

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in DIRITTO DELL'ECONOMIA



## TITOLO TESI

LE PRINCIPALI NOVITÀ IN TEMA DI  
PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO INTRODOTTE  
DALLA LEGGE N. 124/2015 (CD. RIFORMA MADIA)

*Relatore:* Prof. PAOLA SANTINELLO

*Laureando:* JESSICA UNIZZI  
matricola N.1047466

A.A. 2015/2016



## SOMMARIO

Premessa.....	5
Parte Prima.....	9
Articoli di immediata attuazione.....	9
Capitolo 1.....	11
Silenzio Assenso.....	11
1.1. Silenzio, varie forme.....	11
1.1.1 Silenzio assenso.....	12
1.2. Articolo 3 legge 7 agosto 2015, n. 124.....	15
1.2.1. Varie modifiche.....	15
1.2.2. Commenti.....	18
Capitolo 2.....	21
Autotutela amministrativa.....	21
2.1. Autotutela.....	21
2.1.1. Autotutela decisoria.....	21
2.1.1.1. Diverse tipologie di atti.....	22
2.1.2. Autotutela esecutiva.....	25
2.1.3. Il limite dell'affidamento.....	26
2.1.4. Procedimento e forma.....	27
2.2. Articolo 6 legge 7 agosto 2015, n. 124.....	28
2.2.1. Varie modifiche.....	28
Parte seconda.....	35
Articoli di delega.....	35
Capitolo 3.....	37
Conferenza di servizi.....	37
3.1. Conferenza di servizi.....	37
3.1.1. Le tipologie previste dagli articoli 14 e seguenti.....	38
3.1.1.1. La conferenza di servizi istruttoria.....	38
3.1.1.2. La conferenza di servizi decisoria.....	39
3.1.1.3. Altre ipotesi di conferenza.....	40
3.1.2. Il procedimento della conferenza di servizi.....	41
3.1.3. Il provvedimento finale.....	43
3.2. Deleghe previste all'articolo 2 L. 124/2015.....	43
3.2.1. Varie modifiche.....	44
Capitolo 4.....	51

Segnalazione certificata di inizio attività .....	51
4.1. Dalla Dia alla SCIA .....	51
4.1.1. L'articolo 19 prima degli emendamenti della legge 124/15 .....	51
4.2. Articolo 5 e 6 legge n. 124 del 2015 .....	57
4.2.1. Articolo 5 .....	57
4.2.2. Articolo 6 .....	59
Conclusioni .....	63
Bibliografia .....	67
Sitografia.....	69

## PREMESSA

Il 7 agosto scorso, è stata approvata la legge n. 124, titolata “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*” che il 28 agosto è entrata in vigore a seguito della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Essa è suddivisa in 4 capi: semplificazione amministrativa (articolo 1-7), organizzazione (8-10), personale (11-15), deleghe per la semplificazione normativa (16-23); e nonostante il titolo, non contiene solo deleghe (da adottare in 12 mesi) ma anche alcuni articoli di immediata attuazione. La legge si occupa di tutti gli aspetti dell’amministrazione, dalla cittadinanza digitale alla trasparenza ed accesso, dalla riorganizzazione dell’amministrazione sul territorio ai dirigenti, dalle società partecipate ai servizi pubblici.

Alcune tra le deleghe più discusse sono quelle sulla dirigenza: prevedono che venga istituito il ruolo unico dei dirigenti (uno per lo Stato, uno per le Regioni e uno per gli Enti locali); l’incarico non sarà più a vita ma per quattro anni (estendibile di altri due) e potrà essere revocato o vietato ai dirigenti condannati dalla Corte dei Conti; la carriera e la retribuzione di questi saranno valutate in base al merito e potranno essere licenziati in caso di valutazione negativa; si elimina infine la figura del segretario comunale.

Per quanto riguarda la riorganizzazione territoriale dell’amministrazione verrà istituito da i decreti delegati: l’ufficio territoriale unico, come unico punto di contatto tra amministrazione periferica e cittadini; il numero unico europeo 112 per le emergenze, che assorbirà il 118, 113 e 115; l’assorbimento del Corpo forestale dello Stato in un’altra forza di polizia e lo spostamento di funzioni, mezzi e risorse dal primo al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Tramite delega verranno effettuati anche molti tagli, in linea con la spending review. Le camere di commercio verranno ridotte da 105 a massimo 60, con la soglia minima di 75 mila imprese ma anche con la garanzia di almeno un presidio per ciascuna regione, così come verrà ridotto drasticamente il numero delle società partecipate con precisi limiti alla loro costituzione e criteri per il loro

mantenimento e funzionamento. La disciplina dei servizi pubblici verrà invece riordinata individuando le attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alle comunità locali e rispettando i principi comunitari in materia.

Gli articoli già efficaci sono il 3, il 6, il 12 che si occupa dell'avvocatura dello stato, il 14 nella parte relativa alla violenza di genere e il 15 sui procedimenti disciplinari del personale militare.

Il capo I, in cui rientrano gli articoli 3 e 6, interviene principalmente sul procedimento amministrativo, in particolare sulla legge 241 del 1990 e su alcuni suoi istituti (articolo 1 sulla cittadinanza digitale a parte). La legge 241 infatti, è stata modificata più e più volte; dal 2005 al 2013 quasi ogni anno una nuova legge è intervenuta su alcuni suoi articoli e persino di recente, è stata modificata dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 e dalla legge 11 novembre 2014, n. 164. Questo ci fa capire che gli strumenti in essa contenuti non sono nati perfetti, ma si è cercato di migliorarli e di adeguarli ai tempi.

Con i nuovi articoli 3 e 6, oggi vigenti, il Parlamento ha voluto: col primo, inserire un nuovo tipo di silenzio assenso, valido per i rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra queste e i gestori di pubblici servizi, estendendo così l'istituto considerato la regola per i procedimenti ad istanza di parte, per eliminare ritardi su atti di competenza di diverse amministrazioni; col secondo, ridisciplinare l'istituto dell'autotutela sostituendo, aggiungendo o abrogando dei commi agli articoli 19 sulla SCIA, 21 sulle disposizioni sanzionatorie, 21-*quater* sulla sospensione, 21-*nonies* sull'annullamento d'ufficio, fissando dei tempi massimi per l'esercizio del potere.

I decreti legislativi che nasceranno dalle deleghe degli altri articoli invece dovranno: riordinare definitivamente la conferenza di servizi rispettando determinati principi e criteri direttivi che danno precise indicazioni su ogni suo aspetto (art. 2 L. 124); dettare norme di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi sulla base di norme generali regolatrici (tra cui l'art. 2 L. 241); individuare i procedimento oggetto di SCIA, di silenzio assenso o di

autorizzazione espressa e comunicazione preventiva (ai sensi dell'art.5) ; oltre a revisionare e semplificare le disposizioni in materia di prevenzione alla corruzione, pubblicità e trasparenza (ai sensi dell'articolo 7).

Tra queste innovazioni ho deciso di concentrare l'attenzione sui quattro principali istituti che hanno già modificato espressamente o che andranno certamente a modificare la disciplina della 241, ricostruendone la base normativa e teorica (attraverso una ricostruzione della legge 241 aggiornata alle varie leggi che l'hanno rinnovata) e analizzando i cambiamenti avvenuti o i cambiamenti prossimi (che si manifesteranno nei decreti) all'introduzione della legge n. 124 cercando anche di comprendere quali problemi la nuova legge abbia voluto risolvere.





**PARTE PRIMA**  
**ARTICOLI DI IMMEDIATA ATTUAZIONE**



# CAPITOLO 1

## SILENZIO ASSENSO

### 1.1. Silenzio, varie forme

Per silenzio s'intende l'inerzia dell'amministrazione; è una figura nata nell'ambito della giustizia amministrativa per rimediare all'inerzia dell'amministrazione a seguito di ricorso presentato dal privato. Attualmente l'ordinamento ne riconosce varie forme: silenzio-rigetto, silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio devolutivo<sup>1</sup>.

Il silenzio rigetto si forma nei casi in cui l'amministrazione, alla quale sia stato indirizzato un ricorso amministrativo, rimanga inerte; la maturazione di questo silenzio fa acquisire carattere definitivo all'atto impugnato. La disciplina è stabilita dal d.p.r. 1199/1971.<sup>2</sup>

Il silenzio è significativo in due casi: quando l'ordinamento collega al decorso del termine la produzione di un effetto equivalente all'emanazione di un provvedimento favorevole ossia il silenzio ha valore di "assenso"; quando il silenzio equivale all'emanazione di un provvedimento di diniego. In entrambi i casi a seguito di istanza del privato titolare di un interesse pretensivo. Il silenzio assenso ormai, viene considerato la regola per i procedimenti ad istanza di parte (anche se vi sono importanti eccezioni), ed è disciplinato dall'articolo 20 della legge 241 del 1990 mentre per il silenzio diniego vi sono rari casi, tra cui l'art. 53 del D.Lgs. 165/2001 per il quale l'autorizzazione richiesta dall'impiegato pubblico per l'espletamento di incarichi conferiti da soggetti diversi dalle Amministrazioni pubbliche s'intende negata decorso il termine per provvedere di

---

<sup>1</sup> E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 486.

<sup>2</sup> E. Casetta, op. cit., p. 493.

30 giorni dalla ricezione dell'istanza e l'art. 25 della 241/90 riguardante l'accesso ai documenti amministrativi in cui si dice che *“decorsi trenta giorni dalla richiesta questa s'intende respinta”*.

Il silenzio-inadempimento, detto anche silenzio-rifiuto, è invece un mero fatto e matura nell'ambito delle eccezioni al silenzio-assenso, alla segnalazione certificata di inizio attività e al silenzio diniego; ad esempio nei casi in cui la normativa comunitaria prevede obbligatoriamente l'adozione di provvedimenti amministrativi formali e l'Amministrazione, non svolgendo il suo dovere, risulta inadempiente. Il ricorso può essere proposto finché persiste l'inadempimento (comunque non oltre un anno dal termine per provvedere) e perciò sembrano ammessi provvedimenti tardivi.

Troviamo infine il silenzio devolutivo, disciplinato dagli articoli 16 e 17 della legge 241, secondo i quali l'inutile decorso del termine consente (ossia ne ha la facoltà) all'amministrazione procedente di completare il procedimento anche in mancanza di un parere obbligatorio (art. 16), oppure di rivolgersi ad un'altra amministrazione (altri enti o anche istituti universitari) al fine di ottenere una valutazione tecnica non resa dall'amministrazione alla quale era stata inizialmente richiesta.

#### *1.1.1. Silenzio assenso*

Il silenzio assenso, come già detto, è una delle forme di silenzio da parte dell'amministrazione e rappresenta oggi, secondo la nuova formulazione dell'articolo 20 della legge 241 (con le modifiche della L. 80/2005), la regola in caso di inerzia della P.A., che si protrae oltre il termine di conclusione, nei procedimenti ad istanza di parte; salvo tassative deroghe previste dallo stesso articolo.

Nella nuova versione l'articolo 20 prevede che *“fatta salva l'applicazione dell'articolo 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori*

*istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2”(comma 1).*

L'articolo 19 è titolato “*Segnalazione certificata di inizio attività Scia*” (v.infra) e prevede casi in cui ai privati è riconosciuta la facoltà di intraprendere determinate attività economiche sulla base di una mera denuncia, casi che vengono esclusi dall'applicazione dell'articolo perché sono materie soggette a provvedimenti autorizzatori a carattere essenzialmente vincolato (poi, come si vedrà, con qualche margine di incertezza) mentre l'articolo 20 riguarda settori caratterizzati dall'intervento di autorizzazioni a contenuto discrezionale, in cui la P.A. deve bilanciare gli interessi in gioco.

