



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 2

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA  
NELL'AMBITO DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEL  
DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE  
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

196<sup>a</sup> seduta (pomeridiana): martedì 16 settembre 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

**I N D I C E****Audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni**

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 7		SANDULLI .....	Pag. 3
------------------	-----------	--	----------------	--------

---

*N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.*

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la professoressa Maria Alessandra Sandulli, presidente dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,40.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, sospesa nella seduta antimeridiana di oggi.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni.

È presente la presidente dell'Associazione italiana professori di diritto amministrativo, professoressa Anna Maria Sandulli, alla quale cedo subito la parola ringraziandola per la disponibilità.

SANDULLI. Signora Presidente, cercherò di essere rapidissima. Ho trattato alcuni specifici profili del disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

A mio avviso, vi è un'assoluta priorità e, visto il tempo a disposizione, mi soffermerò innanzi tutto su di essa. Tale priorità riguarda la disciplina delle conseguenze dell'eventuale mancanza dei presupposti per l'utilizzazione della Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o del silenzio-assenso. Ho notato che – ancora una volta – l'attenzione del Governo torna giustamente sull'esigenza di ridurre il tempo e le condizioni per poter procedere in autotutela all'annullamento o alla revoca di provvedimenti amministrativi. In proposito, ho formulato specifici rilievi, sulle disposizioni relative all'annullamento e alla revoca, che lascerò agli atti della Commissione.

Ritengo tuttavia importante segnalare che un conto è intervenire in autotutela sul provvedimento amministrativo esplicito, sulla SCIA formata o sul silenzio-assenso formato; altro è la disposizione – che purtroppo sfugge – contenuta nell'articolo 21, comma 2, della legge n. 241 del

1990, che dovrebbe essere assolutamente eliminata o completamente rivisitata. Tale disposizione prevede, a fronte della verifica, in qualunque momento, senza i limiti dell'autotutela, della mancanza dei presupposti per la formazione della SCIA o del silenzio-assenso, o del contrasto della SCIA o del silenzio-assenso con la normativa (quindi le stesse condizioni che di norma possono dar luogo solo a un annullamento), l'applicazione dello stesso regime previsto per le attività iniziate completamente in assenza di titolo.

Pertanto, tutti gli interventi che si vanno a fare a tutela dell'economia e degli investitori per limitare la possibilità di auto-annullamento non hanno alcun senso, se non si interviene anche su quella regola. Le amministrazioni e la giurisprudenza affermano, di fatto, che in qualunque momento (anche dopo vent'anni) l'amministrazione può intervenire facendo presente che il provvedimento non si è mai formato. A quel punto, la disposizione non avrebbe i contro limiti dell'autotutela. Si tratta, dunque, di un intervento indispensabile. Sarebbe sufficiente una modifica di questa disposizione, che ho ipotizzato e di cui ho già dato copia per iscritto al relatore Pagliari.

Sempre in merito all'autotutela, nel disegno di legge in esame è contenuto un altro punto problematico, con riferimento all'articolo 21-*quinquies* della citata legge n. 241, che riguarda la revoca del provvedimento. A mio avviso, occorrerebbe eliminare l'attuale ultimo comma dell'articolo 21-*quinquies*, il comma 1-*bis*, che si riferisce alla possibilità di limitare l'indennizzo per la revoca, quando il soggetto destinatario del provvedimento abbia determinato, in qualche maniera, l'erronea valutazione dell'interesse pubblico. La revoca, però, presuppone un provvedimento legittimo. Questo comma, pertanto, non c'entra nulla con la revoca e deve essere completamente eliminato, poiché presuppone una situazione che è invece tipica dell'annullamento, ossia una illegittimità a monte, che non c'è nel caso di revoca. A mio sommo parere, tale comma è stato a suo tempo inserito per errore.

Vi è, poi, un problema relativo all'articolo 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990, preso in considerazione dall'articolo 5 del disegno di legge n. 1577, sempre concernente la SCIA. Al momento dell'inserimento del comma 4 all'articolo 19 si è molto discusso per capire (non è mai stato chiaro perché la norma è formulata male) se tale comma, che prevede la possibilità di intervenire in ogni tempo a tutela degli interessi paesaggistici, della sicurezza e quant'altro, vuole essere un limite al potere di autotutela o, invece, un ampliamento del potere inibitorio. Mi pare di ricordare – francamente non ho avuto il tempo di verificarlo – che la Corte costituzionale avesse detto che era un ampliamento del potere inibitorio. Se così fosse – e sarebbe corretto che fosse così – basterebbe spostare l'attuale comma 4 dell'articolo 19 all'interno del secondo periodo del comma 3 e il problema si risolverebbe. Altrimenti, così com'è formulata la vostra proposta, si verrebbe a ridurre il potere di autotutela. Bisognerebbe essere più chiari: è una scelta che deve essere fatta, ma qualunque essa sia, è importante che il punto sia chiarito.

Ho poi alcune perplessità sulla possibilità per il Governo di individuare precisamente i procedimenti oggetto di Segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio-assenso. Mi sembra che, nell'articolo 20 della legge n. 241, la disciplina del silenzio-assenso sia già molto chiara. Essa si applica sempre, tranne nei procedimenti a tutela di alcuni interessi che, però, sono facilmente individuabili. È certamente più difficile individuare quelli oggetto di Segnalazione certificata. Non so se ciò sia concretamente fattibile e cosa succeda, poi, se tali procedimenti restano esclusi. È un tema su cui bisognerebbe riflettere maggiormente.

Sono perplessa anche sulla possibilità di prevedere effettivamente un intervento del Presidente del Consiglio che risolva da solo, senza il Consiglio dei ministri, il conflitto tra più amministrazioni, nell'ipotesi di cui all'articolo 3 del disegno di legge n. 1577 concernente l'articolo 17-*bis* della citata legge n. 241. Si prevede, cioè, che le autorità competenti a esprimere assensi, concerti o nulla osta sui provvedimenti normativi e amministrativi, quindi su tutti i provvedimenti di competenza di altre amministrazioni statali, abbiano solo 30 giorni di tempo per farlo, altrimenti si intende silenzio-assenso. Forse il tempo indicato è poco. Si prevede inoltre che, se non si trova l'accordo, proceda il Presidente del Consiglio dei ministri: siamo sicuri che ciò si possa fare?

La disposizione successiva prevede che, nell'ipotesi in cui questi provvedimenti di assenso, concerto e nulla osta siano espressi a tutela di beni culturali, paesaggistici, di salute dei cittadini e altri interessi particolarmente protetti, il tempo per la formazione del silenzio-assenso sia di 60 giorni. Per questa fattispecie non si specifica, però, cosa succeda in caso di disaccordo: vale, anche in questo caso, la possibilità che il Presidente del Consiglio proceda da solo? La disposizione, però, è successiva e, se si volesse dire questo, con tutte le problematiche che ho sollevato, bisognerebbe comunque chiarirlo.

Trovo dunque in sé pericoloso parlare di silenzio-assenso, perché prevedere tale meccanismo significa dare una legittimazione al ritardo dell'amministrazione che rimane inerte. Sorge a questo punto l'interrogativo se a pagare l'indennizzo dovuto in caso di ritardo o il risarcimento in caso di errore sia soltanto l'amministrazione precedente. È un modo come un altro per rimanere inerti, non prendersi responsabilità e sottrarsi ai rischi dell'indennizzo. È un tema su cui forse occorre fare qualche riflessione in più.

A proposito delle attività consultive in genere, di cui agli articoli 16 e 17 della legge 7 agosto 1990, n. 241, relativamente ai tempi per l'acquisizione dei pareri e delle attività consultive, ho notato che è prevista dal disegno di legge una tempistica per il rilascio del parere, ma non è previsto un tempo per la richiesta di parere. Paradossalmente, quindi, tutte le tempistiche, che sono strette per cercare di arrivare rapidamente alla conclusione del procedimento, risentono del problema che l'autorità precedente potrebbe aspettare anche fino all'ultimo giorno utile per emanare il proprio provvedimento per chiedere il parere, mentre bisognerebbe pre-

vedere un limite, ad esempio di 10 giorni, in quanto, se il parere è necessario, la richiesta può essere fatta immediatamente.

