

LE FONTI DEL DIRITTO ITALIANO

I testi fondamentali commentati con la dottrina
e annotati con la giurisprudenza

CODICE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

a cura di
Maria Alessandra Sandulli

II Edizione



GIUFFRÈ EDITORE

- Sussidiarietà**, 1, IX
- Telematica (uso della)**, 3-bis
- Termini del procedimento**
- del sub-procedimento di parere, 16, 4, 6
 - del sub-procedimento di valutazione tecnica, 17, 4
 - di conclusione, 2, III.5
- Trasparenza**, 1, II, III; 22; 26, sub 26
- Unità organizzativa responsabile del procedimento**
- natura giuridica degli atti di individuazione dell'unità organizzativa, 4-6, 2, 3
- Valutazione tecnica**
- e conferenza di servizi, 17, 1
 - e d.i.a. (ora s.c.i.a.), 17, 1
 - e interessi sensibili, 17, 3
 - e parere tecnico: distinzioni, 17, 2
 - e termine finale del procedimento, 17, 4
 - nell'art. 17 e nelle norme di settore, 17, 3, 4
 - riserva di, 17, 1
 - sostituzione della
 - — in caso di inerzia, 17, 1, 3, 4
 - termini del sub-procedimento di, 17, 4
- Vantaggi economici**, (v. Provvedimenti attributivi di)

INDICE SOMMARIO

LEGGE 7 AGOSTO 1990 N. 241

- IL CODICE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA: IL VALORE DEI SUOI PRINCIPI E L'EVOLUZIONE DELLE SUE REGOLE (di MARIA ALESSANDRA SANDULLI) 3

Capo I. PRINCIPI

Art. 1. *Principi generali dell'attività amministrativa*

I. IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ (di GUIDO CORSO)

- | | |
|--|----|
| 1. I fini determinati dalla legge e i fini stabiliti dalla Costituzione | 16 |
| 2. Il vincolo ai fini nell'attività di diritto privato della pubblica amministrazione | 18 |
| 3. I fini e i principi | 19 |
| 4. La relazione fini-mezzi all'interno dell'amministrazione | 20 |
| 5. I modi e i procedimenti | 20 |
| 6. Legalità e tipicità | 21 |
| 7. Il principio di legalità come principio costituzionale | 22 |
| 8. La relazione fra la legge e l'atto dell'amministrazione. Il principio di legalità sostanziale | 25 |
| 9. Il principio di legalità: alcune applicazioni | 28 |
| 10. Legalità e legge-provvedimento | 30 |
| 11. Legalità e tutela giurisdizionale | 31 |
| 12. Poteri di ordinanza e poteri impliciti | 33 |
| 13. Principio di legalità e <i>rule of law</i> | 34 |
| 14. Il principio di legalità nel sistema dei pubblici poteri | 35 |
| 15. La legalità: due forme di legittimazione | 37 |

II. I CRITERI DI ECONOMICITÀ, EFFICACIA ED EFFICIENZA (di ALBERTO MASSERA)

- | | |
|--|----|
| 1. Le origini e le ragioni della previsione dei criteri di economicità ed efficacia e della loro permanenza nella disciplina del procedimento legislativo | 43 |
| 1.1. I criteri di economicità, efficacia ed efficienza secondo la matrice economico-aziendalistica e il loro trattamento come concetti giuridici indeterminati | 48 |
| 1.2. L'efficienza (in senso lato) e il buon andamento, tra razionalità economica e razionalità legale | 54 |

2.	I tre criteri di efficienza (in senso lato) e gli altri principi e criteri posti (o implicati) dall'art. 1. Il principio di legalità tra criteri di efficienza e amministrazione di risultato	59
2.1.	Criteri di efficienza e principio di imparzialità nell'applicazione degli istituti di partecipazione	65
2.2.	Criteri di efficienza e principio di imparzialità nell'applicazione della parità di trattamento	67
2.3.	Criteri di efficienza e principio di trasparenza	69
2.4.	Criteri di efficienza e profili connessi al tempo dell'azione amministrativa	74
2.5.	Criteri di efficienza, celerità dell'azione amministrativa e istituti di semplificazione	76
2.6.	Criteri di efficienza e principio di precauzione	84
2.7.	Criteri di efficienza e principio di responsabilità	87
3.	Criteri di efficienza e principi extratestuali	94
3.1.	Il principio di qualità dell'azione amministrativa	94
3.2.	Criteri di efficienza e principio di continuità dell'azione amministrativa	100
3.3.	I criteri di efficienza tra urgenza ed emergenza	102
3.4.	I criteri di efficienza nella legislazione di settore. La disciplina degli appalti e delle concessioni	104
3.5.	Criteri di efficienza e disciplina dei controlli	108
4.	Economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, tra "buon andamento" e "buona amministrazione"	112

III. I PRINCIPI DI PUBBLICITÀ, TRASPARENZA E IMPARZIALITÀ (di MARIO R. SPASIANO)

1.	Il principio di imparzialità. Mancanza di univocità e frammentazione dei contenuti di esplicazione del principio. L'imparzialità organizzativa/strutturale dell'amministrazione e l'imparzialità funzionale dell'azione pubblica. Le applicazioni giurisprudenziali del principio relative al procedimento amministrativo. Il rispetto dell'imparzialità nei procedimenti ampliativi e restrittivi della sfera giuridica del destinatario. L'imparzialità come canone soggettivo	118
2.	Il principio di trasparenza dell'azione amministrativa. Il rapporto con i principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost. Il riconoscimento della trasparenza quale livello essenziale delle prestazioni. L'elaborazione contenutistica del principio e i limiti soggettivi della sua applicazione nella giurisprudenza amministrativa. Le nuove frontiere del principio di trasparenza come strumento di controllo sociale diffuso della legittimità amministrativa	126
3.	Il principio di pubblicità. L'affermazione dell'autonomia concettuale del principio (rispetto al <i>genus</i> della trasparenza) nel pensiero della dottrina e nella giurisprudenza amministrativa	131

IV. IL RINVIO AI PRINCIPI DELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO (di GIACINTO DELLA CANANEA)

1.	Una mutazione di rilievo costituzionale	134
2.	Un rinvio mobile	135
3.	Il riferimento ai "principi dell'ordinamento comunitario"	136
4.	Il riferimento all'"ordinamento"	137

5.	Dalla Comunità all'Unione europea	138
6.	Unione europea e Convenzione europea dei diritti dell'uomo	139
7.	Le tradizioni costituzionali comuni	141
8.	Gli effetti del rinvio. La necessità d'una interpretazione conforme	142
9.	Implicazioni: Stato di diritto, obbligo di motivazione, buona amministrazione	144
10.	Dalla "apertura laterale" dei diritti nazionali alla <i>lex aliis loci</i>	147
11.	L'inosservanza dei principi dell'ordinamento comunitario	148

V. IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ (di DIANA-URANIA GALETTA)

1.	Le origini del principio nel diritto tedesco	151
1.1.	Le origini del principio di proporzionalità nel diritto tedesco	151
1.2.	Gli elementi costitutivi e il campo di applicazione	151
1.3.	Il sindacato di proporzionalità nella giurisprudenza dei giudici amministrativi tedeschi	152
2.	Il principio di proporzionalità nell'ordinamento dell'Unione europea	153
2.1.	La natura giuridica del principio	153
2.2.	Principio di proporzionalità e principio di sussidiarietà	155
2.3.	Gli elementi costitutivi del principio	155
2.4.	L'applicazione giurisprudenziale del sindacato di proporzionalità alle misure adottate da "organi" dell'Unione europea	156
2.5.	L'applicazione giurisprudenziale del sindacato di proporzionalità alle misure adottate da "organi" degli Stati membri	158
2.6.	Dal modello tedesco ad un modello di sindacato giurisdizionale della proporzionalità caratteristico del diritto dell'Unione europea: le ragioni e le conseguenze	161
2.7.	Meccanismo di <i>feed-back</i> ed effetto di <i>spill-over</i> del principio di proporzionalità UE: il caso tedesco, italiano e britannico	164
3.	Il principio di proporzionalità nel diritto amministrativo italiano	165
3.1.	La situazione in origine: ragionevolezza e proporzionalità	165
3.2.	(<i>Segue</i>) La progressiva emersione del principio di proporzionalità nella giurisprudenza amministrativa e nel linguaggio del legislatore	166
3.3.	L'articolo 1, comma 1, della l. n. 241/90 dopo la l. n. 15/2005: il principio di proporzionalità assurge a parametro di riferimento generale per l'attività amministrativa	167
3.4.	L'applicazione del sindacato di proporzionalità nella più recente giurisprudenza amministrativa	169
3.5.	Conclusioni	172

