



PODCAST DI AGGIORNAMENTO

Altri Aggiornamenti normativi nelle materie del Diritto Amministrativo

Introduzione

Buongiorno,

in questo aggiornamento vedremo come i diversi provvedimenti adottati per far fronte all'emergenza sanitaria e volti al rilancio del Paese hanno inciso sull'attività della Pubblica Amministrazione.

In particolare, il c.d. Decreto semplificazioni, ossia il Decreto Legge n. 76/2020, convertito in Legge n. 120/2020, è intervenuto apportando importanti modifiche. Cercheremo, dunque, di riassumere le più rilevanti, segnalando gli interventi normativi in tema di:

- Procedimento amministrativo
- Digitalizzazione
- Edilizia
- Responsabilità erariale

Le Modifiche strutturali al Procedimento amministrativo

Le novità in materia di semplificazioni procedurali sono contenute nel Titolo II, Capo I del Decreto Semplificazioni. L'obiettivo perseguito dal Legislatore è di incrementare l'efficacia dell'azione amministrativa, al fine di rilanciare l'economia del Paese duramente colpita dall'emergenza epidemiologica.

Per tale motivo il Decreto prevede alcune modifiche alla Legge n. 241/1990 volte a definire tempi certi di conclusione dei Procedimenti amministrativi.

In particolare, all'art. 2 della Legge n. 241/90 è stato inserito il nuovo comma 4 bis, il quale prevede che "Le pubbliche amministrazioni misurano e rendono pubblici i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, previa intesa in Conferenza



unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite modalità e criteri di misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti di cui al primo periodo”.

Mentre prima era doverosa solo la pubblicazione dei termini normativamente previsti per i singoli procedimenti, ma non di quelli reali, la novità ora introdotta è volta a monitorare e rendere conoscibile per i cittadini e le imprese l'effettiva durata dei Procedimenti amministrativi.

È stato, inoltre, introdotto un regime di inefficacia per taluni atti adottati fuori termine. In particolare, sempre all'art. 2 della Legge n. 241/90 è stato inserito il comma 8 bis, il quale prevede che “Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni”.

Viene, inoltre, posta particolare attenzione al digitale. Per quanto attiene alla comunicazione di avvio del procedimento gli articoli 3, 5 e 8 della Legge 241/1990 sono modificati adeguandosi alla normativa contenuta nel Codice dell'Amministrazione Digitale (Decreto Legislativo n. 82/2005). È stato integrato il contenuto obbligatorio della comunicazione di avvio del procedimento, il quale deve contenere anche il domicilio digitale dell'Amministrazione. L'articolo 8, specifica ulteriormente che, ai sensi della lett. d) del comma 2, dovranno essere indicate dalla P.A. le modalità telematiche ove prendere visione degli atti, accedere al fascicolo informatico, nonché esercitare in via telematica i diritti previsti dalla Legge n. 241/90. Tale ultima modifica permette di utilizzare comunque lo strumento cartaceo per l'esercizio del diritto di accesso, ma obbliga l'Amministrazione ad adattarsi all'uso di strumenti informatici ed indicare l'ufficio fisico ove sia possibile prendere visione degli atti che non siano accessibili mediante sistema digitale.

Per quanto attiene alla partecipazione, in ambito di comunicazione dei motivi ostativi dell'accoglimento dell'istanza di parte l'art. 12 del Decreto Semplificazioni disciplina un caso di sospensione del procedimento, prevedendo che “la comunicazione di cui al primo periodo sospende i termini di conclusione del procedimento, che ricominciano a decorrere dieci giorni dopo la presentazione delle osservazioni o in mancanza delle stesse, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo”.

Come tutti abbiamo potuto constatare nella vita di quest'ultimo anno, il Legislatore ha sollecitato un grande utilizzo delle autocertificazioni e autodichiarazioni. Con il Decreto Semplificazioni ha introdotto una misura di semplificazione del tutto straordinaria, già prevista nel c.d. Decreto Rilancio (Decreto Legge n. 34/2020) per i procedimenti legati all'emergenza COVID, di cui diremo tra poco, ed oggi estesa con il Decreto Semplificazioni anche agli altri procedimenti, determinando così una modifica permanente dell'art. 18 della Legge n. 241/1990. Tale norma oltre a prevedere oggi un generale dovere delle P.A. di predisporre le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a Pubbliche Amministrazioni di cui al d.P.R. n. 445/2000, è stata integrata con il nuovo comma 3 bis, nel quale si legge che "Nei procedimenti avviati su istanza di parte, che hanno ad oggetto l'erogazione di benefici economici comunque denominati, indennità, prestazioni previdenziali e assistenziali, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni, da parte di pubbliche amministrazioni ovvero il rilascio di autorizzazioni e nulla osta comunque denominati, le dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, ovvero l'acquisizione di dati e documenti di cui ai commi 2 e 3, sostituiscono ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento, fatto comunque salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159".

