

**CIRCOLARE N. 30 DEL 30 OTTOBRE 2015**

**ATTIVITA' D'IMPRESA E CONCORRENZA**

## **Legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche: le misure di semplificazione amministrativa**

## ABSTRACT

La circolare analizza le disposizioni della legge n. 124/2015 sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (c.d. legge Madia) che mirano a semplificare i procedimenti amministrativi (articoli da 2 a 6) e ad accelerare l'operatività delle misure legislative (articolo 21).

La legge ha anzitutto modificato alcune previsioni della legge generale sul procedimento amministrativo n. 241/1990 con l'obiettivo di aumentare la certezza delle situazioni giuridiche creando un contesto più favorevole agli investimenti. Per la SCIA è stata eliminata la possibilità per le amministrazioni di esercitare il potere di revoca in autotutela; per tutti i procedimenti è stato specificato che il termine massimo per l'annullamento d'ufficio del provvedimento illegittimo è di diciotto mesi. È stato inoltre inserito nella legge n. 241/1990 un nuovo articolo 17-*bis* che introduce un regime di silenzio assenso per i procedimenti volti all'adozione di provvedimenti normativi o amministrativi per i quali sono previsti assensi, concerti o nulla osta da parte di altre amministrazioni o di gestori di beni e servizi pubblici. Nei casi di dissenso tra amministrazioni statali, è previsto un potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oltre alle disposizioni ad efficacia immediata, la legge n. 124/2015 prevede l'adozione da parte del Governo di decreti legislativi o regolamenti su vari profili dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Tra le disposizioni attinenti alla semplificazione dei procedimenti, hanno particolare rilievo l'articolo 2, che delega il Governo al riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi e l'articolo 4, che prevede l'adozione di un regolamento volto a consentire l'abbreviazione dei termini e l'intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri in procedimenti di particolare rilievo per l'economia e l'occupazione. La legge n. 124/2015 prevede anche un intervento di ricognizione dei procedimenti che sono oggetto, rispettivamente, di SCIA, silenzio assenso, autorizzazione espressa o comunicazione preventiva, con l'obiettivo di chiarire agli interessati il regime applicabile e di razionalizzare al contempo la disciplina.

La circolare commenta infine l'articolo 21 della legge n. 124/2015 che, per smaltire i provvedimenti attuativi previsti dalle leggi entrate in vigore nell'ultimo triennio, delega il Governo a abrogare o modificare le disposizioni legislative non autoapplicative.

## **PROVVEDIMENTI COMMENTATI**

---

**Legge 7 agosto 2015, n. 124, articoli da 2 a 6 e articolo 21**

---

## **INDICE**

|   |      |
|---|------|
| Introduzione  | p. 5 |
| 1. SCIA e autotutela amministrativa   | p. 6 |
| 2. Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici    | p.13 |
| 3. Il riordino della disciplina della conferenza di servizi   | p.16 |
| 4. Procedimenti relativi a insediamenti produttivi e opere di interesse generale  | p.18 |
| 5. La ricognizione dei procedimenti oggetto di SCIA, silenzio assenso, autorizzazione espressa o comunicazione preventiva | p.18 |
| 6. Modifica o abrogazione di disposizioni di legge che prevedono provvedimenti attuativi                                  | p.19 |

## Introduzione

La legge 7 agosto 2015, n. 124 sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche persegue importanti obiettivi di riforma: semplificare i procedimenti amministrativi e superare gli ostacoli che spesso ritardano l'operatività dei provvedimenti normativi; migliorare il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e assicurare la gestione più efficiente delle risorse pubbliche; razionalizzare il quadro normativo in materia di società a partecipazione pubblica e servizi pubblici locali. La legge è composta di alcune disposizioni ad efficacia immediata e di un'ampia serie di norme che affidano al Governo il compito di adottare decreti legislativi o regolamenti sui vari profili dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

In questa circolare analizziamo le disposizioni, sia ad efficacia immediata sia recanti delega al Governo, che hanno ad oggetto la semplificazione dei procedimenti amministrativi (articoli da 2 a 6), nonché la previsione, contenuta nell'articolo 21, che affronta il problema della mancata adozione di provvedimenti attuativi previsti da disposizioni di legge.

Le disposizioni a efficacia immediata intervengono sulla legge n. 241/1990 in materia di procedimento amministrativo, che è stata già oggetto di numerose revisioni. La legge n. 124/2015 modifica in particolare la disciplina della SCIA e dell'autotutela amministrativa (articolo 6) e introduce il regime del silenzio assenso nel caso in cui per l'adozione di provvedimenti amministrativi o normativi siano previsti concerti, assensi o nulla osta da parte di altre amministrazioni pubbliche o gestori di beni o servizi pubblici (articolo 3).

