

degli ultimi anni: la c.d. norma taglia-leggi, nonché altre norme di semplificazione di carattere settoriale.

La norma c.d. **taglia-leggi**, di cui alla legge 246/2005, art 14, comma 12 e ss., prevede un ambizioso meccanismo normativo che completa il disegno innovativo perseguito da Funzione Pubblica attraverso la generalizzazione degli istituti del silenzio-assenso e della denuncia di inizio attività. Si tratta di una misura di *better regulation*, già conosciuta in altri paesi europei con la simbolica denominazione di “norma – ghigliottina”, finalizzata a realizzare gli obiettivi di semplificazione del caotico ordinamento normativo vigente, attraverso l’abrogazione generalizzata delle norme antecedenti al 1970, con l’eccezione delle norme già individuate dalla stessa legge di semplificazione (ad esempio i codici) e in appositi decreti legislativi. Gli obiettivi della norma “taglialeggi” sono la riduzione dello stock normativo, che continua ad appesantire l’attività delle imprese e la vita dei cittadini, la semplificazione delle leggi e il miglioramento della loro intelligibilità.

In particolare, tale norma garantirà, in una prima fase, un’attività di individuazione, da parte del Governo, delle disposizioni legislative statali vigenti, in cui siano evidenziate le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi. Di tale attività, il Governo dà conto in una relazione finale al Parlamento.

Il ruolo del Parlamento in questa complessa operazione di pulizia dell’ordinamento sarà assicurato inoltre dall’istituzione di una commissione parlamentare bicamerale ad hoc, alla quale spetterà dare parere sugli schemi di decreti legislativi attuativi della norma “taglialeggi”.

La portata di questa norma in termini di certezza del diritto, e dunque di competitività è evidente; migliorare l’intelligibilità del sistema normativo equivale – per le imprese – ridurre i costi generati dall’interazione con il sistema istituzionale.

AIR e VIR

La stessa Legge n. 246/2005, prevede all’art. 14 l’adozione di misure di riassetto dell’Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), e l’introduzione della Verifica Impatto Regolamentazione (VIR).

Le norme inserite nella Legge di semplificazione 2005 tendono a razionalizzare questo meccanismo di valutazione, per dotarlo di maggiore efficacia; essa consiste in una valutazione ex-ante da provvedimenti regolativi di particolare rilievo, che ha lo scopo di mettere in evidenza vantaggi ed eventuali svantaggi dei provvedimenti regolativi orientando i decisori politici verso l’assunzione di scelte più efficaci e maggiormente rispondenti alle esigenze dei cittadini, debellando rischi di un eccesso di regolazione e, con l’utilizzo di analisi costi/benefici, cercando la scelta dell’opzione regolativa migliore.

Con la legge appena approvata, viene inoltre disciplinata la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consistente nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini, delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Un ruolo centrale nella gestione e realizzazione di questi strumenti per una migliore qualità della legislazione è attribuito al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri.

CABINA DI REGIA PER LA SEMPLIFICAZIONE

Il Decreto Legge 10 gennaio 2006, n. 4, nel quadro di un insieme di misure settoriali necessarie ad assicurare la funzionalità della pubblica amministrazione, inserisce, all'art. 1, la istituzione del **Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e qualità della regolazione (Cabina di regia)**, che avrà il compito di assicurare un indirizzo unitario a livello governativo, necessario per la gestione organica e strategica di tali politiche, in passato penalizzate da frammentazione e dispersione degli interventi

L'istituzione del Comitato rientra inoltre nella istituzionalizzazione delle iniziative in materia di semplificazione e *Better regulation*, contenute nel Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO), documento attuativo del rilancio della Strategia di Lisbona recentemente approvato dal Governo.

Il decreto, all'art.1 istituisce il Comitato interministeriale di indirizzo – Cabina di regia – col compito di dettare le linee guida in materia di semplificazione e di qualità della regolazione; il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri (o dal Ministro per la funzione pubblica da lui delegato), supportato dalla «Commissione per la semplificazione e la qualità della regolazione», il cui numero di componenti è elevato da 20 a 30 e, per l'attuazione delle deleghe di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, è previsto che si avvalga anche del Consiglio di Stato.

