



**"Supporto all'operatività della riforma in materia di semplificazione"**  
CPU J59J16000760006

**Seminario**

***Le misure di semplificazione amministrativa introdotte dalla  
Legge 124/2015 e dai provvedimenti attuativi***

**La Riforma Madia: il nuovo procedimento nei rapporti  
tra pubbliche amministrazioni e nei rapporti tra  
amministrazione e privati**

**a cura di Stefano Bianchini**

**Bologna, 28 giugno 2017**

**Sala "20 maggio 2012", Giunta regionale Emilia-Romagna, Via della Fiera n. 8**

L. 7 agosto 2015, n. 124 recante "Delega al  
*Governo in materia di riorganizzazione delle*  
*amministrazioni pubbliche*"  
cd. "Legge Madia"

La “Legge Madia” è composta di 23 articoli sistematicamente suddivisi in 4 Capi:

- Capo I – *Semplificazioni amministrative*
- Capo II – *Organizzazione*
- Capo III – *Personale*
- Capo IV – *Deleghe per la semplificazione normativa*

La “Legge Madia” intercetta le seguenti materie:

- **procedimento amministrativo**
- trasparenza e anticorruzione
- rapporto di lavoro alle dipendenze della p.a.
- amministrazione digitale
- servizi pubblici locali
- società a partecipazione pubblica
- assetto dell’ amministrazione centrale e periferica
- razionalizzazione delle funzioni di polizia e accorpamento del corpo forestale
- processo innanzi alla Corte dei conti

La “Legge Madia” ha una duplice articolazione:

1) da un lato, è una **legge delega** → decreti legislativi delegati

2) dall’altro, detta **prescrizioni immediatamente precettive** (ad es.: art. 3, in materia di silenzio assenso tra pp.aa.; art. 6, in materia di autotutela amministrativa)

## Art. 2, L.124/2015

Delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo *“per il riordino della disciplina in materia di **conferenza di servizi**”*.

Principi e criteri direttivi di cui all'art. 2:

- ridefinizione delle **tipologie** di conferenza di servizi;
- modalità **asincrona e telematica** come modello **ordinario**;
- drastica **riduzione dei termini**, legando ad essi **decadenze** e formazione di **silenzi – assensi**;
- onere di chiarezza e inequivocità** delle determinazioni;
- (ri)affermazione del **principio della prevalenza delle posizioni espresse**;
- introduzione di modelli innovativi di **istruttoria pubblica**;
- coordinamento** della disciplina della conferenza con le previsioni settoriali.

D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 127

*“Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124”*



Il D.Lgs. 127/2016 si articola in due Titoli:

- il **Titolo I**, che opera la **completa sostituzione** dei cinque articoli della L. n. 241/1990 (artt. 14 e ss.) riguardanti la conferenza di servizi;
- il **Titolo II**, che contiene le **disposizioni di coordinamento** fra la nuova disciplina generale della conferenza di servizi e normative di settore.

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:

a) le pp.aa. intervenute si sono espresse unanimamente;

b) sono stati espressi **dissensi «ordinari»** (cioè «non qualificati»), superati sulla base del **criterio delle posizioni prevalenti**;

2) se sono stati espressi **dissensi «qualificati»**, l'efficacia della determinazione **viene sospesa** per il periodo utile all'esperimento dei rimedi di cui all'art. 14 *quinquies* (10 giorni).



L'art. 14 *quater*, comma 2 disciplina la cd. «sollecitazione dell'autotutela», ossia:

-dell'annullamento d'ufficio (art. 21 *nonies*, L. 241/1990);

-della revoca (art. 21 *quinquies*, L. 241/1990).

Art. 21 nonies L. 241/1990, come modificato dall'art. 6 della «Legge Madia»

L'annullamento d'ufficio è legittimo:

- 1) qualora sussistano ragioni di pubblico interesse;
- 2) tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati;
- 3) entro un termine ragionevole, "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 [silenzio-assenso]"

Ex art. 14 *quinquies*, le PA che hanno proposto un dissenso «qualificato» possono proporre **opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri** avverso la decisione finale della conferenza di servizi entro 10 gg dalla comunicazione della decisione conclusiva della conferenza

Possibili esiti:

1) se si raggiunge l'intesa, la PA procedente adotta una nuova determinazione conclusiva della conferenza;

2) se l'intesa non viene raggiunta, è previsto un **potere sostitutivo** in capo al Consiglio dei ministri, che può respingere l'opposizione oppure accoglierla, anche parzialmente.

