



**UNIONE EUROPEA**  
Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la Coesione Territoriale*



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*  
Dipartimento della funzione pubblica



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

**CUP J59J16000760006**

**Webinar**

***La semplificazione del procedimento amministrativo ai sensi  
della legge regionale n. 7/2019 e le novità introdotte dal  
“decreto semplificazioni” 76/2020***

**Il procedimento amministrativo dopo il  
decreto semplificazioni**

**a cura di Carmen Iuvone**

**26 novembre 2020**

## Le novità introdotte dal decreto legge n. 76 del 2020, cd. decreto semplificazioni

Il Decreto legge n. 76 del 2020, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120, interviene in settori chiave per la ripresa: edilizia, appalti, infrastrutture, procedure ambientali e green economy.

Allo stesso tempo contiene importanti misure trasversali a tutte le procedure, per assicurare tempi certi, trasparenza e digitalizzazione.

Un procedimento più snello ed efficace.

Principi di economicità, efficienza, efficacia, pubblicità e trasparenza.

## **Art. 12 - Modifiche alla legge 7 agosto 1990 n. 241**

### **Art. 2 L. 241 del 1990, *Conclusionione del procedimento***

#### **Comma 4- bis:**

Le pubbliche amministrazioni misurano e rendono pubblici 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.

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, **modalità e criteri di misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti nonché ulteriori modalità di pubblicazione.**

**Legge n. 190 del 2012 *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.* Art. 1, comma 9** – Le pubbliche amministrazioni sono tenute nel piano di prevenzione della corruzione a definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini previsti dalla legge o dai regolamenti per la conclusione dei procedimenti. I risultati del monitoraggio devono essere consultabili nel sito web istituzionale di ciascuna amministrazione (art. 1, comma 28). La legge impone alle amministrazioni di provvedere comunque al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie.

## **Le modifiche all'art. 29 Ambito di applicazione della legge, L. n. 241 del 1990**

*Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma lett. m) della Costituzione le disposizioni della presente legge concernente gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne il 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 Conclusione del procedimento, comma 8 – bis**

### **Inefficacia degli atti tardivi**

La norma stabilisce l'inefficacia di alcuni provvedimenti adottati decorsi i termini **normativamente previsti** per incentivare il rispetto dei termini procedurali ed evitare l'adozione di «atti tardivi», **rendendo effettivo il meccanismo del silenzio-assenso**

**La sanzione dell'inefficacia** è prevista per 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, **nei seguenti casi:**

#### **Art. 14-bis comma 2, lett. c) della L. n. 241 del 1990:**

determinazioni delle amministrazioni coinvolte in sede di conferenza di servizi semplificata che devono essere adottate entro il termine comunicato dall'amministrazione precedente, non superiore a 45 giorni o 90 giorni in caso di amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili: la legge qualifica la mancata comunicazione della determinazione nei termini come assenso senza condizioni (**art. 14-bis, comma 4**).

## **Art. 2 Conclusione del procedimento, comma 8 – bis**

### **Inefficacia degli atti tardivi**

#### **art.17- bis, commi 1 e 3**

acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati, di competenza di altre amministrazioni pubbliche ovvero di gestori di beni o servizi pubblici per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi da parte di una Pubblica amministrazione.

Anche in questo caso è prevista la formazione del silenzio assenso decorso il termine di 30 giorni dallo schema di provvedimento e di 90 giorni nel caso di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili.

## **Art. 2 Conclusione del procedimento, comma 8 – bis**

### **Inefficacia degli atti tardivi**

#### **art. 20, comma 1:**

nei procedimenti a istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi, esclusi quelli disciplinati dall'art. 19 (SCIA), *il silenzio dell'amministrazione competente equivale ad provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide*, se la stessa amministrazione non comunica all'interessato, nel termine indicato dall'art. 2, comma 2 e 3, il provvedimento di diniego ovvero se, entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza, non indice una conferenza di servizi.

La disposizione prevede diverse eccezioni (comma 4) ad esempio:

gli interessi pubblici elencati dal comma 4 (gli interessi sensibili patrimonio culturale e paesaggistico, ambiente, ed anche pubblica sicurezza, difesa nazionale, immigrazione cittadinanza ed altri);

casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali;

casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza.

