

*Università degli Studi di Verona*  
*Facoltà di Scienze Motorie*  
*Corso di Laurea in Scienze delle Attività Motorie e Sportive*

*Corso di*  
***Diritto Amministrativo***

## **IL GIUSTO PROCEDIMENTO**

di

**Luca Leone**

( VERONA, 2005 )

## INTRODUZIONE

---

### *Un procedimento amministrativo “giusto”.*

Il procedimento amministrativo rappresenta la procedura diretta all’emanazione, da parte di un ente pubblico, di un provvedimento. Esso può configurarsi come una sequenza di atti eterogenei - variando per natura e funzione e provenendo non di rado da organi e soggetti differenti (anche privati) - preordinati al medesimo fine.

Si suole suddividere il procedimento in quattro fasi: la fase dell’iniziativa, cioè la parte preliminare, caratterizzata da un atto propulsivo privato (istanze, denunce, ricorsi etc.) o d’ufficio (accertamenti, verbali etc.) e dal conseguente avvio del procedimento, solitamente obbligatorio se l’atto propulsivo configura uno specifico atto previsto dalla legge; la fase istruttoria, che è la più importante, dove si hanno l’acquisizione dei fatti e la determinazione degli interessi, pubblici e privati, connessi alla pratica, in base al principio di imparzialità dell’azione amministrativa imparzialità; la fase decisoria, nella quale si ha la determinazione del contenuto del provvedimento conclusivo del procedimento, la sua formazione materiale e, infine, la sua emanazione; l’eventuale fase integrativa dell’efficacia, necessaria quando l’atto emanato, anche se dotato di tutti gli elementi necessari per la sua esistenza giuridica (atto perfetto), non è in grado di produrre i propri effetti giuridici, mancando ancora qualche atto di controllo o di comunicazione previsto dalla legge ai fini della sua efficacia (pubblicazioni, notificazioni etc.).

Il procedimento amministrativo è importante sia sotto il profilo dell’organizzazione interna della Pubblica Amministrazione che sotto quello della sua attitudine a svolgere una funzione di garanzia nei confronti dei cittadini, in particolare in relazione ai principi di efficienza e di trasparenza dell’attività amministrativa. In ragione di ciò, la dottrina più recente ha valorizzato il ruolo svolto dal procedimento, inteso quale momento in cui vengono esaminati tutti gli interessi in gioco e si concretizza la volontà della P.A., cosicché da un attento esame di esso si può anticipare la valutazione sulla legittimità e opportunità dell’azione amministrativa, ancorché non ancora manifestatasi all’esterno attraverso un provvedimento.

Frutto di questo sviluppato interesse per il procedimento è la fondamentale legge 7 agosto 1990 n. 241, basata sui principi della trasparenza, della semplificazione e del giusto

procedimento, con la quale è stata infine data una disciplina generale in materia<sup>1</sup>. Per quanto riguarda in particolare il principio del giusto procedimento, ormai configurabile tra i principi generali dell'ordinamento<sup>2</sup>, questo si pone come criterio di democrazia procedimentale, in base al quale il procedimento amministrativo deve essere disciplinato in modo che gli organi della P.A. impongano limitazioni ai cittadini soltanto dopo aver svolto gli opportuni accertamenti, aver consultato tutti gli organi pubblici in grado di fornire elementi utili ai fini della decisione e, soprattutto, aver messo i privati interessati in condizione di esporre le proprie ragioni; e questo sia per la tutela dei loro interessi che per collaborare nell'interesse pubblico, secondo il principio di imparzialità dell'azione amministrativa. Il procedimento amministrativo viene pertanto considerato “giusto” nella misura in cui permetta una sorta di preventivo contraddittorio tra i cittadini destinatari della attività amministrativa e la P.A. procedente, analogamente al “giusto processo” oggi tutelato dalla Costituzione (art. 111).

La legge n. 241/90, ha consacrato definitivamente tale principio, sancendo in via generale il diritto degli interessati di partecipare al procedimento amministrativo e privando così quest'ultimo del suo carattere sostanzialmente autoritario che contrastava con i principi democratici espressi dalla Costituzione. Tale legge, tra l'altro, non si è limitata ad un'enunciazione di principio, ma ha dettato diverse disposizioni, che saranno qui sinteticamente esaminate, rivolte a vari aspetti procedurali e mirate a concretizzare effettivamente la realizzazione di un giusto procedimento<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Tale legge è stata di recente ampiamente modificata dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15, *Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*, alla quale hanno fatto poi seguito ulteriori norme di modifica della legge 241/90 contenute nella legge 14 maggio 2005 n. 80. È presto per esprimere un giudizio definitivo su questa riforma, la cui efficacia dovrà essere valutata nel tempo a venire, riscontrando quale saranno i margini di corretta l'applicazione da parte della P.A. e l'interpretazione che delle sue norme darà la giurisprudenza. Appare evidente come non vengano comunque cambiati dalla novella legislativa i principi fondamentali e lo spirito complessivo della legge sul procedimento, ai quali anzi si cerca di dare maggiore possibilità di esplicazione attraverso alcuni aggiustamenti normativi; sebbene a volte essi possano apparire un poco pedanti (ad esempio, sulle regole relative alla conferenza di servizi) e altre volte invece dal significato piuttosto oscuro (come nelle disposizioni introdotte dall'art. 21 *octies* comma 2).

<sup>2</sup> Così Cons. Stato, Ad. Plen., 15 settembre 1999, n. 14.

<sup>3</sup> Si noti, peraltro, che risulta ora - grazie alle norme sull'invalidità del provvedimento introdotte dalla legge n. 15/05 - non annullabile “il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato” (art. 21 *octies* comma 2, primo periodo). La legge n. 241/90, che detta un complesso di norme dirette a regolamentare, sulla base del principio di legalità, ogni aspetto del procedimento amministrativo, si preoccupa perciò oggi di evitare che queste possano alla fine divenire una “trappola” per la stessa P.A., rendendo annullabili provvedimenti sostanzialmente corretti, inficiati solo da violazioni “formali”. Il pericolo di questa nuova disposizione è tuttavia di fornire un alibi allo scarso rigore procedurale da parte degli enti pubblici nel compimento della loro attività amministrativa.

CAPITOLO I

---

*Il responsabile del procedimento.*

Si tratta di una novità per l'ordinamento giuridico italiano, introdotta dalla legge n. 241/90 e tesa ad armonizzare la struttura del procedimento amministrativo con i principi di trasparenza e di efficienza dell'attività amministrativa. È stato infatti previsto che la P.A. debba individuare un proprio funzionario responsabile per ogni singolo procedimento, attraverso dapprima la ricognizione preventiva della propria struttura competente per quella tipologia di procedimenti, poi l'assegnazione della specifica pratica da parte del dirigente di tale struttura, che altrimenti svolgerà egli stesso il compito di responsabile del procedimento. Il responsabile del procedimento non ha di solito anche la responsabilità del provvedimento finale, attribuita normalmente al titolare dell'organo amministrativo competente per la sua emanazione.

Tale figura riveste un'importanza decisiva ai fini dell'attuazione del principio del giusto procedimento, poiché egli ha il compito di gestire il singolo procedimento, seguendolo dall'inizio alla fine, compiendo gli atti istruttori e curando le comunicazioni e le notificazioni necessarie. In particolare, egli deve innanzitutto avvisare, qualora necessario (come si dirà in seguito), i soggetti interessati del fatto che è iniziato il procedimento stesso, inviando un'apposita comunicazione che contenga tutte le informazioni utili alla partecipazione al procedimento, compreso il nominativo del suo responsabile.

L'individuazione di un responsabile del procedimento serve a stimolare un corretto ed efficiente prosieguito di esso all'interno dell'ente pubblico e permette altresì ai cittadini interessati di avere un unico referente (ogni procedimento non può avere infatti più di un responsabile), evitando così di trovarsi di fronte ad un agire pubblico anonimo o impersonale, con numerosi impiegati coinvolti ciascuno con differenti compiti.

Si è voluto in questo modo garantire un maggiore tasso di trasparenza della P.A., mettendo a fuoco al suo interno i funzionari preposti ai singoli procedimenti e ovviando al fenomeno della frammentazione e del conseguente rallentamento dell'azione amministrativa, nonché all'irresponsabilità di fatto dei soggetti che si occupavano delle pratiche, come avveniva in precedenza, quando l'anonimato impediva di identificare i responsabili delle inadempienze

dell'Amministrazione. Il responsabile del procedimento può, invero, essere chiamato a rispondere del proprio operato non solo sotto il profilo della responsabilità amministrativa, ma anche da un punto di vista civile e, addirittura, nei casi più gravi, penale.

