistema pubblico di connettività (SPC), al fine di assicurare il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e promuovere l'omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati stessi, finalizzata allo scambio e diffusione delle informazioni tra le pubbliche amministrazioni e alla realizzazione di servizi integrati.”

<sup>24</sup> L'art.83 del d.lgs. 82/05 recita:

“Art.83 Contratti quadro.

1.Al fine della realizzazione del SPC, il CNIPA a livello nazionale e le regioni nell'ambito del proprio territorio, per soddisfare esigenze di coordinamento, qualificata competenza e indipendenza di giudizio, nonché per garantire la fruizione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di elevati livelli di disponibilità dei servizi e delle stesse condizioni contrattuali proposte dal miglior offerente, nonché una maggiore affidabilità complessiva del sistema, promuovendo, altresì, lo sviluppo della concorrenza e assicurando la presenza di più fornitori qualificati, stipulano, espletando specifiche procedure ad evidenza pubblica per la selezione dei contraenti, nel rispetto delle vigenti norme in materia, uno o più contratti-quadro con più fornitori per i servizi di cui all'articolo 77, con cui i fornitori si impegnano a contrarre con le singole amministrazioni alle condizioni ivi stabilite.”

1. Omissis

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”.

<sup>25</sup> Vedi nota n.12.

Le risorse necessarie per l'attuazione del programma triennale sono prioritariamente individuate fra quelle destinate al Fondo aree sottoutilizzate –FAS– e, in particolare, assegnate ai programmi per lo sviluppo della società dell'informazione.

Il comma 5 dell'art.36 prevede che tutte le disposizioni del codice dell'amministrazione digitale, di cui al d.lgs. 82/05, 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.

**Infine l'art.37** (Carta nazionale dei servizi) stabilisce che “fino al 31 dicembre 2010, la carta nazionale dei servizi<sup>26</sup> e le altre carte elettroniche ad essa conformi possono essere rilasciate anche ai titolari di carta di identità elettronica”.

## **PRIVATIZZAZIONI**

### Società pubbliche (articolo 71)

**L'art. 71** (Società pubbliche) interviene essenzialmente in materia di società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato introducendo nuove disposizioni in materia:

- di riduzione dei componenti degli organi societari, (*riduzione del 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*);
- conferimento di funzioni al presidente (*attribuzione di deleghe operative con delibera dell'assemblea dei soci*);

di remunerazione nei confronti dei componenti di tali organi. *riduzione, 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 disposizione interpretativa del comma 734 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) recita:

*Il comma 734 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296<sup>27</sup>, si interpreta nel senso che non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda*

---

<sup>26</sup> La Carta Nazionale dei Servizi (CNS) è una smart card per accedere ai servizi *online* della Pubblica Amministrazione su tutto il territorio nazionale.

Ved. il comma 1 dell' art.2 del "Regolamento per la diffusione della Carta nazionale dei servizi (D.P.R. 2 marzo 2004, n. 117), a norma dell'articolo 27, comma 8, lettera b), della legge 16 gennaio 2003, n. 3" che recita .

La carta nazionale dei servizi, in attesa della carta d'identità elettronica, è emessa dalle pubbliche amministrazioni interessate al fine di anticiparne le funzioni di accesso ai servizi in rete delle pubbliche amministrazioni.

<sup>27</sup> Il comma 734 dell'art.1 della legge 296/06 recita:

“734. 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 chiuso in perdita tre esercizi consecutivi”.

*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.*

Siamo di fronte ad una disposizione di interesse regionale, in quanto il successivo comma 736 dell'art.1 della legge 296/06 qualifica il comma 734 su cui è intervenuta la norma interpretativa della legge 69/09, come principio fondamentale per il coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, ovvero come una disposizione al cui rispetto deve attenersi il legislatore regionale.

## **PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO**

### **1. Premessa**

La legge 18 giugno 2009, n. 69 recante “*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*” costituisce l'ultimo degli interventi di manutenzione legislativa sulla legge 241 del 1990, recante le norme generali che regolano l'attività amministrativa e il diritto di accesso.

Il testo del provvedimento in esame approvato nel corso di questa legislatura - che rispecchia molte delle modifiche previste dal cd. ddl Nicolais, presentato dal precedente governo<sup>28</sup> e avente a oggetto “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”<sup>29</sup> (A.S. 1859, già A.C. 2161) - reca un complesso di norme tese a conferire una maggiore trasparenza all'azione amministrativa, a realizzare una p.a. più efficiente, responsabile e orientata al risultato, nonché ad assicurare una maggiore certezza relativamente ai tempi di conclusione del procedimento.

Nei paragrafi che seguono saranno analizzate compiutamente, articolo per articolo, le innovazioni relative alla legge n. 241 del 1990 introdotte dalla legge n. 69/2009 e saranno indicate quali delle proposte del citato ddl Nicolais sono state accolte e quali, invece, non sono state recepite.

In via preliminare, si segnala che la novella relativa alla legge in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso riguarda:

- il **Capo I (Principi)**, che, in particolare, ha interessato gli articoli:
  - 1**, disciplinante i principi generali dell'attività amministrativa;
  - 2**, relativa alla conclusione del procedimento e che ha sostituito integralmente la precedente disposizione;

---

<sup>28</sup> Il ddl Nicolais, ottenuto il parere favorevole in sede di Conferenza unificata e ricevuta l'approvazione definitiva nel corso della riunione del Consiglio dei Ministri del 1 dicembre 2006, è stato approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati, dove ha ottenuto un ampio consenso, con l'interruzione dell'iter in Senato, per la sopravvenuta cessazione della legislatura.

<sup>29</sup> Nel suo commento al ddl Nicolais, intitolato *Efficienza della P.A. e riduzione degli oneri burocratici*, DANILLO DEL GAIZO, Capo Ufficio Legislativo del Ministro per le Riforme e Innovazione nella Pubblica Amministrazione, riferisce che indagini e studi effettuati nel corso degli ultimi anni hanno identificato come uno dei principali fattori di criticità dell'attività della p.a. l'eccessiva, e spesso patologica, durata dei procedimenti attraverso i quali viene esercitata la funzione amministrativa. La durata dell'azione amministrativa avrebbe, dunque, un forte valore e impatto economico, trattandosi di un “costo”, insopportabile e talvolta ingiustificato, sia per i cittadini sia per le imprese.

- 2 bis**, introdotto *ex novo* e contenente la previsione sulle conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento;
- il **Capo IV (Semplificazione dell'azione amministrativa)**, che ha corretto gli articoli:
  - 14 ter**, relativo ai Lavori della conferenza di servizi,
  - 16**, sull'attività consultiva,
  - 19**, in materia di dichiarazione di inizio attività,
  - 20**, in tema di silenzio assenso;
- il **Capo V (Accesso ai documenti amministrativi)**, nell'ambito del quale sono stati revisionati gli articoli:
  - 22**, in tema di definizioni e principi in materia di accesso;
  - 25**, sulle modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi;
- il **Capo VI (Disposizioni finali)**, che è intervenuto sul seguente articolo:
  - 29**, inerente l'ambito di applicazione della legge.

## 2. Principi e tempi del procedimento (articolo 7)

### 2.1 LE MODIFICHE ALL'ARTICOLO 1 DELLA LEGGE 241/1990 (COMMI 1 E 1-TER)

L'**articolo 7 (Certezza dei tempi di conclusione del procedimento)** della legge n. 69/2009 apporta, in via generale, novelle finalizzate principalmente a ridurre e a conferire maggiore certezza ai tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi; esso introduce, inoltre, correzioni volte a rendere più organico e coerente il testo dell'intero articolato nella sua lettura d'insieme.

In particolare, il *comma 1, lett. a)*, della disposizione di cui trattasi, inserisce, al *comma 1* dell'*articolo 1* della legge n. 241/1990 l'espressione "**di imparzialità**" dopo le parole "di efficacia" e, al *comma 1-ter* della medesima norma, **l'espressione "dei criteri e"** dopo le parole "**il rispetto**". Tali modifiche sono rinvenibili anche nel ddl Nicolais.

Come si ha modo di constatare comparando le due versioni della disposizione in esame **nell'allegata tabella, la seconda delle due aggiunte**, di carattere prettamente lessicale, è volta a rendere più coerente il riferimento presente nel comma 1-ter al contenuto del comma 1. Detto comma stabilisce, nella stesura precedente all'ultima novellazione, che l'attività amministrativa è retta sia dai principi dell'ordinamento comunitario sia dai criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità e di trasparenza. Emerge chiaramente che il rimando contenuto nella precedente formulazione del comma 1-ter risulta incompleto, in quanto relativo ai soli principi e non anche ai criteri. Pertanto, il legislatore ha esteso ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative il rispetto non solo dei principi ma pure dei criteri stabiliti dall'articolo 1 della legge 241.

### 2.2 IL PRINCIPIO DI IMPARZIALITÀ

Più significativa appare, invece, l'introduzione di un ulteriore criterio nel novero di quelli già elencati al comma 1. Ai canoni sopra menzionati si aggiunge, infatti, anche quello di **imparzialità**.

Si tratta solo apparentemente di un'aggiunta banale e scontata<sup>30</sup>, in quanto tesa a colmare una precedente lacuna finalizzata a promuovere una lettura più aderente della disposizione in esame al dettato costituzionale: l'articolo 97 della Costituzione, infatti, stabilendo che "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione", impone, di fatto, l'applicazione del suddetto principio non solo all'organizzazione dell'amministrazione, ma anche, nello specifico, alla stessa attività amministrativa.

Concretamente ciò presuppone una connotazione neutrale<sup>31</sup> della pubblica amministrazione rispetto agli interessi individuali e collettivi espressi in seno alla società. Ne consegue che la p.a. è chiamata, da un lato, ad assicurare la parità di trattamento nei confronti dei cittadini, evitando qualunque forma di favoritismo, e a garantire, dall'altro, nell'esercizio del potere discrezionale a essa riconosciuto, una completa valutazione di tutti gli interessi coinvolti nel perseguimento dell'interesse pubblico primario.

E poiché è proprio il procedimento amministrativo a consentire il confronto, completo e in prima battuta paritario, di tutti gli interessi in gioco, si può facilmente dedurre l'importanza del principio di imparzialità nell'ambito dell'azione amministrativa.

### 2.3 LE MODIFICHE ALL'ARTICOLO 2 DELLA LEGGE 241/1990

Il comma 1, lett. b), dell'articolo 7 (*Certezza dei tempi di conclusione del procedimento*) della legge n. 69/2009 sostituisce integralmente il precedente articolo 2 della legge n. 241. La nuova disposizione, sempre rubricata *Conclusione del procedimento*, si compone ora di nove commi.

Nel primo di essi, relativo all'obbligo di adozione di un provvedimento espresso ove il procedimento consegua obbligatoriamente a un'istanza ovvero debba essere iniziato d'ufficio, è rinvenibile una rettifica, di carattere formale, già prevista dal ddl

---

<sup>30</sup> Invero, ad avviso di SATTÀ, *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in Enc. giur., XV, Roma, 1989, 1, il principio di imparzialità "esprime un concetto tanto ovvio da essere banale: in un regime statale, retto dalla sovranità popolare, è addirittura impensabile che l'apparato, in cui la comunità esprime la propria organizzazione, possa agire a favore di uno, piuttosto che di un altro soggetto, o contro uno, piuttosto che contro un altro".

<sup>31</sup> Per E. GIARDINO, *Imparzialità e poteri locali*, è importante non confondere l'imparzialità con la neutralità amministrativa. Infatti, "poiché la pubblica amministrazione ha un fine predeterminato da perseguire, individuato direttamente dall'organo politico, si dovrebbe rimuovere l'interesse pubblico dall'agire amministrativo, così da poter conferire a quest'ultima un piglio neutrale. Mentre l'imparzialità postula un agire, sebbene ispirato ad un'equità comportamentale, non indifferente rispetto agli interessi in gioco, la neutralità al contrario afferisce a 'un'attività che si svolge in posizione di estraneità ed indifferenza rispetto alla materia e agli interessi dei soggetti nei cui confronti opera'. Il *discrimen* tra imparzialità e neutralità si intreccia con la differenza stante tra potere discrezionale ed interpretazione: mentre la discrezionalità implica un potere volitivo, l'interpretazione postula un momento intellettuale e valutativo, tanto da indurre autorevole dottrina a ritenere che non può configurarsi 'una interpretazione più o meno adatta, ma una sola interpretazione esatta'. Ebbene, oltre che nel caso della funzione giurisdizionale - dove si delinea più precisamente terzietà - trattandosi di funzione non vincolata a privilegiare, nella risoluzione del caso concreto, interessi predeterminati, si può agevolmente ritenere che la teorica della neutralità si afferma quale tratto di una precipua dimensione amministrativa, autonoma anzi isolata 'dal circuito della rappresentanza democratica'. (...). Appare, così, in tutta la sua evidenza la peculiarità dell'agire imparziale, che si appalesa proprio nell'esercizio delle prerogative discrezionali, il cui esercizio di scelta connota in senso politico e non neutrale l'agire del pubblico potere, non potendo gli organi politici sempre provvedere *motu proprio*".



Nicolais: il singolare “la pubblica amministrazione” è sostituito da un uso più consono, in questo contesto, del plurale (“le pubbliche amministrazioni”), che tiene conto, sotto il profilo soggettivo, dell’articolata organizzazione che contraddistingue la p.a. in senso lato.

