

La riforma Madia del procedimento amministrativo

La legge 241/90 dopo la legge 124/2015

- Semplificazione
- Tempestività
- Trasparenza
- Digitalizzazione
- Conferenza dei servizi
- Autotutela
- Scia

► Schema del nuovo Regolamento comunale

di Marzia Alban

Ad Alberto e Margherita

© Copyright 2015 by Maggioli S.p.A.
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001: 2008
47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8
Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622595
www.maggiolieditore.it
e-mail: clienti.editore@maggioli.it

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione
e di adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2015
nello stabilimento Maggioli S.p.A.
Santarcangelo di Romagna (RN)

Indice

Prefazione..... Pag. 11

PARTE I L'analisi della legge 124/2015

Capitolo 1		
I contenuti generali della riforma	»	15
1.1. Premessa introduttiva	»	15
1.2. Struttura della legge 124/2015. Norme immediatamente efficaci e norme di delega	»	16
Capitolo 2		
Le direzioni molteplici della riforma	»	25
2.1. L'analisi delle finalità della legge	»	25
Capitolo 3		
Il raffronto tra i principi della legge 241/1990 e i principi desumi- bili dall'intervento operato dalla legge 124/2015	»	27
3.1. I principi e gli istituti della legge 241/1990. Legalità, economici- tà, efficacia, efficienza, semplificazione, concentrazione, parte- cipazione, imparzialità	»	27
3.2. Principi della legge 241/1990 e principi della riforma Madia: analogie.....	»	35
3.2.1. Le finalità semplificatorie della normativa in esame	»	37
3.3. ... e dissonanze	»	40
3.3.1. Il diverso ambito oggettivo dell'intervento della legge 124/2015	»	40

PARTE II Gli istituti contemplati dalla legge delega

Capitolo 4		
La direzione della semplificazione e deprocedimentalizzazione ...	»	45
4.1. Il concetto di semplificazione	»	45
4.2. L'evoluzione degli istituti considerati. Cenni e rinvio	»	46

Capitolo 5

La direzione della tempestività dell'azione amministrativa	Pag.	51
5.1. La disciplina dei tempi del procedimento	»	52
5.1.1. L'individuazione (ampliata) dell'obbligo di provvedere	»	52
5.1.2. La fissazione dei termini <i>ex lege</i> o da parte dell'amministrazione	»	55
5.1.3. Le conseguenze risarcitorie e indennizzatorie	»	56
5.1.4. Le regole poste dall'art. 4 della legge 124/2015	»	58
5.2. Inesauribilità del potere amministrativo, termine ordinatorio e nuove regole derogatorie	»	59
5.3. La nuova previsione dell'art. 17-bis della legge 241/1990 (art. 3, l. 124/2015). Cenni e rinvio	»	60
5.4. Natura del termine e deroghe alla ordinarietà dello stesso	»	63
5.4.1. La natura del termine	»	63
5.5. Le eccezioni alla regola della ordinarietà del termine	»	66
5.5.1. La deroga dell'art. 6 della legge 124/2015 di modifica dell'art. 21-nonies della legge 241/1990. Cenni e rinvio	»	66
5.5.2. La deroga dell'art. 6 della legge 124/2015 di modifica dell'art. 21-quater della legge 241/1990	»	67
5.6. La tempestività dei pagamenti della pubblica amministrazione ...	»	69
5.6.1. L'evoluzione della normativa in tema di pagamenti della p.a. e i nuovi approdi a seguito della legge 89/2014 di conversione del d.l. 66/2014	»	70
5.6.2. La previsione dell'art. 33 del d.lgs. 33/2013 e dell'art. 1 della legge 190/2012. Le conseguenze in tema di assunzione del personale e i riflessi in termini di etica dei comportamenti	»	72
5.6.2.1. Le conseguenze in tema di assunzione del personale ...	»	72
5.6.2.2. ... e i riflessi in termini di etica dei comportamenti. Legge 190/2012 e legge 241/1990	»	74
5.6.3. La previsione della legge di riforma sulla tempestività dei pagamenti (art. 7)	»	76

Capitolo 6

La direzione della trasparenza	»	77
6.1. Le iniziative legislative succedutesi	»	78
6.2. La distinzione tra i casi di informazione e i casi di accesso	»	81
6.2.1. L'intervento normativo del d.lgs. 33/2013 e la nuova disciplina della pubblicazione	»	82
6.2.2. La problematica applicazione delle regole sulla riservatezza alla pubblicazione degli atti	»	85

