



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Crescita Territoriale



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
Dipartimento della funzione pubblica



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

CUP J59J16000760006

Webinar

***Decreto semplificazioni: Le modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241
parte prima***

**La comunicazione di motivi ostativi (art. 10-bis)
Le nuove norme in tema di pareri e di silenzio-
assenso (artt. 16 e 17)
a cura di Riccardo Roccasalva**

7 ottobre 2020

La comunicazione di motivi ostativi

L'art. 10 bis della l. 241/1990 esprime un principio di carattere generale la cui *ratio* è quella di consentire all'interessato, quand'anche abbia partecipato al procedimento, di interloquire prima delle definitive determinazioni sfavorevoli che l'Amministrazione procedente abbia maturato
[Cons. di Stato aprile 2010]

Il preavviso di diniego ha una *evidente natura endoprocedimentale* e costituisce lo strumento per *consentire agli interessati di conoscere le ragioni* che stanno orientando l'azione dell'amministrazione in modo che gli stessi possano fornire ogni (eventuale) elemento utile per una possibile diversa conclusione dell'iter procedimentale *[Cons. di Stato dicembre 2010]*

La comunicazione di motivi ostativi

Le modifiche apportate dall'art. 12 comma 1 lett. e) del [D.L. n. 76 del 2020 \(c.d. decreto Semplificazioni\)](#), convertito in legge n. 120/2020:

- ❑ la comunicazione ex art. 10-bis non ha più effetto interruttivo ma sospensivo dei termini del procedimento
- ❑ è stato eliminato «*Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale*», sostituito da: «[...] 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](#)»

La comunicazione di motivi ostativi

Pertanto **la novella**:

- a) specifica che **il compito di motivare** il mancato accoglimento **spetta al responsabile del procedimento o all'autorità competente**
- b) prevede che, in tal caso, la motivazione del provvedimento finale di diniego indichi **“i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni”**
- c) dispone che, in caso di annullamento in giudizio del provvedimento di rigetto dell'istanza l'amministrazione, nell'esercitare nuovamente il suo potere, **«non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato»**

La comunicazione di motivi ostativi

La **finalità** della disposizione è 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”.

L'intento è dunque di **riconduurre l'intera vicenda ad un'unica impugnazione giurisdizionale**, “evitando che il privato sia costretto a proporre tanti ricorsi quante sono le ragioni del diniego”, non comunicate nel medesimo provvedimento (**relazione illustrativa al decreto legge**)

La comunicazione di motivi ostativi

Per rafforzare la nuova impostazione data all'art. 10-bis, il decreto interviene sull'art. 21-octies comma 2 della L. 241/1990 in materia di **annullabilità del provvedimento amministrativo**, stabilendo che al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10-bis sul preavviso di diniego non si applica la norma di cui all'art. 21-octies, co. 2, secondo periodo, che esclude l'annullabilità in caso in mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Le novità in materia di pareri

In materia di attività consultiva delle pubbliche amministrazioni, l'art. 12 c. 1 lett. f) **modifica il comma 2 dell'art. 16 della legge 241/1990**, prevedendo, con una **chiara finalità di speditezza del procedimento**, 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 dalla espressione del parere.**

Prima della novella, **l'art. 16 operava una distinzione** stabilendo che in caso di inutile decorrenza del termine, l'amministrazione richiedente, ove si tratti di **parere facoltativo**, **doveva** senz'altro procedere indipendentemente da esso.

In caso invece di **parere obbligatorio**, si prevedeva **la facoltà** di procedere.

Il silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche

L'articolo 17-bis **estende l'istituto del silenzio-assenso ai rapporti tra pubbliche amministrazioni** e gestori di beni o servizi pubblici, disponendo che gli atti di assenso, concerto o nulla osta comunque denominati devono intendersi **implicitamente acquisiti qualora siano decorsi trenta giorni dal ricevimento**, da parte dell'Amministrazione procedente, **dello schema del provvedimento**, corredato della relativa documentazione, “senza che sia comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta” dell'amministrazione co-decedente.

Il silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche

- Il termine può essere interrotto una sola volta qualora vi siano esigenze istruttorie o richieste di modifica motivate e formulate in modo puntuale
- In tal caso, l'assenso è reso nei trenta giorni successivi. Scaduto inutilmente anche tale termine, l'assenso si intende comunque acquisito
- Questa tipologia di silenzio-assenso si applica a tutte le amministrazioni, anche a quelle preposte alla tutela degli interessi «sensibili» (ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini)
- Unica prerogativa per tali enti (parallelamente a quanto previsto in caso di conferenza di servizi): 90 giorni anziché 30 per rendere il parere, a meno che disposizioni di legge o i DPCM di cui all'art. 2 non prevedano un termine diverso

Il silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche

- **Unico limite** all'ambito di applicazione del silenzio-assenso endoprocedimentale: non si applica nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi (es. VIA, autorizzazione ordinaria alle emissioni in atmosfera, riconoscimento di stabilimenti alimentari)
- **Differenza con l'art. 20 legge 241/1990**: si tratta di un **silenzio-assenso endoprocedimentale**, perché ha valenza all'interno di un procedimento. Quello previsto dall'art. 20 nei rapporti tra pubblica amministrazione e privati è invece qualificabile come **silenzio provvedimentoale**
- L'art. 17-bis si applica inoltre **anche ai casi in cui l'acquisizione di atti di assenso si rivolge alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili**, mentre il silenzio-assenso provvedimentoale no (**art. 20 comma 4**)