VI. IL PRINCIPIO DI TUTELA DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO (di ENRICO ZAMPETTI)

1.	Premessa. Buona fede oggettiva e affidamento	175
2.	Buona fede e affidamento nel diritto civile	177
3.	Buona fede e affidamento nel diritto amministrativo	179
3.1.	Affidamento e potere di autotutela	182
3.2.	Le ulteriori applicazioni del principio di buona fede e affidamento	185
4.	Il principio di affidamento nel diritto dell'Unione europea	186

5.	Le forme di tutela del legittimo affidamento	189
5.1.	Sui profili di giurisdizione	191
6.	Osservazioni conclusive	193
VII. IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE (di BARBARA MARCHETTI)		
1.	La genesi del principio di precauzione e la sua applicazione nel diritto dell'Unione europea	194
2.	I contenuti del principio di precauzione	199
3.	Il principio di precauzione nel diritto italiano: l'ambiente e la salute	202
4.	Precauzione, azione amministrativa e sindacato dei giudici	205
VIII. L'APPLICAZIONE DELLE NORME DI DIRITTO PRIVATO (di MARCELLA GOLA)		
1.	Premessa. Inquadramento della disposizione	209
2.	L'iter legislativo e il contesto della riforma	212
3.	L'attività amministrativa tra flessibilità del diritto privato e garanzie pubblicistiche	216
4.	(Segue) Pubblico e privato nell'attività dell'amministrazione	222
IX. I PRIVATI E IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO (di RUGGIERO DIPACE)		
1.	La problematica individuazione dell'ambito applicativo della norma	228
2.	I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative: l'esercizio privato di funzioni amministrative	236
3.	I concessionari di lavori, di servizi e di servizi pubblici	241
4.	Le fondazioni	247
5.	Le società in mano pubblica	253
X. IL PRINCIPIO DI NON AGGRAVAMENTO DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO (di FRANCESCO MANGANO)		
1.	Il divieto di aggravamento procedimentale	261
2.	Il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo nel quadro dei principi in tema di pubblica amministrazione	263
3.	Il principio al vaglio della giurisprudenza	266
4.	Un principio controverso	267

Art. 2. Conclusione del procedimento

I. IL DOVERE DI CONCLUDERE IL PROCEDIMENTO E IL SILENZIO INADEMPIMENTO (di ARISTIDE POLICE)		
1.	Il fondamento della doverosità amministrativa	275
2.	Il silenzio-inadempimento dell'amministrazione pubblica e l'opera della giurisprudenza amministrativa	278
3.	(Segue) I contributi della dottrina	281
4.	Il tardivo (ma non inopportuno) intervento del Legislatore	281
5.	L'ambito oggettivo di applicazione del dovere di provvedere	283
6.	(Segue) Il silenzio significativo come legittima eccezione al dovere di provvedere?	285

7.	La doverosità amministrativa ed il tempo del procedimento	287
8.	Le nuove previsioni legislative in tema di accelerazione dei procedimenti e poteri sostitutivi	290
8.1.	L'art. 4 della legge n. 124 del 2015: la sostituzione straordinaria	290
8.2.	I poteri sostitutivi "interni" nella legislazione recente: i commi 9, 9 bis e 9 ter della legge n. 241 del 1990	291
8.3.	Le previsioni di dettaglio nel Regolamento di cui al d.P.R. 12 settembre 2016, n. 194	292
8.3.1.	La perimetrazione dell'astratto ambito di applicazione e la sua declinazione in concreto	293
8.3.2.	La riduzione dei termini del procedimento: l'illusione del tempo	295
8.3.3.	Le modalità e le forme di esercizio del potere sostitutivo	295
8.3.4.	Le misure organizzative ed il limite della clausola di "invarianza finanziaria"	296
9.	La tutela giurisdizionale della doverosità amministrativa: le incertezze della giurisprudenza e gli interventi chiarificatori del Legislatore	297
II. IL PROVVEDIMENTO IN FORMA SEMPLIFICATA (di NINO PAOLANTONIO)		
1.	Il c.d. provvedimento in forma semplificata tra disciplina sostanziale e processuale, e tra buon andamento e trasparenza	302
2.	L'obbligo di non avviare il procedimento pretestuosamente sollecitato	303
3.	Funzione doverosa e sindacato giurisdizionale	305
4.	La rilevanza sostanziale della motivazione espressa	307
III. IL GIUDIZIO AVVERSO IL SILENZIO DELLA P.A.: I NUOVI POTERI DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO (di SOLVEIG COGLIANI)		
1.	Il rito avverso il silenzio: i presupposti	310
2.	Il processo davanti al giudice del silenzio	317
3.	Il giudizio sulla fondatezza dell'istanza	321
4.	Alcune questioni specifiche in materia di silenzio inadempimento	324
5.	Silenzio e risarcimento	329

Art. 2 bis. Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento

LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A. PER DANNO DA RITARDO (di GIUSEPPINA MARI)

1.	L'espressa previsione nella l. n. 69 del 2009 e nel Codice del processo amministrativo della responsabilità civile conseguente alla violazione del termine di conclusione del procedimento	335
2.	Il ritardo risarcibile	337
2.1.	L'orientamento che richiede sia certa la spettanza del bene della vita	338
2.2.	L'orientamento che ritiene risarcibile il mero danno da ritardo: la certezza come autonomo bene della vita	342
2.3.	Ulteriore orientamento che ritiene risarcibile il mero danno da ritardo: il "contatto qualificato" tra amministrazione e destinatario dell'esercizio del potere	348

2.4.	Rilevanza della domanda e principio dispositivo	350
2.5.	L'interpretazione dell'art. 2-bis	351
3.	La giurisdizione sulla domanda risarcitoria. L'espressa attribuzione alla giurisdizione esclusiva del g.a.	355
4.	La pregiudiziale amministrativa: le novità introdotte dal Codice del processo amministrativo	362
5.	La prescrizione del diritto al risarcimento del danno. Il ritardo giuridicamente rilevante	366
6.	Onere probatorio. L'elemento soggettivo	369
7.	Indennizzo da ritardo nella conclusione dei procedimenti ad istanza di parte	371

Art. 3. Motivazione del provvedimento

LA MOTIVAZIONE DEL PROVVEDIMENTO (di FRANCESCO CARDARELLI)