La principale attribuzione dell'istituendo Comitato interministeriale consiste nella predisposizione entro il 31 marzo di ogni anno di un Piano di azione con gli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo.

Il Comitato può, inoltre, richiedere un approfondimento dell'esame delle iniziative normative del Governo in caso di proposte che non appaiano necessarie o giustificate relativamente al rapporto tra costi e benefici o alla coerenza con gli obiettivi

del piano di azione annuale; individua, assume e sostiene iniziative non normative di semplificazione, anche tramite progetti di innovazione tecnologica o amministrativa, di comunicazione e di formazione; effettua, con le opportune procedure di verifica di impatto, il monitoraggio successivo dell'efficacia delle misure di semplificazione introdotte e della loro effettiva applicazione, proponendo, ove necessario, interventi correttivi; individua forme e modalità stabili di consultazione con le organizzazioni rappresentative degli interessi della società civile, anche prevedendo, ove possibile in via elettronica, forme di pubblicizzazione di tale attività.

MISURE DI SEMPLIFICAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

Il decreto legge n. 35 del 2005, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, recante *“Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale”*, ha introdotto, su iniziativa del Ministro per la funzione pubblica, importanti misure di semplificazione in tema di azione amministrativa.

Le disposizioni relative alla semplificazione contenute nel decreto, modificano due importanti punti della vigente legge sul procedimento amministrativo dettata dalla legge n. 241 del 1990: la riforma della dichiarazione di inizio attività e la generalizzazione del silenzio-assenso.

Riforma della DIA

La modifica dell'articolo 19 della legge n. 241/1990, di cui all'art. 3, comma 1 della legge n.80/2005, mira ad ampliare le ipotesi nelle quali può essere svolta una attività senza richiedere alle pubbliche amministrazioni provvedimenti di licenza, autorizzazione, permesso ovvero l'iscrizione in albi o ruoli. In particolare, una semplice dichiarazione dell'interessato (cittadino o impresa) sostituirà tutti provvedimenti di natura abilitativa, nei casi in cui il rilascio degli stessi dipende esclusivamente dall'accertamento di requisiti previsti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale. La norma, in considerazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, esclude dalla liberalizzazione gli atti imposti dalla normativa comunitaria, nonché gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte ad interessi particolarmente sensibili (quali difesa nazionale, pubblica sicurezza, immigrazione, amministrazione della giustizia, amministrazione delle finanze, ivi compresi atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, tutela della salute e della pubblica incolumità, tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, tutela dell'ambiente).

L'interessato può svolgere l'attività oggetto della dichiarazione decorsi trenta giorni dalla presentazione della denuncia, e l'amministrazione ha poteri di vietare la prosecuzione di tale attività entro trenta giorni dalla comunicazione del suo effettivo inizio. Tale termine resta sospeso, fino a ulteriori 30 giorni, nel caso sia necessario acquisire pareri. L'amministrazione non perde i propri poteri di autotutela, potendo, in presenza delle condizioni di cui all'articolo 21-quinquies o 21-octies della l. 241/1990 revocare o annullare il proprio provvedimento interdittivo.

Infine, stante la commistione di diritti soggettivi e interessi legittimi, sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie relative all'applicazione delle nuove norme.

Riforma del silenzio-assenso

La modifica dell'articolo l'articolo 20 della legge n. 241 del 1990, di cui all'art. 3, comma 6-ter della legge n. 80/2005, riguarda i casi in cui il silenzio dell'amministrazione su una istanza privata equivale ad un provvedimento di accoglimento della stessa (c.d. silenzio-assenso). In particolare, il nuovo articolo 20 generalizza il principio secondo il quale in tutti i casi in cui la pubblica amministrazione non dà risposta ad una istanza di rilascio di provvedimenti amministrativi il suo silenzio ha valore di provvedimento amministrativo di accoglimento.

Rispetto alla norma previgente l'innovazione più importante consiste nella circostanza che non sono necessari successivi atti regolamentari per stabilire i casi in cui il silenzio assenso si produce, ma il silenzio-assenso è la regola generale. A garanzia degli interessi pubblici sottesi al rilascio di provvedimenti amministrativi, l'amministrazione potrà comunque esercitare, ricorrendone i presupposti, il potere di autotutela, come disciplinato in via generale dagli articoli 21-quinquies e 21-nonies della stessa legge 241 del 1990, introdotto dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15.