## **Art. 2 Conclusione del procedimento, comma 8 – bis**

### **Inefficacia degli atti tardivi**

#### **Art.14-ter, comma 7**

Si dispone l'inefficacia delle determinazioni adottate successivamente all'ultima riunione di cui all'art. 14-ter, comma 7, relativo ai lavori della conferenza di servizi simultanea che si concludono non oltre 45 giorni decorrenti dalla prima riunione o 90 giorni nel caso in cui siano coinvolte amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili (art. 14-ter, comma 2).

Anche in questo caso opera il meccanismo del silenzio assenso in quanto all' esito dell'ultima riunione, l'amministrazione precedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento. Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

**L' espressa previsione dell'inefficacia del provvedimento adottato fuori termine è funzionale a garantire la piena operatività dell'istituto del silenzio assenso.**

## **Art. 2 Conclusione del procedimento, comma 8 – bis**

### **Inefficacia degli atti tardivi**

#### **Art. 19, commi 3 e 6 - bis**

Si dispone l'inefficacia per i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di cui all'art. 19, commi 3 e 6-bis, della L. n. 241 del 1990, in caso di applicazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti.

La P.A., entro 60 giorni dalla segnalazione (30 per la SCIA edilizia) ove accerti la carenza di requisiti o presupposti per l'esercizio dell'attività, ne inibisce la prosecuzione e ne rimuove gli eventuali effetti dannosi.

Qualora vi sia la possibilità di regolarizzazione, l'amministrazione competente invita il privato a conformare l'attività intrapresa alla normativa vigente.

L'atto motivato dell'amministrazione interrompe il termine di 60 giorni dalla segnalazione (30 per la SCIA edilizia) che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle misure richieste.

## **Art. 2 Conclusione del procedimento, comma 8 – bis**

### **Inefficacia degli atti tardivi**

Il nuovo comma 8- *bis* dispone l'inefficacia degli atti tardivi in tutti i casi descritti ;«*fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni*».

**Potere di annullamento di ufficio** finalizzato a rimuovere il provvedimento di primo grado, presupposti:

illegittimità originaria del provvedimento, ex art. 21-*octies*, L. n. 241 del 1990;

interesse pubblico concreto ad attuale alla sua rimozione;

l'assenza di posizioni consolidate in capo ai destinatari.

L'esercizio del potere di autotutela è espressione di discrezionalità e l'amministrazione deve dar conto della sussistenza dei menzionati presupposti.

L'annullamento d'ufficio va adottato entro un **termine ragionevole** che **non deve essere comunque superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione del provvedimento di primo grado.**

## La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza art. 10-bis L. n. 241 del 1990

### L'art. 12 comma 1, lett. e) decreto semplificazioni

#### Le modifiche all' art. 10-bis della L. n. 241 del 1990

In base a tale disposizione, nei procedimenti ad istanza di parte, l'amministrazione qualora sia orientata ad un provvedimento negativo, deve comunicare tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza (cd. preavviso di rigetto).

**Finalità:** garantire il contraddittorio con la parte istante nella fase

Il preavviso di diniego è un atto endoprocedimentale di natura predecisoria, come tale non autonomamente impugnabile, che avverte l'istante dei motivi ostativi all'accoglimento della sua domanda, invitando lo stesso a produrre le proprie osservazioni.

Entro il termine di **dieci giorni dalla comunicazione**, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto osservazioni, corredate eventualmente da documenti.

Tra i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza il legislatore impedisce di addurre inadempienze o ritardi che sono attribuibili all'amministrazione.

## **La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza art. 10-bis L. n. 241 del 1990**

Con il decreto semplificazioni si dispone che la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza **sospende invece che interrompere (come previsto prima della novella) 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 per presentare le osservazioni.

Dell'eventuale mancato accoglimento delle osservazioni dell'istante si deve dar conto nella motivazione del provvedimento finale di diniego.

Sul punto la novella specifica che tale compito spetta al responsabile del procedimento o all'autorità competente che sono tenuti a darne ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni.

## La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza art. 10-bis L. n. 241 del 1990

Si prevede, inoltre, che *«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»*.

Dalla relazione illustrativa si evince che la finalità della novella è quella di evitare che l'annullamento conseguente al mancato accoglimento delle osservazioni del privato a seguito del preavviso di diniego determini *«plurime reiterazioni dello stesso esito sfavorevole con motivazioni ogni volta diverse, tutte ostative, parcellizzando anche il processo amministrativo; in sostanza si vuole cercare di ricondurre a un'unica impugnazione giurisdizionale l'intera vicenda sostanziale evitando che la parte sia costretta a proporre tanti ricorsi quante sono le ragioni del diniego, perché non comunicate tutte nel medesimo atto*

## **Art. 21-octies, L. n. 241 del 1990**

**Il provvedimento amministrativo è annullabile** nei casi «classici» quando è stato adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.