Più precisamente, dalla lettura dei commi successivi, anche come formulati nella pregressa versione della norma in oggetto, emerge chiaramente che non solo procedimenti distinti possono essere caratterizzati da termini diversi, ma anche che per i vari enti pubblici possono essere individuati termini differenti in relazione ai procedimenti di rispettiva competenza.

L’uso del plurale intende, dunque, rappresentare tutti i soggetti pubblici a cui sono istituzionalmente affidate funzioni amministrative e che pongono in essere procedimenti di natura amministrativa.

### **2.3.1 I nuovi termini di conclusione del procedimento amministrativo**

Sicuramente più rilevanti appaiono le novelle riguardanti, in modo specifico, i termini di conclusione del procedimento, disciplinati dai commi successivi e da sempre oggetto di attenzione dottrinale e giurisprudenziale. Le nuove disposizioni, di seguito illustrate, sono volte a ridurre significativamente la durata procedimentale, assicurando la certezza dei termini fissati.

In via generale, la nuova disposizione ribalta la precedente impostazione, riducendo, altresì, sensibilmente i tempi previsti dalla disciplina ancora vigente per il compimento dell’azione amministrativa.

La legge n. 241, come modificata dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35 (*Disposizioni urgenti nell’ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*), convertito dalla legge n. 80<sup>32</sup>, dispone, infatti, che appositi regolamenti adottati su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, definiscono i termini entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali, ove non siano direttamente previsti per legge, mentre specifici provvedimenti adottati dagli enti pubblici nazionali individuano i termini entro i quali devono concludersi i procedimenti di loro competenza. La norma prevede, inoltre, che i termini possano essere modulati tenendo conto della sostenibilità, sotto il profilo dell’organizzazione amministrativa, e della natura degli interessi pubblici tutelati. Solo in assenza di tali provvedimenti, il termine è da considerarsi di novanta giorni.

Nella versione revisionata dalla legge n. 69/2009, invece, come si evince dal novellato *comma 2*, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di *trenta giorni*, salvo che disposizioni di legge ovvero provvedimenti *ad hoc* non prevedano un termine diverso.

Nella formulazione storica del *comma 2*, dunque, se i termini non risultano espressamente stabiliti, essi consistono in novanta giorni; in quella attuale, invece, se non diversamente previsto, i termini *non* possono essere *superiori a trenta giorni*.

Come si approfondirà di seguito, il termine di trenta giorni si applicherà decorso un anno dall’entrata in vigore della novella.

---

<sup>32</sup> La suddetta legge è intitolata “Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell’ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali”.

Sempre con riferimento al comma 2, va, infine, segnalato che la legge n. 69/2009 riproduce testualmente il ddl Nicolais, che prevede l'abbattimento dei tempi nella medesima misura.

Appare, tuttavia, opportuno rammentare che il termine più stringente di trenta giorni era già contemplato dalla legge 241 nella versione originaria<sup>33</sup>.

La *deroga* alla regola generale è contenuta nel comma 3: in particolari ipotesi, mediante decreti governativi (adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti e di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa) o appositi provvedimenti adottati dagli enti pubblici nazionali è possibile individuare *termini diversi*, comunque *non superiori a novanta giorni*, entro i quali devono concludersi i procedimenti di rispettiva competenza.

Un'*ulteriore eccezione* è contenuta nel seguente comma 4: in casi di effettiva complessità procedimentale, nonché tenendo in considerazione la sostenibilità dei tempi, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, e la natura degli interessi pubblici tutelati, il legislatore ha previsto la possibilità di stabilire termini più ampi di quelli sopra indicati. In dette ipotesi, tuttavia, non solo i termini non possono eccedere i *centottanta giorni* - con la sola esclusione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l'immigrazione - ma è richiesta, ai fini della loro definizione, l'adozione di appositi atti su proposta anche dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Va, inoltre, segnalato che ai sensi del comma 4 del già citato articolo 7 della legge n. 69/2009 restano fermi i termini stabiliti dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, relativi a tutti i procedimenti di verifica o autorizzativi concernenti i beni storici, architettonici, culturali, archeologici, artistici e paesaggistici. Restano, altresì, valide le disposizioni di legge e di regolamento vigenti in materia ambientale che prevedono termini diversi da quelli di cui alla novellata legge n. 241<sup>34</sup>.

Spetta direttamente alle autorità nazionali di garanzia e di vigilanza, ai sensi del comma 5, introdotto *ex novo* (ma anch'esso previsto dal ddl Nicolais), la disciplina dei termini di conclusione dei procedimenti di rispettiva competenza, in conformità ai loro ordinamenti.

Il *comma 6* conferma, mediante una disposizione a se stante, quanto già stabilito dall'ultimo periodo del comma 2 della stesura **previgente** della legge n. 241, in merito al *dies a quo* di decorrenza dei termini del procedimento amministrativo: dall'inizio del procedimento d'ufficio ovvero dal ricevimento della domanda, se il procedimento è a iniziativa di parte.

Va, infine, segnalato che alla luce delle modifiche appena illustrate le varie amministrazioni dovranno adeguare i vigenti regolamenti sui procedimenti amministrativi sia nella parte dispositiva sia nella previsione dei termini di

---

<sup>33</sup> La legge 241/1990, nella formulazione del 1990, recitava, ai commi 2 e 3: "2. Le pubbliche amministrazioni determinano per ciascun tipo di procedimento, in quanto non sia già direttamente disposto per legge o per regolamento, il termine entro cui esso deve concludersi. Tale termine decorre dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte. 3. Qualora le pubbliche amministrazioni non provvedano ai sensi del comma 2, il termine è di trenta giorni."

<sup>34</sup> Va, in proposito, segnalato che le modifiche sull'esclusione dei procedimenti in materia di immigrazione (oltre a quelli di acquisto della cittadinanza) dal limite massimo di durata (180 giorni) posto in via generale dalla nuova disciplina, nonché il mantenimento dei termini per la conclusione dei procedimenti fissati dalle vigenti norme in materia ambientale, sono state apportate dal Senato nel testo già licenziato dalla Camera dei deputati e successivamente confermate dall'altro ramo del Parlamento.

conclusione dei procedimenti. Le disposizioni analizzate non si applicano, però, ai procedimenti per la concessione di contributi (per i quali resta valido l'art. 12 della legge n. 241/1990, non modificato, in base al quale “La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.”). Non si applicano, altresì, agli atti di gestione finanziaria, ivi compresi gli atti di liquidazioni e i mandati di pagamento, che avvengono nel rispetto delle norme vigenti, del regolamento di contabilità di ciascun ente e dei vincoli imposti dal patto di stabilità<sup>35</sup>.

### 2.3.2 La decorrenza dei nuovi termini del procedimento

La decorrenza dei nuovi termini del procedimento previsti dalla novellata legge n. 241 è stabilita dal *comma 3 dell'articolo 7* della legge n. 69/2009.

In fase di prima attuazione, gli atti o i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'articolo 2 della novellata legge n. 241, oggetto di precedente commento, devono essere adottati entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge sullo sviluppo economico. Mentre il legislatore consente che continuino ad applicarsi le vigenti disposizioni regolamentari che prevedono, per la conclusione dei procedimenti, termini non superiori a novanta giorni, cessano di avere effetto, allo scadere del termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge, quelle che prevedono termini superiori. Il termine di trenta giorni previsto in via generale dal comma 2 dell'articolo 2 della legge n. 241 si applica anch'esso dallo scadere del termine di un anno dall'entrata in vigore della legge.

Le regioni e gli enti locali dispongono di un anno dalla data di entrata in vigore della legge per adeguarsi ai termini di cui ai commi 3 e 4 del citato articolo 2 della legge n. 241.

### 2.3.3 La sospensione dei termini di conclusione del procedimento

La **sospensione dei termini** di conclusione del procedimento 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 è ora disciplinata dal **comma 7** (dal comma 4<sup>36</sup> nella previgente versione), che ha inteso imprimere un'ulteriore accelerazione alla durata del procedimento amministrativo.

A norma della suddetta disposizione, la sospensione **può** essere, infatti, ordinata per **una sola volta** e per un periodo **non superiore a trenta giorni**. Il comma 7 fa

---

<sup>35</sup> Si veda, in proposito, C. RAPICAVOLI, *Legge 18 giugno 2009 n. 69 - Modifiche alla legge n. 241/1990 - Disposizioni relative alla semplificazione e alla trasparenza dell'azione amministrativa - Indicazioni operative*.

<sup>36</sup> Pare interessante segnalare, in proposito, che l'articolo 7 della legge n. 69/2009 ha, altresì, modificato il comma 5 dell'articolo 20 della legge n. 241/2001. La nuova versione del suddetto comma, che così recita: “Si applicano gli articoli 2, comma 7, e 10-bis.” ha sostituito le parole “comma 4” con “comma 7”. La correzione, di carattere formale, tiene infatti conto della revisione operata dalla prima delle due leggi citate sul nuovo articolo 2 della legge sul procedimento amministrativo.

comunque salvo quanto previsto dall'articolo 17 in merito ai termini per l'adozione di un provvedimento per il quale debbano essere preventivamente acquisite, per disposizione espressa di legge o di regolamento, le valutazioni tecniche di organi o enti appositi.

Più ampia appare, invece, la precedente formulazione che prospettava tempistiche maggiori. La norma di cui trattasi distingueva fra due ipotesi: nei casi in cui leggi o regolamenti prevedevano per l'adozione di un provvedimento l'acquisizione di valutazioni tecniche di organi o enti appositi, i termini erano sospesi fino all'acquisizione delle valutazioni tecniche per un periodo massimo comunque non superiore a novanta giorni. Per l'acquisizione di informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità, i termini potevano essere altresì sospesi, per una sola volta. Nel primo caso, il termine massimo era di novanta giorni; nel secondo, il termine non risultava espresso.

Anche il ddl Nicolais ometteva la definizione dei tempi per l'acquisizione di informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità, limitandosi a specificare che il termine poteva essere sospeso un'unica volta.

Il decorso dei termini senza che sia stato concluso il procedimento legittimo, ai sensi del **comma 8, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione**, anche in assenza di diffida ad adempiere, fintanto che perdura l'inadempimento ed entro un anno dalla scadenza dei termini. E' fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti. Competente a conoscere della fondatezza dell'istanza è il giudice amministrativo.

Il comma appena illustrato risulta pressoché invariato nei contenuti rispetto alla versione previgente della legge n. 241, anche se precedentemente contrassegnato con il numero 5. Il ddl Nicolais non confermava, invece, tale norma nell'ambito della legge n. 241, preferendo inserirla all'interno dell'articolo 21-bis della legge n. 1034 del 1971, istitutiva dei TAR. Tra le due stesure è possibile rilevare due interessanti differenze: con riferimento alla prima, il ddl Nicolais escludeva dal ricorso per l'inadempimento della p.a. sia i casi di silenzio assenso sia quelli di silenzio rigetto, mentre la revisionata legge n. 241 esenta in maniera espressa dal ricorso i soli casi di silenzio assenso; con riguardo alla seconda, il ddl Nicolais prevedeva, in via supplementare, che "con la sentenza di accoglimento totale o parziale del ricorso, il giudice amministrativo ordina all'amministrazione di provvedere, di norma entro un termine non superiore a trenta giorni. Qualora l'amministrazione resti inadempiente oltre tale termine, il giudice amministrativo, su richiesta di parte, nomina un commissario che provvede in luogo della stessa".

#### **2.3.4 L'inosservanza dei termini quale elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale<sup>37</sup>**

Innovativo, ma in linea con l'attuale tendenza verso una sempre maggiore responsabilizzazione della p.a. nei confronti dei cittadini, è il *comma 9* - non contemplato nel ddl Nicolais<sup>38</sup> -, in forza del quale "la mancata emanazione del

---

<sup>37</sup> La legge prevede anche ulteriori interventi sulla P.I.; si veda voce Piano Industriale delle P.A.

<sup>38</sup> Invero il ddl Nicolais ha preferito introdurre tale previsione nell'articolo 21 (Responsabilità dirigenziale) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, relativo agli ordinamenti degli enti locali, inserendo il seguente comma 1-bis: "Ferme restando le disposizioni contrattuali relative al trattamento economico accessorio, al dirigente può non essere attribuito, in tutto o in parte, in relazione al grado di responsabilità e tenuto conto degli eventuali inadempimenti del responsabile del procedimento, nonché della gravità dei casi, valutata con i sistemi e le garanzie di cui all'articolo 5 del decreto

provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale”.

Prima di procedere nella disamina della disposizione appena illustrata, pare opportuno ricordare che il principio generale della responsabilità dei dipendenti della pubblica amministrazione è sancito dall'articolo 28 della Costituzione<sup>39</sup>.

L'istituto della responsabilità amministrativa riguarda tutti i soggetti che hanno causato, direttamente o indirettamente, un danno all'apparato pubblico, nell'esercizio di specifiche funzioni amministrative e la cui caratteristica principale è che, avendo proprio natura pubblica, crea un pregiudizio che si riverbera sull'intera collettività.

