



**PON GAS FSE 2007÷2013, Obiettivo Convergenza, Asse E - "Capacità istituzionale"
Progetto: "Semplifica Italia. Cantieri regionali per la semplificazione"**

Seminario

La semplificazione dei procedimenti e dell'azione amministrativa

La semplificazione dei procedimenti e dell'azione amministrativa

a cura di Carmen Iuvone

**Reggio Calabria, 26 giugno 2013
Sala Convegni, Provincia di Reggio Calabria - Piazza Italia**



Il procedimento amministrativo tra decertificazione e semplificazione

La legge n. 69 del 2009 *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*: principi procedurali unitari su tutto il territorio nazionale anche dopo la riforma del Titolo V parte II della Costituzione.

Art. 29 Legge n.241 del 1990: i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione (commi 2-*bis* e 2-*ter*).

segue

- 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. (art. 29, comma 2-*quater*) .
- Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione. (art. 29, comma 2-*quinquies*)



Il rapporto tra la legge n. 241 del 1990 e le normative speciali in tema di procedimento amministrativo:

-le norme generali del procedimento amministrativo operano anche per gli enti locali (art. 29), fatte salve le norme legislative, statutarie e regolamentari di maggior favore;

-la legge generale integra quelle speciali concernenti procedimenti specifici.

Il decreto legge n. 5 del 2012: “*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo*” convertito nella legge n. 35 del 2012.

- Le novità in materia di procedimento amministrativo del Decreto legge n. 5 del 2012, c.d. Semplifica Italia, con le modifiche introdotte dalla legge di conversione n.35 del 2012.
- Art. 1(comma 1) *Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241 in materia di conclusione del procedimento e poteri sostitutivi*, ha aggiunto i commi 9 bis – 9 quinquies all’art. 2 della L.241/1990.
- Si prevedono ulteriori misure volte a rafforzare il rispetto dei termini di conclusione del procedimento.



Le disposizioni in materia di semplificazione del decreto Semplifica italia

- Art. 2-Semplificazione delle procedure amministrative mediante SCIA
- Art. 3-Riduzione degli oneri amministrativi e disposizioni in tema di verifica dell'impatto della regolamentazione – VIR
- Capo II- Semplificazioni per i cittadini artt. 4 ss.

Capo III- Semplificazione per le imprese (artt. 12 ss.)

- **Art. 12- Semplificazioni in materia di autorizzazioni per l'esercizio delle attività economiche e di controlli sulle imprese.**
- Il comma 2 delega il Governo ad adottare regolamenti di delegificazione al fine di semplificare i procedimenti amministrativi concernenti l'attività di impresa secondo alcuni criteri indicati nello stesso decreto; ad esempio previsione della conferenza dei servizi telematica ed aperta a tutti gli interessati e anche con modalità asincrona; definizione delle modalità operative per l'integrazione dei dati telematici tra le diverse amministrazioni ecc.

Accordo in Conferenza Unificata

- L'accordo in sede di Conferenza unificata, del 10 maggio 2012, concernente l'attuazione delle norme di semplificazione contenute nel decreto-legge 9 febbraio 2012 n. 5 .
- Accordo stipulato per un coordinamento delle competenze dei diversi livelli istituzionali ai sensi:
- art.14 legge n. 246 del 2005 “*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*”
- art. 20-ter della legge n. 59 del 1997 “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione normativa*”

L'accordo del 10.5. 2012

- Articolo 19 della legge 11 novembre 2011, n. 180
“Norme per la tutela della libertà d’impresa. Statuto delle imprese” prevede il ricorso ad accordi ed intese in Conferenza Stato-Regioni, al fine di favorire il coordinamento dell’esercizio delle competenze normative in materia di adempimenti amministrativi delle imprese nonché il conseguimento di ulteriori livelli minimi di liberalizzazione degli adempimenti connessi allo svolgimento dell’attività d’impresa sul territorio nazionale.

