



# PEGASO

Università Telematica

**“PECULIARI SVOLGIMENTI DEL  
PROCEDIMENTO”**

**PROF. BIAGIO GILIBERTI**

## Indice

<b>1</b>	<b>LA SEMPLIFICAZIONE: LA CONFERENZA DEI SERVIZI</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>GLI ACCORDI</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>IL SILENZIO DEVOLUTIVO</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>LA SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>IL SILENZIO-ASSENSO</b>	<b>17</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>20</b>



*Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)*

# 1 La semplificazione: la conferenza dei servizi

Nella prospettiva di dare attuazione ai criteri di economicità, efficacia ed imparzialità dell'azione amministrativa, il capo IV della legge n. 241 del 1990 contiene una serie di disposizioni dirette a snellire la stessa azione amministrativa.

Al fine di realizzare la finalità *de qua*, la l. n. 241 del 1990 prevede i seguenti istituti: *i) la conferenza di servizi* (artt.14 e ss. l n. 241 del 1990) che costituisce una forma di cooperazione tra pubbliche amministrazioni ed ha lo scopo precipuo di realizzare, mediante l'esame contestuale dei interessi pubblici coinvolti, la semplificazione di procedimenti amministrativi particolarmente complessi; *ii) gli accordi tra amministrazioni pubbliche* (art. 15) finalizzati a regolamentare le attività di interesse pubblico; *iii) il silenzio devolutivo* (art. 17) che comporta la possibilità di richiedere ad altri organi valutazioni tecniche di necessaria acquisizione ai fini dell'adozione del provvedimento finale, che quelli precedentemente aditi non abbiano effettuato; *iv) l'istituto dell'autocertificazione* (art. 18) che, nei rapporti con la P.A., consente al privato di provare determinati fatti, stati e qualità a prescindere dall'esibizione dei relativi certificati, bensì mediante presentazione di una c.d. dichiarazione sostitutiva; *v) la segnalazione certificata di inizio attività* (art. 19) mediante la quale le autorizzazioni amministrative per l'esercizio di attività economiche e private vengono sostituite con dichiarazioni sostitutive prodotte dai soggetti istanti; *vi) il silenzio assenso* (art. 20), sia a fronte delle istanze dei privati, sia quello tra pubbliche amministrazioni e tra esse ed i gestori di beni o servizi pubblici (art. 17*bis*).

L'istituto della conferenza dei servizi è regolato dagli art. 14 e ss. della L. 241/90 e consente di concentrare in un unico contesto procedimentale le valutazioni e le posizioni delle singole amministrazioni coinvolte nella trattazione di una data questione di diritto amministrativo. Ciò al fine di consentire il coordinamento tra le amministrazioni coinvolte e di favorire l'intervento di accordi tra le stesse.

*Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)*

**Note di studio:** La conferenza dei servizi è definita come luogo istituzionale per il razionale coordinamento degli interessi pubblici, e, quindi, alla stregua di uno strumento di attuazione del principio di buon andamento ai sensi dell'art. 97 Cost..

La stessa Consulta ha dato il suo placet all'istituto in esame, poiché ritenuto rispettoso del principio di legalità in quanto non comporta alcuno spostamento di competenze ma dà luogo ad una differente disciplina di modalità di esercizio del potere <sup>(1)</sup>.

Sulla natura giuridica della conferenza di servizi si è a lungo discusso, ma tra le diverse posizioni dottrinali emergono sostanzialmente due orientamenti. Il primo considera la conferenza di servizi quale organo amministrativo collegiale di carattere straordinario, ragion per cui il provvedimento finale sarebbe imputabile non alla P.A. procedente che convoca la conferenza istruttoria – o alle Amministrazioni che esprimono i loro assensi in quella decisoria - bensì alla conferenza stessa quale centro autonomo d'imputazione. Il secondo orientamento, invece, ravvisa nella conferenza di servizi la natura di mero modulo organizzatorio, una forma di accordo tra più organi di separate amministrazioni, privo di una propria individualità <sup>(2)</sup>. Tale tesi mette in evidenza come l'istituto si limiti a facilitare il coordinamento tra le singole autorità amministrative, unici centri di imputazione volontaristica. Secondo tali orientamenti, l'atto finale risulta imputato solo all'amministrazione che adotta il provvedimento finale, ovvero alle altre amministrazioni che attraverso la conferenza esprimono la loro volontà provvedimentale ivi partecipando; di guisa, la legittimazione passiva in sede processuale compete solo all'amministrazione od alle