Concretamente, la responsabilità amministrativa dei dipendenti della pubblica amministrazione sorge sia nell'ipotesi in cui l'amministrazione abbia risarcito il terzo per danni causati dal dipendente sia per i danni causati dal dipendente sotto forma di minori incassi, di maggiori spese o di danneggiamento.

La legge n. 20 del 1994 (*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*) ha introdotto una disciplina uniforme della responsabilità amministrativa, relativa a tutti i soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti: per i dipendenti regionali la disciplina è contenuta nel decreto legislativo n. 76 del 2000; per quelli degli enti locali nel TUEL n. 165 del 2001. Nell'ambito di tale provvedimento legislativo la responsabilità dirigenziale è disciplinata dall'articolo 21, che ha per oggetto la valutazione complessiva dell'ufficio cui è preposto il dirigente, chiamato a rispondere del mancato raggiungimento degli obiettivi e dell'inosservanza delle direttive a lui imputabili.

La valutazione di cui al comma 9 del nuovo articolo 2 della legge 241, funzionale alla corresponsione del trattamento economico accessorio<sup>40</sup>, è oggetto di ulteriore richiamo a opera del comma 2 dell'articolo 7 della legge sullo sviluppo economico. Quest'ultimo stabilisce che il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti rappresenta un elemento di valutazione dei dirigenti, di cui tener conto al fine della corresponsione della retribuzione di risultato. Successive e più puntuali

---

legislativo 30 luglio 1999, n. 286, il trattamento economico accessorio nel caso in cui, per i procedimenti amministrativi che ricadono nella competenza dell'ufficio da lui diretto, si verifichi:

- a) grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati per ciascun procedimento;
- b) grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di predisporre, aggiornare e rendere noto agli interessati l'elenco di cui all'articolo 2-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;
- c) grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di non esigere dal privato la presentazione di documenti per i quali la normativa vigente prevede il ricorso alle dichiarazioni sostitutive di certificazione, di atto di notorietà, nonché l'acquisizione diretta di cui all'articolo 18, comma 2, della legge 241 del 1990, e successive modificazioni”. Si precisa che l'articolo 2-ter, redatto in seno al ddl Nicolais, e rubricato “*Elenco della documentazione necessaria, moduli e formulari*” non è stato recepito dalla legge n. 69/2009.

<sup>39</sup> L'art. 28 cost. così recita: “I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.”.

<sup>40</sup> Come spiega il dossier intitolato “*Semplificazione e pubblica amministrazione nel ddl A.S. n. 1082: Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*” a cura del Servizio per la qualità normativa degli atti normativi, oltre al trattamento economico del personale di qualifica dirigenziale fissato dai contratti collettivi, per i dirigenti è previsto un trattamento economico accessorio graduato in base alle funzioni e alle responsabilità attribuite, da determinare mediante i criteri di calcolo stabiliti in appositi decreti ministeriali. Il trattamento economico comprensivo di quello accessorio degli uffici dirigenziali generali è stabilito, invece, con contratto individuale. I criteri per il calcolo del trattamento economico accessorio sono fissati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze. Il trattamento economico accessorio, la cui disciplina è desumibile dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 165 del 2001, consta di due voci: retribuzione di posizione (parte fissa) e retribuzione di risultato.

determinazioni di indirizzo sono demandate al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa per l'attuazione del dettato legislativo e per i casi di grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati per il procedimento.

In conclusione, la legge sullo sviluppo economico prescrive in capo ai dirigenti della pubblica amministrazione una misura di carattere sanzionatorio, fondata sulla violazione di norme di legge (l'inosservanza delle disposizioni sui termini relativi a procedimenti amministrativi di competenza dell'ufficio retto dal dirigente), destinata a incidere sulla loro retribuzione e, nello specifico, sulla corresponsione del trattamento economico accessorio.

Invero, secondo taluni, la ratio della norma, "lungi dall'apparente natura meramente sanzionatoria, è, al contrario, quella di 'responsabilizzare' il più possibile i dirigenti della p.a., elevando l'osservanza dei termini dei procedimenti a obiettivo prioritario per la valutazione dei risultati gestionali raggiunti"<sup>41</sup>.

#### 2.4 L'INTRODUZIONE DELL'ARTICOLO 2-BIS NELLA LEGGE 241/1990: LE CONSEGUENZE PER IL RITARDO DELL'AMMINISTRAZIONE NELLA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO

L'articolo 7, *comma 1, lettera c)*, della legge n. 69/2009 introduce, dopo l'articolo 2 della legge n. 241, il nuovo *articolo 2-bis*, che disciplina, come testualmente indicato dalla rubrica, le conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento. Esso intende, dunque, salvaguardare il cittadino in caso d'inerzia patologica della p.a..

La modernizzazione dell'apparato amministrativo si attua anche attraverso la previsione di nuovi meccanismi repressivi, quali la tutela risarcitoria del danno da ritardo, che, se da un lato favorisce l'ampliamento delle garanzie del privato nei confronti della p.a., dall'altro costituisce anche uno stimolo per la stessa a superare le proprie carenze e i malfunzionamenti interni.

La fattispecie del danno per ritardato od omesso esercizio dell'attività amministrativa va, dunque, ad aggiungersi a quella del risarcimento del danno causato nell'esercizio del potere pubblico, per illegittimità del provvedimento amministrativo.

La nuova norma stabilisce, al *comma 1*, che le pubbliche amministrazioni e i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto causato dall'inosservanza dolosa o colposa dei termini procedurali.

Il *comma 2* demanda alla giurisdizione esclusiva del *giudice amministrativo* le controversie relative a questa nuova fattispecie di danno, specificando che il diritto al risarcimento si prescrive in *cinque anni*.

Risulta di immediata evidenza la portata innovativa di tale disposizione, che intende garantire il privato in presenza di un'inerzia ingiustificata dell'amministrazione, approntando dei rimedi espressi e prevedendo una tutela risarcitoria in ambito giurisdizionale.

Va, tuttavia, rilevato che più ampia e dettagliata si dimostrava la tutela apprestata dal ddl Nicolais in materia. L'articolo 2-bis formulato dal suddetto disegno di legge, composto da quattro commi, operava un'aggiunta rispetto alla versione del primo dei due commi sopra riportati, specificando che l'obbligo di risarcimento nei

---

<sup>41</sup> Così D. DEL GAIZO, *op. cit.*.

casi di inosservanza dei termini di conclusione sussisteva indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto (comma 1).

Il comma 2 del ddl Nicolais, non recepito dalla legge n. 69/2009, corrispondeva, altresì, ai soggetti istanti, a titolo sanzionatorio del mero ritardo, una somma di denaro in misura fissa ed eventualmente progressiva<sup>42</sup>.

Allo scopo di garantire una concreta e uniforme applicazione dell'istituto sanzionatorio in esame, il comma 3 rimetteva ad apposito regolamento governativo la definizione della misura e del termine di corresponsione della somma dovuta, nonché le modalità di pagamento per le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali, mentre era contestualmente riconosciuta a regioni ed enti locali, in relazione ai procedimenti di propria competenza, l'autonomia di determinare le relative modalità di pagamento.

Il comma 4 del ddl Nicolais, che attribuiva al giudice amministrativo la giurisdizione delle controversie di cui trattasi, distingueva in merito ai termini di prescrizione: con riguardo al risarcimento del danno, il diritto si prescriveva in cinque anni, mentre con riferimento alla corresponsione della somma a titolo di sanzione, il relativo diritto si prescriveva nel termine di un anno, più breve ma più consono alla diversa natura della misura. In entrambi i casi, il termine di prescrizione decorreva dalla data del pagamento, che andava comunicato entro quindici giorni dall'amministrazione gravata del relativo onere economico.

Va, tuttavia, puntualizzato che le previsioni contenute nel ddl Nicolais, compresa quella sull'indennizzabilità nell'ipotesi di mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento, indipendentemente dalla presenza di danno ingiusto e suo risarcimento, erano contemplate, con modeste differenze, anche nell'originaria stesura della legge n. 69/2009 (ddl A.C. n. 1441-bis), poi soppresse in sede di esame in Camera dei deputati.

Non ci si può esimere da un'ultima annotazione relativa al profilo soggettivo, considerato però dal punto di vista passivo, del comma 1 del nuovo articolo 2-bis. Va, in proposito, rilevato che la norma non identifica in modo esplicito i suoi destinatari, non risultando chiaro, alla luce della soppressione della previsione della correlazione espressa con la spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto, se essa sia applicabile ai soli destinatari diretti del provvedimento. È evidente che in caso di correlazione con la spettanza del suddetto beneficio, la disposizione risulterebbe effettivamente rivolta ai soli destinatari del provvedimento.

---

<sup>42</sup> Per D. DEL GAIZO, *op. cit.*, la previsione legislativa del riconoscimento automatico, ai soggetti istanti, di una somma di denaro (in misura fissa ovvero con accentuati caratteri di progressività legati alla crescente rilevanza degli interessi coinvolti nel procedimento), a titolo sanzione del mero ritardo della pubblica amministrazione, costituiva il punto centrale del ddl Nicolais. Tale forma di ristoro, il cui precedente, mai attuato, è rintracciabile nella delega sull'indennizzo automatico e forfetario per il ritardo della p.a. di cui alla legge n. 59/97, è qualificata dall'autore, dal punto di vista ontologico, una "sanzione civile", in quanto esso è attribuito al privato - a prescindere dall'assolvimento di qualsivoglia *onus probandi* (tranne naturalmente quello di aver presentato l'istanza) - in conseguenza della violazione di una puntuale obbligazione *ex lege*, sorta a carico dalla p.a. al momento della presentazione dell'istanza di parte e il cui peculiare contenuto consiste nel dovere di concludere nei termini il procedimento amministrativo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Aggiunge DEL GAIZO che la misura in questione è indirizzata - almeno questo è l'intento perseguito - solo a un ristretto ambito proprio della patologia dell'agere amministrativo, dovendo rappresentare per lo più una forma di responsabilizzazione e un forte incentivo affinché le pp.aa. attivino ovvero sperimentino modelli di organizzazione procedimentale sempre più virtuosi ed efficienti, in grado di rispondere alle esigenze di speditezza e celerità manifestate con forza dai destinatari dell'azione amministrativa.

### **2.4.1 La natura della responsabilità amministrativa per danno da ritardo o da omessa emanazione**

Passando ad analizzare la norma nella versione emanata in via definitiva, va immediatamente sottolineato che il riconoscimento del danno ingiusto derivante dal mancato rispetto, colposo o doloso, dei termini di conclusione del risarcimento da parte della pubblica amministrazione favorisce, come già accennato, la tutela risarcitoria ed espone p.a. a responsabilità per difetto di esercizio dell'attività amministrativa.

Benché si sia registrata, in tema di responsabilità amministrativa, una convergenza di dottrina e giurisprudenza sulla possibilità del suo configurarsi nonché sull'opportunità di garantire la risarcibilità del danno nelle ipotesi di silenzio dell'amministrazione, è doveroso ricordare che la questione della qualificazione della responsabilità della p.a. in assenza di esercizio dell'attività amministrativa ha prodotto, sia a livello sia dottrinale sia giurisprudenziale, orientamenti e teorie talora opposti in relazione alla sua categorizzazione come precontrattuale, contrattuale ovvero extracontrattuale<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Il citato dossier del Senato, volto a illustrare le modifiche ingenerate sulla legge sul procedimento dal disegno di legge sullo sviluppo economico, ricostruisce sinteticamente le posizioni espresse sull'argomento. Dopo aver riferito che, in base a una tesi minoritaria, il comportamento della pubblica amministrazione è stato qualificato come violazione delle norme di buona fede e correttezza applicabili nella fase precontrattuale, sottolineando come tale soluzione interpretativa non tenga, tuttavia, conto del fatto che, spesso, l'attività dell'amministrazione si rivolge a destinatari non preventivamente identificati o identificabili, il citato dossier richiama la giurisprudenza del Consiglio di Stato, la quale sembra propendere per la natura contrattuale della responsabilità (Consiglio di Stato, sez. IV, ord. 875/2005 e 920/2005).

Le critiche mosse a detta tesi risiedono nella constatazione che "la disciplina codicistica di tale responsabilità presuppone - oltre che la violazione di norme poste a presidio del diretto interesse del privato e la predefinizione del comportamento dell'obbligato (qui l'amministrazione) - anche la preesistenza di un rapporto obbligatorio tra le parti".

È stata la sentenza n. 500/1999 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione a evidenziare la natura extracontrattuale della responsabilità, in base alla quale non rileva l'esistenza di un rapporto tra danneggiato e danneggiante. Pur affermando "la indiscriminata risarcibilità degli interessi legittimi", la Corte ha però precisato che "potrà pervenirsi al risarcimento soltanto se l'attività illegittima della P.A. abbia determinato la lesione al bene della vita al quale l'interesse legittimo [...] effettivamente si collega e che risulta meritevole di protezione alla stregua dell'ordinamento".

Nel dossier si dà, inoltre, conto di quella parte della dottrina e della giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, n. 4239/2001; Cass. n. 157/2003; Cons. Stato, sez. IV, ord. 875/2005 e 920/2005) che ha delineato una nuova forma di responsabilità, detta "da contatto amministrativo qualificato": il "contatto" (ad esempio in forza di un procedimento) determina il sorgere di alcuni obblighi in capo all'amministrazione, la cui violazione genera responsabilità.