Il comma 1, negli ultimi periodi, parla invece di due dei tre modi per evitare la formazione del silenzio. L'amministrazione infatti può:

1. Provvedere espressamente, seguendo il principio dell'art. 2 L. 241/90 secondo il quale “*le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso*”; anche se l'istituto del silenzio risulta un disincentivo<sup>3</sup>;
2. Comunicare all'interessato il provvedimento di diniego nel termine previsto, sempre dall'articolo 2 (trenta giorni in assenza di altre determinazioni) come dice il comma 1; anche se il comma 5 dello stesso articolo 20 pone un limite grazie all'applicazione dell'articolo 10-bis, il quale dispone che, prima della formale adozione del provvedimento di diniego, occorre comunicare agli istanti i motivi ostativi all'accoglimento della domanda, comunicazione che interrompe i termini di conclusione del procedimento;
3. Procedere ai sensi del comma 2 (seconda modalità del comma 1) cioè “*può indire, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza di cui*

---

<sup>3</sup> E.Casetta, *op. cit.*, p. 489.

*al comma 1, una conferenza di servizi ai sensi del capo IV, anche tenendo conto delle situazioni giuridiche soggettive dei controinteressati”.*

La norma, al comma 4, esclude delle materie dall'applicazione del silenzio assenso cioè crea delle eccezioni che sono riconducibili a quattro categorie:

- 1) *“atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità”* cioè materie di rilevanza costituzionale per le quali è necessario un provvedimento espresso;
- 2) *“casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali”* che andranno ricavati dalla ratio delle singole disposizioni sopranazionali;
- 3) *“casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza”;*
- 4) *“atti e procedimenti 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 competenti”*, i quali dovrebbero esplicitare le ipotesi di provvedimenti rientranti tra le materie escluse e dovrebbero individuare provvedimenti in cui ricorrano valutazioni complesse, tecniche o discrezionali non permettibili (secondo ciò che ha sostenuto Morbidelli).

Dopo la formazione del silenzio assenso cioè *“nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale all'accoglimento della domanda”*, l'amministrazione competente potrà intervenire soltanto esercitando il potere di autotutela, ossia potere di annullamento (articolo 21-*nonies*) o di revoca (art. 21-*quinqes*) se vi è uno specifico interesse pubblico alla rimozione della situazione che si è creata con la formazione del silenzio (comma 3, articolo 20). Richiamando l'autotutela si presume quindi che l'amministrazione non possa

perciò emanare alcun provvedimento tardivo, ma su questo punto vi sono ancora opinioni discordanti.

Infine, in caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni, il dichiarante è punito con la sanzione dell'articolo 483 c.p. cioè nei procedimenti ad istanza di parte in cui il privato dichiara o porti questo tipo di atti, non si può formare il silenzio assenso.

## **1.2. Articolo 3 legge 7 agosto 2015, n. 124**

Con la legge n. 124, ed in particolare il suo articolo 3, il Parlamento ha voluto dettare la disciplina per una nuova forma di silenzio; introducendo al capo VI della legge 241 del 1990, l'articolo 17-*bis* titolato: "*Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di pubblici servizi*". L'art. 3 risulta così uno dei pochi già entrati in vigore, diversamente da quelli recanti soltanto deleghe legislative.

### *1.2.1. Varie modifiche*

L'articolo 3 è stato modificato fin da subito, infatti nel disegno di legge era titolato "*Silenzio assenso tra amministrazioni statali*", successivamente le amministrazioni sono diventate pubbliche, questo per comprendere generalmente tutte le amministrazioni del territorio, tra cui enti pubblici nazionali e autonomi ed infine sono stati inseriti come protagonisti anche i gestori di pubblici servizi, soggetti privati che hanno in concessione la gestione di servizi pubblici (Poste, Enel, Trenitalia).

Al comma 1, si stabilisce l'inserimento dell'articolo 17-*bis*, il quale al primo periodo prevedeva (prima delle modifiche) che: "*Nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assenti, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni statali (e di gestori di beni o servizi pubblici), per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni statali, le amministrazioni (o i gestori) competenti comunicano il proprio assenso,*

*concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento del provvedimento, compiutamente istruito, da parte dell'amministrazione procedente.*" Anche qui, come nel resto dell'articolo, il termine statale/i è stato poi sostituito con pubblica/pubbliche e sono stati inseriti i gestori (modifiche tra parentesi); mentre al posto di provvedimento, compiutamente istruito, si è preferito mettere "*schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione*".

Questo tipo di silenzio assenso, infatti, amplia l'applicazione dell'istituto ai rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra queste e gestori di servizi ma allo stesso tempo esso corrisponde ad un atto interno ad un procedimento, cioè è un silenzio procedimentale<sup>4</sup>, diverso dal silenzio significativo dell'articolo 20 L. 241/90 che ha valore provvedimentale; inoltre va considerato che il campo di applicazione oggettivo dell'assenso comprende anche i provvedimenti normativi e non solamente i provvedimenti amministrativi relativi a procedimenti ad istanza di parte.

Il comma 1, al secondo e terzo periodo continua così: "*Il termine è interrotto qualora l'amministrazione (o il gestore) che deve rendere il proprio assenso, concerto o nulla osta rappresenti esigenze istruttorie o richieste di modifica, motivate e formulate in modo puntuale nel termine stesso. In tal caso l'assenso, il concerto o nulla osta è reso nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema del provvedimento; non sono ammessi ulteriori interruzioni di termini.*" Questo per evitare inutili allungamenti dei tempi che aggravano il procedimento.

Il primo periodo del secondo comma è il punto centrale dell'articolo e spiega quando viene a formarsi il silenzio: "*Decorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o nulla osta, lo stesso si intende acquisito.*" Come nel caso dell'articolo 20, l'amministrazione rimane inerte e perciò l'atto che avrebbe dovuto comunicare si ritiene già acquisito.

---

<sup>4</sup> Servizio del bilancio, *Nota di lettura n. 64*, <[www.senato.it](http://www.senato.it)>.



Nel secondo periodo, tuttavia specifica che : *“In caso di mancato accordo tra le amministrazioni coinvolte nei procedimenti di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio dei Ministri decide sulle modifiche da apportare allo schema di provvedimento.”* Questa ultima disposizione però non disciplina un’ulteriore ipotesi di silenzio ma interviene per risolvere una situazione di disaccordo rifacendosi alla decisione di un organo superiore quale il Presidente del CdM; al Senato poi si è stabilito che la decisione andasse presa comunque *“previa deliberazione del Consiglio dei Ministri”*.

L’articolo 17-bis al comma 3 esplicita che le disposizioni dei primi due commi (all’inizio si voleva far applicare solo il comma 1, cioè la regola del silenzio non valeva) si applicano *“anche ai casi in cui è prevista l’acquisizione di assenti, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l’adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche.”* Si tratta di un grande cambiamento per tutta la disciplina riguardante il silenzio, sia per l’articolo 20 che poneva, come eccezione all’applicazione del silenzio assenso, gli atti delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi “sensibili” (alcune citate sopra); sia rispetto agli articoli 16 e 17 della legge 241: il primo prevede infatti che si formi il silenzio (facoltativo) quando un parere, anche obbligatorio, venga richiesto durante l’istruttoria di un procedimento e non venga reso entro i termini, escludendo però le amministrazioni già citate sopra; mentre il secondo stabilisce che ove non sia resa una valutazione tecnica entro il termine, il responsabile possa richiederla ad altri enti appositi (si formi cioè un silenzio devolutivo), escludendo comunque quel genere di amministrazioni. Facendo ciò si vuole snellire l’azione amministrativa, favorendo la conclusione in tempi celeri del procedimento anche in questi casi particolari.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Funzione pubblica, *La riforma della pubblica amministrazione, da uno stato pesante a uno stato semplice* in <[www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)>.

Per sfavorire tuttavia l'uso continuo dell'istituto su procedimenti riguardanti materie così delicate e in cui sarebbe più adeguato che l'amministrazione svolgesse il suo dovere (anche non concedendo l'assenso etc. se vi sono motivi rilevanti) si è aggiunto il secondo periodo del terzo comma: *“In tali casi, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta è di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente.”* I termini sono stati successivamente prorogati di ulteriori 30 giorni, fino ad arrivare ai 90 giorni, a meno che le disposizioni sulla conferenza di servizi (i provvedimenti di cui all'articolo 2 legge 124/2015) non fissino un termine diverso. *“Decorsi i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, concerto o nulla osta, lo stesso si intende acquisito.”*

All'ultimo comma (comma 4) si esclude l'applicazione dell'articolo stesso *“ai casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione Europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi”* come essenzialmente già dispone l'articolo 20 della 241/90 in uno dei suoi casi d'eccezione utilizzando sinonimi quali normativa comunitaria e provvedimenti amministrativi formali.

### *1.2.2. Commenti*

Un'opinione autorevole è quella della Corte dei Conti, che si è pronunciata, durante la sua audizione riguardante l'indagine conoscitiva del disegno di legge (ora legge 124) , favorevole all'articolo 3, osservando che vi era la forte esigenza che venissero dettate *“rigide regole sugli automatismi collegati al perfezionarsi del silenzio assenso”*. Ha ritenuto opportuno il fatto che l'istituto sia stato esteso a tutte le amministrazioni pubbliche, scelta che *“tiene conto della dimensione e della rilevanza sempre crescente delle competenze delle amministrazioni non statali ed, in particolare delle regioni e degli enti locali”*. Ha ritenuto opportuna anche la previsione che, in caso di disaccordo tra P.A., sia il Presidente del CdM, previa deliberazione del Consiglio, a decidere sulle modifiche da apportare allo

schema di provvedimento.<sup>6</sup>

Anche molti quotidiani ne hanno parlato in modo favorevole, tra i quali troviamo: il *Messaggero*<sup>7</sup>, che ha definito il coordinamento spesso lento e macchinoso delle diverse amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici come uno dei principali fattori che rallentano l'azione della pubblica amministrazione, problema che potrà essere risolto grazie alla fissazione dei nuovi termini massimi per le autorizzazioni previsti dall'articolo 3; e il *Quotidiano del Sole 24 ore-Edilizia e Territorio*, per il quale, l'istituto “avrà sicuri effetti acceleratori nei procedimenti di competenza dello Sportello Unico per l'edilizia, che ha proprio il compito di acquisire, presso le amministrazioni competenti gli atti di assenso, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico.. etc.”.<sup>8</sup>

L'archeologo Giuliano Volpe, presidente del Consiglio superiore dei beni culturali si è invece dimostrato totalmente contrario alla riforma, tanto da definirla “uno strumento rozzo e pericoloso” che potrebbe produrre “risultati assai negativi per il patrimonio culturale e paesaggistico del paese”. Per il Consiglio, il silenzio assenso “rappresenta una risposta sbagliata” all'esigenza di tempi certi nelle risposte ai cittadini perché un'autorizzazione paesaggistica può essere concessa soltanto dopo “una necessaria valutazione tecnica esplicita da parte degli uffici competenti, anche per ribadire l'esigenza di una loro responsabilizzazione in scelte così importanti per il patrimonio dell'intera comunità nazionale e mondiale”. Secondo Volpe la risposta sarebbe l'incremento di strumenti conoscitivi, e mezzi migliori alle soprintendenze così da poter fornire pareri in pochissimo tempo. Delle stesse idee sono anche le associazioni di tutela (Fai,

---

<sup>6</sup> Corte dei Conti, “*Audizione della Corte dei conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*”, Giugno 2015, <[www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it)>.