Le altre disposizioni analizzate in questa circolare riguardano il riordino della disciplina della conferenza di servizi (articolo 2), la semplificazione della realizzazione di insediamenti produttivi e opere di interesse generale (articolo 4), la ricognizione dei procedimenti rispettivamente oggetto di SCIA, silenzio assenso, autorizzazione espressa o comunicazione preventiva (articolo 5) e la modifica o abrogazione delle disposizioni legislative entrate in vigore tra il 1° gennaio 2012 e il 28 agosto 2015 che prevedono provvedimenti di attuazione (articolo 21).

## 1. SCIA e autotutela amministrativa

L'articolo 6 della legge n. 124/2015, rubricato "autotutela amministrativa", interviene su varie disposizioni della legge n. 241/1990, riguardanti rispettivamente la disciplina della SCIA (conformazione dei comportamenti e poteri di autotutela), la disciplina sanzionatoria per la SCIA e il silenzio assenso, la sospensione dell'efficacia e dell'esecutività del provvedimento amministrativo e l'annullamento d'ufficio del provvedimento illegittimo. È inoltre abrogata la previsione della legge finanziaria per il 2005 che consentiva l'annullamento d'ufficio dell'atto illegittimo in deroga alla disciplina generale della legge n. 241/1990 per esigenze di finanza pubblica. L'obiettivo che accomuna queste disposizioni è aumentare la certezza delle situazioni giuridiche creando un contesto più favorevole agli investimenti.

### 1.1 La disciplina della SCIA: conformazione dei comportamenti e autotutela

La legge n. 124/2015 interviene sull'articolo 19 della legge n. 241/1990 che disciplina la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), riformulando il terzo e il quarto comma.

Per i casi di SCIA, come noto, è consentito l'avvio delle attività sulla base delle dichiarazioni del soggetto privato, senza una preventiva verifica da parte della pubblica amministrazione della sussistenza dei requisiti e dei presupposti di legge. Non è quindi necessario attendere un atto 'positivo' della pubblica amministrazione per iniziare a operare. In particolare, ai sensi dell'articolo 19, comma 1, la SCIA sostituisce 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 di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e per il cui rilascio non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale. Dal regime della SCIA restano esclusi, per espressa previsione: *i)* i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali; *ii)* gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze; *iii)* gli atti previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche; *iv)* gli atti imposti dalla normativa comunitaria. Le norme sulla SCIA non si applicano, inoltre, alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi

comprese quelle regolate dal TUB e dal TUF (articolo 19, comma 4-*bis*, della legge n. 241/1990).

Presentando la SCIA corredata dalle autocertificazioni, attestazioni o asseverazioni eventualmente richieste, nonché dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione, il soggetto interessato può immediatamente iniziare l'attività senza dover attendere alcuna risposta da parte dell'amministrazione (articolo 19, comma 2, della legge n. 241/1990). Quest'ultima ha a disposizione un termine di sessanta giorni (ridotti a trenta nel caso di SCIA in materia edilizia a norma del comma 6-*bis* dell'articolo 19) per svolgere verifiche sulla effettiva sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti per l'attività e adottare, qualora accerti la carenza di tali requisiti e presupposti, provvedimenti motivati con cui vieta la prosecuzione dell'attività e impone la rimozione dei suoi eventuali effetti dannosi.

La prima modifica apportata dalla legge n. 124/2015 riguarda la possibilità, nei casi di accertata carenza dei requisiti e presupposti richiesti, di evitare il divieto di prosecuzione dell'attività se è possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa. La formulazione previgente dell'articolo 19, comma 3, della legge n. 241/1990 si limitava a indicare che l'intervento conformativo dell'interessato dovesse avvenire entro un termine fissato dall'amministrazione, comunque non inferiore a trenta giorni. La disciplina è stata ora integrata specificando che "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'atto dell'amministrazione assume, alla luce di questa previsione, un contenuto più ampio della mera fissazione di un termine, in quanto necessariamente identifica quali sono le misure da intraprendere per conformare l'attività e i suoi effetti alla normativa vigente e dispone che l'attività venga temporaneamente sospesa. L'interessato può riprendere l'esercizio dell'attività ottemperando alle prescrizioni entro il termine stabilito; in caso contrario opera in via definitiva il divieto di prosecuzione dell'attività.