Infine, un'ulteriore rilevante novità strutturale riguarda il regime di annullabilità dell'atto amministrativo. Come è noto, l'art. 21 octies della Legge n. 241/1990 prevede che non è annullabile per vizi formali il Provvedimento amministrativo che non avrebbe potuto avere contenuto diverso. Il Decreto Semplificazioni ha introdotto un'eccezione a tale regola, prevedendo che il provvedimento è annullabile, qualora adottato in violazione dell'art. 10 bis.

Le Modifiche legate al periodo di emergenza

Oltre alle modifiche strutturali, volte a permanere nel tempo, le normative emergenziali introducono talune modifiche strettamente legate all'emergenza, volte dunque a far fronte all'immediato.

In questo ambito, merita di essere ricordato l'intervento sulla disciplina della conferenza di servizi. L'art. 13 del Decreto Semplificazioni stabilisce, infatti, che fino al 31 Dicembre 2021, in tutti i casi in cui debba essere indetta una conferenza di servizi decisoria, le Amministrazioni avranno la facoltà di adottare lo strumento della conferenza ordinaria, o optare per la conferenza semplificata (art. 14 bis L. 241/90). Per le conferenze di servizi, inoltre, sono stati ridotti i termini e, in particolare, il termine di 45 giorni per gli assensi, i concerti, i pareri non resi, che determinano il silenzio assenso, è stato ridotto a 30 giorni.

Le Modifiche in tema di digitalizzazione

Veniamo ora alle Modifiche normative che hanno interessato e incentivano il processo di digitalizzazione nel nostro Paese.

Il Titolo III del Decreto Semplificazioni, intitolato “Misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell’amministrazione digitale”, introduce modifiche in tema di:

- cittadinanza digitale e accesso ai servizi digitali della Pubblica Amministrazione
- sviluppo dei sistemi informativi delle Pubbliche Amministrazioni e utilizzo digitale nell’azione amministrativa
- gestione del patrimonio informativo pubblico per fini istituzionali
- innovazione

Analizzando il Capo I, rubricato “cittadinanza digitale e accesso ai servizi digitali della pubblica amministrazione”, si può notare che si susseguono una pluralità di disposizioni, volte a semplificare e incrementare la digitalizzazione, che riguardano:

- l’estensione dell’ambito del diritto di accesso digitale
- il domicilio digitale
- gli indici nazionali dei domicili digitali
- il sistema pubblico di identità digitale (SPID) e carta d’identità elettronica
- i gestori dell’identità digitale accreditati

Si prevede un forte impulso alla digitalizzazione attraverso l’introduzione di una scadenza per le Pubbliche Amministrazioni. In particolare, dal 28.2.2021, viene previsto l’utilizzo esclusivo delle identità digitali e della carta di identità elettronica, ai fini dell’identificazione dei cittadini che accedano ai servizi on-line. Inoltre, viene introdotto l’obbligo di rendere fruibili i servizi in rete tramite applicazione su dispositivi mobili attraverso il punto di accesso telematico (App IO). Viene differito sempre al 28.2.2021 l’obbligo per i prestatori di servizi di pagamento abilitati di utilizzare esclusivamente la piattaforma PagoPA, per i pagamenti verso le Pubbliche Amministrazioni. Inoltre, nello stesso termine è posto per le Amministrazioni il divieto di rilasciare o rinnovare credenziali per l’identificazione e l’accesso dei cittadini ai propri servizi in rete, diverse da SPID, carta d’identità elettronica o carta nazionale dei servizi. È stata, inoltre, introdotta una specifica previsione relativa al rinnovo anticipato per le carte d’identità elettroniche.

Sempre in tema di digitalizzazione, occorre rilevare che l'art. 25 del Decreto Semplificazioni reca una serie di novelle che hanno ad oggetto la conservazione dei documenti informatici e la gestione dell'identità digitale, apportando una serie di modifiche al Codice dell'amministrazione digitale (c.d. CAD, Decreto Legislativo n. 82/2005).

Le Novità in tema di edilizia

Vediamo ora rapidamente le principali Novità in tema di normativa sull'edilizia.

L'art. 10 del Decreto Semplificazioni esplicita l'obiettivo di semplificare e accelerare le procedure dell'edilizia, ridurre gli oneri a carico di cittadini e delle imprese, assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo.

Le modifiche introdotte riguardano naturalmente il Testo Unico dell'Edilizia (c.d. TUE) di cui al Decreto del presidente della Repubblica n. 380/2001.

La prima rilevante modifica riguarda le deroghe ai limiti di distanza tra fabbricati di cui all'art. 2 bis, co. 1 ter del TUE. La nuova formulazione della norma consente, negli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici, l'incremento volumetrico se ammesso dalla pianificazione comunale o dalla legge, con ampliamenti fuori sagoma o con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Non sono quindi più previsti i vincoli del rispetto della sagoma e dell'area di sedime, com'era invece nel testo previgente.

È stata poi ampliata la definizione di manutenzione straordinaria, di cui all'art. 3, co. 1, lett. b) del TUE, che ora ricomprende anche:

- la modifica alle destinazioni d'uso purché non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti implicanti incremento di carico urbanistico
- le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati, necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità o l'accessibilità dell'edificio, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Decreto Legislativo 42/2004



È stata ampliata anche la definizione di ristrutturazione edilizia, di cui all'art. 3, co. 1, lett. d) del TUE, che ora ammette interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono, inoltre, ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza.

Inoltre, in virtù della nuova formulazione dell'art. 6, co. 1, lett. e-bis) del TUE, l'attività di edilizia libera, con semplice comunicazione al Comune, ricomprende ora anche le opere stagionali che si aggiungono a quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee. Tali opere devono essere rimosse entro il termine di 180 giorni, comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio dei manufatti.

Una specifica modifica ha riguardato il periodo emergenziale. Il riferimento è alla proroga dei termini di inizio e fine lavori, stabilita dall'art. 10 del Decreto Semplificazioni, per i permessi di costruire rilasciati o formati per silenzio-assenso fino al 31.12.2020. In tal caso i termini di inizio e fine lavori cui all'art. 15 del TUE, indicati nel Permesso di Costruzione, possono essere prorogati di 3 anni. A tal fine l'interessato deve presentare, prima che i termini siano decaduti, una semplice comunicazione di volersi avvalere della proroga. La proroga con semplice comunicazione si applica anche alle SCIA, presentate ai sensi dell'art. 22 e 23 del TUE entro il medesimo termine del 31.12.2020.

Modifiche alla disciplina della responsabilità erariale

Non possiamo che segnalare, infine, l'intervento molto dibattuto del Decreto Semplificazioni su una delle componenti strutturali dell'illecito amministrativo-contabile, ossia l'elemento psicologico, andando a circoscriverne la punibilità, con il fine di rendere maggiormente efficiente la P.A.

L'art. 21 modifica radicalmente, in due aspetti, la responsabilità del dipendente pubblico così come è disegnata dalla Legge n. 20/1994.

Il primo aspetto riguarda la "prova del dolo", che richiede ora la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso. Il secondo aspetto riguarda la limitazione di responsabilità dei dipendenti pubblici, per gli atti compiuti nel periodo dal 17 luglio 2020 (data di entrata in vigore del Decreto Semplificazioni) al 31 dicembre 2021, ai soli casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente sia stata compiuta con dolo.



Il dichiarato obiettivo della novella è quello di combattere la c.d. “burocrazia difensiva” e la “paura della firma”, che sovente rischia di paralizzare l’azione amministrativa per timore di essere chiamati in giudizio per danno erariale o per abuso d’ufficio, reato riformato dal medesimo Decreto Semplificazioni.

Conclusioni

In questo aggiornamento abbiamo voluto descrivere un quadro delle principali novità introdotte dalla normativa emergenziale e, in particolare, dal Decreto Semplificazioni in varie materie del diritto amministrativo.

Per uno studio completo non possiamo che rinviare alla lettura dei testi normativi e agli aggiornamenti che ulteriormente verranno, anche ad opera del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Grazie per l’attenzione!