

**CAPITOLO 1 - Principi generali dell'attività amministrativa**

1. I criteri che reggono l'attività amministrativa.....	2
1.1. Principio di legalità .....	3
1.2. Principi di efficacia, efficienza ed economicità .....	5
1.3. Principio di imparzialità .....	7
1.4. Principi di pubblicità e trasparenza .....	8
1.5. Principi dell'ordinamento comunitario.....	10
2. Il regime degli atti non autoritativi.....	13
3. L'attività amministrativa svolta dai privati .....	16
4. Il divieto di aggravamento del procedimento.....	20

**CAPITOLO 2 - Obbligo di provvedere e termine**

1. Inquadramento generale del tema.....	26
1.1. L'opera della giurisprudenza amministrativa nella ricostruzione del silenzio-inadempimento .....	29
2. La codificazione dell'obbligo di provvedere della pubblica amministrazione .....	33
2.1. Doverosità e iniziativa procedimentale: procedimenti a istanza di parte e procedimenti a iniziativa d'ufficio .....	36
2.2. Il provvedimento redatto in forma semplificata .....	38
3. Il termine di conclusione del procedimento.....	39
3.1. L'individuazione dei termini per la conclusione dei procedimenti .....	44
3.2. Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento.....	47
4. Termini di conclusione del procedimento e responsabilità dirigenziale .....	52
5. L'ambito oggettivo di applicazione dell'obbligo di provvedere nella giurisprudenza amministrativa .....	56
5.1. Ipotesi in cui a seguito di un'istanza non sorge l'obbligo di provvedere .....	56
5.2. Obbligo di provvedere e principi generali regolatori dell'azione amministrativa .....	63
6. Il silenzio significativo come eccezione tipica all'obbligo di provvedere con provvedimento espresso.....	73
7. Violazione dell'obbligo di provvedere e tutela giurisdizionale.....	75
7.1. Il giudizio sulla fondatezza dell'istanza.....	78
7.2. La tutela contro l'inerzia della pubblica amministrazione .....	80

**CAPITOLO 3 - Motivazione**

1. Inquadramento generale del tema.....	90
2. La previsione dell'obbligo di motivazione nell'art. 3 della Legge n. 241/1990 .....	90
3. Struttura e modalità della esternazione della motivazione. La c.d. motivazione discorsiva.....	92
3.1. Gli elementi della motivazione.....	92

3.2. Il collegamento tra fase istruttoria e motivazione .....	92
3.3. Motivazione ed apporto partecipativo del privato.....	93
4. La motivazione negli atti amministrativi discrezionali e negli atti caratterizzati dalla c.d. discrezionalità tecnica .....	94
5. La motivazione negli atti organizzativi e negli atti concernenti il personale .....	96
6. La motivazione negli atti relativi alle nomine fiduciarie .....	97
7. La motivazione negli atti di alta amministrazione.....	97
8. L'esclusione dell'obbligo di motivazione per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.....	97
8.1. Regola generale ed eccezioni.....	97
8.2. La motivazione in tema di strumenti urbanistici .....	98
9. La motivazione nei provvedimenti di secondo grado.....	99
10. Ipotesi di motivazioni diverse da quella "discorsiva" .....	101
11. I vizi della motivazione .....	105
11.1. Motivazione insufficiente, incompleta e generica .....	105
11.2. Motivazione illogica, contraddittoria o incongrua, perplessa e ambigua.....	106
12. La c.d. dequotazione della motivazione alla luce del comma 2, art. 21- <i>octies</i> , Legge n. 241/1990.....	108
13. Il presupposto della conoscenza della motivazione ai fini dell'impugnazione del provvedimento.....	109
14. Motivazione integrativa e motivazione postuma (o successiva) .....	110
 <b>CAPITOLO 4 - Il responsabile del procedimento amministrativo</b>	
1. Inquadramento generale del tema .....	116
2. Unità organizzativa e nomina del funzionario responsabile del procedimento.....	117
2.1. L'unità organizzativa .....	117
2.2. Il responsabile del procedimento .....	121
2.3. Profili organizzativi: relazione tra dirigente dell'unità organizzativa e responsabile del procedimento.....	126
3. Compiti e funzioni .....	129
3.1. Conflitto di interessi.....	138
4. La responsabilità .....	142
4.1. Responsabilità civile.....	142
4.2. Responsabilità amministrativa.....	144
4.3. Responsabilità disciplinare .....	146
4.4. Responsabilità penale .....	148
5. Alcune figure speciali di responsabile del procedimento .....	149
5.1. Responsabile Unico del procedimento nel codice dei contratti pubblici (RUP) .....	150
5.2. Responsabile della prevenzione della corruzione.....	153
5.3. Responsabile per la trasparenza.....	156

