



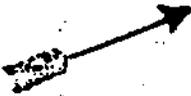
# Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

N. 5006/M/8/(7)/UFF. 1°

Roma,

4 AGO 1993



AL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
ALLA DIREZIONE GENERALE PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE E PER GLI AFFARI DEL PERSONALE

ALLA DIREZIONE GENERALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE

ALLA DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI DEI CULTI

ALLA DIREZIONE GENERALE DEI SERVIZI CIVILI

ALLA DIREZIONE GENERALE DELLA PROTEZIONE CIVILE E DEI SERVIZI ANTINCENDI

ALL'UFFICIO CENTRALE PER GLI AFFARI LEGISLATIVI E LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

ALL'UFFICIO CENTRALE PER I PROBLEMI DELLE ZONE DI CONFINE E DELLE MINORANZE ETNICHE

S E D E

OGGETTO: Legge 7 agosto 1990 n.241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. Regolamento di attuazione degli artt.2 e 4.



# Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 2 -

La legge 7 agosto 1990 n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, rappresenta la testimonianza più significativa dell'intento del legislatore di avviare con fermezza quel processo di rinnovamento della pubblica amministrazione invocato dalla comunità civile e considerato ormai improcrastinabile.

La nuova normativa pone, infatti, su basi diverse il rapporto tra cittadini ed apparato pubblico, incrementando notevolmente la possibilità, per i primi, di attuare un incisivo controllo sull'operato dei pubblici poteri, necessario per assicurare la trasparenza nel processo di formazione delle decisioni amministrative.

Grazie alla legge n.241 vengono offerte agli utenti nuove opportunità e garanzie. I cittadini sono finalmente messi in grado di partecipare al procedimento amministrativo che li riguarda, nella prospettiva di assicurare, mediante la loro azione di stimolo ed impulso, l'efficienza, l'imparzialità e l'economicità dell'attività amministrativa.

I medesimi obiettivi vengono, altresì, perseguiti fornendo all'Amministrazione strumenti più idonei per lo snellimento delle procedure e, contestualmente, per una maggiore ponderazione degli interessi in gioco; per ridare, quindi, slancio e dinamicità ai servizi pubblici.

Questo Ministero, consapevole della portata fortemente innovativa della normativa in questione, ha posto in essere,



# Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 3 -

sin dal momento della sua emanazione, le necessarie iniziative per la più pronta e puntuale attuazione delle disposizioni in essa contenute.

Si deve anzi soggiungere che gli interventi svolti hanno tratto motivazione anche dalla convinzione che la crescente diffusione della illegalità in sempre più ampi strati della società impone una decisa opera di rinnovamento anche nell'ambito dell'amministrazione statale.

Il contrasto ad ogni forma di infiltrazione criminale nelle maglie più deboli del sistema non può, infatti, ritenersi affidato esclusivamente alle Forze di polizia, ma deve ricevere il sostegno di una pubblica amministrazione la cui attività sia quotidianamente improntata a criteri di legalità e trasparenza.

In questo quadro, che tiene conto della centralità del ruolo svolto negli affari interni del Paese, il Ministero dell'Interno si è mosso fornendo subito, con circolare n. 5006/M/8(2) del 1° settembre 1990, prime indicazioni sull'applicazione delle disposizioni della legge n.241 immediatamente precettive.

Al fine di esaminare ed approfondire le complesse problematiche derivanti dalla legge n.241 e di affrontare gli ulteriori interventi di normazione secondaria di competenza ministeriale, venne, infine, istituito un gruppo di lavoro, composto da funzionari dell'Amministrazione centrale, delle Prefetture, delle Questure e dei Comandi Provinciali dei Vi-



# Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 4 -

gili del Fuoco con il compito di fornire concreti elementi di valutazione ed indirizzi applicativi della normativa primaria.

°0°0°0°0°

Non v'è dubbio che il traguardo più alto raggiunto dalla legge n.241 sia costituito dall'obbligo, in capo a ciascuna amministrazione, di predeterminare il termine di completamento di ciascun procedimento amministrativo (art. 2), nonché di individuare il funzionario responsabile (art. 4).

Il dato assume particolare pregnanza ove si ponga mente alla invalsa tradizione della imponderabilità dei processi decisionali culminanti nell'emanazione del provvedimento amministrativo e della sostanziale indeterminatezza dei tempi di assolvimento dell'iter procedimentale, fenomeni questi che determinavano nell'utenza un diffuso senso di disagio nei confronti di ritardi, disfunzioni ed irresponsabilità.