CAPITOLO II

---

*La partecipazione al procedimento.*

Il diritto a partecipare al procedimento amministrativo rappresenta un'importante strumento giuridico che permette di introdurre nell'attività interna della P.A. degli interessi pubblici e privati che potrebbero non essere altrimenti presi in considerazione, garantendo perciò un miglior livello di attività amministrativa, dal punto di vista sia dell'efficienza che dell'imparzialità dell'azione pubblica. La legge n. 241/90 ha sancito la natura "partecipativa" del procedimento amministrativo, riconoscendo in via generale il diritto degli interessati di intervenire, sì da dare piena attuazione normativa al principio del giusto procedimento.

Vi è pertanto la possibilità per il cittadino, in concreto e con le garanzie di tutela da parte dell'ordinamento giuridico, di contribuire fattivamente allo svolgimento dell'attività connessa all'emanazione di un provvedimento amministrativo destinato a produrre effetti diretti nei suoi confronti; nonché, secondo la più attenta analisi della disciplina, di parteciparvi in una sorta di contraddittorio<sup>4</sup>.

Ciò si giustifica, in primo luogo, in relazione a quelle che sono le finalità perseguite dagli istituti connessi alla partecipazione al procedimento, ravvisabili nella possibilità di adottare provvedimenti basati su una quanto più completa rappresentazione della realtà, e, in secondo luogo, in relazione alla valenza deflattiva dei ricorsi giurisdizionali che è propria di questo recente impianto normativo di carattere generale. In effetti, il cittadino che ha avuto modo di partecipare alla fase in cui viene istruita la sua pratica, acquisendo preventivamente la conoscenza delle motivazioni pubbliche che sono a sostegno dell'atto conclusivo, dovrebbe più facilmente concordare con esso ed essere meno orientato verso una sua impugnazione; di converso la rappresentazione preventiva da parte dell'interessato di ragioni contrapposte dovrebbe indurre la P.A. ad astenersi dall'emanare atti che già appaiano illegittimi<sup>5</sup>.

Sono espressamente esclusi dalla disciplina generale della partecipazione i procedimenti volti all'emanazione di atti normativi, di atti amministrativi generali (ad esempio i bandi di

---

<sup>4</sup> Cfr. GALLO, *La partecipazione al procedimento*, in ALBERTI-AZZARITI-CANVESIO-GALLO-QUAGLIA, *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1992, p. 52 ss., nonché MARIUZZO, *Commento all'art. 7*, in *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, a cura di ITALIA-BASSANI, Milano, 1995, p. 145 ss.

<sup>5</sup> In termini analoghi Cons. Stato, Sez. V, 2 febbraio 1996, n. 132.

concorso) o di pianificazione o di programmazione, nonché i procedimenti tributari (art. 13 legge n. 241/90).

La partecipazione al procedimento si sostanzia nella possibilità<sup>6</sup> per i cittadini di prendere visione degli atti e dei documenti utilizzati dalla P.A. (esercitando quindi il c.d. diritto di accesso, che verrà esaminato nel capitolo IV), di presentare memorie scritte e documenti che l'Amministrazione ha l'obbligo di valutare, nonché di poter stipulare accordi con la P.A.

Sono legittimati ad intervenire nel procedimento innanzitutto i soggetti nei cui confronti il provvedimento amministrativo finale è destinato a produrre effetti diretti e, inoltre, tutti coloro che possano riceverne un pregiudizio significativo. Tali soggetti sono avvertiti, insieme ad eventuali altri enti pubblici che debbano intervenire per specifica previsione di legge, proprio per permetterne la partecipazione, dal responsabile del procedimento, che, come già detto, comunica loro l'avvio del procedimento attraverso l'invio di un'apposita comunicazione (vedi capitolo seguente).

Ai sensi dell'art. 9 legge n. 241/90 possono poi intervenire anche altri soggetti, non avvisati preventivamente, che siano portatori di interessi rilevanti per l'azione amministrativa in corso, come, in particolare, le associazioni o i comitati portatori di interessi diffusi (*rectius* collettivi, che si caratterizzano proprio per il radicamento in un centro organizzativo<sup>7</sup>). Così, ad esempio, le associazioni di protezione ambientale possono partecipare ai procedimenti relativi ad opere soggette a valutazione di impatto ambientale<sup>8</sup>.

Un ulteriore invito alla partecipazione è previsto ora, nei procedimenti iniziati ad istanza<sup>9</sup>, dall'art. 10 *bis* legge n. 241/90, che ha introdotto il c.d. preavviso di rigetto: una comunicazione che il responsabile del procedimento, quando al termine dell'istruttoria sia propenso all'adozione di un provvedimento di diniego, deve inviare ai (soli) richiedenti, indicando i motivi che ostano all'accoglimento della domanda e concedendo loro dieci giorni di tempo per presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti.

---

<sup>6</sup> Si noti che oggi l'art. 10 - dopo la riforma apportata dalla legge n. 15/05 - parla espressamente di: "diritti dei partecipanti al procedimento", spingendo quindi a ritenere che si tratti di veri e propri diritti soggettivi. Per quanto riguarda in specifico il diritto di accesso vedi nota *sub* 26.

<sup>7</sup> Cfr. CARINGELLA, *Il procedimento amministrativo*, Napoli, 2002, p. 114 ss.

<sup>8</sup> L'art. 27 comma 2 della legge 7 dicembre 2000 n. 3083 ha precisato che le associazioni di promozione sociale sono legittimate ad intervenire nei procedimenti ai sensi della legge n. 241/90.

<sup>9</sup> Perplessità su questo limite si trovano espresse in CAUDULLO, *Il nuovo procedimento: istruttoria e partecipazione*, in GIURDANELLA (a cura di), *Guida alla riforma del procedimento amministrativo*, Napoli, 2005, p. 44. Si noti poi che restano espressamente escluse le procedure di concorso pubblico e quelle in materia previdenziale e assistenziale.

CAPITOLO III

---

*La comunicazione di avvio del procedimento.*

L'invio della comunicazione rappresenta un'attività prodromica rispetto alla realizzazione di un'effettiva amministrazione partecipata, assicurando al diretto interessato la possibilità di conoscere gli atti del procedimento e di produrre memorie e documenti. Deve essere inviata dal responsabile del procedimento "ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire", oltre che, "qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari", anche a tali soggetti<sup>10</sup> (art. 7 legge n. 241/90). Essa deve indicare (almeno): l'amministrazione competente; l'oggetto del procedimento; l'ufficio e la persona del responsabile del procedimento; la data entro la quale deve concludersi il procedimento secondo i termini di legge e, nei casi di procedimento ad istanza, anche la data della sua presentazione; nonché l'ufficio dove si può prendere visione degli atti relativi.

La legge non prevede un termine preciso entro il quale deve essere effettuata la comunicazione, a partire dal momento di ricezione dell'istanza ovvero dall'accertamento del presupposto che ha comportato l'avvio d'ufficio del procedimento, ma è opinione comune, tenendo presente la funzione da essa svolta, che tale adempimento vada compiuto senza ritardo e, comunque, entro un termine ragionevole in rapporto alle circostanze concrete. In generale, poi, la comunicazione deve essere fatta in modo personale (di solito tramite notifica oppure raccomandata con avviso di ricevimento), ma può anche essere effettuata secondo modalità differenti – stabilite e giustificate di volta in volta dall'Amministrazione – quando per il numero dei destinatari ciò non sia possibile o risulti particolarmente gravoso (art. 8 comma 3 legge n. 241/90).

Malgrado il silenzio della legge sul punto, avendo riguardo allo scopo cui tende la comunicazione di avvio del procedimento, si è ritenuto che qualora il procedimento inizi ad istanza di parte non sia necessario effettuare la comunicazione dell'avvio del procedimento e,

---

<sup>10</sup> Sull'estensione giurisprudenziale del concetto di pregiudizio, ai fini dell'individuazione dei destinatari della comunicazione, si vedano Cons. Stato, Sez. IV, 27 febbraio 1996, n. 201; Cons. Stato, Sez. V, 22 novembre 1991, n. 1346; Cons. Stato, Sez. IV, 27 febbraio 1996, n. 201.

più in generale, secondo una parte della giurisprudenza, che non sia necessaria la comunicazione ogni qualvolta la conoscenza sia comunque intervenuta<sup>11</sup>. Tuttavia, all'atto pratico deve essere tenuto presente che anche chi ha presentato un'istanza può non avere una conoscenza piena ai fini della partecipazione procedimentale, avendo egli diritto di conoscere anche l'ufficio competente ed il nome del responsabile<sup>12</sup>; e, inoltre, che dai destinatari della comunicazione non possono escludersi eventuali altri soggetti verso i quali il provvedimento finale spiegherà effetti diretti o che comunque possano subire da esso un pregiudizio significativo. Queste considerazioni, peraltro, trovano oggi un avallo normativo nella disposizione che, come si è detto in precedenza, prevede l'obbligo di indicare nella comunicazione di avvio del procedimento anche la data di presentazione dell'istanza di parte (art. 8 comma 2 lettera c *ter*, introdotta dalla legge n. 15/05).

