

LEGGE 7 agosto 1990, n. 241

Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi

(Gazzetta Ufficiale del 18 agosto 1990 n. 192. Testo coordinato ed aggiornato con le modifiche introdotte dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15, dal D.L. 14 marzo 2005, n. 35, dalla L. 2 aprile 2007, n. 40, dalla L. 18 giugno 2009, n. 69, dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78, dal D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 e dal D. Lgs. 13 maggio 2011, n. 70, dal D.Lgs. 70/2011, dal D.L. 138/2011, dalla L. 180/2011 e dal D.Lgs. n. 195/2011, dal D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con L. 4 aprile 2012, n. 35, e da ultimo dal D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Capo I Principi

Articolo 1. ⁽¹⁾ (Principi generali dell'attività amministrativa)

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. ⁽²⁾

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. ⁽³⁾

1-ter. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e 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. ⁽⁴⁾

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

(1) Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

(2) Comma così modificato prima dall'art. 1, L. 11 febbraio 2005, n. 15 e successivamente dall'art. 7, co. 1, lett. a), L. 18 giugno 2009, n. 69.

(3) Comma aggiunto dall'art. 1, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

(4) Comma aggiunto dall'art. 1, L. 11 febbraio 2005, n. 15 e poi così modificato dall'art. 7, co. 1, lett. a), L. 18 giugno 2009, n. 69 e successivamente dall'art. 1, co. 37, L. 6 novembre 2012, n. 190.

Articolo 2. ⁽¹⁾ (Conclusione del procedimento)

1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una 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. ⁽²⁾

2. Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni.

3. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri competenti e di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, sono individuati i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza.

4. Nei casi in cui, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, sono indispensabili termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, i decreti di cui al comma 3 sono adottati su proposta anche dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa e previa deliberazione del Consiglio dei ministri. I termini ivi previsti non possono comunque superare i centottanta giorni, con la sola esclusione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l'immigrazione.

5. Fatto salvo quanto previsto da specifiche disposizioni normative, le autorità di garanzia e di vigilanza disciplinano, in conformità ai propri ordinamenti, i termini di conclusione dei procedimenti di rispettiva competenza.

6. I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.

7. Fatto salvo quanto previsto dall'art. 17, i termini di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'art. 14, comma 2.

8. La tutela in materia di silenzio dell'amministrazione è disciplinata dal codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio inadempiuto dell'amministrazione sono trasmesse, in via telematica, alla Corte dei conti. ⁽³⁾

9. La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente. ⁽⁴⁾

9-bis. L'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia. Nell'ipotesi di omessa individuazione il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione. ⁽⁵⁾

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. ⁽⁵⁾

9-quater. Il responsabile individuato ai sensi del comma 9-bis, entro il 30 gennaio di ogni anno, comunica all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti. Le Amministrazioni provvedono all'attuazione del presente comma, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. ⁽⁵⁾

9-quinquies. Nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte sono espressamente indicati il termine previsto dalla legge o dai regolamenti e quello effettivamente impiegato. ⁽⁵⁾

(1) Articolo così modificato dagli art. 2 e 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15, così sostituito dall'art. 3, co. 6-bis, D.L. 14 marzo 2005, n. 35, nel testo integrato della relativa legge di conversione, e successivamente dall'art. 7, co. 1, lett. b), L. 18 giugno 2009, n. 69.

(2) Il periodo "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." è stato aggiunto dall'art. 1, co. 38, L. 6 novembre 2012, n. 190.

(3) Il comma che così recitava: "8. La tutela in materia di silenzio dell'amministrazione è disciplinata dal codice del processo amministrativo." è stato modificato dal D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 e successivamente dall'art. 1, co. 1, D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con Legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35.

(4) Il comma che così recitava: "9. La mancata emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale." è stato così sostituito dall'art. 1, co. 1, D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con Legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35.

(5) Comma aggiunto dall'art. 1, co. 1, D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con Legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35.

Articolo 2-bis. ⁽¹⁾

(Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento)

1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'art. 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.

2. (...) ⁽²⁾.

(1) Articolo inserito dall'art. 7, co. 1, lett. c), L.18 giugno 2009, n. 69.

(2) Comma abrogato dall'art. 4, co. 1, n. 14), D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104. Il testo precedente così recitava: *"Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni."*

Articolo 3.

(Motivazione del provvedimento) ⁽¹⁾

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.

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

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.

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

(1) *Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.*

Articolo 3-bis. ⁽¹⁾

(Uso della telematica)

1. Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati.

(1) Articolo aggiunto dall'art. 3, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

Capo II

Responsabile del procedimento

Articolo 4.