**Il provvedimento amministrativo non è annullabile** quando il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulle forme degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Non deve esserci discrezionalità amministrativa.

Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione di avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Il decreto modifica dell'art. 21- *octies*, comma 2, e dispone che il provvedimento è sempre annullabile qualora sia stato adottato in violazione della normativa sul preavviso di diniego ex art. 10-bis.

## Attività consultiva delle pubbliche amministrazioni

Art. 12 comma 1, lett. f), decreto semplificazioni

### La nuova formulazione dell'art. 16 comma 2 , legge n. 241 del 1990

- Si prevede che, in caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere, ancorché si tratti di un parere obbligatorio, o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, **l'amministrazione richiedente deve procedere indipendentemente dall'espressione del parere.**
- Il responsabile del procedimento, salvo il caso di omessa richiesta del parere, non può comunque essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione del parere.
- **Prima della novella la norma operava la distinzione tra pareri obbligatori e pareri facoltativi.**
- **Eccezione:** le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art.16 non si applicano in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini.

## Modifiche in materia di silenzio assenso tra amministrazioni

### art. 17-bis, L. n. 241 del 1990

- si **sostituisce la rubrica dell'art. 17- bis: «Effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici»**, sottolineando l'ampliamento delle fattispecie disciplinate per effetto delle nuove previsioni;
- nei casi in cui, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi, è prevista la proposta di una o più amministrazioni pubbliche diverse da quella competente ad adottare l'atto, questa deve essere trasmessa entro **30 giorni dal ricevimento della richiesta**.
- qualora la proposta non sia trasmessa nei termini **l'amministrazione competente ha la facoltà di procedere** e trasmette lo schema di provvedimento all'amministrazione che avrebbe dovuto formulare la proposta per acquisirne l'assenso.

## **Modifiche in materia di silenzio assenso tra amministrazioni**

**Silenzio assenso endoprocedimentale**, ha valenza all'interno del procedimento.

**Limite:** non si applica nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di un provvedimento espresso (es. VIA, autorizzazioni alle emissioni in atmosfera, ecc.) **art. 17-bis, comma 4**

**art. 20 L. n. 241 del 1990**

**silenzio assenso provvedimento** : attiene ai rapporti tra pubblica amministrazione e privati.

## **L. n. 241 del 1990, art. 21- *decies***

### ***Rimissione di provvedimenti annullati dal giudice per vizi inerenti ad atti endoprocedimentali***

- Caso di annullamento di un provvedimento finale, sulla base di una sentenza passata in giudicato, derivante da vizi inerenti ad uno o più atti emessi nel corso del procedimento di autorizzazione o di valutazione di impatto ambientale.
- Il proponente, può chiedere all'ente procedente o all'autorità competente in materia di VIA ai sensi del decreto legislativo n. 152 del 2006, Norme in materia ambientale, l'attivazione di un procedimento semplificato per la riadozione degli atti annullati.
- Non devono essere necessarie modifiche al progetto.
- In tal caso, fermi restando tutti gli atti e i provvedimenti delle amministrazioni interessate resi nel suddetto procedimento, l'amministrazione o l'ente che abbia adottato l'atto ritenuto viziato si esprime provvedendo alle integrazioni necessarie per superare i rilievi indicati dalla sentenza di annullamento

**L. n. 241 del 1990, art. 21- decies**  
***Rimissione di provvedimenti annullati dal giudice per vizi inerenti ad atti endoprocedimentali.***

- **La procedura prevista dall'art. 21- decies comma 1:**
- entro quindici giorni dalla ricezione dell'istanza del proponente, l'amministrazione procedente trasmette l'istanza all'amministrazione o all'ente che ha emanato l'atto da rimettere,
- entro trenta giorni l'amministrazione provvede alla rimissione;
- entro i trenta giorni successivi al ricevimento dell'atto o alla decorrenza del termine per l'adozione dell'atto stesso, *«l'amministrazione riemette il provvedimento di autorizzazione o di valutazione di impatto ambientale, in attuazione, ove necessario, degli articoli 14-quater e 14- quinquies della presente legge e dell'articolo 25, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».*

