



UNIONE EUROPEA  
Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la Coesione Territoriale*



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*  
Dipartimento della funzione pubblica

**pin** GOVERNANCE  
E CAPACITÀ  
ISTITUZIONALE  
2014-2020

**“Supporto all’operatività della riforma in materia di semplificazione”**

CUP J59J16000760006

**Webinar**

***Evoluzione normativa della Legge 241/90 e problematiche applicative,  
con particolare riferimento ai procedimenti di competenza dei SUAP***

**Evoluzione normativa della Legge 241/90 e  
problematiche applicative, con particolare riferimento  
ai procedimenti di competenza dei SUAP**

**a cura di Stefano Bianchini**

**17 marzo 2021**

Formez**PA**

La L. 241/1990 è stata interessata da numerose modifiche normative, da ultimo con il **D.L.** 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale», convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120 – cd. **«Decreto semplificazioni»**.

Uno dei principali problemi dell'Amministrazione deriva dalla «*pratica dei disegni di legge per riparare ossicini fratturati o supposti tali*»

(M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato*, 1979)

Nel Preambolo del «Decreto semplificazioni» si legge che tale intervento legislativo è preordinato, tra l'altro, a «*introdurre misure di **semplificazione procedimentale** (...), nonché [a] adottare misure di **semplificazione in materia di attività imprenditoriale** (...) al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19*».

## Agenda di semplificazione 2020-2023

(art. 15 «Decreto semplificazioni»)

*“L’incertezza, la difformità sul territorio e la sproporzione dei regimi amministrativi cui sono soggette le attività private rappresenta un fattore di complicazione e un ostacolo al fare impresa”*



- mappatura delle procedure amministrative che ineriscono alle attività economiche o alla vita dei cittadini (→ D.Lgs. 222/2016, «Decreto SCIA 2»);
- eliminazione degli adempimenti non necessari e frutto di una duplicazione;
- standardizzazione delle procedure (→ D.Lgs. 126/2016, «Decreto SCIA 1»).

# **(1) “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” (PNRR) – Missione 1 «Digitalizzazione, innovazione competitività e cultura».**

*«Un ruolo centrale (...) è ricoperto dalla **semplificazione amministrativa e normativa**, attraverso lo **snellimento** delle procedure autorizzative e di controllo nei settori nei quali è più avvertito dai cittadini e dalle imprese **l'eccessivo carico di oneri normativi e burocratici**», nonché attraverso «la prosecuzione della **semplificazione e della digitalizzazione delle procedure per l'edilizia e le attività produttive**».*

(fonte: Dossier di documentazione del Servizio Studi – Dipartimento Bilancio)

## **(2) PNRR – Missione 1 «Digitalizzazione, innovazione competitività e cultura».**

Tra le priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund* rilevano, tra l'altro, i seguenti indirizzi:

- coniugare il processo di innovazione tecnologica della p.a. con una complessiva **azione di semplificazione del contesto normativo e procedurale**, al fine di ridurre gli oneri burocratici;
- realizzare appieno il **principio *once only***, in base al quale il cittadino o l'impresa non può essere chiamato a fornire documenti già in possesso della p.a..

(fonte: Relazione della V Commissione Bilancio della Camera)

L'art. 1 del D.L. 76/2020 introduce una nuova disciplina **per i contratti sotto soglia europea** (artt. 35 – 36 del Codice):

*«Al fine di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, nonché al fine di far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale del COVID-19, **in deroga** [all']articolo[o] 36, comma 2, del (...) Codice dei contratti pubblici, si applicano le procedure di affidamento di cui ai commi 2, 3 e 4, qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 dicembre 2021».*

# SERVIZI E FORNITURE (art. 1, comma 2, D.L.76/2020)

IMPORTO	PROCEDURA	CRITERIO
inferiore a 75.000 euro	<b>affidamento diretto</b> , anche tramite determina a contrarre ex art. 32, comma 2, del Codice	OEPV oppure prezzo più basso, a scelta della SA (anche nelle ipotesi di cui all'art. 95, comma 3, del Codice)
pari o superiore a 75.000 euro e fino alla soglia europea (214.000 euro)	<b>procedura negoziata</b> ex art. 63 del Codice, previa consultazione di almeno 5 OE, <u>ove esistenti</u>	OEPV oppure prezzo più basso, a scelta della SA, <u>ad eccezione</u> delle ipotesi di cui all'art. 95, comma 3, del Codice, per le quali si applica <u>solo</u> il criterio dell'OEPV