Le altre modifiche dell'articolo 19 della legge n. 241/1990 investono il regime dell'autotutela applicabile nei casi di SCIA. Nella precedente formulazione l'articolo 19, comma 3, della legge n. 241/1990 faceva salvo nei casi di SCIA il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, esercitando il potere di revoca o di annullamento d'ufficio dell'atto alle condizioni

previste rispettivamente dagli articoli 21-*quinqüies* e 21-*nonies* in una serie di ipotesi individuate dall'articolo 19, comma 4<sup>1</sup>. In base a quest'ultima disposizione, decorso il termine per l'eventuale adozione del divieto di prosecuzione dell'attività per carenza dei requisiti o presupposti<sup>2</sup>, l'amministrazione poteva intervenire in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, 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.

In sostanza, sulla base del combinato disposto delle norme menzionate, anche dopo la scadenza del termine a disposizione per eseguire la verifica dei requisiti e dei presupposti per l'esercizio dell'attività oggetto di SCIA l'amministrazione manteneva la possibilità di intervenire – sia pure solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, la salute, la sicurezza pubblica o la difesa nazionale – avvalendosi di uno dei seguenti poteri:

- a) potere di revoca di cui all'articolo 21-*quinqüies* della legge n. 241/1990, che comporta l'inefficacia dell'atto (della SCIA nel caso qui considerato) a produrre ulteriori effetti e, ove la revoca comporti pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'obbligo per l'amministrazione di corrispondere un indennizzo. Va ricordato che la revoca è consentita: *i)* per sopravvenuti motivi di pubblico interesse; *ii)* nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento; *iii)* nel caso di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici. Ne risultava che la SCIA poteva essere resa inefficace con un provvedimento adottato dall'amministrazione in qualsiasi momento, anche a grande distanza temporale dall'inizio dell'attività da parte del privato, sulla base di ragioni che si prestavano a un'interpretazione ampiamente discrezionale, prima fra tutte quella consistente in una “nuova valutazione dell'interesse pubblico originario”;

<sup>1</sup> Il riferimento espresso ai casi di cui al comma 4 è stato introdotto nell'articolo 19, comma 3, mediante il decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 (c.d. “*Sblocca Italia*”), per delimitare il potere di intervento in autotutela nei casi di SCIA circoscrivendone le finalità. L'intervento normativo ha confermato un orientamento giurisprudenziale; cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 20 febbraio 2014, n. 788.

<sup>2</sup> Accanto all'ipotesi dell'avvenuto decorso del termine ordinario di massimo trenta giorni (o di massimo sessanta nei casi di SCIA edilizia), il comma 4 dell'articolo 19 considerava anche il caso di segnalazione corredata dalla dichiarazione di conformità rilasciata da un'Agenzia per le imprese, costituente titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del regolamento di cui al d.P.R. 9 luglio 2010, n. 159.



- b) potere di annullamento d'ufficio dell'atto illegittimo, di cui all'articolo 21-nonies della legge n. 241/1990. Stando alla formulazione dell'articolo 21-nonies anteriore alle modifiche introdotte con la legge n. 124/2015, il provvedimento amministrativo illegittimo – in quanto adottato in violazione di legge o viziato da incompetenza o eccesso di potere – poteva essere annullato d'ufficio entro un “termine ragionevole”, non altrimenti delimitato, e tenendo conto dei vari interessi coinvolti (destinatari, controinteressati, organo emanante o altro organo previsto dalla legge). Anche per la SCIA, come per gli altri provvedimenti amministrativi, l'indeterminatezza del riferimento temporale contenuto nella disposizione di legge comportava un problema di certezza giuridica e di tutela dell'interessato.

Il comma 4 dell'articolo 19 della legge n. 241/1990, come riformulato dalla legge n. 124/2015, prevede ora che, decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi, l'amministrazione competente ha il potere di adottare comunque i provvedimenti previsti dall'articolo 19, comma 3, ma solo “in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies”. La possibilità di intervento in via di autotutela nei casi di SCIA viene quindi limitata alle ipotesi in cui ricorrono le condizioni per l'annullamento d'ufficio dell'atto illegittimo, mentre viene meno la possibilità dell'amministrazione di esercitare il potere di revoca del provvedimento. Inoltre, attraverso il richiamo ai provvedimenti di cui al comma 3 viene puntualizzato che l'intervento dell'amministrazione può consistere nell'imposizione del divieto di proseguire l'attività e dell'obbligo di rimuoverne gli eventuali effetti dannosi o, qualora sia possibile conformare l'attività alla normativa vigente, nella sospensione della stessa e nella prescrizione delle misure correttive.