<sup>7</sup> L. Ci., “*Dirigenti e procedure, lo Stato alla sfida dell'efficienza*”, 5 agosto 2015, <[www.ilmessaggero.it](http://www.ilmessaggero.it)>.

<sup>8</sup> F. Luches, “*Legge Pa/2. Silenzio-assenso anche per le Soprintendenze, ma solo negli atti tra pubbliche amministrazioni*”, 11 agosto 2015, <[www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)>.

Legambiente e Wwf) che hanno scritto un duro documento contro il silenzio assenso<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> F. Erbani, *“Paesaggio a rischio, Bocciaata la norma sul silenzio-assenso”*, 15 agosto 2015, <[www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)>.

## CAPITOLO 2

### AUTOTUTELA AMMINISTRATIVA

#### 2.1. Autotutela

L'autotutela amministrativa è ancor oggi oggetto di ampi dibattiti, sia in dottrina che in giurisprudenza, tant'è che non è possibile darne una precisa definizione. Vi sono diverse concezioni in tema di autotutela ma la prevalente è quella di Benvenuti, secondo cui coinciderebbe “con quella parte di attività amministrativa con la quale la stessa pubblica amministrazione provvede a risolvere i conflitti, potenziali o attuali, insorgenti con altri soggetti, in relazione ai suoi provvedimenti o alle sue pretese”.<sup>1</sup> Questa concezione comprenderebbe quindi vari poteri: il potere di far eseguire anche coattivamente i propri provvedimenti; il potere di riesaminare, annullare, ratificare i propri atti; e il potere di farsi giustizia da sé. Grazie a questi la PA esercita la propria competenza fino alla sua più esatta e completa realizzazione e non ha la necessità di ricorrere al giudice per il processo di esecuzione o di cognizione (fatto salvo il sindacato giurisdizionale sull'attività di autotutela). Oggi i vari poteri si raggruppano nelle due tipologie di autotutela riconosciute: autotutela decisoria e autotutela esecutiva.

##### 2.1.1. Autotutela decisoria

Essa si attua attraverso l'emanazione di una decisione amministrativa con cui la P.A. può riesaminare, annullare o ratificare gli atti dalla stessa adottati. Riguarda perciò gli atti amministrativi precedentemente posti in essere dalla pubblica amministrazione ma non solo; può riguardare anche "rapporti giuridici di diritto amministrativo", ovvero comportamenti tenuti da soggetti in rapporto

---

<sup>1</sup> F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike Giuridica, 2014, pp. 1458-1461.

giuridico con l'amministrazione (ad es., concessionario di beni pubblici). L'autotutela decisoria, comunque, può essere di tipo diretto o di tipo indiretto o contenzioso.

Si parla di autotutela decisoria diretta quando la pubblica amministrazione esercita i suoi poteri spontaneamente o nell'adempimento del preciso dovere di assicurare la validità della stessa azione amministrativa nel pubblico interesse (dovere di controllo).

L'autotutela decisoria indiretta invece, viene detta anche autotutela contenziosa perché l'azione della pubblica amministrazione si fonda su una istanza propulsiva del privato che prende il nome di ricorso ossia la pa risolve una controversia, in veste imparziale, con il cittadino che abbia presentato un ricorso amministrativo (ricorsi gerarchici, propri ed impropri, in opposizione e ricorso straordinario al Presidente della Repubblica).

#### *2.1.1.1. Diverse tipologie di atti*

Il riesame dell'attività pregressa da parte della pa può concretizzarsi attraverso il ritiro dell'atto (annullamento dell'atto illegittimo o revoca dell'atto inopportuno), la riforma dell'atto, la conservazione, o la sanatoria in senso lato.

Gli atti di ritiro si fondano sulla potestà della pubblica amministrazione di impugnare autonomamente i propri provvedimenti qualora essi risultino illegittimi o inopportuni all'origine oppure lo siano divenuti in itinere. Vi sono due atti di ritiro disciplinati dalla legge 241 del 1990: l'annullamento d'ufficio all'articolo 21-*nonies* e la revoca del provvedimento all'articolo 21-*quinquies*.

L'annullamento d'ufficio è un provvedimento amministrativo di secondo grado con cui viene ritirato dall'ordinamento, con efficacia retroattiva (*ex tunc*), un atto amministrativo illegittimo, per la presenza di vizi di legittimità originari (violazione di legge, incompetenza, eccesso di potere). Esso presuppone la sussistenza dell'interesse pubblico concreto ed attuale nel momento in cui il provvedimento viene annullato; al comma 1 del 21-*nonies* infatti si dice che “ *il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i*

*casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico*". Questo interesse tuttavia deve essere prevalente rispetto a quello dei destinatari dell'atto stesso e a quelli degli eventuali controinteressati. Il termine entro cui esercitare questo potere dev'essere *"ragionevole"*, cioè valutato con parametri elastici, variabili a seconda del caso concreto, in relazione all'importanza del provvedimento, alla rilevanza degli effetti che si sono prodotti, alla rilevanza dell'affidamento che si è generato e allo spessore degli interessi pubblici. Se l'annullamento dell'atto viene posto in essere dall'organo che lo ha emanato ed è espressione dello stesso potere, allora prende il nome di autoannullamento altrimenti diventa annullamento gerarchico, se è di competenza dell'organo gerarchicamente superiore (*"altro organo previsto dalla legge"*).<sup>2</sup>

La revoca opera con riferimento ad atti inopportuni. E' sempre un provvedimento di secondo grado, con cui la PA ritira un suo atto ma ha, diversamente dall'annullamento, efficacia non retroattiva (ex-nunc). Un atto può essere revocato dall'organo che lo ha emanato o da altro organo previsto dalla legge, secondo il primo comma art. 21-*quinquies* per *"sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento...o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario"*. Il provvedimento così revocato non produce più effetti. Sono invece, per natura, irrevocabili: gli atti vincolati, gli atti la cui efficacia si è già esaurita, gli atti costitutivi di status, le decisioni sui ricorsi. Inoltre *"se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo"*.

L'Autotutela rappresenta anche il fondamento degli atti di: convalida, con cui la pubblica amministrazione opera una sanatoria dei vizi contenuti nell'atto; conservazione, con cui la pa tende a rendere inattaccabile da ricorsi

---

<sup>2</sup> P. M. Zerman, *L'autotutela amministrativa in generale*, <[www.unimarconi.it](http://www.unimarconi.it)>.

amministrativi o atti giurisdizionali un atto che è, e resta invalido (tra cui troviamo conferma, conversione, consolidazione e acquiescenza).

I principali atti di convalida sono tre: la convalida, la ratifica e la sanatoria in senso stretto.

La convalida è un provvedimento nuovo, autonomo, costitutivo, di secondo grado che elimina i vizi di legittimità di un atto invalidato precedentemente emanato dalla stessa autorità; è una dichiarazione espressamente diretta ad eliminare il vizio.

Il potere discrezionale di convalida è previsto dal comma 2 dell'articolo 21-*nonies*: *“È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole”* e può essere esercitato d'ufficio come l'annullamento, dall'amministrazione che ha emanato l'atto o dall'autorità gerarchicamente superiore. Possono essere emendati solo i vizi formali e pare che gli effetti della convalida decorrano ex tunc. L'atto di convalida reca: l'indicazione dell'atto che si intende convalidare; l'individuazione del vizio da cui è affetto; la volontà di rimuovere il vizio invalidante (cd. animus convalidandi).

La ratifica è anch'esso un provvedimento nuovo, autonomo con il quale viene eliminato il vizio di incompetenza relativa da parte dell'autorità astrattamente competente, la quale si appropria di un atto adottato da un'autorità incompetente dello stesso ramo. Attraverso la rettifica si correggono gli errori materiali in un provvedimento che è comunque valido ma affetto da lievi irregolarità; i suoi effetti hanno efficacia ex tunc.

Con la sanatoria in senso stretto si ottiene la convalida di un atto invalido: si realizza quando un atto o un presupposto di legittimità del procedimento, mancante al momento dell'emanazione dell'atto, viene emesso successivamente in modo da perfezionare ex post il procedimento di formazione dell'atto illegittimo.

La sospensione è un provvedimento di autotutela decisoria “di specie cautelare”, disciplinato dall'art. 21-*quater*, comma 2, legge 241/90. L'art. 21-



*quater* disciplina il procedimento di sospensione distinguendo la sospensione dell'efficacia (cioè degli effetti giuridici del procedimento), da quella dell'esecuzione (cioè dell'attività esecutiva materiale). Secondo il comma 2: *“L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze”*. La competenza in ordine al provvedimento di sospensione è della stessa autorità che ha emanato il provvedimento in oggetto, salvo che la legge non conferisca espressamente questo potere ad altro organo. E' un provvedimento discrezionale che deve essere espressamente motivato; può essere impugnato dai controinteressati e sospeso a sua volta in sede giurisdizionale. Può avere ad oggetto: provvedimenti ad efficacia istantanea, che per effetto della sospensione viene differita o dei quali viene differita l'esecuzione materiale; e provvedimenti ad efficacia durevole sui quali si sospendono gli effetti reciproci del rapporto in essere, che riprendono corso una volta scaduto il termine della sospensione.

La riforma comporta invece la modificazione parziale di un provvedimento, il ritiro *ex nunc* parziale accompagnato da un nuovo provvedimento mentre la proroga *protrae* gli effetti di un atto amministrativo non ancora scaduto.

### *2.1.2. Autotutela esecutiva*

Essa consiste nel complesso di attività volte a porre in esecuzione ed attuare le decisioni già adottate dall'amministrazione. Ad esempio, un ordine di rilascio (art. 823 codice civile), che è un provvedimento che l'amministrazione è tenuta ad adottare per rientrare in possesso di un bene demaniale abusivamente detenuto da un privato (si pensi ai poteri di polizia demaniale, quali gli ordini di sgombero, di ripristino dello stato dei luoghi, ecc.). Diversamente dall'autotutela decisoria, considerata potestà generale, per l'autotutela esecutiva serve una disposizione di

legge specifica che attribuisca alla PA il potere di agire in via immediata e diretta per l'attuazione dei propri provvedimenti/interessi<sup>3</sup>.

L'articolo 21-ter, rubricato "Esecutorietà" detta una disposizione generale: *"Nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge, le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti. Il provvedimento costitutivo di obblighi indica il termine e le modalità dell'esecuzione da parte del soggetto obbligato. Qualora l'interessato non ottemperi, le pubbliche amministrazioni, previa diffida, possono provvedere all'esecuzione coattiva nelle ipotesi e secondo le modalità previste dalla legge."*

Si parte dall'imposizione coattiva-obbligatoria fino ad arrivare alla propria esecuzione degli obblighi, tutto ciò limitato alle ipotesi e secondo le modalità previste dalla legge. Ci dice quindi che il potere di far rispettare un interesse pubblico non comprende sempre e automaticamente quello di realizzare il risultato, e che almeno nei casi in cui il soddisfacimento di questo interesse passa attraverso l'imposizione, a carico dei privati, di obblighi verso la p.a., la realizzazione concreta del risultato che ci si attende dall'esecuzione dell'obbligo posto al privato richiede, ove l'obbligo non venga spontaneamente eseguito, un ulteriore potere, che deve essere di volta in volta attribuito e che non è implicito. Inoltre fissa la regola generale che l'esecuzione coattiva deve sempre essere preceduta da diffida.