Un altro possibile argomento giustificativo della non necessità, in certi casi, di inviare la comunicazione di avvio del procedimento verte sulla mancanza di alcuna utilità apportata da essa all'azione amministrativa, in quanto, in relazione alle ragioni che giustificano l'adozione del provvedimento, l'eventuale partecipazione del privato al procedimento sarebbe inidonea a modificare in qualsivoglia modo le risultanze istruttorie. Questo punto di vista, teso ad individuare lo scopo ultimo della comunicazione, ulteriore e successivo quindi a quello della semplice conoscenza del procedimento, trova in giurisprudenza un certo consenso<sup>13</sup>; andando contro, peraltro, ad alcune critiche mosse in dottrina, secondo le quali in questa maniera non si considera che tra le finalità dell'obbligo di comunicazione vi è anche quella di instaurare una sorta di contraddittorio tra la P.A. e l'amministrato.

Ciononostante, pur mantenendosi sul piano della stretta utilità, deve considerarsi che perfino per ipotesi di attività vincolata si è avuto modo di sottolineare che la partecipazione del privato può risultare proficua per il procedimento, quando si sostanzi sugli accertamenti di fatto necessari per l'emanazione del provvedimento<sup>14</sup>; questo nell'ottica di un ponderato

---

<sup>11</sup> Per tale orientamento giurisprudenziale Cons. Stato, Sez. VI, 3 novembre 2000, n. 5929; Cons. Stato, Sez. VI, 19 aprile 2000, n. 191; Cons. Stato, Sez. VI, 14 aprile 1999, n. 433; Cons. Stato, Sez. VI, 23 marzo 1998, n. 358; Cons. Stato, Sez. V, 24 novembre 1997, n. 1365.

<sup>12</sup> Cfr. GIRALDO, *La comunicazione dell'avvio del procedimento*, in *Studium iuris*, 1996, p. 1164. In giurisprudenza, peraltro, si è ripetutamente puntualizzato che la mancata individuazione espressa del responsabile del procedimento non determina l'invalidità dell'atto conclusivo, ma soltanto una mera irregolarità. In questo senso, ad esempio, Cons. Stato, Sez. VI, 14 aprile 1999, n. 433.

<sup>13</sup> Così Cons. Stato, 27 novembre 2000, n. 6305; Cons. Stato, Sez. VI, 23 marzo 1998, n. 358.

<sup>14</sup> Cons. Stato, Sez. V, 13 novembre 1995, n. 1562; Cons. Stato, Sez. V, 9 ottobre 1997, n. 1131; nonché Cass., Sez. Unite, 1 aprile 2000, n. 82.

contemperamento degli interessi coinvolti, secondo il generale principio di imparzialità dell'attività amministrativa. E, inoltre, che parte della giurisprudenza ha affermato la necessità dell'invio della comunicazione anche nelle ipotesi di atti a discrezionalità tecnica, laddove questa risulti validamente influenzabile dal qualificato apporto tecnico del privato<sup>15</sup>.

Un'ulteriore ipotesi di esenzione dall'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento è stata invece normativamente prevista dallo stesso art. 7 della legge n. 241/90, ove, allo scopo di bilanciare le esigenze di trasparenza con quelle di efficienza dell'agire dell'Amministrazione, è stata data la possibilità di derogare alla regola generale dell'obbligo di comunicazione, qualora “sussistano ragioni derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento”.

A riguardo è stato però evidenziato come non basti una qualsiasi urgenza, occorrendo viceversa un'urgenza c.d. qualificata, “tale, cioè, da non consentire, senza che ne risulti compromesso il soddisfacimento dell'interesse pubblico cui l'atto finale è rivolto, detta comunicazione”<sup>16</sup>. In proposito può ricordarsi che, per quanto attiene al procedimento di imposizione del vincolo culturale su un bene, in giurisprudenza è stata talora ritenuta legittima l'esclusione della comunicazione ove ricorrano particolari esigenze di celerità<sup>17</sup>.

In sede di contenzioso il non invio della comunicazione, laddove fosse ritenuto necessario, può essere fatto valere come motivo di impugnazione, così come anche l'invio tardivo, se realizzato in termini non più utili ai fini dell'esercizio della partecipazione al procedimento. La conseguente illegittimità del provvedimento finale sostenuta dal ricorrente sarà quella determinata da violazione di legge *ex art. 7* della legge n. 241/90, tenendosi peraltro presente, sul piano della legittimazione processuale, che questo vizio può essere fatto valere unicamente dai soggetti nel cui interesse la comunicazione è prevista. Deve però oggi aversi

---

<sup>15</sup> Così Cons. Stato, Sez. VI, 11 maggio 2000, n. 2688; Cons. Stato, Sez. V, 18 aprile 2000, n. 1949; Cons. Stato, Sez. IV, 24 ottobre 2000, n. 5710; Cons. Stato, Sez. VI, 3 gennaio 2000, n. 29. Tale impostazione è, del resto, alla base dell'orientamento maggioritario che, proprio in materia di beni culturali, riteneva applicabile la disciplina della partecipazione con riguardo al procedimento di imposizione dei vincoli storico artistici, anche prima dell'accoglimento normativo effettuato dal testo unico (art. 7): in questo senso Cons. Stato, Sez. VI, 19 novembre 1996, n. 1603; Cons. Stato, Sez. VI, 16 gennaio 1997, n. 57; Cons. Stato, Sez. VI, 16 aprile 1998, n. 515.

<sup>16</sup> CARANTA, *La comunicazione di avvio del procedimento*, in CARANTA-FERRARIS, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2000, p. 93. Si noti poi che la decisione di derogare all'obbligo di comunicazione da parte dell'Amministrazione deve essere supportata da idonea motivazione riguardo i presupposti di urgenza che hanno determinato la stessa, come precisato da Cons. Stato, Sez. IV, 25 settembre 2000, n. 5061, in *Cons Stato*, 2000, I, p. 2046, ove si legge che le ragioni di urgenza “devono essere obbiettive, concrete ed attuali, e ciò al fine di non frustare la *ratio* della norma”.

<sup>17</sup> T.A.R. Veneto, Sez. I, 16 febbraio 1995, n. 282; Cons. Stato, Sez. VI, 23 marzo 1998, n. 358.

riguardo dell'art. 21 *octies* - introdotto dalla legge n. 15/05 - che prevede invero la non annullabilità del provvedimento per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento "qualora l'Amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato"<sup>18</sup>. È stato perciò accolto il punto di vista pocanzi espresso, che ritiene superflua la comunicazione nei casi di inutilità della partecipazione del privato; stabilendo che potrebbe comunque essere configurabile in astratto l'obbligo di comunicazione, ma che se poi in concreto la sua non necessità viene dimostrata in giudizio il provvedimento viene conservato<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Considerando che pure la regola dell'invio della comunicazione di avvio del procedimento rientra ovviamente tra le norme procedurali, la differenza con l'altra disposizione dell'art. 21 *octies* relativa alla non annullabilità del provvedimento - secondo cui deve in generale essere fatto salvo il provvedimento, astrattamente illegittimo per violazione di norme sul procedimento, quando essa non ha influito sul contenuto del provvedimento stesso (vedi nota *sub* 3) - consiste nel fatto che solo in questa ipotesi può trattarsi anche di provvedimenti discrezionali, e non solo vincolati; salvo riuscire a provare da parte della P.A. che in ogni caso il contenuto del provvedimento concretamente adottato non poteva essere differente.

<sup>19</sup> Per T.A.R. Lazio, Sez. Latina, 27 maggio - 10 giugno 2005, n. 534, è tuttavia necessaria in giudizio una specifica domanda in tal senso da parte della P.A., al fine di permettere al giudice di valutare anche nel merito il provvedimento; valutazione altrimenti in generale esclusa.