Il silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche

I recenti interventi del legislatore

Art. 264 comma 1 lett. e) D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto Rilancio):
dal 19 maggio e fino al 31 dicembre 2020 una volta scaduti i trenta giorni
«il responsabile del procedimento è tenuto ad adottare il provvedimento conclusivo entro 30 giorni dal formarsi del silenzio assenso»

L'art. 12 c. 1 lett. f) del decreto Semplificazioni:

1) sostituisce la rubrica dell'articolo 17-bis, che ora reca “Effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici”, sottolineando così
l'ampliamento delle fattispecie disciplinate dalla norma per effetto delle nuove previsioni;

Il silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche

- 2) introduce al comma 1 dell'art. 17-bis la previsione in base alla quale, 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. Questa disposizione non si applica nei casi in cui la proposta riguardi enti preposti alla **tutela di interessi sensibili**;
- 3) qualora l'amministrazione proponente rappresenti esigenze istruttorie, motivate e formulate in modo puntuale, si applica lo stesso termine di 30 giorni;

Il silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche

4) dispone che, **qualora la proposta non sia trasmessa nei termini, l'ente competente ha facoltà di procedere**. In tal caso, l'inerzia dell'ente proponente comporta che lo schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, sia trasmesso allo stesso ente al fine di acquisirne l'assenso a norma del medesimo art. 17-bis.

Novità in materia di autocertificazione

L'art. 12 c. 1 lett. h) del D.L. 76/2020 modifica l'art. 18 della legge 241/1990

- ❑ Per incentivare il ricorso all'autocertificazione, nel 1990 la legge n. 241 aveva introdotto un **rinvio espresso all'obbligo delle pubbliche amministrazioni di adottare entro sei mesi** dalla data di entrata in vigore della **legge misure organizzative in materia di autocertificazione** e di presentazione di atti e documenti, **richiamando la legge n. 15/1968**, che aveva dettato una prima disciplina organica della documentazione amministrativa
- ❑ **Ora l'obbligo** delle amministrazioni di adottare le misure organizzative di cui sopra diventa **permanente**, e il riferimento alla legge n. 15/1968 è sostituito con quello al D.P.R. 445/2000

Novità in materia di autocertificazione

- La riforma ha inserito **un nuovo comma, il 3-bis, nell'art. 18**: nei procedimenti avviati su istanza di parte, che hanno ad oggetto **l'erogazione di benefici economici comunque denominati**, indennità, prestazioni previdenziali e assistenziali, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni da parte di pubbliche amministrazioni, **o il rilascio di autorizzazioni e nulla osta** comunque denominati, le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000 sostituiscono ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento, **fatto salvo il rispetto delle disposizioni in materia di antimafia**

Novità in materia di autocertificazione

Tale norma rende **generale e permanente la disposizione transitoria introdotta dall'art. 264 del D.L. 34/2020 (c.d. decreto rilancio)**, che amplia **fino al 31 dicembre 2020** la possibilità per cittadini e imprese di utilizzare le dichiarazioni sostitutive per comprovare tutti i requisiti oggettivi e soggettivi richiesti a corredo delle istanze di erogazione di benefici economici comunque denominati da parte di pubbliche amministrazioni, in relazione all'emergenza COVID-19, **anche in deroga alla legislazione vigente in materia**

Novità in materia di autocertificazione

Questa innovazione è da mettere in relazione con il comma 3 dell'art. 12 del decreto, che **autorizza gli enti locali a gestire in forma associata in ambito provinciale o metropolitano l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 18 della legge 241/1990.**

Corollario: Le province e le città metropolitane possono definire, **nelle assemblee dei sindaci delle province e nelle conferenze metropolitane,** appositi **protocolli per organizzare l'esercizio delle funzioni** connesse all'attuazione delle norme di semplificazione della documentazione e dei procedimenti amministrativi

La riemissione di provvedimenti annullati dal giudice

Nuovo articolo 21-decies della legge n. 241/1990

La norma disciplina la **riemissione di provvedimenti annullati dal giudice per vizi inerenti a uno o più atti emessi nel corso del procedimento di autorizzazione o di VIA**. In questi casi il proponente può chiedere all'ente procedente (o all'autorità competente in caso di VIA) l'attivazione di un procedimento semplificato, finalizzato alla riadozione degli atti annullati.

In particolare viene disciplinato il caso in cui **non sono necessarie modifiche al progetto**. In tal caso, fermi restando tutti gli atti e provvedimenti delle amministrazioni interessate già resi nel procedimento, l'ente che abbia adottato l'atto ritenuto viziato si esprime provvedendo alle integrazioni necessarie per superare i rilievi indicati dalla sentenza di annullamento.

La riemissione di provvedimenti annullati dal giudice

Nuovo articolo 21-decies della legge n. 241/1990

A tal fine:

- ❑ entro 15 giorni dalla ricezione dell'istanza del proponente, l'amministrazione procedente provvede alla trasmissione dell'istanza all'amministrazione che ha emanato l'atto da rimettere;
- ❑ entro 30 giorni l'amministrazione provvede alla riemissione;
- ❑ entro i 30 giorni successivi al ricevimento dell'atto (o alla decorrenza del termine per l'adozione dell'atto stesso) l'amministrazione riemette il decreto di autorizzazione o di VIA, in attuazione, ove necessario, degli articoli 14-quater e 14-quinquies della legge n. 241/1990, o della disciplina per l'adozione del provvedimento di VIA recata dall'art. 25 commi 2 e 2-bis del D.Lgs. 152/2006.