

Le principali modifiche alla Legge n. 241/1990 apportate dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. “Sblocca Italia”) convertito con legge 11 novembre 2014, n. 164

Data di pubblicazione: 19/11/2014

Il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive, è stato convertito dalla legge 11 novembre 2014 n. 164 (pubblicata nella Gazz. Uff. 11 novembre 2014, n. 262), entrata in vigore il 12 novembre 2014.

Si segnalano i principali contenuti del primo comma dell'art 25 della suddetta legge rubricato "*Misure urgenti di semplificazione amministrativa e di accelerazione delle procedure in materia di patrimonio culturale*" che ha apportato importanti modificazioni alla legge alla disciplina del procedimento amministrativo.

Segue l'analisi degli articoli della Legge n. 241/1990 oggetto di novella da parte del suddetto comma 1 dell'articolo 25.

Art. 14 ter Lavori della conferenza di servizi

Dal 12 novembre u.s **i termini di validità di tutti** i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o **atti di assenso**, comunque denominati, **acquisiti nell'ambito della Conferenza di Servizi, decorrono a far data dall'adozione del provvedimento finale.**

La modifica è stata apportata introducendo un nuovo comma , il comma "8 bis", nel testo dell'art. 14 ter "*Lavori della conferenza di servizi*" della l. 241/1990.

La precedente formulazione dell'art. 14 - ter , prevedeva che l'efficacia di quegli atti endoprocedimentali decorresse dalla loro espressione, quindi da un momento precedente alla conclusione della conferenza di servizi.

E' stato osservato che la novella ha inteso armonizzare i tempi di validità degli atti endoprocedimentali acquisiti all'interno di una conferenza di servizi con quelli del provvedimento autorizzativo finale. (Cfr. Dossier del Servizio del Bilancio del Senato A.S. 1651 Novembre 2014 n.68 pg. 93 e seguenti).

I procedimenti amministrativi regolati dalla Conferenza di servizi terminano con un provvedimento finale, adottato sulla base dell'orientamento prevalente emerso, che assume carattere omnicomprensivo ed assorbente rispetto a tutti i pareri, autorizzazioni e concessioni nulla osta o atti di assenso comunque denominati, espressi nell'ambito del procedimento.

Con la previgente disciplina in molti casi, i termini di validità ed efficacia dei singoli pareri iniziavano a decorrere a far data dalla loro espressione, e dunque ben prima rispetto al momento in cui, con l'emanazione del provvedimento finale, il procedimento amministrativo potesse dirsi concluso e dunque in grado di esplicare i suoi effetti.

La relazione illustrativa al provvedimento rammenta alcuni casi (*ad esempio, la conferenza di servizi per l'ottenimento dell'autorizzazione unica alla realizzazione di un' opera*) in cui tra il rilascio dei singoli pareri/autorizzazioni/ nulla osta ed il provvedimento autorizzativo finale *intercorrono anche anni, evidenziando come ciò comporti che quando il proponente è messo nelle condizioni di poter iniziare i lavori dell'opera, i termini di validità dei singoli atti endoprocedimentali si siano notevolmente ridotti.*

(Cfr Dossier del Servizio studi del Senato A.S. 1651 ottobre 2014 n. 177 - schede di lettura pg. 442 e seguenti).

Art. 14 quater Effetti del dissenso espresso nella Conferenza di Servizi

Il comma 1 dell'art. 25 della legge 164/2014 apporta un importante modifica alla disciplina degli effetti del motivato dissenso espresso nella conferenza di servizi da una delle

amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Le conseguenze di tale dissenso sono disciplinate dal comma 3 dell'art. 14 - quater, il quale, delinea un particolare procedimento nell'ambito del quale l'amministrazione precedente rimette la decisione al Consiglio dei ministri che, con una deliberazione si pronuncia entro 60 giorni previa intesa con gli enti territoriali interessati.

All' articolo 14-quater, al comma 3 della L.214/1990, primo periodo dopo le parole "*rimessa dall'amministrazione precedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che*" sono inserite le seguenti: "**ha natura di atto di alta amministrazione.**".

E' stato quindi precisata **la natura di atti di alta amministrazione di tali deliberazioni del Consiglio dei Ministri**, conformandosi così all'orientamento della giurisprudenza amministrativa (cfr. Dossier del Servizio studi del Senato A.S. 1651 ottobre 2014 n. 177 - schede di lettura pg. 442 e seguenti).

E' stato osservato che al "*Consiglio dei Ministri, pertanto, è conferito un ampio potere discrezionale volto ad effettuare una valutazione degli interessi in giuoco e si avvale del potere conferitogli dalla legge quale organo di ultima istanza in chiave semplificatoria svolgendo un apprezzamento che è di alta amministrazione, pur nel rispetto e nella valutazione di quanto espresso dalle amministrazioni interessate.* (Cfr. Dossier del Servizio del Bilancio del Senato A.S. 1651 Novembre 2014 n.68 pg. 93 e seguenti)

Tornando al procedimento di cui all'art. 14, comma 3, la formulazione previgente dell'articolo prevede che **il Consiglio dei Ministri si pronuncia entro sessanta giorni**, *previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra piu' amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra piu' enti locali.*

Per tale evenienza, l'art. 25 comma 1 ha **introdotto l'obbligo** del Consiglio dei Ministri di **motivare un'eventuale decisione in contrasto con il motivato dissenso.**

Art. 19 Segnalazione certificata di inizio attivita - Scia

Il nuovo testo dell'art. 19, comma 3, secondo periodo è: "*È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies, nei casi di cui al comma 4 del presente articolo*".

In altre parole **l'amministrazione può procede – in via di autotutela-** alla revoca (art. 21-quinquies) e all'annullamento (art. 21 – nonies) di quanto conseguito dall'interessato a seguito di segnalazione certificata di inizio attività – SCIA **solo in presenza delle fattispecie di cui al comma 4 dello stesso art. 19**, ovvero, pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

Art. 21-quinquies Revoca del provvedimento

Il nuovo testo dell'art. 21 quinquies 1 comma è il seguente:

*"Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto **non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici**, di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo*

previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo.

Si modificano le condizioni sotto cui l'amministrazione può revocare il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole (determinando la inidoneità del provvedimento a produrre ulteriori effetti).

In particolare, si prevede che la **revoca per mutamento della situazione di fatto sia possibile** solo ove tale mutamento fosse **"non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento"**;

Inoltre la revoca è possibile in caso di **nuova valutazione dell'interesse pubblico originario**, ma la norma in esame **esclude** tale fattispecie di revoca **per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici**.

Art. 21-nonies Annullamento d'ufficio

Il nuovo testo dell'art. 21-nonies è il seguente:

*"Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, **esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2**, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. **Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.** 2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole".*

Premesso che è rimasto intatto l'art. 21 - octies che disciplina l'annullabilità del provvedimento illegittimo in generale, la nova formulazione dell'art. 21 - nonies **esclude che sia annullabile d'ufficio** 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;
- 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.

Vengono mantenute ferme le responsabilità per l'adozione, e anche per il mancato annullamento, del provvedimento illegittimo.