L'art. 3 della L. 124/2015 inserisce l'art. 17 *bis* nella L. 241/1990, disciplinando l'istituto del **silenzio – assenso tra p.a.** (o tra p.a. e gestori di beni o servizi pubblici):

1) la p.a. procedente elabora uno schema di provvedimento;

2) lo schema di provvedimento viene trasmesso alla p.a. competente al rilascio dell'atto di assenso;

3) la p.a. ricevente ha 30 giorni di tempo per esprimersi, scaduti i quali, **l'assenso "s intende acquisito"**

La delega di cui all'art. 5 L. 124/2015 ha un duplice oggetto:

1) "precisa individuazione" dei procedimenti soggetti a SCIA, silenzio - assenso, autorizzazione espressa, comunicazione preventiva (→ D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222, cd. "decreto SCIA 2");

2) introduzione della "disciplina generale" applicabile alle attività private "non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa" (→ D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126, cd. "decreto SCIA 1").

D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126

“Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124”  
(cd. “Decreto SCIA 1”)

Art. 2  
D.Lgs. 126/2016

Adozione di “moduli unificati e standardizzati” che, per singola tipologia di procedimento, definiscano **esaustivamente**:

- 1) i contenuti tipici;
- 2) la documentazione da allegare;
- 3) la possibilità per il privato di indicare l'eventuale domicilio digitale (ex art. 3 bis D.Lgs. 82/2005).



I "moduli" devono essere **pubblicati** ai sensi del D.Lgs. 33/2013 (cd. "decreto trasparenza"):

- sezione "Amministrazione trasparente" (Allegato A);
- sottosezione di primo livello "Attività e procedimenti";
- sottosezione di secondo livello "Tipologie di procedimento" (art. 35, comma 1)

Art. 35, comma 1, lett. d),  
D.Lgs. 33/2013

Per ciascuna tipologia di procedimento sono pubblicate le seguenti informazioni:

“d) per i procedimenti ad istanza di parte, **gli atti e i documenti da allegare all'istanza e la modulistica necessaria**, compresi i fac-simile per le autocertificazioni (...) nonché gli uffici ai quali rivolgersi”, con indicazione dei relativi recapiti.

Art. 2, comma 4,  
D.Lgs. 126/2016

L'amministrazione non può chiedere al soggetto istante:

- 1) ulteriori documenti o informazioni rispetto a quelli indicati sul sito;
- 2) documenti già in possesso di una p.a. (non solo di quella procedente).

## Art. 18 *bis* L. 241/1990

(come inserito ad opera dell'art. 3, comma 1, lett. a), D.Lgs. 126/2016)

Dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni "è rilasciata **immediatamente**, anche in via telematica, una **ricevuta**" che attesti:

- 1) l'avvenuta presentazione dell'istanza o segnalazione o comunicazione;
- 2) i termini entro cui la p.a. è eventualmente tenuta a rispondere o entro cui si forma il silenzio – assenso.

Ricevuta – comunicazione di avvio del procedimento:

- 1)** amministrazione competente;
- 2)** oggetto del procedimento promosso;
- 3)** ufficio e persona responsabile del procedimento;
- 4)** attestazione della data di avvenuta presentazione dell'istanza, della segnalazione e della comunicazione;
- 5)** (eventuale) indicazione:
  - a. se l'amministrazione è tenuta a rispondere e in che termini e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione;
  - b. se e in che termini il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza;
- 6)** ufficio in cui si può prendere visione degli atti;
- 7)** (eventuali) modalità per esercitare in via telematica i diritti di partecipazione di cui all'art. 10 della L. 241/1990 (*ex art. 41 D.Lgs. 82/2005*)

Art. 18 bis, comma 1, L. 241/1990

(come inserito ad opera dell'art. 3, comma 1,  
lett. a), D.Lgs. 126/2016)

“La **data di protocollazione** dell'istanza,  
segnalazione o comunicazione non può  
comunque essere diversa da quella di effettiva  
presentazione.”

Art. 19 bis, **comma 2**, L. 241/1990

(come inserito ad opera dell'art. 3, comma 1, lett.  
c), D.Lgs. 126/2016)

Qualora, per lo svolgimento di attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta **un'unica SCIA** allo sportello unico.

Art. 19 bis, **comma 3**, L. 241/1990

(come inserito ad opera dell'art. 3, comma 1, lett.  
c), D.Lgs. 126/2016)

“Nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA è **condizionata** all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni (...)” l'interessato presenta allo sportello unico la relativa istanza.