



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 normativa emergenziale sulla disciplina del procedimento amministrativo

a cura di Carmen Iuvone

Data 24 giugno 2020

La normativa emergenziale

Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 «*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi*» cd. decreto cura Italia, convertito in legge con modificazioni dalla legge 24.4.2020, n. 27

Decreto legge 8 aprile 2020, n. 23 «*Misure urgenti di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*» cd. decreto liquidità, convertito in legge con modificazioni dalla legge 5.6.2020, n. 40

La normativa emergenziale.

Decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 «*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*» ,**cd. decreto rilancio**, in fase di conversione.

Si tratta di un provvedimento simile, per vastità di contenuti e per gli impegni di spesa previsti, a quelli che recano le manovre finanziarie annuali (266 articoli).

D.L. rilancio: art. 264

Art. 264 - Liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi in relazione all'emergenza COVID-19.

La norma è finalizzata a «*garantire la massima semplificazione, l'accelerazione dei procedimenti amministrativi e la rimozione di ogni ostacolo burocratico nella vita dei cittadini e delle imprese in relazione all'emergenza COVID-19, dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2020*» (comma 1).

Dal 19 maggio (art. 266 *Entrata in vigore*, pubblicazione nella G.U. n. 128 del 19 maggio)

Le misure acceleratorie art. 264 D.L. n. 34 del 2020: l'ampliamento del ricorso all'autocertificazione art. 264, comma 1, lett. a)

Nei procedimenti avviati su istanza di parte aventi 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, si amplia la possibilità di utilizzare le dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti notori.

Le misure acceleratorie dell'art. 264 D.L. n. 34 del 2020: l'ampliamento del ricorso all'autocertificazione.

«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, 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. 264, comma 1, lett. a)

Il decreto Rilancio ha sancito l'applicazione generale, nel contesto dell'emergenza Covid-19, delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà, anche in deroga ai limiti della normativa di riferimento, fatto salvo il solo rispetto del codice antimafia e delle misure di prevenzione di cui al d.lgs. n. 159 del 2011 *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché' nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136.*

Le modifiche al d.p.r. n. 445 del 2000 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, (art. 264, comma 2,lett.a, punto 1): i controlli *ex post*

d.p.r. n.445 del 2000, art. 71, comma 1,«Modalità dei controlli»

«Le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione in misura proporzionale al rischio e all'entità del beneficio e, nei casi di ragionevole dubbio, sulla veridicità delle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47, anche successivamente all'erogazione dei benefici comunque denominati per i quali sono rese le dichiarazioni».

Si intensificano i controlli a campione sulla veridicità delle dichiarazioni e quelli *ex post*. Un sistema basato sulle autocertificazioni (art. 264, comma 1. lett.a) richiede, infatti, efficaci controlli *ex post*.

Le modifiche al d.p.r. n. 445 del 2000 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, (art. 264, comma 2,lett.a, punto 2)

art. 75, comma 1-bis, «Decadenza dai benefici»

«La dichiarazione mendace comporta, altresì, la revoca degli eventuali benefici già erogati nonché il divieto di accesso a contributi finanziamenti e agevolazioni per un periodo di 2 anni decorrenti da quando l'amministrazione ha adottato l'atto di decadenza. Restano comunque fermi gli interventi anche economici, in favore di minori e per le situazioni familiari e sociali di particolare disagio.»

I comportamenti scorretti devono essere disincentivati dall'adeguata probabilità di essere colti in fallo e da adeguate sanzioni anche a livello penale.

Le modifiche al d.p.r. n. 445 del 2000 (art. 264, comma 2, lett. a punto 3)

Art. 76, comma 1 «Norme penali»

« Chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia. **La sanzione ordinariamente prevista dal codice penale è aumentata da un terzo alla metà»**

Le misure acceleratorie dell'art. 264 D.L. n. 34 del 2020: la limitazione dei poteri di autotutela della P.A. - *art. 264, comma 1, lett. b)*

La norma riduce da 18 a 3 mesi il termine massimo ragionevole entro il quale l'amministrazione può esercitare il **potere di annullamento d'ufficio del provvedimento illegittimo in autotutela**, ai sensi dell'art. 21- *nonies*, legge. n. 241 del 1990, sussistendone le ragioni di interesse pubblico.

Il termine decorre dalla adozione del provvedimento espresso ovvero dalla formazione del silenzio assenso.

E' annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.

Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma 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. (**art. 21 – octies l. n. 241 del 1990**).

Le misure acceleratorie dell'art. 264 D.L. n. 34 del 2020: la limitazione dei poteri di autotutela della P.A. - *art. 264, comma 1, lett. b)*

Resta salva **l'annullabilità d'ufficio anche dopo il termine di tre mesi** qualora i provvedimenti amministrativi siano stati adottati sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali (art. 264, comma 1, lett. b)

Le misure acceleratorie dell'art. 264 D.L. n. 34 del 2020: - limiti al potere di revocare in autotutela - *art. 264, comma 1, lett. d).*

La disposizione limita fino al 31 dicembre 2020, il potere dell'amministrazione di revocare in autotutela ai sensi dell'art. 21-quinquies della legge n. 241 del 1990 i provvedimenti di cui alla precedente lett. a), finalizzati ad ottenere benefici di carattere economico, alla sola ipotesi di eccezionali ragioni di interesse pubblico sopravvenute.

Le misure acceleratorie dell'art. 264 D.L. n. 34 del 2020: termini ridotti anche in caso di SCIA - art. 264, comma 1, lett. c)

«Qualora l'attività in relazione all'emergenza Covid-19 sia iniziata sulla base di una segnalazione certificata di cui agli artt. 19 e ss. della legge n. 241 del 1990, il termine per l'adozione dei provvedimenti previsti al comma 4 del medesimo art. 19 è di tre mesi e decorre dalla scadenza del termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3 del medesimo articolo 19.»

Il termine ridotto di tre mesi si applica anche per l'adozione di eventuali provvedimenti di divieto di prosecuzione o sospensione di attività intraprese, conseguenti all'emergenza sanitaria, sulla base di una Scia, ex art. 19 L. n. 241 del 1990, qualora l'amministrazione accerti la carenza dei requisiti e dei presupposti richiesti

Le misure acceleratorie dell'art. 264 D.L. n. 34 del 2020: il silenzio assenso endoprocedimentale - art. 264, comma 1, lett. e)

«Nelle ipotesi di cui all'art. 17-bis, comma 2 ovvero di cui all'art. 14-bis, commi 4 e 5 e 14-ter comma 7, della legge 7 agosto, 1990, n. 241, il responsabile del procedimento è tenuto ad adottare il provvedimento conclusivo entro 30 giorni dal formarsi del silenzio assenso».

Nei procedimenti nei quali occorre acquisire assensi, concertati o nulla osta di amministrazioni pubbliche o gestori di beni o servizi pubblici, nonché nelle conferenze semplificate e simultanee, una volta formatosi il **silenzio assenso endoprocedimentale**, il responsabile del procedimento deve adottare il provvedimento conclusivo entro trenta giorni.

Il fine è quello di accelerare il procedimento nelle ipotesi in cui è prevista una concertazione o l'acquisizione di determinazioni tra diverse amministrazioni.

Le misure acceleratorie dell'art. 264 D.L. n. 34 del 2020: il silenzio assenso endoprocedimentale - art. 264, comma 1, lett. e)

Art. 17-bis, l. n. 241 del 1990. Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici

E' stato fissato un «nuovo paradigma procedurale».

In tutti i casi in cui il procedimento è destinato a concludersi con una decisione pluristrutturata il silenzio equivale «*ope legis*» ad un atto di assenso.

Parere del Consiglio di Stato – Commissione speciale 13.7.2016, n. 01640 del 2016.

Le misure acceleratorie dell'art. 264 D.L. n. 34 del 2020 per gli interventi anche edilizi - art. 264, comma 1, lett. f)

La disposizione prevede una **sostanziale semplificazione e parziale liberalizzazione degli interventi anche edilizi** necessari ad assicurare l'ottemperanza delle misure di sicurezza prescritte per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19.

Gli interventi anche edilizi, sono comunque ammessi, nel rispetto delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di tutela da rischio idrogeologico e di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Detti interventi riguardano **opere contingenti e temporanee**, destinate ad essere rimosse con la fine dello stato di emergenza.