Soltanto in relazione alla particolare natura di alcuni interessi pubblici (il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità) sono previste deroghe alla regola generale del silenzio-assenso. Ulteriori deroghe al principio generale, cioè ulteriori atti e procedimenti ai quali non si applicano le nuove regole del silenzio-assenso, potranno essere 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 interessati.

Perché il silenzio-assenso maturi, è necessario che l'amministrazione non abbia risposto nei termini entro i quali ha l'obbligo di provvedere, ai sensi del nuovo articolo 2 della legge n. 241 del 1990. Tali termini, se non individuati specificamente dalla legge, saranno definiti con regolamento governativo per i procedimenti delle amministrazioni statali e con atto autonomo degli enti pubblici nazionali, per i procedimenti di loro pertinenza. E' comunque previsto un termine residuale di 90 giorni perché maturi il silenzio-assenso, nel caso in cui le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali non provvedano a definire i termini. In via transitoria, per dare al Governo e alle amministrazioni autonome la possibilità di calibrare i termini per

provvedere sugli interessi tutelati nei singoli procedimenti, il termine di maturazione del silenzio assenso è di centottanta giorni.

Infine, è attribuita al giudice amministrativo la giurisdizione di merito sui ricorsi avverso il silenzio della pubblica amministrazione, rafforzando la tutela di cittadini e imprese nei confronti dell'inerzia della pubblica amministrazione.

In relazione ai delicati compiti che spetteranno al Ministro per la funzione pubblica per l'applicazione delle nuove discipline, il decreto istituisce una **Commissione per la semplificazione e la qualità della regolazione**, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, presieduta dal Ministro o da un suo delegato i cui componenti sono scelti fra professori universitari, magistrati amministrativi, contabili ed ordinari, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, avvocati del libero foro con almeno quindici anni di iscrizione all'albo professionale, dirigenti delle amministrazioni pubbliche ed esperti di elevata professionalità.

La Commissione si è occupata in prima istanza della disciplina sul tema del cosiddetto " **silenzio assenso**". La Commissione coordina le iniziative delle Amministrazioni competenti, a cui è stato chiesto di indicare, nel caso sia per esse necessario, ulteriori procedimenti da escludere dal silenzio assenso sulla base di una valutazione riguardante l'interesse pubblico. Le amministrazioni possono altresì chiedere la fissazione di termini di formazione del silenzio diversi da quelli previsti dal decreto all'art 3 comma 6-duodecies. E' compito della Commissione valutare le richieste delle amministrazioni, e le motivazioni addotte. La Commissione sta altresì redigendo una circolare afferente le modalità applicative del nuovo regime giuridico del silenzio assenso, in cui si occupa dell'ambito soggettivo di applicabilità e di quello oggettivo.

SEMPLIFICAZIONE ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI DELLE IMPRESE

La legge di semplificazione per il 2005 conferisce al Governo, all'art. 5, la delega per il **riassetto normativo in materia di adempimenti amministrativi delle imprese**, al fine di semplificare le procedure che appesantiscono il processo produttivo e di consentire alle imprese italiane di operare in un sistema istituzionale sempre più in linea con quelli dei paesi europei.

Il riassetto di tali norme dovrà operare una semplificazione che vada nella direzione della liberalizzazione dell'attività di impresa in generale, con riguardo, in particolare, alle fasi di avvio, svolgimento, trasformazione, trasferimento e cessazione dell'attività stessa.

Nell'ambito di questi procedimenti, infatti, saranno abrogati tutti i casi di autorizzazioni non tassative, saranno snelliti ed agevolati i casi di autorizzazioni

tassative e saranno sostituite, ove possibile, le norme prescrittive con sistemi di incentivi e disincentivi.