L'accordo del 10.5. 2012

- La determinazione delle misure di semplificazione condivise (art.2): il Tavolo Istituzionale e il Nucleo tecnico.
- Il Tavolo individua i procedimenti prioritari da sottoporre a misure di semplificazione, secondo i seguenti criteri:
 - ❖ procedimenti di natura complessa per i quali siano presenti consistenti ostacoli alla regolare conclusione ovvero tempi particolarmente lunghi se comparati con quelli di altri Paesi dell'Unione europea:
 - ❖ procedimenti con importanti connessioni tra le competenze regionali e locali e le competenze dell'amministrazione statale al fine di un loro miglioramento;

L'accordo del 10.5. 2012

- ❖ le tipologie di procedimenti, anche interni, nei quali si riscontra con maggiore frequenza ed intensità il mancato rispetto dei termini di conclusione;
- ❖ le tipologie di procedimenti che determinano un carico ingiustificato di oneri amministrativi per cittadini e imprese;
- ❖ procedimenti nei quali le soluzioni tecnologico-informatiche sono particolarmente atte a rafforzare l'interoperabilità tra amministrazioni e l'interconnessione tra procedimenti.

L'accordo del 10.5. 2012

- Altri punti dell'accordo:
 - ❖ l'adozione delle **linee guida**, di cui all'art. 14 comma 5 del decreto legge n. 5 del 2012, per conformare le attività di controllo sulle imprese (art.4);
 - ❖ la predisposizione in modo condiviso del **programma 2012-2015 per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti e degli oneri regolatori**, ivi inclusi gli oneri amministrativi gravanti su cittadini e imprese e del programma 2012-2015 per la riduzione degli oneri gravanti sulle pubbliche amministrazioni (art.5);



segue

- la realizzazione di una **banca dati integrata di tutti i procedimenti amministrativi** e degli adempimenti relativi alle attività economiche, articolata su base regionale, anche per la piena attuazione del registro informatico degli adempimenti previsto all'art. 11 del Codice dell'Amministrazione Digitale (art.6).

La disciplina dei poteri sostitutivi, ai sensi dell'art. 2, commi 9 *bis*, 9 *ter*, 9 *quater* e 9 *quinquies* della legge n. 241 del 1990.

- Come noto la legge n. 69 del 2009 *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*, ha previsto importanti misure dirette a ridurre i tempi di conclusione dei procedimenti e a rafforzare la garanzia della loro effettività.
- L'art. 2, in particolare, ha disposto termini certi di conclusione dei procedimenti.
- Il "fattore tempo" come bene della vita oggetto di tutela.
- Quadro ricognitivo dell'attuazione nelle Regioni e negli enti locali della legge 69/2009. Quaderno Formez n. 32 del 2011, rinvio.

La disciplina : art. 2 commi 9-bis e ss.

Per rendere maggiormente efficace ed effettivo il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti, il **comma 9 bis**, dispone che l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, un soggetto al quale attribuire il potere di sostituirsi al dirigente o al funzionario inadempiente.

Soltanto nel caso in cui l'organo di governo ometta di provvedere a tale nomina, il potere sostitutivo si considera attribuito a soggetti *ex lege* individuati: dirigente generale o, in mancanza, dirigente preposto all'ufficio o in mancanza funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione.



Art.2, comma 9-bis

- Per ciascun procedimento, sul sito internet istituzionale dell'amministrazione è pubblicata, in formato tabellare e con collegamento ben visibile nella homepage, l'indicazione del soggetto a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti del comma 9-ter.
- Tale soggetto, in caso di ritardo, comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell'avvio del procedimento disciplinare.

segue

- Congrua pubblicità deve essere data anche ai nominativi di coloro che sono stati individuati dalla norma come titolari del potere sostitutivo in caso di omessa indicazione da parte dell'organo di governo (dirigente generale o, in mancanza, dirigente preposto all'ufficio o, ancora, in mancanza funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione).
- Detto adempimento risulta indispensabile per dare corretta attuazione alla novella del 2012 che rimette al privato interessato l'onere di sollecitare, con una propria richiesta, l'esercizio del potere sostitutivo



Circolare del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione n. 4/12 del 10 maggio 2012.