---

<sup>(1)</sup> Cfr. Corte cost., 19 marzo 1996, n. 79 in *Foro it.*, 1996, I, col. 1939, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale lombarda nella parte in cui essa prevedeva che l'esame di progetti di nuove discariche pubbliche fosse attribuita ad un "gruppo di valutazione", organismo interno all'amministrazione, composto da funzionari regionali, con l'intervento non necessario e solo eventuale degli enti locali interessati, in violazione dell'art. 3-bis della legge n. 441/1987, secondo il quale i comuni devono partecipare all'approvazione del relativo progetto.

<sup>(2)</sup> Cfr. F. Martinelli – M. Santini, *Sportello unico e conferenza di servizi "derogatoria" al vaglio del giudice costituzionale*, in *Urb. e app.*, 2002, 174-175.

amministrazioni che abbiano adottato le statuizioni rilevanti all'esterni, e non alla conferenza, la quale funge da solo strumento di raccordo e di semplificazione organizzativo procedimentali come precisato.

La tesi secondo cui la conferenza funge da modulo organizzatorio e procedimentale è stata avallata dalla Corte Costituzionale con la Sentenza 10 marzo 1996, n. 79 (Redattore Mirabelli), con la quale la conferenza di servizi è stata definita come *“un metodo che caratterizza il procedimento di raccolta, di valutazione e di espressione dei diversi interessi , anche quando non modifica le competenze in ordine ai singoli atti del procedimento (quali pareri, autorizzazioni, concessioni, nullaosta) ed al provvedimento finale”*<sup>(3)</sup>. Ed alle medesime considerazioni è pervenuta la giurisprudenza amministrativa che ha affermato che la conferenza di servizi è solo un modulo procedimentale e non costituisce anche un ufficio speciale della pubblica amministrazione autonomo rispetto ai soggetti che vi partecipano, pertanto detto modulo produce i suoi effetti, di natura procedimentale, sull'atto finale <sup>(4)</sup>.

Sono previste tre tipologie di conferenza di servizi: *i)* la conferenza di servizi istruttoria; *ii)* la conferenza di servizi decisoria; *iii)* la conferenza di servizi preliminare.

La **conferenza di servizi istruttoria** è espressamente prevista dall'art. 14, comma 1, della legge n. 241 del 1990, che testualmente recita *“La conferenza di servizi istruttoria può essere*

---

<sup>(3)</sup> Cfr. Pubblicata su *Le Regioni*, 1993, 1563 (nota Pastori) e *Foro it.*, 1996, I, 1939. La pronuncia si è occupata del presunto contrasto tra la legge su Roma Capitale e l'art. 128 Cost., ritenendo che la conferenza di servizi non sposti la competenza e, quindi, non invada la competenza degli enti locali.

<sup>(4)</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 9 luglio 1999, n. 1193. Nella stessa direzione T.A.R., Lombardia, sez. III, 28 febbraio 2002, n. 888. Si segnala, infine, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 7 maggio 2004 n. 2874 , ove si precisa che *“(...) la conferenza dei servizi (in special modo quella c.d. decisoria), costituisce un originale modulo organizzativo (funzionale alla concreta attuazione dei principi costituzionali che presiedono all'azione amministrativa, come individuati dall'articolo 97 della Costituzione) per l'acquisizione, su di un dato provvedimento da adottare, dell'avviso di tutte le amministrazioni preposte alla cura degli interessi coinvolti in quest'ultimo , idoneo a produrre l'auspicata accelerazione dei tempi procedurali (e dunque la speditezza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa) attraverso un esame contestuale di tutti gli interessi pubblici coinvolti: essa non implica, tuttavia, la creazione di un apposito ufficio speciale della pubblica amministrazione, separato dai soggetti che vi hanno partecipato (ex pluribus, C.d.S., sez. V, 25 gennaio 2003, n. 349; sez. IV, 14 giugno 2001, n. 3169), con la conseguenza che l'avviso espresso in conferenza dei servizi dai rappresentanti delle varie amministrazioni partecipanti resta pur sempre imputabile alle sole singole amministrazioni”*.