Nella consapevolezza di dover pervenire nel modo più puntuale alla definizione della tempistica procedimentale, indispensabile per conferire maggiore speditezza all'azione amministrativa, il gruppo di lavoro richiamato in premessa avviò, sin dal dicembre del 1990, il censimento di tutti i procedimenti di durata superiore ai trenta giorni imputati alla competenza degli organi centrali e periferici di questo Ministero, fissando per ognuno il termine di completamento

./.



# Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 5 -

nonchè individuando le unità organizzative deputate all'assolvimento dei compiti istruttori ed alla adozione del provvedimento finale.

L'attività di ricerca, rivelatasi particolarmente impegnativa stante la molteplicità e l'eterogeneità delle attribuzioni del Ministero dell'Interno, consentì di disporre di un quadro completo di informazioni utili alla predisposizione dello schema di regolamento attuativo degli artt. 2 e 4.

I termini occorrenti per portare a compimento detti procedimenti vennero fissati tenendo conto degli attuali tempi medi con i quali, nelle diverse aree del Paese, vengono assolti i connessi adempimenti procedurali.

Per quanto attiene, in particolare, ai procedimenti complessi - quelli in cui, cioè, sono chiamati ad intervenire a vario titolo altre Amministrazioni - i relativi termini vennero calcolati - secondo una metodologia confortata dal conforme avviso del Dipartimento per la Funzione Pubblica - in relazione ai tempi mediamente occorrenti alle medesime Amministrazioni per provvedere a quanto di loro competenza.

Dopo un parere interlocutorio, <sup>9° + D.N.C.</sup> teso a risolvere la questione pregiudiziale della natura regolamentare dei decreti di attuazione dei richiamati artt. 2 e 4, il Consiglio di Stato, nell'Adunanza Generale del 23 gennaio 1992, ha formulato alcuni rilievi in ordine al proponendo schema regolamentare, che è stato pertanto sottoposto ad una accurata fase di revisione.



# Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 6 -

Particolare attenzione, in tale contesto, è stata posta alla problematica dei procedimenti "complessi", in merito ai quali si è addivenuti ad intese con le Amministrazioni chiamate a fornire apporti endoprocedimentali di qualunque genere, mirate alla esatta definizione della durata di questi ultimi; ciò ha consentito, in adesione allo specifico invito dell'Alto Consesso, di delimitare temporalmente con maggiore precisione la durata di dette procedure.

Ultimata la delicata fase di verifica, si è, pertanto, approntata la versione definitiva del regolamento in questione, il quale, dopo aver ricevuto il visto del Ministro Guardasigilli, è stato registrato dalla Corte dei Conti il 13 luglio scorso ed a breve verrà pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nonché sul Bollettino Ufficiale di legislazione di questo Ministero.

Nell'assicurare che verrà, comunque, data tempestiva comunicazione della data di pubblicazione del regolamento, si ritiene peraltro opportuno fornire, prima della sua entrata in vigore, brevi note illustrative sul contenuto del decreto ministeriale in parola - del quale si trasmettono alcune copie - rilevando, peraltro, come le previsioni dello stesso non sembrano bisognevoli di particolari approfondimenti.

°°°°°°°°

Il regolamento di attuazione degli artt. 2 e 4 della



# Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 7 -

legge 7 agosto 1990 n. 241, riguardanti i termini di completamento ed i responsabili dei procedimenti imputati alla competenza degli organi dell'Amministrazione centrale e periferica dell'Interno, consiste di un articolato normativo, comprensivo di 13 articoli, e delle tabelle A e B, che costituiscono parte integrante del regolamento e contengono, rispettivamente, i procedimenti imputabili agli uffici centrali ovvero a quelli periferici di questa Amministrazione.

Giova segnalare che l'atto normativo in questione non provvede a disciplinare le procedure contrattuali, nell'ambito delle quali la Pubblica Amministrazione si colloca in posizione paritaria rispetto all'altro contraente.

Non vengono, parimenti, previsti i ricorsi amministrativi e le procedure contenziose di qualsiasi genere, attesa la esaustività della disciplina vigente in tali settori e la stessa previsione di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 241.

Si sottolinea altresì che dal computo del termine di conclusione dei vari procedimenti è stata esclusa la fase di integrazione dell'efficacia - quella cioè dei controlli - dei provvedimenti imputabili all'Amministrazione, per cui il predetto termine deve intendersi riferito alla data di adozione del provvedimento finale da parte dell'organo a ciò legittimato.

