

Più tutele per le imprese con le modifiche alla legge sul procedimento amministrativo

# P.a., niente più ripensamenti

## Uno scudo su Scia, revoca e annullamento d'ufficio

Pagina a cura  
di ANTONIO CICCIA

**P**iù tutele per le imprese, messe al riparo da brutte sorprese da parte della pubblica amministrazione. Si tratta di modifiche alla legge generale sul procedimento amministrativo (n. 241/1990), che intervengono sulla Scia, sulla revoca e sull'annullamento d'ufficio, attuate dal decreto Sbocca Italia, convertito nella legge n. 164 pubblicata sul S.O. della G.U. n. 262 dell'11/11. Il senso degli interventi è bloccare il ripensamento dell'amministrazione e consolidare la posizione dell'impresa, che non può essere messa fuori gioco all'improvviso. Così viene alzato uno scudo a protezione della segnalazione certificata di inizio attività (Scia), che non può essere revocata o annullata a meno che non vi siano pericoli per rilevanti interessi pubblici e sempre che non si possa rimediare con qualche accorgimento e senza bloccare l'attività in corso. Qui siamo di fronte a un perfezionamento di uno strumento di semplificazione del procedimento amministrativo. La revoca degli atti amministrativi, poi, potrà avvenire solo sopravveniva un mutamento imprevedibile della situazione: la pubblica amministrazione è sempre nella condizione di cambiare idea e prendere una nuova decisione in una situazione che è cambiata, ma solo se la modifica non potesse essere prevista; mai la revoca potrà toccare benefici economici e solo per un ripensamento della p.a. sulla valutazione degli interessi pubblici.

In breve	
SCIA	Limitata l'autotutela della p.a. ai casi di pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, la salute, la sicurezza o la difesa e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi
REVOCA/1	Per mutamento della situazione di fatto è possibile solo se il mutamento fosse «non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento»
REVOCA/2	In caso di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, è esclusa la revoca per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici
ANNULLAMENTO	Non sono annullabili d'ufficio i provvedimenti «sostanzialmente legittimi», il cui contenuto non sarebbe stato diverso, nonostante i vizi di procedimento o di forma o la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento; rimangono ferme le responsabilità per l'adozione, e anche per il mancato annullamento, del provvedimento illegittimo

Qui siamo di fronte non a una semplificazione, ma a una norma di garanzia che argina la discrezionalità amministrativa. A volte la valutazione modificata dell'interesse pubblico deriva da differenti scelte d'indirizzo politico. La norma vuole proteggere le imprese da prese di posizione che potrebbero rasantare l'arbitrio. La manovra sull'annullamento d'ufficio blinda gli atti amministrativi illegittimi, ma che prendono una decisione di fatto corretta. La norma si concentra sul risultato dell'attività amministrativa, mettendo in un angolo i cavilli da leguleio. Se l'atto prende la giusta decisione non potrà essere azzerato, solo per un vizio di forma o di procedura. La direzione complessiva del decreto è quella del giusto procedimento amministrativo, con una riduzione dell'ambito

di vigilanza e controllo, da riservare solo al merito dei problemi (e non alla forma degli atti). D'altra parte nei casi di atti formalmente invalidi, ma sostanzialmente corretti, non è neppure possibile l'annullamento in sede giurisdizionale. Ora l'atto viziato nella forma o nella procedura non può essere annullato né dai Tar né dalla p.a. che lo ha adottato. **Scia.** La Scia, Segnalazione certificata di inizio attività, nei casi in cui è ammessa, consente di avviare immediatamente l'attività, anche se all'amministrazione è riservata la possibilità di intervenire per bloccare o impedire la prosecuzione (articolo 19 della legge 241/1990). Il decreto Sbocca Italia interviene a limitare la possibilità per l'amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela e cioè per stoppare

la Scia. In base alle nuove norme, questo potrà avvenire 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 la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente. In base all'articolo 19 della legge 241/1990 la pubblica amministrazione ha 60 giorni di tempo per disporre il divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti e ha, senza limiti di tempo, il potere di revoca e di annullamento di ufficio (cosiddetta autotutela). La norma in esame limita la possibilità della autotutela alle ipotesi di pregiudizio per rilevanti interessi, ma solo dopo avere escluso che l'atti-

vità possa continuare, anche se seguendo alcune specifiche precauzioni, che sta alla stessa amministrazione di indicare.