*indetta dall'amministrazione procedente, anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato, quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati. Tale conferenza si svolge con le modalità previste dall'articolo 14-bis o con modalità diverse, definite dall'amministrazione procedente". E' stata regolamentata quella che per anni è stata la prassi, infatti vengono ascoltate tutte le Amministrazioni titolari di interessi coinvolti dal provvedimento amministrativo, anche se non sono parti tipiche del procedimento.* In sostanza, la conferenza in parola è uno strumento che assolve alla stessa funzione che ha, per i privati, lo strumento della partecipazione al procedimento amministrativo *ex art. 7 e ss. della l. 241/1990*; con la differenza che mentre per i privati il legislatore ha previsto una partecipazione "cartolare", per le PP.AA. ha deciso di avviare una vera e propria istruttoria "aperta".

Invero, è ammessa la partecipazione anche ad amministrazioni che non derivano la loro legittimazione procedimentale da altra esplicita disposizione di legge; benché sussista un interesse in funzione collaborativa o difensiva e la conseguente opportunità di audizione del rappresentante dell'amministrazione <sup>(5)</sup>.

**La conferenza è indetta, ex art. 6 della L. n. 241 del 1990, dal responsabile del procedimento qualora sia competente per l'adozione del provvedimento ovvero da quest'ultimo su proposta del responsabile.** L'invito presuppone l'identificazione dei soggetti coinvolti e dell'oggetto della conferenza, ciò implica che nella comunicazione debbano essere indicati il luogo e la data della conferenza con un congruo preavviso temporale che consenta una preparata partecipazione da parte delle amministrazioni convocate.

---

<sup>(5)</sup> Cfr. F. CARINGELLA, *Corso di Diritto Amministrativo*, Milano, 2005, p. 1574.

La conferenza in parola semplifica le successive fasi del procedimento acquisendo l'intesa con le altre Amministrazioni attraverso una "negoziiazione informale" <sup>(6)</sup>.

Caratteristica fondamentale della conferenza istruttoria, sta nel fatto che le sue risultanze non producono effetti giuridici sulla decisione finale. Di talché, l'amministrazione che deve adottare l'atto finale del procedimento non è tenuta ad attenersi a quanto emerso in sede di conferenza. Essa infatti svolge una funzione strumentale di coordinamento e di informazione, da cui non scaturisce alcun atto formale con rilevanza esterna. Un esempio paradigmatico di tale tipo di conferenza lo rinveniamo all'art. 34 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.), che, al comma 3, stabilisce che *"Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate"*.

L'istituto in esame può riguardare anche una pluralità di procedimenti amministrativi connessi. Come è noto, l'art. 14 della legge n. 241 del 1990 (come modificato dall'art. 8, comma 1, lett. b), della Legge n. 15 del 2005) dispone che *"La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati. In tal caso, la conferenza è indetta dall'amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta"*.

I procedimenti connessi devono riferirsi alle medesime attività o risultati e rimangono distinti lungo tutta la sequenza procedimentale, tranne che per il segmento dell'istruttoria che attiene alla valutazione comparativa degli interessi pubblici coinvolti.

La disciplina generale della **conferenza di servizi decisoria** è contenuta negli artt. 14, comma 2, 14 -ter e 14 -quater, riformulati da ultimo con il d.lgs. 30 giugno 2016, recante *"Norme*

---

<sup>(6)</sup> Cfr. P. BERTINI, *La conferenza di servizi*, Milano, 2006, 335 ss..

*Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)*

per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi”, in attuazione dell’articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124 emanato in attuazione dell’art. 2 della l. 124/2015.

Ai sensi del citato articolo 14, comma 2, la conferenza di servizi “è sempre indetta dall'amministrazione procedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici. Quando l'attività del privato sia subordinata a più atti di assenso, comunque denominati, da adottare a conclusione di distinti procedimenti, di competenza di diverse amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, da una delle amministrazioni procedenti”.

**Note di studio:** La conferenza decisoria consente di acquisire intese, concerti, nullaosta, nel senso che le determinazioni assunte al suo interno tengono conto di queste ultime; l'elencazione, peraltro, non è tassativa bensì meramente esemplificativa (7).