- Chiarimenti in ordine all'applicazione dell'art 2L.7 agosto 1990, n. 241 nel testo modificato dall'art. 1 d.l. 9 febbraio 2012, n. 5.
- “ *L'organo di governo può individuare un solo soggetto al quale attribuire poteri sostitutivi. Soltanto nel caso in cui l'organo di governo ometta di provvedere a tale nomina, il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o, ancora, in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione.* ”

“

Depone in tal senso innanzitutto la portata letterale della norma, che induce a concludere che solo a fronte dell'omessa individuazione del soggetto al quale conferire poteri sostitutivi questi ultimi siano attribuiti a più soggetti ex lege individuati.

Ma è anche la ratio sottesa alla novella che conferma tale conclusione e cioè responsabilizzare il vertice e assicurargli la cognizione di tutti i casi in cui non è stata rispettata la tempistica per chiudere i singoli procedimenti, evitando la frammentazione delle notizie”.



Potere sostitutivo: modalità di esercizio. comma 9-ter.

Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento il privato può rivolgersi al titolare del potere sostitutivo perchè, entro **un termine pari alla metà** di quello originariamente previsto per l'adozione del provvedimento, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o nominando un Commissario.

La finalità è quella di garantire una rapida definizione della procedura.

L'attuazione della disposizione deve avvenire senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Ulteriori adempimenti 9 *quater*

- **Il comma 9 *quater*** dell'art. 2 legge n. 241 del 1990, dispone che il soggetto al quale è stato assegnato il potere sostitutivo, entro il 30 gennaio di ogni anno, deve comunicare all'organo di governo i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti per i quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti.
- Si tratta di un adempimento che assume connotato di notevole importanza, perché consente di monitorare i settori nei quali è più frequente il mancato rispetto dei termini di chiusura del procedimento.

segue

- La norma efficacemente prevede, dunque, l'obbligo per le amministrazioni di individuare un soggetto cui attribuire poteri sostitutivi in caso di mancato rispetto dei termini, introducendo così una sorta di garante di ultima istanza della celerità delle procedure (Cerulli Irelli).
- La legge dispone che in tutti i provvedimenti adottati su istanza di parte, ove non siano rispettati i termini per la conclusione del procedimento deve essere indicato, oltre al termine di legge o di regolamento, quello effettivamente impiegato per il rilascio del provvedimento stesso.

La tutela in materia di silenzio dell'amministrazione

- Il decreto Semplifica Italia ha riformulato i commi 8 e 9 dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990.
- “8. La tutela in materia di silenzio dell'amministrazione è disciplinata dal codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso al silenzio inadempimento dell'amministrazione sono trasmesse, in via telematica alla Corte dei Conti.”

Il silenzio dell'amministrazione

- Silenzio significativo il comportamento inerte dell'amministrazione, per disposizione normativa, acquista valenza provvedimento.
- Silenzio assenso art. 20 L.n. 241 del 1990.
- Silenzio inadempimento o silenzio rifiuto



Il codice del processo amministrativo decreto legislativo n. 104 del 2010 e successive modifiche.

- **Art. 31-Azione avverso il silenzio-** modificato dal D.lgs. 15.11.2011, n. 195, ha stabilito che decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo e negli altri casi previsti dalla legge chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere.
- L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre il termine di un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento.