È palese che dall'adesione a una piuttosto che a un'altra delle tesi illustrate dipende l'individuazione dell'onere della prova: nei casi di responsabilità precontrattuale, contrattuale o da contatto, si applica l'articolo 1218 del codice civile, che attribuisce l'onere della prova al danneggiante; nel caso, invece, di responsabilità extracontrattuale, l'onere spetta al danneggiato (anche se parte della giurisprudenza ammette che la colpa di cui all'articolo 2043 del codice civile possa essere provata dall'attore mediante presunzione - Cons. Stato, sez. IV, n. 5500/2004).

Sulla base di quanto appena esposto, appare evidente come la previsione secondo cui l'obbligo per l'amministrazione inadempiente di risarcimento del danno ingiusto causato dall'inosservanza del termine di conclusione del procedimento operasse "indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto" (contenuta, come detto, nel ddl Nicolais, ma accolta in realtà anche nel testo originario del disegno di legge sullo sviluppo, ma soppressa nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera dei deputati) avrebbe segnato l'accoglimento dell'orientamento più innovativo tra quelli sostenuti in dottrina, e solo accennato in giurisprudenza: il mero ritardo



#### **2.4.2 La tutela processuale finalizzata al risarcimento del danno ingiusto da ritardo**

Correlata alla responsabilità amministrativa della p.a., consacrata dal comma 1 dell'articolo 2-bis, è la previsione della tutela processuale di cui al *comma 2* della medesima disposizione.

Appare plausibile che tale norma sia stata introdotta allo scopo di non svuotare di significato, sotto il profilo dell'effettività operativa, la compressione dei tempi procedurali perseguita dal rinnovato articolo 2 della legge n. 241/1990.

In difetto di concrete e tangibili conseguenze, obblighi e divieti restano sovente lettera morta. Per questo motivo, l'intento di promuovere una maggiore speditezza dell'agire amministrativo deve prevedere idonee misure legislative a garantire un adeguato ristoro in caso di danno ingiusto da ritardo o per omessa azione della p.a..

Va, peraltro, ribadito che, nel ddl Nicolais, il riconoscimento del danno ingiusto da ritardo, con i connessi oneri probatori circa l'*an* e il *quantum* del risarcimento gravanti sulla parte ricorrente, prescindeva dalla fondatezza della pretesa sostanziale fatta valere ovvero dalla spettanza del bene giuridico anelato dal privato.

#### **2.4.3 La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di risarcimento del danno ingiusto da ritardo**

La scelta del legislatore di affidare le controversie in materia di risarcimento del danno ingiusto da ritardo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo poggia su un significativo orientamento giurisprudenziale: in particolare, l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha affermato, con decisione n. 7/2005, che nel caso di silenzio dell'amministrazione, "non si è di fronte a 'comportamenti' invasivi di diritti soggettivi del privato in violazione del *neminem laedere* ma in presenza della diversa ipotesi del mancato tempestivo soddisfacimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di assolvere adempimenti pubblicistici, aventi ad oggetto lo svolgimento di funzioni amministrative. Si è, perciò, al cospetto di interessi legittimi pretensivi del privato, che ricadono, per loro intrinseca natura, nella giurisdizione del giudice amministrativo".

---

dell'amministrazione avrebbe fatto sorgere la responsabilità extracontrattuale, fonte del risarcimento del danno (in particolare, nell'ordinanza di rimessione all'adunanza plenaria n. 875/2005, la quarta sezione del Consiglio di Stato aveva configurato la possibilità di ammettere nel nostro ordinamento "un danno da ritardo puro", che non comporti la lesione del bene della vita sottostante: contra tuttavia la decisione n. 7/2005 dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato).

Si sarebbe così introdotta nell'ordinamento, la tutela risarcitoria per danno da mero ritardo con il superamento della tesi, secondo cui il mancato rispetto del termine non possa configurarsi come fonte di responsabilità.

### 3. Tempi procedurali e interventi di soggetti diversi dall'amministrazione procedente (articolo 8)

#### 3.1 LE MODIFICHE ALL'ARTICOLO 16 DELLA LEGGE N. 241/1990

L'**articolo 8** (*Certezza dei tempi in caso di attività consultiva e valutazioni tecniche*) della legge n. 69/2009 interviene sull'*articolo 16* della legge n. 241, recante disposizioni in materia di attività consultiva.

La stesura **previgente** del comma 1 prescrive che le pubbliche amministrazioni rendano i pareri obbligatori di propria competenza nel termine di quarantacinque giorni dalla richiesta, mentre le amministrazioni cui sia richiesto un parere facoltativo, sono tenute a rendere noto il termine entro il quale il parere facoltativo sarà reso.

La novella ora introdotta riduce da quarantacinque a *venti giorni* il termine nel primo caso (parere obbligatorio) e individua un arco temporale nel secondo (parere facoltativo), precisando che esso non può, comunque, eccedere i *venti* giorni dalla richiesta. Pertanto, è la stessa disposizione, e non più gli organi interpellati, a stabilire la durata massima concessa per l'espressione del parere.

Il ddl Nicolais non interveniva sul termine riguardante i pareri obbligatori e, pur individuando un periodo massimo per quelli facoltativi, prevedeva che esso non potesse superare i quarantacinque giorni dall'avvenuta richiesta, equiparando di fatto i due termini.

Anche la novella introdotta dalla legge n. 69/2009 parifica i termini massimi per la resa dei pareri obbligatori e di quelli facoltativi, portandoli dai quarantacinque previsti dal ddl Nicolais agli attuali venti.

Il *comma 2* della precedente versione dell'articolo 16 della legge n. 241/1990 consentiva all'amministrazione di procedere nel caso in cui, decorso il termine prescritto, il parere non fosse stato reso. La novella distingue, invece, a seconda che il parere sia obbligatorio oppure facoltativo.

Nel primo caso, la pubblica amministrazione conserva la facoltà di proseguire nell'iter procedimentale (come già previsto in passato). Nel secondo caso, l'amministrazione ha, invece, l'obbligo di procedere (con innovazione rispetto a quanto precedentemente statuito).

In entrambe le ipotesi, e salvo il caso di omessa richiesta del parere, i responsabili del procedimento non possono essere chiamati a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione dei pareri da parte delle amministrazioni o dagli organi aditi.

Il comma in esame recepisce quasi testualmente le modifiche apportate dal ddl Nicolais, a eccezione dell'uso del termine "espressione", riferito a parere, adottato in luogo della parola "emissione".

Il *comma 4*, in considerazione della distinzione sui termini per l'espressione dei pareri obbligatori ovvero facoltativi, sostituisce il singolare "il termine di cui al comma 1 può essere interrotto" con il più appropriato "i termini di cui al comma 1 possono essere interrotti".

Il revisionato *comma 5* (identico anche nella redazione del ddl Nicolais), sopprimendo l'aggettivo "favorevole" riferito a "parere", ne consente la trasmissione telematica indipendentemente dall'esito dello stesso. Appare, inoltre, in linea con l'evoluzione tecnologica e con la prassi ormai consolidata da questa scaturita, nonché con le sempre più pressanti esigenze di celerità e speditezza nella trasmissione di dati e documenti, l'eliminazione, sempre nel medesimo comma, dell'altra modalità di comunicazione del parere, ossia per via telegrafica.

Il nuovo *comma 6-bis*, introdotto dalla legge n. 69/2009 (e previsto anche nel ddl Nicolais), conferma che le competenze consultive del Consiglio superiore dei Lavori Pubblici di cui al decreto legislativo n. 163/2006 in materia di codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture si esercitano in deroga alle disposizioni appena illustrate.

### 3.2 LE MODIFICHE ALL'ARTICOLO 25, COMMA 4, DELLA LEGGE N. 241/1990

L'*articolo 8, comma 1, lettera b)*, della legge sullo sviluppo economico integra anche l'*articolo 25* ("Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi"), *comma 4, quarto periodo*, della legge n. 241/1990.

La citata disposizione rientra nel Capo V della suddetta legge che disciplina l'altra importante materia di cui si occupa la legge n. 241, ossia il diritto di accesso ai documenti amministrativi. Tale diritto rappresenta, specialmente a seguito delle leggi n. 15 (recante "*Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*") e n. 80 del 2005 - che lo hanno elevato a principio generale dell'attività amministrativa, sottoponendolo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - una delle principali applicazioni del principio di trasparenza nell'amministrazione pubblica.

In particolare, ai sensi del citato articolo 25, comma 1, il diritto di accesso si esercita, mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi da parte dei privati, compresi i soggetti portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano "un interesse diretto, concreto ed attuale all'esibizione del documento" (articolo 22, comma 1, lettera c) della legge n. 241). Ne consegue che la legittimazione all'accesso deve essere qualificata, non potendo risiedere nella generica pretesa al controllo del buon andamento dell'attività amministrativa (Cons. Stato, sez. IV, 30 luglio 1994, n. 650).

L'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 disciplina il procedimento diretto a impugnare il diniego di accesso ai documenti, che può essere espresso, se l'amministrazione emette un provvedimento di diniego, oppure tacito, se la p.a. non emette un provvedimento entro trenta giorni e la richiesta si intende così respinta.

L'impugnazione può avvenire o dinanzi all'autorità giudiziaria (giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) oppure attraverso il complesso procedimento giustiziale previsto dal medesimo comma 4.

Quest'ultimo procedimento ha origine da un'istanza presentata dal privato al difensore civico competente per ambito territoriale, quando l'accesso si riferisce ad atti di amministrazioni comunali, provinciali o regionali. Quando, invece, si tratti di atti emanati dalla pubblica amministrazione statale, l'istanza si inoltra alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (di cui all'articolo 27 della legge n. 241), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e tenuta a vigilare sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività amministrativa.

In seguito all'entrata in vigore della legge n. 69/2009, la richiesta dovrà essere presentata anche all'amministrazione resistente.

#### 4. Conferenza di servizi, Dia e Silenzio assenso (articolo 9)

L'**articolo 9** della legge n. 69/2009, intitolato “*Conferenza di servizi e silenzio assenso*” interviene sull'*articolo 14-ter* in materia di conferenza di servizi nonché sugli *articoli 19 e 20* rispettivamente in tema di dia e di silenzio assenso.

##### 4.1 LE MODIFICHE ALL'ARTICOLO 14-TER DELLA LEGGE 241/1990: LA CD. TUTELA PROCEDIMENTALE NELL'AMBITO DELLA CONFERENZA DI SERVIZI

Nell'ottica di una p.a. sempre più attenta alle opportunità concesse dal progresso tecnologico, il *comma 1 dell'articolo 14-ter* della legge n. 241/1990 ammette lo svolgimento per via telematica della conferenza di servizi.

Il *comma 2 dell'articolo 9* della legge n. 69/2009 inserisce, dopo il comma 2 dell'articolo 14-ter della legge n. 241, i *commi 2-bis e 2-ter*. Entrambi i nuovi articoli, finalizzati alla cd. tutela procedimentale del privato nei rapporti con la p.a., consentono la partecipazione alla conferenza di servizi, nella modalità senza diritto di voto, a soggetti precedentemente esclusi.

In particolare, l'*articolo 2-bis* permette la partecipazione dei soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, mentre l'*articolo 2-ter* estende l'applicazione dell'istituto di cui trattasi anche ai concessionari e ai gestori di pubblici servizi. Il loro coinvolgimento è previsto quando il procedimento amministrativo o il progetto dedotto in conferenza implichi loro adempimenti ovvero abbia effetto diretto o indiretto sulla loro attività. Alla conferenza possono, inoltre, partecipare, e sempre senza diritto di voto, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione.

Tale norma equipara concessionari, incaricati e gestori di pubblici servizi alla pubblica amministrazione, in quanto a essa si sostituiscono nella materiale gestione dei servizi pubblici. Detta proposta normativa discende dalla constatazione che “la sfera di interessi coperta dall'attività di tali gestori sia di tale rilevanza ed ampiezza da non giustificare rapporti con l'utenza fondati su garanzie meno intense di quelle assicurate nell'ambito del procedimento amministrativo”<sup>44</sup>.

In merito al rapporto fra gestori e utenti, va segnalato che il ddl Nicolais ha previsto un nuovo *articolo 29-bis*, non accolto dalla legge n. 69/2009, recante la disciplina per i gestori di servizi di pubblica utilità. Ai sensi del comma 1, gestori pubblici o privati dei servizi di pubblica utilità erano tenuti ad applicare al rapporto di utenza, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 della legge sul procedimento<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Così D. DEL GAIZO, *op. cit.*.