### *2.1.3. Il limite dell'affidamento*

Il principio del legittimo affidamento è un principio che impone all'amministrazione, soprattutto in sede di esercizio del potere di autotutela, l'attenta salvaguardia delle situazioni soggettive consolidate per effetto di atti o comportamenti idonei ad ingenerare un ragionevole affidamento nel destinatario: ne deriva per conseguenza che una situazione di vantaggio, assicurata al privato

---

<sup>3</sup> G. Sgueo, *L'autotutela amministrativa*, <[www.diritto.it](http://www.diritto.it)>.

da un atto specifico e concreto dell'autorità amministrativa, non può essere successivamente rimossa, salvo indennizzo. Per esserci affidamento sono necessari tre elementi: un provvedimento vantaggioso per il destinatario; la buona fede di quest'ultimo; e il fattore temporale<sup>4</sup>. Oggi quest'ultimo elemento, alla luce dell'articolo 21-*nonies*, è così importante da precludere persino l'utilizzo del potere di ritiro. La P.A. infatti, potrà procedere all'annullamento d'ufficio di un provvedimento viziato sempre che non sia passato un lasso di tempo (il cosiddetto termine ragionevole) tale da aver determinato il consolidamento dell'assetto di interessi privati creati dall'atto annullabile.

#### 2.1.4. *Procedimento e forma*

La tesi prevalente afferma che l'amministrazione debba dare preventiva comunicazione di avvio del procedimento al soggetto interessato solo quando, tenendo conto delle ragioni per cui si adotta un provvedimento di autotutela, essa possa essere utile all'azione amministrativa, portando il privato a partecipare e questa partecipazione risulti utile al procedimento.<sup>5</sup>

Il criterio generale è poi quello del *contrarius actus*: un provvedimento può essere annullato dalla stessa amministrazione che lo ha emanato, con le medesime forme e con il medesimo procedimento seguito per la sua emanazione. Se ad esempio nel procedimento di primo grado era stato richiesto un parere di un organo consultivo, lo stesso parere andrà richiesto nel procedimento di annullamento d'ufficio<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> R. Diviccaro, "Il principio del legittimo affidamento", <[www.studiocataldi.it](http://www.studiocataldi.it)>.

<sup>5</sup> F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike Giuridica, 2014, p. 1489.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

## 2.2. Articolo 6 legge 7 agosto 2015 n. 124

La legge n. 124 ha voluto modificare anche varie disposizioni in materia di autotutela amministrativa tramite l'articolo 6, che come l'articolo 5, risulta già vigente perché non contiene deleghe ma ha aggiunto, sostituito o abrogato norme della legge 241 del 1990 e della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

### 2.2.1 Varie modifiche

Il disegno di legge, comunicato alla presidenza il 23 luglio 2014, inizialmente prevedeva all'articolo 5 (oggi articolo 6 poiché è stato inserito l'art. 4 "Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi") che si modificassero alcune disposizioni degli articoli 19 (solo il comma 3), 21-*quinques* (tramite una sua riformulazione) e 21-*nonies*. Alcune di queste si sono attuate tramite la legge 11 novembre 2014, n. 164, tra cui la nuova riformulazione del comma 1 dell'art. 21-*quinques*, l'esclusione dei casi del 21-*octies* per il primo comma dell'art. 21-*nonies* e l'aggiunta allo stesso articolo e comma del periodo "*Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo*"; mentre altre, quali la modifica del comma 3 art. 19 e la specifica del "termine ragionevole" all'art. 21-*nonies*, portandolo al massimo a "*due anni dal momento di produzione degli effetti per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici*", non sono stati presi in considerazione<sup>7</sup>. Il Senato ha così dovuto riformulare totalmente l'articolo 5, che non essendo più stato emendato dalla lettura alla Camera se non per l'aggiunta di un periodo all'articolo 21-*quater*, successivamente approvato dallo stesso Senato, è poi entrato in vigore.

Oggi, l'attuale articolo 6 al comma 1 apporta le modifiche alla legge 241 del 1990, mentre al comma 2 abroga il comma 136 dell'articolo 1 della legge 311

---

<sup>7</sup> C. Venturi, "*Legge n. 241 del 1990- Le successive modifiche e le problematiche connesse*", <[www.tuttocamere.it](http://www.tuttocamere.it)>.

del 2004.

Nel comma 1, lettera a) interviene sull'articolo 19, rubricato "Segnalazione certificata di inizio attività", sostituendone i commi 3 e 4, intervenendo cioè sulla possibilità di esercizio del potere di autotutela in caso di presentazione della SCIA. Per il nuovo comma 3: *"L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1 (rinvio al capitolo 4 sulla Scia), nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa"* (primo periodo). L'amministrazione successivamente alle attività di verifica quindi può esercitare poteri inibitori e repressivi come nel vecchio testo ma il termine è stato portato a sessanta giorni.

Continua: *"Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere, disponendo la sospensione dell'attività intrapresa e prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure stesse, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata."* L'amministrazione dà quindi al privato la possibilità di regolarizzare la propria attività, invitandolo a far questo tramite atto motivato contenente le misure da adottare e sospendendo l'attività (cosa che prima non avveniva). Il testo previgente prevedeva che il privato conformasse la sua attività alla normativa vigente ma non spiegava in che modo farlo e perciò la previsione di un atto motivato semplifica molto il lavoro del soggetto privato, anche per il fatto che oggi, la stessa attività venga sospesa in modo da permettergli ed obbligandolo allo stesso tempo, se vuole poterla continuare, di regolarizzarla al più presto. I termini, non inferiori a trenta giorni, non sono cambiati ma ora il loro decorso porta l'amministrazione a vietare l'attività.

Il vecchio comma 3 recitava: *"E' fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela,*

*ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies*". Esso cioè dava la possibilità all'amministrazione di procedere all'annullamento d'ufficio o revocare entro i termini, se sussistevano le condizioni e secondo le modalità previste dai rispettivi articoli (nonostante l'istituto della scia venga considerato un atto privato, grazie a questa previsione lo si equipara erroneamente ad un provvedimento e perciò in questo caso appare più coerente ammettere che il potere di autotutela qui investa solo l'assetto di interessi consolidatosi dopo i sessanta giorni, anche perché il comma non fissa i termini<sup>8</sup>); oppure il comma successivo (comma 4), dava la possibilità all'amministrazione di intervenire, decorso il termine di sessanta giorni per l'adozione dei provvedimenti di divieto o di ordine, solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente. Con il comma 4 vigente invece si è stabilito che: *"Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis (per i casi di Scia in materia edilizia il termine è ridotto a trenta giorni), l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies"*. Questo sembra quindi limitare i casi di utilizzo dell'autotutela rispetto al precedente comma 3, visto che l'amministrazione grazie al suddetto comma può solo vietare la prosecuzione dell'attività, rimuovendone gli effetti, ovvero chiedere al privato di conformarsi alla normativa vigente. Si limita inoltre l'attività dell'amministrazione alle condizioni previste dal 21-nonies ossia illegittimità del provvedimento, ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole. Si è rimossa anche la distinzione tra i diversi interessi colpiti che creava molte difficoltà di raccordo con il richiamo agli articoli 21-quinquies e 21-

---

<sup>8</sup> E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2014, p.497.

*nonies*.<sup>9</sup> E' soppressa infine la disposizione (comma 3, ultimo periodo) che prevedeva la possibilità per l'amministrazione di adottare sempre e in ogni tempo i provvedimenti inibitori in caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci. Tuttavia, tale ipotesi è stata generalizzata, con alcune differenze, nell'ambito della disciplina dell'annullamento d'ufficio, ai sensi della successiva lettera d) del comma 1 del nuovo articolo.

L'articolo 6, alla lettera b) sancisce l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 21 L. 241 Disposizioni sanzionatorie, che si può considerare un importante cambiamento. Esso stabiliva che: *“Le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso si applicano anche ai riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza di requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente”*. Eliminando questa previsione si è voluto tutelare coloro i quali abbiamo incolpevolmente intrapreso un'attività nella convinzione di agire nel rispetto della legge, facendo di conseguenza affidamento sulle abilitazioni rilasciate espressamente o tacitamente dall'amministrazione oppure che si sono formate sulla base della stessa segnalazione. Prima questi soggetti erano esposti a tempo indeterminato a queste sanzioni, anche per il solo fatto di un mancato esercizio tempestivo del potere/dovere dell'amministrazione di controllo sui presupposti per l'utilizzo della scia. Per evitare comunque che in mancanza di disposizioni sanzionatorie, i soggetti privati si approfittino della situazione a discapito dell'amministrazione, si è voluto inserire il comma 2-bis (tramite la lettera d) punto 2 dell'articolo 6) all'articolo 21-*nonies* L. 241/90 il quale dispone che *“i provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci*

---

<sup>9</sup> M. A. Sandulli, *Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di S.c.i.a., silenzio assenso e autotutela*, <[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)>, p. 8.

*per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi di cui al comma 1" (dell'art. 21-nonies); non escludendo comunque "l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo..." (es. violazione dei doveri d'ufficio e decadenza dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera). Ciò per ridurre questo tipo di fenomeni ma allo stesso tempo dare certezza agli operatori in buona fede<sup>10</sup>.*

Il cambiamento più significativo però riguarda proprio il comma 1 dell'articolo 21-nonies, sul quale si è specificato (tramite la lettera d) punto 1 art. 6) che il "termine ragionevole" per l'esercizio dell'annullamento d'ufficio per "i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20" non possa essere comunque superiore "a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti" (termine già ripreso dal comma 2-bis). Il termine ragionevole è tutt'ora un parametro indeterminato che viene individuato dall'amministrazione tenendo conto degli interessi coinvolti ma per questo tipo di provvedimenti si è voluto specificarne il limite massimo per offrire maggiori garanzie all'affidamento degli operatori economici nella stabilità dei titoli e dei benefici conseguiti o maturati. Il termine vale anche per i provvedimenti che si sono formati per silenzio-assenso di cui all'articolo 20 l. 241/90.

Al secondo comma, l'ultimo dell'articolo, si abroga il comma 136 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004, che "al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari" consentiva l'annullamento d'ufficio di particolari provvedimenti illegittimi.

---

<sup>10</sup> M. A. Sandulli, op. cit., p. 6.







**PARTE SECONDA**  
**ARTICOLI CONTENENTI DELEGHE**



## CAPITOLO 3

### CONFERENZA DI SERVIZI

#### 3.1. Conferenza di servizi

Il procedimento amministrativo può coinvolgere non solo un interesse privato e un interesse pubblico ma anche una pluralità di interessi pubblici. L'amministrazione competente a decidere può essere tenuta ad acquisire intese, concerti, nulla-osta o altri atti di assenso di altre amministrazioni pubbliche. Il procedimento può ancora essere connesso ad altri procedimenti che riguardano la stessa attività o lo stesso risultato. Se ogni autorità od ufficio dovesse decidere in modo autonomo ne seguirebbe probabilmente la paralisi del procedimento. Per evitare questo problema la legge sul procedimento ha introdotto la conferenza di servizi.<sup>1</sup>

La conferenza di servizi è uno strumento di semplificazione dell'azione amministrativa, la cui disciplina è contenuta nell'articolo 14 e seguenti della legge n. 241/1990. Essa può essere considerata, definita come il luogo istituzionale per il razionale coordinamento degli interessi pubblici ed è quindi anche uno strumento di attuazione del principio di buon andamento ai sensi dell'art. 97 Cost. poiché porta ad una disciplina differente riguardo alle modalità di esercizio del potere.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 223.

<sup>2</sup> F. Caringella *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike Giuridica, 2014, p. 1294.

### *3.1.1. Le tipologie previste dall'art. 14 e seguenti*

La legge 241/90 prevede varie tipologie di conferenze di servizi: quella istruttoria in cui vi è solo un'amministrazione competente a decidere che, acquisisce attraverso la conferenza, l'avviso delle altre amministrazioni portatrici di interessi coinvolti nella procedura; quella decisoria in cui è necessario l'assenso di più amministrazioni per l'adozione del provvedimento finale; e altre ipotesi particolari.