Con l'obiettivo di valorizzare l'attività di imprese grandi e piccole operanti sul territorio nazionale, questa norma prevede inoltre un **raccordo tra Governo e regioni** in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, con lo scopo di eliminare incertezze dovute a conflitti di competenza

- favorendo il coordinamento dell'esercizio delle competenze normative statali e regionali in materia di adempimenti amministrativi delle imprese
- individuando forme di semplificazione omogenee su tutto il territorio nazionale degli adempimenti gravanti su piccole e medie imprese e su imprese artigiane
- favorendo il conseguimento di livelli minimi di semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese su tutto il territorio nazionale

La stessa norma interviene anche in materia di **Sportelli Unici**; dopo anni di inattività e malfunzionamento degli stessi, pur obbligatori dal 1999, si eliminano le criticità dovute, in primo luogo, alla complessità dei procedimenti di autorizzazione ed alle sovrapposizioni tra enti o uffici di uno stesso ente.

Si mira dunque ad assicurare su tutto il territorio nazionale la presenza di questi punti di servizio della pubblica amministrazione, che possano fornire alle imprese un valido supporto amministrativo ed un'assistenza e un orientamento nella scelta degli incentivi economici.

MISURE TELEMATICHE PER LA SEMPLIFICAZIONE

La legge 29 luglio 2003, n. 229, oltre alle deleghe per la redazione di codici, contiene alcune importanti disposizioni concernenti "misure telematiche" finalizzate alla semplificazione normativa e amministrativa, quali:

a) l'istituzione, presso il Ministero delle attività produttive, del registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese;

b) l'istituzione presso il Dipartimento della funzione pubblica di una banca dati contenente la normativa generale e speciale in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. La banca dati permette alle pubbliche amministrazioni (centrali, enti pubblici non economici, Università, Agenzia dei segretari comunali e provinciali) di evitare di fornire *ex novo* i dati sul proprio personale al Dipartimento della funzione pubblica ogniquale volta la normativa vigente disponga degli adempimenti

formali. Basterà inserire, attraverso un'immissione on line, le informazioni una prima volta, per poi comunicare esclusivamente gli aggiornamenti a cadenza periodica;

c) la previsione che i dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi al giudice amministrativo e contabile, nonché delle sentenze e delle altre decisioni di tali giudici, siano rese accessibili anche sul sito istituzionale delle autorità emananti, ha trovato attuazione nell'ambito dei siti www.giustizia-amministrativa.it, per la giustizia amministrativa, e www.corteconti.it, per la giustizia contabile.

RIFORMA DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

La legge n. 15 del 2005, recante norme generali sull'azione amministrativa, costituisce il primo provvedimento di riforma complessiva della legge n. 241 del 1990 a poco meno di quindici anni dall'entrata in vigore di quest'ultima e apporta fondamentali modifiche in tema di azione amministrativa. Le disposizioni della legge n. 15/2005 introducono molte norme fondamentali, di principio, per quanto concerne i rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione; accanto ai principi di economicità, efficacia e pubblicità dell'azione amministrativa è introdotto anche quello della "trasparenza".

Molte disposizioni introdotte sono dirette a chiarire aspetti o a recepire principi che sono stati oggetto di grande dibattito da parte della giurisprudenza e della dottrina, fermo restando l'obiettivo di tutelare l'effettività e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Le principali innovazioni introdotte possono essere sostanzialmente ricondotte a quattro categorie:

- in una prima categoria possono essere ricomprese le disposizioni relative alla disciplina e alle modalità generali dell'azione amministrativa. In tale ambito rientrano la previsione della trasparenza fra i criteri dell'azione amministrativa; la previsione dell'applicazione delle norme di diritto privato, salva diversa disposizione di legge, per l'adozione di atti di natura non autoritativa; la limitazione della possibilità di recedere dai contratti da parte della pubblica amministrazione nei casi previsti dalla legge e dal contratto; l'accordo sostitutivo di provvedimento inteso come forma generale di conclusione del procedimento amministrativo; lo snellimento del giudizio in tema di silenzio-inadempimento;

- una seconda categoria attiene alla disciplina del procedimento amministrativo; in particolare, si alcune disposizioni, in ossequio al principio dell'effettività della partecipazione al procedimento, prevedono ulteriori indicazioni da fornire con la comunicazione di avvio del procedimento e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento delle istanze; disposizioni che attengono all'assetto e al funzionamento della conferenza dei servizi;

- la terza categoria riguarda i procedimenti di secondo grado e la disciplina dell'efficacia, dell'esecutorietà nonché dell'invalidità dell'atto amministrativo;

- la quarta categoria attiene alla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione, si rileva inoltre, che la legge n. 15/2005 ha tenuto conto della necessità di un raccordo della normativa di cui alla legge n. 241/1990 con i nuovi assetti costituzionali alla luce della intervenuta riforma del titolo V della Costituzione, nonché con i principi dell'ordinamento comunitario, cui rinvia espressamente l'articolo 1 della legge n. 15/2005, per quanto concerne le modalità di esercizio dell'azione amministrativa.