## LAVORI (art. 1, comma 2, D.L. 76/2020)

IMPORTO	PROCEDURA	CRITERIO
inferiore a 150.000 euro	<b>affidamento diretto</b> , anche tramite determina a contrarre ex art. 32, comma 2, del Codice	OEPV oppure prezzo più basso, a scelta della SA (anche nelle ipotesi di cui all'art. 95, comma 3, del Codice)
pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro	<b>procedura negoziata</b> ex art. 63 del Codice, previa consultazione di <b>almeno 5 OE</b> , <u>ove esistenti</u>	OEPV oppure prezzo più basso, a scelta della SA, <u>ad eccezione</u> delle ipotesi di cui all'art. 95, comma 3, del Codice, per le quali si applica <u>solo</u> il criterio dell'OEPV
pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a 1 milione di euro	<b>procedura negoziata</b> ex art. 63 del Codice, previa consultazione di <b>almeno 10 OE</b> , <u>ove esistenti</u>	OEPV oppure prezzo più basso, a scelta della SA, <u>ad eccezione</u> delle ipotesi di cui all'art. 95, comma 3, del Codice, per le quali si applica <u>solo</u> il criterio dell'OEPV
pari o superiore a 1 milione di euro e fino alle soglie europee	<b>procedura negoziata</b> ex art. 63 del Codice, previa consultazione di <b>almeno 15 OE</b> , <u>ove esistenti</u>	OEPV oppure prezzo più basso, a scelta della SA, <u>ad eccezione</u> delle ipotesi di cui all'art. 95, comma 3, del Codice, per le quali si applica <u>solo</u> il criterio dell'OEPV

## RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

L'art. 21 del D.L. 76/2020 sospende temporaneamente (fino al 31/12/2021) la responsabilità colposa in riferimento a condotte commissive produttive di danno.

## RESPONSABILITA' PENALE

L'art. 23 del D.L. 76/2020 ha modificato il reato di abuso d'ufficio *ex art. 323 c.p.*

## RESPONSABILITA' DIRIGENZIALE

Sono state introdotte nuove ipotesi di responsabilità dirigenziale (ad es., art. 32, comma 8, D.Lgs. 50/2016)

# Regime speciale della responsabilità amministrativa

**fino al 31 dicembre 2021:**

Condotta COMMISSIVA <b>colposa</b>	Nessuna responsabilità
Condotta OMMISSIVA <b>colposa</b>	Responsabilità se si prova la colpa grave
Condotta COMMISSIVA <b>dolosa</b> e condotta OMISSIVA <b>dolosa</b>	Responsabilità se si prova il dolo in senso penalistico

Rispetto al procedimento amministrativo, il D.L. 76/2020 interviene principalmente sui seguenti principi sottesi alla L. 241/1990:

- **tempestività**: art. 2 (commi 4 *bis* e 8 *bis*) - 29, comma 2 *bis*; conferenza di servizi (art. 13 «Decreto semplificazioni»);
- **partecipazione**: artt. 1, comma 2 *bis* - 8 – 10 bis – 21 *octies*, comma 2;
- **semplificazione**: artt. 16 – 17 *bis* – 18 – 21 *decies*.

## Art. 2, comma 4 *bis*, L. 241/90

«Le pubbliche amministrazioni **misurano** e **pubblicano** nel proprio sito internet istituzionale, nella sezione “Amministrazione trasparente”, i tempi **effettivi** di conclusione dei procedimenti amministrativi **di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli** con i termini previsti dalla normativa vigente. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (...) sono definiti modalità e criteri di misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti, nonché le ulteriori modalità di pubblicazione di cui al primo periodo.»

L' «ossessione» per i tempi procedurali....

- **L. 190/2012**: tra i contenuti obbligatori dei PTPC delle P.A., vi è la definizione delle modalità di monitoraggio dei tempi procedurali (comma 9, lett. d), disponendo - inoltre - che la P.A elimini le eventuali anomalie rilevate in sede di monitoraggio stesso (comma 28);
- art. 35, comma 1, lett. f), del **D.Lgs. n. 33/2013**, che impone alle P.A., per ciascun tipo di procedimento, di pubblicare, nella sezione "Amministrazione trasparente", i termini per la conclusione del procedimento e ogni altro termine procedimentale rilevante;
- commi 9 *quater* e 9 *quinquies* dell'art. 2 della **L. 241/90**, secondo cui il RPCT comunica all'organo di governo, i procedimenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione e nei provvedimenti a istanza di parte è indicato il tempo effettivamente impiegato.

Art. 29, comma 2 *bis*, L. 241/90

«Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato, **di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti**»

Art. 2, comma 8 *bis*, L. 241/90

«Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono **inefficaci**, **fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies**, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni.»

Il contrasto giurisprudenziale **prima** del «Decreto semplificazioni»:

1) secondo la giurisprudenza maggioritaria (da ultimo, v. Cons. St. 5034/2020) il potere di provvedere permane solo fino allo scadere del termine, momento che segna l'impossibilità di pronunciarsi in maniera espressa da parte della p.a.;

2) secondo un orientamento minoritario (da ultimo, v. TAR Lazio, 7476/2020), anche in caso di silenzio assenso residuerrebbero in capo all'amministrazione spazi di esercizio del potere di provvedere oltre il termine procedimentale

Ambito di applicazione tipizzato del comma 8 *bis* dell'art. 2 della L. 241/90:

- le determinazioni relative all'oggetto della conferenza di servizi semplificata (art. 14 *bis*, c. 2, lett. c), L. 241/1990);
- gli atti emanati all'esito della riunione della conferenza di servizi simultanea (art. 14 *ter*, c. 7);
- silenzio assenso tra pp.aa. (art. 17 *bis*) e silenzio assenso *ex* art. 20;
- provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti (art. 19, c. 3 e 6 *bis*).



i termini di cui alle citate disposizioni hanno, quindi,  
natura **perentoria** (e non ordinatoria)



«sanzione» dell'**inefficacia**

## Profili problematici:

- cosa significa «inefficacia»? E rispetto le categorie dell'invalidità: l'atto tardivo è **nullo** o è annullabile?
- **certezza delle situazioni giuridiche**: è prospettabile un «diritto al rilascio» di un atto successivo a carattere ricognitivo e, specularmente, un obbligo in capo alla p.a. di emanarlo? (→ **principio di doverosità dell'azione amministrativa**)
- come opera **l'autotutela** *ex art. 21 nonies* L. 241/90?

## Art. 20, c. 8, DPR 380/2001

«Fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio, lo sportello unico per l'edilizia rilascia anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, **un'attestazione** circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti».

<b>ANNULLAMENTO D'UFFICIO (art. 21 <i>nonies</i>)</b>	<b>REVOCA (art. 21 <i>quinquies</i>)</b>
vizi <u>di legittimità</u> (violazione di legge, eccesso di potere, incompetenza relativa)	vizi <u>di opportunità/merito</u>
<i>ex tunc</i>	<i>ex nunc</i>
NO indennizzo	SI indennizzo
Entro un "termine ragionevole" o entro 18 mesi se si tratti di atti ampliativi	Senza termine, in ogni tempo

**ART. 10 *bis*, COMMA 1, PRIMA  
DEL D.L. 76/20**

La comunicazione di cui al primo periodo **interrompe** i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere **dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo.**

**ART. 10 *bis*, COMMA 1, DOPO IL  
D.L. 76/20**

La comunicazione di cui al primo periodo **sospende** i termini di conclusione dei procedimenti, che ricominciano a decorrere **dieci giorni dopo la presentazione delle osservazioni o, in mancanza delle stesse, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo.**

## Particolari tipologie di motivazione:

- 1) la motivazione **anticipata**, ossia il cd. «preavviso di rigetto» *ex art. 10 bis*;
- 2) la motivazione **abbreviata** *ex art. 2, comma 1*;
- 3) la motivazione **minima**, richiesta dalla giurisprudenza amministrativa per gli atti formalmente e sostanzialmente vincolati.

- **interruzione**: determina l'arresto del procedimento, i cui termini ricominciano a decorrere da capo nuovamente.
- **sospensione**: ferma il decorso del termine procedimentale al momento in cui si trova; una volta che sia spirata la causa di sospensione, il termine ricomincia a decorrere da dove si era fermato.

Il termine di 10 giorni per presentare osservazioni è perentorio?



TAR Calabria, sent. 944/2017: «*il termine di 10 giorni (...) **non è perentorio**, sia perché tale [termine] non è qualificato come perentorio*», sia alla luce dei «*principi di buona fede e correttezza*» (Cons. St., sent. 428/2019; v. ora **art. 1, comma 2 bis, L. 241/90**)

Art. 10 *bis*, 4° e 5° periodo, L. 241/90

«Qualora gli istanti abbiano presentato osservazioni, del loro eventuale mancato accoglimento il responsabile del procedimento o l'autorità competente sono tenuti a dare ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, se ve ne sono, **i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni.** In caso di annullamento in giudizio del provvedimento così adottato, nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione **non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato**»

Art. 21 octies, comma 2, secondo e terzo periodo, L.  
241/90

«Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. La disposizione di cui al secondo periodo non si applica al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10 *bis*.»

E' necessario il preavviso di rigetto in caso di SCIA?

Ai sensi dell'art. 19, comma 6 *ter*, L. 241/90 «La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili»

La SCIA è «*un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge*» (Cons. St., Ad. Plen. 15/2011)



TAR Veneto, sent. 95/2018: è *«da escludere che l'autorità procedente debba comunicare al segnalante l'avvio del procedimento o il preavviso di rigetto (...) prima dell'esercizio dei relativi poteri di controllo e inibitori»*.