6.2.3. Le coordinate applicative fornite dal Garante della privacy	Pag.	87
6.2.4. La nuova disciplina contenuta nel d.l. 33/2013	»	89
6.2.5. L'attuale distinzione sul piano modale tra accesso e pubblicazione	»	90
6.3. La nuova natura giuridica del diritto di accesso dopo la legge 124/2015 e la difficile attuazione delle norme della legge delega	»	92
6.3.1. Il superamento dell'interesse all'accesso	»	92
6.3.2. Le critiche dottrinarie	»	94
6.3.3. I precedenti. La previsione del c.d. accesso civico	»	95
6.3.4. Gli altri casi di diritto all'informazione	»	96
6.3.5. Il mutamento in atto del diritto di accesso ...	»	99
6.4. ... e la previsione dell'art. 7 della legge delega 124/2015. La necessità del decreto legislativo di attuazione	»	101
6.4.1. Il diritto di accesso come diritto civico	»	103
6.4.2. Il diritto di accesso come nuovo diritto. L'assimilazione al Foia	»	104
6.4.3. Le modalità dell'accesso. Il "dimenticato" accesso digitale	»	107
6.4.4. La problematica coesistenza con le figure di accesso previste da normative speciali. Il caso degli appalti pubblici	»	108
6.4.5. La rinnovata esigenza di individuazione dei c.d. controlli-miti all'accesso. Il problema del bilanciamento	»	111
6.5. Le altre modifiche in tema di trasparenza e della legge 190/2012 in sede di legge delega	»	114
6.5.1. La previsione della potestà sanzionatoria in tema di violazione della legge anticorruzione	»	116

Capitolo 7

La direzione della digitalizzazione dell'attività della p.a.	»	119
7.1. L'originaria previsione dell'art. 3-bis della legge 241/1990 e le fasi dell'evoluzione della digitalizzazione dell'attività amministrativa	»	119
7.2. La prima fase	»	120
7.2.1. La centralità del c.d. documento digitale ...	»	121
7.2.2. ... e della firma digitale	»	121
7.2.3. La posta elettronica certificata	»	125
7.3. La seconda fase	»	126
7.3.1. Il superamento del documento e la collocazione al centro del sistema dell'"informazione digitale"	»	126
7.3.2. Il "principio di disponibilità"	»	127
7.3.3. Il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico	»	127
7.3.4. L'accesso da parte delle altre amministrazioni	»	128

7.3.4.1. L'interconnessione tra le reti dei vari Enti e l'interoperabilità.....	Pag. 128
7.3.5. La sicurezza dei dati e dei sistemi delle pubbliche amministrazioni	» 130
7.3.6. La differenza concettuale tra acquisizione di documenti amministrativi da parte della p.a. ed accesso	» 131
7.3.7. La materia dell'autocertificazione e della decertificazione	» 133
7.3.7.1. La direttiva n. 2/2007 del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e l'art. 16-bis della legge 28 gennaio 2009, n. 2 ...	» 134
7.3.7.2. Le regole sancite dall'art. 15, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183	» 136
7.3.8. L'istruttoria digitale e la nuova partecipazione. Profili problematici	» 137
7.3.8.1. Le regole sulla interconnessione poste dalla legge 124/2015	» 141
7.4. La terza fase. La nuova filosofia posta dalla legge 124/2015	» 142
7.4.1. L'uso della telematica non è più rimesso alla discrezionalità delle singole pubbliche amministrazioni interessate .	» 142
7.4.2. Il cittadino al centro dell'amministrazione digitale: la nuova "Carta della cittadinanza digitale"	» 143
7.4.3. L'utilizzo delle tecnologie informatiche fin dalla creazione o acquisizione dell'informazione	» 143
7.5. Considerazioni conclusive	» 146
Capitolo 8	
La direzione della concentrazione dei meccanismi decisionali ...	» 147
8.1. Il principio di concentrazione	» 147
8.2. La conferenza di servizi dopo la legge 124/2015	» 148

PARTE III

L'analisi delle norme immediatamente precettive. Gli istituti del silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni, della Scia, dell'annullamento d'ufficio e della sospensione

Capitolo 9

Il silenzio assenso tra amministrazioni	» 169
9.1. Il nuovo istituto del silenzio assenso tra amministrazioni: l'art. 17-bis, legge 241/1990	» 169
9.1.1. Profili intertemporali	» 175

Capitolo 10

La Scia e gli istituti di "semplificazione" e "accelerazione" nella legge 124/2015

