

Procedimento amministrativo

Le novità contenute nella legge n. 69/2009

di Federico Gavioli

Dottore commercialista - Revisore contabile e pubblicista in Ferrara

Le legge del 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo continua ad essere oggetto di attenzione da parte del legislatore. Alcuni ritocchi, che non ne modificano l'impianto, sono ora contenuti nel collegato alla Finanziaria approvato in via definitiva dal Parlamento a fine maggio e pubblicato nella G.U. del 19 giugno 2009, n. 140 (legge 18 giugno 2009, n. 69) (1). Le novità più importanti, che di seguito analizzeremo, riguardano i termini dei procedimenti amministrativi e le sanzioni per i ritardi nell'emanazione dei provvedimenti

La nuova durata del procedimento

L'art. 7, legge n. 69/2009, interviene nuovamente sul procedimento amministrativo; la legge n. 241/1990, infatti, è stata già rettificata e completata a opera della legge n. 15/2005 e del D.L. sulla competitività n. 35/2005, convertito nella legge n. 80/2005, che hanno colmato alcune carenze della normativa della prima versione del 1990 mediante il sostanziale recepimento delle principali elaborazioni interpretative della dottrina e giurisprudenza.

La *lettera a)* del comma 1 dell'art. 7 introduce il criterio di imparzialità fra i principi generali dell'attività amministrativa di cui all'art. 1, legge n. 241/1990. La nuova formulazione stabilisce che l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di:

- economicità;
- efficacia;
- imparzialità;
- pubblicità;
- trasparenza;

e dai principi dell'ordinamento comunitario.

La successiva *lettera b)* del comma 1 compie un'operazione più completa: non si limita a effettuare modifiche marginali, ma cambia interamente l'art. 2, legge n. 241/1990, riguardante la conclusione del procedimento amministrativo. Va precisato che il citato art. 2 è stato modificato prima dalle legge n. 15/2005 e poi dal D.L. n. 35/2005, che lo ha completamente riscritto portando, tra l'altro, a 90 giorni la conclusione del procedimento nel ca-

so di mancata determinazione del termine. Per effetto delle modifiche introdotte dal legislatore, il riformulato art. 2, legge n. 241/1990, riporta a 30 giorni la conclusione del procedimento in assenza di un termine fissato dalla legge o dalle amministrazioni competenti. In via generale esso stabilisce che i termini per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali non possono superare i 90 giorni. La determinazione dei termini da parte delle amministrazioni statali va effettuata con regolamenti da adottare in forza dell'art. 17, c. 3, legge n. 400/1988, con D.P.C.M. Se però, per ragioni connesse all'organizzazione amministrativa, alla natura degli interessi pubblici tutelati e alla particolare complessità del procedimento, dovesse emergere la necessità di fissare un termine superiore a 90 giorni, il suddetto D.P.C.M. va adottato anche su proposta dei ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Il termine massimo non può, in ogni caso, superare i 180 giorni, salvo che si tratti di procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di procedimenti riguardanti l'immigrazione. Nel nuovo art. 2, legge n. 241/1990, è anche stabilito che le autorità di garanzia e di vigilanza disciplinano, in conformità ai propri ordinamenti, i termini di conclusione dei procedimenti

Nota:

(1) Cfr. in *Azienditalia Finanza e tributi*, n. 15-16, 2009, pag. 795.

di rispettiva competenza, facendo tuttavia salvo quanto disciplinato da specifiche disposizioni normative.

Per effetto delle modifiche effettuate dal legislatore è anche introdotto il nuovo art. 2 bis alla legge n. 241/1990. La nuova norma pone a carico di tutte le amministrazioni pubbliche e dei soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative l'obbligo di risarcire il danno ingiusto causato dall'inosservanza, dolosa o colposa, dei termini procedurali. Le controversie in materia di mancato rispetto dei termini per la conclusione del procedimento sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; il diritto al risarcimento si prescrive in cinque anni. Al fine di rafforzare le nuove disposizioni introdotte, il comma 2 dell'art. 7, legge n. 69/2009, prevede il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti come elemento da prendere in considerazione ai fini della valutazione dei dirigenti e della corresponsione della retribuzione di risultato. È poi compito del Ministro

per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, adottare le linee di indirizzo per l'attuazione del nuovo art. 2 bis e per i casi di grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati per ciascun procedimento.

Nuovo art. 2 bis:

«1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'art. 1, c.1 ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.
2. Le controversie relative all'applicazione del presente art. sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni».

Più rapidi i tempi di risposta

Per effetto delle modifiche apportate dalla legge n. 69/2009 è stato modificato anche l'art. 16, legge n.

Altre novità in pillole previste nel "nuovo" articolo 2 della legge n. 241/1990

- ❑ i termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda nell'ipotesi in cui il procedimento è a iniziativa di parte
- ❑ i termini per la conclusione del procedimento possono essere sospesi, per una sola volta e per non più di trenta giorni, per acquisire informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni
- ❑ decorsi i termini per la conclusione del procedimento, il ricorso contro il silenzio dell'amministrazione può essere proposto, anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, fintanto che perdura l'inadempimento e non oltre un anno dalla scadenza dei termini
- ❑ è sempre possibile riproporre la richiesta di avvio del procedimento nel caso in cui ne ricorrano i presupposti

241/1990. Le modifiche apportate prevedono il termine di 20 giorni dalla richiesta per la formulazione sia dei pareri obbligatori, sia di quelli facoltativi. Tale novità va messa in relazione al termine di 30 giorni fissato per la conclusione del procedimento (salva diversa disposizione). La mutata disciplina concernente la mancata espressione del parere nei termini prescritti distingue tra il parere obbligatorio e quello facoltativo.