**Revoca.** La legge 241/1990 stabilisce la facoltà di revoca del provvedimento amministrativo a efficacia durevole, da parte della p.a. (articolo 21-quinquies). In particolare la p.a. può tornare sui propri passi e revocare l'atto precedente solo in tre casi: 1) mutamento della situazione di fatto; 2) insorgenza di un nuovo interesse pubblico; 3) riconsiderazione dell'interesse pubblico originario. Il decreto Sbocca Italia prevede che la revoca per mutamento della situazione di fatto è possibile solo se tale mutamento fosse «non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento»; questo significa che la p.a. non può revocare nel caso in cui l'evoluzione fosse prevedibile. Inoltre, per quanto riguarda le ipotesi di una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il decreto Sbocca Italia esclude la revoca per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici. Questo significa che i vantaggi economici rimangono fermi, nonostante la rivalutazione dell'interesse pubblico. Rimane fermo che la revoca, quando ancora possibile, espone l'amministrazione all'obbligo di indennizzare economicamente il privato che patisce pregiudizio per effetto del nuovo provvedimento. Se, poi, la revoca incide su un rapporto contrattuale (per esempio la revoca di una concessione), l'indennizzo è parametrato al danno emergente (senza considerare la perdita di lucro).

### Limitazioni al potere di annullamento

In base al decreto legge Sbocca Italia, viene limitato il potere della p.a. di annullare d'ufficio i propri provvedimenti amministrativi illegittimi (articolo 21-nonies della legge n. 241/1990). In effetti il provvedimento amministrativo illegittimo può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati. Mentre la revoca agisce su atti legittimi, l'annullamento presuppone provvedimenti amministrativi invalidi. La norma di riferimento, nella sua versione vigente, consente di annullare il provvedimento affetto da qualsiasi vizio. Il decreto Sbocca Italia limita tale potere e salva i provvedimenti formalmente illegittimi, ma «buoni» nella sostanza. In particolare la p.a. non potrà far decadere i provvedimenti adottati in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato; i provvedimenti rimangono validi anche nel caso di mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo. Come dire l'impossibilità di annullamento non sana le responsabilità disciplinari del funzionario che ha adottato un atto formalmente illegittimo.

### Conferenza servizi, cambia la decorrenza

Il decreto Sbocca Italia modifica due aspetti della disciplina della conferenza di servizi. La conferenza di servizi serve ad acquisire velocemente e in unico contesto i pareri delle varie amministrazioni coinvolte, per esempio, in una stessa opera pubblica oppure per fare assumere, sempre in unico contesto, le decisioni che devono contribuire a un'unica finalità. La legge prevede due tipi di conferenza dei servizi: istruttoria e decisoria. Nel caso della conferenza istruttoria, il procedimento non è necessario ai fini dell'adozione del provvedimento finale, ma può essere utile per consentire un confronto tra le amministrazioni portatrici di più interessi pubblici coinvolti nel procedimento. La conferenza decisoria, invece, interviene nei procedimenti che prevedono, per il loro perfezionamento, l'assenso, sotto forma di intesa, concerto, nulla osta, o comunque altrimenti denominato, di più amministrazioni. La prima modifica del decreto Sbocca Italia riguarda i termini di validità dei pareri autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati, acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi, che, nella versione attuale, decorrono dal momento della loro espressione. La novità sposta la decorrenza all'adozione del

provvedimento conclusivo della conferenza, in modo da armonizzare i tempi di validità degli atti endoprocedimentali acquisiti all'interno di una conferenza con quelli del provvedimento finale. La relazione illustrativa al provvedimento spiega la finalità pratica della norma: nel caso di conferenza di servizi per l'ottenimento dell'autorizzazione unica alla realizzazione di un'opera, tra il rilascio dei singoli atti di assenso e l'autorizzazione finale intercorrono anche anni, e quindi quando l'amministrazione proponente è messa nella condizione di poter iniziare i lavori, i termini di validità dei singoli pareri si siano già notevolmente ridotti. In secondo luogo, il decreto in esame qualifica come atto di alta amministrazione la deliberazione del consiglio dei ministri, a cui l'amministrazione precedente rimette la decisione conclusiva nei casi di dissenso tra amministrazioni statali all'interno della conferenza. Questo serve a limitare e di molto la possibilità che gli atti siano bocciati dal Tar. Per gli atti di alta amministrazione, infatti, i magistrati possono intervenire con un annullamento solo in caso di palese illegittimità, contraddittorietà e irragionevolezza. In sostanza questo potrà avvenire mai o quasi mai.