Contestualmente, come sarà illustrato più in dettaglio nel successivo paragrafo 1.4, la disciplina dell'annullamento d'ufficio di cui all'articolo 21-nonies è stata integrata stabilendo che il “termine ragionevole” entro il quale è ammesso l'esercizio di tale potere (sempre che sussistano ragioni di interesse pubblico) non può essere superiore a diciotto mesi dall'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici. È però previsto il potere dell'amministrazione di annullare anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi i provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o dichiarazioni false o mendaci per effetto

di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato (nuovo comma 2-bis dell'articolo 21-*nonies*)<sup>3</sup>.

In sintesi, per i casi di SCIA è stata eliminata la possibilità di revoca (ex articolo 21-*quinquies*) ed è stata circoscritta a un termine massimo di diciotto mesi dalla presentazione della SCIA la possibilità per l'amministrazione di intervenire e vietare la prosecuzione dell'attività nelle ipotesi di violazione di legge, incompetenza o eccesso di potere, in presenza di ragioni di interesse pubblico<sup>4</sup>. Nel dibattito in vista dell'approvazione della legge n. 124/2015 Assonime aveva auspicato per le ipotesi di SCIA un termine più stretto (due mesi) per l'annullamento dell'atto illegittimo (salvo naturalmente il caso di dichiarazioni false o mendaci), tenendo conto della natura dell'istituto e dell'immediata operatività, nonché del rischio che le amministrazioni, a fronte della possibilità del successivo annullamento d'ufficio, non svolgano un'adeguata attività istruttoria nel termine breve fissato per l'accertamento dei requisiti e presupposti di legge dall'articolo 19 della legge n. 241/1990.

## **1.2 La disciplina sanzionatoria per SCIA e silenzio assenso**

Per rendere l'istituto della SCIA e il regime del silenzio assenso idonei a incoraggiare il tempestivo avvio dell'attività, l'articolo 6 della legge n. 124/2015 modifica la disciplina sanzionatoria contenuta nell'articolo 21 della legge n. 241/1990.

Il primo comma dell'articolo 21 stabilisce che, nei casi di SCIA e silenzio assenso, l'interessato con la segnalazione o con la domanda deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa né la conformazione alla legge dell'attività e dei suoi effetti né la sanatoria e il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> In precedenza, per le ipotesi di SCIA, la previsione che consentiva all'amministrazione di adottare "sempre e in ogni tempo" i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi in presenza di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci era contenuta nell'articolo 19, comma 3, ultimo periodo. Questa previsione è stata ora eliminata dall'articolo 19 mentre, nel contempo, è stato inserito nell'articolo 21-*nonies* il comma 2-bis, che si applica in generale e non solo ai casi di SCIA.

<sup>4</sup> Per alcune questioni aperte in relazione alla disciplina in tema di SCIA, cfr. Marco Lipari, *La SCIA e l'autotutela nella legge n. 124/2015: primi dubbi interpretativi*, in *federalismi.it* n. 20/2015.

<sup>5</sup> Per la SCIA, inoltre, l'articolo 19, comma 6, della legge n. 241/1990 prevede che, ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la SCIA dichiara o attesti falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti è punito con la reclusione da 1 a 3 anni.

Ferma restando questa disposizione, la legge n. 124/2015 ha invece abrogato il comma 2 dell'articolo 21 in base al quale il soggetto che avesse dato inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 (ossia all'attività oggetto di SCIA o di silenzio assenso) in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente, sarebbe stato passibile delle sanzioni previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso.

La modifica riflette l'approccio per cui nei casi di SCIA e di silenzio assenso l'amministrazione deve farsi carico di accertare tempestivamente se sussistono i requisiti richiesti e sono rispettate le norme relative all'esercizio di una data attività. L'interessato, una volta presentata la SCIA o la domanda, non è tenuto ad attendere riscontri dell'amministrazione e, quindi, non può essere sanzionato se inizia l'attività, ma incorre in sanzioni solo in caso di falsità delle dichiarazioni o attestazioni prodotte<sup>6</sup>.

La formulazione dell'articolo 21, comma 1, è stata opportunamente allineata al contenuto dell'articolo 19 sostituendo il riferimento alla "denuncia" con quello alla "segnalazione" di inizio attività.

### **1.3 Efficacia ed esecutività del provvedimento amministrativo**

La legge n. 124/2015 ha modificato anche l'articolo 21-*quater* della legge n. 241/1990, ponendo un limite massimo alla durata delle sospensioni dell'efficacia o dell'esecutività dei provvedimenti amministrativi.

Secondo quanto disposto dall'articolo 21-*quater*, il provvedimento efficace è eseguito immediatamente, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento stesso (articolo 21-*quater*, comma 1). L'efficacia o l'esecuzione del provvedimento può essere sospesa dall'organo emanante o da altro organo previsto dalla legge solo per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario; il termine della sospensione deve essere esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze.