La responsabilità per la tardiva emanazione del provvedimento

- L'art. 1 del decreto legge n. 5 del 2012 ha riformulato il comma 9 dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 in merito alle sanzioni a carico del dirigente e del funzionario che hanno omesso di adottare il provvedimento o che lo hanno adottato in ritardo.
- **La responsabilità dei pubblici funzionari** *“la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo contabile del dirigente e del funzionario inadempiente”.*

Le esperienze regionali: la Regione Toscana

La Regione Toscana ha recepito la novella legislativa con la l.r. 14 marzo 2013, n.9 di modifica e integrazione della l.r. n. 40 del 2009 recante *Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa*.

Articolo. 11 quater – Procedimento per l'esercizio dei poteri sostitutivi dispone:

“1. In caso di inutile decorso del termine per l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo, l'interessato può richiedere l'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 2, comma 9 ter della l.241/1990.

segue

- 2.L'interessato, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento, presenta al responsabile della correttezza o all'ufficio relazioni con il pubblico (URP) della Regione, istanza per ottenere il provvedimento conclusivo.
- 3. In caso di presentazione dell'istanza all'URP, questo provvede alla trasmissione al responsabile della correttezza competente.
- 4. Il responsabile della correttezza acquisisce elementi istruttori e invita il responsabile del procedimento a provvedere entro un termine e, in caso di sua ulteriore inerzia, dispone l'esercizio dei poteri sostitutivi e adotta l'atto.
- 5. Il procedimento per l'esercizio dei poteri sostitutivi è concluso entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto per la conclusione del procedimento. Trova comunque applicazione l'articolo 14”.

La disciplina dell'indennizzo automatico per il ritardo nella conclusione del procedimento.

- Regione Toscana l.r. n. 40 del 2009 Legge di semplificazione e riordino normativo 2009, come modificata dalla l.r. n. 9 del 2013 – art. 16 Indennizzo per il ritardo nella conclusione dei procedimenti;
- Regione Umbria, l.r. n.8 del 2011 Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli enti locali territoriali – art. 23 Indennizzo da ritardo;
- Friuli Venezia Giulia Proposta di legge n. 203 del 2012 "Norme urgenti per l'accelerazione dei procedimenti amministrativi. Modifica della legge regionale 20 marzo 2000, n.7 (testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso" art.4 Indennizzo per il ritardo nella conclusione dei procedimenti amministrativi

La legge anticorruzione 6 novembre 2012 n. 190

- **La legge n.190 del 2012**”Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” introduce alcune modifiche e integrazioni alla legge n. 241 del 1990.
- **Art. 1, comma 38** :modifiche all’articolo 2 comma 1 della legge n. 241 del 1990, concernente il provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo.

Legge n. 190 del 2012 art. 1-comma 38

- *Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo”.*
- Viene previsto un meccanismo espresso di conclusione del procedimento che segua a istanza irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondata.

Delega al Governo art. 1, comma 48

- **Art. 1, comma 48**, delega al Governo per la definizione degli illeciti e delle sanzioni disciplinari concernenti i termini dei procedimenti amministrativi. In particolare, è stato stabilito che:
- “Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la disciplina organica degli illeciti e relative sanzioni disciplinari, correlati al superamento dei termini di definizione dei procedimenti amministrativi secondo i seguenti principi e criteri direttivi a) omogeneità degli illeciti connessi al ritardo, superando le logiche specifiche dei differenti settori delle pubbliche amministrazioni; b) omogeneità dei controlli da parte dei dirigenti volti a evitare ritardi; c) omogeneità, certezza e cogenza nel sistema delle sanzioni, sempre in relazione al mancato rispetto dei termini.

Ulteriori disposizioni in materia di procedimento amministrativo

- **Art. 1 comma 28** Le amministrazioni provvedono altresì al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio sono consultabili nel sito web istituzionale di ciascuna amministrazione.



segue

- **Art. 1 comma 37** all'articolo 1 della legge n. 241 del 1990, al comma 1-ter "I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrativa assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1" sono aggiunte le seguenti parole "con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge".



I recenti interventi del Governo per il rilancio economico. Il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69.