1.	Premessa metodologica: motivazione e procedimento	378
2.	Dogmatica della motivazione	385
2.1.	Natura giuridica e definizioni dogmatiche: motivazione e giustificazione	385
2.2.	(Segue) Motivazione in senso ampio e motivazione in senso stretto	389
2.3.	(Segue) Motivazione formale e motivazione sostanziale	392
2.4.	Le funzioni della motivazione dei provvedimenti. La "polifunzionalità" della motivazione	397
2.4.1.	(Segue) La funzione interpretativa	399
2.4.2.	(Segue) La funzione di trasparenza	399
2.4.3.	(Segue) La funzione di controllo democratico	402
2.4.4.	(Segue) La funzione di responsabilità	404
2.4.5.	(Segue) La funzione di garanzia	405
2.5.	Prime conclusioni: la motivazione del provvedimento quale istituto di garanzia	411
2.6.	(Segue) La motivazione tra garanzie formali e sostanziali	414
2.7.	Tre corollari della definizione	418
2.7.1.	Primo corollario: la patologia della motivazione tra violazione di legge ed eccesso di potere	419
2.7.2.	Secondo corollario: la motivazione come elemento non essenziale del provvedimento. Il problema della nullità	423
2.7.3.	Terzo corollario: motivazione del provvedimento e vizi non invalidanti. Il problema della motivazione "postuma"	426
2.7.4.	(Segue) Inammissibilità della motivazione postuma nella generalità dei casi	433
3.	Morfologia della motivazione	442
3.1.	L'ambito di applicazione dell'obbligo di motivazione: l'art. 3 della legge 241/90, leggi speciali ed autorità indipendenti	442
3.2.	Obbligo di motivazione e tipologie di provvedimenti. Atti concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale	448
3.3.	(Segue) Atti vincolati e discrezionali. Atti conformi alla richiesta del privato. Atti di alta amministrazione	456

3.4.	Le eccezioni all'obbligo di motivazione: atti normativi ed atti a contenuto generale. Ambito di applicazione	464
3.5.	(Segue) L'eccezione all'obbligo di motivazione per gli atti amministrativi generali nella giurisprudenza. Le leggi provvedimento	470
3.6.	(Segue) Eccezioni all'obbligo di motivazione e diritto europeo. Atti normativi e a contenuto generale alla luce dell'art. 296 TFUE	479
3.7.	Il contenuto della motivazione. Atti collegiali. Motivazione in forma numerica	484
3.8.	(Segue) La motivazione <i>per relationem</i> . L'indicazione dell'organo per il ricorso. Effetti della conoscenza della motivazione	493
3.9.	I caratteri della motivazione. Sufficienza, congruità, adeguatezza	502

Art. 3 bis. Uso della telematica

L'USO DELLA TELEMATICA (di FRANCESCO CARDARELLI)

1.	Natura programmatica della disposizione. Efficienza e tecnologie dell'informazione	510
2.	Tecnologie dell'informazione e procedimento	513
3.	L'art. 3-bis e le altre norme dell'ordinamento sull'amministrazione digitale	518

Capo II

RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

Art. 4. Unità organizzativa responsabile del procedimento

Art. 5. Responsabile del procedimento

Art. 6. Compiti del responsabile del procedimento

Art. 6 bis. Conflitto di interessi

IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO (di MARIA IMMORDINO, MARIA CRISTINA CAVALARO, NICOLA GULLO)

1.	La legislazione sul responsabile del procedimento. Profili evolutivi	528
2.	Il responsabile del procedimento nel quadro dei processi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche e di contrasto alla corruzione	531
3.	I profili organizzativi. L'individuazione dell'unità organizzativa (art. 4)	535
4.	La nomina del funzionario responsabile del procedimento (art. 5)	541
5.	I rapporti tra responsabile, dirigente e organo competente all'adozione del provvedimento	546
6.	I profili funzionali (art. 6)	550
7.	Il ruolo del responsabile nei processi decisionali	556
8.	(Segue) In particolare il ruolo nel settore dei contratti ad evidenza pubblica (il RUP)	559

Capo III

PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Art. 7. *Comunicazione di avvio del procedimento*

Art. 8. *Modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento*

LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO (di ROBERTO PROIETTI)

1. Principi e finalità della partecipazione	567
2. L'obbligo e i destinatari della comunicazione	570
3. Le deroghe espresse all'obbligo della comunicazione	574
3.1. Le esigenze di celerità	575
3.2. I provvedimenti cautelari	580
3.3. L'art. 13 della legge n. 241 del 1990	581
4. Le deroghe tacite ed il principio del raggiungimento dello scopo	584
5. Le modalità della comunicazione	591
6. Il contenuto della comunicazione	595

Art. 9. *L'intervento nel procedimento*

L'INTERVENTO NEL PROCEDIMENTO (di MARGHERITA RAMAJOLI)

1. I requisiti richiesti per intervenire nel procedimento amministrativo: la titolarità di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante; l'esistenza di un potenziale pregiudizio derivante dal futuro provvedimento	599
2. Individuazione dei soggetti aventi titolo ad intervenire: a) i portatori di interessi pubblici; b) i portatori di interessi privati; c) i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni e comitati	600
3. Parti necessarie ex art. 7 e parti eventuali ex art. 9: differenze e somiglianze	602
4. Effetti dell'intervento sulla decisione finale	604
5. Termine per l'intervento	605
6. Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale: a) la tesi secondo cui la facoltà di intervento nel procedimento genera la legittimazione processuale; b) la tesi secondo cui l'intervento procedimentale non determina in via automatica la legittimazione processuale	605
7. La tutela giurisdizionale nel caso di violazione dell'art. 9	609
8. Cenni alle discipline settoriali	610

Art. 10. *Diritti dei partecipanti al procedimento*

I DIRITTI DEI PARTECIPANTI AL PROCEDIMENTO (di PAOLA CHIRULLI)

1. I diritti partecipativi nei principali ordinamenti stranieri e nell'ordinamento europeo	615
2. La partecipazione al procedimento nell'ordinamento italiano: ambito di applicazione e limiti	618
3. I diritti partecipativi: titolarità e contenuto	621
4. L'accesso endoprocedimentale: contenuto, limiti e tutela	622

5. L'intervento nel procedimento	623
5.1. Termini e modalità per la presentazione di memorie e documenti	624
5.2. Contenuto e finalità delle memorie	626
5.3. Mancata partecipazione e rimedi giurisdizionali	627
6. L'obbligo di valutazione e la sua violazione	629
7. La partecipazione nella legislazione di settore	633
7.1. La partecipazione nella normativa in materia di autonomie locali e regioni	634
7.2. L'urbanistica	635
7.3. La disciplina dell'ambiente e delle opere pubbliche	636
7.4. Le autorità indipendenti e di regolazione	637
7.5. La disciplina dei contratti pubblici	638

Art. 10 bis. *Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza*

IL PREAVVISO DI RIGETTO (di DIEGO VAIANO)

1. La ragion d'essere della norma e la sua portata innovativa	641
2. Gli effetti del preavviso di rigetto ed il principio di preclusione procedimentale	643
3. Gli effetti del mancato preavviso di rigetto ed il rapporto che si pone tra la disposizione in commento e quella recata dal successivo art. 21-octies della medesima l. n. 241/1990	647
4. L'ambito di applicazione della norma. Ricognizione delle prevalenti posizioni giurisprudenziali	650
5. Alcune questioni aperte	653

Art. 11. *Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*

GLI ACCORDI INTEGRATIVI O SOSTITUTIVI DEL PROVVEDIMENTO (di FABRIZIO TIGANO)

1. Premesse: la problematica connessa alla difficoltà di ammettere modelli consensuali decisionali nell'ambito del diritto pubblico. La "genesì" dell'art. 11 l. n. 241/1990	656
2. L'atto consensuale come possibile esito della partecipazione: il contesto ove opera l'art. 11	658
3. Struttura delle fattispecie previste dall'art. 11 l. n. 241/1990: i limiti propri degli accordi sostitutivi e la individuazione della categoria degli accordi procedimentali	659
4. I limiti generali alla stipula degli accordi	661
5. Lo scioglimento unilaterale dal vincolo: il recesso (e la rinegoziazione)	662
6. Il rinvio ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti	663
7. La tutela giurisdizionale: l'art. 11 come <i>genus</i> ove ricomprendere numerose fattispecie consensuali	665
8. Conclusioni: la (tendenziale) condizione di parità delle parti in seguito alla stipula degli accordi ex art. 11	668

Art. 12. Provvedimenti attributivi di vantaggi economici

L'OBBLIGO DI PREDETERMINAZIONE DEI CRITERI PER I PROVVEDIMENTI ATTRIBUTIVI DI VANTAGGI ECONOMICI (di FABIO GIGLIONI)

1. Finalità e campo di applicazione	670
2. Le implicazioni relative all'esercizio del potere pubblico di predeterminazione	673
3. Gli obblighi di pubblicità	676
4. La tutela giurisdizionale	678
5. Discipline concorrenti a carattere generale	679

Art. 13. Ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione

L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLE NORME SULLA PARTECIPAZIONE (di ALBERTO ZITO e GIUSEPPE TINELLI)

1. Partecipazione e procedimenti generali: il quadro d'insieme tra esclusione e disciplina specifica	683
1.1. Considerazioni introduttive	683
1.2. Le ragioni dell'esclusione	684
1.3. Le categorie di procedimenti esclusi: aspetti problematici	686
1.4. La tendenza legislativa a riconoscere la partecipazione nell'ambito dei procedimenti esclusi dall'art. 13, comma 1	688
2. L'interpretazione dell'art. 13, comma 1: problemi specifici e soluzioni	688
2.1. I casi di esclusione e la necessità di un'interpretazione restrittiva	688
2.2. Mancanza di una disciplina di settore in tema di partecipazione e sua rilevanza rispetto all'applicazione della disciplina di cui agli artt. 7 ss.	689
2.3. I procedimenti per i quali è prevista l'esclusione della partecipazione di cui agli artt. 7 ss.: i casi dubbi con particolare riguardo ai procedimenti di pianificazione	690
2.4. Esclusione della partecipazione ai procedimenti di cui all'art. 13, comma 1, e suo rapporto con il diritto di accesso di cui agli artt. 22 ss.	691
2.5. Partecipazione nell'ambito dei procedimenti indicati nell'art. 13, comma 1, in assenza di una base legislativa e suoi effetti sulla formazione dell'atto finale	691
2.6. La partecipazione ai procedimenti delle autorità indipendenti	692
3. Ambito applicativo della norma	693
4. L'inapplicabilità delle norme sulla partecipazione ai procedimenti tributari	693
5. Il rinvio alle particolari norme che regolano i procedimenti tributari	699

Capo IV

SEMPLIFICAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

Art. 14. Conferenze di servizi

LA CONFERENZA DI SERVIZI (di GIORGIO PAGLIARI)

PARTI I: Quadro sinottico

1. Valore della disciplina della l. 7 agosto 1990 n. 241 s.m.i.	706
---	-----

2. Nozione generale	706
3. Funzione della conferenza di servizi	706
4. Limite "di indagine" della conferenza di servizi	706
5. Principali caratteri comuni della conferenza di servizi: la conferenza come entità atipica e flessibile: la questione della natura giuridica	707
6. Classificazioni delle conferenze di servizi: istruttoria, decisoria, predecisoria, semplificata, simultanea	707
6.1. Classificazioni delle conferenze di servizi: uniprocedimentale e pluriprocedimentale	709
7. Lavori della conferenza di servizi (artt. 14-bis e 14-ter)	709
8. Disciplina del dissenso	711
8.1. Dissenso ordinario	711
8.2. Dissenso qualificato	711
8.2.1. La composizione del dissenso secondo la l. 18 giugno 2009, n. 69	711
8.2.2. La composizione del dissenso secondo la l. 30 luglio 2010, n. 122	711
8.2.3. La composizione del dissenso secondo il d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127	712
8.2.4. Poteri sostitutivi	713

PARTI II: L'evoluzione e la natura dell'istituto	713
--	-----

PARTI III: La conferenza di servizi nelle diverse tipologie previste dall'art. 14 della l. 241/90 s.m.i.

1. La <i>summa divisio</i> tra conferenza istruttoria e decisoria: la conferenza predecisoria: cenni introduttivi e rinvio	720
2. La conferenza istruttoria: la conferenza uniprocedimentale o monoprocedimentale e la conferenza pluriprocedimentale o interprocedimentale: funzione della conferenza istruttoria: la questione dell'obbligatorietà o meno della convocazione: la richiesta di convocazione di privati o di p.a. "coinvolta" o "non coinvolta"	721
3. La conferenza istruttoria: il significato dell'espressione «esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti»	724
3.1. Conferenza di servizi e procedimenti principali	728
3.2. La conferenza di servizi istruttoria e gli interessi privati	731
4. Le conferenze di servizi decisorie	732
4.1. I presupposti per la convocazione della conferenza decisoria	733
4.2. La conferenza di servizi decisoria e il dissenso comunicato anticipatamente	734
4.3. La competenza per la convocazione: le richieste di convocazione di «altra amministrazione coinvolta nel procedimento» e del «privato interessato»	735
4.4. La decisione della conferenza decisoria: il provvedimento finale	735
4.5. Decisione della conferenza di servizi e provvedimento finale di fronte al potere di autotutela	738
4.6. La natura giuridica della conferenza decisoria	738

4.7. La novella riguardante lo sportello unico per le attività produttive (d.p.r. 7 settembre 2010, n. 160) del 2010 e la più recente novella del 2016	738
5. La conferenza di servizi preliminare (art. 14-bis, comma 3, l. n. 241). note introduttive	739
5.1. La conferenza di servizi preliminare facoltativa o ad istanza di parte	740
5.2. La conferenza di servizi preliminare obbligatoria	744
5.3. La natura giuridica della conferenza di servizi preliminare	745
5.4. L'intervento nella conferenza di servizi preliminare	745
6. La conferenza di servizi su progetto sottoposto a via (art. 14, comma 4, l. n. 241)	746

Art. 14 bis. Conferenza semplificata

LA CONFERENZA DI SERVIZI SEMPLIFICATA (di GIORGIO PAGLIARI)

1. La conferenza di servizi semplificata: premessa	749
2. L'organizzazione dei lavori (art. 14-bis, l. 241)	750
3. I possibili esiti dei lavori (art. 14-bis, commi 5 e 6, l. 241)	755

Art. 14 ter. Conferenza simultanea

I LAVORI DELLA CONFERENZA DI SERVIZI (di GIOVANNI BATTISTA CONTE)

1. Premessa	758
2. Indizione della conferenza	759
3. I soggetti che compongono la conferenza	761
4. Lo svolgimento delle riunioni	763
5. I rapporti con la VIA	764
6. La partecipazione	764
7. I pareri	766
8. La fase decisoria	767

Art. 14 quater. Decisione della conferenza di servizi

LA DECISIONE DELLA CONFERENZA DI SERVIZI (di GIORGIO PAGLIARI)

1. La fase decisoria della conferenza di servizi	771
2. L'autotutela (art. 14-quater, comma 2, l. 241)	772

Art. 14 quinquies. Rimedi per le amministrazioni dissenzienti

I RIMEDI PER LE AMMINISTRAZIONI DISSENZIENTI (di GIORGIO PAGLIARI)

1. Il dissenso — c.d. qualificato — espresso nella conferenza di servizi: premessa	775
2. I tipi di dissensi c.d. qualificati e le regole per la manifestazione rituale del dissenso	775

3. Le regole per il superamento del dissenso	776
4. Brevissime considerazioni finali	778

Art. 15. Accordi fra pubbliche amministrazioni

GLI ACCORDI FRA LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (di ROSARIO FERRARA)

1. Considerazioni introduttive	779
2. L'accordo e gli accordi	783
3. Il regime positivo degli accordi fra amministrazioni pubbliche	787
4. Definizione e natura giuridica degli accordi fra amministrazioni pubbliche	795
5. Spunti conclusivi	800

Art. 16. Attività consultiva

LA FUNZIONE CONSULTIVA NELLA DINAMICA PROCEDIMENTALE (di VERA PARISIO)

1. Funzione consultiva e procedimento amministrativo	804
1.1. I pareri: tipologia	807
1.2. La funzione consultiva del Consiglio di Stato: cenni	810
2. Funzione consultiva, procedimento e semplificazione amministrativa	812
2.1. L'art. 16 della L. n. 241/1990 tra passato e presente	814
2.2. L'accelerazione procedimentale come filo conduttore della disciplina dei pareri e delle valutazioni tecniche	816
2.3. L'ambito di applicazione dell'art. 16	817
2.4. Attività consultiva e certezza dei tempi del suo svolgimento	819
2.5. Silenzio e pareri di contenuto positivo	822
2.6. Responsabile del procedimento e parere tardivo	822
3. Attività consultiva e protezione di interessi sensibili	823

L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DELL'ANAC IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI (di FLAMINIA APERIO BELLA)

1. Le funzioni consultive dell'ANAC	827
2. I pareri di precontenzioso di cui all'art. 211, comma 1, del d.lg. n. 50/2016	830
3. Storia e funzione del parere precontenzioso	832
3.1. Struttura del parere precontenzioso interpretativo	833
4. Il parere precontenzioso interpretativo quale espressione dell'attività consultiva	836

Art. 17. Valutazioni tecniche

LE VALUTAZIONI TECNICHE (di NICOLA AICARDI)

1. Il sub-procedimento di valutazione tecnica nel quadro della semplificazione procedimentale: la riserva della funzione ed il problema dell'inerzia	840
2. La distinzione tra valutazione tecnica e parere tecnico	843
3. La sfera di applicazione dell'art. 17; in particolare, gli interessi sensibili, il rapporto con le norme di settore	845

4. I termini del sub-procedimento di valutazione tecnica ed il raccordo con il termine finale di conclusione del procedimento; l'inerzia dell'organo adito e la sua surrogazione 848

Art. 17 bis. *Silenzo assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici*

IL SILENZIO ASSENSO TRA AMMINISTRAZIONI E TRA AMMINISTRAZIONI E GESTORI DI BENI O SERVIZI PUBBLICI (di GIUSEPPINA MARI)

1. Premessa 854
2. Meccanismi di semplificazione previsti dall'art. 17-bis: il termine unico e la sanzione per la relativa inosservanza 857
3. Ambito soggettivo di applicazione 858
4. Ambito oggettivo di applicazione 859
5. Art. 17-bis e procedimenti coordinati dallo sportello unico 866
6. Coordinamento con la disciplina della conferenza di servizi 867
7. La formazione del silenzio assenso e la forma del provvedimento 869
8. Modalità di composizione del disaccordo 870
9. Formazione del silenzio assenso e autotutela 870

Art. 18. *Autocertificazione*

L'AUTOCERTIFICAZIONE (di MASSIMO OCCHIENA)

1. Dall'autocertificazione all'acquisizione d'ufficio 873
2. Le autocertificazioni: a) dalla l. 15/1968 alla "riforma Bassanini" 877
3. (Segue): b) la disciplina vigente posta dal d.p.r. 445/2000 880
4. Considerazioni teorico-sistematiche sulle dichiarazioni sostitutive 886
5. La documentazione mediante esibizione 889
6. L'acquisizione d'ufficio 890

Art. 18 bis. *Presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni*

PRESENTAZIONE DI ISTANZE, SEGNALAZIONI O COMUNICAZIONI (di NINO PAOLANTONIO)

1. Contenuto, forma ed effetti della ricevuta delle istanze, segnalazioni e comunicazioni 895
2. Conseguenze ed effetti della presentazione ad ufficio incompetente 897

Art. 19. *Segnalazione certificata di inizio attività - Scia*

I. LA SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ (di WALTER GIULIETTI e NINO PAOLANTONIO)

1. L'evoluzione della normativa 903
2. Il modello di riferimento 906
3. Ambito applicativo e modalità di presentazione 910
 - 3.1. Premessa ricostruttiva 910

- 3.2. Ambito generale di applicazione 913
- 3.3. Ambito particolare di applicazione 914
- 3.4. Le modalità di presentazione 915
- 3.5. (Segue) l'elencazione espressa 919
- 3.6. Le forme della presentazione e gli effetti 921
4. La funzione di controllo dell'amministrazione ed i limiti al potere di riesame 926
5. La tutela giurisdizionale 934

II. I MODELLI SETTORIALI: S.C.I.A. EDILIZIA E PROCEDURE SEMPLIFICATE IN TEMA DI RIFIUTI (di FIORENZO LIGUORI)

1. La segnalazione certificata di inizio di attività edilizia 938
 - 1.1. La s.c.i.a. edilizia e l'art. 19: differenze, convergenze e problemi di coordinamento 938
 - 1.2. L'estensione dell'ambito applicativo. Gli interventi realizzabili con s.c.i.a. alla luce del d.lgs. n. 222 del 2016 940
 - 1.3. Il modello a controllo successivo principio dell'urbanistica 944
 - 1.4. La s.c.i.a. e la discrezionalità tecnica 945
 - 1.5. Le critiche all'istituto e le ultime correzioni 946
 - 1.6. Il procedimento e i poteri dell'amministrazione 947
2. La comunicazione di inizio dell'attività di autosmaltimento e recupero dei rifiuti non pericolosi 952
 - 2.1. Le semplificazioni procedurali in materia ambientale 952
 - 2.2. L'ambito di applicazione della comunicazione di inizio attività 953
 - 2.3. Natura del modello settoriale e silenzio-assenso 954

Art. 19 bis. *Concentrazione dei regimi amministrativi*

LA CONCENTRAZIONE DEI REGIMI AMMINISTRATIVI (di WALTER GIULIETTI)

1. La concentrazione dei procedimenti di controllo incidenti sulla Scia 956
2. Attività private per le quali la Scia è il titolo principale 960
3. Attività private per le quali l'operatività della Scia è subordinata ad atti di consenso 962

Art. 20. *Silenzo assenso*

IL SILENZIO ASSENSO (di MARINA D'ORSOGNA e ROBERTA LOMBARDI)

1. Introduzione 968
2. Natura giuridica del silenzio assenso ed inquadramento sistematico 969
3. I limiti alla applicazione del silenzio assenso 971
4. Formazione del silenzio assenso e regime giuridico degli "effetti" conseguenti 975
5. Provvedimento di diniego tardivo e potere di riesame 977
6. Tutela giurisdizionale 979
7. Le eccezioni al regime del silenzio-assenso per la tutela dei beni costituzionalmente rilevanti. Le precisazioni della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia recepite nella disciplina della norma 981

8. L'applicazione tassativa delle eccezioni individuate al comma 4 ad opera della giurisprudenza amministrativa 984
9. L'ulteriore ripermimetrazione della deroga al "principio" del silenzio-assenso nei recenti orientamenti del giudice amministrativo 985

Art. 21. *Disposizioni sanzionatorie*

IL POTERE DI VIGILANZA E DI SANZIONE SULLE ATTIVITÀ SOGGETTE A S.C.I.A. (GIÀ D.I.A.) E A SILENZIO ASSENSO (di EMANUELE BOSCOLO)

1. L'art. 21 come norma (depotenziata) di chiusura del sistema delle abilitazioni non provvedimentali 988
2. I rapporti tra l'art. 19 e l'art. 21: poteri di controllo e di sanzione sulle dichiarazioni infedeli 991
3. Lo statuto particolare delle dichiarazioni private negli artt. 19 e 20 e la disciplina penalistica 999
4. I poteri di vigilanza sull'attività 1001
5. La responsabilità del 'dipendente' 1001

Capo IV bis

EFFICACIA ED INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO. REVOCA E RECESSO

Art. 21 bis. *Efficacia del provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati*

L'EFFICACIA DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI E IL TRAMONTO DELL'ATTO AMMINISTRATIVO RECETTIZIO "PER NATURA" (di GIANLUCA GARDINI)

1. La comunicazione del provvedimento quale elemento integrativo dell'efficacia 1003
2. La teorica dell'atto amministrativo recettizio 1011
3. L'obbligo di comunicazione provvedimento: ambito oggettivo e soggettivo di applicazione 1013
4. Modalità, forme e tempi di trasmissione 1017
5. La comunicazione dei provvedimenti amministrativi nell'interpretazione giurisprudenziale: obbligo sostanziale o onere processuale? 1019

Art. 21 ter. *Esecutorietà*

L'ESECUTORIETÀ DEGLI ATTI COSTITUTIVI DI OBBLIGHI (di ROBERTO LEONARDI)

1. La nozione di esecutorietà del provvedimento amministrativo 1024
2. Il fondamento dell'esecutorietà 1026
3. La fonte e il procedimento di esecutorietà 1028
4. I mezzi dell'esecutorietà e le previsioni normative 1030
5. L'esecuzione dei crediti pecuniari 1032

Art. 21 quater. *Efficacia ed esecutività del provvedimento*

L'EFFICACIA E L'ESECUTIVITÀ DEL PROVVEDIMENTO (di GABRIELLA DE GIORGI CEZZI e PIER LUIGI PORTALURI)

1. Efficacia, esecuzione e sospensione del provvedimento amministrativo 1035
 - 1.1. Profili generali 1035
 - 1.2. Sospensione e potestà di autotutela 1037
 - 1.3. Sospensione e imperatività del provvedimento 1038
 - 1.4. Sospensione facoltativa ed effetto sospensivo automatico 1039
2. La sospensione 1041
 - 2.1. L'oggetto della sospensione 1041
 - 2.2. La sospendibilità del procedimento 1042
 - 2.3. Le "gravi ragioni" quali presupposto della sospensione 1045
 - 2.4. L'indicazione del "tempo strettamente necessario" e la nuova previsione legislativa del termine massimo di diciotto mesi: rapporti con l'autotutela 1047
 - 2.5. Le vicende successive alla sospensione (proroga, differimento, riduzione del termine e nuova sospensione) 1053
 - 2.6. Sospensione del provvedimento e garanzie partecipative 1054

Art. 21 quinquies. *Revoca del provvedimento*

LA REVOCA DEL PROVVEDIMENTO (di VITTORIO DOMENICHELLI, con aggiornamento di MARTINA SINISI)

1. La revoca: nozione e oggetto 1057
2. Fondamento e natura del potere di revoca 1058
3. Tutela dell'affidamento: profili comparatistici 1060
4. Revoca, figure affini e ipotesi particolari 1062
5. Presupposti della revoca 1064
6. Organo competente e caratteri del procedimento di revoca 1066
7. La questione dell'indennizzo 1069
8. La revoca dei provvedimenti incidenti su rapporti negoziali 1071
9. La quantificazione dell'indennizzo 1073
10. Profili di tutela giurisdizionale 1074
11. Revoca, s.c.i.a. e silenzio assenso 1079

Art. 21 sexies. *Recesso dai contratti*

IL RECESSO DAI CONTRATTI DELLA P.A. (di GIOVANNI TULUMELLO)

1. Premessa: struttura e funzione della disposizione; il recesso come diritto (potestativo) 1082
2. Ricadute disciplinari: il corrispettivo del diritto di recesso 1084
3. Le funzioni tradizionalmente attribuite dalla dottrina civilistica all'istituto del recesso, e la ricognizione di tali categorie nelle principali ipotesi di recesso legale dai contratti della pubblica amministrazione 1085
 - 3.1. Il recesso determinativo 1085
 - 3.2. Il recesso come "mezzo di impugnazione del contratto" 1086

3.3.	Il recesso come esercizio dello <i>ius poenitendi</i>	1088
3.3.1.	La rilevanza sistematica della disciplina del recesso legale nell'appalto di lavori secondo l'abrogato codice dei contratti pubblici	1088
3.3.2.	Il recesso dai contratti d'appalto nella disciplina vigente	1089
3.4.	Ulteriori connotazioni funzionali delle ipotesi di recesso legale	1090
4.	Il recesso convenzionale	1090
5.	La disciplina delle modalità di esercizio e dei limiti del diritto di recesso: il recesso come negozio giuridico, fra limiti testuali e limiti di sistema	1091
6.	Esercizio del diritto di recesso e riparto della giurisdizione: una ipotesi di recesso di creazione giurisprudenziale (una revoca trattata come recesso)	1094
6.1.	La revoca del provvedimento terminale della fase di evidenza pubblica nella giurisprudenza della Corte di Cassazione; rilievi critici	1096
6.2.	L'influenza della dottrina sulla giurisprudenza del giudice del riparto	1098
6.3.	La disciplina positiva del potere di revoca di provvedimenti incidenti su rapporti negoziali: la cessazione degli effetti negoziali come ipotesi di responsabilità da atto lecito	1100
6.4.	La giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria sulla revoca dell'aggiudicazione: la cessazione degli effetti negoziali come ipotesi di responsabilità da atto illecito (precontrattuale)	1101
6.5.	Recesso dal contratto e recesso dalle trattative: la distinzione fra tutela indennitaria e tutela risarcitoria nella giurisprudenza	1102
6.6.	La materia delle informative antimafia: un recesso da trattare come un atto di autotutela pubblicistica	1104
6.7.	Considerazioni di sintesi in punto di riparto della giurisdizione, e di controllo giurisdizionale sugli atti di esercizio del diritto di recedere dai contratti: il recesso come potere funzionale	1105
7.	Conclusioni: i poteri dell'amministrazione sui rapporti negoziali come prospettiva di analisi privilegiata per la ricostruzione teorica del diritto privato della pubblica amministrazione; necessità di un ripensamento sistematico alla luce del vigente codice dei contratti pubblici?	1107

Art. 21 septies. Nullità del provvedimento

LA NULLITÀ DEL PROVVEDIMENTO (di ROBERTO CHIEPPA)

1.	La nullità del provvedimento amministrativo: inquadramento dell'istituto	1115
2.	Differenza con l'inesistenza	1119
3.	Le nullità testuali	1120
4.	La codificazione della nullità nella riforma della legge n. 241/90	1122
4.1.	Le nullità strutturali: la mancanza dei requisiti essenziali	1122
4.2.	Il difetto assoluto di attribuzione	1124
4.3.	La nullità degli atti adottati in violazione o elusione del giudicato	1127
4.4.	Il vizio del contrasto con il diritto dell'Unione Europea	1130
5.	Atto nullo e tutela del privato	1132
5.1.	Nullità del provvedimento e riparto di giurisdizione	1132
5.2.	L'azione di nullità nel Codice del processo amministrativo; legittimazione, termini e poteri del giudice	1134
5.3.	I poteri della p.A. sull'atto nullo	1139
6.	Conclusioni	1140

Art. 21 octies. Annullabilità del provvedimento

I VIZI FORMALI E PROCEDIMENTALI (di ROBERTO GIOVAGNOLI)