La legge n. 124/2015 ha aggiunto la previsione per cui "la sospensione non può comunque essere disposta o perdurare oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento di cui all'articolo 21-*nonies*". Quindi la durata massima della sospensione viene allineata al termine (diciotto mesi) entro cui è ammesso l'annullamento d'ufficio dell'atto illegittimo. Anche in questo caso si tratta di una modifica volta ad assicurare

<sup>6</sup> V. l'articolo 19, comma 6, e l'articolo 21, comma 1, della legge n. 241/1990.

una maggiore certezza giuridica ed evitare un allungamento *ad libitum* dei tempi necessari all'amministrazione per assumere le proprie determinazioni.

#### **1.4 Annullamento d'ufficio del provvedimento illegittimo**

Come anticipato, la legge n. 124/2015 interviene poi sull'articolo 21-*nonies* della legge n. 241/1990, che riguarda in generale, per tutti i tipi di procedimenti, l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo illegittimo.

Al primo comma viene specificato che il "termine ragionevole" entro il quale è possibile, per ragioni d'interesse pubblico, l'annullamento d'ufficio del provvedimento illegittimo deve essere "comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20" (ossia i casi di silenzio assenso)<sup>7</sup>.

Va osservato che la modifica in questione riguarda l'insieme dei provvedimenti di autorizzazione o attribuzione di vantaggi economici e che l'applicazione anche alle ipotesi di SCIA e di silenzio assenso (in cui manca un provvedimento espresso) risulta chiaramente dal dato normativo (v. il richiamo all'articolo 21-*nonies* contenuto nell'articolo 19, comma 4, e l'espresso riferimento ai casi di provvedimenti formati ai sensi dell'articolo 20, contenuto nell'articolo 21-*nonies*, comma 1).

È poi introdotto un comma 2-*bis*, che consente l'annullamento d'ufficio anche dopo la scadenza del suddetto termine di diciotto mesi dei provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, che siano state accertate con sentenza passata in giudicato. È espressamente fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal Capo VI del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al d.P.R. n. 445/2000.

<sup>7</sup> Sull'opportunità di rivedere, alla luce della nuova disciplina, l'articolo 39 del T.U. dell'edilizia, che attribuisce alle regioni il potere di annullare il permesso di costruire e la d.i.a./s.c.i.a. entro il termine di dieci anni dal relativo rilascio o dalla relativa formazione, cfr. Maria Alessandra 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*, in *federalismi.it*, n. 17/2015.

### **1.5 Eliminazione della deroga alla disciplina dell'annullamento d'ufficio introdotta dalla legge finanziaria 2005**

L'ultima delle modifiche introdotte dall'articolo 6 della legge n. 124/2015 consiste nell'abrogazione dell'articolo 1, comma 136, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

Esso stabiliva che "al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche", potesse essere sempre disposto l'annullamento d'ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi, anche qualora l'esecuzione degli stessi fosse ancora in corso. Si trattava di una deroga al regime delineato dalla legge n. 241/1990, che nella versione allora vigente ammetteva l'annullamento d'ufficio entro un "termine ragionevole". Tale deroga era accompagnata da alcuni temperamenti a tutela delle posizioni soggettive coinvolte: era infatti previsto qualora il provvedimento avesse avuto incidenza su rapporti contrattuali o convenzionali con privati, l'annullamento di esso avrebbe dovuto tenere indenni i privati dall'eventuale pregiudizio patrimoniale derivante, e comunque non avrebbe potuto essere adottato oltre tre anni dall'acquisizione di efficacia del provvedimento, anche se la relativa esecuzione fosse stata perdurante. La possibilità di derogare ai tempi previsti dalla disciplina dell'annullamento d'ufficio è stata quindi eliminata.

## **2. Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici**

### **2.1 Ambito di applicazione dell'articolo 17-bis**

Nella legge n. 124/2015 si è voluto affrontare il noto problema del protrarsi a tempo indeterminato di quei procedimenti in cui, accanto all'amministrazione tenuta all'adozione di un provvedimento normativo o di un provvedimento amministrativo, sono coinvolti altri soggetti chiamati a rendere il loro assenso, concerto o nulla osta. In assenza di una disciplina *ad hoc*, la prolungata inerzia del soggetto interpellato comporta di fatto lo stallo del procedimento, con conseguente frustrazione delle aspettative degli interessati.