<sup>45</sup> Per D. DEL GAIZO, *op. cit.*, l'articolo 6, comma 4, del disegno di legge Nicolais - prevedendo che, nell'ambito del rapporto con l'utenza, i gestori applichino, in quanto compatibili, le garanzie previste dalla legge n. 241/1990 in tema di individuazione del responsabile del procedimento (artt. 4, 5 e 6) e di concreta partecipazione degli interessati all'attività procedimentale (artt. 7, 8, 9 e 10) - intendeva promuovere un rapporto più equo e trasparente tra i fruitori dei servizi pubblici e i relativi gestori. Come spiega l'autore, la proposta normativa del governo sul tema non si limitava alla mera estensione ai gestori dei predetti obblighi procedimentali, essendo, altresì, affidata alle competenti Autorità di regolazione la determinazione delle modalità operative necessarie al riconoscimento all'utente di un indennizzo automatico e forfetario - anche, e soprattutto, attraverso forme di cd. "autotutela negoziale" (es. detrazione automatica dell'indennizzo dall'importo fatturato dal gestore nella bolletta) - tanto nei casi di violazione delle disposizioni di cui alla legge n. 241/1990, quanto nelle ipotesi di mancata osservanza degli standard di qualità e quantità dei rispettivi servizi resi ai cittadini e alle imprese. Per DEL GAIZO appare evidente che la *ratio* della norma consista nel salvaguardare l'utente dai comportamenti vessatori derivanti dalla posizione di “forza contrattuale” dei gestori di servizi pubblici -

#### 4.2 LE MODIFICHE AGLI ARTICOLI 19 E 20 DELLA LEGGE N. 241/1990: AMPLIAMENTO DELLE IPOTESI DI RICORSO ALLA DIA ED ESPERIBILITÀ DEL RICORSO GIURISDIZIONALE AVVERSO GLI ATTI DI SILENZIO ASSENSO

Con gli articoli 19 e 20 della legge n. 241/1990, che come accennato disciplinano la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso, il legislatore ha inteso introdurre nell'ordinamento istituti alternativi al provvedimento espresso della p.a., allo scopo di tradurre concretamente il principio di certezza temporale nella conclusione del procedimento amministrativo di cui all'articolo 2 della legge ora menzionata e di tutelare la posizione del privato dinanzi all'inerzia delle amministrazioni pubbliche.

La dichiarazione di inizio attività, o denuncia in luogo di autorizzazione, nonché il silenzio assenso costituiscono, inoltre, strumento di semplificazione procedimentale.

Nello specifico la dia consiste nella sostituzione del regime delle autorizzazioni amministrative riguardanti l'esercizio di attività economiche private con dichiarazioni degli interessati corredate, anche mediante autocertificazioni, dei certificati e delle attestazioni richieste *ex lege* (articolo 19, comma 1, della legge n. 241). Ne consegue che l'esercizio delle suddette attività non è più subordinata al rilascio di un nulla-osta amministrativo, bensì al mero decorso del termine di trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente (articolo 19, comma 2), con l'onere di informare quest'ultima contestualmente all'inizio dell'attività stessa.

Il nuovo periodo aggiunto in coda al *comma 2 dell'articolo 19* della legge n. 241 dall'*articolo 9, comma 4*, della legge n. 69 consente l'inizio immediato dell'attività, precisamente dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente e senza, dunque, attendere i trenta giorni attualmente previsti, nel caso in cui la dia abbia a oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi o di prestazione di servizi (di cui alla direttiva comunitaria cd. Bolkestein, la n. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006). La disposizione assoggetta alla dichiarazione di inizio attività e, conseguentemente, all'abbattimento del termine per l'inizio dell'attività, anche gli atti che dispongono l'iscrizione in albi, ruoli o registri a efficacia abilitante.

Spetta alla p.a. l'accertamento tecnico (e, dunque, non discrezionale, secondo la prevalente dottrina) della sussistenza dei requisiti e delle condizioni legittimanti l'esercizio dell'attività: il controllo, effettuato *ex post*, è volto alla verifica della corrispondenza fra le prescrizioni normative e il contenuto della dia, con risvolti inibitori per l'attività già intrapresa in caso di esito negativo.

Più precisamente, il *comma 3* dispone che l'amministrazione competente, in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità e fatti legittimanti, adotti nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di inizio attività, motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a sanare la situazione entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni.

Ovviamente, l'appendice sopra illustrata, introdotta nel nuovo comma 2 dell'articolo 19 ha coerentemente imposto la revisione anche del suddetto comma 3: l'*articolo 9, comma 5*, della legge n. 69, ha, infatti, specificato che l'intervento accertatorio posto in essere dall'amministrazione competente (e gli eventuali

---

spesso di fatto monopolisti ovvero oligopolisti – attribuendo al fruitore del servizio forme di autotutela idonee, altresì, a porre l'*onus probandi* relativa alla puntuale e corretta fornitura del servizio in capo alla parte più forte del rapporto di utenza.

provvedimenti inibitori dell'attività) deve avvenire entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di inizio attività ovvero nel termine di trenta giorni dalla data della presentazione della dichiarazione, a seconda della tipologia di attività intrapresa.

La legge n. 69/2009 ritocca, altresì, il *comma 5* dell'articolo 19 della legge n. 241 stabilendo che siano ricorribili innanzi al giudice amministrativo, avente competenza esclusiva in materia di dichiarazione di inizio attività, anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20, ossia gli atti di assenso tacito.

Il silenzio assenso consiste in una qualificazione formale dell'inerzia della p.a. intesa quale accoglimento dell'istanza del privato, in seguito al decorso del termine prescritto senza che l'autorità amministrativa si sia pronunciata.

La legge n. 80 del 2005 ha generalizzato, modificando l'articolo 20 della legge n. 241, l'operatività del silenzio assenso nei procedimenti a istanza di parte, prevedendo l'eccezionalità per le ipotesi del cd. silenzio-rifiuto, fattispecie in cui l'inerzia della pubblica amministrazione equivale a provvedimento di diniego.

Se il silenzio assenso, alla stregua della dichiarazione di inizio attività, è un istituto diretto a liberalizzare l'attività dei privati, in un'ottica di semplificazione del procedimento, a differenza della dia esso:

- non abroga il regime autorizzatorio, limitandosi a introdurre una modalità semplificata di conseguimento dell'atto di consenso amministrativo;
- non ha a oggetto provvedimenti amministrativi vincolati, bensì provvedimenti a contenuto discrezionale, esercitato attraverso la ponderazione dei vari interessi.

Il regime derogatorio, rispetto alla generale applicabilità del silenzio assenso, è previsto dall'*articolo 20, comma 4*, della legge n. 241, che contempla tre ipotesi di deroga:

a) materie contenute nella tassativa elencazione di cui al primo periodo, ovvero: patrimonio culturale e paesaggistico, ambiente, difesa nazionale, pubblica sicurezza, immigrazione, salute, pubblica incolumità ed i casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali;

b) casi di silenzio rifiuto, quando cioè la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come equivalente a non accoglimento dell'istanza;

c) atti o procedimenti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la funzione pubblica, di concerto con i ministri competenti, onde introdurre ulteriori, puntuali fattispecie derogatorie.

Vanno, a tal proposito, menzionate le modifiche operate dall'*articolo 9, comma 3*, della legge n. 69 agli *articoli 19, comma 1, e 20, comma 4*, della legge n. 241.

Formalmente la modifica operata al citato articolo 19, comma 1, si limita all'aggiunta, al primo periodo, dopo le parole "all'immigrazione", dell'espressione "all'asilo, alla cittadinanza".

Analogamente, e coerentemente, la medesima correzione è introdotta anche al comma 4 dell'articolo 20 della legge sul procedimento, dove le parole "e l'immigrazione" sono sostituite da ", l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza".

Le aggiunte appena illustrate escludono l'applicabilità della dichiarazione di inizio attività e del silenzio assenso ai procedimenti amministrativi riguardanti la cittadinanza, introducendo di fatto un'ulteriore fattispecie alle ipotesi derogatorie già previste dai commi 3 e 4 in relazione rispettivamente alla dia e al silenzio assenso.

## 5. Il nuovo ambito di applicazione della Legge n. 69/2009 (articolo 10)

### 5.1 LE MODIFICHE ALL'ARTICOLO 22 DELLA LEGGE N. 241/1990

L'**articolo 10** della legge sullo sviluppo economico, rubricato *Tutela degli interessati nei procedimenti amministrativi di competenza delle regioni e degli enti locali*, revisiona gli *articoli 22 e 29* della legge n. 241/1990.

In merito alla prima delle due disposizioni menzionate, occorre segnalare che la modifica riguarda il relativo *comma 2*, dove vengono eliminati l'ultima parte del primo periodo e integralmente il secondo periodo. In realtà, la parte soppressa non viene completamente cassata, ma trasfusa, con le variazioni che verranno di seguito illustrate, nell'*articolo 29* della legge n. 241.

Anche il ddl Nicolais, che aveva optato per la totale abrogazione dell'articolo 22, comma 2, ha comunque trasferito, con modifiche, parte della disposizione ivi contenuta nell'articolo 29 della legge n. 241.<sup>46</sup>

#### 5.1.1 LE MODIFICHE ALL'ARTICOLO 29 DELLA LEGGE N. 241/1990

Le norme più significative recate dall'articolo 10 della legge sullo sviluppo sono quelle contenute nel *comma 1, lettera b)*, che, riconfigurando l'ambito di applicazione della legge n. 241, intende risolvere i numerosi dubbi interpretativi manifestati sinora da dottrina e giurisprudenza, colmando contestualmente una lacuna normativa prodotta dalla riforma che ha interessato il Titolo V della Costituzione e, in particolare, il relativo articolo 117. A tal proposito rilevano il *comma 2, lettera g)*, che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", e il *comma 2, lettera l)*, che affida la "giustizia amministrativa" alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

A seguito della citata revisione, l'*articolo 29* della legge n. 241, rubricato "*Ambito di applicazione della legge*", è stato interpretato nel senso di una limitazione dell'applicabilità della legge sul procedimento alle sole amministrazioni statali, in quanto la disciplina dell'azione amministrativa degli enti territoriali non rientra tra le materie riservate alla potestà normativa statale.

Un primo ampliamento dell'operatività della legge n. 241 nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, per quanto stabilito in materia di giustizia amministrativa (es.: nullità e annullabilità, ex articoli 21-septies e 21-octies della legge n. 241), è stato ottenuto con la legge n. 15 del 2005, la quale prevede che regioni ed enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolino le materie di cui alla legge n. 241 nel rispetto dei principi stabiliti dalla medesima legge.

---

<sup>46</sup> L'articolo 29 del ddl Nicolais così recitava: "3. Costituiscono principi generali dell'ordinamento o rientrano tra le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l) ed m) della Costituzione, le disposizioni che attengono agli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato con un provvedimento espresso e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative agli effetti dell'inosservanza del termine finale, ivi compresi il silenzio assenso e il riconoscimento al privato di un ristoro per il pregiudizio derivante dal ritardo dell'amministrazione nel provvedere.

4. Le Regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dai principi generali elencati al comma 3, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela".

I nuovi *commi 2-bis e 2-ter*, entrambi introdotti dall'articolo 10, comma 1, lettera b), numero 2), estendono ulteriormente l'applicabilità della legge n. 241, facendola discendere direttamente dall'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, il quale comprende tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

In particolare, ai sensi dei nuovi commi, attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui trattasi le disposizioni 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 con provvedimento espresso e motivato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti (*comma 2-bis*), ma anche le disposizioni concernenti la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso (*comma 2-ter*).

Tali disposizioni si applicano, in quanto attinenti alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", a tutte le amministrazioni pubbliche.

In forza del nuovo *comma 2-quater*, regioni ed enti locali non possono, dunque, stabilire garanzie inferiori rispetto alla normativa statale, ma possono, invece, prevedere livelli ulteriori di tutela.

Invero, alla luce di quanto disposto dal *comma 2-ter*, è fatta salva, in relazione alla dichiarazione di inizio attività e al silenzio assenso, la possibilità di stabilire, in sede di Conferenza unificata, casi ulteriori di non immediata applicazione delle disposizioni dettate in materia.

Il rinnovato *comma 1*, riscritto dall'articolo 10, comma 1, lettera b), numero 2), dispone che le disposizioni della legge n. 241 si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali, ma anche alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative. In merito a tale ultima previsione, appare suscettibile di chiarimento se per società a capitale pubblico debbano intendersi solo quelle statali ovvero anche quelle costituite in ambito regionale o locale.

Il citato comma prescrive, altresì, che alcune disposizioni della legge n. 241, espressamente indicate, si applichino direttamente a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese, evidentemente, regioni ed enti locali<sup>47</sup>. Nella specifico, si tratta di: conseguenze del ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento, ossia risarcimento del danno e indennizzo per mancata conclusione del procedimento nei termini (articolo 2-bis); accordi integrativi o sostitutivi (articolo 11); accordi tra pubbliche amministrazioni (articolo 15); tutela del diritto d'accesso (articolo 25, commi 5, 5-bis e 6); efficacia e invalidità del provvedimento amministrativo (le disposizioni di cui al capo IV-bis).

Infine, trova spazio nel nuovo *comma 2-quinquies* la consueta clausola di applicazione delle norme contenute nel provvedimento legislativo alle regioni a Statuto speciale e alle province autonome, tenute ad adeguare la propria legislazione nel rispetto dei rispettivi statuti.

---

<sup>47</sup> In realtà, poiché molte delle norme della legge n. 241 attengono, per espressa disposizione dei commi 2-bis e 2-ter dell'articolo 29, come riscritto dalla legge n. 69, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, comma 2, lett. m), della Costituzione, le amministrazioni regionali e locali sono di fatto già vincolate al recepimento dei principi contenuti nella legge n. 241 nell'esercizio dell'autonomia legislativa e regolamentare loro riconosciute.



