

Audizione 23.9.2014

prof. avv. Vincenzo Cerulli Irelli

Sul capo I del disegno di legge A.S. 1577, la cui impostazione, nei principi, e in molti degli interventi normativi proposti, è da condividere, formulo le seguenti osservazioni.

Sull'art. 2

Per quanto attiene alla Conferenza di servizi (art. 2) la disciplina vigente contenuta nella legge n. 241/1990, più volte modificata, necessita di una complessiva revisione e razionalizzazione alla quale il testo proposto fa fronte in modo complessivamente condivisibile.

Un primo aspetto di criticità riguarda la necessità di definire i casi in cui la conferenza di servizi decisoria sia da ritenere obbligatoria in ragione della complessità dei procedimenti, nonché i casi in cui essa possa essere gestita telematicamente.

Nei casi di procedimenti non particolarmente complessi occorre prevedere una modifica della disciplina procedimentale, anche sulla base della delega dell'art. 1, che elimini la presenza e quindi semplifichi la disciplina procedimentale. Laddove interessi pubblici sono effettivamente e necessariamente pertinenti all'oggetto del procedimento allora si applica la disciplina della conferenza dei servizi, distinguendo anche qui i casi di procedimenti molto complessi per i quali è bene tenere fermo un confronto diretto tra Amministrazioni nell'ambito della conferenza di servizi e procedimenti meno complessi.

Un secondo carattere di criticità della conferenza dei servizi è quello relativo ai termini di conclusione della conferenza e alla garanzia che la conferenza, anche nei procedimenti complessi, debba comunque giungere a conclusione.

A questo proposito, occorre prevedere una drastica riduzione dei termini per la convocazione della stessa, per l'acquisizione di documenti e di atti di assenso (comunque denominati), per la conclusione stessa dei lavori.

L'atto conclusivo della conferenza, da adottarsi negli stringenti termini stabiliti, prende il luogo di ogni atto previsto nella disciplina del procedimento di competenza di qualsiasi amministrazione, anche regionale e locale, la quale abbia partecipato alla conferenza o sia stata invitata.

La determinazione conclusiva è assunta, come peraltro già previsto nella disciplina vigente, mediante la valutazione delle posizioni prevalenti da parte dell'amministrazione

precedente, la quale è tenuta a concludere, a prescindere dai casi di mancata espressione o di mancata partecipazione delle amministrazioni competenti.

Queste ultime non debbono potersi successivamente esprimere in sede autotutela. Ciò che va esplicitato con un punto specifico della delega.

Altro punto importante è quello che riguarda la tutela degli interessi pubblici cd. prevalenti o privilegiati (ambiente, paesaggio, salute, etc.) il cui dissenso espresso in conferenza dei servizi o comunque la cui mancata acquisizione dell'assenso impedisce la conclusione positiva della conferenza, salva la remissione alla deliberazione della massima autorità politica (di rara utilizzazione nella realtà). Il dissenso espresso da quelle amministrazioni o la loro mancata partecipazione impedisce la conclusione della Conferenza.

Sul punto, è opportuno un deciso superamento dell'attuale disciplina sulla base del principio che tutti gli interessi pubblici possono essere ragionevolmente mediati, sulla base della considerazione complessiva della situazione di fatto e di diritto nella quale il procedimento va ad incidere. Occorre quindi prevedere espressamente al punto g) del testo che il decreto legislativo stabilisca, oltre che meccanismi anche termini per la valutazione tecnica e per la necessaria composizione degli interessi pubblici, in modo da pervenire in ogni caso alla conclusione (positiva o negativa, che sia) del procedimento nei termini previsti.

Sull'art. 3

La norma si intitola silenzio-assenso ma non attiene in alcun modo al silenzio di cui all'art. 20 L. n. 241/1990. In realtà, essa si inserisce nell'ambito delle attività di Governo. Sarebbe dunque opportuno riformularla come art. 17 *ter* della legge n. 400/1988.