## Autocertificazioni

### Art. 264 del decreto rilancio

*« 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 e sospensioni, da parte di pubbliche amministrazioni, in relazione all'emergenza COVID-19, le dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del presidente della Repubblica 28 dicembre n.445 sostituiscono ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento, anche in deroga ai limiti previsti dagli stessi o dalla normativa di settore, fatto comunque salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159»*

## **Art. 18, L. n. 241 del 1990 modificato dal decreto semplificazioni**

### **Art. 18 Autocertificazione,**

*dopo il comma 3 è inserito il seguente*

*«3-bis. 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 o nulla osta comunque denominati, le dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del presidente della repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, , ovvero l'acquisizione di dati e documenti di cui ai commi 2 e 3, sostituiscono ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento, fatto comunque salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159».*

## Uso della telematica nei rapporti tra amministrazioni e tra queste e i privati

### La digitalizzazione del procedimento

**Art. 3- bis Uso della telematica** « Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche ~~incentivano l'uso della telematica~~ **agiscono mediante strumenti informatici e telematici**, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati»

**Art. 5 Responsabile del procedimento, comma 3** « L'unità organizzativa competente, **il domicilio digitale** e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'articolo 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse».

## Uso della telematica nei rapporti tra amministrazioni e tra queste e i privati

**Art.8, comma 2, lett. c) e d) Modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento.** Comma 2:

*c) l'ufficio, il domicilio digitale dell'amministrazione e la persona responsabile del procedimento».*

*d) le modalità con le quali, attraverso il punto di accesso telematico di cui all'articolo 64-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 8 o con altre modalità telematiche, è possibile prendere visione degli atti, accedere al fascicolo informatico di cui all'articolo 41 dello stesso decreto legislativo n. 82 del 2005 ed esercitare in via telematica i diritti previsti dalla presente legge;*

*d-bis) l'ufficio dove è possibile prendere visione degli atti che non sono disponibili o accessibili con le modalità di*

## **Agenda per la semplificazione, ricognizione e semplificazione dei procedimenti e modulistica standardizzata – art. 15**

- L'art. 15, dispone ulteriori misure di semplificazione amministrativa con l'adozione di una **Agenda per la semplificazione per il periodo 2020-2023** concernente le linee di indirizzo e il programma di interventi di semplificazione per la ripresa a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, condivisi tra Stato, regioni, province autonome e autonomie locali, nonché il cronoprogramma per la loro attuazione.
- Finalità: semplificare le procedure eliminando tutti gli adempimenti che non sono giustificati dalla tutela dell'interesse pubblico.
- A tal fine sono apportate una serie di modifiche all' art. 24 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.
- L'Agenda deve essere adottata con le modalità già stabilite dall'art. 24 del D.L. n. 90 del 2014, approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e previa intesa in Conferenza unificata.

## **Agenda per la semplificazione, ricognizione e semplificazione dei procedimenti e modulistica standardizzata – art. 15**

L'Agenda per la semplificazione prevede anche la possibilità di sottoscrivere intese ed accordi in sede di Conferenza unificata per il coordinamento delle attività delle diverse amministrazioni interessate nonché forme di consultazione dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni.( art. 24, comma 1, D.L. n. 90 del 2014).

La semplificazione «politica comune» ai diversi livelli istituzionali.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia a

Dossier 6.9.2020 Senato della Repubblica – Camera dei Deputati. Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale. Vol

## **Agenda per la semplificazione, ricognizione e semplificazione dei procedimenti e modulistica standardizzata**

### **Agenda per la semplificazione 2015- 2017:**

misure organizzate in 5 aree tematiche: cittadinanza digitale, welfare e salute, fisco, edilizia e impresa

**Agenda per la semplificazione 2018-2020:** la Conferenza unificata, nella seduta del 21.12.2017, ha sancito l'accordo tra il Governo, le regioni e le province autonome e gli enti locali sull'aggiornamento dell'Agenda per la semplificazione agli anni 2018-2020. L'accordo si concentra sulla prosecuzione delle azioni nei settori Edilizia ed impresa, prevedendo un ulteriore aggiornamento alla fine del 2018.

\*\*\*\*\*

### **Per ulteriori informazioni ed approfondimenti:**

<http://www.italiasemplice.gov.it/notizie/decreto-semplificazione>