## ALLEGATO

### **Legge n. 241/1990 concernente norme generali sull'azione amministrativa, modificata a seguito della Legge n. 69/2009 recante “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”**

<u>Testo prima delle modifiche</u>	<u>Testo dopo le modifiche</u>
<p style="color: blue;">Capo I Principi</p>	<p style="color: blue;">Capo I Principi</p>
<p><b>Articolo 1</b> (Principi generali dell'attività amministrativa)</p> <p>1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, e di pubblicità e di trasparenza nonché dai principi dell'ordinamento comunitario secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti.</p> <p>1-bis. La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.</p> <p>1-ter. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1.</p> <p>2. La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.</p>	<p><b>Articolo 1</b> (Principi generali dell'attività amministrativa)</p> <p>1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, <b>di imparzialità</b> e di pubblicità e di trasparenza nonché dai principi dell'ordinamento comunitario secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti.</p> <p>1-bis. La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.</p> <p>1-ter. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto <b>dei criteri e</b> dei principi di cui al comma 1.</p> <p>2. La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.</p>
<p><b>Articolo 2</b> (Conclusione del procedimento)</p> <p>1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.</p>	<p><b>Articolo 2</b> (Conclusione del procedimento) <b>articolo integralmente sostituito dal seguente:</b></p> <p>1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, <b>le pubbliche amministrazioni hanno</b> il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.</p>

<p>2. Con uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, sono stabiliti i termini entro i quali i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali devono concludersi, ove non siano direttamente previsti per legge. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza. I termini sono modulati tenendo conto della loro sostenibilità, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, e della natura degli interessi pubblici tutelati e decorrono dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.</p> <p>3. Qualora non si provveda ai sensi del comma 2, il termine è di novanta giorni.</p> <p>4. Nei casi in cui leggi o regolamenti prevedono per l'adozione di un provvedimento l'acquisizione di valutazioni tecniche di organi o enti appositi, i termini di cui ai commi 2 e 3 sono sospesi fino all'acquisizione delle valutazioni tecniche per un periodo massimo comunque non superiore a novanta giorni. I termini di cui ai commi 2 e 3 possono essere altresì sospesi, per una sola volta, per l'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 applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2.</p> <p>5. Salvi i casi di silenzio assenso, decorsi i termini di cui ai commi 2 o 3, 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 predetti commi 2 o 3. 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.</p>	<p><b>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.</b></p> <p><b>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.</b></p> <p><b>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 e di quelli riguardanti l'immigrazione.</b></p> <p><b>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.</b></p>
---	--

**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. Salvo 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. E' 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.**

**Articolo 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.**

<p><b>Articolo 3</b> (Motivazione del provvedimento)</p> <p>1. Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.</p> <p>2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.</p> <p>3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama.</p> <p>4. In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.</p>	<p><b>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.</b></p> <p><b>Articolo 3</b> (Motivazione del provvedimento)</p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
<p><b>Articolo 3 bis</b> (Uso della telematica)</p> <p>1. Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati.</p>	<p><b>Articolo 3 bis</b> (Uso della telematica)</p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>Capo II</b> <b>Responsabile del procedimento</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Capo II</b> <b>Responsabile del procedimento</b></p>
<p><b>Articolo 4</b> (Unità organizzativa responsabile del procedimento)</p> <p>1. Ove non sia già direttamente stabilito per</p>	<p><b>Articolo 4</b> (Unità organizzativa responsabile del procedimento)</p> <p><b>articolo non modificato</b></p>

<p>legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale.</p> <p>2. Le disposizioni adottate ai sensi del comma 1 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti.</p> <p><b>Articolo 5 (Responsabile del procedimento)</b></p> <p>1. Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità della istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale.</p> <p>2. Fino a quando non sia effettuata l'assegnazione di cui al comma 1, è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa determinata a norma del comma 1 dell'articolo 4</p> <p>3. L'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'articolo 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse.</p> <p><b>Articolo 6 (Compiti del responsabile del procedimento)</b></p> <p>1. Il responsabile del procedimento:</p> <p>a) valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione di provvedimento;</p> <p>b) accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;</p>	<p><b>Articolo 5 (Responsabile del procedimento)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p> <p><b>Articolo 6 (Compiti del responsabile del procedimento)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
--	---

<p>c) propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi di cui all'articolo 14;</p> <p>d) cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le modificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;</p> <p>e) adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capo III</b> <b>Partecipazione al procedimento amministrativo</b></p> <p><b>Articolo 7</b> <b>(Comunicazione di avvio del procedimento)</b></p> <p>1. Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento.</p> <p>2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari.</p> <p><b>Articolo 8</b> <b>(Modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento)</b></p> <p>1. L'amministrazione provvede a dare notizia</p>	<p style="text-align: center;"><b>Capo III</b> <b>Partecipazione al procedimento amministrativo</b></p> <p><b>Articolo 7</b> <b>(Comunicazione di avvio del procedimento)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p> <p><b>Articolo 8</b> <b>(Modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
---	--

<p>dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale.</p> <p>2. Nella comunicazione debbono essere indicati:</p> <p>a) l'amministrazione competente;  b) l'oggetto del procedimento promosso;  c) l'ufficio e la persona responsabile del procedimento;  c-bis) la data entro la quale, secondo i termini previsti dall'articolo 2, commi 2 o 3, deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione;  c-ter) nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza;  d) l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti.</p> <p>3. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima.</p> <p>4. L'omissione di taluna delle comunicazioni prescritte può esser fatta valere solo dal soggetto nel cui interesse la comunicazione è prevista.</p>	
<p><b>Articolo 9</b>  <b>(Intervento nel procedimento)</b></p> <p>1. Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento.</p>	<p><b>Articolo 9</b>  <b>(Intervento nel procedimento)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
<p><b>Articolo 10</b>  <b>(Diritti dei partecipanti al procedimento)</b></p> <p>1. I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto:</p> <p>a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24;</p>	<p><b>Articolo 10</b>  <b>(Diritti dei partecipanti al procedimento)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>

<p>b) di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.</p> <p><b>Articolo 10 bis</b> (Comunicazione dei motivi ostantivi all'accoglimento dell'istanza)</p> <p>1. Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali".</p> <p><b>Articolo 11</b> (Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento)</p> <p>1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'amministrazione procedente può 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.</p> <p>1-bis. Al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali</p>	<p><b>Articolo 10 bis</b> (Comunicazione dei motivi ostantivi all'accoglimento dell'istanza)</p> <p><b>articolo non modificato</b></p> <p><b>Articolo 11</b> (Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento)</p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
--	--



<p>controinteressati.</p> <p>2. Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.</p> <p>3. Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.</p> <p>4. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.</p> <p>4-bis. A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento.</p> <p>5. Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.</p> <p><b>Articolo 12</b> <b>(Provvedimenti attributivi di vantaggi economici)</b></p> <p>1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.</p> <p>2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1.</p>	<p><b>Articolo 12</b> <b>(Provvedimenti attributivi di vantaggi economici)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
---	--

<p><b>Articolo 13</b> (Ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione)</p> <p>1. Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione.</p> <p>2. Dette disposizioni non si applicano altresì ai procedimenti tributari per i quali restano parimenti ferme le particolari norme che li regolano, nonché ai procedimenti previsti dal decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, e dal decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, e successive modificazioni.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capo IV</b> Semplificazione dell'azione amministrativa</p>	<p><b>Articolo 13</b> (Ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione)</p> <p><b>articolo non modificato</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Capo IV</b> Semplificazione dell'azione amministrativa</p>
<p><b>Articolo 14</b> (Conferenza di servizi)</p> <p>1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi.</p> <p>2. La conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate.</p> <p>3. La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesimi attività o risultati. In tal caso, la conferenza è indetta dall'amministrazione o,</p>	<p><b>Articolo 14</b> (Conferenza di servizi)</p> <p><b>articolo non modificato</b></p>

<p>previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta.</p> <p>4. Quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale.</p> <p>5. In caso di affidamento di concessione di lavori pubblici la conferenza di servizi è convocata dal concedente ovvero, con il consenso di quest'ultimo, dal concessionario entro quindici giorni fatto salvo quanto previsto dalle leggi regionali in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) Quando la conferenza è convocata ad istanza del concessionario spetta in ogni caso al concedente il diritto di voto.</p> <p>5-bis. 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".</p> <p><b>Articolo 14 bis (Conferenza di servizi preliminare)</b></p> <p>1. La conferenza di servizi può essere convocata per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivi, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso. In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente.</p> <p>2. Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul progetto preliminare al fine di indicare quali siano le condizioni per ottenere, sul progetto</p>	<p><b>Articolo 14 bis (Conferenza di servizi preliminare)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
--	---

definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente. In tale sede, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, si pronunciano, per quanto riguarda l'interesse da ciascuna tutelato, sulle soluzioni progettuali prescelte. Qualora non emergano, sulla base della documentazione disponibile, elementi comunque preclusivi della realizzazione del progetto, le suddette amministrazioni indicano, entro quarantacinque giorni, le condizioni e gli elementi necessari per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, gli atti di consenso.

3. Nel caso in cui sia richiesta VIA, la conferenza di servizi si esprime entro trenta giorni dalla conclusione della fase preliminare di definizione dei contenuti dello studio d'impatto ambientale, secondo quanto previsto in materia di VIA. Ove tale conclusione non intervenga entro novanta giorni dalla richiesta di cui al comma 1, la conferenza di servizi si esprime comunque entro i successivi trenta giorni. Nell'ambito di tale conferenza, l'autorità competente alla VIA si esprime sulle condizioni per la elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale. In tale fase, che costituisce parte integrante della procedura di VIA, la suddetta autorità esamina le principali alternative, compresa l'alternativa zero, e, sulla base della documentazione disponibile, verifica l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto e, qualora tali elementi non sussistano, indica nell'ambito della conferenza di servizi le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, i necessari atti di consenso.

3-bis. Il dissenso espresso in sede di conferenza preliminare da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, con riferimento alle opere interregionali, è sottoposto alla disciplina di cui all'articolo 14-quater, comma 3".

4. Nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3, la conferenza di servizi si esprime allo stato degli atti a sua disposizione e le indicazioni fornite in tale sede possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento, anche a seguito delle osservazioni dei privati sul progetto definitivo.

5. Nel caso di cui al comma 2, il responsabile unico del procedimento trasmette alle amministrazioni interessate il progetto definitivo, redatto sulla base delle condizioni indicate dalle stesse amministrazioni in sede di conferenza di servizi sul progetto preliminare, e convoca la conferenza tra il trentesimo e il sessantesimo giorno successivi alla trasmissione. In caso di affidamento mediante appalto concorso o concessione di lavori pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice convoca la conferenza di servizi sulla base del solo progetto preliminare, secondo quanto previsto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.

**Articolo 14 ter**  
**(Lavori della conferenza di servizi)**

01. La prima riunione della conferenza di servizi è convocata entro quindici giorni ovvero, in caso di particolare complessità dell'istruttoria, entro trenta giorni dalla data di indizione.

1. La conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti.

2. La convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate, anche per via telematica o informatica, almeno cinque giorni prima della relativa data. Entro i successivi cinque giorni, le amministrazioni convocate possono richiedere, qualora impossibilitate a partecipare, l'effettuazione della riunione in una diversa data; in tale caso, l'amministrazione precedente concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima.



**Articolo 14 ter**  
**(Lavori della conferenza di servizi)**

01. La prima riunione della conferenza di servizi è convocata entro quindici giorni ovvero, in caso di particolare complessità dell'istruttoria, entro trenta giorni dalla data di indizione.

1. La conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti **e può svolgersi per via telematica.**

2. La convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate, anche per via telematica o informatica, almeno cinque giorni prima della relativa data. Entro i successivi cinque giorni, le amministrazioni convocate possono richiedere, qualora impossibilitate a partecipare, l'effettuazione della riunione in una diversa data; in tale caso, l'amministrazione precedente concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima.