Si illustrano nel dettaglio le principali modifiche introdotte dalla legge n. 15 del 2005, con riferimento agli articoli della legge n. 241/1999 sui quali sono stati realizzati gli interventi di modifica:

Principi generali: articolo 1 - Senza dubbio rilevante è il riferimento ai principi del diritto comunitario, ai quali la pubblica amministrazione deve costantemente adeguare la propria azione, e l'introduzione del criterio della trasparenza accanto a quelli di economicità, efficacia e pubblicità. La seconda rilevante novità riguarda l'adozione di atti di natura non autoritativa. Con la riforma, infatti, si assiste all'abbandono dell'assunto secondo cui il diritto proprio della pubblica amministrazione è il diritto pubblico in favore di un nuovo principio generale, in base al quale la pubblica amministrazione agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente.

Termine di conclusione: articolo 2. L'articolo 2 ha posto fine alle dispute giurisprudenziali riguardanti l'esperibilità del ricorso avverso il cosiddetto "silenzio-inadempimento" della pubblica amministrazione. La riforma prevede, infatti, che, salvi i casi di silenzio-assenso e di silenzio-rigetto, il ricorso avverso il silenzio possa essere proposto dal privato anche senza necessità di preventiva diffida all'amministrazione inadempiente.

Responsabile del procedimento: articolo 6.

La riforma attribuisce maggiore rilievo alla distinzione della fase istruttoria rispetto a quella decisoria del procedimento, in quanto prevede che l'organo competente per quest'ultima, ove diverso dal responsabile, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria se non indicandone i motivi nel provvedimento finale.

Comunicazione di avvio del procedimento: articolo 7.

La riforma prevede che, nell'obbligatoria comunicazione di avvio del procedimento, debbano essere indicati, oltre a quanto precedentemente previsto dalla norma, il termine entro cui il procedimento deve concludersi e i rimedi esperibili in caso di inerzia, nonché, nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza.

Partecipazione al procedimento: articolo 10-bis.

Viene prevista un'ulteriore, nuova, fase partecipativa nel caso in cui l'amministrazione decida di non accogliere la domanda di parte. In particolare, entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, il privato può presentare osservazioni e documenti di cui l'amministrazione deve dare conto nella motivazione dell'eventuale provvedimento finale di rigetto.

Accordi: articolo 11.

Relativamente agli accordi, l'articolo 11 introduce due importanti novità che ben sostanziano una delle linee guida dell'intera riforma che è quella di indurre la pubblica

amministrazione all'utilizzo di moduli propri del diritto privato di cui gli accordi costituiscono strumento principale e generale. La prima innovazione consiste nella possibilità della pubblica amministrazione di poter sempre concludere un accordo sostitutivo del provvedimento in tutti i procedimenti discrezionali, rendendo in tal modo l'accordo tra pubblica amministrazione e privati un istituto di carattere generale. Altra novità consiste nel fatto che occorre che l'organo deputato all'adozione del provvedimento finale provveda ad adottare una determinazione che esprima, chiarisca e formalizzi i motivi posti a fondamento della decisione della pubblica amministrazione di concludere l'accordo.

La conferenza dei servizi: articolo 14 e ss.

Una delle innovazioni di maggior rilievo è rappresentata dal passaggio dal criterio della maggioranza delle posizioni espresse al concetto di posizioni "prevalenti" espresse nella fase di adozione della decisione in seno alla conferenza di servizi. Il passaggio non è di poco conto, in quanto ora avrà rilievo il "peso" di attribuzioni e competenze di ciascuna amministrazione piuttosto che la sommatoria numerica dei voti espressi in sede di conferenza. Importanti modifiche, inoltre, sono state apportate alla disciplina dei cosiddetti dissensi qualificati; dissensi, questi, che non possono essere superati in sede di conferenza di servizi con il criterio della prevalenza delle posizioni, in quanto manifestati da amministrazioni preposte alla tutela di settori particolarmente sensibili. A tal proposito si segnala che, nel caso di dissenso espresso da amministrazioni statali, la composizione del dissenso è rimessa al Consiglio dei Ministri; nel caso di amministrazioni statali e regionali o solo regionali, la questione è rimessa alla Conferenza Stato-Regioni. Infine, nel caso di dissenso espresso da amministrazioni statali o regionali e locali, o anche soltanto locali, la questione è rimessa alla conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs 28 agosto 1997, n. 281.