Per superare questi ostacoli è stato introdotto nella legge n. 241/1990 un nuovo articolo 17-bis, che istituisce un regime di silenzio assenso per i procedimenti volti

all'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di una pubblica amministrazione nei quali è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta, comunque denominati, di altre amministrazioni pubbliche o gestori di beni o servizi pubblici (comprese le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini).

L'articolo 17-*bis* si aggiunge alle disposizioni della legge n. 241/1990 che già prevedevano meccanismi per affrontare i casi di inerzia nelle ipotesi in cui l'amministrazione ha richiesto un parere ai sensi dell'articolo 16 o una valutazione tecnica ai sensi dell'articolo 17. In tali casi la legge dispone rispettivamente che l'amministrazione richiedente ha la facoltà di procedere indipendentemente dall'espressione del parere (articolo 16) e che il responsabile del procedimento deve rivolgersi ad altri organi o enti pubblici in grado di produrre le necessarie valutazioni tecniche (articolo 17).

L'ambito di applicazione del nuovo articolo 17-*bis* è ampio: esso comprende infatti i procedimenti di adozione sia di provvedimenti amministrativi che di provvedimenti normativi da parte delle amministrazioni (quindi anche l'adozione di regolamenti governativi, regionali e comunali)<sup>8</sup>.

Inoltre la nuova disposizione disciplina l'acquisizione di assensi, consensi o nulla osta non solo di amministrazioni pubbliche ma anche di gestori di beni o servizi pubblici. Si pensi, ad esempio, alle ipotesi in cui la realizzazione di un'opera può comportare interferenze con reti di comunicazione elettronica, ferroviarie, stradali o autostradali, con il demanio idrico e marittimo o con altre infrastrutture e richiede pertanto una valutazione da parte del gestore competente.

Le disposizioni di cui all'articolo 17-*bis* non si applicano nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi. A titolo di esempio, se per la realizzazione di un impianto occorre in base alla direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali un'autorizzazione preventiva che ne attesti la conformità a determinati requisiti relativi alla prevenzione dell'inquinamento e alla riduzione delle emissioni, il mancato rilascio dell'autorizzazione preventiva non può essere superato con il silenzio assenso.

<sup>8</sup> E' stato osservato che, nella misura in cui la previsione attiene alle attività di Governo, sarebbe stata più opportuna una sua collocazione nella legge n. 400/88. Cfr., al riguardo, Vincenzo Cerulli Irelli, Audizione dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato sull'A.S. n. 1577 "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", 23 settembre 2014.

## **2.2 Il silenzio assenso**

Per quanto riguarda la procedura, nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti, o nulla osta di amministrazioni pubbliche o di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti devono comunicare il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente. Nei trenta giorni a disposizione, l'amministrazione o il gestore interpellato può rappresentare esigenze istruttorie o richieste di modifica, purché motivate e formulate in modo puntuale. In tal caso, il termine si interrompe, per poi decorrere nuovamente per intero – senza possibilità di ulteriori interruzioni – a partire dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema di provvedimento modificato (articolo 17-*bis*, comma 1).

Decorso il termine di trenta giorni (a seconda dei casi, dal ricevimento dello schema di provvedimento oppure dalla ricezione delle integrazioni istruttorie richieste o dello schema di provvedimento modificato) senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito (articolo 17-*bis*, comma 2, primo periodo).

## **2.3 Poteri sostitutivi per superare il dissenso di amministrazioni statali**

L'articolo 17-*bis*, comma 2, secondo periodo prevede un meccanismo per ovviare alle situazioni di stallo quando il procedimento coinvolga più amministrazioni statali e tali amministrazioni non abbiano raggiunto un accordo, nel senso che l'amministrazione interpellata per il rilascio dell'assenso, concerto o nulla osta si è espressa negativamente e l'amministrazione richiedente intende invece procedere comunque all'adozione del provvedimento di sua competenza. In questa ipotesi per il superamento del dissenso è previsto un potere sostitutivo in capo al Presidente del Consiglio dei ministri, che decide, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sulle modifiche da apportare allo schema di provvedimento.

## **2.4 Tutela di interessi sensibili**

La disciplina sinora descritta si applica anche ai casi in cui per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini



(articolo 17-*bis*, comma 3). Ciò costituisce una differenza rispetto alla disciplina contenuta negli articoli 16 e 17 della legge n. 241/1990, la cui applicazione è espressamente esclusa nel caso di pareri o valutazioni tecniche che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini.