CAPITOLO IV

---

*Il diritto di accesso.*

Un fondamentale strumento per realizzare la partecipazione al procedimento è rappresentato dal diritto di accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto dalla legge n. 241/90 (artt. 22 ss.) in termini generali, mentre in precedenza era ammesso da particolari previsioni di legge soltanto per alcuni settori dell'attività amministrativa. Esso, come vedremo, permette ai cittadini di prendere visione e di ottenere una copia dei documenti in possesso della P.A.

Per quanto riguarda l'oggetto del diritto di accesso, viene data qui un'ampia definizione di documento amministrativo, sì da ricomprendervi qualunque specie di rappresentazione - sia essa grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di altro tipo - del contenuto di atti detenuti dalla P.A., purché concernenti attività di pubblico interesse<sup>20</sup>.

L'accesso ai documenti è però escluso laddove sussistano segreti di Stato o altri segreti o divieti di divulgazione precisati dalla legge ai sensi dell'art. 24 della legge n. 241/90, in specie in relazione alla salvaguardia di precisi interessi pubblici - come la difesa nazionale, la sicurezza, la politica monetaria, l'ordine pubblico - oppure della riservatezza dei terzi. Per quest'ultima ipotesi, di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi per tutela del diritto di *privacy*, vale comunque il principio generale che unicamente per i dati giudiziari e per quelli sensibili<sup>21</sup> possa essere limitato l'accesso, consentendolo nei limiti in cui sia strettamente indispensabile<sup>22</sup>; mentre per quella parte dei dati sensibili che appare più delicata, i dati cioè idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale delle persone a cui si riferiscono (c.d. dati ultrasensibili), l'accesso possa essere ammesso solo se l'interesse del

---

<sup>20</sup> Questo inciso è stato aggiunto dalla legge n. 15/05, che ha anche specificato che può trattarsi pure di atti interni o di atti non relativi ad uno specifico procedimento. Con la novella legislativa si è però perduta la specificazione, contenuta nel vecchio testo della legge n. 241/90, che i documenti potevano essere anche non formati dalla P.A.; cosa della quale anche oggi non pare comunque doversi dubitare.

<sup>21</sup> Ai sensi dell'art. 4 comma 1 lettera d) del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (*Codice in materia di protezione dei dati personali*), sono considerati sensibili "i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

<sup>22</sup> Potrebbe, ad esempio, essere permessa solo la visione e non anche l'estrazione di copia, più invasiva nei confronti della *privacy*, laddove non risulti indispensabile per soddisfare l'interesse di chi ha richiesto l'accesso ai documenti.

richiedente nel caso specifico sia valutato come superiore o almeno pari all'interesse opposto alla riservatezza<sup>23</sup>.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi è riconosciuto non a qualunque cittadino, mosso magari da semplice curiosità, bensì, come già si è visto, a chi partecipa ad un procedimento, relativamente alla documentazione di tale procedimento, e inoltre, più in generale, a tutti i soggetti “che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso” (art. 22 comma 1 lettera b); ossia a chi giustifichi la richiesta di accesso in relazione a una precisa posizione giuridica qualificata e differenziata, senza distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo. L'ambito del diritto di accesso esorbita, tra l'altro, dalla partecipazione procedimentale, potendo essere esercitato l'accesso, ad esempio, prima dell'avvio di un procedimento ad istanza di parte e proprio a quest'ultimo fine (si pensi alla raccolta di documenti utili alla presentazione di un ricorso amministrativo).

Il soggetto passivo del diritto di accesso ai documenti, obbligato quindi a permetterne la conoscenza, non è soltanto la P.A. in senso proprio, ma pure il gestore di un qualsiasi servizio pubblico, che può essere anche un soggetto privato, poiché l'accesso si giustifica comunque quale strumento di pubblicità e trasparenza in relazione ad ogni attività di rilievo pubblicistico.

Di fronte ad una domanda di accesso, l'ente in possesso dei documenti oggetto della richiesta può accoglierla oppure respingerla per carenza di legittimazione - cioè per difetto di interesse all'accesso riscontrato nella richiesta, che deve essere motivata - ovvero perché sussistono i motivi impeditivi anzidetti, di segretazione oppure di tutela della riservatezza. Nel caso che vi sia uno di questi motivi di esclusione la P.A. può però decidere anche solo di limitare l'accesso ad alcuni documenti oppure di differirlo ad altra data, qualora soltanto la conoscenza immediata dei documenti potrebbe nuocere all'interesse pubblico che ha giustificato l'esclusione<sup>24</sup>. Come principio generale “deve comunque essere garantito ai

---

<sup>23</sup> La legge n. 241/90 rinvia espressamente all'art. 60 del d.lgs. n. 196/03, in base al quale, più in dettaglio, l'accesso a documenti contenenti dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale è consentito solo “se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti” del soggetto a cui si riferiscono i dati oppure “consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile”.

<sup>24</sup> Prima delle modifiche apportate dalla legge n. 15/05 il potere di differimento era concesso anche al di fuori delle ipotesi di esclusione dal diritto di accesso, ogni qualvolta l'accesso immediato potesse “impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa”.

richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici” (art. 24 comma 7 legge n. 241/90); viene quindi ritenuto prevalente il c.d. interesse di giustizia, quando il richiedente abbia bisogno dei documenti in possesso della P.A. per la propria difesa in qualche sede giudiziaria.

Trascorsi trenta giorni dalla domanda di accesso senza che venga data risposta, questa si intende in ogni caso respinta (c.d. silenzio-diniego) e il richiedente può esperire ricorso al giudice amministrativo, così come in qualunque altro caso di risposta in tutto o in parte negativa, per ottenere l'accesso che è stato rifiutato o anche solo differito. Tale procedimento giudiziario è differente da quello ordinario ed è caratterizzato dalla celerità, essendo ridotti tutti i termini (30 giorni per la presentazione del ricorso e 30 per la sua decisione al T.A.R.), perché non avrebbe ovviamente senso che l'ordinamento giuridico tutelasse la legittima richiesta di conoscere un documento facendo attendere per molto tempo il richiedente, al quale il documento serve di solito nell'immediato. Non serve per il ricorrente l'ausilio di un avvocato - così come anche l'Amministrazione resistente può stare in giudizio attraverso un proprio dirigente - ed è inoltre possibile ricorrere preventivamente al difensore civico o, nel caso che la parte avversa sia un ente statale, alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>25</sup>.

Si noti, peraltro, che, seppure la legge usi il termine “diritto” in relazione all'accesso ai documenti amministrativi, non vi è concordanza di opinioni sulla qualificazione esatta di tale posizione giuridica soggettiva, sia in dottrina che in giurisprudenza, quest'ultima anzi maggiormente indirizzata a configurarla in termini di interesse legittimo<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Il novellato art. 25 comma 4 legge 241/90 spiega le modalità di questa procedura di riesame dell'istanza di accesso ai documenti amministrativi, che qualora porti a ritenere illegittimo il diniego o il differimento della P.A. costringerà la stessa ad emanare entro 30 giorni un provvedimento motivato di conferma della mancata concessione dei documenti richiesti, intendendosi altrimenti consentito il diritto di accesso a tali documenti.

<sup>26</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 24 giugno 1999, n. 16; *contra* però Cons. Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938. Si noti tuttavia che, mentre prima la legge 241/90 diceva solo che il diritto di accesso “si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi” (art. 25 comma 1), ora queste possibilità sono intese quale essenza stessa dell'accesso, esplicitamente definito come “diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi” (art. 22 comma 1, *post* legge n. 15/05); facendo quindi propendere per la configurazione del diritto di accesso quale vero e proprio diritto soggettivo, almeno nell'apparente idea del legislatore.

CAPITOLO V

---

*L'istruttoria partecipata e l'obbligo di motivazione.*

L'art. 10 della legge n. 241/90 prevede espressamente che i soggetti che intervengono nel procedimento amministrativo hanno diritto, oltre che alla visione degli atti, anche alla presentazione di memorie scritte e documenti, “che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento”.

Per quanto riguarda le memorie, il legislatore ha inteso quindi fare riferimento a qualsiasi atto partecipativo del cittadino, senza necessità di distinguere tra osservazioni di carattere collaborativo e vere e proprie “opposizioni”, funzionali alla tutela degli interessi sostanziali dei soggetti intervenuti. Non è stato invece recepito il modello originariamente concepito dalla commissione Nigro nella redazione della legge 241, che prevedeva, così come accade oggi in taluni ordinamenti stranieri, la possibilità di una c.d. istruttoria pubblica, sostanzialmente orale, preferendosi un'istruttoria di tipo “cartaceo”, ritenuta più facilmente attuabile e maggiormente conciliabile con gli attuali strumenti operativi della P.A. italiana<sup>27</sup>.