(Unità organizzativa responsabile del procedimento) ⁽¹⁾

1. Ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale.

2. Le disposizioni adottate ai sensi del comma 1 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti.

(1) *Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.*

Articolo 5.
(Responsabile del procedimento) ⁽¹⁾

1. Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità della istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale.
2. Fino a quando non sia effettuata l'assegnazione di cui al comma 1, è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa determinata a norma del comma 1 dell'articolo 4.
3. L'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'articolo 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse.

(1) Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

Articolo 6. ⁽¹⁾
(Compiti del responsabile del procedimento)

1. Il responsabile del procedimento:
 - a) valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione di provvedimento;
 - b) accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;
 - c) propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi di cui all'articolo 14;
 - d) cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;
 - e) adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale. ⁽²⁾

(1) Articolo così modificato dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

(2) Lettera così modificata dall'art. 4, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

Art. 6-bis.
(Conflitto di interessi) ⁽¹⁾

1. Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

(1) Articolo aggiunto dall'art. 1, co. 41, L. 6 novembre 2012, n. 190.

Capo III
Partecipazione al procedimento amministrativo

Articolo 7.
(Comunicazione di avvio del procedimento) ⁽¹⁾

1. Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenirvi. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai

suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento.

2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari.

(1) *Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.*

Articolo 8. ⁽¹⁾ **(Modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento)**

1. L'amministrazione provvede a dare notizia dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale.

2. Nella comunicazione debbono essere indicati:

a) l'amministrazione competente;

b) l'oggetto del procedimento promosso;

c) l'ufficio e la persona responsabile del procedimento;

c-bis) la data entro la quale, secondo i termini previsti dall'articolo 2, commi 2 o 3, deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione; ⁽²⁾

c-ter) nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza; ⁽²⁾

d) l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti.

3. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima.

4. L'omissione di taluna delle comunicazioni prescritte può esser fatta valere solo dal soggetto nel cui interesse la comunicazione è prevista.

(1) *Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.*

(2) *Lettera aggiunta dall'art. 5, L. 11 febbraio 2005, n. 15.*

Articolo 9. **(Intervento nel procedimento) ⁽¹⁾**

1. Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento.

(1) *Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.*

Articolo 10. **(Diritti dei partecipanti al procedimento) ⁽¹⁾**

1. I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto:

a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24;

b) di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

(1) *Rubrica aggiunta dalla Legge 11 febbraio 2005, n. 15.*

Articolo 10-bis. ⁽¹⁾ **(Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza).**

1. Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti.

La comunicazione di cui al primo periodo interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali. Non possono essere adottati tra i motivi che ostano all'accoglimento della domanda inadempienze o ritardi attribuibili all'amministrazione. ⁽²⁾

(1) *Articolo aggiunto dall'art. 6, L. 11 febbraio 2005, n. 15.*

(2) *L'ultimo periodo è stato aggiunto dall'art. 9, co. 3, L. 11 novembre 2011, n. 180.*

Articolo 11. ⁽¹⁾ **(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⁾.

1-bis. Al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati. ⁽³⁾

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. ⁽⁴⁾

3. Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.

4. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

4-bis. A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento. ⁽⁵⁾

5. (...) ⁽⁶⁾.

(1) Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

(2) Comma così modificato dall'art. 7, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

(3) Comma aggiunto dall'art. 39-quinquies, D.L. 12 maggio 1995, n. 163.

(4) Il periodo "Gli accordi di cui al presente articolo devono essere motivati ai sensi dell'articolo 3." è stato aggiunto dall'art. 1, co. 47, L. 6 novembre 2012, n. 190.

(5) Comma aggiunto dall'art. 7, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

(6) Comma abrogato dall'allegato 4, art. 4, co. 1, n. 14), D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104. Il testo precedente così recitava: "5. *Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.*"

Articolo 12. **(Provvedimenti attributivi di vantaggi economici) ⁽¹⁾**

1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. ⁽²⁾

2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1.

(1) *Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.*

(2) *Le parole: "ed alla pubblicazione" sono state così abrogate dall'art. 52, co. 2, D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.*

Articolo 13.

(Ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione) ⁽¹⁾

1. Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione.

2. Dette disposizioni non si applicano altresì ai procedimenti tributari per i quali restano parimenti ferme le particolari norme che li regolano, nonché ai procedimenti previsti dal decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, e dal decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, e successive modificazioni. ⁽²⁾

(1) *Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.*

(2) *Comma così modificato dall'art. 22, L. 13 febbraio 2001, n. 45.*