#### *3.1.1.1 La conferenza di servizi istruttoria*

Essa è disciplinata dal comma 1 dell'art. 14 della 241/90:

*“Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente può indire una conferenza di servizi.”*

E dal comma 3: *“La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati. In tal caso, la conferenza è indetta dall'amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta.”*

Per quanto riguarda il comma 1 si parla di conferenza istruttoria interna poiché si tratta di effettuare un esame contestuale di interessi coinvolti in un singolo procedimento e con il termine “può indire” si intende che la scelta di convocare la conferenza viene rimessa alla discrezionalità della P.A cioè l'indizione è facoltativa, evitando che la mancata adozione di tale modulo procedurale possa formare oggetto di sindacato da parte del giudice amministrativo. In questo caso il potere di indizione della conferenza spetta all'amministrazione procedente, a cura del responsabile del procedimento, qualora ne abbia il potere; in caso contrario, essa deve essere indetta dall'organo di vertice dell'amministrazione, magari su proposta del responsabile del procedimento.

Il comma 3 invece tratta della conferenza istruttoria esterna perché l'esame viene effettuato su interessi coinvolti in più procedimenti connessi, trascendendo i limiti del singolo procedimento; inoltre il potere di indirla non spetta solo ad un'unica amministrazione ma a tutte quelle coinvolte.

Il comma 5-*bis* dell'art. 14, introdotto dalla L. 15/2005, consente alle amministrazioni, previo accordo e secondo le modalità da esso stabilite, di utilizzare gli strumenti telematici della conferenza di servizi, al fine di agevolarne la convocazione e lo svolgimento.

### *3.1.1.2. La conferenza di servizi decisoria*

Troviamo la disciplina generale della conferenza decisoria nel comma 2, 4 dell'articolo 14. Essa è detta decisoria perché conduce alla determinazione finale in via collaborativa e funzionale da parte di autorità dotate di poteri decisori.

Il comma 2 aggiornato alla L. 122 del 2010 prevede che: *“La conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate ovvero nei casi in cui è consentito all'amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti.”*

Questo comma tratta della conferenza decisoria interna, riguardante un singolo procedimento; questa è indetta obbligatoriamente cioè è sempre indetta nei casi previsti dal primo periodo ossia per il mancato ottenimento di intese ecc. nel termine di 30 giorni, mentre risulta facoltativa nei casi del secondo periodo ossia in caso di dissenso o nel caso in cui l'amministrazione procedente pur potendo proseguire in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti, ritiene più opportuno procedere mediante l'indizione della conferenza. L'iniziativa di indizione spetta quindi alla P.A. competente per

l'adozione del provvedimento finale.

Al comma 4: *“Quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale.”*

In questo caso si tratta di conferenza decisoria esterna, tramite cui è possibile acquisire atti esterni rispetto al singolo procedimento di cui necessita il privato interessato. Bisogna precisare che entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza del privato l'amministrazione può indire la conferenza ma tenendo conto delle situazioni giuridico soggettive dei controinteressati, i quali potrebbero essere pregiudicati dalla formazione del silenzio.

#### *3.1.1.3. Altre ipotesi di conferenza*

Al comma 5 dell'art 14: *“In caso di affidamento di concessione di lavori pubblici la conferenza di servizi è convocata dal concedente ovvero, con il consenso di quest'ultimo, dal concessionario entro quindici giorni fatto salvo quanto previsto dalle leggi regionali in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA). Quando la conferenza è convocata ad istanza del concessionario spetta in ogni caso al concedente il diritto di voto.”* Il comma 5 tratta del caso particolare di affidamento di concessione di lavori pubblici.

Nell'articolo 14-bis troviamo la conferenza di servizi preliminare che ha ad oggetto istanze o progetti preliminari, la quale può essere convocata *“per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivi, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso.”*(c.1). La conferenza si esprime entro 30 giorni dalla data della richiesta e i costi sono a carico del richiedente. Al comma 1-bis si prevede un caso obbligatorio di indizione: *“per le procedure di cui all'articolo 153 del decreto legislativo 12*



*aprile 2006, n. 163, la conferenza dei servizi è sempre indetta. La conferenza si esprime sulla base dello studio di fattibilità per le procedure che prevedono che lo stesso sia posto a base di gara ovvero sulla base del progetto preliminare per le procedure che prevedono che lo stesso sia posto a base di gara.”* Essa si esprime allo stato degli atti a sua disposizione e le indicazioni fornite possono essere modificate o integrate *“solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento”*. Il comma 2 specifica che per le procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico in cui la conferenza di servizi si esprime sul progetto preliminare, il fine è quello di *“indicare quali siano le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente”*. Tutte le amministrazioni devono pronunciarsi nel termine di 45 giorni, sempre che non vi siano elementi preclusivi alla realizzazione dell’opera.

Infine va ricordato anche l’articolo 14-*quinques* in cui si parla della conferenza di servizi in materia di finanza di progetto.

### *3.1.2. Il procedimento della conferenza di servizi*

L’articolo 14-*ter* fissa le regole relative all’organizzazione e al funzionamento della conferenza.

Il comma 1 stabilisce che la prima riunione della conferenza deve essere convocata entro 15 giorni lavorativi dalla sua indizione, ovvero, in casi di particolare complessità dell’istruttoria, entro 30 giorni, dando notizia della convocazione alle amministrazioni interessate almeno 5 giorni prima della relativa data, anche in via telematica o informatica (c. 2).

Alla conferenza sono convocati, ma non hanno diritto di voto, anche i soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza e possono partecipare, senza diritto di voto, i concessionari e i gestori di pubblici servizi (quando la scelta implichi loro adempimenti o abbia effetti sulla loro attività), nonché le Amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di

agevolazione (2-bis, 2-ter).

Le conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti e può svolgersi per via telematica (c.1) ma già nella prima riunione o in quella successiva alla trasmissione dell'istanza o progetto definitivo, le amministrazioni partecipanti devono determinare il termine per l'adozione della decisione conclusiva, rispettando la regola secondo cui i lavori non possono superare i novanta giorni (tranne nei casi in cui sia richiesta la via-valutazione di impatto ambientale, c.3, 4).

Ogni amministrazione partecipa alla conferenza con un *“unico rappresentante, legittimato dall'organo competente a esprimere in modo vincolante la volontà su tutte le decisioni di competenza della stessa”* in relazione allo specifico ordine del giorno; ciò presuppone che la convocazione indichi esattamente l'oggetto della determinazione (c.6). Solitamente il rappresentante si esprime durante la conferenza, tuttavia se ciò non avviene, ai sensi del comma 7 si considera comunque acquisito l'assenso dell'Amministrazione che non è stato espresso in seno alla conferenza; si sancisce cioè l'istituto del silenzio assenso nella conferenza di servizi (superamento della presenza non-collaborativa). Questo vale anche per le amministrazioni preposte alla tutela della salute, pubblica incolumità, tutela paesaggistico-territoriale e ambientale con l'unica eccezione dei provvedimenti di valutazione ambientale e di autorizzazione ambientale integrata.

Il dissenso deve essere sempre motivato e manifestato nella conferenza, e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali che l'organo partecipante ritiene necessarie perché possa rilasciare il suo assenso. In caso di dissenso espresso e motivato proveniente da un amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, della salute, la competenza viene trasferita all'organo politico in funzione arbitrale fra amministrazioni in contrasto tra loro. Al Consiglio dei ministri se il dissenso è tra amministrazioni dello Stato, alla Conferenza Stato-Regioni se il dissenso è tra Stato e Regione/i, alla

Conferenza Unificata se tra Regione ed ente/i locale/i. L'organo investito decide entro trenta giorni (art. 14-*quater*).

### 3.1.3. *Il provvedimento finale*

Conclusi i lavori della conferenza, e in ogni caso dopo che sono scaduti i termini per la loro ultimazione, l'Amministrazione procedente adotta la “*determinazione motivata di conclusione del procedimento*” che deve essere assunta dopo aver valutato “*le specifiche risultanze delle conferenze*” e “*tenendo conto delle posizioni espresse in quella sede*” (comma 6-*bis* art. 14-*ter*): si tiene conto quindi delle posizioni che le diverse amministrazioni coinvolte assumono in sede di conferenza con riferimento al potere che ciascuna di esse avrebbe di determinare l'esito, positivo o negativo, del procedimento, in base alle singole leggi di settore di cui si tratta.<sup>3</sup> La determinazione finale rappresenta il momento terminale della conferenza ed il suo provvedimento conclusivo, esso è immediatamente lesivo ed è suscettibile di immediata impugnazione.

## **3.2. Deleghe previste all'articolo 2 L. 124/2015**

Con la legge del 7 agosto 2015, n. 124 è stato preso in considerazione anche l'istituto della conferenza di servizi, materia stratificata e non ancora totalmente “*asestata*”, che ha subito mutamenti importanti dal 1990 ad oggi.

La legge interviene sulla materia con l'articolo 2, il quale delega il governo ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della stessa, un decreto legislativo per il riordino della disciplina, sulla base di principi e criteri direttivi che porteranno a ridefinire, chiarire o semplificare certi aspetti di essa; contiene inoltre una delega (da esercitarsi nei dodici mesi successivi al decreto legislativo delegato) per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive in modo da rendere effettivamente efficace questo strumento di semplificazione.

---

<sup>3</sup> F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike Giuridica, 2014, p. 1303.

### 3.2.1. *Varie modifiche*

L'articolo 2 è stato modificato più volte durante l'iter legislativo della 124/15 ed è importante analizzare le varie modifiche per capire quali sono i problemi legati all'istituto ma soprattutto analizzare il testo in vigore per capire gli effettivi cambiamenti.

I principi e criteri della delega sono posti dal comma 1:

- Alla lettera **a)** si parla della *ridefinizione e riduzione dei casi in cui la convocazione della conferenza di servizi è obbligatoria, anche in base alla complessità del procedimento*. Attualmente i casi sono 3: all'articolo 14, comma 2 e all'art 14-bis, comma 1-bis e 2. E' un criterio restrittivo che intende concedere alla P.A. maggiore potere discrezionale e con cui si intende velocizzare i tempi di conclusione di un procedimento<sup>4</sup> poiché la scelta dell'utilizzo della conferenza andrà fatta in base alla sua complessità;
- Alla lettera **b)** *ridefinizione dei tipi di conferenza, anche al fine di introdurre modelli di istruttoria pubblica per garantire la partecipazione degli interessati al procedimento*; si vogliono modificare le tipologie di conferenza perché spesso non è immediato capire quale tipo di conferenza di conferenza sia necessaria o quale sia possibile visto che ve ne sono diverse configurazioni (istruttoria, decisoria, preliminare, interna o esterna, in materia di finanza di progetto, etc..) anche inserendo modelli di istruttoria pubblica dato che le più recenti revisioni della 241/90 hanno previsto l'intervento in conferenza soltanto di alcuni soggetti interessati come concessionari, gestori di pubblici servizi ma non di altre categorie quali i portatori di interessi collettivi o diffusi o di interessi

---

<sup>4</sup> Funzione pubblica, *La riforma della pubblica amministrazione, da uno stato pesante a uno stato semplice* in <[www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)>.

oppositivi alla realizzazione del progetto, il cui contributo può avere una certa rilevanza.<sup>5</sup> Il Senato al primo periodo (sopra) ha voluto aggiungere la limitazione della partecipazione alle “*ipotesi di adozione di provvedimenti di interesse generale, in alternativa a quanto previsto dall’articolo 10 della legge 241/90, e nel rispetto dei principi di economicità, proporzionalità e speditezza dell’azione amministrativa*”, per far in modo che la partecipazione di questi soggetti sia utile e non porti soltanto all’allungamento dei termini di conclusione del procedimento oltre al fatto che questi hanno già dei diritti come intervenuti previsti dall’articolo 10.<sup>6</sup> La camera infine ha specificato che la partecipazione può essere anche *telematica*;

- La lettera *c)* *riduzione dei termini per la convocazione, per l’acquisizione degli atti di assenso previsti, per l’adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento* è stata approvata dal Senato e non è più stata modificata, è subito parso chiaro che le tempistiche debbano essere ridotte;
- La lettera *d)* *certezza dei tempi della conferenza, ovvero necessità che qualsiasi tipo di conferenza abbia una durata certa, anche con l’imposizione a tutti i partecipanti di un onere di chiarezza e inequivocità delle conclusioni espresse* è stata aggiunta dal Senato alla prima lettura. Per il momento infatti, anche se il maggior termine possibile di conclusione dei lavori è di 90 giorni, come stabilito dall’articolo 14-ter comma 3 L. 241/90 ed i termini vengono decisi già alla prima riunione o alla successiva alla trasmissione dell’istanza o progetto preliminare, questi nella maggior parte dei casi non vengono rispettati a causa di problemi quali ritardi

---

<sup>5</sup> Servizio studi, *Dossier n. 162 e Nota breve n. 56* in <www.senato.it>.