Innovazioni in materia di procedimenti di secondo grado e disciplina dell'invalidità dell'atto: capo IV. Altra modifica di rilievo è quella che ha introdotto un intero capo, il IV-bis, dedicato ai procedimenti cosiddetti di secondo grado, quali la revoca e l'annullamento d'ufficio, e ai profili dell'invalidità dell'atto, della sua efficacia, esecutività ed esecutorietà. A tal proposito, l'innovazione principale consiste nell'aver legificato il frutto dell'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale fino ad oggi prodottasi. In particolare, per quel che riguarda la revoca, l'articolo 21-quinquies prevede che il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole possa essere revocato in caso di sopravvenuti motivi di interesse pubblico, di mutamento della situazione di fatto ovvero a seguito di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario. La revoca, inoltre, determina l'inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti e l'obbligo di provvedere all'indennizzo degli eventuali pregiudizi arrecati ai soggetti direttamente interessati; indennizzo che prima della riforma in esame era previsto solo in caso di recesso dagli accordi tra pubblica amministrazioni e privati.

Per quel che riguarda l'annullamento d'ufficio, l'articolo 21-nonies dispone che il provvedimento amministrativo illegittimo possa essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di pubblico interesse, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati. In proposito, si segnala che,

ai sensi direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 18 ottobre 2005 in tema di annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi illegittimi, il disposto dell'articolo 21-nonies, pur consolidando normativamente principi giurisprudenziali non controversi, deve essere in ogni caso interpretato anche in coerenza con i principi generali dell'azione amministrativa.

Elemento necessario per poter procedere all'annullamento dell'atto illegittimo è, in primo luogo, l'interesse pubblico. L'interesse pubblico alla base del provvedimento di autotutela, come costantemente precisato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, non può esaurirsi nel mero interesse al ripristino della legalità violata. Ai fini di una corretta valutazione dell'esistenza, nel caso concreto, dell'interesse pubblico all'annullamento dell'atto, le Pubbliche Amministrazioni dovranno tener conto anche della circostanza che la propria attività è costituzionalmente orientata secondo i canoni dell'imparzialità e del buon andamento (articolo 97 Cost.), è retta dai principi generali dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 1, comma 1, della legge n. 241/1990, così come modificato dall'art. 1 della legge 11.2.2005, n. 15. Risponde, in altri termini, all'interesse pubblico l'annullamento d'ufficio improntato a criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza, nonché di proporzionalità dell'azione amministrativa. Tale ultimo criterio, pur non essendo esplicitamente previsto dall'articolo 1 della legge n. 241/1990 tra i principi generali dell'attività amministrativa, rientra nei "principi del diritto comunitario", assolutamente consolidati anche nella giurisprudenza italiana, di cui al medesimo articolo 1 della legge n. 241/1990, come modificato dalla legge n. 15/2005.

Il principio di proporzionalità va inteso come dovere in capo alla Pubblica Amministrazione di non comprimere le situazioni giuridiche soggettive dei privati, se non nei casi di stretta necessità ovvero di indispensabilità. In ossequio al principio di proporzionalità, che obbliga ad assicurare il minor danno possibile agli interessi privati coinvolti e solo se strettamente necessario, l'amministrazione competente dovrà valutare sia la sussistenza di effetti giuridici ampliativi che il provvedimento ha eventualmente prodotto nella sfera giuridica dei privati (nei quali potrebbe essersi ingenerato un ragionevole affidamento in ordine alla definitività dell'assetto delle posizioni di interesse o di diritto composte con il provvedimento), sia gli eventuali effetti ampliativi conseguenti dall'annullamento d'ufficio dell'atto.