Nei casi in cui sono coinvolte le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, il termine per il rilascio dell'assenso, concerto o nulla osta è più ampio, pari a di novanta giorni dal ricevimento della richiesta, a meno che la legge o i provvedimenti previsti all'articolo 2 della legge n. 241/1990 (ossia le norme di rango secondario che fissano i termini di conclusione dei procedimenti di competenza di ciascuna amministrazione) non prevedano un termine diverso. Decorso il termine senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito.

### **2.5 Alcune considerazioni**

Per i procedimenti volti all'adozione di provvedimenti amministrativi, il rilievo concreto della nuova previsione è strettamente collegato al funzionamento dello Sportello Unico e alle ipotesi di convocazione della conferenza di servizi. A quest'ultimo riguardo, si osserva che tra i criteri di delega per il riassetto della disciplina della conferenza di servizi l'articolo 2 della legge n. 124/2015 menziona il coordinamento con la nuova disciplina di cui all'articolo 17-*bis*.

## **3. Il riordino della disciplina della conferenza di servizi**

Con l'obiettivo di accelerare i tempi dei procedimenti che coinvolgono più amministrazioni e consentire l'interlocuzione tra le stesse anche ai fini di composizione degli interessi pubblici rilevanti, nel nostro ordinamento si è da tempo cercato di valorizzare lo strumento della conferenza di servizi. Nonostante i ripetuti interventi normativi volti a migliorarne l'efficacia, finora la disciplina relativa a questo istituto, contenuta negli articoli da 14 a 14-*quater* della legge n. 241/1990, non è stata idonea ad assicurare la conclusione in tempi certi dei procedimenti che coinvolgono più amministrazioni e nei quali occorre la composizione di più interessi pubblici.



Una delle criticità ricorrenti si ha nelle ipotesi in cui alcune delle amministrazioni coinvolte non esprimono la propria posizione: anche quando la legge consente all'amministrazione procedente di adottare la determinazione finale sulla base delle posizioni prevalenti emerse, spesso l'amministrazione preferisce attendere invece che assumersi la responsabilità della decisione finale. Un'altra situazione problematica è quella in cui viene espresso dissenso da parte di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità: l'attuale normativa prevede alcuni meccanismi di superamento del dissenso, inclusa la possibilità di un intervento risolutivo da parte del Consiglio dei Ministri o del Consiglio regionale, ma il sistema appare ancora lento e complicato. In particolare, per i progetti di impatto limitato è chiaro che il coinvolgimento dei massimi organi di governo dello Stato e della Regione in tutte le ipotesi in cui oggi non viene raggiunta una soluzione non costituisce uno strumento efficiente<sup>9</sup>.

Per superare le criticità, rendendo più snella la procedura e più efficace la gestione dei dissensi, la legge n. 124/2015 delega il Governo ad adottare un decreto legislativo volto al riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi (articolo 2).

In base ai criteri di delega, il riordino dovrà anzitutto portare alla ridefinizione e riduzione dei casi in cui la convocazione della conferenza è obbligatoria e alla ridefinizione dei tipi di conferenza, con introduzione di modelli di istruttoria pubblica per l'adozione dei provvedimenti di interesse generale. Inoltre, la nuova disciplina dovrà contemplare una riduzione dei termini per la convocazione, per l'acquisizione degli atti di assenso previsti e per l'adozione della determinazione conclusiva e dovrà assicurare la certezza dei tempi di durata della conferenza. Tra i criteri di delega più importanti vi sono la previsione che si consideri comunque acquisito l'assenso delle amministrazioni che non si siano espresse entro il termine dei lavori<sup>10</sup> e la revisione dei meccanismi decisionali per il superamento del dissenso emerso in sede di conferenza. È prevista la semplificazione dei lavori, anche attraverso un maggior ricorso a strumenti informatici e alle modalità telematiche, e la limitazione delle riunioni in presenza ai soli casi di procedimenti complessi.

Il decreto legislativo dovrà essere adottato entro il 28 agosto 2016.

<sup>9</sup> Su questi temi, cfr. Note e studi Assonime, n. 11/2014.

<sup>10</sup> Come anticipato, la disciplina della conferenza di servizi andrà coordinata con quella contenuta nel nuovo articolo 17-bis della legge n. 241/1990, relativa al silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche.

#### 4. Procedimenti relativi a insediamenti produttivi e opere di interesse generale

La legge n. 124/2015 prevede l'adozione di un regolamento per semplificare e accelerare i procedimenti amministrativi che possono avere un impatto rilevante sull'economia e sull'occupazione (articolo 4)<sup>11</sup>.