Conseguenza del dato testuale della legge n. 241/90 è che oggi, diversamente da quanto accadeva nella legislazione previgente, l'inadempimento del citato obbligo di valutazione degli atti provenienti dal cittadino rende l'atto finale viziato sotto il profilo della violazione di legge e non più dell'eccesso di potere.

Connesso all'obbligo di valutazione delle memorie e dei documenti vi è poi l'obbligo per la P.A. di motivare, in sede di stesura del provvedimento, in relazione al contenuto di questi, eventualmente anche per rilevarne semplicemente la loro non pertinenza all'oggetto del procedimento ovvero per indicare le ragioni per cui si è ritenuto di respingere o di accogliere le conclusioni del soggetto che li ha presentati.

Si tenga presente, in proposito, che l'art. 3 della legge n. 241/90 ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico l'obbligo generale di motivare tutti i provvedimenti amministrativi, in attuazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa. Attraverso la motivazione,

---

<sup>27</sup> L'art. 4 del D.P.R. 22 aprile 1994 n. 369 ha però introdotto, in materia di concessione di autolinee statali, una forma di istruttoria pubblica (denominata “pubblica riunione istruttoria”), con cui l'amministrazione competente procede a raccogliere gli elementi necessari per l'accertamento dell'effettiva sussistenza del pubblico interesse circa le domande di concessione che abbiano già esaurito una fase istruttoria preliminare.

infatti, viene consentita una più approfondita ponderazione degli atti, agevolando l'interpretazione degli stessi; viene garantita una più efficace tutela giurisdizionale in termini di maggiori possibilità di prospettazione dei motivi di impugnazione del provvedimento<sup>28</sup>; si permette infine un sindacato diffuso, attraverso il controllo sociale da parte del destinatario, inteso quale membro della collettività.

Il succitato articolo, in particolare, dispone che, ad eccezione degli atti normativi e di quelli a contenuto generale, “ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato” e che “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”<sup>29</sup>.

Per presupposti di fatto si intendono gli elementi e i dati di fatto che siano stati oggetto di valutazione ai fini della adozione del provvedimento; per ragioni giuridiche, invece, le argomentazioni e i ragionamenti alla base del provvedimento, che costituiscono, perciò, il nucleo centrale della motivazione. Si evidenzia così che la motivazione non rappresenta solo un requisito formale del provvedimento, bensì il momento esplicativo e ricognitivo delle ragioni giuridiche e di opportunità che hanno determinato l'atto stesso, ponendosi quindi anche come momento di verifica rispetto allo svolgimento di un procedimento amministrativo “giusto”.

La motivazione può essere data anche *per relationem*, purché siano indicati e resi disponibili, nel momento stesso della comunicazione del provvedimento, gli atti richiamati (che potrebbero provenire anche dal cittadino intervenuto nel procedimento), nei quali risultino le ragioni su cui la decisione si fonda. Al provvedimento devono quindi essere allegati gli atti ai quali si fa riferimento ovvero deve essere indicato l'ufficio dove essi sono reperibili ai fini della consultazione ed eventuale estrazione di copia.

---

<sup>28</sup> Al medesimo scopo di facilitare la tutela giurisdizionale si collega l'obbligo di indicare nel provvedimento il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere, pur se un'eventuale mancanza di questa indicazione potrebbe essere superata in seguito dalla Amministrazione, attraverso la rimessione in termini degli interessati, per errore scusabile, al fine della possibile impugnazione del provvedimento. Così Cons. Stato, Sez. V, 28 maggio 2001, n. 2895.

<sup>29</sup> Abbastanza superflua appare la specificazione introdotta in fondo all'art. 6 dalla legge n. 15/05, che nel caso cioè il titolare dell'organo competente per l'adozione del provvedimento (ove diverso dal responsabile del procedimento) si discosti dai risultati dell'istruttoria deve indicarne le ragioni nella motivazione del provvedimento: se così non facesse la motivazione stessa risulterebbe incongrua rispetto al dispositivo e pertanto passibile di essere valutata quale espressione sintomatica di illegittimità per eccesso di potere da parte del giudice amministrativo.

CAPITOLO VI

---

*Gli accordi ex art. 11 legge n. 241/90.*

L'attuale normativa sul procedimento amministrativo consente, oltre alla possibilità di concludere accordi tra amministrazioni pubbliche per disciplinare lo svolgimento in comune di attività di interesse comune, anche eventuali accordi tra la P.A. e i privati "al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero, in sostituzione di questo" (art. 11 comma 1 legge n. 241/90). Questi accordi, che possono comunque essere conclusi solo in mancanza di pregiudizio di terzi e, in ogni caso, nel perseguimento del pubblico interesse, sono conseguenza, come specifica la legge, di "accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10": essi rappresentano quindi un possibile esito della partecipazione procedimentale.

Tali accordi, salvo che non venga diversamente previsto dalla legge, devono essere stipulati a pena di nullità a mezzo di atto scritto e ad essi si applica, in quanto compatibili, la normativa dettata dal codice civile in materia di obbligazioni e contratti di diritto privato. Ciò, è stato detto, "nel quadro di una più ampia democratizzazione dell'azione amministrativa e del tendenziale abbattimento dei tradizionali steccati tra diritto pubblico e moduli privatistici"<sup>30</sup>. Un'importante differenza rispetto ai contratti di diritto comune si evince, tuttavia, dalla lettura del medesimo articolo della legge n. 241/90, che prevede residuali poteri di autotutela in capo alla P.A., la quale recederà unilateralmente dall'accordo "per sopravvenuti motivi di pubblico interesse", salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato<sup>31</sup>.

Allo scopo di favorirne la conclusione di questi accordi, è stato previsto che il responsabile del procedimento possa predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> CARINGELLA, *op. cit.*, p. 135.

<sup>31</sup> Risulta dubbia, pertanto, la natura giuridica di tali accordi, che parte della dottrina ritiene qualificabili come contratti ad oggetto pubblico regolati dal diritto comune, mentre altri autori propendono invece per il carattere pubblicistico di tali moduli convenzionali ovvero per l'inquadramento degli stessi nell'ambito della categoria degli accordi di diritto pubblico. Per quanto riguarda invece la giurisprudenza, si veda, in quest'ultimo senso, Cons. Stato, Sez. V, 31 gennaio 2001, n. 354.

<sup>32</sup> Questa disposizione, di cui all'art. 11 comma 1 *bis* legge n. 241/90, è stata inserita dall'art. 3 *quinquies* c. 1 D.L. 12 maggio 1995 n. 163, convertito poi nella legge 11 luglio 1995 n. 273.

Gli accordi *de quibus* si dividono in due tipologie: gli accordi “procedimentali” o “integrativi del provvedimento”, in quanto determinativi del suo contenuto e dei suoi caratteri fondamentali, e gli accordi invece “sostitutivi”, attraverso i quali l’Amministrazione, rinunciando all’emanazione del provvedimento, decide di concordare con i privati la regolamentazione dei relativi rapporti<sup>33</sup>.

L’accordo procedimentale si configura come un’intesa endoprocedimentale destinata a riversarsi nel provvedimento finale ed è ammissibile per lo più laddove quest’ultimo presenti caratteri di discrezionalità; per quanto anche in ipotesi di un provvedimento vincolato potrebbe rivelarsi utile un accordo in ordine al *quando* della sua adozione, magari escludendo così un potenziale contenzioso.

L’accordo sostitutivo, invece, non riveste soltanto una valenza preparatoria rispetto all’atto unilaterale conclusivo dell’*iter* procedimentale, rimpiazzando integralmente le determinazioni del provvedimento ed eliminando perciò la necessità della sua emanazione; tenendosi tuttavia presente che, quando concluso, tale accordo è comunque soggetto ai medesimi controlli previsti per il provvedimenti in tal modo sostituito.

Eventuali controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi, dell’uno o dell’altro tipo, sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, al quale compete oggi pure la cognizione delle questioni patrimoniali, comprese quindi le ipotesi di indennizzo in caso di recesso dagli accordi da parte della P.A. o anche di risarcimento del danno per qualsivoglia motivo connesso a tali accordi.

---

<sup>33</sup> In precedenza soltanto i primi erano stipulabili in via generale, i secondi essendo attuabili nei soli casi specificamente previsti dalla legge; questa limitazione - piuttosto malvista in dottrina - è stata ora tolta, con un’innovazione sul punto sicuramente significativa, dalla legge n. 15/05, che ha però cautamente introdotto l’obbligo di compiere un preventivo atto di “determinazione” da parte dell’organo che sarebbe competente per l’adozione del provvedimento (art. 11 comma 4 bis legge n. 241/90).