°0°0°0°0°

Passando ad illustrare brevemente gli aspetti più signi-



# Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 8 -

3° punto. INNOVAZIONI :

ficativi della parte normativa del decreto in questione, si rileva, innanzitutto, l'innovazione introdotta con riguardo ai procedimenti ad iniziativa di parte, consistente nell'obbligo del rilascio di una ricevuta al momento della presentazione dell'istanza.

Detto obbligo, volto a dare certezza alla data di ricevimento della istanza del privato - data dalla quale inizia a decorrere il termine di completamento del procedimento - non esime, penaltro, dal dovere, sancito dall'art.7 della legge n.241, di comunicare l'avvio del procedimento ai soggetti interessati.

A proposito dell'istituto, da ultimo richiamato, della comunicazione dell'avvio del procedimento, si ricorda che essa è assoggettata al trattamento postale della "tassa a carico del destinatario", in conformità all'art. 54 del codice postale e delle telecomunicazioni.

Si richiamano, al riguardo, le indicazioni fornite con nota n. 5006/M/8/(4) datata 27 gennaio 1993 di questo Gabinetto.

Nel caso di irregolarità od incompletezza delle istanze, poi, viene assegnato al responsabile del procedimento il compito di dare sollecita notizia all'interessato (comunque non oltre 60 giorni) delle carenze riscontrate e delle indicazioni utili a chiarire le condizioni di ammissibilità ed i requisiti di legittimazione necessari ai fini dell'adozione delle determinazioni richieste.

./.

STAMPATO IN ITALIA - ROMA - 1993



# Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 9 -

Un diverso termine è invece previsto nell'ipotesi in cui i soggetti che abbiano titolo alla predetta comunicazione ex art.7 rilevino l'omissione, il ritardo o l'incompletezza della comunicazione stessa; l'unità organizzativa competente è tenuta, entro dieci giorni, a fornire agli interessati gli opportuni chiarimenti.

Si segnala, peraltro, che il termine in esame è puramente acceleratorio, in quanto connesso all'esigenza di rendere il più tempestivo possibile l'eventuale intervento del privato nel procedimento.

Sempre sotto il profilo della partecipazione dell'utente al procedimento che lo riguarda, l'art. 5 del regolamento detta una disposizione organizzativa volta ad agevolare la visione degli atti procedurali da parte degli interessati, compatibilmente alla disciplina sul diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Si stabilisce, infatti, che presso le sedi degli organi dell'Amministrazione vengano rese note, mediante affissione in appositi albi o con altre forme di pubblicità, le modalità per prendere visione degli atti del procedimento.

A tale riguardo, soccorrono le direttive diramate da questo Gabinetto con circolare n. 5006/M/8/(9) datata 9 giugno 1993 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 140 del 17 giugno scorso, con la quale sono state fornite indicazioni per l'adozione di adeguate misure organizzative per il più agevole esercizio del diritto di accesso ai documenti ammi-



# Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 10 -

nistrativi, senz'altro applicabili al caso di specie.

(F) Meritevoli di un cenno specifico sono, ancora, due disposizioni relative al termine finale dei procedimenti amministrativi.

Si segnala, innanzitutto, che, come puntualizzato dal decreto ministeriale, i termini finali devono considerarsi termini massimi e non svincolano i responsabili del procedimento dall'obbligo di provvedere con tempestività.

Si richiama, anzi, la particolare attenzione di codesti Uffici affinché i dipendenti organi centrali e periferici dell'Amministrazione dell'Interno vengano invitati ad operare sempre con la consueta sollecitudine ed a considerare i termini indicati nel presente regolamento come realmente termini ultimi.

E', in altre parole, necessario scongiurare che gli uffici siano portati a far coincidere, anche quando riescano a provvedere più celermente, i tempi normalmente occorrenti per concludere un procedimento con i termini finali ora introdotti, essendo di tutta evidenza che tale risultato contraddirebbe i principi ispiratori della legge 241.

(F) In secondo luogo, nel regolamento in esame viene operato un riferimento agli apporti endoprocedimentali di altre amministrazioni, per i quali, come illustrato in premessa, si è pervenuti ad intese con le medesime.

Le fasi infraprocedimentali in tal modo definite sono state considerate - come si evince dalle allegate tabel-



# Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 11 -

le - ai fini del calcolo complessivo del termine finale di ciascun procedimento complesso.

L'impostazione adottata - suggerita, come noto, dal Consiglio di Stato - appare in verità alquanto opportuna, atteso che con ciò viene realizzata una non trascurabile razionalizzazione, sotto il profilo organizzativo, degli schemi di azione amministrativa in virtù del coordinamento delle attività facenti capo a più amministrazioni ma confluenti in un unico procedimento.