Il cd. preavviso di rigetto si applica – ai sensi dell’art. 10 *bis* – solo nei procedimenti a istanza di parte: *quid juris* con riferimento ai procedimenti d’ufficio o comunque esclusi dalla citata disposizione?



- art. 1, comma 2 *bis*, L. 241/90: **principio di collaborazione e buona fede** nel rapporto cittadino – p.a.;
- giurisprudenza: cd. **divieto della motivazione postuma**

ART. 16, COMMA 2, **PRIMA** DEL D.L.  
76/2020

In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il **parere obbligatorio** o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, **è in facoltà** dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'espressione del parere. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il **parere facoltativo** o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, l'amministrazione richiedente **procede** indipendentemente dall'espressione del parere

ART. 16, COMMA 2, **DOPO** IL D.L.  
76/2020

In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato **il parere** o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, l'amministrazione richiedente **procede** indipendentemente dall'espressione del parere

Art. 18, comma 3 *bis*, L. 241/90

«**Nei procedimenti avviati su istanza di parte**, che hanno ad oggetto l'erogazione di benefici economici **comunque denominati**, indennità, prestazioni previdenziali e assistenziali, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni, da parte di pubbliche amministrazioni ovvero il rilascio di autorizzazioni e nulla osta **comunque denominati**, le dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (...) sostituiscono ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento (...).»

L'art. 14 della L. 241/1990 indica **tre tipologie** di conferenza di servizi:

1) conferenza di servizi **istruttoria** (comma 1) →  
**facoltativa;**

2) conferenza di servizi **decisoria** (comma 2) →  
**obbligatoria;**

3) conferenza di servizi **preliminare** (comma 3) →  
**facoltativa.**

Circa le modalità di svolgimento della conferenza, il D.Lgs. 127/2016 distingue:

- conferenza **semplificata, con modalità asincrona** (art. 14 bis);
- conferenza **simultanea, con modalità sincrona** (art. 14 ter).

Le determinazioni delle pp.aa. partecipanti possono essere espresse in termini di:

1)assenso;

2)dissenso «incondizionato»;

3)assenso «condizionato»/dissenso «superabile».

**... a pena di formazione del silenzio -  
assenso**

La determinazione finale di conclusione della conferenza può essere:

1) positiva, se le pp.aa. partecipanti si siano espresse esclusivamente con atti di assenso non condizionato, o comunque indicando condizioni e prescrizioni «superabili»;

2) negativa, qualora la pp.aa. partecipanti si siano espresse in termini di dissenso insuperabile.

Nei procedimenti ad istanza di parte, la determinazione conclusiva negativa produce gli effetti del **preavviso di rigetto** (art. 10 *bis*, L. 241/1990).

Se l'interessato presenta osservazioni, le pp.aa. partecipanti possono:

- 1) confermare il proprio diniego → determinazione conclusiva negativa;
- 2) esprimersi in termini di assenso *tout court* oppure condizionato → determinazione conclusiva può essere (?) positiva.

La conferenza simultanea può essere convocata:

- se, dopo lo svolgimento della conferenza semplificata, la p.a. precedente non è in grado di decidere in senso positivo o negativo (art. 14 *bis*, comma 6) → **obbligatoria**;
- direttamente, se la p.a. precedente rileva “*una particolare complessità nella determinazione da assumere*” (art. 14 *bis*, comma 7) → **facoltativa**;
- direttamente, quando ci sia una richiesta motivata in tal senso da parte delle altre pp.aa. o del privato interessato (art. 14 *bis*, comma 7) → **facoltativa**;
- quando sia stata svolta la conferenza di servizi preliminare e sia presentato il progetto definitivo (art. 14, comma 3) → **obbligatoria**.

La determinazione conclusiva della conferenza simultanea:

1) è **immediatamente efficace** se le pp.aa. intervenute si sono espresse unanimamente;

2) se sono stati espressi dissensi motivati da pp.aa. preposte alla tutela di interessi sensibili o da amministrazioni regionali e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, l'efficacia della determinazione **viene sospesa** per il periodo utile all'esperimento dei rimedi di cui all'art. 14 *quinquies* (10 giorni).

## Art. 13 «Decreto semplificazioni»

Fino al 31 dicembre 2021, la conferenza di servizi **decisoria** (art. 14, comma 2, L. 241/90) può essere svolta **in forma semplificata, con modalità asincrona** (art. 14 *bis* L. 241/90), con i seguenti correttivi:

- 1) le pp.aa. devono esprimersi entro 60 gg.;
- 2) entro i successivi 30 gg., la p.a. procedente deve svolgere una riunione telematica per adottare la determinazione conclusiva

***Grazie per l'attenzione***

**Stefano Bianchini**

**[Stefano.Bianchini@regione.emilia-romagna.it](mailto:Stefano.Bianchini@regione.emilia-romagna.it)**

**[bncsf@unife.it](mailto:bncsf@unife.it)**