## APPENDICE

---

### *Legge 7 agosto 1990 n. 241*

#### *(Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi)*

### **CAPO I – PRINCIPI**

#### **Art. 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 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.

[Comma così modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera a), legge n. 15 del 2005]

1-bis. La P.A., nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.

[Comma introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005]

1-ter. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1.

[Comma introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005]

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

#### **Articolo 2. - (Conclusione del procedimento)**

[Articolo così sostituito dall'articolo 3, comma 6 bis, legge n. 80 del 2005]

1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la P.A. ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

2. Con uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, sono stabiliti i termini entro i quali i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali devono concludersi, ove non siano direttamente previsti per legge. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza. I termini sono modulati tenendo conto della loro sostenibilità, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, e della natura degli interessi pubblici tutelati e decorrono dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.

3. Qualora non si provveda ai sensi del comma 2, il termine è di novanta giorni.

4. Nei casi in cui leggi o regolamenti prevedono per l'adozione di un provvedimento l'acquisizione di valutazioni tecniche di organi o enti appositi, i termini di cui ai commi 2 e 3 sono sospesi fino all'acquisizione delle valutazioni tecniche per un periodo massimo comunque non superiore a novanta giorni. I termini di cui ai commi 2 e 3 possono essere altresì sospesi, per una sola volta, per l'acquisizione di informazioni o 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'articolo 14 comma 2.

5. Salvi i casi di silenzio assenso, decorsi i termini di cui ai commi 2 o 3, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, può essere proposto anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di cui ai predetti commi 2 o 3. Il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.

### **Art. 3 (Motivazione del provvedimento)**

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.

### **Art. 3-bis. (Uso della telematica)**

[Articolo introdotto dall'articolo 3 della legge n. 15 del 2005]

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.

## **CAPO II – RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO**

### **Art. 4 (Unità organizzativa responsabile del procedimento)**

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.

### **Art. 5 (Responsabile del procedimento)**

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.

#### **Art. 6 (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 erranee 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 modificazioni 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.

[Lettera così modificata dall'articolo 4 della legge n. 15 del 2005]

### **CAPO III – PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO**

#### **Art. 7 (Comunicazione di avvio del procedimento)**

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 intervenire. 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.

#### **Art. 8 (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;  
[Lettera introdotta dall'articolo 5 della legge n. 15 del 2005]
- c-ter) nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza;  
[Lettera introdotta dall'articolo 5 della legge n. 15 del 2005]
- 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.

#### **Art. 9 (Intervento nel procedimento)**

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.

#### **Art. 10 (Diritti dei partecipanti al procedimento)**

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.

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

[Articolo introdotto dall'articolo 6 della legge n. 15 del 2005]

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.

#### **Art. 11 (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.

[Comma così modificato dall'articolo 7, comma 1, lettera a), legge n. 15 del 2005]

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.

[Comma introdotto dall'articolo 3-quinquies del decreto-legge n. 163 del 1995, convertito dalla legge n. 273 del 1995]

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.

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 P.A. 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.

[Comma introdotto dall'articolo 7, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005]

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.

#### **Art. 12 (Provvedimenti attributivi di vantaggi economici)**

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 ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

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.

#### **Art. 13 (Ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione)**

1. Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della P.A. 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.

### **CAPO IV – SEMPLIFICAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA**

#### **Art. 14 (Conferenza di servizi)**

[Articolo già sostituito dall'articolo 9 della legge n. 340 del 2000]

1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi.

2. La conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate.

[Comma così modificato dall'articolo 8, comma 1, lettera a), legge n. 15 del 2005]

3. La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesimi attività o risultati. In tal caso, la conferenza è indetta dall'amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente. Per i lavori pubblici si continua ad applicare l'articolo 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.

[Comma così modificato dall'articolo 8, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005]

4. Quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di

più amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale.

5. In caso di affidamento di concessione di lavori pubblici la conferenza di servizi è convocata dal concedente ovvero, con il consenso di quest'ultimo, dal concessionario, entro quindici giorni fatto salvo quanto previsto dalle leggi regionali in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA). Quando la conferenza è convocata ad istanza del concessionario spetta in ogni caso al concedente il diritto di voto.

[Comma così modificato dall'articolo 8, comma 1, lettera c), legge n. 15 del 2005]

5-bis. Previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni.

[Comma introdotto dall'articolo 8, comma 1, lettera d), legge n. 15 del 2005]

#### **Art. 14-bis (Conferenza di servizi preliminare)**

[Articolo già sostituito dall'articolo 10 della legge n. 340 del 2000]

1. La conferenza di servizi può essere convocata per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso. In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente.

[Comma così modificato dall'articolo 9, comma 1, lettera a), legge n. 15 del 2005]

2. Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul progetto preliminare al fine di indicare quali siano le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente. In tale sede, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, si pronunciano, per quanto riguarda l'interesse da ciascuna tutelato, sulle soluzioni progettuali prescelte. Qualora non emergano, sulla base della documentazione disponibile, elementi comunque preclusivi della realizzazione del progetto, le suddette amministrazioni indicano, entro quarantacinque giorni, le condizioni e gli elementi necessari per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, gli atti di consenso.

[Comma così modificato dall'articolo 9, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005]

3. Nel caso in cui sia richiesta VIA, la conferenza di servizi si esprime entro trenta giorni dalla conclusione della fase preliminare di definizione dei contenuti dello studio d'impatto ambientale, secondo quanto previsto in materia di VIA. Ove tale conclusione non intervenga entro novanta giorni dalla richiesta di cui al comma 1, la conferenza di servizi si esprime comunque entro i successivi trenta giorni. Nell'ambito di tale conferenza, l'autorità competente alla VIA si esprime sulle condizioni per la elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale. In tale fase, che costituisce parte integrante della procedura di VIA, la suddetta autorità esamina le principali alternative, compresa l'alternativa zero, e, sulla base della documentazione disponibile, verifica l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto e, qualora tali elementi non sussistano, indica nell'ambito della conferenza di servizi le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, i necessari atti di consenso.

3-bis. Il dissenso espresso in sede di conferenza preliminare da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, con riferimento alle opere interregionali, è sottoposto alla disciplina di cui all'articolo 14-quater, comma 3.

[Comma introdotto dall'articolo 9, comma 1, lettera c), legge n. 15 del 2005]

4. Nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3, la conferenza di servizi si esprime allo stato degli atti a sua disposizione e le indicazioni fornite in tale sede possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento, anche a seguito delle osservazioni dei privati sul progetto definitivo.

5. Nel caso di cui al comma 2, il responsabile unico del procedimento trasmette alle amministrazioni interessate il progetto definitivo, redatto sulla base delle condizioni indicate dalle stesse amministrazioni in sede di conferenza di servizi sul progetto preliminare, e convoca la conferenza tra il trentesimo e il sessantesimo giorno successivi alla trasmissione. In caso di affidamento mediante appalto concorso o concessione di lavori pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice convoca la conferenza di servizi sulla base del solo progetto preliminare, secondo quanto previsto dalla legge 11 febbraio 1994, n.109, e successive modificazioni.

#### **Art. 14-ter (Lavori della conferenza di servizi)**

[Articolo già sostituito dall'articolo 11 della legge n. 340 del 2000]

01. La prima riunione della conferenza di servizi è convocata entro quindici giorni ovvero, in caso di particolare complessità dell'istruttoria, entro trenta giorni dalla data di indizione.

[Comma introdotto dall'articolo 10, comma 1, lettera a), legge n. 15 del 2005]

1. La conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti.

2. La convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate, anche per via telematica o informatica, almeno cinque giorni prima della relativa data. Entro i successivi cinque giorni, le amministrazioni convocate possono richiedere, qualora impossibilitate a partecipare, l'effettuazione della riunione in una diversa data; in tale caso, l'amministrazione procedente concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima.

[Comma così modificato dall'articolo 10, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005]

3. Nella prima riunione della conferenza di servizi, o comunque in quella immediatamente successiva alla trasmissione dell'istanza o del progetto definitivo ai sensi dell'articolo 14-bis, le amministrazioni che vi partecipano determinano il termine per l'adozione della decisione conclusiva. I lavori della conferenza non possono superare i novanta giorni, salvo quanto previsto dal comma 4. Decorsi inutilmente tali termini, l'amministrazione procedente provvede ai sensi dei commi 6-bis e 9 del presente articolo.