1.	La legge n. 241 del 1990 e la tendenza alla dequotazione del vizio procedimentale	1142
2.	I casi in cui il vizio procedimentale non determina l'annullabilità del provvedimento	1143
2.1.	Il criterio del raggiungimento dello scopo	1143
2.2.	Il criterio della mancanza di interesse a ricorrere	1143
2.3.	Osservazioni critiche sul criterio della carenza di interesse a ricorrere	1144
2.4.	Applicazioni giurisprudenziali in tema di conservazione degli atti affetti solo da vizi procedurali: A) i procedimenti elettorali	1145
2.5.	(Segue) B) La mancata comunicazione dell'avvio del procedimento	1146
3.	Le novità dell'art. 21-octies: il riconoscimento legislativo dell'esistenza di vizi che non determinano l'annullabilità del provvedimento	1148
4.	Il provvedimento non è annullabile se all'effetto caducatorio del giudicato non si accompagna l'effetto conformativo	1150
5.	La dequotazione dell'effetto demolitorio rispetto a quello conformativo trova una ulteriore conferma nel codice del processo amministrativo: l'accertamento dell'illegittimità senza annullamento dell'atto	1153
6.	Il problema dell'individuazione degli atti a natura vincolata	1154
7.	L'art. 21-octies e i vizi formali. In particolare: il difetto di motivazione e l'incompetenza	1155
8.	L'art. 21-octies comma 2 come forma di sanatoria processuale di un provvedimento che rimane illegittimo. Differenza rispetto alla categoria della irregolarità	1157
9.	La conversione dell'azione di annullamento in un'azione di accertamento dell'illegittimità	1160
10.	Natura processuale o sostanziale dell'art. 21-octies	1161
11.	La rilevabilità d'ufficio della non incidenza del vizio procedimentale	1164
12.	L'onere in capo al privato di allegare i fatti e gli argomenti che non ha potuto introdurre nel procedimento a causa della mancata comunicazione di avvio	1166
13.	L'onere delle prove per la sanatoria degli altri vizi procedurali	1169
14.	La questione dell'applicabilità dell'art. 21-octies, secondo comma alla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza del privato	1170
15.	Vizi procedurali e risarcimento del danno	1171

Art. 21 nonies. Annullamento d'ufficio

L'ANNULLAMENTO D'UFFICIO (di CARLO DEODATO)

1.	L'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo illegittimo: evoluzione normativa e disciplina vigente dell'istituto	1175
2.	La previsione del termine massimo di diciotto mesi: finalità e questioni interpretative	1179
3.	La deroga al termine massimo e la salvezza delle sanzioni di cui al d.P.R. n. 445 del 2000	1185
4.	L'autotutela nella SCIA, nel silenzio tra pubbliche amministrazioni e nella conferenza di servizi	1188

5.	Il problema della natura discrezionale o obbligatoria del potere di annullamento	1190
6.	Differenze con la revoca	1194
7.	I presupposti generali per l'esercizio del potere: l'illegittimità dell'atto	1195
7.1.	L'interesse pubblico all'annullamento	1196
7.2.	Il termine ragionevole e la tutela dell'affidamento	1198
8.	La convalida	1200
9.	Annullamento d'ufficio e diritto dell'Unione europea	1202
10.	Gli strumenti di tutela processuale avverso l'annullamento d'ufficio	1204
11.	Problemi di diritto transitorio	1205
12.	Conclusioni	1206

Capo V

ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Art. 22. Definizioni e principi in materia di accesso

I. I PRINCIPI IN MATERIA DI ACCESSO (di ANNA SIMONATI)

1.	La distinzione fra mera visione della documentazione ed estrazione di copia: un falso problema?	1212
2.	La legittimazione attiva all'accesso. L'esclusione dei soggetti pubblici	1216
3.	(Segue) L'interesse legittimante all'accesso	1219
4.	I controinteressati all'accesso (cenni)	1230
5.	L'oggetto dell'accesso	1233
6.	La nozione di "pubblica amministrazione" ai fini dell'esercizio dell'accesso (cenni e rinvio)	1241
7.	L'accesso come espressione di un principio generale dell'attività amministrativa	1243
8.	La natura giuridica dell'accesso: dalla tesi (superata) dell'interesse legittimo a quella del diritto soggettivo	1246

II. L'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI (D.lg. 19 agosto 2005 n. 195) (di ALFREDO CONTIERI e GIULIANA DI FIORE)

1.	Genesi transnazionale: il quadro di riferimento internazionale	1250
2.	(Segue) Il quadro europeo	1253
3.	L'ordinamento nazionale: a) profili soggettivi	1255
4.	(Segue) b) limiti oggettivi all'accessibilità	1257
5.	Prospettive evolutive	1264
6.	L'informazione ambientale, la trasformazione del principio di trasparenza e l'introduzione dell'accesso civico	1266

III. L'ACCESSO AGLI ATTI ED ALLE INFORMAZIONI DEGLI ENTI LOCALI (di FRANCESCO MANGANARO)

1.	le differenze tra due diverse discipline	1272
2.	le modifiche intervenute con la l. 18 giugno 2009, n. 69	1273
3.	le novità normative in materia di accesso nelle norme anticorruzione	1274

4.	L'accesso agli atti ed alle informazioni dei consiglieri degli enti locali	1275
4.1.	Le peculiarità dell'oggetto dell'accesso	1276
5.	le situazioni dubbie	1277
6.	I limiti all'accesso	1278
7.	I soggetti passivi dell'accesso	1278

Art. 23. Ambito di applicazione del diritto di accesso

L'AMBITO DI APPLICAZIONE DEL DIRITTO DI ACCESSO (di ANNA SIMONATI)

1.	La legittimazione passiva all'accesso	1280
2.	Il problema della possibile tutela della "riservatezza dell'amministrazione"	1287

Art. 24. Esclusione dal diritto di accesso

I CASI DI ESCLUSIONE DAL DIRITTO DI ACCESSO (di PIERGIORGIO ALBERTI)

1.	Premessa e struttura dell'articolo	1291
2.	I limiti fissati dalla legge. Il segreto di Stato	1293
2.1.	Le altre ipotesi di segreto e il segreto professionale	1294
2.2.	Accesso e procedimenti tributari	1298
2.3.	Atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione	1302
2.4.	I documenti contenenti informazioni psicoattitudinali nei procedimenti selettivi. Rinvio	1303
3.	Accesso e controllo generalizzato dell'attività della p.A.	1303
4.	Le ipotesi di esclusione dell'accesso previste dal regolamento governativo e dalle pubbliche amministrazioni	1304
5.	Accesso e riservatezza	1307
5.1.	I termini generali del problema	1307
5.2.	Gli atti sottratti all'accesso per la tutela della riservatezza	1309
5.2.1.	Ipotesi tassativa. I documenti contenenti le informazioni psicoattitudinali dei terzi nei procedimenti selettivi	1309
5.2.2.	I documenti riguardanti la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni	1310
5.2.2.1.	Accesso e contratti pubblici (d.lg. n. 50/2016)	1312
5.3.	Il bilanciamento tra accesso e riservatezza	1313
5.3.1.	Profili generali e criticità	1313
5.3.2.	Modalità di esperimento	1315
6.	Il differimento	1317

Art. 25. Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi

LE MODALITÀ DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO E LA RELATIVA TUTELA (di ANNA SIMONATI e MARCO CALABRÒ)

1.	Le modalità di esercizio del diritto di accesso: cenni e rinvio	1325
2.	La motivazione dell'istanza di accesso	1325

3.	Tutela non giurisdizionale del diritto di accesso	1331
3.1.	La natura giuridica del ricorso	1331
3.2.	Verifica del grado di indipendenza dell'organo giudicante	1334
3.3.	Il procedimento innanzi al difensore civico e alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi	1340
3.3.1.	Applicabilità del procedimento anche ai ricorsi di competenza del difensore civico	1340
3.3.2.	Il riparto di competenza tra Commissione per l'accesso e difensore civico	1340
3.3.3.	Soggetti legittimati e posizione dei controinteressati	1345
3.3.4.	Contenuto del ricorso e analisi delle fasi procedurali	1347
3.3.5.	Ipotesi di accoglimento del ricorso. Il problema della mancanza di poteri coercitivi	1349
3.4.	Il rapporto con la tutela giurisdizionale	1357
3.5.	Diritto di accesso e tutela della privacy: il ruolo del Garante per la protezione dei dati personali	1362
3.6.	La tutela non giurisdizionale del diritto di accesso civico. Cenni	1368
4.	Il processo in materia di accesso: natura e caratteri	1370
5.	(Segue) Le parti	1377
6.	(Segue) Il giudizio "accelerato"	1381
7.	(Segue) La rappresentanza delle parti in giudizio	1385
8.	Il contenuto della decisione giudiziale: profili problematici	1390