- Il decreto legge n. 69 del 2013 “Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia” cd.decreto del fare.
- Straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per la crescita economica e per la semplificazione del quadro amministrativo e normativo.
- Raccomandazioni all’Italia dalla Commissione Europea del 29 maggio 2013 nel quadro della procedura di coordinamento delle riforme economiche per la competitività “Semestre europeo”.



Art. 28-Indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento.

- Il provvedimento introduce un indennizzo monetario a carico della PA in ritardo nella conclusione dei procedimenti amministrativi.
- La pubblica amministrazione procedente o quella responsabile del ritardo nonché i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrativa, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento amministrativo iniziato ad istanza di parte per il quale sussiste l'obbligo di pronunciarsi, con esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, corrispondono all'interessato un indennizzo monetario.

La quantificazione dell'indennizzo e i presupposti per richiederlo.

- L'indennizzo per il mero ritardo è costituito da una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo con decorrenza dalla data di scadenza del termine del procedimento, comunque complessivamente non superiore a 2.000 euro.
- Al fine di ottenere l'indennizzo, l'istante deve azionare il potere sostitutivo previsto dall'art. 2, comma 9.bis della legge n. 241 del 1990 nel termine decadenziale di sette giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento.

La disciplina.

- Nel caso in cui il titolare del potere sostitutivo non emani il provvedimento nel termine o non liquidi l'indennizzo maturato a tale data l'istante può proporre ricorso ai sensi:
- art. 117 e 118 del codice del processo amministrativo-decreto legislativo n. 104 del 2010 e successive modifiche.
- Art. 117 ricorsi avverso il silenzio. La norma disciplina il rito speciale per le controversie instaurate a fronte dell'inerzia serbata dall'Amministrazione, sul presupposto che il giudice amministrativo abbia giurisdizione sulla pretesa sostanziale cui si riferisce la dedotta inerzia della P.A.

- Nel giudizio di cui all'articolo 117 può proporsi, congiuntamente al ricorso avverso il silenzio, domanda per ottenere l'indennizzo. In tal caso anche tale domanda è trattata con rito camerale e decisa con sentenza in forma semplificata. (art.28 comma 4)
- La pronuncia di condanna a carico dell'amministrazione è comunicata alla Corte dei Conti al fine del controllo di gestione sulla Pubblica Amministrazione, al Procuratore regionale della Corte dei Conti per le valutazioni di competenza nonché al titolare dell'azione disciplinare verso i dipendenti pubblici interessati dal procedimento amministrativo.

L'ambito d' applicazione della norma – art.28

- *“Le disposizioni del presente articolo si applicano in via sperimentale e dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai procedimenti amministrativi relativi all’avvio e all’esercizio dell’attività di impresa iniziati successivamente alla detta data di entrata in vigore”. comma 10.*
- *“Gli oneri derivanti dall’applicazione del presente articolo restano a carico degli stanziamenti ordinari di bilancio di ciascuna amministrazione interessata”. Comma 11*

Art. 28, comma 12

- Decorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto e sulla base del monitoraggio relativo alla sua applicazione verrà stabilita la conferma, la rimodulazione anche con riguardo ai procedimenti amministrativi esclusi o la cessazione delle disposizioni del presente articolo nonché eventualmente il termine a decorrere dal quale le disposizioni sono applicate anche gradualmente ai procedimenti amministrativi diversi da quelli individuati dalla disposizione.



Bibliografia essenziale

Procedimento amministrativo

Caringella Francesco Manuale di diritto amministrativo. Il
Il procedimento amministrativo Dike Giuridica Editrice
2012

Iudica Giovanni Rilievi in tema di motivazione del ritardo
nella conclusione del procedimento amministrativo tra
legislazione statale e legislazione regionale siciliana. Il
Foro amministrativo n. 11 del 2012, 3741 ss.

Mattarella Giorgio - Natalini Alessandro La regolazione
intelligente. Un bilancio critico delle liberalizzazioni
italiane. Passigli 2013