<sup>6</sup> Servizio studi, *Schede di lettura n. 303/1*, <www.camera.it>.

nell'acquisizione di assensi o atti esterni, problemi legati alla VIA etc.;

- Anche la lettera *e*) è stata aggiunta del Senato. Tratta della *disciplina della partecipazione alla conferenza di servizi finalizzata a : 1) garantire forme di coordinamento o di rappresentanza unitaria delle amministrazioni interessate; 2) prevedere la partecipazione alla conferenza di un unico rappresentante delle amministrazioni statali, designato, per gli uffici periferici, dal dirigente dell'Ufficio territoriale dello Stato di cui all'articolo 8, comma 1, lettera e.* Diversamente dalla 241/90 si specifica semplicemente quale sarà l'organo competente a scegliere il rappresentante per ciascuna amministrazione evitando vizi di legittimità;
- *f) disciplina del calcolo delle presenze e delle maggioranze volta ad assicurare la celerità dei lavori della conferenza.*
- *l) ridefinizione (sostituito da revisione) dei meccanismi decisionali, con la previsione del principio di maggioranza in sede di conferenza per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento nei casi di conferenze decisorie; dal Senato è stato poi sostituito il principio della maggioranza con il criterio della "prevalenza delle posizioni espresse" seguendo la logica del comma 6-bis dell'art. 14-ter L. 241/90. E' considerato come principio di maggioranza temperato, cioè non meramente numerico e quantitativo ma basato sulla prevalenza riferita alla rilevanza qualitativa delle attribuzioni di ciascuna amministrazione.<sup>7</sup> Il secondo periodo: "precisazione dei poteri dell'amministrazione procedente, in particolare nei casi di mancata espressione degli atti di assenso ovvero di dissenso da parte delle amministrazioni*

---

<sup>7</sup> Servizio studi, *Nota breve n. 56*, <[www.senato.it](http://www.senato.it)>.

*competenti*” invece è connesso alla lettera g) per quanto riguarda la mancata espressione dell’assenso e va letto tenendo conto dell’art. 14-*quater* per ciò che concerne il dissenso;

- La lettera **g)** prevede che si consideri comunque acquisito l’assenso delle amministrazioni, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e dell’ambiente che, entro il termine dei lavori della conferenza, non si siano espresse nelle forme di legge. E’ stato sempre aggiunto alla prima lettura. Questo criterio ribadisce l’utilizzo dell’istituto del silenzio-assenso per la conferenza di servizi ma sembra anche che lo stesso valga per i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA. Esso inoltre non fa espresso riferimento alle amministrazioni preposte alla tutela della pubblica incolumità e perciò si presume che sia valido anche per quest’ultime<sup>8</sup>;
- Lettera **h)** *semplificazione dei lavori della conferenza di servizi, anche attraverso, la previsione dell’obbligo di convocazione e di svolgimento della stessa con strumenti informatici e la possibilità per l’amministrazione procedente, di acquisire ed esaminare gli interessi coinvolti in modalità telematica asincrona.* Criterio subito accettato dal Senato. Si riprende il comma 5-*bis* dell’art. 14. Asincrona significa che le espressioni di volontà non avvengono in simultanea ma in tempi diversi;
- Lettera **i)** segue la lettera h) prevedendo che soltanto per i procedimenti complessi sarà obbligatoria la convocazione delle riunioni in presenza (secondo il principio di proporzionalità);
- **m)** *possibilità per le amministrazioni di assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi degli art. 21-*quinques* e 21-*nonies* della*

---

<sup>8</sup> Servizio studi, *Schede di lettura n. 303/1*, <[www.camera.it](http://www.camera.it)>.

*legge del 7 agosto 1990, n.241, e successive modificazioni, purché abbiano partecipato alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini.* Prevede la possibilità per le amministrazioni di procedere, in via di autotutela, alla revoca o all'annullamento d'ufficio degli atti adottati. La possibilità di agire in via di autotutela viene limitata alle amministrazioni che abbiano partecipato alla conferenza dei servizi o si siano espresse nei termini per diminuire così forme di assenteismo. L'art. 21-*nonies* in particolare tratta dell'annullamento d'ufficio. E' un criterio introdotto dal Senato, emendato poi dalla Camera che ha voluto prevedere la possibilità di *chiedere all'amministrazione procedente di assumere*, dando cioè meno potere alle singole amministrazioni e più alla procedente;

- *n) definizione, nel rispetto dei principi di ragionevolezza, economicità e leale collaborazione di meccanismi per la composizione di interessi pubblici nei casi in cui la legge preveda la partecipazione al procedimento delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità.* La disciplina attuale prevede norme speciali per questo tipo di amministrazioni soltanto riguardo al dissenso espresso, detto anche qualificato, di cui si parla all'articolo 14-*quater* L. 241/90. Si tratta di un meccanismo aggravato poiché avviene al di fuori della conferenza di servizi in cui non è sempre chiaro quale sia l'autorità superiore che debba occuparsene e i termini di conclusione dei lavori visto che le trattative sono spesso molto articolate. Il Senato ha introdotto alla prima lettura infatti, quale criterio di delega, anche la definizione di *termini per la valutazione tecnica e per la necessaria composizione degli interessi pubblici, al fine di pervenire in ogni caso alla conclusione del procedimento entro i termini previsti.* Questo per avere ancora dei tempi certi come previsto dalla lettera *d*). Infine la



camera ha inserito anche il periodo :*”previsione per le amministrazioni citate della possibilità di attivare procedure di riesame”*;

- Con le lettere *o*) e *p*) entrambe subito approvate, si stabilisce che il decreto andrà a coordinare le disposizioni generali in materia di conferenza di servizi dalla legge 241 del 1990 ( articolo 14, 14-*bis*, 14-*ter*, 14-*quater*, 14-*quinques*) con la normativa di settore che preveda lo svolgimento della conferenza, la quale talora si rifà alla 241 (appalti, beni culturali, edilizia etc..) e talora si rifà a disposizioni proprie come per certe procedure ambientali. Il decreto coordinerà le disposizioni generali anche con l’articolo 17-*bis* della l. 241 introdotto dalla legge in esame;
- L’ultima lettera del comma 1, inserita dal Senato, *q*) pone come criterio la *definizione di limiti e termini tassativi per le richieste di integrazioni documentali o chiarimenti prevedendo che oltre il termine tali richieste non possano essere evase, né possano in alcun modo essere prese in considerazione al fine della definizione del provvedimento finale*. Ancora si ribadisce l’importanza del rispetto dei tempi previsti.

Il comma 2 disciplina la procedura per l’adozione del decreto legislativo prevedendo varie fasi, mentre al comma 3 vi è la delega per un decreto successivo riguardante disposizioni integrative e correttive, da adottare comunque nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e della medesima procedura.



## CAPITOLO 4

### SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ

#### 4.1. Dalla Dia alla SCIA

La Scia o Segnalazione certificata di inizio attività, è il nuovo istituto, introdotto dalla legge n. 122 del 2010, che ha sostituito, sia nella terminologia che nei contenuti, la d.i.a. o Dichiarazione di inizio attività (all'entrata in vigore della 241 era chiamata Denuncia di inizio attività), modificando quindi tutto l'articolo 19 della legge sul procedimento amministrativo (241/1990), nel quale la disciplina di quest'ultima era contenuta. L'articolo 49, comma 4-ter, della legge 122 ha proprio stabilito che le espressioni "Scia" e "Segnalazione.." sostituissero, quelle di "Dia" e "Dichiarazione.." ovunque ricorressero, anche come parte di un'espressione più ampia; e che la disciplina contenuta nel nuovo articolo 19 surrogasse direttamente quella della dichiarazione presente in qualsiasi normativa statale e regionale, trovando di conseguenza attuazione anche nell'edilizia; questo per agevolare la formazione di una prassi amministrativa uniforme sull'intero territorio nazionale.<sup>1</sup>

##### *4.1.1. L'articolo 19 prima degli emendamenti della legge 124/15*

Come già detto, la disciplina della scia è contenuta nell'art. 19 della L. 241/1990 che, per alcune parti è tutt'ora vigente così come modificato da varie leggi del 2011, 2012 e 2014, mentre per altre (in particolare i commi 3, 4) la nuova legge sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione ha apportato ulteriori modifiche e sostituzioni. Questo istituto, creato per liberalizzare

---

<sup>1</sup> P. Diglio, *Dalla dia alla Scia: la segnalazione certificata di inizio attività*, <[www.altalex.com](http://www.altalex.com)>.

l'iniziativa economica privata, ha dall'origine (dalla dia) creato gravi problemi riguardanti sia la sua natura giuridica, sia i poteri residuali dell'amministrazione stessa in caso di utilizzo inappropriato dello strumento ed infine anche riguardanti la tutela del privato controinteressato; per questi motivi l'articolo è stato modificato così di frequente.

Ai sensi del vigente comma 1, art. 19: *“Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato..”*; è uno strumento quindi, che permette al privato interessato di sostituirsi, in un certo senso, all'amministrazione, dato che non ha più bisogno di quest'ultima per ottenere questo insieme di “permessi” ma segnala semplicemente l'inizio della sua attività e, grazie a questo, come sancisce il comma 2, può iniziarla, dalla data di presentazione (effettiva consegna con debita ricevuta) della stessa all'amministrazione competente (prima la dia poteva essere di due tipi, ad effetto differito o immediato, il privato doveva presentare la comunicazione di avvio dell'attività e se un soggetto voleva avviare una delle attività non ricomprese della “Direttiva Servizi” doveva attendere trenta giorni)<sup>2</sup>. Ovviamente per non tutte le attività è permesso far questo difatti vi sono importanti eccezioni. Si tratta dei casi in cui *“sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le*

---

<sup>2</sup> P. Diglio, op.cit.

*reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria*”(non è invece contemplata la salute); per i quali serve un atto di consenso espresso da parte della pubblica amministrazione.