## CAPITOLO 5 - Partecipazione procedimentale (artt. 7, 8, 9, 10, 10-bis e 13 Legge n. 241/1990)

1. Inquadramento generale: l'evoluzione e le finalità dell'istituto .....	162
2. L'ambito di applicazione della partecipazione procedimentale .....	169
3. L'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento .....	170
3.1. I destinatari .....	171
3.2. Le forme .....	173
3.3. Il contenuto .....	174
4. L'omissione della comunicazione di avvio del procedimento .....	176
5. Le deroghe all'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento .....	182
6. Gli interventori eventuali .....	185
7. Le modalità della partecipazione procedimentale .....	186
8. La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza .....	188
9. Gli effetti della partecipazione nel procedimento .....	192
10. Gli effetti della partecipazione nel processo .....	193
11. Cenni sulla partecipazione nei procedimenti speciali .....	194
11.1. <i>Segue</i> : cenni sulla partecipazione nei procedimenti di pianificazione del territorio .....	197
11.2. <i>Segue</i> : cenni sulla partecipazione dei procedimenti sanzionatori ...	200
11.3. <i>Segue</i> : cenni sulla partecipazione davanti alle Autorità Indipendenti .....	203
11.4. <i>Segue</i> : cenni sulla partecipazione nei procedimenti di valutazione ambientale .....	207

## CAPITOLO 6 - La Conferenza di servizi

1. Inquadramento generale del tema .....	216
2. La conferenza di servizi istruttoria .....	219
3. La conferenza di servizi decisoria .....	221
4. La conferenza di servizi preliminare .....	223
4.1. La conferenza di servizi preliminare facoltativa .....	224
4.2. La conferenza di servizi preliminare obbligatoria .....	225
5. Lavori della conferenza di servizi .....	228
5.1. L'indizione .....	228
5.2. La convocazione .....	229
5.3. Il termine massimo di durata .....	231
5.4. La partecipazione delle amministrazioni .....	231
5.5. La partecipazione del proponente .....	233
5.6. Conferenza di servizi ed autorizzazioni ambientali .....	233
5.7. L'autotutela .....	235
5.8. La determinazione conclusiva .....	236
6. Il dissenso espresso nella conferenza di servizi .....	239
6.1. Modi e forme del dissenso .....	240
6.2. Il dissenso "qualificato" .....	242

6.3. Il dissenso espresso da amministrazioni portatrici di interessi sensibili .....	242
6.4. Il dissenso espresso da una regione o una provincia autonoma in materia di sua competenza .....	243
6.5. La "riconvocazione" della conferenza di servizi per la realizzazione delle opere pubbliche incompiute .....	245
7. La conferenza di servizi in materia di finanza di progetto .....	246
7.1. La conferenza di servizi preliminare in materia di finanza di progetto .....	246
8. Le conferenze di servizi previste da disposizioni speciali .....	247
8.1. L'autorizzazione unica per la realizzazione degli impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili .....	250
8.2. Le conferenze di servizi previste dal D.Lgs. n. 152/2006 .....	252
8.3. Le conferenze di servizi previste dal D.Lgs. n. 163/2006 .....	257

### CAPITOLO 7 - Gli accordi amministrativi

1. Gli accordi amministrativi tra privati e pubbliche amministrazioni .....	266
1.1. Premessa .....	266
1.2. L'origine .....	268
1.4. Disciplina .....	276
1.5. Le manifestazioni empiriche della contrattualizzazione del potere ...	285
2. Gli accordi tra le pubbliche amministrazioni .....	292
2.1. Gli accordi tra le pubbliche amministrazioni .....	292
2.2. Gli accordi tra pubbliche amministrazioni nell'ambito del Tuel .....	299
3. La tutela giurisdizionale .....	305