Inoltre, l’art. 14-bis della l. 241/1990, recante “Conferenza semplificata”, prevede che la conferenza decisoria si svolge in forma semplificata ed in modalità asincrona, senza cioè che siano convocate riunioni fisiche bensì mediante l’invio di documenti per via telematica. **Solo nei casi strettamente necessari, dettati dalla particolare complessità della determinazione da assumere, l’amministrazione procedente ben potrà indire una conferenza in forma simultanea ed in modalità sincrona.**

La conferenza è indetta dall’amministrazione procedente entro cinque giorni lavorativi dall’inizio del procedimento d’ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.

---

(<sup>7</sup>) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 1 marzo 2000, n. 3830: “l’art. 14, comma 2, della legge n. 241/1990 va interpretato nel senso che tale disposizione non comporta ipotesi di deroga rispetto agli atti amministrativi generali vigenti”.



A tal fine l'amministrazione procedente comunica alle altre amministrazioni interessate: *i)* l'oggetto della determinazione da assumere, l'istanza e la relativa documentazione ovvero le credenziali per l'accesso telematico alle informazioni e ai documenti utili ai fini dello svolgimento dell'istruttoria; *ii)* il termine perentorio, non superiore a quindici giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte possono richiedere integrazioni documentali o chiarimenti relativi a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni; *iii)* il termine perentorio, comunque non superiore a quarantacinque giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza, fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento. Se tra le suddette amministrazioni vi sono amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini, ove disposizioni di legge o i provvedimenti non prevedano un termine diverso, il suddetto termine è fissato in novanta giorni; *iv)* la data della eventuale riunione in modalità sincrona di cui all'articolo 14-ter, della l. 241/1990, da tenersi entro dieci giorni dalla scadenza del termine di cui al punto *iii)*, fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento.

**Entro il termine perentorio, comunque non superiore a quarantacinque giorni, le amministrazioni coinvolte rendono le proprie determinazioni, relative alla decisione oggetto della conferenza.**

Tali determinazioni, congruamente motivate, sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro ed analitico e specificano se sono relative ad un vincolo derivante da una

disposizione normativa o da un atto amministrativo generale, ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico.

***Note di studio:** La determinazione conclusiva sostituisce ogni atto di assenso di competenza delle amministrazioni; laddove adottata all'unanimità essa è immediatamente efficace, mentre in caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l'efficacia è sospesa per il periodo utile a consentire l'esperimento dei rimedi previsti dagli artt. 14-quater e 14-quinquies l. 241/1990.*

La **conferenza di servizi c.d. preliminare**, riconducibile al paradigma normativo di cui al comma 3 dell'art. 14 in commento, si riferisce all'ipotesi di progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi in cui l'amministrazione procedente, su motivata richiesta dell'interessato, corredata da uno studio di fattibilità, può indire la conferenza in parola con la finalità di indicare al richiedente - prima della presentazione di un'istanza o di un progetto definitivo - le condizioni per ottenere i necessari pareri, autorizzazioni, intese, concessioni (comunque denominati).

Qualora l'amministrazione procedente ritiene di dover accogliere la richiesta motivata di indizione della conferenza, la indice entro cinque giorni lavorativi dalla ricezione della richiesta stessa.

La conferenza preliminare si svolge secondo le disposizioni dell'articolo 14-bis, l. 241/1990 con abbreviazione dei termini fino alla metà.

*Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)*

## 2 Gli accordi

Gli accordi riguardano il c.d. esercizio consensuale della potestà amministrativa.

Difatti, l'art. 11 della l. 241/1990 segna l'istituzionalizzazione del modulo convenzionale nell'attività amministrativa. Trattasi di un fenomeno che presenta notevoli diversità rispetto a quello dei contratti di diritto comune stipulati dalla P.A.. Nei contatti di diritto comune la pubblica amministrazione agisce *jure privatorum* e, pertanto, è equiparata al contraente privato sebbene sia prevista un'articolata procedura amministrativa volta ad assicurare il controllo sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico.

*Note di studio: L'istituto degli accordi evidenzia una situazione che vede l'amministrazione andare alla ricerca del consenso del privato per l'esercizio di un potere del quale era solita far uso in forma unilaterale. In tal modo viene superata la visione tradizionale in forza della quale la spendita del potere amministrativo è per definizione esercizio solitario, nel quale l'amministrazione usa unilateralmente ed imperativamente la potestà autoritativa che il privato subisce <sup>(8)</sup>.*

Università Telematica

**Gli accordi**, a loro volta, presentano una duplice valenza: essi, infatti, sono **espressione del principio di partecipazione del privato all'azione amministrativa** nonché del **principio di semplificazione** dell'attività dei pubblici uffici.