Per dimostrare che la segnalazione è attendibile (dando molte responsabilità al privato), il periodo seguente aggiunge che essa (la modulistica unificata è stata definita con accordo del 12 giugno 2014 dalla Conferenza Unificata) deve essere corredata *“dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell’atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445”* (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e, se espressamente previsto dalla normativa vigente, *“dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell’Agenzia delle imprese di cui all’ articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo”*. A quest’ultime devono infine essere aggiunti *“gli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell’amministrazione”*. Il legislatore non ha accidentalmente utilizzato i termini “asseverazioni di tecnici abilitati” e gli “elaborati tecnici”; egli intendeva riferirsi alla “dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato” e agli “opportuni elaborati progettuali” che l’articolo 23 del Testo Unico sull’edilizia richiedeva a supporto della dia e che ora richiede proprio per la Scia. Ha effettuato un richiamo implicito all’edilizia supportando le previsioni dell’articolo 49 L. 122/2010 che hanno voluto soddisfare l’esigenza di coordinamento con l’ampia normativa regionale relativa alla d.i.a..

Il comma 1 continua prevedendo, nei casi in cui la normativa vigente necessita dell’acquisizione *“di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l’esecuzione di verifiche preventive”*, che essi siano comunque sostituiti *“dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente*

*comma*” rimanendo in capo ai soggetti pubblici competenti la potestà di eseguire verifiche successive, senza comunque individuarne le condizioni, i limiti temporali e gli effetti.

La segnalazione, corredata di tutti i vari documenti necessari, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad esclusione dei casi in cui sia previsto l'utilizzo di modalità telematiche dato che in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

Il privato può iniziare la sua attività subito dopo aver presentato la dichiarazione all'amministrazione competente, in capo alla quale nasce il potere/dovere di accertare l'effettiva sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti dal comma 1, entro i successivi sessanta giorni. Se la verifica ha esito positivo il privato liberamente continua l'attività, in caso contrario, l'amministrazione deve, entro i termini già indicati (60 gg.), *“adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa”*(parte non modificata dal nuovo comma 3) *salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine all'uopo indicato, in ogni caso non inferiore a trenta giorni*”(ex. comma 3). Questo termine per l'esercizio del controllo costituisce un termine molto breve, soprattutto dove si renda necessaria l'acquisizione di contributi istruttori, anche se non molto complessi (ispezioni ad esempio) però la disposizione non lascia spazio per una interpretazione che legghi il termine al mero avvio della verifica, consentendo la conclusione del relativo procedimento in un successivo momento.

Il secondo periodo del comma 3 confermava tramite l'espressione *“è fatto comunque salvo”*, il potere dell'amministrazione competente *“di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies”* creando molti interrogativi e ipotesi sulla natura della scia (considerata atto di diritto privato, chiamato a “sostituire” un provvedimento amministrativo di autorizzazione) e sull'istituto di autotutela dell'amministrazione (da esercitare su

provvedimenti amministrativi preesistenti). Una tesi di rilievo è quella che ha cercato di bilanciare gli interessi coinvolti, pubblici e privati, considerando questo tipo di potere come autotutela in generis (non implica un'attività di secondo grado) cioè chiarendo che, anche dopo la scadenza del termine per l'esercizio del potere inibitorio, l'amministrazione conserva un potere residuale di intervento condizionato però ai criteri dell'annullamento (entro un certo lasso di tempo e se sussiste un interesse pubblico attuale e concreto, diverso da quello volto al mero ripristino della legalità violata) o della revoca. La tesi però non è però conciliabile con la disciplina autonoma del potere sanzionatorio dettata dall'articolo 21, né con l'interpretazione letterale della norma stessa, infatti la nuova legge 124 ha eliminato questo periodo.

Altre disposizioni sanzionatorie che si sovrapponevano all'articolo 21, erano l'ultimo periodo del comma 3, il comma 4 e il comma 6.

Alla fine del comma 3, il legislatore affermava (come già accennato) che *“in caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà falsi o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre del 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo”* introducendo un nuovo sistema di vigilanza che non tiene conto delle false asseverazioni e attestazioni di conformità, che non tiene conto di altri termini (in ogni tempo) e che richiama l'applicazione di ulteriori sanzioni.

Il successivo comma 4, prevedeva invece un'altra possibilità di intervento decorsi i sessanta giorni per le verifiche e per le attività inibitorie e repressive; solo nei casi di pericolo di un danno ambientale ecc. cioè per tutelare i cosiddetti interessi sensibili, e soltanto accertando che essi non si sarebbero potuti tutelare conformando unicamente l'attività dei privati alla normativa vigente. L'ambito di applicazione di questo comma non era molto chiaro ed è per questo che è stato sostituito.

Il comma 6 crea tuttora, visto che non è stato abrogato né modificato, un

autonomo regime sanzionatorio per le false dichiarazioni/attestazioni, che corredano la segnalazione certificata di inizio attività disponendo che *“ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, dichiara o attesta falsamente l’esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni”*. La clausola di riserva iniziale richiama il principio di sussidiarietà, elaborato per risolvere il concorso appartenente di norme penali, però il comma nel suo complesso dava origine comunque a problemi di coordinamento con l’articolo 21 L. 241/90.<sup>3</sup>

Il comma 4-*bis* e 6-*bis* sono stati aggiunti rispettivamente nel 2010 e nel 2011 per escludere alcune materie dall’applicazione delle disposizioni dell’articolo e per specificarne altre. In particolare il comma 4-*bis* esclude l’applicazione dell’articolo 19 *“alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58”*; mentre il comma 6-*bis* specifica che in materia edilizia, per la scia *“il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni”* ma vengono applicate comunque le disposizioni del comma 4 e del comma 6 e restano ferme anche *“le disposizioni relative alla vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e dalle leggi regionali”*.

L’ultimo comma, il 6-*ter* aggiunto nel 2011, ha risolto, almeno in parte, la discussione riguardante la natura della Scia e la tutela del terzo pregiudicato dall’attività oggetto della segnalazione. Il terzo infatti prima della disposizione, poteva contestare davanti al giudice la segnalazione del privato conferendole una rilevanza pubblica oppure censurando il mancato esercizio dei poteri che la legge

---

<sup>3</sup> P. Diglio, op.cit.



conferisce all'ente. Con questa previsione si eliminava il carattere privatistico della segnalazione stessa. Il comma 6 ha così giustamente risolto la questione affermando che *“la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili”* ed il terzo interessato può solo *“sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104”*(si intende il ricorso avverso il silenzio).<sup>4</sup>

#### **4.2. Articolo 5 e 6 Legge n. 124 del 2015**

La nuova legge sulla P.A. ha, tramite certi articoli, modificato concretamente alcune norme della l. 241, ma ha anche conferito deleghe al governo per emanare decreti legislativi che riordinassero certe materie o chiarire certi aspetti di altre. Nel caso della segnalazione certificata di inizio attività, l'articolo 5 ha conferito deleghe, mentre l'articolo 6 ha proprio sostituito alcune disposizioni dell'articolo 19, che oggi risultano efficaci.

##### *4.2.1. Articolo 5*

L'articolo 5 *“Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva”* come si può dedurre dal titolo, delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto delle materie sopra nominate. Dal termine precisa individuazione si desume che i procedimenti dovranno essere indicati singolarmente.

All'inizio erano comprese soltanto la segnalazione e il silenzio riconducibili agli articoli 19 e 20 della legge 241/90 perché considerate le materie più complesse e delicate ma poi con una modifica introdotta dal Senato l'oggetto della

---

<sup>4</sup> E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 499.

delega è stato esteso ai procedimenti per i quali *“è necessaria l’autorizzazione espressa”* e per i quali *“è sufficiente una comunicazione preventiva”*.

I procedimenti vanno individuati sulla base di: principi e criteri direttivi desumibili dagli stessi articoli (anche se non è chiaro quali siano); principi del diritto dell’Unione Europea relativi all’accesso alle attività di servizi (da ricordare il capo III del titolo IV del TFUE e la Direttiva Servizi chiamata Direttiva Bolkestein secondo la quale la semplificazione amministrativa è uno dei principali mezzi per liberalizzare le attività di servizi); e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Sempre al comma 1 si è aggiunta successivamente, la previsione dell’introduzione di una *“disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa”* in cui sembrano rientrare le attività soggette a SCIA, a silenzio assenso o a mera comunicazione preventiva, comprendendo anche la *“definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica, nonché degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti”* (sembra così voler chiarire tutti gli aspetti incerti della scia).

Con l’ultimo periodo il Governo invece andrà a modificare la disciplina dei procedimenti ad istanza di parte dato che il decreto andrà a prevedere l’obbligo da parte dell’amministrazione di *“comunicare ai soggetti interessati, all’atto della presentazione di un’istanza”* per il conseguimento degli atti o su altre questioni, i termini entro i quali essa è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il suo silenzio equivale all’accoglimento della domanda.

Il comma 2 invece disciplina la procedura per l’adozione dei decreti legislativi prevedendo varie fasi; partendo dalla proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e poi conseguendo concerti e pareri. Il comma 3 infine dà la possibilità al Governo di adottare entro un anno dal decreto, altri decreti contenenti disposizioni integrative e correttive.

#### 4.2.2. Articolo 6

Sull'articolo 6 (in vigore), anche se già analizzato dettagliatamente (v. *infra*), appare opportuno fare delle ulteriori riflessioni e un piccolo riassunto sui miglioramenti apportati alla disciplina della Scia.

Il Parlamento ha cercato, tramite questo articolo, di coordinare tutte le norme riguardanti la materia, eliminando le contraddizioni tra i vari articoli, risolvendo i problemi concernenti l'autotutela, le sanzioni, la tutela degli operatori economici in buona fede e dei terzi controinteressati.

L'articolo ha subito eliminato la disposizione relativa al potere di esercizio dell'autotutela, inserita nel vecchio comma 3 articolo 19 L. 241/90, togliendo ogni dubbio sulla qualifica giuridica della Scia, che così rimane solo un atto privato non direttamente impugnabile come dice il comma 6-*ter* dello stesso articolo. Ha previsto poi che l'amministrazione inviti il privato a provvedere, nel caso in cui egli abbia iniziato l'attività senza i requisiti richiesti, con atto motivato e prescrivendo le misure necessarie, non lasciandolo più in balia delle norme ma aiutandolo dando delle indicazioni da seguire entro un certo termine, che risulta sufficiente essendo uguale o superiore a trenta giorni. Nel frattempo l'attività viene sospesa per intimare lo stesso soggetto a seguire le prescrizioni ma anche per tutelare il terzo; inoltre se allo scadere dei termini non è stato fatto ciò che è stato richiesto, l'attività viene vietata.

Il nuovo comma 4, non esige più la sussistenza di uno dei vari interessi sensibili (tutela dell'ambiente, paesaggio) come presupposto per l'esercizio dell'azione amministrativa oltre i termini del comma 3 (60 giorni) o 6-bis (30 giorni) dato che tale ambito di applicazione non era ben delimitato ma generalizza o meglio specifica che l'amministrazione può adottare i provvedimenti solo in presenza delle condizioni previste dall'annullamento d'ufficio cioè in presenza di un interesse pubblico attuale e concreto ma tenendo conto degli interessi dei soggetti destinatari e dei controinteressati, in linea con la volontà di tutelare il terzo.

Abrogando infine il comma 2 dell'articolo 21 e togliendo l'ultimo periodo

del comma 3 riguardante le dichiarazioni false o mendaci, il Parlamento ha reso la normativa in materia di sanzioni finalmente coerente.<sup>5</sup> Prima, i soggetti privati che iniziavano un'attività tramite segnalazione erano esposti alle sanzioni del comma 1 dell'articolo 21 per cui non potevano conformare l'attività successivamente ed erano puniti ai sensi dell'art. 483 del codice penale; alle sanzioni del comma 2 dello stesso articolo se la segnalazione mancava dei requisiti richiesti e se l'attività era in contrasto con la normativa vigente; all'ultimo periodo del comma 3 per il quale l'amministrazione poteva senza limiti esercitare poteri repressivi e inibitori; ed anche al comma 6 dell'articolo 19, puniti così con la reclusione da 1 a 3 anni. Gli articoli letteralmente si sovrapponevano: sia il comma 3 che l'articolo 21, co. 1 parlavano delle dichiarazioni e attestazioni false o mendaci, nel primo con riguardo alle dichiarazioni sostitutive di certificazione e atti di notorietà, nel secondo con dubbio riferimento ai presupposti e requisiti; nel primo caso non prevedendo limiti di tempo (in ogni tempo) e nel secondo non specificandolo. Il comma 2 art. 21 inoltre richiamando espressamente gli articoli 19 e 20 poneva la questione dell'applicabilità del limite temporale dei 60 giorni allo stesso articolo.