Altra innovazione di notevole importanza, contenuta nel nuovo capo IV della legge 241/90, è quella che riguarda i profili dell'invalidità del provvedimento amministrativo. Gli articoli 21-septies e 21-octies disciplinano le due *species* di invalidità del provvedimento amministrativo: la nullità, che si determina in caso di mancanza degli elementi essenziali e l'annullabilità, che si determina nei casi in cui detti elementi esistano ma siano viziati. In particolare, per quel che riguarda l'annullabilità del provvedimento viziato, è di notevole rilevanza la disposizione secondo cui non causano l'annullabilità del provvedimento di natura vincolata i cosiddetti vizi "meramente formali", cioè non incidenti sul contenuto dispositivo dell'atto, il quale non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. In particolare, non è causa di annullabilità del provvedimento la mancata comunicazione

dell'avvio del procedimento qualora la pubblica amministrazione dimostri che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato.

Nuova disciplina dell'accesso: articoli 22-27.

Altre importanti novità normative sono state introdotte in tema di diritto d'accesso ai documenti amministrativi. La prima è di carattere definitorio. Il legislatore, infatti, nell'intento di fugare definitivamente i dubbi circa la natura giuridica dell'accesso, definisce lo stesso come "diritto degli interessati a prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi". Di rilievo sono anche la disposizione secondo cui l'accesso costituisce principio generale dell'attività amministrativa e attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale e le disposizioni che attribuiscono funzioni giustiziali al difensore civico e alla Commissione per l'accesso.

**PROCEDIMENTI SEMPLIFICATI PREVISTI DALLE LEGGI DI
SEMPLIFICAZIONE NN. 59/97, 191/98, 50/99 E 340/00
DURANTE LA XIV LEGISLATURA**

**PROCEDIMENTI SEMPLIFICATI (n. 19) e REGOLAMENTI PUBBLICATI (n. 16)
REGOLAMENTI DI MODIFICA A PRECEDENTI REGOLAMENTI DI
SEMPLIFICAZIONE (n. 4)
- PROCEDIMENTI SEMPLIFICATI NELL'AMBITO DEI TESTI UNICI (n. 5).**

LEGGE	N. D'ORDINE ALLEGATO	TITOLO DEL PROCEDIMENTO	STATO DI ATTUAZIONE
59	11	Procedimento per la denuncia di installazione e dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche, di dispositivi di messa a terra e di impianti elettrici, di impianti elettrici pericolosi	DPR n. 462 del 22.10.2001 pubblicato in G.U. n. 6 del 8.1.2002
59	23	Procedimento di riconoscimento di infermità, concessione di equo indennizzo, pensione privilegiata ordinaria	DPR n. 461 del 29.10.2001 pubblicato in G.U. n. 5 del 7.1.2002 (v. n. 63/340)
59	60	Procedimenti relativi agli interventi a favore dei centri commerciali all'ingrosso	D.P.R. 20.8.2001, n. 361 pubblicato sulla GU 4.10.2001, n. 231
59	111	Procedure per la verifica e il controllo di nuovi sistemi e protocolli terapeutici sperimentali	DPR n. 439 del 21.09.01 pubblicato in G.U. n. 294 del 19.12.01
50	8 (v. n. 55)	Procedimenti relativi ai servizi certificativi al casellario giudiziario	TU casellario giudiziale DPR 14.11. 2002, n. 313, pubblicato nel S.O. n. 22/L alla G.U. 13.2.2003
50	9	Procedimento di gestione e alienazione dei beni sequestrati e confiscati	TU Spese di Giustizia DPR 30.5.2002, n. 115, in G.U. 15 giugno 2002, n. 139
50	10	Procedimento relativo alle spese di giustizia	TU Spese di Giustizia DPR 30.5.2002, n. 115, in G.U. 15 giugno 2002, n. 139
50	11	Procedimenti per l'iscrizione a ruolo e il rilascio di copie di atti in materia tributaria e in sede giurisdizionale, compresi i procedimenti in camera di consiglio, gli affari non contenziosi e le esecuzioni civili mobiliari e immobiliari	TU Spese di Giustizia DPR 30.5.2002, n. 115, in G.U. 15 giugno 2002, n. 139