L'art. 11 distingue due forme di accordi: *i) gli accordi procedurali o integrativi; ii) gli accordi sostitutivi.*

**Gli accordi procedurali** sono gli accordi con i quali **la pubblica amministrazione ed il privato concordano il contenuto del provvedimento amministrativo <sup>(9)</sup>**. Mette conto evidenziare

---

<sup>(8)</sup> Cfr. F. CARINGELLA, *Corso di Diritto Amministrativo*, Tomo II, Milano, 2005, 2184 ss..

<sup>(9)</sup> Cfr. Cons. Stato, n. 2636/2002, "L'accordo procedimentale è concluso al fine di determinare il contenuto del provvedimento finale".

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

che, normalmente, con tali accordi, da un lato, il privato accetta condizioni e clausole per lui gravose con un'implicita rinuncia ad un futuro potenziale contenzioso contro la P.A., dall'altro, per lo stesso privato sussiste la garanzia che l'amministrazione non adotterà immotivatamente un provvedimento che presenti contenuti diversi da quelli concordati.

La previsione di tali accordi conferma l'adesione alla concezione che considera il procedimento alla stregua di un "confronto dialettico" tra privati e P.A., di cui il provvedimento finale ne rappresenta il risultato.

**Gli accordi sostitutivi**, a differenza degli accordi procedimentali, non necessitano di un provvedimento, giacché risulta integralmente sostituito dall'accordo. Tali accordi, sino al varo della legge n. 15/2005, erano utilizzabili solo nei casi tassativamente previsti *ex lege* (si pensi alla cessione volontaria in tema di esproprio in cui il privato cede volontariamente il bene espropriando attraverso un accordo, anziché risultare destinatario di un provvedimento d'esproprio). Con la legge n. 15/2005 gli accordi sostitutivi sono divenuti atipici.

***Note di studio:** L'art. 133 del Codice del processo amministrativo, stabilisce che le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione di accordi integrativi e sostitutivi sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo <sup>(10)</sup>.*

---

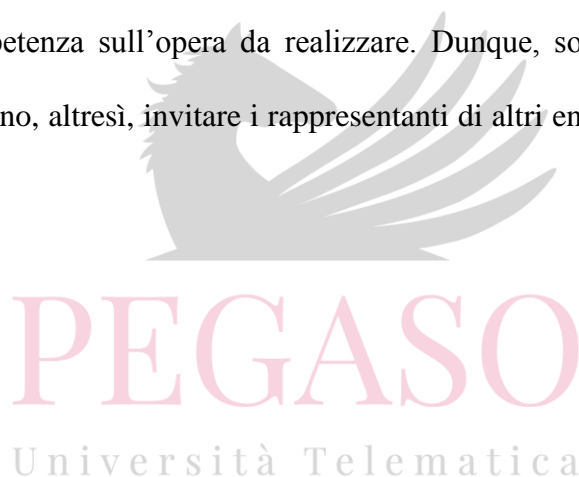
<sup>(10)</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 2016, n. 1053, "Sussiste ex art. 133 comma 1 lett. a) n. 2, c.proc.amm. la giurisdizione amministrativa esclusiva sugli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e tra amministrazioni pubbliche, la quale comprende ogni questione inerente alla formazione, conclusione ed esecuzione di tali strumenti convenzionali costituendo in effetti questa tipologia di accordo di programma una specie del paradigma generale di accordo ex art. 15, l. 7 agosto 1990, n. 241, il quale si sostanzia in un provvedimento amministrativo adottato dalle Amministrazioni pubbliche e dai soggetti pubblici che vi partecipano — con esclusione quindi dei privati eventualmente coinvolti nella sua attuazione — al fine di assicurare l'azione integrata e coordinata di più Amministrazioni per la realizzazione di un programma comune, rispetto al quale la posizione dei soggetti privati comunque interessati all'attuazione dell'accordo a fronte del cattivo uso del potere pubblicistico nei loro confronti, ha consistenza di interesse legittimo; la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, per tutte le controversie nascenti dagli accordi di programma, trae il proprio fondamento dal fatto che con questo modello convenzionale l'Amministrazione esercita una funzione pubblica e che tutte le pretese nascenti da tali accordi, e che in essi trovano la propria regolamentazione, devono essere concentrate presso un unico ordine giurisdizionale, ai sensi del cit. art. 133 comma 1 lett. a) n. 2, c.proc.amm."