### CAPITOLO 8 - Istituti di semplificazione (in materia di documentazione amministrativa)

1. Inquadramento generale del tema .....	315
1.1. Istituti di semplificazione e processi di riforma della P.A. ....	315
1.2. Definizione dell'ambito d'indagine .....	317
2. Documentazione amministrativa .....	317
2.1. Base normativa .....	317
2.2. Certezze pubbliche e certezze private .....	317
2.3. Accertamento e funzione autorizzatoria .....	322
2.4. Le certificazioni e gli altri strumenti di conoscenza e conoscibilità ...	324
3. La semplificazione documentale e autocertificazione .....	328
3.1. Inquadramento del tema .....	328
3.2. Quadro normativo essenziale .....	329
3.3. Evoluzione storica .....	330
3.4. Dichiarazioni sostitutive e acquisizione d'ufficio .....	336
3.5. Documentazione mediante esibizione .....	341
3.6. Le dichiarazioni sostitutive di certificazioni .....	342
3.7. Le dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà .....	346
3.8. L'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo .....	350
3.9. Autocertificazione e responsabilità .....	352

4. Casi particolari: documenti d'identità e di riconoscimento, patenti di guida - Durc .....	355
4.1. Documenti d'identità e di riconoscimento, patenti di guida .....	355
4.2. Dichiarazione unica di regolarità contributiva - Durc.....	357
4.3. Certificazione antimafia e semplificazione .....	358
5. La semplificazione nelle discipline di settore .....	364
5.1. Commercio e attività produttive.....	364
5.2. Contratti pubblici.....	368
5.3. Edilizia .....	377
5.4. Altri settori: cenni al settore ambientale .....	380
6. Istituti di semplificazione e Sportelli Unici .....	381
7. Autocertificazione e tutela dei dati personali .....	381
8. Semplificazioni dell'attività consultiva e istruttoria (valutazioni e accertamenti tecnici).....	382
8.1. Pareri e valutazioni tecniche: nozione .....	382
8.2. La semplificazione dell'attività consultiva e di valutazione tecnica ...	385
8.3. Deroghe: rinvio .....	390
9. La semplificazione dell'attività istruttoria e consultiva nelle discipline di settore .....	390
9.1. Ambiente .....	390
9.2. Beni culturali e Paesaggio.....	399
9.3. Edilizia e urbanistica.....	404
9.4. Contratti pubblici.....	408
9.5. Energia .....	410

## CAPITOLO 9 - Segnalazione certificata di inizio attività

1. Nozione .....	418
1.1. Due <i>species</i> di SCIA.....	419
2. La SCIA procedimentale .....	420
2.1. L'ambito di applicazione .....	420
2.2. Contenuto e presentazione. L'inizio dell'attività .....	424
2.3. I poteri della P.A. ....	424
2.4. Le sanzioni per le false dichiarazioni.....	427
3. SCIA e DIA edilizie .....	429
3.1. Nozione .....	429
3.2. L'ambito di applicazione .....	430
3.3. Regime degli interventi.....	432
3.4. Inizio dell'attività .....	433
3.5. Contenuto e presentazione .....	433
3.6. Pareri e altri atti di assenso preventivo.....	434
3.7. I poteri della P.A. ....	436
3.8. Sanzioni per gli interventi soggetti a SCIA edilizia .....	439
3.9. Sanzioni per gli interventi soggetti a DIA .....	440
4. La natura giuridica della SCIA .....	445
4.1. La tesi "provvedimentale" .....	445
4.2. La tesi "mista" .....	447

