

SPECIALE 30 ANNI DELLA LEGGE 241/90

**PRINCIPI DEL PROCEDIMENTO:
AMBITO AMMINISTRATIVO E
CIVILISTICO APPLICABILE**



Avv. Vito Rizzo

8 Luglio 2020 dalle ore 11.30 alle ore 12.30

1990

Inizia la stagione della riforma della PA: la legge sul procedimento amministrativo (Legge n.241/90)

2000

Dopo le leggi «Bassanini», viene emanato il Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. n.267/2000)

2005

Prima grande riforma: cambia la partecipazione e l'accesso agli atti (Legge n.15/2005)

2009

Obiettivo è lo snellimento e l'efficienza del procedimento (Legge n.69/2009)

2012

Ulteriori semplificazioni per garantire trasparenza e snellire il procedimento (Legge n.35/2012)

La riforma del procedimento

Work in progress

01

Legge 241/1990
PROCEDIMENTO
AMMINISTRATIVO

03

Legge n.69/2009
Legge n.32/2012
Legge n.190/2012
SEMPLIFICAZIONI
E ANTICORRUZIONE

02

Legge n.15/2005
TRASPARENZA

04

Legge n.124/2015
DIGITALIZZAZIONE

PRIMA

Potere autoritativo



DOPO

Partecipazione al procedimento



Accordo sostitutivo del provvedimento



Collaborazione istituzionale

PRIMA



DOPO



Art.1 – Principi generali



Criteri dell'azione amministrativa

1990

2005

2009

1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.



Atti di natura non autoritativa

2005

1-bis. La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.



Azione amministrativa in senso lato

2005

2012

1-ter. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge.



Non aggravio del procedimento

1990

2. La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

Art.2 – Tempi



Conclusione del procedimento

1990

2009

2012

1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.



Responsabilità per il ritardo

1990

2012

9. La mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente.



Istanza obbligo di conclusione

2012

9-ter. Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore di cui al comma 7, il privato può rivolgersi al responsabile di cui al comma 9-bis perché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

Art.2-bis – Tempi



Risarcimento danni

2009

1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.



Indennizzo per il ritardo

1-bis. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1 e ad esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunciarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento.

L.98/2013

Art.3 – Motivazione



Ragioni di fatto e di diritto

1990

1. Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.



Deroga all'obbligo di motivazione

1990

2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.



Rinvio esplicito ad altri atti

1990

3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama.



Titolarità del procedimento

1990

4. In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.

Art.1 – Principi generali



Atti di natura non autoritativa

2005

1-bis. La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.



Opportunità

Limiti

OPPORTUNITÀ

Art. 7. (Comunicazione di avvio del procedimento)

Art. 8. (Modalità e contenuti della comunicazione)

Art. 9. (Intervento nel procedimento)

Art. 10. (Diritti dei partecipanti al procedimento)

Art. 11. (Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento)

1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, **e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse**, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo.

2. Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili. Gli accordi di cui al presente articolo devono essere motivati ai sensi dell'articolo 3.

2005

Partecipazione al procedimento



Accordo sostitutivo del provvedimento

2005

2012

OPPORTUNITÀ

Art. 11. (Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento)

1990

2005

2012

Art. 14. (Conferenze di servizi)

1990

L.127/2016

Art. 15. (Accordi fra pubbliche amministrazioni)

1990

1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3.

Art. 16. (Attività consultiva)

1990

2009

Art. 17. (Valutazioni tecniche)

1990

Art. 17-bis. Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici

L.124/2015



Accordo sostitutivo del provvedimento

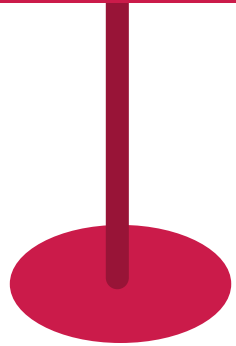


Collaborazione istituzionale

SPECIALE 30 ANNI DELLA LEGGE 241/90



QUESITI



Avv. Vito Rizzo



Qual è la modalità di gestire l'accesso agli atti anche alla luce dell'introduzione del FOIA?

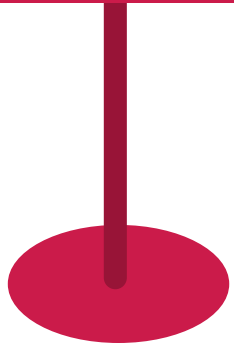
Non bisogna pensare che le disposizioni della legge n.241/90 e quelle del FOIA si contraddicano o si sovrappongano necessariamente. La legge sul procedimento amministrativo disciplina il modo in cui l'accesso agli atti vada gestito all'avvio, nel corso e a conclusione del procedimento al fine di garantire i principi partecipativi della legge, la normativa del FOIA (Freedom of Information Act), introdotta con decreto legislativo n. 97 del 2016, intende invece garantire a chiunque il diritto di accedere ai dati e ai documenti posseduti dalle pubbliche amministrazioni, se non c'è il pericolo di compromettere altri interessi pubblici o privati rilevanti, indicati dalla legge.