Si tratta della disciplina dei rapporti tra amministrazioni statali (sostanzialmente tra Ministeri) nella redazione e successiva adozione di atti normativi e amministrativi generali, da parte delle singole amministrazioni e del Consiglio dei ministri (concerti, intese etc.).

Opportunamente nella norma si prevede un termine di trenta giorni, salvo interruzione motivata, nel quale le amministrazioni interpellate dalla amministrazione precedente devono esprimere i propri atti (60 giorni laddove si tratti di atti che incidono su interessi privilegiati), trascorsi i quali l'atto di competenza si intende acquisito.

Sull'art. 4

E' senz'altro opportuna l'individuazione positiva dei procedimenti da sottoporre a SCIA, perché le attuali norme stabiliscono il criterio generale, ma in molti casi non si sa

quali procedimenti (autorizzazioni, assensi, nulla osta, etc.) siano effettivamente dequotati a SCIA. Ciò costituisce una causa di incertezza, che deve essere rimossa.

E' altresì opportuno che si introducano delle modifiche al testo dell'art. 19 della l. n. 241/1990 che contiene la disciplina generale della SCIA, ciò che manca nel testo della legge.

Molto importante è stabilire che le attività soggette a SCIA non tollerano la previa acquisizione di atti di autorizzazione, nulla osta o atti di consenso comunque denominati, di competenza di autorità diverse rispetto a quella cui la comunicazione deve essere rivolta, salvi i casi espressamente esclusi dalla legge, nonché i casi di provvedimento espresso previsti dalla normativa europea.

A titolo di esempio, si può pensare al caso di una SCIA avente ad oggetto lavori di carattere edilizio: è ragionevole ritenere la SCIA debba essere accompagnata dal necessario parere della Soprintendenza solo nel caso si tratti di lavori da effettuare all'interno di immobili assoggettati a vincolo di bene culturale (artistico e storico).

Insomma, una volta stabilita la sottoposizione di queste attività alla SCIA, esse devono poter senz'altro iniziare dopo la segnalazione certificata. I successivi controlli che l'Amministrazione potrà in essere, in caso di asseverazioni false ed erronee, comporteranno come è ovvio, conseguenze di carattere repressivo.

Appare necessario poi sopprimere la previsione del potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela.

Sull'art. 5

Sull'autotutela emerge l'opportunità di restringere i casi di autotutela per dare maggiore certezza alle situazioni soggettive private.

Appare opportuno un passo anche più avanzato rispetto al testo della delega.

Sull'art. 21 *quinquies* l. 241/1990 occorre prevedere che la revoca del provvedimento amministrativo ad efficacia durevole possa avvenire solo per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto, senza ammettere, in nessun caso, anche la nuova valutazione dell'interesse pubblico originario.

In relazione all'annullamento d'ufficio, appare opportuna la fissazione del termine non superiore a due anni per l'esercizio di detto potere da parte dell'Amministrazione, dal momento della produzione degli effetti dell'atto.

Sul punto si segnala anche l'opportunità di procedere all'abrogazione della norma prevista all'art. 1, comma 136 della legge finanziaria del 2005 (l n 311/2004) che, in contrasto con la norma generale sull'annullamento d'ufficio, prevede che può essere sempre disposto tale annullamento per conseguire risparmi finanziari dell'amministrazione, e che detto annullamento è consentito nel termine di tre anni per i rapporti contrattuali.

Sull'art. 9

Sulle Camere di commercio si riscontra nel testo una contraddizione.

Da una parte si conferma la natura di enti pubblici (art.8, 1° comma lett. c :“ tra le amministrazioni territoriali”), d'altra parte però all'art. 9 viene eliminato il diritto annuale a carico di imprese, come prestazione obbligatoria, che costituisce indubbiamente manifestazione della pubblicità degli enti e che consente la loro operatività senza incidere sulla finanza pubblica.

Sul punto si deve tenere presente che l'art. 28 del d.l. 90/2014 conv. l. n.114/2014 già aveva disposto una notevole riduzione progressiva per gli anni 2015 - 2017 del diritto annuale (35% per il 2015, 40% per il 2016, e 50% a decorrere dal 2017) per cui sembrerebbe opportuno ribadire quest'ultima previsione normativa che consente una sopravvivenza del contributo privato alle Camere, seppure ridotto, senza incidere sulla finanza pubblica.

Una volta conservate le Camere di commercio come enti pubblici, appare anche non ragionevole sottrarre ad esse le competenze alla tenuta del registro delle imprese, funzione per il cui esercizio appaiono senz'altro attrezzate, a quanto risulta, senza rilievi critici da parte dell'utenza.

Sull'art. 7

Per quanto riguarda le Prefetture –UTG il testo ripropone in maniera anche più avanzata quanto già proposto dal d.lvo 300/99, prevedendo l'accorpamento di tutti gli

uffici periferici dello Stato in unico ufficio, denominato Ufficio Territoriale dello Stato (UTS) che, a sua volta, si identifica con la Prefettura, restando tuttavia al Prefetto funzioni proprie e differenziate in materia di ordine e sicurezza pubblica.

Il modello appare senz'altra condivisibile ma si rilevano difficoltà applicative (non a caso la norma del 1999 non è mai stata attuata) che dovranno essere affrontate in sede di decreto legislativo.

Tra le competenze dell'ufficio, occorre inserire quella del coordinamento tra lo Stato e le amministrazioni territoriali, tradizionalmente facente capo al Prefetto.

Occorre altresì inserire più puntuali criteri in ordine al dimensionamento degli UTS. Una volta soppresses le province, e affidato alle Regioni il compito di individuare le dimensioni degli enti di area vasta, appare difficile mantenere la tradizionale coincidenza del territorio delle Province con quelle delle Prefetture. Occorre perciò che si provveda alla individuazione dimensionale degli UTS, a prescindere dalle circoscrizioni degli enti di area vasta che dovranno essere ridefinite, in maniera, ad oggi imprevedibile. L'UTS deve però mantenere dimensioni non eccessivamente estese, anche tenendo conto del fatto che, come previsto dalla stessa delega, esso deve costituire il punto di contatto con i cittadini.

Si dovrà perciò prevedere una razionalizzazione delle attuali circoscrizioni, secondo i criteri già seguiti in base al d.l. 188/2012, fermo restando che l'ufficio in ogni caso dovrà essere previsto nelle aree metropolitane.

Sulla struttura dell'ufficio, occorre distinguere le funzioni di supporto, servizi logistici, finanziari, strumentali (personale, contabilità, informatica, rapporti con il pubblico, stazione appaltante etc.), che dovranno essere accorpate in unico ufficio, coincidente con la Prefettura e dipendente dal Prefetto, dagli uffici preposti ai diversi rami di amministrazione accorpate, circa i quali il Prefetto potrà svolgere solo funzioni di coordinamento, di vigilanza generale. Ma la dipendenza funzionale di questi uffici alla rispettiva amministrazione centrale non potrà essere evitata.

Alcune proposte di modifica del testo.

Sull'art. 1.

All'art. 1, 1° co., lett. d) dopo la parola “precedente,” inserire: **“tenendo conto del grado di complessità del procedimento, della dimensione degli interessi coinvolti e dei tipi di conferenza,”**

All'art. 1, 1° co., dopo la lett. e) inserire: **“e-bis) definizione di un procedimento che assicuri in ogni caso la conclusione della conferenza di servizi, nei tempi stabiliti dal decreto legislativo, con una determinazione motivata di conclusione del procedimento che sostituisca a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni, anche regionali e locali, partecipanti o comunque invitate alla conferenza;”**

All'art. 1, 1° co., lett. f) dopo la parola “principio”, inserire: **“delle posizioni prevalenti”**

All'art. 1, 1° co., dopo la lett. f) inserire : **“f-bis) previsione, per le amministrazioni che non partecipano alla conferenza di servizi ovvero non si esprimono nei termini, di non poter assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241;”**