Il regolamento individuerà in via generale i tipi di procedimento relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o all'avvio di attività imprenditoriali per i quali potranno essere adottate misure di semplificazione e accelerazione consistenti, rispettivamente:

- a) nella riduzione dei termini per la conclusione del procedimento fino al 50 per cento rispetto a quelli applicabili in base alla legge n. 241/1990;
- b) nell'attribuzione di poteri sostitutivi al Presidente del Consiglio o a un suo delegato. Per i procedimenti in cui siano coinvolte amministrazioni delle regioni e degli enti locali, saranno istituite forme idonee di raccordo per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

L'individuazione in concreto, nell'ambito dei tipi di procedimenti individuati dal regolamento, dei singoli interventi con effetti positivi sull'economia o sull'occupazione per i quali adottare queste misure di semplificazione e accelerazione è affidata al Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Per agevolare l'esercizio dei poteri sostitutivi è prevista la possibilità di avvalersi di personale in servizio presso le amministrazioni pubbliche senza riconoscimento di trattamenti retributivi ulteriori e senza maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il regolamento dovrà essere adottato entro la fine di febbraio 2016.

#### 5. La ricognizione dei procedimenti oggetto di SCIA, silenzio assenso, autorizzazione espressa o comunicazione preventiva

Un'altra delega legislativa contenuta nella legge n. 124/2015 riguarda la "precisa individuazione" dei procedimenti amministrativi oggetto di SCIA o di silenzio assenso,

<sup>11</sup> Il regolamento sarà emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

rispettivamente ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge n. 241/1990, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva (articolo 5). L'obiettivo è ridurre le incertezze dei soggetti interessati riguardo alla disciplina concretamente applicabile. La ricognizione dei vari procedimenti, oltre al vantaggio immediato della maggiore chiarezza del quadro di riferimento, potrà costituire l'occasione per una complessiva revisione e razionalizzazione dei sistemi autorizzatori vigenti.

Il legislatore delegato dovrà essere guidato dai principi e criteri direttivi desumibili dagli articoli 19 e 20 della legge n. 241/1990, dai principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi<sup>12</sup> e dai principi di ragionevolezza e proporzionalità. È prevista anche l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa (soggette a obbligo di comunicazione, a SCIA o a silenzio assenso), che definisca ad esempio le modalità di presentazione e i contenuti standard degli atti da trasmettere all'amministrazione. In tale contesto, sarà previsto l'obbligo per l'amministrazione di comunicare ai soggetti interessati, all'atto della presentazione di un'istanza, i termini entro cui l'amministrazione è tenuta a rispondere o entro cui il silenzio equivale all'accoglimento della domanda.

L'attuazione della delega, mediante uno o più decreti legislativi, dovrà avvenire entro il 28 agosto 2016.

## **6. Modifica o abrogazione di disposizioni di legge che prevedono provvedimenti attuativi**

La lentezza del processo di adozione dei provvedimenti attuativi di misure legislative è stata negli ultimi anni oggetto di diffuse critiche. Il Governo si è impegnato a ricorrere, per quanto possibile, a disposizioni legislative autoapplicative che non comportino la necessità di successivi provvedimenti attuativi. I risultati concreti sono periodicamente illustrati nel rapporto sullo stato di attuazione del programma di Governo curato dall'apposito Ufficio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale rapporto

<sup>12</sup> Cfr. in particolare il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

contiene anche i dati sullo stato di avanzamento dell'adozione dei decreti attuativi di provvedimenti legislativi riferiti ai due precedenti esecutivi<sup>13</sup>.

L'articolo 21 della legge n. 124/2015 contiene una delega legislativa volta ad accelerare il processo. Il Governo è infatti chiamato ad adottare uno o più decreti legislativi volti all'abrogazione o alla modifica di disposizioni legislative, entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011 e fino al 28 agosto 2015 (data dell'entrata in vigore della legge n. 124/2015), che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione.

In particolare, nell'esercizio della delega dovranno essere individuate le disposizioni che vanno modificate per favorire l'adozione dei provvedimenti attuativi e quelle per le quali invece non sussistono più le condizioni per l'adozione dei provvedimenti attuativi, che andranno conseguentemente abrogate. Inoltre, dovranno essere identificate le disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti, anche indiretti, sulla finanza pubblica. Sarà assicurata l'adozione dei provvedimenti attuativi che costituiscono adempimenti imposti dal diritto europeo o sono necessari per l'attuazione di trattati internazionali ratificati dall'Italia. Nell'esercizio della delega dovrà in ogni caso essere garantita la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa.

L'attuazione della delega deve avvenire entro il 28 novembre 2015.

Il Direttore Generale

**Micossi**

<sup>13</sup> Il rapporto è disponibile all'indirizzo [www.programmagoverno.gov.it](http://www.programmagoverno.gov.it).