Nel primo caso si applica la disciplina vigente: l'amministrazione richiedente ha la facoltà di proseguire il procedimento in assenza del parere stesso.

Nel secondo, invece, l'amministrazione richiedente ha il dovere (e non la facoltà) di procedere indipendentemente dal parere stesso. In entrambi le ipotesi, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione dei pareri, a meno che abbia omissis di richiederli. In ordine alla fissazione di un termine generale anche per l'espressione dei pareri facoltativi, va tenuto presente che a questi ultimi viene estesa la disciplina dell'interruzione dei termini per esigenze di carattere istruttorio già prevista per i pareri obbligatori dall'art. 16, c. 4, legge n. 241/1990. Una rilevante novità riguarda le modalità di trasmissione del parere da parte dell'organo consultivo delle pubbliche amministrazioni: esso va sempre inviato con mezzi telematici (vedi Tav. 1).

Modificata la disciplina di accesso agli atti

Risulta modificata anche la disciplina della tutela non giurisdizionale nei casi di diniego, espresso o tacito, dell'accesso agli atti amministrativi o di differimento dello stesso. La richiesta di riesame in sede amministrativa nei confronti di atti delle amministrazioni statali deve essere trasmessa, oltre che alla commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, anche all'amministrazione interessata, qualificata come «resistente» pur in assenza di una controversia di carattere giurisdizionale.

L'art. 25, c. 4, legge n. 241/1990 disciplina il procedimento diretto a impugnare il diniego di accesso ai documenti, che può essere:

- *espresso*: quando la pubblica amministrazione emette un provvedimento di diniego;
- *tacito*: quando la pubblica amministrazione non emette un provvedimento entro trenta giorni e la richiesta si intende così respinta.

L'impugnazione può avvenire o dinanzi all'autorità giudiziaria, sussiste giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, oppure attraverso il complesso

procedimento giustiziale descritto dallo stesso comma 4. Quest'ultimo ha origine da un'istanza presentata dal privato al difensore civico competente per ambito territoriale, quando l'accesso si riferisca ad atti di amministrazioni comunali, provinciali o regionali. Qualora, invece, si tratti di atti emanati dalla pubblica amministrazione statale, l'istanza si rivolge alla commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della legge n. 241/1990, istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri con il compito di vigilare sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività amministrativa.

Conferenze dei servizi: nuove attività

Di rilievo, nella citata legge n. 69/2009 è il contenuto:

- dell'art. 9 in tema di conferenze di servizi e silenzio assenso;
- dell'art. 10 in materia di tutela degli interessati nei procedimenti amministrativi di competenza delle regioni e degli enti locali.

Quanto al primo articolo il provvedimento prevede una serie sostanziosa di innovazioni in merito al modello procedimentale denominato conferenza di servizi, previsto dalla legge n. 241/1990, tra l'altro, più volte modificato dal legislatore. Le più rilevanti riguardano:

- la possibilità di svolgere in via telematica la conferenza di servizi;
- la previsione che, pur senza diritto di voto, debbano essere convocati anche i proponenti il progetto dedotto in conferenza;
- la possibilità di partecipazione, sempre senza diritto di voto, dei concessionari e dei gestori di pubblici servizi nel caso in cui il procedimento amministrativo o il progetto dedotto in conferenza implichi loro adempimenti ovvero abbia effetto diretto o indiretto sulla loro attività.

In merito alla possibilità di effettuare la conferenza di servizi per via telematica si evidenzia come già il comma 5 bis dell'art. 14, legge n. 241/1990, dispone che «previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni».

È una novità di notevole importanza, fermo restando che la procedura telematica dovrà riguardare le fasi di convocazione e verifica della presenza dei partecipanti, lo scambio di informazioni e documenti, nonché le forme e modalità per la redazione e l'approvazione degli atti conclusivi della conferenza.

Il provvedimento va anche a modificare l'art. 19, c. 1, e l'art. 20, c. 4, legge n. 241/1990, allo scopo di sottrarre alla disciplina, rispettivamente, della dichiarazione di inizio attività (Dia) e del silenzio assenso gli atti e i procedimenti amministrativi riguardanti la cittadinanza.

Un discorso a parte merita il disposto del comma 6 dell'art. 9, che dispone l'aggiunta di un periodo al comma 5 dell'art. 19, legge 7 agosto 1990, n. 241: «Il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da

qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'art. 20». Tale aggiunta comporta una sostanziale innovazione in merito alla disciplina del silenzio assenso e alla sua giustiziabilità: i terzi controinteressati rispetto al provvedimento formato con il meccanismo del silenzio assenso sono ora tutelati, in modo chiaro ed espresso, dalla norma che gli garantisce l'accesso alla giustizia amministrativa.

Tabella 1
I nuovi termini per i pareri