Da ultimo vale accennare agli **accordi di programma** disciplinati dall'art. 15, l. 241/1990 recante "*Accordi fra pubbliche amministrazioni*", con cui le pubbliche amministrazioni concordano le modalità di programmazione ed esecuzione di interventi pubblici.

Si tratta di uno strumento cui si fa ricorso per la realizzazione di opere ed interventi che coinvolgono più livelli istituzionali (Stato, regioni, province o comuni), per cui è necessaria una sinergia complessiva dei vari livelli coinvolti.

Gli accordi in parola sono presenti nell'ordinamento da tempo sebbene solo la legge 241/1990 e la legge 142/1990 l'istituto ha ricevuto piena operatività.

Gli accordi di programma vengono promossi dai Presidenti di regione, delle province o dai sindaci che abbiano competenza sull'opera da realizzare. Dunque, soggetti necessari che hanno potere di iniziativa e possono, altresì, invitare i rappresentanti di altri enti locali od amministrazioni eventualmente interessati.



### 3 Il silenzio devolutivo

L'art. 17 della legge 241/1990 recante “*Valutazioni tecniche*” disciplina la figura del silenzio devolutivo che **consiste nella possibilità di richiedere valutazioni tecniche di necessaria acquisizione ai fini dell'adozione del provvedimento finale**. In tali casi, il responsabile del procedimento deve richiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari.



## 4 La segnalazione certificata di inizio attività

L'articolo 49, comma 4 – bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, disciplina la Segnalazione certificata di inizio attività (di seguito, solo per brevità, SCIA), sostituendo integralmente la precedente dichiarazione di inizio attività contenuta nell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

Con il meccanismo della Dichiarazione di inizio attività l'interessato poteva produrre, in luogo dell'autorizzazione, “un'autodenuncia” di inizio attività, rispetto alla quale l'amministrazione doveva effettuare i suoi controlli autoritativi entro un termine certo. L'attività oggetto della dichiarazione poteva essere iniziata decorsi 30 giorni dalla data di presentazione della stessa all'amministrazione competente.

Con l'obiettivo di accelerare e semplificare rispetto alla precedente disciplina contenuta nella legge 241/90, che prevedeva il decorso del termine di trenta giorni prima di poter avviare l'attività oggetto della precedente Dia, **la Scia consente di iniziare l'attività immediatamente e senza necessità di attendere la scadenza di alcun termine.**

La *ratio* tale riforma è quello della riduzione degli oneri amministrativi per il privato, consentendogli di intraprendere un'attività economica sin dalla data di presentazione di una semplice segnalazione all'amministrazione pubblica competente.

La norma richiede espressamente che alla segnalazione certificata di inizio attività siano allegate, tra l'altro, le attestazioni di tecnici abilitati, con gli elaborati progettuali necessari per consentire le verifiche successive di competenza dell'amministrazione.

Ferma restando la possibilità di iniziare l'attività oggetto della segnalazione alla data di presentazione della medesima, l'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione, può adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli

*Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)*

eventuali effetti dannosi di essa, salvo che l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente la stessa attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni.

Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.





## 5 Il silenzio-assenso

Con l'art. 20 della l. 241/1990, rubricato “*Silenzio assenso*”, l'ordinamento conosce un rimedio preventivo che consiste nella eliminazione dell'eventualità che il ritardo nella conclusione del procedimento produca effetti negativi in capo al soggetto interessato all'emanazione dell'atto <sup>(11)</sup>.

*Note di studio: Il silenzio assenso consiste in una qualificazione giuridica formale del silenzio, nel senso che, decorso il termine di provvedere senza che la P.A. si sia pronunciata, l'istanza presentata dal privato si considera accolta.*

Dunque, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2. Tali termini decorrono dalla data di ricevimento della domanda del privato.

E' stato osservato in dottrina (Casetta) che il presupposto del silenzio assenso, che costituisce la regola per i procedimenti ad istanza di parte, è quello secondo cui la legge effettua una preliminare valutazione astratta della compatibilità dell'attività privata con l'interesse pubblico.