[Comma così modificato dall'articolo 10, comma 1, lettera c), legge n. 15 del 2005]

4. Nei casi in cui sia richiesta la VIA, la conferenza di servizi si esprime dopo aver acquisito la valutazione medesima ed il termine di cui al comma 3 resta sospeso, per un massimo di novanta giorni, fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale. Se la VIA non interviene nel termine previsto per l'adozione del relativo provvedimento, l'amministrazione competente si esprime in sede di conferenza di servizi, la quale si conclude nei trenta giorni successivi al termine predetto. Tuttavia, a richiesta della maggioranza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi, il termine di trenta giorni di cui al precedente periodo è prorogato di altri trenta giorni nel caso che si appalesi la necessità di approfondimenti istruttori.

[Comma così modificato dall'articolo 10, comma 1, lettera d), legge n. 15 del 2005]

5. Nei procedimenti relativamente ai quali sia già intervenuta la decisione concernente la VIA le disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 14-quater, nonché quelle di cui agli articoli 16, comma 3, e 17, comma 2, si applicano alle sole amministrazioni preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e della pubblica incolumità.

[Comma così modificato dall'articolo 10, comma 1, lettera e), legge n. 15 del 2005]

6. Ogni amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa.

6-bis. All'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui al comma 3, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede.

[Comma introdotto dall'articolo 10, comma 1, lettera f), legge n. 15 del 2005]

7. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata.

[Comma così modificato dall'articolo 10, comma 1, lettera g), legge n. 15 del 2005]

8. In sede di conferenza di servizi possono essere richiesti, per una sola volta, ai proponenti dell'istanza o ai progettisti chiarimenti o ulteriore documentazione. Se questi ultimi non sono forniti in detta sede, entro i successivi trenta giorni, si procede all'esame del provvedimento.

9. Il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva di cui al comma 6-bis sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza.

[Comma così sostituito dall'articolo 10, comma 1, lettera h), legge n. 15 del 2005]

10. Il provvedimento finale concernente opere sottoposte a VIA è pubblicato, a cura del proponente, unitamente all'estratto della predetta VIA, nella Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino regionale in caso di VIA regionale e in un quotidiano a diffusione nazionale. Dalla data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati.

#### **Art. 14-quater (Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi)**

[Articolo già sostituito dall'articolo 12 della legge n. 340 del 2000]

1. Il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni, regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.

2. [Comma abrogato dall'articolo 11, comma 1, lettera a), legge n. 15 del 2005]

3. Se il motivato dissenso è espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la decisione è rimessa dall'amministrazione precedente, entro dieci giorni: a) al Consiglio dei ministri, in caso di dissenso tra amministrazioni statali; b) alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata "Conferenza Stato-regioni", in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali; c) alla Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente del Consiglio dei ministri, della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

[Comma così sostituito dall'articolo 11, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005]

3-bis. Se il motivato dissenso è espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, la determinazione sostitutiva è rimessa dall'amministrazione precedente, entro dieci giorni: a) alla Conferenza Stato-regioni, se il dissenso verte tra un'amministrazione statale e una regionale o tra amministrazioni regionali; b) alla Conferenza unificata, in caso di dissenso tra una regione o provincia autonoma e un ente locale. Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

[Comma introdotto dall'articolo 11, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005]

3-ter. Se entro i termini di cui ai commi 3 e 3-bis la Conferenza Stato-regioni o la Conferenza unificata non provvede, la decisione, su iniziativa del Ministro per gli affari regionali, è rimessa al Consiglio dei ministri, che

assume la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni, ovvero, quando verta in materia non attribuita alla competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, e dell'articolo 118 della Costituzione, alla competente Giunta regionale ovvero alle competenti Giunte delle province autonome di Trento e di Bolzano, che assumono la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni; qualora la Giunta regionale non provveda entro il termine predetto, la decisione è rimessa al Consiglio dei ministri, che delibera con la partecipazione dei Presidenti delle regioni interessate.

[Comma introdotto dall'articolo 11, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005]

3-quater. In caso di dissenso tra amministrazioni regionali, i commi 3 e 3-bis non si applicano nelle ipotesi in cui le regioni interessate abbiano ratificato, con propria legge, intese per la composizione del dissenso ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, anche attraverso l'individuazione di organi comuni competenti in via generale ad assumere la determinazione sostitutiva in caso di dissenso.

[Comma introdotto dall'articolo 11, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005]

3-quinquies. Restano ferme le attribuzioni e le prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dagli statuti speciali di autonomia e dalle relative norme di attuazione

[Comma introdotto dall'articolo 11, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005]

4. [Comma abrogato dall'articolo 11, comma 1, lettera c), legge n. 15 del 2005]

5. Nell'ipotesi in cui l'opera sia sottoposta a VIA e in caso di provvedimento negativo trova applicazione l'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, introdotta dall'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

#### **Art. 14-quinquies. (Conferenza di servizi in materia di finanza di progetto)**

[Articolo introdotto dall'articolo 12 della legge n. 15 del 2005]

1. Nelle ipotesi di conferenza di servizi finalizzata all'approvazione del progetto definitivo in relazione alla quale trovino applicazione le procedure di cui agli articoli 37-bis e seguenti della legge 11 febbraio 1994, n. 109, sono convocati alla conferenza, senza diritto di voto, anche i soggetti aggiudicatari di concessione individuati all'esito della procedura di cui all'articolo 37-quater della legge n. 109 del 1994, ovvero le società di progetto di cui all'articolo 37-quinquies della medesima legge.

#### **Art. 15 (Accordi fra pubbliche amministrazioni)**

1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2, 3 e 5.

#### **Art. 16 (Attività consultiva)**

1. Gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sono tenuti a rendere i pareri ad essi obbligatoriamente richiesti entro quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora siano richiesti di pareri facoltativi, sono tenuti a dare immediata comunicazione alle amministrazioni richiedenti del termine entro il quale il parere sarà reso.

2. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, e in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini.

4. Nel caso in cui l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie il predetto termine può essere interrotto per una sola volta e il parere deve essere reso definitivamente entro quindici giorni dalla ricezione degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate.

[I primi 4 commi sono stati così sostituiti dall'articolo 17, comma 24, legge n. 127 del 1997]

5. Qualora il parere sia favorevole, senza osservazioni, il dispositivo è comunicato telegraficamente o con mezzi telematici.

6. Gli organi consultivi dello Stato predispongono procedure di particolare urgenza per l'adozione dei pareri loro richiesti.

#### **Art. 17 (Valutazioni tecniche)**

1. Ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi od enti appositi e tali organi ed enti non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione procedente nei termini prefissati dalla disposizione stessa o, in mancanza, entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari.

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica in caso di valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

3. Nel caso in cui l'ente od organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie all'amministrazione procedente, si applica quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 16.

#### **Art. 18 (Autocertificazione)**

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni interessate adottano le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni e integrazioni. Delle misure adottate le amministrazioni danno comunicazione alla Commissione di cui all'articolo 27.

2. I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti.

[Comma così sostituito dall'articolo 3, comma 6 octies, legge n. 80 del 2005]

3. Parimenti sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra P.A. è tenuta a certificare.

#### **Art. 19 (Denuncia di inizio attività)**

[Articolo così sostituito dall'articolo 3, comma 1, legge n. 80 del 2005]

1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, con

la sola esclusione degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché degli atti imposti dalla normativa comunitaria, è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. L'amministrazione competente può richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità soltanto qualora non siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

2. L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente.

3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità e fatti legittimanti, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti sono sospesi, fino all'acquisizione dei pareri, fino a un massimo di trenta giorni, scaduti i quali l'amministrazione può adottare i propri provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione del parere. Della sospensione è data comunicazione all'interessato.

4. Restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti.

5. Ogni controversia relativa all'applicazione dei commi 1, 2 e 3 è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo".

#### **Art. 20 (Silenzio assenso)**

[Articolo così sostituito dall'articolo 3, comma 6 ter, legge n. 80 del 2005]

1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2.

2. L'amministrazione competente può indire, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza di cui al comma 1, una conferenza di servizi ai sensi del capo IV, anche tenendo conto delle situazioni giuridiche soggettive dei controinteressati.

3. Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, l'amministrazione competente può assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies.

4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.

5. Si applicano gli articoli 2, comma 4, e 10-bis.

#### **Art. 21 (Disposizioni sanzionatorie)**

1. Con la denuncia o con la domanda di cui agli articoli 19 e 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

2. Le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente.

2-bis. Restano ferme le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche amministrazioni previste da leggi vigenti, anche se è stato dato inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20.