**2-bis Alla conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e 14-bis sono convocati i**

<p>3. Nella prima riunione della conferenza di servizi, o comunque in quella immediatamente successiva alla trasmissione dell'istanza o del progetto definitivo ai sensi dell'articolo 14-bis, le amministrazioni che vi partecipano determinano il termine per l'adozione della decisione conclusiva. I lavori della conferenza non possono superare i novanta giorni, salvo quanto previsto dal comma 4. Decorsi inutilmente tali termini, l'amministrazione procedente provvede ai sensi dei commi 6-bis e 9 del presente articolo";</p> <p>4. Nei casi in cui sia richiesta la VIA, la conferenza di servizi si esprime dopo aver acquisito la valutazione medesima ed il termine di cui al comma 3 resta sospeso, per un massimo di novanta giorni, fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale. Se la VIA non interviene nel termine previsto per l'adozione del relativo provvedimento, l'amministrazione competente si esprime in sede di conferenza di servizi, la quale si conclude nei trenta giorni successivi al termine predetto. Tuttavia, a richiesta della maggioranza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi, il termine di trenta giorni di cui al precedente periodo è prorogato di altri trenta giorni nel caso che si appalesi la necessità di approfondimenti istruttori.</p> <p>5. Nei procedimenti relativamente ai quali</p>	<p><b>soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, alla quale gli stessi partecipano senza diritto di voto.</b></p> <p><b>2-ter Alla conferenza possono partecipare, senza diritto di voto, i concessionari e i gestori di pubblici servizi, nel caso in cui il procedimento amministrativo o il progetto dedotto in conferenza implichi loro adempimenti ovvero abbia effetto diretto o indiretto sulla loro attività. Agli stessi è inviata, anche per via telematica e con congruo anticipo, comunicazione della convocazione della conferenza di servizi. Alla conferenza possono partecipare inoltre, senza diritto di voto, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione.</b></p> <p>3. Nella prima riunione della conferenza di servizi, o comunque in quella immediatamente successiva alla trasmissione dell'istanza o del progetto definitivo ai sensi dell'articolo 14-bis, le amministrazioni che vi partecipano determinano il termine per l'adozione della decisione conclusiva. I lavori della conferenza non possono superare i novanta giorni, salvo quanto previsto dal comma 4. Decorsi inutilmente tali termini, l'amministrazione procedente provvede ai sensi dei commi 6-bis e 9 del presente articolo";</p> <p>4. Nei casi in cui sia richiesta la VIA, la conferenza di servizi si esprime dopo aver acquisito la valutazione medesima ed il termine di cui al comma 3 resta sospeso, per un massimo di novanta giorni, fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale. Se la VIA non interviene nel termine previsto per l'adozione del relativo provvedimento, l'amministrazione competente si esprime in sede di conferenza di servizi, la quale si conclude nei trenta giorni successivi al termine predetto. Tuttavia, a richiesta della maggioranza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi, il termine di trenta giorni di cui al precedente periodo è prorogato di altri trenta giorni nel caso che si appalesi la necessità di approfondimenti istruttori.</p> <p>5. Nei procedimenti relativamente ai quali sia</p>
---	---

<p>sia già intervenuta la decisione concernente la VIA le disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 14-quater, nonché quelle di cui agli articoli 16, comma 3, e 17, comma 2, si applicano alle sole amministrazioni preposte alla tutela della salute pubblica, del patrimonio storico-artistico e della pubblica incolumità".</p> <p>6. Ogni amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa.</p> <p>6-bis. All'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui al comma 3, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede.</p> <p>7. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata.</p> <p>8. In sede di conferenza di servizi possono essere richiesti, per una sola volta, ai proponenti dell'istanza o ai progettisti chiarimenti o ulteriore documentazione. Se questi ultimi non sono forniti in detta sede, entro i successivi trenta giorni, si procede all'esame del provvedimento.</p> <p>9. Il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva di cui al comma 6-bis sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza.</p> <p>10. Il provvedimento finale concernente opere sottoposte a VIA è pubblicato, a cura del proponente, unitamente all'estratto della predetta VIA, nella Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino regionale in caso di VIA regionale e in un quotidiano a diffusione nazionale. Dalla data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale decorrono i termini per eventuali</p>	<p>già intervenuta la decisione concernente la VIA le disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 14-quater, nonché quelle di cui agli articoli 16, comma 3, e 17, comma 2, si applicano alle sole amministrazioni preposte alla tutela della salute pubblica, del patrimonio storico-artistico e della pubblica incolumità".</p> <p>6. Ogni amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa.</p> <p>6-bis. All'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui al comma 3, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede.</p> <p>7. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata.</p> <p>8. In sede di conferenza di servizi possono essere richiesti, per una sola volta, ai proponenti dell'istanza o ai progettisti chiarimenti o ulteriore documentazione. Se questi ultimi non sono forniti in detta sede, entro i successivi trenta giorni, si procede all'esame del provvedimento.</p> <p>9. Il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva di cui al comma 6-bis sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza.</p> <p>10. Il provvedimento finale concernente opere sottoposte a VIA è pubblicato, a cura del proponente, unitamente all'estratto della predetta VIA, nella Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino regionale in caso di VIA regionale e in un quotidiano a diffusione nazionale. Dalla data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale decorrono i termini per eventuali</p>
---	---

<p>impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati.</p> <p><b>Articolo 14 quater</b> (Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi)</p> <p>1. Il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni, regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.</p> <p>2- abrogato</p> <p>3. Se il motivato dissenso è espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la decisione è rimessa dall'amministrazione precedente, entro dieci giorni: a) al Consiglio dei ministri, in caso di dissenso tra amministrazioni statali; b) alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata "Conferenza Stato-regioni", in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali; c) alla Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente del Consiglio dei ministri, della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.</p> <p>3-bis. Se il motivato dissenso è espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, la determinazione sostitutiva è rimessa dall'amministrazione precedente, entro dieci giorni: a) alla Conferenza Stato-regioni, se il</p>	<p>impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati.</p> <p><b>Articolo 14 quater</b> (Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi)</p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
---	---



dissenso verte tra un'amministrazione statale e una regionale o tra amministrazioni regionali; b) alla Conferenza unificata, in caso di dissenso tra una regione o provincia autonoma e un ente locale. Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

3-ter. Se entro i termini di cui ai commi 3 e 3-bis la Conferenza Stato-regioni o la Conferenza unificata non provvede, la decisione, su iniziativa del Ministro per gli affari regionali, è rimessa al Consiglio dei ministri, che assume la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni, ovvero, quando verta in materia non attribuita alla competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, e dell'articolo 118 della Costituzione, alla competente Giunta regionale ovvero alle competenti Giunte delle province autonome di Trento e di Bolzano, che assumono la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni; qualora la Giunta regionale non provveda entro il termine predetto, la decisione è rimessa al Consiglio dei ministri, che delibera con la partecipazione dei Presidenti delle regioni interessate.

3-quater. In caso di dissenso tra amministrazioni regionali, i commi 3 e 3-bis non si applicano nelle ipotesi in cui le regioni interessate abbiano ratificato, con propria legge, intese per la composizione del dissenso ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, anche attraverso l'individuazione di organi comuni competenti in via generale ad assumere la determinazione sostitutiva in caso di dissenso.

3-quinquies. Restano ferme le attribuzioni e le prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dagli statuti speciali di autonomia e dalle relative norme di attuazione.

4- abrogato

5. Nell'ipotesi in cui l'opera sia sottoposta a

<p>VIA e in caso di provvedimento negativo trova applicazione l'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, introdotta dall'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.</p> <p><b>Articolo 14-quinquies</b> (Conferenza di servizi in materia di finanza di progetto)</p> <p>1. Nelle ipotesi di conferenza di servizi finalizzata all'approvazione del progetto definitivo in relazione alla quale trovino applicazione le procedure di cui agli articoli 37-bis e seguenti della legge 11 febbraio 1994, n. 109, sono convocati alla conferenza, senza diritto di voto, anche i soggetti aggiudicatari di concessione individuati all'esito della procedura di cui all'articolo 37-quater della legge n. 109 del 1994, ovvero le società di progetto di cui all'articolo 37-quinquies della medesima legge.</p> <p><b>Articolo 15</b> (Accordi fra pubbliche amministrazioni)</p> <p>1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.</p> <p>2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2, 3 e 5.</p> <p><b>Articolo 16</b> (Attività consultiva)</p> <p>1. Gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sono tenuti a rendere i pareri a essi obbligatoriamente richiesti entro quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora siano richiesti di pareri facoltativi, sono tenuti a dare immediata comunicazione alle amministrazioni richiedenti del termine entro il quale il parere sarà reso.</p> <p>2. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere o senza che</p>	<p><b>Articolo 14-quinquies</b> (Conferenza di servizi in materia di finanza di progetto)</p> <p><b>articolo non modificato</b></p> <p><b>Articolo 15</b> (Accordi fra pubbliche amministrazioni)</p> <p><b>articolo non modificato</b></p> <p><b>Articolo 16</b> (Attività consultiva)</p> <p>1. Gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sono tenuti a rendere i pareri a essi obbligatoriamente richiesti entro <b>venti</b> giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora siano richiesti di pareri facoltativi, sono tenuti a dare immediata comunicazione alle amministrazioni richiedenti del termine entro il quale il parere sarà reso, <b>che comunque non può superare i venti giorni dal ricevimento della richiesta.</b></p> <p>2. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere o senza che</p>
---	---

<p>l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere.</p> <p>3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini.</p> <p>4. Nel caso in cui l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie il termine di cui al comma 1 può essere interrotto per una sola volta e il parere deve essere reso definitivamente entro quindici giorni dalla ricezione degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate.</p> <p>5. Qualora il parere sia favorevole, senza osservazioni, il dispositivo è comunicato telegraficamente o con mezzi telematici.</p> <p>6. Gli organi consultivi dello Stato predispongono procedure di particolare urgenza per l'adozione dei pareri loro richiesti.</p> <p><b>Articolo 17</b> <b>(Valutazioni tecniche)</b></p> <p>1. Ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi od enti appositi e tali organi ed enti non provvedano o non</p>	<p>l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente <b>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.</b></p> <p>3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini.</p> <p>4. Nel caso in cui l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie <b>i termini di cui al comma 1 possono essere interrotti</b> per una sola volta e il parere deve essere reso definitivamente entro quindici giorni dalla ricezione degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate.</p> <p><b>5. I pareri di cui al comma 1 sono trasmessi con mezzi telematici.</b></p> <p>6. Gli organi consultivi dello Stato predispongono procedure di particolare urgenza per l'adozione dei pareri loro richiesti.</p> <p><b>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></p> <p><b>Articolo 17</b> <b>(Valutazioni tecniche)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
---	---

<p>rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione precedente nei termini prefissati dalla disposizione stessa o, in mancanza, entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari.</p> <p>2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica in caso di valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.</p> <p>3. Nel caso in cui l'ente od organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie all'amministrazione precedente, si applica quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 16.</p> <p><b>Articolo 18 (Autocertificazione)</b></p> <p>1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni interessate adottano le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni e integrazioni. Delle misure adottate le amministrazioni danno comunicazione alla Commissione di cui all'articolo 27.</p> <p>2. I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione precedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione precedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti.</p> <p>3. Parimenti sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione precedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare.</p>	<p><b>Articolo 18 (Autocertificazione)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
---	--

**Art. 19**  
**(Dichiarazione di inizio attività)**

1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, con la sola esclusione degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi 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, nonchè degli atti imposti dalla normativa comunitaria, è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. L'amministrazione competente può richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità soltanto qualora non siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

2. L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente.

**Art. 19**  
**(Dichiarazione di inizio attività)**

1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, con la sola esclusione degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, **all'asilo, alla cittadinanza**, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi 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, nonchè degli atti imposti dalla normativa comunitaria, è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. L'amministrazione competente può richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità soltanto qualora non siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

2. L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente.

**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**

<p>3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità e fatti legittimanti, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti sono sospesi, fino all'acquisizione dei pareri, fino a un massimo di trenta giorni, scaduti i quali l'amministrazione può adottare i propri provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione del parere. Della sospensione è data comunicazione all'interessato.</p> <p>4. Restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti.</p> <p>5. Ogni controversia relativa all'applicazione dei commi 1, 2 e 3 è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.</p>	<p><b>dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente.</b></p> <p>3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità e fatti legittimanti, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2 <b>o, nei casi di cui all'ultimo periodo del medesimo comma 2, nel termine di trenta giorni dalla data della presentazione della dichiarazione,</b> adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti sono sospesi, fino all'acquisizione dei pareri, fino a un massimo di trenta giorni, scaduti i quali l'amministrazione può adottare i propri provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione del parere. Della sospensione è data comunicazione all'interessato.</p> <p>4. Restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti.</p> <p>5. Ogni controversia relativa all'applicazione dei commi 1, 2 e 3 è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.  <b>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.</b></p>
--	---

<p><b>Articolo 20</b> <b>(Silenzio assenso)</b></p> <p>1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2.</p> <p>2. L'amministrazione competente può indire, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza di cui al comma 1, una conferenza di servizi ai sensi del capo IV, anche tenendo conto delle situazioni giuridiche soggettive dei controinteressati.</p> <p>3. Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, l'amministrazione competente può assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies.</p> <p>4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.</p> <p>5. Si applicano gli articoli 2, comma 4, e 10-bis.</p> <p><b>Articolo 21</b> <b>(Disposizioni sanzionatorie)</b></p> <p>1. Con la denuncia o con la domanda di cui agli articoli 19 e 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e</p>	<p><b>Articolo 20</b> <b>(Silenzio assenso)</b></p> <p>1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2.</p> <p>2. L'amministrazione competente può indire, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza di cui al comma 1, una conferenza di servizi ai sensi del capo IV, anche tenendo conto delle situazioni giuridiche soggettive dei controinteressati.</p> <p>3. Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, l'amministrazione competente può assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies.</p> <p>4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, <b>l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza</b>, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.</p> <p>5. Si applicano gli articoli 2, <b>comma 7</b>, e 10-bis.</p> <p><b>Articolo 21</b> <b>(Disposizioni sanzionatorie)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>

<p>dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.</p> <p>2. Le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente.</p> <p>2-bis. Restano ferme le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche amministrazioni previste da leggi vigenti, anche se è stato dato inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capo IV- bis</b> <b>Efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso</b></p> <p><b>Articolo 21-bis</b> <b>(Efficacia del provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati)</b></p> <p>1. Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima. Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati non avente carattere sanzionatorio può contenere una motivata clausola di immediata efficacia. I provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati aventi carattere cautelare ed urgente sono immediatamente efficaci.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Capo IV- bis</b> <b>Efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso</b></p> <p><b>Articolo 21-bis</b> <b>(Efficacia del provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
---	--