Tuttavia, in armonia con quanto previsto in materia di Scia *ex art.* 19, l'art. 20, comma 4, in commento prevede che il meccanismo del silenzio non trova applicazione per gli atti e procedimenti afferenti al patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente e la difesa nazionale, la sicurezza pubblica, l'immigrazione ed, altresì, nelle ipotesi in cui la normativa europea impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali o nei casi in cui la legge, espressamente, qualifichi il silenzio

---

<sup>(11)</sup> Cfr. F.G. SCOCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, 1971, 204 ss..

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

come rigetto dell'istanza. La *ratio* è stata correttamente individuata nella circostanza che trattasi, comunque, di “materie sensibili” riconducibili al paradigma costituzionale dei principi di uguaglianza, solidarietà, tutela della persona e della salute <sup>(12)</sup>.

La pubblica amministrazione anche in caso di accoglimento dell'istanza presentata conserva, comunque, il potere di agire in autotutela *ex artt. 21<sup>quinq</sup>ues* e 21<sup>nonies</sup> della l. 241/1990.

Dal punto di vista processuale, le controversie relative all'applicazione della norma in commento sono devolute alla giurisdizione esclusiva del G.A. ai sensi dell'art. 133 c.p.a..

Inoltre, il nuovo art. 17<sup>bis</sup> della legge 241/1990 recante “*Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche*”, introdotto con la l. 124/2015, disciplina il meccanismo del **silenzio assenso tra amministrazioni** laddove, nei casi in cui è necessaria l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta (comunque denominati) di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente. Il termine è interrotto qualora l'amministrazione o il gestore che deve rendere il proprio assenso, concerto o nulla osta rappresenti esigenze istruttorie o richieste di modifica, motivate e formulate in modo puntuale nel termine stesso. In tal caso, l'assenso, il concerto o il nulla osta è reso nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema di provvedimento.

**Nel caso in cui l'amministrazione non si pronunci entro il suindicato termine di 30 giorni si forma, quindi, il silenzio assenso con la conseguenza che l'assenso, il concerto od il nulla osta si intendono acquisiti.**

---

<sup>(12)</sup> Cfr. F.G. Scoca, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, 1971, cit.

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

Per completezza d'indagine si precisa, infine, che **l'istituto del silenzio assenso trova applicazione anche nei casi in cui l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini.** Per l'adozione di dati provvedimenti normativi ed amministrativi di competenza di amministrazioni statali od altre amministrazioni pubbliche <sup>(13)</sup>. Nella fattispecie, salvo diverso termine sancito dalla normativa di riferimento, i pareri dovranno arrivare entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte della P.A. procedente. Sicché, anche in tal caso, si formerà il silenzio assenso.



---

<sup>(13)</sup> Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 27 luglio 2016, n. 17: “L’istituto del silenzio assenso previsto dall’art. 13, commi 1 e 4, l. 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) non è stato implicitamente abrogato a seguito dell’entrata in vigore dall’art. 3, comma 6-ter, d.l. 14 marzo 2005, n. 35, come convertito dalla l. 14 maggio 2005, n. 80, che, nell’innovare l’art. 20, comma 4, l. 7 agosto 1990, n. 241, ha escluso che l’istituto generale del silenzio-assenso possa trovare applicazione in materia di tutela ambientale e paesaggistica; ciò in quanto il citato art. 13, l. n. 394 del 1991 ha disposto unicamente una particolare strutturazione del procedimento, comunque in grado di garantire la piena tutela dell’interesse protetto, con la conseguenza che non vi è stato il detto effetto abrogativo”.

## Bibliografia

- VILLATA-RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006;
- BENVENUTI (F.), *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1987;
- CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2006;
- CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997;
- CERULLI IRELLI, *Principii del diritto amministrativo*, Torino, 2005;
- VILLATA, *L'atto amministrativo*, in CAIA – CAPUTI JAMBRENGHI (V.) – DOMENICHELLI – FOLLIERI – GOLA – GRECO – MAZZAROLLI – MIGNONE – MORBIDELLI – PERICU – POLICE – ROMANO (A.) – ROMANO TASSONE – ROVERSI MONACO – SCOCA – VILLATA, *Diritto amministrativo*, a cura di MAZZAROLLI – PERICU – ROMANO (A.) – ROVERSI MONACO – SCOCA, vol. I, Bologna, 2005, 767;
- NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014; SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, 2012;
- F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2014; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2014.