4.3. La tesi "privatistica" .....	447
4.4. Natura giuridica della SCIA e situazione giuridica soggettiva del segnalante .....	449
5. La tutela del terzo .....	450
5.1. Azione di annullamento contro il silenzio-assenso .....	450
5.2. Azione di accertamento dell'illegittimità del titolo .....	451
5.3. Azione avverso il silenzio e azione di accertamento mero, nella tesi "privatistica" .....	451
5.4. La soluzione di Cons. Stato, ad. plen. 29.7.11, n. 15.....	453
5.5. Il comma 6-ter dell'art. 19, Legge 7.8.90, n. 241 .....	456

### CAPITOLO 10 - Silenzio assenso

1. Il silenzio nella Pubblica Amministrazione.....	464
1.1. L'obbligo di provvedere .....	464
1.2. Il silenzio rifiuto o inadempimento .....	467
1.3. Il silenzio diniego o rigetto .....	470
1.4. I silenzi non impedienti.....	475
2. Il silenzio assenso.....	477
2.1. Il procedimento di formazione .....	481
2.2. La domanda del privato .....	485
2.3. Le cautele sul silenzio assenso .....	488
2.4. La natura giuridica .....	490
2.5. I casi di inapplicabilità.....	492
2.6. Le differenze rispetto alla SCIA .....	497
2.7. Gli aspetti negativi del silenzio assenso .....	501
3. Il potere della Pubblica Amministrazione.....	504
3.1. Il potere di provvedere successivamente .....	506
3.2. L'autotutela .....	512
4. La tutela giurisdizionale nel caso del silenzio .....	515
4.1. La tutela nel caso di silenzio assenso .....	517
4.2. La tutela nel caso del silenzio inadempimento .....	523

### CAPITOLO 11 - L'efficacia del provvedimento amministrativo

1. Inquadramento generale del tema.....	528
2. L'efficacia tipica del provvedimento amministrativo .....	528
3. L'efficacia precettiva del provvedimento amministrativo .....	530
4. L'efficacia nel tempo. Aspetti generali .....	531
5. L'efficacia nello spazio .....	534
6. La comunicazione personale degli atti limitativi come condizione della loro efficacia .....	536
6.1. Finalità e ambito di applicazione .....	536
6.2. Forma della comunicazione.....	538
6.3. Deroche alla comunicazione .....	539
6.4. Conseguenze della mancata comunicazione sulla validità del provvedimento e sulla decorrenza dei termini per impugnare.....	541

7. Altre condizioni legali di efficacia del provvedimento .....	542
7.1. La pubblicazione.....	542
7.2. Il controllo preventivo sugli atti .....	543
8. Efficacia o eseguibilità del provvedimento .....	544
9. La sospensione dell'efficacia o dell'esecuzione .....	546

## CAPITOLO 12 - Esecutorietà

1. L'esecutorietà: nozione e questioni generali.....	556
2. La disciplina generale del potere .....	559
2.1. L'esecutorietà nei casi previsti dalla legge.....	559
2.2. I modi di esercizio del potere .....	560
2.3. La costituzione e l'esecuzione dell'obbligo .....	561
3. Le discipline speciali .....	564
3.1. Gli interventi abusivi in edilizia.....	564
3.2. La tutela dei beni pubblici e di interesse pubblico .....	566
3.3. La tutela ambientale e del paesaggio.....	567
3.4. La disciplina di pubblica sicurezza.....	569
3.5. La tutela dell'igiene pubblica e della salute .....	570
3.6. Le discipline di regolazione .....	570
4. L'esecuzione delle pretese pecuniarie .....	571

## CAPITOLO 13 - La revoca dell'atto amministrativo (art. 21-*quinquies*, Legge 7.8.90, n. 241)

1. Inquadramento dell'istituto della revoca dell'atto amministrativo .....	576
2. L'intervento dell'art. 21- <i>quinquies</i> Legge n. 241/1990: i presupposti della revoca .....	580
2.1. Sopravvenuti motivi di pubblico interesse.....	584
2.2. Sopravvenuti (nuovi) elementi di fatto .....	585
2.3. Rivalutazione dell'interesse originario: <i>ius poenitendi</i> .....	587
3. Provvedimenti non passibili di revoca.....	590
4. Soggetti competenti all'adozione della revoca .....	594
5. Profili procedurali.....	595
6. Soggetti interessati.....	598
7. Effetti della revoca: l'indennizzo al soggetto destinatario .....	601
8. La tutela giurisdizionale.....	610
9. Figure similari alla revoca.....	614

## CAPITOLO 14 - L'annullamento d'ufficio e la convalida

1. Le diverse forme dell'annullamento amministrativo .....	624
2. L'annullamento d'ufficio come potere discrezionale della pubblica amministrazione .....	626
3. I presupposti dell'annullamento d'ufficio: l'illegittimità dell'atto.....	630
3.1. Ragioni di interesse pubblico .....	633

3.2. Termine ragionevole .....	637
3.3. Valutazione dell'interesse dei destinatari del provvedimento da annullarsi e dei controinteressati .....	641
4. Competenza .....	645
5. Procedimento .....	647
6. Effetti dell'annullamento d'ufficio .....	655
6.1. Questioni risarcitorie .....	659
7. Convalida del provvedimento annullabile .....	662

### **CAPITOLO 15 - La nullità del provvedimento amministrativo (art. 21-septies, Legge n. 241/1990)**

1. La nullità degli atti giuridici .....	674
1.1. La nullità come forma di invalidità e l'inefficacia .....	674
1.2. Le tipologie di nullità nell'ordinamento giuridico.....	675
1.3. La nullità e l'inesistenza .....	676
2. La nullità nel diritto amministrativo .....	677
2.1. L'evoluzione della nullità del provvedimento amministrativo prima dell'art. 21-septies, Legge n. 241/1990 .....	678
2.2. L'art.21-septies della Legge n. 241/1990.....	686
3. La mancanza degli elementi essenziali .....	689
3.1. Il soggetto .....	690
3.2. Il difetto di sottoscrizione .....	692
3.3. La causa.....	694
3.4. La forma .....	696
3.5. L'oggetto.....	698
3.6. La volontà .....	700
4. Il difetto assoluto di attribuzione.....	701
4.1. L'incompetenza assoluta .....	702
4.2. La carenza di potere .....	702
4.3. La violazione del diritto europeo .....	705
4.4. L'incostituzionalità della norma attributiva del potere .....	705
4.5. La questione dei diritti fondamentali incompressibili o indegradabili..	706
4.6. Altre ipotesi non disciplinate espressamente .....	707
5. La violazione e l'elusione del giudicato.....	709
6. I casi di nullità previsti dalla legge .....	712
7. Il regime di diritto sostanziale della nullità .....	713
7.1. La nullità parziale e la conversione .....	714
7.2. La nullità e l'autotutela .....	715
7.3. Altri profili: la resistenza del privato; la responsabilità dell'amministrazione .....	718

### **CAPITOLO 16 - Annullabilità**

1. Inquadramento generale del tema.....	722
1.1. Brevi cenni al rapporto fra annullabilità e invalidità .....	722



1.2. La tripartizione dei vizi alla luce dell'art. 113 della Costituzione ....	724
1.3. Differenze fra annullabilit�, nullit�, inesistenza, irregolarit�.....	725
2. L'incompetenza .....	726
2.1. Incompetenza assoluta e incompetenza relativa .....	728
2.2. I diversi tipi di incompetenza .....	730
2.3. Il difetto di legittimazione .....	732
2.4. Sopravvenienza di norme modificatrici della competenza .....	735
3. L'eccesso di potere .....	737
3.1. L'eccesso di potere come vizio della funzione .....	739
3.2. Il dibattito sulle figure sintomatiche.....	741
3.3. Le principali figure sintomatiche .....	743
3.4. I rapporti con la discrezionalit� .....	748
4. La violazione di legge .....	751
5. I vizi formali non invalidanti del provvedimento amministrativo .....	752
5.1. Provvedimenti vincolati e provvedimenti discrezionali .....	753
5.2. L'onere della prova .....	755
6. Il dibattito sulla natura processuale o sostanziale.....	756
7. I vizi formali e la violazione delle regole sulla competenza .....	757
8. La violazione delle norme sul procedimento .....	758
8.1. L'obbligo di motivazione .....	759
8.2. L'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento .....	760
8.3. L'obbligo di preavviso di rigetto .....	761
9. La natura del provvedimento affetto da vizi formali.....	762
9.1. La teoria dell'irregolarit� e la teoria del raggiungimento dello scopo ..	762
9.2. Il raggiungimento del risultato.....	763
10. Gli effetti dell'annullamento .....	765