Le misure acceleratorie dell'art. 264 D.L. n. 34 del 2020: gli interventi anche edilizi - art. 264, comma 1, lett. f)

La disposizione stabilisce che gli interventi per i quali è previsto un titolo abilitativo, sono sottratti ad ogni forma di autorizzazione e dispone che si proceda attraverso una **comunicazione all'amministrazione comunale di avvio dei lavori, asseverata da un tecnico abilitato (CILA ,art. 6-bis del D.P.R. n. 380 del 2001).**

La CILA deve essere corredata da una dichiarazione del soggetto interessato (**dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà – art. 47 del D.P.R. 445/2000**), attestante che si tratta di opere necessarie all'ottemperanza alle misure di sicurezza prescritte per far fronte all'emergenza da Covid-19.

Tali interventi richiamati devono essere diversi da quelli disciplinati dall' **art. 6 Attività edilizia libera, d.P.R. n. 380 del 2001 Testo unico edilizia** in quanto questi ultimi non sono soggetti ad alcuna comunicazione amministrativa.

Le misure acceleratorie dell'art. 264 D.L. n. 34 del 2020: gli interventi previsti dal comma 1, lett. f)

L'eventuale mantenimento delle opere realizzate, se conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente, potrà essere richiesto dall'interessato all'amministrazione comunale **entro il 31 dicembre 2020**.

L'ente locale, accertata la conformità agli strumenti di pianificazione, fornirà l'assenso per il suo mantenimento con provvedimento espresso ed esonero del contributo di costruzione eventualmente previsto entro sessanta giorni dalla domanda.

Eventuali atti di assenso saranno acquisiti in sede di conferenza di servizi semplificata ai sensi degli artt. 14 e ss. L. n. 241 del 1990

Le modifiche al decreto legislativo n. 82 del 2005 Codice dell'amministrazione digitale (art.264, comma 2)

Art. 50 Disponibilità dei dati delle Pubbliche amministrazioni

A) modalità di svolgimento dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atti notori (art. 71 d.p.r. n. 445 del 2000) da effettuarsi mediante consultazione diretta degli archivi informatici dell'amministrazione certificante. (art. 264, comma2, lett. b, n.1);

B) la pubblica amministrazione, nell'ambito di verifiche, ispezioni e controlli comunque denominati su attività dei privati, non può richiedere la produzione di informazioni, atti o documenti in possesso della stessa o di altra pubblica amministrazione e la conseguente nullità di ogni sanzione disposta per omessa esibizione (lett.d). Si confermano i principi già dettati in materia di autocertificazione dall'art. 18 della legge n. 241 del 1990

La Piattaforma digitale nazionale dati e gli accordi quadro

Si passa dalla fase della «sperimentazione» a quella della «gestione» della **Piattaforma Digitale Nazionale Dati** che resta in capo alla Presidenza del Consiglio, soggetto promotore dello strumento e che è finalizzata a favorire la conoscenza e il patrimonio informativo detenuto da una pubblica amministrazione per finalità istituzionali. **(art. 264, comma 2, lett. c)**

Si prevede la predisposizione di **accordi quadro** entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del decreto per assicurare la fruizione dei dati in possesso delle amministrazioni certificanti alle pubbliche amministrazioni, ai gestori di servizi pubblici nonché ai soggetti privati che vi consentono, con le modalità di cui all'art. 71, comma 4 del d.p.r. n. 445 del 2000 **(art. 264, comma 2, lett. b e comma 3)**

Art. 264 D.L. n. 34 del 2000 e livelli essenziali delle prestazioni

*«Le disposizioni del presente articolo attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) della costituzione e **prevalgono su ogni diversa disciplina regionale**».*

Corte costituzionale, sentenza n. 164 del 2012: con riferimento ai livelli essenziali delle **prestazioni** ha precisato che *«Si tratta, quindi, non tanto di una «materia» in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che il legislatore regionale possa limitarle»*

L'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di “prestazione” della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale per garantire il mantenimento di una uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto dopo la riforma del Titolo V Cost.

Art. 264 D.L. n. 34 del 2000 e livelli essenziali delle prestazioni

- La disposizione in esame ha, pertanto, una valenza trasversale e generalizzata sull'assetto delle competenze normative regionali sulla base del **principio di sussidiarietà** che giustifica qualsiasi intervento dello Stato per decisioni che non possono essere frammentate sul territorio nazionale (Corte Costituzionale sentenza n. 303 del 2003).
- La previsione è giustificata dalla necessità di far fronte all'emergenza sanitaria ed economica in essere.