

CONCORSO

**ISTRUTTORE
DIRETTIVO e
FUNZIONARIO**
AREA AMMINISTRATIVA Cat. **D**

**MANUALE
TEORIA e
QUIZ SUDDIVISI** per **CAPITOLI**

VI Edizione **2024**

NLD
CONCORSI

► 8.1. La segnalazione certificata di inizio attività (S.c.i.a.)

Alla logica della autentica (per quanto solo parziale) **liberalizzazione** risponde, invece, il diverso istituto della **segnalazione certificata di inizio di attività** (c.d. S.c.i.a.), ora disciplinato dall'art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241, in forza del quale, al di fuori di alcuni ambiti, ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, è sostituito da una segnalazione dell'interessato.

Tre le condizioni richieste perché la s.c.i.a. possa sostituire il provvedimento amministrativo:

- che il rilascio del provvedimento dipenda in astratto esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge, sicché **l'Amministrazione non ha discrezionalità** nel farlo;
- che **non sia previsto alcun limite o contingente complessivo** di provvedimenti di assenso che l'Amministrazione è abilitata a rilasciare;
- non devono sussistere **vincoli ambientali**, paesaggistici o culturali e non deve trattarsi di atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria.

In tutti i casi in cui si applica la disciplina della s.c.i.a, pertanto, il privato può iniziare l'attività per il solo fatto di aver inoltrato o depositato la segnalazione, *non essendo necessario che l'Amministrazione si pronunci*. La liberalizzazione è tuttavia solo parziale, perché l'Amministrazione, entro 60 giorni dalla s.c.i.a., può vietare la prosecuzione dell'attività e ordinare la rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, qualora accerti che non sussistano i requisiti e i presupposti che la legge richiede per l'esercizio della stessa. Decorso il termine suindicato, l'Amministrazione può intervenire solo allorché ricorrano le **condizioni previste dall'art. 21 nonies**, l. n. 241 del 1990, per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio.

► 8.2. Lo sportello unico

In base all'art. 2, co. 1, D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, il S.u.a.p. è *l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti* che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività. In particolare, il SUAP assicura al richiedente una *risposta telematica unica* e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento.

Il procedimento innanzi al S.u.a.p. può essere di due tipi:

- **semplificato** (della durata di 90 giorni), nel il SUAP, ricevuta l'istanza con la relativa documentazione, inoltre le richieste di parere tecnico agli uffici coinvolti nel procedimento; quando tutti gli uffici si sono espressi positivamente, il procedimento si conclude con un *provvedimento unico di autorizzazione*;
- **autocertificato**, nel quale il SUAP riceve l'istanza corredata da *autocertificazioni attestanti la conformità del progetto alle norme vigenti* redatte da professionisti abilitati e sottoscritte dal legale rappresentante. Trasmessa, a cura del SUAP, l'istanza con le autocertificazioni agli uffici competenti per le verifiche, le verifiche si intendono concluse positivamente per silenzio assenso, se gli uffici non si esprimono entro 60 giorni.

► 8.3. Le conferenze di servizi



Traccia del concorso indetto dal Comune di Vicenza, anno 2019_App. 3.9

La conferenza di servizi è stata concepita dal legislatore del 1990 quale generale **strumento di concentrazione**, in un unico contesto logico e temporale, delle valutazioni e delle posizioni delle diverse amministrazioni portatrici degli interessi pubblici rilevanti in un dato procedimento

amministrativo.

Si distinguono le seguenti **tipologie**:

- **conferenza di servizi istruttoria**, disciplinata dal comma 1 dell'art. 14, l. n. 241/ 1990, come sostituito dall'art. 1, d.lgs. n. 127/2016, può essere 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. Lo svolgimento dei lavori della conferenza avviene in forma semplificata e modalità asincrona secondo quanto previsto dal novellato art. 14-*bis*, l. n. 241 del 1990; l'amministrazione procedente resta libera nella determinazione del contenuto del provvedimento finale.
- **conferenza di servizi decisoria**, doverosamente 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. La determinazione conclusiva adottata all'esito dei lavori tiene luogo di tutti gli atti di assenso comunque denominati con valenza, non già endoprocedimentale, ma esoprocedimentale.
- **conferenza di servizi preliminare** (o predecisoria), che può essere indetta dall'amministrazione competente in caso di progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla presentazione dell'istanza o del progetto definitivi, i necessari atti di consenso.