Si è così deciso di sostituire il comma 3 ed eliminare la previsione del comma 2 art. 21, prevedendo, per temperarne l'abrogazione, al nuovo comma che in caso di mancanza dei requisiti, superato il termine per adottare le misure per ottenerli, l'attività s'intende vietata. La discussione riguardante le dichiarazioni sostitutive di certificazione e l'atto di notorietà false o mendaci è stata risolta invece inserendo il comma 2-*bis* all'articolo 21-*nonies* che prevede la possibilità di annullare tali titoli conseguiti sulla base di queste informazioni false specificando che quest'ultime debbano essere condotte costituenti reato accertate con sentenza passata in giudicato e anche dopo i termini. Per le dichiarazioni o

---

<sup>5</sup> M. A. Sandulli, *Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di S.c.i.a., silenzio assenso e autotutela*, <[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)>.

attestazioni false sui requisiti e presupposti è rimasto il comma 1 art. 21 ( no sanatorie, applicazione art. 483 codice penale) da coordinare col comma 6 (reclusione da 1 a 3 anni); anche se non si è ancora chiarita l'espressione ripetuta in entrambe *“ove il fatto non costituisca più grave reato”*. Per quanto riguarda la definizione dei termini per le sanzioni, si ritorna sempre al comma 2-bis art. 21- nonies secondo il quale per esse non va applicato il nuovo termine di 18 mesi: *“fatto salva l'applicazione delle sanzioni penali..”*.



## CONCLUSIONI

In conclusione, con la legge 124 del 2015 il Parlamento ha affrontato i problemi relativi a questi quattro istituti creati e utilizzati nell'ambito del procedimento amministrativo apparentemente nel modo giusto, ma sarà l'applicazione pratica degli stessi (così come sono stati rinnovati) e l'emanazione dei successivi decreti e la loro esecuzione a stabilire se le novità introdotte sono state adeguate, efficaci ed utili allo scopo di semplificare l'attività amministrativa; per ora infatti gli esperti del settore non hanno lasciato molti commenti, se non in merito all'articolo 17-*bis*.

In particolare nell'ambito del silenzio assenso, con l'introduzione di questo nuovo tipo di silenzio, tra amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi, il legislatore aveva come obiettivo (che probabilmente sarà raggiunto) quello di ridurre o eliminare i ritardi sul conseguimento degli atti di loro competenza, d'altra parte però estendendo questo strumento anche agli atti delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi "sensibili" ha eliminato anche quella garanzia di una espressa valutazione tecnica necessaria anche alla responsabilizzazione degli uffici stessi.

Nell'articolo di delega relativo alla conferenza di servizi, il Parlamento si è concentrato giustamente sulla certezza e sulla celerità dei tempi della stessa (anche riproponendo le modalità di svolgimento della procedura per via telematica), sulla necessità di far partecipare tutti i soggetti interessati, sulla specificazione degli organi competenti a indirirla e sulla precisazione dei poteri di quest'ultimi; ma saranno i decreti a dover poi ridisciplinare tutta la materia seguendo le indicazioni date e non sarà un compito facile dato che essa dovrà coordinarsi sia con gli altri articoli inerenti alla materia, sia con la nuova disciplina del silenzio.

I due strumenti, infatti, hanno dei punti di contatto: per il silenzio al nuovo articolo 17-*bis* si fa riferimento ai termini previsti dai provvedimenti dell'articolo 2 L. 241/90, cioè desunti anche dalle disposizioni sulla conferenza di servizi (art.

14 comma 2), nella fissazione dei termini per la comunicazione di assensi, concerti o nulla osta da parte delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale etc.; rimane poi nel silenzio, all'articolo 20, la possibilità di indire una conferenza entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza da parte del privato.

L'istituto della conferenza risulta poi collegato anche all'autotutela, prevedendo la possibilità, per le amministrazioni coinvolte, di chiedere all'amministrazione precedente di assumere determinazioni a questo scopo e perciò il legislatore dovrà tener conto esattamente delle modifiche apportate all'articolo 21-*nonies* dal nuovo articolo 6 della legge in esame.

A riguardo, l'articolo 6 con le modifiche sull'annullamento, ha fissato finalmente un termine massimo di diciotto mesi, valido per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, chiarendo quel "termine ragionevole" che prima andava stabilito con criteri molto discrezionali, forse non oggettivi e facendolo valere anche per la sospensione. Questo termine vale anche per i casi in cui il provvedimento si sia formato tramite silenzio assenso visto che lo stesso articolo 20 rinvia all'articolo 21-*nonies*.

L'articolo 6, titolato Autotutela amministrativa, oltre alla questione diretta dei termini per annullamento e sospensione, è andato principalmente a modificare parte dell'articolo 19 L. 241/90 eliminando la possibilità di annullare o revocare l'atto di segnalazione che così era ingiustamente equiparato ad un atto pubblico, temperata dalla possibilità di agire in altri modi e sostituendo anche il limite di agire decorsi i termini solo in caso di pericolo per danni ambientali etc. con il potere di agire in presenza delle condizioni del 21-*nonies*; correlandosi dunque con la disciplina della segnalazione certificata di inizio attività. Quest'ultima verrà però in parte modificata anche dal decreto delegato previsto dall'articolo 5 L. 124/15 che il governo dovrà adottare nei prossimi mesi, nel quale si specificherà quali procedimenti saranno oggetto di segnalazione. L'amministrazione dunque, dovrà applicare le nuove disposizioni dell'articolo 6 tenendo conto delle disposizioni del decreto.



L'articolo 5 della legge delega il Governo ad adottare anche un decreto che andrà a individuare i procedimenti generalmente oggetto di silenzio assenso e di conseguenza, si verrà a modificare l'articolo 20 L.241/90 e potrà incidere forse, anche sul nuovo articolo 17-bis.

L'articolo 6 infine ha risolto anche la questione delle disposizioni contraddittorie sulle sanzioni all'articolo 21 L. 241 abrogandone il comma 2 e tutelando quindi maggiormente il privato, ma temperando anche questa decisione non applicando il limite temporale se l'autotutela consegue a fatti conseguenti reato con sentenza passata in giudicato.

Tutte queste materie, pur apparentemente lontane, risultano così tutte correlate tra loro e sarà quindi interessante scoprire se tramite i decreti si riuscirà davvero a coordinarle nel modo più chiaro possibile.

Sarà importante scoprire anche quali saranno le conseguenze della riduzione dei termini all'articolo 2 L. 241/90, in misura non superiore al 50% per i procedimenti amministrativi che verrà prevista dal regolamento come stabilito all'articolo 4 e infine anche se e in che modo verrà modificata la legge 241/90 in merito all'accesso e alla trasparenza, dato che l'articolo 7 del capo primo delega il governo ad adottare uno o più decreti contenenti disposizioni integrative e correttive del decreto n. 33 del 2013 rispettando determinati principi e criteri, tra i quali troviamo la ridefinizione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure di trasparenza (da ricordare che la trasparenza è uno dei principi generali dell'attività amministrativa ed è nominato all'articolo 1 L. 241) e il riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati (nella 241 il diritto di accesso occupa tutto il capo V).



## BIBLIOGRAFIA

- Apponi, Carlo, *Legge 7 agosto 1990, n. 241* in [www.archivio.digitpa.gov.it](http://www.archivio.digitpa.gov.it)
- Bartoloni, Marzio, *Conferenze dei servizi, durate certe e riunioni online*, 5 agosto 2015, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)
- Caringella, Francesco, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike Giuridica, 2014
- Casetta, Elio, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2014
- Corso, Guido, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2013
- Corte dei Conti, *Audizione della Corte dei conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche* in [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it)
- D.Col., *PA: Riforma al traguardo, primi decreti a settembre*, 1 agosto 2015, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)
- Dell'Acqua, Ciro, *La conferenza di servizi- Le connesse principali problematiche* in [www.sirsi.mit.gov.it](http://www.sirsi.mit.gov.it)
- Diglio, Paolo, *Dalla dia alla Scia: la segnalazione certificata di inizio attività* in [www.altalex.com](http://www.altalex.com)
- Diviccaro, Raffaella, *Il principio del legittimo affidamento* in [www.studiocataldi.it](http://www.studiocataldi.it)
- Erbani, Francesco, *Paesaggio a rischio, Boccia la norma sul silenzio-assenso*, 15 agosto 2015, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)
- Funzione pubblica, *La riforma della pubblica amministrazione, da uno stato pesante a uno stato semplice* in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)
- Grignetti, Francesco, *Ecco cosa cambia per i cittadini*, 5 agosto 2015, in [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it)
- L. Ci., *Dirigenti e procedure, lo Stato alla sfida dell'efficienza*, 5 agosto 2015, in [www.ilmessaggero.it](http://www.ilmessaggero.it)

Luches, Fabrizio, *Legge Pa/2. Silenzio-assenso anche per le Soprintendenze, ma solo negli atti tra pubbliche amministrazioni*, 11 agosto 2015, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)

Rapicavoli, Carlo, *Legge 122/2010-Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)* in [www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com)

Redazione altalex, *Legge sul procedimento amministrativo* in [www.altalex.com](http://www.altalex.com)

Sandulli, Maria Alessandra, *Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di S.c.i.a., silenzio assenso e autotutela* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

Servizio del bilancio, *Nota di lettura n. 64* in [www.senato.it](http://www.senato.it)

Servizio studi, *Dossier n. 162* in [www.senato.it](http://www.senato.it)

Servizio studi, *Dossier n. 303/2* in [www.camera.it](http://www.camera.it)

Servizio studi, *Nota breve n. 56* in [www.senato.it](http://www.senato.it)

Servizio studi, *Schede di lettura n. 303/1* in [www.camera.it](http://www.camera.it)

Sgueo, Gianluca, *L'autotutela amministrativa* in [www.diritto.it](http://www.diritto.it)

Venturi, Claudio, *Legge n. 241 del 1990- Le successive modifiche e le problematiche connesse* in [www.tuttocamere.it](http://www.tuttocamere.it)

Zerman, Paola Maria, *L'autotutela amministrativa in generale* in [www.unimarconi.it](http://www.unimarconi.it)

## SITOGRAFIA

<[www.senato.it](http://www.senato.it)>

<[www.camera.it](http://www.camera.it)>

<[www.tuttocamere.it](http://www.tuttocamere.it)>

<[www.altalex.com](http://www.altalex.com)>

<[www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)>

<[www.segretarientilocali.it](http://www.segretarientilocali.it)>

<[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)>

<[www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com)>

<[www.archivio.digitpa.gov.it](http://www.archivio.digitpa.gov.it)>

<[www.diritto.it](http://www.diritto.it)>

<[www.sirsi.mit.gov.it](http://www.sirsi.mit.gov.it)>

<[www.studiocataldi.it](http://www.studiocataldi.it)>

<[www.unimarconi.it](http://www.unimarconi.it)>

<[www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)>

<[www.lastampa.it](http://www.lastampa.it)>

<[www.ilmessaggero.it](http://www.ilmessaggero.it)>

<[www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)>









