

[Aggiornamento del 07/09/2015]¹

RIFORMA DELLA P.A. (legge 124/2015): DISPOSIZIONI IMMEDIATAMENTE APPLICABILI

La Legge 7 agosto 2015, n. 124, recante “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”, contiene anche alcune disposizioni **immediatamente applicabili** a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le università, a partire dal 28 agosto 2015 (data di entrata in vigore della legge).

Si tratta in particolare di disposizioni modificative o integrative dei seguenti istituti:

1. Autotutela amministrativa (art. 6: modifiche alla legge 241/1990)
2. Divieto conferimento di incarichi a personale in quiescenza (art. 17, ultimo comma)
3. Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche (art.3: modifiche alla legge 241/1990)

1. AUTOTUTELA AMMINISTRATIVA

La legge di riforma in commento (l. 124/2015) ha modificato alcune disposizioni della legge sul procedimento amministrativo (l. 241/1990) in tema di autotutela amministrativa. Per quanto più interessa la nostra amministrazione, rilevano le modifiche agli artt. 21-*quater* e 21-*nonies*, apportate dalle lettere c) e d) dell’indicato art. 6, l. 124/2015.

Gli istituti in questione riguardano il potere delle pubbliche amministrazioni di privare di effetti i propri provvedimenti, in maniera temporanea (potere di **sospensiva** ex art. 21-*quater*) o definitiva (potere di **annullamento in autotutela** ex art. 21-*nonies*).

In precedenza non erano indicati **limiti temporali** all’esercizio dei poteri in questione, lasciando quindi ampia discrezionalità sul loro utilizzo. La riforma incide proprio sotto questo aspetto, **fissando un espresso termine di decadenza** per l’esercizio dei poteri caducatori e sospensivi di cui si discute (18 mesi).

1.1. ANNULLAMENTO D’UFFICIO (ART. 21-NONIES, LEGGE 241/1990)

In linea generale, l’annullamento d’ufficio previsto dall’art. 20 della l. 241/1990 presuppone l’originaria illegittimità del provvedimento ex art. 21-*octies*, comma 1, un provvedimento che l’amministrazione **elimina con effetti ex tunc**, in quanto viziato *ab origine* da una delle tre tipiche cause di annullamento dell’atto amministrativo: violazione di legge, eccesso di potere o incompetenza.

La riforma in commento ha introdotto all’art. 21-*nonies* (l. 241/1990) una **limitazione temporale** della durata del potere di autotutela c.d. decisoria (potere della PA di riesaminare, senza l’intervento del giudice, i propri atti sul piano della legittimità, al fine di confermarli, modificarli o annullarli).²

Per quanto riguarda i provvedimenti autorizzativi o attributivi di vantaggi economici, infatti, è disposta la decadenza dal potere di autotutela decorsi **18 mesi dall’emanazione dell’atto illegittimo**. Quindi, decorsi i 60 giorni per l’impugnazione in sede giurisdizionale dell’atto e trascorsi gli indicati 18 mesi dall’emanazione per l’esercizio dei poteri di autotutela, l’atto non può più essere eliminato.

¹ Documento redatto ad uso esclusivamente interno dalla dott.ssa Francesca Meneghini in collaborazione con il dott. Matteo Atanasio. Il documento è reperibile on-line nella piattaforma collaborativa INFODIRITTO all’indirizzo: <https://elearning.unipd.it/infodiritto/mod/book/view.php?id=680&chapterid=132>

² L’art. 6, comma 1, lett. d), l. 124/2015, ha inserito all’art. 21-*nonies* della l. 241/1990, dopo le parole “entro un termine ragionevole”, il seguente inciso: “comunque non superiore a 18 mesi dal momento dell’adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell’articolo 20”.

L'unica eccezione alla nuova disciplina riguarda i provvedimenti amministrativi ottenuti sulla base di **false rappresentazioni** dei fatti, di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, per effetto di condotte costituenti reato, ove accertate con sentenza passata in giudicato. Provvedimenti emanati sulla base di questi presupposti **possono sempre essere annullati in autotutela**, anche dopo l'avvenuto decorso dei 18 mesi sopra citati.

1.2 SOSPENSIONE IN AUTOTUTELA (ART. 21-QUATER, LEGGE 241/1990)

In coerenza con la modifica all'art. 21-*nonies* (annullamento d'ufficio, paragrafo precedente), la legge di riforma ha modificato l'art. 21-*quater*, l. 241/1990, **limitando a 18 mesi** anche il potere dell'organo che ha emanato il provvedimento amministrativo di **sospendere l'efficacia o l'esecuzione** del provvedimento stesso, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario³.

Decorsi i 18 mesi, arco temporale in cui l'amministrazione interessata potrebbe annullare d'ufficio il proprio atto riconosciuto illegittimo, l'amministrazione decade anche dal potere di sospendere il proprio atto.

2. DIVIETO CONFERIMENTO DI INCARICHI A SOGGETTI IN QUIESCENZA

La legge 124/2015 ha modificato ulteriormente questa materia (già modificata dal d.l. 90/2014), prevedendo la possibilità di conferire **incarichi di studio e consulenza a titolo gratuito** a soggetti in quiescenza **anche per più di un anno**, mantenendo il limite temporale di un anno "*per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità*" (art. 17, ultimo comma, legge 124/2015)

Adesso, quindi, **soltanto per gli incarichi dirigenziali e direttivi**, "*ferma restando la gratuità*", sono previste ulteriori limitazioni:

- a) durata non superiore a **un anno**, presso ciascuna amministrazione;
- b) **non** prorogabilità e **non** rinnovabilità.