I lavori delle conferenze possono svolgersi con **modalità**:

- **semplificata o asincrona**, che trova applicazione nella generalità dei casi e si svolge in via telematica;
- **simultanea o sincrona**, che avviene mediante incontro dei rappresentanti delle singole amministrazioni al fine di procedere all'esame contestuale degli interessi coinvolti.

All'esito dei lavori e in ogni caso scaduto il termine di conclusione del procedimento, l'amministrazione procedente adotta, *ex art. 14-quater*, co. 1, l. n. 241 del 1990, **la determinazione conclusiva motivata**. Detta determinazione sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle Amministrazioni partecipanti alla conferenza, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti.

► 8.4. Gli accordi: tra P.A. e privati, tra Amministrazioni, di programma



Traccia estratta al concorso indetto dal Comune di Firenze, anno 2017__App. 1.1



Traccia estratta al concorso indetto dal Comune di Firenze, anno 2017__App. 1.4

La P.A. può ricorrere a **modelli di esercizio consensuale** della sua potestà.

Allo schema dell'**amministrazione c.d. concertata** vanno ricondotti:

- gli **accordi** di cui all'**art. 11, l. n. 241 del 1990** tra **P.A.** e **cittadini**, funzionali al contemporaneo dell'interesse generale con gli interessi particolari dei privati;
- **gli accordi tra amministrazioni**, di cui all'art. 15 della stessa l. n. 241 del 1990;
- gli accordi di programma.

A. Gli accordi tra Amministrazioni e privati.

Gli accordi tra Amministrazioni e privati possono essere:

- **procedimentali** (anche detti preliminari, preparatori, endoprocedimentali o integrativi), i quali sono funzionalmente collegati al procedimento. Con gli stessi il privato e la P.A. **concordano il contenuto del provvedimento** che rimane l'unica fonte dell'effetto giuridico. L'accordo procedimentale ha lo scopo di realizzare una posizione mediana fra posizioni altrimenti inconciliabili;

- **sostitutivi**, che, invece, hanno una vera e propria autonomia funzionale, intervenendo a definire e produrre gli effetti della fattispecie procedimentale, **sostituendo integralmente il provvedimento**.

Per gli uni e gli altri valgono le seguenti regole:

- devono essere stipulati per *atto scritto a pena di nullità*, salvo che la legge non preveda altrimenti;
- devono essere conclusi nel perseguimento del *pubblico interesse e senza pregiudizio dei diritti dei terzi*;
- devono applicarsi, ove non sia diversamente disposto, i *principi del Codice civile in materia di obbligazioni e contratti* in quanto compatibili;
- devono essere **motivati**;
- per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, la P.A. può *recedere unilateralmente* dall'accordo, salvo l'obbligo di *indennizzo* dei pregiudizi subiti dal privato;
- le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi sono devolute alla *giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo* (ora *ex art. 133 c.p.a.*).

B. Gli accordi tra Amministrazioni.

Le Amministrazioni pubbliche, *ex art. 15 della legge n. 241 del 1990* possono **sempre** concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

C. Gli accordi di programma.

Gli **accordi di programma** di cui all'art. 34, TUEL rappresentano una *sottocategoria* degli accordi tra Amministrazioni, prevista per le ipotesi in cui la definizione e l'attuazione di opere, interventi o programmi di intervento richiedono, per la loro completa realizzazione, *l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici*.

Quanto al procedimento di formazione dell'accordo, è possibile delineare **quattro fasi** del procedimento:

- l'*iniziativa*, attribuita al Presidente della regione o il Presidente della provincia o il Sindaco;
- l'*istruttoria*, da compiersi anche attraverso una verifica della fattibilità dell'accordo e la convocazione di una conferenza tra i rappresentati di tutte le amministrazioni interessate;
- la *conclusione dell'accordo*;
- l'*integrazione dell'efficacia*, consistente nella pubblicazione dell'accordo nel Bollettino Ufficiale della regione.