Consentitemi di esprimere un'altra perplessità sulla possibilità di ridurre ulteriormente i tempi e le fasi procedurali, prevista all'articolo 1, comma 2, lettera g) e poi ancora al comma 4, del disegno di legge n. 1577. La giurisprudenza comincia a riconoscere direttamente il risarcimento del danno da ritardo e comunque l'indennizzo; l'amministrazione, di fatto, non riesce a farvi fronte; bisognerebbe valutare bene se prevedere ulteriori riduzioni dei termini o, piuttosto, semplicemente delle sanzioni a carico di chi non riesca a rispettare i termini attuali.

Lo stesso problema si pone con riferimento al comma 6 dell'articolo 1 del disegno di legge n. 1577, laddove si prevede che le amministrazioni che non provvedono ad adottare quei decreti di loro competenza per accelerare i procedimenti non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato. Non vorrei che tale sanzione finisse per peggiorare ulteriormente le cose. Forse non ho compreso bene la norma ma, se a un'amministrazione che già non funziona non si consente di migliorare il proprio assetto organizzativo, è probabile che essa funzioni ancora peggio.

La mia personale sensazione – che deriva anche dall'esperienza maturata nella mia attività sia accademica sia professionale – è che i tempi previsti oggi non sono lunghi ma adeguati e si debba soltanto assicurarne il rispetto. Tuttavia, se i tempi previsti vengono ulteriormente ristretti si rischia di avere dei provvedimenti illegittimi e quindi un costo ulteriore legato al contenzioso e al risarcimento per il ritardo. In tal modo, si dà all'opinione pubblica la percezione di fare un'opera apparentemente positiva, ma c'è da chiedersi cosa ne consegua per l'amministrazione. Proprio oggi mi trovavo a discutere un giudizio d'appello su una sentenza breve, che di fatto era una non sentenza. È evidente come ciò aumenti il contenzioso, anziché ridurlo. Alla lunga, aumenta la sfiducia dell'opinione pubblica nei confronti prima della giustizia e poi dell'amministrazione. Con un provvedimento non motivato, accelerato ma illegittimo pur di fare presto, con una sentenza senza motivazione e senza un'istruttoria adeguata pur di fare presto, si perde il controllo democratico; quindi, al di là dell'apparenza, si ottiene il risultato esattamente contrario.

Sempre nell'intento di cercare di dare degli spunti utili, vorrei soffermarmi anche sulla disposizione riferita all'articolo 21-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 sull'efficacia del provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati, che fa riferimento giustamente al fatto che i provvedimenti limitativi acquistano efficacia nei confronti dei destinatari con la comunicazione personale. Mi risulta che alcuni, quando sta per arrivare loro la notifica del provvedimento, cambiano residenza. Forse sarebbe opportuno stabilire una tempistica. Ho predisposto un'ipotesi di modifica normativa per cui il luogo dove deve essere comunicato il provvedimento è quello dove è stato comunicato l'avvio del procedimento o quello diversamente indicato dal destinatario almeno cinque giorni prima dall'adozione del provvedimento. Diversamente, i soggetti interessati ricorrono scientemente a questo *escamotage* del cambio di residenza per poi soste-

nere che si è formato il silenzio assenso. Mi pare che su questo aspetto bisognerebbe intervenire.

Visti i tempi strettissimi, mi limito a questi che sono gli aspetti più rilevanti che desideravo condividere con la Commissione. Se può essere utile, posso trasmettere ulteriori dati anche sulla conferenza di servizi.

PRESIDENTE. La ringrazio, professoressa Sandulli. Quello che ci ha riferito e la documentazione che lascerà oggi e che verrà messa in distribuzione sono molto utili, così come la documentazione che ulteriormente produrrà e quella che probabilmente le chiederemo di produrre. Abbiamo appena avviato questa indagine conoscitiva e immagino che, nel corso della discussione, come è giusto che sia, sorgeranno molte perplessità. Non escludo pertanto che chiederemo ai soggetti che abbiamo già audito di fornirci ulteriori pareri, conferme e indicazioni anche su altre parti del testo del disegno di legge in esame.

Nel ringraziarla nuovamente per il suo contributo, dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 14,50.*