[Comma aggiunto dall'articolo 3, comma 6 nonies, legge n. 80 del 2005]

#### **CAPO IV-bis - EFFICACIA ED INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO. REVOCA E RECESSO**

[Capo introdotto dall'articolo 14 della legge n. 15 del 2005]

#### **Art. 21-bis. (Efficacia del provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati)**

1. Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima. Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati non avente carattere sanzionatorio può contenere una motivata clausola di immediata efficacia. I provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati aventi carattere cautelare ed urgente sono immediatamente efficaci.

#### **Art. 21-ter. (Esecutorietà)**

1. Nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge, le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti. Il provvedimento costitutivo di obblighi indica il termine e le modalità dell'esecuzione da parte del soggetto obbligato. Qualora l'interessato non ottemperi, le pubbliche amministrazioni, previa diffida, possono provvedere all'esecuzione coattiva nelle ipotesi e secondo le modalità previste dalla legge.

2. Ai fini dell'esecuzione delle obbligazioni aventi ad oggetto somme di denaro si applicano le disposizioni per l'esecuzione coattiva dei crediti dello Stato.

#### **Art. 21-quater. (Efficacia ed esecutività del provvedimento)**

1. I provvedimenti amministrativi efficaci sono eseguiti immediatamente, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento medesimo.

2. L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze.

#### **Art. 21-quinquies. (Revoca del provvedimento)**

1. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. Le controversie in materia di determinazione e corresponsione dell'indennizzo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

#### **Art. 21-sexies. (Recesso dai contratti)**

1. Il recesso unilaterale dai contratti della P.A. è ammesso nei casi previsti dalla legge o dal contratto.

#### **Art. 21-septies. (Nullità del provvedimento)**

1. È nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge.

2. Le questioni inerenti alla nullità dei provvedimenti amministrativi in violazione o elusione del giudicato sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

#### **Art. 21-octies. (Annullabilità del provvedimento)**

1. È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.

2. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

#### **Art. 21-nonies. (Annullamento d'ufficio)**

1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge.

2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.

[Si veda anche l'articolo 1, comma 136, della legge n. 311 del 2004]

## CAPO V – ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

### Art. 22 (Definizioni e principi in materia di accesso)

[Articolo così sostituito dall'articolo 14 della legge n. 15 del 2005]

1. Ai fini del presente capo si intende:

- a) per "diritto di accesso", il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi;
- b) per "interessati", tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;
- c) per "controinteressati", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;
- d) per "documento amministrativo", ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una P.A. e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;
- e) per "P.A.", tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

2. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.

3. Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.

4. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una P.A. che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.

5. L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'articolo 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.

6. Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la P.A. ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere

### Art. 23 (Ambito di applicazione del diritto di accesso)

[Articolo così sostituito dall'articolo 4, comma 2, della legge n. 265 del 1999]

1. Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 si esercita nei confronti delle amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi. Il diritto di accesso nei confronti delle Autorità di garanzia e di vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, secondo quanto previsto dall'articolo 24.

### Art. 24 (Esclusione dal diritto di accesso)

[Articolo così sostituito dall'articolo 16 della legge n. 15 del 2005]

1. Il diritto di accesso è escluso:

a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;

b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;

c) nei confronti dell'attività della P.A. diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;

d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi.

2. Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1.

3. Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

4. L'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

5. I documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.

6. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:

a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;

b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;

c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;

d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;

e) quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.

7. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

## **Art. 25 (Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi)**

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una P.A., interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione.

[Comma così sostituito dall'articolo 17, comma 1, lettera a), legge n. 15 del 2005]

5. Contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal comma 4 è dato ricorso, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. In pendenza di un ricorso presentato ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, il ricorso può essere proposto con istanza presentata al presidente e depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il ricorso, previa notifica all'amministrazione o ai controinteressati, e viene deciso con ordinanza istruttoria adottata in camera di consiglio. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo

[Comma così modificato dall'articolo 17, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005. L'ultimo periodo del comma è stato aggiunto dall'articolo 3, comma 6 decies, legge n. 80 del 2005]

5-bis. Nei giudizi in materia di accesso, le parti possono stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore. L'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente, purché in possesso della qualifica di dirigente, autorizzato dal rappresentante legale dell'ente.

[Comma introdotto dall'articolo 17, comma 1, lettera c), legge n. 15 del 2005]

6. Il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti.  
[Comma così sostituito dall'articolo 17, comma 1, lettera d), legge n. 15 del 2005]

#### **Art. 26 (Obbligo di pubblicazione)**

1. Fermo restando quanto previsto per le pubblicazioni nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dalla legge 11 dicembre 1984, n. 839, e dalle relative norme di attuazione, sono pubblicati, secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti, le direttive, i programmi, le istruzioni, le circolari e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una P.A. ovvero nel quale si determina l'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse.

2. Sono altresì pubblicate, nelle forme predette, le relazioni annuali della Commissione di cui all'articolo 27 e, in generale, è data la massima pubblicità a tutte le disposizioni attuative della presente legge e a tutte le iniziative dirette a precisare ed a rendere effettivo il diritto di accesso.

3. Con la pubblicazione di cui al comma 1, ove essa sia integrale, la libertà di accesso ai documenti indicati nel predetto comma 1 s'intende realizzata.

#### **Art. 27. (Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi)**

[Articolo così sostituito dall'articolo 18 della legge n. 15 del 2005]

1. È istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

2. La Commissione è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri. Essa è presieduta dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è composta da dodici membri, dei quali due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere, quattro scelti fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, due fra i professori di ruolo in materie giuridiche e uno fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici. È membro di diritto della Commissione il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione. La Commissione può avvalersi di un numero di esperti non superiore a cinque unità, nominati ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

3. La Commissione è rinnovata ogni tre anni. Per i membri parlamentari si procede a nuova nomina in caso di scadenza o scioglimento anticipato delle Camere nel corso del triennio.

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, a decorrere dall'anno 2004, sono determinati i compensi dei componenti e degli esperti di cui al comma 2, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

5. La Commissione adotta le determinazioni previste dall'articolo 25, comma 4; vigila affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della P.A. con il rispetto dei limiti fissati dalla presente legge; redige una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della P.A., che comunica alle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri; propone al Governo modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso di cui all'articolo 22.

6. Tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato.

7. In caso di prolungato inadempimento all'obbligo di cui al comma 1 dell'articolo 18, le misure ivi previste sono adottate dalla Commissione di cui al presente articolo.

**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)**

1. L'art. 15 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, è sostituito dal seguente:

*"Art. 15 ( Segreto d'ufficio ). - 1. L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso. Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati dall'ordinamento".*

**CAPO VI – DISPOSIZIONI FINALI**

**Art. 29. (Ambito di applicazione della legge)**

[Articolo così sostituito dall'articolo 19 della legge n. 15 del 2005]

1. Le disposizioni della presente legge si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali e, per quanto stabilito in tema di giustizia amministrativa, a tutte le amministrazioni pubbliche.

2. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge.

**Art. 30 (Atti di notorietà)**

1. In tutti i casi in cui le leggi e i regolamenti prevedono atti di notorietà o attestazioni asseverate da testimoni altrimenti denominate, il numero dei testimoni è ridotto a due.

2. E' fatto divieto alle pubbliche amministrazioni e alle imprese esercenti servizi di pubblica necessità e di pubblica utilità di esigere atti di notorietà in luogo della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà prevista dall'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, quando si tratti di provare qualità personali, stati o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato.

**Art. 31.** [Articolo abrogato dall'articolo 20 della legge n. 15 del 2005]

INDICE

---

INTRODUZIONE: <i>Un procedimento amministrativo “giusto”</i> .....	Pag. 2
CAPITOLO I: <i>Il responsabile del procedimento</i> .....	Pag. 4
CAPITOLO II: <i>La partecipazione al procedimento</i> .....	Pag. 6
CAPITOLO III: <i>La comunicazione di avvio del procedimento</i> .....	Pag. 8
CAPITOLO IV: <i>Il diritto di accesso</i> .....	Pag. 12
CAPITOLO V: <i>L’istruttoria partecipata e l’obbligo di motivazione</i> .....	Pag. 15
CAPITOLO VI: <i>Gli accordi ex art. 11 legge n. 241/90</i> .....	Pag. 17
APPENDICE: <i>Legge 7 agosto 1990 n. 241</i> .....	Pag. 19