La Scia e gli istituti di "semplificazione" e "accelerazione" nella legge 124/2015	Pag. 177
10.1. Premessa introduttiva. Semplificazione e liberalizzazione	» 177
10.2. La Scia e il silenzio tra semplificazione e liberalizzazione	» 178
10.3. La distinzione tra Scia e silenzio assenso di cui all'art. 20 della legge 241/1990	» 183
10.4. Dalla Dia alla Scia: la legislazione fino alla legge 124/2015	» 185
10.4.1. La Scia e gli altri istituti di semplificazione <i>de iure condendo</i>	» 189
10.4.2. Accelerazione dei procedimenti relativi a rilevanti interventi economici	» 193
10.4.3. La natura giuridica della Scia	» 195
10.4.4. Ambito di applicazione	» 198
10.5. Le specifiche esclusioni. Il principio della sostituzione automatica	» 199
10.6. Scia e attività edilizia	» 200
10.7. I poteri della p.a. sulla Scia	» 200
10.7.1. L'autotutela dopo il d.l. 12 settembre 2014, n. 133, c.d. sblocca Italia, convertito in legge 11 novembre 2014, n. 164	» 201
10.7.2. L'art. 6, comma 1, lettera a), della legge 124/2015. La nuova disciplina dei poteri della p.a. sull'attività segnalata	» 202
10.8. Il mantenimento dei soli poteri interdittivi e ripristinatori, prima e dopo il consolidamento della Scia: il nuovo comma 4 dell'art. 19 della legge 241/1990	» 206
10.8.1. L'applicabilità dei nuovi commi 3 e 4 dell'art. 19 alla Scia presentata prima del 28 agosto 2015 (data di entrata in vigore della l. 124/2015)	» 210
10.9. Ulteriori interventi di rafforzamento della stabilità della Scia ..	» 211
10.10. Casistica degli interventi della p.a. di vigilanza su una Scia	» 213
10.11. La struttura della Scia: la dichiarazione del privato; Scia con asseverazione e senza asseverazione	» 216
10.12. La chiusura del procedimento di Scia. Necessità o meno di una comunicazione	» 219
10.13. La tutela del terzo. Il ruolo della "sollecitazione" prevista dall'art. 19, comma 6-ter, legge 241/1990	» 219
10.14. Scia, dichiarazione di incostituzionalità, decadenza del decreto-legge per mancata conversione, successione di norme	» 221
10.15. I modelli unici di Scia in edilizia e domanda di permesso di costruire	» 223

Capitolo 11

Le modifiche in tema di autotutela.....	Pag. 225
11.1. Procedimenti di secondo grado e autotutela: una esegesi necessaria	» 225
11.1.1. Gli istituti previsti dalla legge 241/1990	» 225
11.1.2. La nozione tradizionale di autotutela e la sistematica legislativa	» 227
11.1.3. L'opzione normativa: l'autotela sugli atti (artt. 21- <i>nonies</i> e 21- <i>quater</i>) e l'autotutela esecutiva (art. 21- <i>ter</i>)	» 229
11.1.4. L'autotutela esecutiva in particolare e la norma dell'art. 21- <i>ter</i>	» 230
11.1.5. Le modifiche introdotte dalla legge 164/2014	» 232
11.1.6. Le novità introdotte dalla legge 124/2015 in tema di autotutela decisoria	» 233
11.2. Le novità introdotte dalla legge 124/2015	» 234

Capitolo 12

L'annullamento d'ufficio dopo la legge 124/2015	» 237
12.1. I tratti dell'istituto	» 237
12.2. I profili problematici dell'annullamento d'ufficio	» 238
12.2.1. Il profilo della discrezionalità e la evidenziazione del pubblico interesse	» 238
12.2.2. Le possibili eccezioni	» 240
12.2.3. Dichiarazioni mendaci e annullamento vincolato. La nuova previsione della legge 124/2015	» 240
12.2.4. Il rapporto con l'art. 1, comma 136, della legge 311/2004 e la novità della legge 124/2015	» 241
12.2.5. La carenza della previsione normativa in ordine all'annullamento doveroso	» 243
12.2.6. Gli altri profili problematici. L'intervento della legge 164/2014	» 245
12.2.7. Le soluzioni operate dalla legge 124/2015	» 247
12.2.8. Il concetto di attribuzione di vantaggi economici	» 248
12.2.9. Vantaggi economici e pubblicazione del provvedimento	» 249
12.2.10. Lo statuto degli atti generali e normativi nella legge 241/1990	251

Capitolo 13

L'autotutela sulla Scia	253
13.1. I presupposti del potere caducatorio	253
13.2. Limite temporale e art. 19 della legge 241/1990: le innovazioni della legge 124/2015	257

Capitolo 14

La sospensione dell'efficacia dell'atto ai sensi dell'art. 21-<i>quater</i>, legge 241/1990: le modifiche ad opera della legge 124/2015	Pag. 263
--	----------

**IL NUOVO REGOLAMENTO COMUNALE
PER IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO**

di Marzia Alban

– Il nuovo regolamento comunale per il procedimento amministrativo»	267
---	-----

APPENDICE NORMATIVA

– Legge 7 agosto 2015, n. 124 - Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche	» 283
---	-------

*I capitoli da 1 a 7, 11 e 12 e il paragrafo 8.1 sono a cura di Tiziano Tessaro.
I capitoli 9, 10, 13 e 14 e il paragrafo 8.2 sono a cura di Stefania Piovesan.*