<p><b>Articolo 21-ter</b> <b>(Esecutorietà)</b></p> <p>1. Nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge, le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti. Il provvedimento costitutivo di obblighi indica il termine e le modalità dell'esecuzione da parte del soggetto obbligato. Qualora l'interessato non ottemperi, le pubbliche amministrazioni, previa diffida, possono provvedere all'esecuzione coattiva nelle ipotesi e secondo le modalità previste dalla legge.</p> <p>2. Ai fini dell'esecuzione delle obbligazioni aventi ad oggetto somme di denaro si applicano le disposizioni per l'esecuzione coattiva dei crediti dello Stato.</p>	<p><b>Articolo 21-ter</b> <b>(Esecutorietà)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
<p><b>Articolo 21-quater</b> <b>(Efficacia ed esecutività del provvedimento)</b></p> <p>1. I provvedimenti amministrativi efficaci sono eseguiti immediatamente, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento medesimo.</p> <p>2. L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze.</p>	<p><b>Articolo 21-quater</b> <b>(Efficacia ed esecutività del provvedimento)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
<p><b>Articolo 21-quinquies</b> <b>(Revoca del provvedimento)</b></p> <p>1. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere</p>	<p><b>Articolo 21-quinquies</b> <b>(Revoca del provvedimento)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>

<p>al loro indennizzo. Le controversie in materia di determinazione e corresponsione dell'indennizzo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.</p> <p><b>Articolo 21-sexies (Recesso dai contratti)</b></p> <p>1. Il recesso unilaterale dai contratti della pubblica amministrazione è ammesso nei casi previsti dalla legge o dal contratto.</p> <p><b>Articolo 21-septies (Nullità del provvedimento)</b></p> <p>1. È nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge.</p> <p>2. Le questioni inerenti alla nullità dei provvedimenti amministrativi in violazione o elusione del giudicato sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.</p> <p><b>Articolo 21-octies (Annullabilità del provvedimento)</b></p> <p>1. È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.</p> <p>2. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.</p>	<p><b>Articolo 21-sexies (Recesso dai contratti)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p> <p><b>Articolo 21-septies (Nullità del provvedimento)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p> <p><b>Articolo 21-octies (Annullabilità del provvedimento)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
---	---

<p><b>Articolo 21-nonies</b> <b>(Annullamento d'ufficio)</b></p> <p>1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge.</p> <p>2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole".</p> <p style="text-align: center;"><b>Capo V</b> <b>Accesso ai documenti amministrativi</b></p>	<p><b>Articolo 21-nonies</b> <b>(Annullamento d'ufficio)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Capo V</b> <b>Accesso ai documenti amministrativi</b></p>
<p><b>Articolo 22</b> <b>(Definizioni e principi in materia di accesso)</b></p> <p>1. Ai fini del presente capo si intende:</p> <p>a) per "diritto di accesso", il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi;</p> <p>b) per "interessati", tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;</p> <p>c) per "controinteressati", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;</p> <p>d) per "documento amministrativo", ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;</p>	<p><b>Articolo 22</b> <b>(Definizioni e principi in materia di accesso)</b></p> <p>1. Ai fini del presente capo si intende:</p> <p>a) per "diritto di accesso", il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi;</p> <p>b) per "interessati", tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;</p> <p>c) per "controinteressati", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;</p> <p>d) per "documento amministrativo", ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;</p>

<p>e) per "pubblica amministrazione", tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.</p> <p>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, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.</p> <p>3. Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.</p> <p>4. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.</p> <p>5. L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'articolo 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.</p> <p>6. Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere.</p> <p><b>Articolo 23</b> (Ambito di applicazione del diritto di accesso)</p> <p>1. Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e</p>	<p>e) per "pubblica amministrazione", tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.</p> <p><b>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></p> <p>3. Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.</p> <p>4. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.</p> <p>5. L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'articolo 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.</p> <p>6. Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere.</p> <p><b>Articolo 23</b> (Ambito di applicazione del diritto di accesso)</p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
--	---

<p>speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi. Il diritto di accesso nei confronti delle Autorità di garanzia e di vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, secondo quanto previsto dall'articolo 24.</p> <p><b>Articolo 24</b> <b>(Esclusione dal diritto di accesso)</b></p> <p>1. Il diritto di accesso è escluso:</p> <p>a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;</p> <p>b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;</p> <p>c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;</p> <p>d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi.</p> <p>2. Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1.</p> <p>3. Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.</p> <p>4. L'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.</p> <p>5. I documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni</p>	<p><b>Articolo 24</b> <b>(Esclusione dal diritto di accesso)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
---	--

<p>categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.</p> <p>6. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:</p> <p>a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;</p> <p>b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;</p> <p>c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;</p> <p>d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;</p> <p>e) quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.</p> <p>7. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti</p>	
---	--

contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale".

**Articolo 25**  
**(Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi)**

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale 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 di cui all'articolo 27. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il

**Articolo 25**  
**(Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi)**

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale 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 di cui all'articolo 27 **nonché presso l'amministrazione resistente**. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto

<p>difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione".</p> <p>5. Contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal comma 4 è dato ricorso, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. In pendenza di un ricorso presentato ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, il ricorso può essere proposto con istanza presentata al presidente e depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il ricorso, previa notifica</p>	<p>infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione".</p> <p>5. Contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal comma 4 è dato ricorso, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. In pendenza di un ricorso presentato ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, il ricorso può essere proposto con istanza presentata al presidente e depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il ricorso, previa notifica</p>
---	--



<p>all'amministrazione o ai controinteressati, e viene deciso con ordinanza istruttoria adottata in camera di consiglio. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.</p> <p>5-bis. Nei giudizi in materia di accesso, le parti possono stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore. L'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente, purché in possesso della qualifica di dirigente, autorizzato dal rappresentante legale dell'ente.</p> <p>6. Il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti.</p> <p><b>Articolo 26</b> <b>(Obbligo di pubblicazione)</b></p> <p>1. Fermo restando quanto previsto per le pubblicazioni nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dalla legge 11 dicembre 1984, n. 839, e dalle relative norme di attuazione, sono pubblicati, secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti, le direttive, i programmi, le istruzioni, le circolari e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una pubblica amministrazione ovvero nel quale si determina l'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse.</p> <p>2. Sono altresì pubblicate, nelle forme predette, le relazioni annuali della Commissione di cui all'articolo 27 e, in generale, è data la massima pubblicità a tutte le disposizioni attuative della presente legge e a tutte le iniziative dirette a precisare ed a rendere effettivo il diritto di accesso.</p> <p>3. Con la pubblicazione di cui al comma 1, ove essa sia integrale, la libertà di accesso ai documenti indicati nel predetto comma 1 s'intende realizzata.</p>	<p>all'amministrazione o ai controinteressati, e viene deciso con ordinanza istruttoria adottata in camera di consiglio. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.</p> <p>5-bis. Nei giudizi in materia di accesso, le parti possono stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore. L'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente, purché in possesso della qualifica di dirigente, autorizzato dal rappresentante legale dell'ente.</p> <p>6. Il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti.</p> <p><b>Articolo 26</b> <b>(Obbligo di pubblicazione)</b></p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
---	--

<p><b>Articolo 27</b> (Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi).</p> <p>1. È istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.</p> <p>2. La Commissione è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri. Essa è presieduta dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è composta da dodici membri, dei quali due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere, quattro scelti fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, due fra i professori di ruolo in materie giuridiche e uno fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici. È membro di diritto della Commissione il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione. La Commissione può avvalersi di un numero di esperti non superiore a cinque unità, nominati ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400.</p> <p>3. La Commissione è rinnovata ogni tre anni. Per i membri parlamentari si procede a nuova nomina in caso di scadenza o scioglimento anticipato delle Camere nel corso del triennio.</p> <p>4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, a decorrere dall'anno 2004, sono determinati i compensi dei componenti e degli esperti di cui al comma 2, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.</p> <p>5. La Commissione adotta le determinazioni previste dall'articolo 25, comma 4; vigila affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla presente legge; redige una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione, che comunica alle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri; propone al Governo modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia</p>	<p><b>Articolo 27</b> (Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi)</p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
--	---

<p>garanzia del diritto di accesso di cui all'articolo 22.</p> <p>6. Tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato.</p> <p>7. In caso di prolungato inadempimento all'obbligo di cui al comma 1 dell'articolo 18, le misure ivi previste sono adottate dalla Commissione di cui al presente articolo".</p> <p><b>Articolo 28</b> (Modifica dell'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, in materia di segreto di ufficio)</p> <p>1. L'art. 15 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, è sostituito dal seguente:</p> <p>"Art. 15 ( Segreto d'ufficio ). - 1. L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso. Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati dall'ordinamento".</p> <p style="text-align: center;"><b>Capo VI</b> <b>Disposizioni finali</b></p> <p><b>Articolo 29</b> (Ambito di applicazione della legge)</p> <p>1. Le disposizioni della presente legge si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali e, per quanto stabilito in tema di giustizia amministrativa, a tutte le amministrazioni pubbliche.</p>	<p><b>Articolo 28</b> (Modifica dell'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, in materia di segreto di ufficio)</p> <p><b>articolo non modificato</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Capo VI</b> <b>Disposizioni finali</b></p> <p><b>Articolo 29</b> (Ambito di applicazione della legge)</p> <p><b>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</b></p>
--	---

<p>2. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge.</p>	<p><b>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.</b></p> <p>2. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge.</p> <p><b>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.</b></p> <p><b>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.</b></p> <p><b>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.</b></p> <p><b>2-quinquies. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni</b></p>
--	--

<p><b>Articolo 30</b> (Atti di notorietà)</p> <p>1. In tutti i casi in cui le leggi e i regolamenti prevedono atti di notorietà o attestazioni asseverate da testimoni altrimenti denominate, il numero dei testimoni è ridotto a due.</p> <p>2. È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni e alle imprese esercenti servizi di pubblica necessità e di pubblica utilità di esigere atti di notorietà in luogo della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà prevista dall'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, quando si tratti di provare qualità personali, stati o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato.</p> <p><b>DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE</b></p> <p><b>Ex l. n. 15/2005</b></p> <p>Art. 22 (l. n. 15/05)</p> <p>1. Fino alla data di entrata in vigore della disciplina regionale di cui all'articolo 29, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dall'articolo 19 della presente legge, i procedimenti amministrativi sono regolati dalle leggi regionali vigenti. In mancanza, si applicano le disposizioni della legge n. 241 del 1990 come modificata dalla presente legge.</p> <p>Art. 23 (l. n. 15/05)</p> <p>1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Presidenza del Consiglio dei ministri adotta le misure necessarie alla ricostituzione della Commissione per l'accesso. Decorso tale termine, l'attuale Commissione decade.</p> <p>2. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo è autorizzato ad adottare, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n.</p>	<p><b>del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.</b></p> <p><b>Articolo 30</b> (Atti di notorietà)</p> <p><b>articolo non modificato</b></p>
--	--

400, un regolamento inteso a integrare o modificare il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, al fine di adeguarne le disposizioni alle modifiche introdotte dalla presente legge.

3. Le disposizioni di cui agli articoli 15, 16 e 17, comma 1, lettera a), [DIRITTO DI ACCESSO, ESCLUSIONE DALL'ACCESSO E RICORSI] della presente legge hanno effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 2 del presente articolo.

4. Ciascuna pubblica amministrazione, ove necessario, nel rispetto dell'autonomia ad essa riconosciuta, adegua i propri regolamenti alle modifiche apportate al capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, dalla presente legge nonché al regolamento di cui al comma 2 del presente articolo.

#### **DISPOSIZIONI TRANSITORIE**

**Ex d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito in l. 14 maggio 2005, n. 80**

Art. 3 (d.l. n. 35/05 convertito in l. n. 80/05)

6-quater. I regolamenti e le determinazioni di cui al comma 2 dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dal comma 6-bis del presente articolo, sono adottati entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

6-quinquies. Continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, emanate ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, se non modificate o sostituite dalle disposizioni adottate dal Governo o dagli enti pubblici nazionali ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dal comma 6-bis del presente articolo.

6-sexies. Le disposizioni di cui all'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dal comma 6-ter del presente articolo, non si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ferma la

facoltà degli interessati di presentare nuove istanze.

6-septies. Le domande presentate entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto si intendono accolte, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se l'amministrazione non comunica all'interessato il provvedimento di diniego nel termine di centottanta giorni, salvo che, ai sensi della normativa vigente, sia previsto un termine più lungo per la conclusione del procedimento. Si applica quanto previsto dai commi 2, 3, 4 e 5 dell'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dal comma 6-ter del presente articolo.

## **Legge n. 69/2009**

### **Articolo 7**

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. Restano ferme le disposizioni di legge e di regolamento vigenti in materia ambientale

	che prevedono termini diversi da quelli di cui agli articoli 2 e 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, come rispettivamente sostituito e introdotto dal presente articolo.
--	---