► **8.5. Il silenzio devolutivo, il silenzio tra amministrazioni e il silenzio assenso**



Traccia del concorso indetto dalla Provincia di Ancora, anno 2019__App. 2.3



Traccia del concorso indetto dal Comune di Perugia, anno 2021__App. 6.10

Sono senz'altro espressione del principio di semplificazione ed accelerazione procedimentale la disciplina dettata per talune forme di silenzio, in particolare il silenzio devolutivo, il silenzio tra amministrazioni e il silenzio assenso.

A. Il silenzio devolutivo.

Il silenzio **devolutivo** (o procedimentale) ricorre quando nel corso di un procedimento un organo intermedio non provvede su una richiesta di parere o di perizia.

E' previsto dall'art. 17, l. n. 241 del 1990, secondo "*ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi od enti appositi e tali organi ed enti non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione procedente nei termini prefissati dalla disposizione stessa o, in mancanza, entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere 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”.

B. Il silenzio tra Amministrazioni.

L'art. 17-*bis*, l. n. 241 del 1990, riformulato dalla l. 120 del 2020, disciplina gli effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici. La disposizione realizza, in sostanza, un nuovo strumento di semplificazione amministrativa, applicabile in tutti i casi in cui il procedimento amministrativo è destinato a concludersi con una decisione c.d. "pluristrutturata", nella quale cioè rilevi la manifestazione di volontà, sotto forma di "**assensi, concerti o nulla osta**" o anche di "**proposte**", se necessarie per l'avvio del procedimento, di altra diversa amministrazione.

In tal caso, il silenzio dell'Amministrazione interpellata che rimanga inerte e non esprima alcuna volontà *viene equiparato dal legislatore ad un atto di assenso o ad una proposta*, consentendo all'Amministrazione procedente l'avvio del procedimento o l'adozione del provvedimento conclusivo, così evitando l'arresto del procedimento amministrativo. Quando l'omissione riguardi la **proposta**, la norma prevede che, in sostituzione di quella, sia acquisito l'**assenso** sullo schema di provvedimento, da parte dell'amministrazione che avrebbe invece dovuto dare avvio al procedimento.

C. Il silenzio assenso.

Il **silenzio assenso** (art. 20, l. n. 241 del 1990) è espressione del principio di semplificazione, in specie delle modalità di esternazione della decisione dell'Amministrazione. Il provvedimento dell'Amministrazione, infatti, continua ad essere necessario, ma la legge consente che lo stesso si manifesti *per silentium*.

È stato generalizzato a partire dal 2005, sicché al di fuori dei casi espressamente eccettuati, il silenzio tenuto dall'Amministrazione sull'istanza del privato equivale ad accoglimento della stessa. Il legislatore ha, tuttavia, **escluso** dal suo ambito di applicazione una serie di ipotesi:

- per gli atti e i procedimenti riguardanti **materie particolarmente sensibili**: patrimonio culturale e paesaggistico, dell'ambiente, della difesa nazionale, della pubblica sicurezza e dell'immigrazione, della salute e della pubblica incolumità, nonché gli atti e i procedimenti riguardanti le materie dell'asilo e della cittadinanza;
- nei casi in cui la **normativa comunitaria** impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali;
- nei casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come **provvedimento di rigetto** dell'istanza (c.d. **silenzio-diniego**);
- nei casi individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.

Il **d.l. n. 77/2021** ha modificato il comma 2-*bis* dell'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, prevedendo l'obbligo da parte della P.A., di rilasciare entro 10 giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione rilasciata in via telematica, che dimostri l'avvenuta formazione del silenzio assenso. In caso di inutile decorso di tale termine, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. n. 445 del 2001.

► **8.6. Le autocertificazioni e le dichiarazioni sostitutive**



Traccia del concorso indetto dal Comune di Perugia, anno 2021__App. 6.12



Traccia del concorso indetto dal Comune di Mantova__App.9.3



Traccia del concorso indetto dal Comune di Mantova__App.9.7

Come rilevato, profilo della semplificazione amministrativa è quello che attiene alla documentazione amministrativa.

A. Dalle autocertificazioni alle dichiarazioni sostitutive

La prima forma di semplificazione è attuata con la previsione **dell'autocertificazione**, introdotta dalla l. 4 gennaio 1968, n. 15, con la quale è stato consentito ai cittadini di attestare fatti, rapporti e qualità di beni e di persone sotto la propria responsabilità nei confronti della Pubblica amministrazione. Tali