Art. 26. Obbligo di pubblicazione

L'OBBLIGO DI PUBBLICAZIONE (di ENRICO CARLONI)

1.	L'evoluzione della disciplina	1398
2.	La pubblicità come strumento di trasparenza	1398
3.	Pubblicità ed obblighi di pubblicazione	1400
3.1.	Gli atti soggetti a pubblicazione doverosa	1401
3.2.	I regimi e le modalità di pubblicazione	1402
4.	Il rapporto tra pubblicità e libertà di accesso	1404

LA "TRASPARENZA" NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA (di ANNA CORRADO)

1.	Introduzione	1408
2.	Gli strumenti della trasparenza	1411
3.	Accesso civico e obblighi di pubblicazione	1414
3.1.	Accesso civico generalizzato	1416
3.2.	La procedura di accesso civico	1419
3.3.	Esclusioni e limiti all'accesso civico generalizzato	1425
4.	Ambito soggettivo di applicazione della disciplina sulla trasparenza	1429
5.	La novella al codice del processo amministrativo in tema di trasparenza e accesso civico (c.p.a.)	1431
5.1.	Silenzi inadempienza o silenzio rigetto: il ruolo del giudice amministrativo	1431
6.	Gli obblighi di pubblicità	1437
6.1.	La qualità e le caratteristiche dei dati	1438

Art. 27. Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

LA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI (di MARCO CALABRÒ)

1.	La composizione	1443
2.	I profili organizzativi e funzionali	1448
3.	La natura giuridica	1451
4.	I compiti attribuiti alla Commissione per l'accesso	1453
4.1.	La funzione di tutela non giurisdizionale (rinvio)	1453
4.2.	La funzione di vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione	1457
4.3.	La relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione e i poteri di tipo propositivo	1464

Art. 28. Modifica dell'articolo 15 del testo unico di cui al d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, in materia di segreto di ufficio

IL SEGRETO D'UFFICIO (di ENRICO CARLONI)

1.	Trasparenza amministrativa e segreto	1468
2.	Il segreto d'ufficio ed il superamento della sua indeterminatezza	1469
3.	Il rapporto con i "diritti" di accesso	1471
4.	Il segreto come eccezione e la pubblicità-trasparenza come principio	1474
5.	Il contenuto del dovere al segreto	1475
6.	Segreto di ufficio, dovere di fedeltà ed obblighi del dipendente	1476

Capo VI

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 29. Ambito di applicazione della legge

L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO (di ELISABETTA LAMARQUE)

1.	L'ambito di applicazione orizzontale della legge generale sul procedimento amministrativo	1480
2.	L'ambito di applicazione verticale, o territoriale, della legge generale sul procedimento amministrativo. Introduzione	1481
3.	(Segue) Sempre in relazione all'ambito di applicazione verticale, o territoriale, della legge in commento. Struttura e portata dell'art. 29	1481
4.	(Segue) Il quadro costituzionale. Considerazioni preliminari	1484
5.	(Segue) Il quadro costituzionale. La differente intensità della garanzia costituzionale dell'autonomia normativa delle regioni e degli enti locali	1487
6.	(Segue) Il quadro costituzionale. Potestà legislativa statale e regionale nella disciplina del procedimento amministrativo	1489
7.	Il testo vigente dell'art. 29 come prodotto delle proposte della dottrina e delle suggestioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale	1499
8.	L'art. 29, comma 1, terzo periodo	1500

9.	L'art. 29, commi 2 ss	1502
10.	Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano	1504

Art. 30. *Atti di notorietà*

Art. 31. *(Omissis)*

PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI E TUTELA DELL'AMBIENTE (di STEFANO GRASSI)

1.	I principi dell'Unione europea ed i caratteri dei procedimenti che definiscono gli interessi ambientali	1511
1.1.	Procedimento e "tutela dell'ambiente" (come "valore" e come "materia oggetto" nella giurisprudenza costituzionale)	1511
1.2.	Il d.lg. 3 aprile 2006, n. 152 (norme in materia ambientale)	1513
1.3.	Il diritto dell'ambiente come diritto amministrativo speciale ed il diritto all'ambiente come diritto al procedimento	1515
1.4.	Pluralità e frammentazione dei procedimenti nei settori di tutela dell'ambiente	1516
1.5.	I principi europei che incidono sui procedimenti per la tutela dell'ambiente	1518
2.	La discrezionalità e le valutazioni tecniche	1524
2.1.	Precauzione e discrezionalità nelle decisioni ambientali	1524
2.2.	Prevenzione e completezza dell'istruttoria	1527
2.3.	La motivazione in materia ambientale (necessaria anche per gli atti a contenuto generale)	1530
2.4.	Le migliori tecnologie disponibili ed il principio di proporzionalità	1532
2.5.	Non surrogabilità dei pareri e delle valutazioni tecniche degli organi preposti alla tutela dell'ambiente	1534
2.6.	Valutazioni tecniche e valutazioni politiche	1537
3.	Le autorizzazioni ambientali	1538
3.1.	Necessità di autorizzazione espressa	1538
3.2.	Eccezioni al principio di infungibilità delle autorizzazioni e ipotesi di semplificazione	1540
3.3.	Limiti temporali e sottoponibilità a revisione delle autorizzazioni ambientali	1545
3.4.	Procedure di controllo	1547
4.	Prevenzione e correzione alla fonte	1550
4.1.	Gli strumenti di regolamentazione diretta (rinvio)	1550
4.2.	Procedure di pianificazione e programmazione (rinvio)	1551
4.3.	Poteri di ordinanza	1552
5.	Le procedure dirette ad effettuare la valutazione contestuale degli interessi ambientali	1555
5.1.	Unitarietà dell'ambiente e necessità di valutazione contestuale degli interessi ambientali	1555
5.2.	Le conferenze di servizi	1555
5.3.	Gli accordi di programma	1560
5.4.	L'autorizzazione integrata ambientale	1565
5.5.	L'autorizzazione unica ambientale	1573

5.6.	Altri procedimenti di autorizzazione integrata o di autorizzazione unica	1575
5.7.	Lo sportello unico	1577
6.	L'informazione ambientale e la partecipazione al procedimento	1578
6.1.	La convenzione di Aarhus e le direttive europee	1578
6.2.	Trasparenza e diritto di accesso alle informazioni ambientali	1580
6.3.	I diritti di partecipazione ai procedimenti ambientali	1583
7.	Le valutazioni ambientali	1586
7.1.	La valutazione di impatto ambientale	1586
7.2.	La valutazione di incidenza	1594
7.3.	La v.a.s.	1596
7.4.	Le procedure per la valutazione degli aspetti sanitari	1597
7.5.	Le procedure di coordinamento tra v.i.a., v.a.s. ed altre procedure autorizzatorie	1598
8.	"Chi inquina paga" e procedimenti di riparazione dei danni ambientali	1599
8.1.	La procedimentalizzazione della riparazione dei danni ambientali	1599
8.2.	Le procedure di bonifica	1600
8.3.	Azione e procedimento per il risarcimento del danno ambientale	1606
9.	Le procedure di attivazione degli strumenti volontari per la tutela dell'ambiente	1612
9.1.	Partecipazione e responsabilità sociale delle imprese	1612
9.2.	Procedura di assegnazione del marchio Ecolabel	1612
9.3.	Procedure di registrazione nel sistema di gestione ambientale — EMAS	1614
9.4.	Certificati verdi e commercio delle quote di emissione (Protocollo di Kyoto)	1615
9.5.	Codici di condotta, rapporti e bilanci ambientali	1618