## CAPITOLO 17 - Il diritto di accesso

1. Inquadramento generale dell'istituto.....	772
2. Oggetto del diritto di accesso.....	774
2.1. I documenti amministrativi.....	774
2.2. L'accesso in materia ambientale .....	775
2.3. L'accesso disciplinato nell'ordinamento degli enti locali.....	777
2.4. L'accesso civico introdotto dal D.Lgs. n. 33/2013 .....	779
3. Limiti all'esercizio del diritto di accesso.....	781
3.1. I documenti sottratti all'accesso .....	781
3.2. Diritto di accesso ai dati sensibili e giudiziari e disciplina della <i>privacy</i> .....	784
4. Legittimazione all'accesso e situazioni giuridiche soggettive correlate ...	786
4.1. Soggetti attivi del diritto di accesso .....	786
4.2. Soggetti obbligati a consentire l'accesso .....	789
4.3. Controinteressati.....	793
5. Modalit� di esercizio del diritto di accesso .....	795
5.1. L'istanza di accesso.....	795
5.2. Provvedimenti della P.A. sulla domanda di accesso .....	798
5.3. Il silenzio diniego .....	799

6. Tutela del diritto di accesso .....	800
6.1. La tutela giurisdizionale.....	801
6.2. Ricorso avverso provvedimenti concernenti l'istanza di accesso in pendenza di un giudizio .....	805
6.3. Il ricorso al Difensore Civico e la Commissione per l'accesso .....	806

### CAPITOLO 18 - L'ambito di applicazione della Legge n. 241/1990

1. L'inquadramento generale .....	812
2. L'ambito oggettivo di applicazione della Legge n. 241/1990.....	814
2.1. La mancanza di una definizione legislativa di "procedimento amministrativo" .....	814
2.2. La Legge n. 241/1990 e l'attività di diritto privato.....	815
2.3. Le deroghe.....	819
3. L'ambito soggettivo di applicazione della Legge n. 241/1990.....	823
3.1. L'individuazione delle amministrazioni pubbliche .....	823
3.2. I privati preposti all'esercizio di attività amministrative .....	826
3.3. I soggetti privati e l'art. 7 del D.Lgs. n. 104/2010.....	828
3.4. Le autorità amministrative indipendenti .....	832
4. La Legge n. 241/1990 e gli enti territoriali.....	836
4.1. La riforma del titolo V della Costituzione .....	836
4.2. La regolazione del procedimento da parte di regioni ed enti locali....	839
4.3. I livelli essenziali delle prestazioni .....	842
4.4. I livelli ulteriori di tutela nella disciplina dei procedimenti amministrativi di competenza di regioni ed enti locali .....	850
4.5. L'adeguamento da parte di regioni a statuto speciale e province autonome .....	853
5. Il procedimento amministrativo e il diritto dell'Unione Europea .....	855
6. L'ambito temporale di applicazione della Legge n. 241/1990.....	858

### CAPITOLO 19 - L'utilizzo dell'*information and communication technology* nel procedimento amministrativo

1. Inquadramento generale: panorama europeo e nazionale .....	864
2. Teoria giuridica del documento informatico nel procedimento amministrativo .....	868
2.1. La forma quale requisito di validità del documento informatico .....	872
2.2. L'efficacia probatoria del documento informatico .....	876
2.3. Mezzi di trasmissione del documento informatico .....	881
3. Procedimento e fascicolo informatico.....	884
4. "Diritti", facoltà ed obblighi del privato e delle imprese.....	887
5. Un procedimento-tipo digitalizzato: gare per via telematica .....	892
6. Vantaggi e svantaggi del ricorso all'uso delle tecnologie nel procedimento amministrativo.....	898
7. Osservazioni conclusive: difficoltà e prospettive.....	907
INDICE ANALITICO .....	911