SPECIALE 30 ANNI DELLA LEGGE 241/90



Se il RUP, titolare di P.O. e responsabile del servizio in una procedura di gara si avvale ai sensi della legge 241/90 di altro dipendente dello stesso comune (P.O. UTC) perché più esperto in gare per predisporre la legge di gara, può delegare quest'ultimo anche per la relativa approvazione?



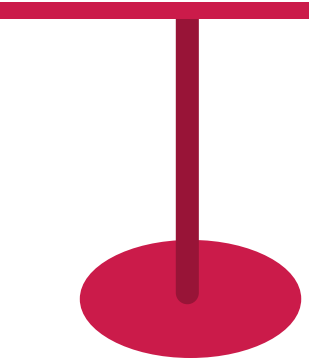
Bisogna avere ben chiaro qual è il ruolo del RUP e quale può essere il ruolo di supporto allo stesso che, ai sensi tanto della legge n.241/90 quanto dello stesso D.Lgs. n.50/2016, può essere dato da un collega più esperto. Gli atti sono approvati dal RUP, un RUP che non si ritenga, o non sia competente, può affidare la responsabilità dell'intero procedimento a un altro, ma se non lo fa, si avvale delle competenze dello stesso, conservando la titolarità del procedimento e quindi assumendo la responsabilità dell'approvazione degli atti di gara.




SPECIALE 30 ANNI DELLA LEGGE 241/90



Nelle fasi procedurali di cui alla legge n.689/81 è applicabile la legge n.241/1990?



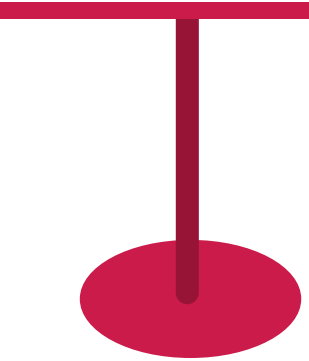
Non bisogna fare confusione. La legge n.689/81 disciplina dei procedimenti con una normativa speciale che va rispettata per garantire la correttezza del procedimento stesso. In questo caso la legge n.241/90 è applicabile per quanto compatibile e coerente con le disposizioni della legge n.689/81, certamente più nella fase ex post che non nella fase di «formazione» del provvedimento.



SPECIALE 30 ANNI DELLA LEGGE 241/90



Potrebbe parlare dei procedimenti amministrativi dei Servizi Demografici, dei procedimenti amministrativi di accesso agli atti (legge n.241/90 e FOIA) e dei casi di silenzio assenso?



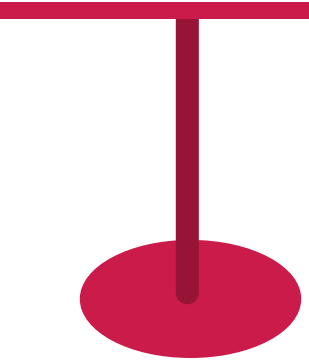
Il Webinar di oggi ha una portata generale sull'impianto della legge. Nel merito del quesito è possibile seguire appositi approfondimenti disponibili sempre nella formula webinar. L'accesso agli atti, infatti, costituisce un tema specifico che andrebbe sviluppato in maniera più puntuale. Non è da escludere che si possa quindi ritornare sull'argomento in maniera specifica.




SPECIALE 30 ANNI DELLA LEGGE 241/90



Quali sono le differenze tra Responsabile del Procedimento ai sensi della legge n.241/1990 e il Responsabile Unico del Procedimento ai sensi del D.Lgs. 50/2016 e delle Linee Guida Anac?



Il Responsabile del Procedimento come disciplinato dalla legge n.241/90 ha una portata generale, mentre il D.Lgs. n.50/2016 interviene nello specifiche del «governo» della procedura di gara. Non ci sono contraddizioni ma specificità che il RUP deve rispettare e seguire nei procedimenti di aggiudicazione.



SPECIALE 30 ANNI DELLA LEGGE 241/90



Ritiene che - alla luce delle notevoli modifiche e aggiunte fatte all'art. 14 (Conferenza di servizi) - oggi sarebbe opportuno, per l'importanza che l'istituto ha nel procedimento amministrativo, fare un Testo Unico dedicato alla Conferenza di servizi?

Fare un Testo «Unico» su una modalità di procedura «specificata» sarebbe una contraddizione in termini. Il «testo unico» del procedimento amministrativo, con tutte le aggiunte, integrazioni e modifiche fatte nel corso del tempo è la legge n.241/90. In merito alla conferenza di servizi, proprio l'esigenza di dettagliare meglio le modalità di utilizzo dell'istituto, hanno portato da ultimo il Legislatore ad integrare sostanzialmente la disciplina con le disposizioni dell'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 127 del 2016 che hanno modificato la legge n.241/90 con gli art.14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, 14 quinquies.



SPECIALE 30 ANNI DELLA LEGGE 241/90



GRAZIE



Avv. Vito Rizzo