All'art. 1, 1 co., lett. g) dopo la parola “meccanismi”, inserire **“e termini per la valutazione tecnica e”**

All'art. 1, 1 co., lett. g) prima della parola “composizione” inserire: **“necessaria”**

All'art. 1, 1 co., lett. g) in fine aggiungere: **“, in modo da pervenire in ogni caso alla conclusione del procedimento entro i termini previsti;”**

Sull'art. 3

All'art.3, 1° co., sostituire “Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo l'articolo 17 è inserito il seguente: Art. 17-bis. (*Silenzio assenso tra amministrazioni statali*). ” con **“Dopo**

l'articolo 17-bis della legge 23 agosto 1988, n. 400 è inserito il seguente: “Art. 17-ter. (Silenzio assenso tra amministrazioni statali).”

All'art. 3. 1° co., dopo le parole “per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi”, aggiungere : “ **di carattere generale**”

All'art. 3. 1° co., sostituire le parole “di competenza di altre amministrazioni statali” con: “**di competenza delle amministrazioni statali di cui all'art. 8 comma 1, lett. a)**”

All'art. 3. 2° co., eliminare il secondo periodo, dalle parole “In caso “ fino ad ” apportare”

All'art. 3, comma 3, primo periodo, dopo “amministrazioni statali”, inserire “**di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a)**”

All'art. 3, comma 3 primo periodo in fine eliminare “o di altre amministrazioni pubbliche”

All'art. 3, comma 3, secondo periodo, eliminare “ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso,”

All'art. 3 eliminare il 4° comma

Art. 5

All'art. 5 comma 1, lett.a) sostituire “a) all'articolo 19, comma 3, secondo periodo, dopo le parole: «degli articoli 21- *quinquies* e 21 *nonies*» sono aggiunte le seguenti: «, nei casi di cui al comma 4 del presente articolo»” con: “**all'articolo 19, comma 3, il secondo periodo, è soppresso**”; ed inserire dopo la lettera a) la lettera : “**a-bis) all'articolo 19, comma 4, le parole: “del pericolo” sono soppresse.**

All'art. 5 comma 1, lett. b) in fine, eliminare il periodo: “o, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario;”

All'art. 5 inserire un ultimo comma: “E' abrogato l'art. 1, comma 136 della legge 30-12-2004 n. 311”

Sull'art. 7

All'art. 7, 1° comma, lett. c) sostituire il testo con: “c) con riferimento alle Prefetture-Uffici territoriali del Governo: trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato, quale punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini **e tra Stato e amministrazioni territoriali**; confluenza nell'Ufficio territoriale dello Stato

di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato, **con esclusione degli uffici preposti all'erogazione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica (e di soccorso pubblico)**; revisione delle competenze e delle funzioni degli Uffici territoriali dello Stato, con razionalizzazione della rete organizzativa e riduzione del numero, in base a criteri inerenti all'estensione territoriale, alla popolazione residente, **all'esistenza della città metropolitana**, alle caratteristiche del territorio, alla criminalità, agli insediamenti produttivi, alle dinamiche socio-economiche; **gestione unica dei servizi logistici, finanziari e strumentali in genere, attraverso la costituzione di uffici comuni e la loro collocazione, per quanto possibile, nel medesimo edificio**; individuazione e organizzazione della sede **unitaria** dell'Ufficio territoriale dello Stato; attribuzione al Prefetto di **poteri di coordinamento nei confronti dei dirigenti e degli uffici confluiti nell'Ufficio territoriale dello Stato e di direzione nei confronti degli uffici comuni**; **attribuzione al Prefetto della responsabilità del buon andamento generale dei servizi, ferme restando le competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica secondo quanto previsto dalla legge 1° aprile 1981, n. 121; previsione, entro date certe e sulla base dei predetti criteri, dei conseguenti atti organizzativi anche di natura regolamentare.**”