LEGGE	N. D'ORDINE ALLEGATO	TITOLO DEL PROCEDIMENTO	STATO DI ATTUAZIONE
50	28	Procedimento per la decisione del ricorso gerarchico improprio presentato dalla Commissione centrale dei raccomandatari marittimi contro i provvedimenti della Commissione locale	D.P.R. n. 483 del 18 dicembre 2001, pubblicato nella G.U. del 15.2.2002
50	43	Procedimento per i pagamenti da e per l'estero in nome e per conto delle amministrazioni dello Stato	D.P.R. 15.12.2001, n. 482, pubblicato in G.U. 14.2.2002, n. 38
50	46	Procedimento relativo alla circolazione e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea	T.U. circolazione e soggiorno cittadini Stati membri-DPR n. 54 del 18.1.02 pubblicato in G.U. n. 69 del 9 04.02
50	53	Procedimento per l'ottenimento della qualifica di coltivatore diretto	D.P.R. 7.12.2001, n. 476, pubblicato in G.U. 5.02.2002, n. 30
50	55 (v. n. 8)	Procedimento di iscrizione nel casellario giudiziale (previsione di un unico tipo di certificato penale per le richieste di privati e di uffici pubblici)	TU casellario giudiziale DPR 14.11. 2002, n. 313, pubblicato nel S.O. n. 22/L alla G.U. 13.2.2003
50	4 (all.2)	Procedimento di spese in economia	D.P.R. 20 agosto 2001, n. 384, in G.U. 24 ottobre 2001, n. 248
340	6	Procedimento di autorizzazione alla circolazione di prova degli autoveicoli	D.P.R. 24 novembre 2001, n. 474, in G.U. 30 gennaio 2002, n. 25
340	8	Procedimento del "Fondo -Scorta" della Polizia di Stato, dei Vigili del fuoco e della Guardia di finanza	D.P.R. 2.8.2002, n. 215, in G.U. 28.9.2002, n. 228
340	9	Procedimento per la cancellazione d'ufficio dal registro delle imprese di imprese, società, consorzi ed altri enti non più operativi	D.P.R. 23 luglio 2004, n. 247, in G.U. 4.10.2004, n. 233
340	18	Procedimenti relativi alla disciplina metrologica delle cisterne a scomparti tarati, montate su autoveicoli, per il trasporto e la misura di prodotti liquidi a pressione atmosferica	D.P.R. 4 febbraio 2003, n. 58 pubblicato in G.U. n. 81 del 7.4.2003
340	26	Comunicazioni di trasferimento terreni	In fase di pubblicazione
340	28	Procedimento di prevenzione incendi relative ai depositi di gpl in serbatoio fissi di capacità non eccedente 5 m3	Approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri

LEGGE	N. D'ORDINE ALLEGATO	TITOLO DEL PROCEDIMENTO	STATO DI ATTUAZIONE
340	32	Procedimento di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di rimessa di veicoli e degli adempimenti richiesti agli esercenti autorimesse	D.P.R. 19 dicembre 2001, n. 480, in G.U. 13 febbraio 2002, n. 37
340	32	Procedimento di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di noleggio di veicoli senza conducente	D.P.R. 19 dicembre 2001, n. 481, in G.U. 13 febbraio 2002, n. 37
340	61	Procedimento per la determinazione dei compensi spettanti ai presidenti e ai componenti degli organi delle Camere di commercio	D.P.R. 20 agosto 2001, n. 363, pubblicato in G.U. n. 363 del 5.10.2001
340	63	Procedimenti per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio per la concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo	DPR n. 461 del 29.10.2001 pubblicato in G.U. n. 5 del 7.1.2002 (v. n. 23/59)
340	63 bis	Schema di regolamento per la semplificazione del procedimento di astensione anticipata dal lavoro delle donne in stato di gravidanza (L. n. 340/2000, all. A, n. 63-bis	Approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri
	Regolamento di modifica	Schema di regolamento recante integrazioni al d.P.R. 22 marzo 2000, n. 120 e al d.P.R. 20 agosto 2001, n. 384, in materia di semplificazione delle procedure relative ai lavori, alle somministrazioni, ai servizi e alle spese in economia, nell'ambito delle attività di cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo.	Approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri; acquisiti i pareri degli organi consultivi