E' appena il caso di sottolineare, altresì, che l'inservanza dei termini intermedi, non potendo essere imputata all'amministrazione cui è demandata l'adozione del provvedimento finale, imporrà l'assunzione di iniziative volte a richiamare l'amministrazione interveniente alla necessità di comportamenti corrispondenti alle intese raggiunte.

Sarà, pertanto, cura di codesti Uffici segnalare possibili disfunzioni o difetti di coordinamento, che inevitabilmente rallenterebbero l'iter procedimentale, di guisa che questo Gabinetto possa intervenire presso le sedi opportune al fine di individuare i rimedi del caso.

Il regolamento adottato da questa Amministrazione provvede, poi, ad integrare il disposto dell'art.16 della legge n.241, relativo all'acquisizione di pareri obbligatori in corso di procedimento.

La cennata norma fornisce, come noto, uno strumento semplificatorio di notevole importanza, consistente nella fa-

MINISTRO DELL'INTERNO

./.



# Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 12 -

coltà, per l'amministrazione procedente, ~~di prescindere~~ decorso novanta giorni (prorogabili di altri novanta) dall'introito della richiesta di parere all'organo competente, dall'acquisizione dello stesso e di proseguire l'istruttoria.

A tal proposito viene stabilito che il responsabile del procedimento, qualora non intenda avvalersi di quella facoltà, non può comunque attendere il parere per più di ulteriori centottanta giorni; si è inteso, con ciò, evitare una sostanziale elusione del termine finale e la frustrazione delle legittime aspettative del fruitore del provvedimento conclusivo del procedimento.

QUANDO IL  
PROVV INTERMEDIO  
È UN  
PARERE  
TECNICO

Per quanto concerne, invece, l'acquisizione di valutazioni tecniche, rimane fermo il principio posto dall'art.17 della legge n.241, che impone, nell'eventualità di mancato riscontro da parte dell'organo o dell'ente preposto a fornire la valutazione tecnica, il ricorso ad organismi con capacità tecniche equipollenti ovvero ad istituti universitari.

PARERE

Alla fattispecie del parere obbligatorio si è sostanzialmente assimilata anche quella - unica nell'ambito delle richieste facoltative di parere (le quali non possono spiegare rilevanza ai fini del computo del termine) - della richiesta di parere facoltativo al Consiglio di Stato, tenuto conto della istituzionale funzione di tale Consesso e del fatto che il parere viene richiesto allo stesso, ove non pre



# Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 13 -

visto, solo per questioni di particolare complessità ed importanza.

4° punto

Ed infine viene previsto che l'adozione di modifiche ed integrazioni al regolamento in questione avvenga, la prima volta, entro due anni e, successivamente, ogni tre anni.

La disposizione in argomento appare quanto mai opportuna, atteso il carattere del tutto innovativo del provvedimento normativo.

Solo dopo una prima fase di attuazione e conseguente verifica potrà valutarsi l'adeguatezza delle determinazioni assunte in ossequio ai principi della legge n.241, apportando, se del caso, le modifiche ritenute necessarie.

Tornerà, pertanto, senz'altro utile ogni contributo, in termini di osservazioni e proposte, che gli Uffici in indirizzo vorranno far pervenire al fine del progressivo perfezionamento della normativa regolamentare, sia per quanto riguarda la parte più propriamente dispositiva, sia per ciò che concerne la parte tabellare; quest'ultima, in particolare, appare maggiormente soggetta a possibili future revisioni.

E', infatti, facilmente intuibile che i termini di conclusione dei vari procedimenti possano risultare, al momento della loro applicazione, parzialmente diversi da quelli concretamente necessari per portare a compimento l'iter procedurale e quindi bisognevoli di ponderate rettifiche.



# Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 14 -

Codesti uffici vorranno, pertanto, far pervenire, ogni sei mesi, una dettagliata relazione sullo stato di attuazione della normativa che qui si esamina, segnalando i problemi di maggiore interesse che emergono dalla pratica amministrativa, nonché le modifiche o le integrazioni che si ritenga necessario apportare al testo normativo.

°°°°°°°°

Tutto ciò premesso e nel rilevare, da ultimo, che la nuova disciplina si applica ai procedimenti avviati dopo la sua entrata in vigore, si prega di voler curare la più ampia diffusione del contenuto della presente circolare presso i dipendenti uffici centrali e periferici.

Nel confidare nella preziosa collaborazione che codesti Uffici vorranno prestare per la migliore attuazione della normativa in questione, si resta in attesa di un cortese cenno di assicurazione e risposta.

IL MINISTRO