È invece possibile il conferimento a titolo gratuito, per periodi anche superiori all'anno, di incarichi di studio e consulenza a soggetti in quiescenza. Resta fermo il **divieto di conferire incarichi a titolo oneroso** "*a soggetti già lavoratori pubblici e privati collocati in quiescenza*"⁴.

3. SILENZIO ASSENSO TRA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La legge in commento ha aggiunto l'art. 17-*bis* alla l. 241/1990, rubricato "*Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici*" (art. 3, l. 124/2015).

Si tratta di una particolare ipotesi di silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche nell'ambito dei procedimenti volti all'adozione di **provvedimenti normativi e amministrativi**.

Com'è noto, il silenzio della pubblica amministrazione costituisce un comportamento omissivo di fronte al dovere di concludere il procedimento con l'adozione di un provvedimento espresso entro un termine prestabilito (art. 2, co. 1, L. 241/1990). L'ordinamento distingue il silenzio in ipotesi

³ L'art. 6, comma 1, lett. c), ha aggiunto all'art. 21-*quater* il seguente periodo: "*La sospensione non può comunque essere disposta o perdurare oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento di cui all'articolo 21-*nonies*.*"

⁴ L'art. 5, comma 9, del d.l. 95/2012 (come modificato dall'art. 6 del d.l. 90/2014 e poi L'art. 17, ultimo comma, legge 124/2015) prevede che le PP.AA. **non possano conferire, a titolo oneroso**, a soggetti già lavoratori pubblici e privati collocati in quiescenza: a) incarichi di studio e di consulenza; b) incarichi dirigenziali o direttivi; c) cariche in organi di governo di amministrazioni pubbliche. Sul tema vedi più ampiamente il dossier di INFODIRITTO sul d.l. 90/2014 (<https://elearning.unipd.it/infodiritto/mod/book/view.php?id=410&chapterid=112>).

legislativamente qualificate in senso positivo (silenzio assenso), in senso negativo (silenzio diniego e silenzio rigetto) e ipotesi non giuridicamente qualificate (silenzio inadempimento).

L'articolo 20 della L. 241/90 include il **silenzio assenso** tra gli istituti di semplificazione amministrativa, generalizzando il ricorso all'istituto. La norma stabilisce che, nei **procedimenti ad istanza di parte**, esclusi quelli disciplinati dall'art. 19 (Segnalazione certificata di inizio attività), per il rilascio di provvedimenti amministrativi, il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, se la stessa amministrazione non comunica all'interessato, nel termine indicato dall'art. 2, co. 2 o 3, il provvedimento di diniego ovvero se, entro 30 giorni dalla presentazione dall'istanza, non indice una conferenza di servizi.

L'ipotesi prevista dal nuovo articolo 17 *bis* presenta alcune peculiarità rispetto all'ipotesi di silenzio assenso disciplinata dall'art. 20.

In primo luogo, il silenzio assenso non opera in questo caso nel rapporto tra amministrazione pubblica e privati, ma **tra diverse amministrazioni pubbliche** (o tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici).

In secondo luogo, il silenzio non corrisponde ad un provvedimento finale, bensì ad un **atto interno** al procedimento. In questo caso, infatti, il silenzio va a sostituire **l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta** di competenza di altre amministrazioni pubbliche previsti per l'adozione di provvedimenti normativi o amministrativi.

In tali casi, le altre amministrazioni sono tenute a comunicare le rispettive decisioni all'amministrazione proponente entro il termine di **30 giorni** dal ricevimento dello schema di provvedimento, che deve essere corredato dalla relativa documentazione. Tale termine può essere **interrotto** qualora l'amministrazione che deve rendere il proprio assenso rappresenti esigenze istruttorie o richieste di modifica, motivate e formulate in modo puntuale entro il termine stesso. In seguito all'interruzione, l'assenso è reso nei successivi 30 giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema di provvedimento; non sono ammesse ulteriori interruzioni di termini.⁵

Decorsi inutilmente i termini, il comma 2 dell'art. 17-*bis* prevede la formazione del silenzio assenso: l'assenso, il concerto o il nulla osta **si intendono acquisiti**.

L'introduzione di tale specifica fattispecie di silenzio assenso nei rapporti tra PP.AA. pone un problema di coordinamento con la disciplina dell'istituto della **conferenza di servizi**, disciplinato dagli artt. 14 e ss. della L. 241/90. Infatti, ai sensi dell'attuale art. 14 comma 2, L. 241/90, la conferenza di servizi è sempre indetta qualora l'amministrazione procedente debba acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi, comunque denominati, da parte di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga entro 30 giorni dalla ricezione della relativa richiesta.

In effetti, la legge 124/2015 in commento dispone una delega specifica per la conferenza di servizi, anche con riguardo alla ridefinizione e riduzione dei casi in cui la convocazione della conferenza è obbligatoria e al necessario coordinamento con le disposizioni sul silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni introdotte dall'art. 3. Le disposizioni sul silenzio assenso tra PP.AA. sono però già operative dal 28 agosto 2015.

⁵ Tale nuova disciplina si applica anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini. In tali casi è previsto un termine più ampio per l'espressione dell'assenso, individuato in 90 giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente. L'ultimo comma dell'art. 17 *bis* precisa infine che l'istituto in oggetto non si applica nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi.