

COLLANA: IL DIRITTO

VOLUME
19

DIRITTO
AMMINISTRATIVO

[La legge 241/1990]
G. MURATORI – E. PALERMO

2013

ECONOMIA & DIRITTO

INDICE

CAPITOLO 1: IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

- 1.1 I principi generali
- 1.2 Il responsabile del procedimento
- 1.3 Le comunicazioni e gli accordi

CAPITOLO 2: LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

- 2.1 La Conferenza di Servizi
- 2.2 Attività consultiva e valutazioni tecniche
- 2.3 Dichiarazione di inizio attività Scia
 - 2.3.1 Domanda, termini, integrazioni e pubblicità
- 2.4 Efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo.
Revoca e recesso.

CAPITOLO 3: L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

- 3.1 Principi in materia di accesso
- 3.2 Le modalità di esercizio del diritto di accesso e i ricorsi
 - 3.2.1 Il DPR 12 aprile 2006, n. 184 recante il regolamento di disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi
- 3.3 Ambito di applicazione della legge 241/1990

CAPITOLO I:
IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

1.1 I principi generali

L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.

I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui sopra, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla legge 241/1990.

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

Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.

Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui sopra non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli

enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni.

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

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

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

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

Fatto salvo quanto previsto dall'art. 17 della legge 241/90 in relazioni alle valutazioni tecniche, i termini di cui sopra possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'art. 14, comma 2 legge 241/1990¹.

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

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

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

¹ 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 assenti, 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.

Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore eventualmente previsto, il privato può rivolgersi al responsabile perché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

Il responsabile individuato, entro il 30 gennaio di ogni anno, comunica all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti.

Le Amministrazioni provvedono all'attuazione di quanto sopra, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

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

Le pubbliche amministrazioni e i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

Fatto salvo quanto sopra previsto e ad esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunciarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento.

Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi in cui la motivazione non è richiesta perché trattasi di atti normativi e/o a contenuto generale. 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.

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.

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

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

1.2 Il responsabile del procedimento

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.

Le disposizioni adottate come sopra, sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti.

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.

Fino a quando non sia effettuata l'assegnazione è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa.

L'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse.

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'emaneazione di provvedimento;
- b) accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria.

In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;

- c) propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi;
- d) cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;
- e) adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione.

L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove

diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale.

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

1.3 segue: Le comunicazioni e gli accordi

Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato 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.

Resta sempre salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni provvedimenti cautelari.

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

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 deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione;
- c-ter) nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza;
- d) l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti.

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 sopra mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima.

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

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.

I soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire e quelli intervenuti (perché portatori di interessi pubblici o privati, oppure portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati), cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento hanno diritto:

- a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24 legge 241/90 (segreto di Stato ecc);
- b) di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

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. Queste disposizioni relative alla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza non si applicano alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali. Non possono essere adottati tra i motivi che ostano all'accoglimento della domanda inadempienze o ritardi attribuibili all'amministrazione.

In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a seguito della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, 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.

Al fine di favorire la conclusione degli accordi (stipulati a pena di nullità per atto scritto salvo che la legge disponga altrimenti ed ai quali si applicano in quanto compatibili gli articoli del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, e che sono sempre motivati) il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati.

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

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.

A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi come sopra descritti, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento.

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

L'effettiva osservanza di tali criteri e modalità deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi.

Tutte le disposizioni testè citate non si applicano:

- 1) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione.
- 2) ai procedimenti tributari per i quali restano parimenti ferme le particolari norme che li regolano;
- 3) ai procedimenti previsti dal decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82², e

² Nuove misure in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia

successive modificazioni, e dal decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119³, e successive modificazioni.

1.4 segue: il rapporto tra il responsabile del procedimento e il dirigente dell'unità organizzativa.

Il capo II (articoli 4 – 6) della legge n. 241 del 1990 regola la figura del responsabile del procedimento, a cui affida la gestione del procedimento amministrativo.

I compiti del Responsabile del procedimento indicati dall'articolo 6 della citata legge n. 241 come compiti di:

- a) iniziativa ed impulso;
- b) avvisi e comunicazioni;
- c) verifica, formazione e acquisizione di fatti, atti ed interessi;
- d) eventuale adozione del provvedimento finale.

Vanno oggi valutati, nell'ottica in cui il responsabile del procedimento deve ricercare la migliore soluzione per il raggiungimento dello scopo pubblico, per non aggravare immotivatamente la fase decisionale, per perseguire in termini economici l'interesse pubblico in un dialogo (competitivo) che privilegia la massima apertura alla disponibilità con il richiedente, dovendo spontaneamente coinvolgere il privato (l'istante) affinché questi presenti un'istanza corretta e valida, senza ricercare l'errore o la carenza documentale per rinviare le proprie determinazioni, ma all'opposto agevolando alla regolarizzazione *rectius*

³ Disciplina del cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia.

semplificazione – integrazione (documentale, non alterando la c.d. par condicio nei casi concorsuali)⁴.

Ecco quindi che tali compiti sono attivi di impulso (per es. convoca la conferenza dei servizi), di vigilanza, di coordinamento, di risoluzione, ed in particolare d’iniziativa d’ufficio con un potere - dovere di acquisire tutti gli elementi utili per giungere a dare una risposta (valida) al richiedente secondo i canoni civilistico della tutela della buona fede e dell’affidamento del cittadino, invitando l’interessato a partecipare al procedimento con memorie, documenti, o regolarizzando l’istanza irregolare in tempi certi, in ossequio ai principi generali di leale cooperazione⁵, efficacia, efficienza ed economicità (oltre che eticità) dell’azione amministrativa, meglio individuati tra i dettami dell’articoli 1, primo comma, della legge 241: ad ogni istanza (purchè grave; non emulativa o irrazionale) corrisponde un precetto di risposta⁶.

⁴ In questo senso, la verifica della regolarità della documentazione rispetto ad una procedura concorsuale o rispetto ad una semplice richiesta non va condotta con lo spirito della caccia all’errore, ma tenendo conto dell’evoluzione dell’ordinamento in favore della semplificazione e del divieto di aggravamento degli oneri burocratici, dovendo prevalere la partecipazione attiva della p.a. rispetto all’inerzia e/o al silenzio, così Cons. Stato, sez. V, 21 settembre 2005, n.4941. Inoltre, questa necessità di ausilio della parte non può eccedere e non può essere confusa con il regolare funzionamento delle procedure negoziali, quando il Responsabile del procedimento invece di garantire la regolarità concorsuale ne altera la par condicio, con conseguente danno ai soggetti partecipanti alla gara, sussistendo “la colpa grave del funzionario responsabile del servizio tecnico lavori pubblici di un Comune, il quale ha consentito ad una ditta partecipante alla gara di affidamento di integrare, e, comunque, di variare l’offerta, concedendo arbitrariamente alla medesima ditta di modificare” le condizioni stabilite nella lex specialis con inescusabile negligenza per la violazione del divieto di rinegoziare dell’offerta, precetto “contenuto in numerose circolari ministeriali ed è, in ogni modo, elementare riflesso del divieto di trasformare un procedimento di evidenza pubblica in un negoziato, pena le possibili implicite distorsioni della imparzialità e della trasparenza dell’azione amministrativa”, Corte Conti, sez. giur. Regione Veneto, 22 settembre 2005, n.1273, cfr .Corte Conti, sez. Regione Abruzzo, 24 ottobre 2005, n.730; Cons. Stato, sez. V, 22 giugno 2004, n.4360.

⁵ Diviene doveroso precisare che il principio di leale cooperazione tra amministrazione e cittadini è ricondotto al rango di norma particolare dalla legge n. 241 del 1990, la quale, all’art. 6, prevede che il responsabile del procedimento valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti rilevanti per l’emanazione del provvedimento, Cons. Stato, sez. VI, 23 febbraio 2004, n.695

⁶ In altri versi, in presenza di una richiesta (regolare o non) si profila un legittimo affidamento nell’istante circa l’adempimento della stessa per opera della p.a. (attraverso il Responsabile del procedimento), con la conseguenza di indurre il richiedente nel confidare nella positiva realizzazione del bene alla vita, senza alcuna intrusione negativa che non sia proceduta da un apposito contraddittorio (*ergo* giusto procedimento), giacché nei rapporti tra privati e p.a., va

In questo senso logico, il Legislatore della legge n.15 del 2005 ha stabilito che qualora il Responsabile del procedimento non sia anche colui che è titolare della competenza finale all'adozione dell'atto, l'organo legittimato dovrà attenersi alle risultanze istruttorie condotte dal primo, e nell'eventualità che intenda discostarsene dovrà indicare le motivazioni nel provvedimento finale, motivazioni che dovranno dare la c.d. prova di resistenza, segnando in termini di fatto e di diritto le ragioni di questa nuova e diversa valutazione determinativa (ex lettere e), comma 1, dell'articolo 6 della legge 241), con conseguente traslazione di responsabilità dal Responsabile del procedimento al soggetto titolare della competenza finale (adozione dell'atto). Attraverso questo processo partecipato la p.a. può concludere il procedimento amministrativo ed emanare il provvedimento finale, e il Responsabile del procedimento dovrà prima di esprimersi negativamente aver garantito la partecipazione, e valutato le osservazioni dell'interessato (ex art.10 bis) non potendo agire quando non abbia interpellato il richiedente, e richiesto precisazioni documentali atte a integrare l'istanza irregolare o ritenuta insufficiente (o semplicemente non compatibile), giacché in caso di incertezze e/o dubbi sulla portata della documentazione prodotta (o sui presupposti) l'onere del giusto procedimento richiede (e questo è un dovere del Responsabile del procedimento) il contraddittorio sostanziale e la partecipazione - "il primo

sempre assicurato il rispetto del principio della tutela dell'affidamento (incolpevole) del privato, ed è proprio su tale principio che si deve correlare e integrare il rapporto con la pubblica amministrazione e, più in generale, nella dialettica tra quest'ultima e gli amministratori, espressione consolidata del principio costituzionale di buon andamento "*che, pena la sua intrinseca negazione, non può che essere riferito all'apparato amministrativo della Repubblica unitariamente considerato, con l'effetto che, seguendo un'esegesi costituzionalmente orientata, non può pervenirsi a far ricadere in danno dell'amministrato le conseguenze di un errore dell'amministrazione, a prescindere dalla formula organizzativa della pluralità delle persone giuridiche pubbliche che notoriamente è adottata dal sistema vigente*", C.G.A., sez. giur., 5 settembre 2005, n.590; cfr. T.A.R. Sardegna, sez.II, 3 ottobre 2005, n.1984; T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 7 luglio 2003, n.5991; Cass. civ., sez. V, 10 dicembre 2002, n.17576; T.A.R. Campania Napoli, sez. II, 21 febbraio 2001, n.810.

ostacolo alla par condicio dei cittadini verso l'amministrazione" – che consiste nell'armonizzare attività complesse, eliminando contrasti e modi diversi di intendere l'azione pubblica⁷.

La materia del responsabile del procedimento è stata interessata dal d.lgs. n. 29 del 1993, successivamente novellato dal d. lgs. n. 80 del 1998, poi recepito dal d.lgs. n. 165 del 2001 e infine dalla legge 15/05.

Per quanto riguarda la individuazione del responsabile del procedimento, l'articolo 5, comma 1, della legge n. 241/90, prevede che 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.

Pertanto, il dirigente assume la veste di responsabile di tutti i procedimenti che rientrano nella competenza funzionale dell'unità organizzativa, dal loro impulso, alla loro conclusione, alle relative comunicazioni. Lo stesso ha però facoltà di nominare un funzionario per provvedere alle relative incombenze, conferendogli la qualifica di responsabile del procedimento, fermo restando che l'adozione del provvedimento finale è riservata alla sua competenza esclusiva.

Quindi, in caso di designazione, da parte del dirigente preposto all'unità organizzativa, del responsabile del procedimento, su quest'ultimo viene ad incentrarsi ogni incombenza connessa all'impulso, agli avvisi, all'istruttoria e alla comunicazione del provvedimento finale. Al proponente è però riservata l'emanazione del provvedimento finale, in quanto è dalla legge chiamato a rispondere della gestione complessiva della struttura organizzativa.

⁷ PUBUSA, *Considerazioni sulla imparzialità amministrativa nella legge 7 agosto 1990, n.241*, in Scritti in onore di VIRGA, Milano,1994, II, pag.1454

Il responsabile del procedimento designato non è tuttavia un mero esecutore materiale delle direttive impartite dal dirigente, in quanto egli è investito di ampia autonomia operativa tecnico-discrezionale⁸. Chiaro che essendo il rapporto intercorrente tra il dirigente e il dipendente di tipo gerarchico, questo determina in capo al superiore poteri di ingerenza nell'operato del dipendente subordinato. Il dirigente, infatti, può dettare ordini, direttive e può intervenire in modo diretto nel corso del procedimento.

Il rapporto che avvince il responsabile del procedimento al dirigente, invece, presenta aspetti del tutto innovativi rispetto alle tradizionali relazioni interorganiche. La figura del funzionario responsabile ha determinato una forte attenuazione del principio di gerarchia⁹.

Al dirigente, infatti, spetta il compito di operare la scelta del responsabile. Tuttavia, compiuta questa, la gestione delle attività procedurali divengono di competenza del responsabile, che ne risponde direttamente.

Bisogna, infatti, tenere conto che sull'incarico della gestione del procedimento incombono alcune responsabilità. Questo risponde dei danni causati da tutti i ritardi nello svolgimento del procedimento amministrativo nonché dall'inadempimento degli obblighi previsti dalla legge, di talché è responsabile non solo sul piano civile o amministrativo, bensì anche su quello penale.

La sovraordinazione gerarchica che di norma connota il rapporto di ufficio fra tali soggetti, viene svuotata di molte sue prerogative (sostituzione, repressione, ordine) trasformandosi, con la designazione del responsabile, in un nuovo rapporto di rilevanza esterna, in cui è il designato che assume poteri di indirizzo e

⁸ R. Galli – D. Galli, Corso di Diritto Amministrativo, Cedam 2001, pag. 618

⁹ C. Mignone, Note sul responsabile del procedimento amministrativo, in Quad. reg., 1991, pag. 39

propulsivi, di guida e di coordinamento in ordine a tutti gli atti della sequenza procedimentale nei confronti dello stesso preponente, il quale conserva solo poteri di direttiva e di vigilanza sulla corretta evoluzione dell'attività procedimentale¹⁰.

Rapporto che per la sua singolarità si potrebbe definire “procedimentale.” La formula organizzativa che più gli è simile sembra essere quella del coordinamento.

Risalta profonda la differenza della formula organizzativa del coordinamento rispetto alla formula della gerarchia: nell'ambito di un rapporto gerarchico l'ordine viene imposto, non (come nel coordinamento) cercato insieme con altri, la cui collaborazione è essenziale per il raggiungimento del risultato.

Sia il coordinare che l'ordinare sono, quindi, attività finalizzate al raggiungimento di un ordine: ma coordinando si raggiunge un ordine condiviso. Accettando di essere coordinati i diversi soggetti coinvolti accettano consapevolmente di rinunciare a una parte della propria autonomia, perché il fine che si intende raggiungere e che tutti condividono viene ritenuto più importante del mantenimento dell'integrità totale di tale autonomia; il fine condiviso è cioè considerato da tutti i soggetti coinvolti nell'attività di coordinamento più importante dei fini che ognuno potrebbe perseguire singolarmente se non accettasse di limitare la propria autonomia.

Sia il coordinare sia l'ordinare sono dunque attività strumentali, finalizzate al raggiungimento di un diverso assetto della realtà; tuttavia, mentre nel caso dell'ordinare c'è praticamente un solo modo per ottenere il comportamento conforme alla volontà del soggetto sovraordinato, cioè l'emanazione dell'ordine, nel caso del coordinare la gamma possibile di attività che il soggetto

¹⁰ R. Galli – D. Galli, Op. Cit, pag. 624

coordinatore può porre in essere è assai ampia, sia sul versante dell'attività sia su quello dell'organizzazione.

La funzione di coordinamento può realizzarsi in vari modi. Spetta al soggetto coordinatore, autonomamente o sulla base delle indicazioni provenienti dall'ordinamento, scegliere gli strumenti più efficaci nelle circostanze date.

Non ci sono un'attività né un'organizzazione che di per sé possano definirsi di coordinamento, anche se evidentemente vi sono attività (per es. il procedimento) ed organizzazioni (per es. le conferenze di servizi) che meglio di altre consentono di raggiungere l'effetto del coordinamento fra soggetti diversi, in vista del raggiungimento di un determinato scopo comune; ma anche altre attività ed organizzazioni possono, a seconda delle circostanze, consentire di raggiungere il medesimo risultato.

I valori in gioco nel sistema di relazioni fra il responsabile del procedimento e il dirigente sono da un lato l'unità della struttura organizzativa, dall'altro l'autonomia di chi è designato all'attività procedimentale

Tutelare l'autonomia del responsabile del procedimento è essenziale in quanto consente quella chiara ed inequivocabile imputazione di responsabilità (in positivo ed in negativo) in cui consiste il vero "valore aggiunto" della riforma dell'attività amministrativa secondo il modello "privatistico", finalizzato alla trasparenza, efficienza, responsabilità ed efficacia dell'azione. Essere autonomi vuol dire essenzialmente poter scegliere, sia pure nell'ambito di un quadro di riferimento rappresentato dalle regole dettate dall'ordinamento, dagli obiettivi contenuti negli atti di indirizzo e da altri simili vincoli; ma se si può scegliere, se cioè i comportamenti adottati non sono il frutto di una costrizione bensì di una autodeterminazione, ne consegue inevitabilmente anche la responsabilità per le scelte compiute. Grazie alla autonomia

gestionale riconosciuta al responsabile del procedimento, è possibile appunto (a differenza di quanto accade nel modello gerarchico tradizionale) individuare con precisione le responsabilità dell'attività amministrativa, in quanto distinta dal punto di vista funzionale dall'attività del responsabile del provvedimento finale.

Ma l'autonomia (e la responsabilità) gestionale del responsabile del procedimento hanno senso solo in quanto si collocano all'interno di un sistema (unità organizzativa) che avendo un proprio indirizzo opera per un fine comune. E' all'interno di tale fine comune – attribuito all'ufficio dalla norma - che acquistano infatti significato anche i fini singolarmente perseguiti dall'attività procedimentale.

Il bilanciamento fra il valore dell'unità delle competenze attribuite all'ufficio e quello dell'autonomia del responsabile del procedimento si realizza grazie alla relativizzazione di entrambi i poli della dicotomia. Il dirigente non spinge la ricerca dell'unità del sistema fino al punto di intromettersi nella sfera gestionale del responsabile del procedimento, rispettandone la piena autonomia in quanto fattore essenziale per un miglior perseguimento dell'attività procedimentale; a sua volta il responsabile del procedimento non spinge la tutela della propria autonomia fino al punto da sottrarsi al dovere di collaborare con il responsabile dell'unità organizzativa, contribuendo attivamente al realizzarsi della funzione di coordinamento svolta dal dirigente.

In conclusione, l'autonomia del responsabile del procedimento ha gradi diversi di incisività: massima nel nucleo più interno, quello riguardante la sfera strettamente gestionale del procedimento, minima nello strato più esterno, quello dove la sfera di autonomia del designato responsabile entra in contatto con la sfera della responsabilità del provvedimento finale attribuita al dirigente responsabile dell'unità organizzativa. Specularmente, la

responsabilità del responsabile del procedimento è massima dove è massima la sua autonomia, cioè nell'ambito della sfera gestionale dell'attività procedimentale, minima dove l'autonomia è limitata dallo svolgersi della funzione di direzione e di controllo del dirigente.

Quanto sopra descritto è la logica conseguenza del passaggio da un'organizzazione verticale fondata su rapporti gerarchici, ad un'organizzazione orizzontale fondata su rapporti tendenzialmente paritari fra soggetti con propria responsabilità. Infatti, l'unicità di indirizzo amministrativo si ottiene trasformando i centri di comando in centri di coordinamento di soggetti responsabilmente autonomi.

Sulla base di tali considerazioni, si può concludere riconoscendo un'ampia sfera di autonomia in capo al responsabile procedimentale, il quale nello svolgimento dell'azione amministrativa non può che rispondere egli stesso dei propri comportamenti.

Quindi, se è indubbio che il dirigente dell'unità organizzativa può revocare la nomina con la quale ha attribuito la responsabilità procedimentale ed avocare a sé il procedimento, è altrettanto vero che egli non può invadere quella sfera di autonomia che deve caratterizzare l'azione del soggetto responsabile del procedimento.

In definitiva, in sintonia con una generale tendenza all'affievolimento dei rapporti gerarchici nel diritto amministrativo, la diretta ascrizione della responsabilità in capo al funzionario designato non può non comportarne una relativa indipendenza rispetto ai superiori in sede di gestione dell'iter procedurale¹¹

Comunque, non va dimenticato che il ruolo del responsabile, benché espressivo di poteri autonomi anche nei confronti del

¹¹ F. Caringella, Corso di Diritto Amministrativo, Giuffrè 2001, pag. 1276

dirigente che lo abbia designato, non valgono a sottrarre a quest'ultimo i poteri di direttiva e di controllo che gli competono in quanto preposto all'unità organizzativa.

Inoltre, il dirigente, qualora riscontri incoerenze, errori o incompletezze nell'attività del funzionario designato al procedimento, può richiedere interventi correttivi o integrativi e, infine, può anche sovrapporre una valutazione critica e di opportunità amministrativa a quella storico-valutativa definita in sede istruttoria.

L'architettura sopra descritta si inserisce appieno nel disegno legislativo di semplificazione dell'attività amministrativa, il quale prevede un riordino in chiave produttivistico-efficientista dell'organizzazione e dell'azione amministrata dai pubblici poteri. Tale programma è stato introdotto dalla legge di riforma del '93 n. 29, successivamente novellata dal d. lgs. n. 80 del 1998 e poi recepita dal d. lgs. n. 165 del 2001, divenendo materia di delega legislativa ai sensi della legge n. 59 del '97, e, successivamente, oggetto delle misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo da parte della legge n. 127/97 (in parte modificate dalla legge n. 191/98). Si tratta di un disegno di semplificazione, che investe in toto l'organizzazione dell'Amministrazione statale, teso a conseguire la sburocratizzazione dell'organizzazione e dell'azione organizzativa, per realizzare un modello di apparato agile e flessibile, in grado di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati attraverso strumenti operativi che ne assicurino celermente, efficacemente ed economicamente l'attuazione.

Il piano di semplificazione è stato orientato verso obiettivi di riordino di compiti e funzioni amministrativi omogenei o connessi - attraverso il loro accorpamento e la soppressione di quelli divenuti superflui - nonché di unificazione di procedimenti attinenti materie

similari, attesa la necessità di concentrazione di compiti in un'unica struttura responsabile predicata dalla legge n. 59 del 1997.

Pertanto, il decreto legislativo n. 80/98, nel modificare e integrare il decreto legislativo n. 29/93, ha provveduto alla istituzione di unità organizzative, deputate allo svolgimento dei procedimenti, ed alla preposizione ad esse dei singoli responsabili, con i correlativi poteri di indirizzo, coordinamento e vigilanza, implicanti una responsabilità globale e omnicomprensiva del loro andamento e dei relativi risultati gestori. Successivamente, il d.lgs. n. 112/98, che della legge n. 59/97 costituisce normativa di puntualizzazione ed attuazione, ha previsto l'accorpamento e la concentrazione di uffici deputati a svolgere funzioni omogenee, connesse o complementari, per assicurare la semplificazione, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa.

CAPITOLO II:
LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

2.1 La Conferenza di Servizi

Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente può indire una conferenza di servizi. 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 ovvero nei casi in cui è consentito all'amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti.

La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime 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. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta.

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.

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.

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.

La conferenza di servizi (cd preliminare) 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 definitivi, 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.

In relazione alle procedure di cui all'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, la conferenza dei servizi è sempre indetta. La conferenza si esprime sulla base dello studio di fattibilità per le procedure che prevedono che lo stesso sia posto a base di gara ovvero sulla base del progetto preliminare per le procedure che prevedono che lo stesso sia posto a base di gara. Le indicazioni fornite in sede di conferenza possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento.

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.

Nel caso in cui sia richiesta VIA¹², 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 indizione della conferenza preliminare, 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.

¹² Valutazione di Impatto Ambientale

La conferenza di servizi preliminare nei casi sopra citati, 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.

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 legge 241/1990.

Nei casi di appalti ai sensi del D.lgs 163/2006, 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.

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.

La conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti e può svolgersi per via telematica.

La convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate, anche per via

telematica o informatica, almeno 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 precedente concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima. La nuova data della riunione può essere fissata entro i quindici giorni successivi nel caso la richiesta provenga da un'autorità preposta alla tutela del patrimonio culturale.

I responsabili degli sportelli unici per le attività produttive e per l'edilizia, ove costituiti, o i Comuni, o altre autorità competenti concordano con i Soprintendenti territorialmente competenti il calendario, almeno trimestrale, delle riunioni delle conferenze di servizi che coinvolgano atti di assenso o consultivi comunque denominati di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali.

Alla conferenza di servizi sono convocati i soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, alla quale gli stessi partecipano senza diritto di voto e possono inoltre partecipare, senza diritto di voto, i concessionari e i gestori di pubblici servizi, nel caso in cui il procedimento amministrativo o il progetto dedotto in conferenza implichi loro adempimenti ovvero abbia effetto diretto o indiretto sulla loro attività. Agli stessi è inviata, anche per via telematica e con congruo anticipo, comunicazione della convocazione della conferenza dei servizi. Alla conferenza possono partecipare infine, senza diritto di voto, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione.

Nella prima riunione della conferenza di servizi, o comunque in quella immediatamente successiva alla trasmissione dell'istanza o del progetto definitivo 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 in tema di VIA (termine sospeso, per un massimo di novanta giorni, fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale). Decorsi inutilmente tali termini, l'amministrazione procedente provvede ai sensi dei commi 6-bis e 9 dell'articolo 14ter legge 241/1990.

In caso di opera o attività sottoposta anche ad autorizzazione paesaggistica, il soprintendente si esprime, in via definitiva, in sede di conferenza di servizi, ove convocata, in ordine a tutti i provvedimenti di sua competenza ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Fermo restando quanto disposto sopra nei casi in cui sia richiesta la VIA, se la stessa 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. Per assicurare il rispetto dei tempi, l'amministrazione competente al rilascio dei provvedimenti in materia ambientale può far eseguire anche da altri organi dell'amministrazione pubblica o enti pubblici dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero da istituti universitari tutte le attività tecnico-istruttorie non ancora eseguite. In tal caso gli oneri economici diretti o indiretti sono posti a esclusivo carico del soggetto committente il progetto, secondo le tabelle approvate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Nei casi in cui l'intervento oggetto della conferenza di servizi è stato sottoposto positivamente a valutazione ambientale strategica (VAS), i relativi risultati e prescrizioni, ivi compresi gli adempimenti di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 10 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, devono essere utilizzati, senza modificazioni, ai fini della VIA, qualora effettuata nella medesima sede, statale o regionale, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

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, legge 241/1990 si applicano alle sole amministrazioni preposte alla tutela della salute pubblica, del patrimonio storico-artistico e della pubblica incolumità.

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.

All'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine, l'amministrazione procedente, in caso di VIA statale, può adire direttamente il Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 26, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 2006, n. 152; in tutti gli altri casi, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento che 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. La mancata partecipazione alla conferenza di servizi ovvero la

ritardata o mancata adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento sono valutate ai fini della responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa, nonché ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato. Resta salvo il diritto del privato di dimostrare il danno derivante dalla mancata osservanza del termine di conclusione del procedimento.

Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata.

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.

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.

Il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni vi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, fermo restando quanto previsto dall'articolo 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, 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.

Al di fuori dei casi di cui all'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, e delle infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, di cui alla parte seconda, titolo terzo, capo quarto del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, nonché dei casi di localizzazione delle opere di interesse statale, ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione, è rimessa dall'amministrazione precedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Se l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata. Se il motivato dissenso è espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, il Consiglio dei Ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

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.

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.

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.

Anche al di fuori delle ipotesi previste per la Conferenza di servizi, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni relative all'obbligo di motivazione e dell'atto scritto.

A fare data dal 1° gennaio 2013 gli accordi sono sottoscritti con firma digitale, ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, con firma elettronica avanzata, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera q-bis), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero con altra firma elettronica qualificata, pena la nullità degli stessi. Dall'attuazione della presente disposizione non devono arrivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. All'attuazione della medesima si provvede

nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente.

2.2 Attività consultiva e valutazioni tecniche

Gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni¹³ sono tenuti a rendere i pareri a essi obbligatoriamente richiesti entro venti 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, che comunque non può superare i venti giorni dal ricevimento della richiesta. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere obbligatorio o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'espressione del parere. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere facoltativo o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, l'amministrazione richiedente procede indipendentemente dall'espressione del parere. Salvo il caso di omessa richiesta del parere, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione dei pareri.

Se i pareri devono però essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini le disposizioni di cui sopra non si applicano.

¹³ Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

Nel caso in cui l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie i termini di cui sopra possono essere interrotti per una sola volta e il parere deve essere reso definitivamente entro quindici giorni dalla ricezione degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate.

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

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

Resta fermo quanto previsto dall'articolo 127 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.

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 salvo che non si tratti di casi di valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

Nel caso in cui l'ente od organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie all'amministrazione procedente, i termini possono essere interrotti 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 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.

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

2.3 Dichiarazione di inizio attività Scia

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 da 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, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante

dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria. La segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nonché, ove espressamente previsto dalla normativa vigente, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all' articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezioni dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data di presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.

L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, 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 legge 241/1990. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali¹⁴, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti in regime di autotutela.

Scaduto il termine per l'adozione dei provvedimenti di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione (o l'eventuale termine per conformarsi di almeno 30 giorni), ovvero il termine ridotto a trenta giorni nei casi di Scia in materia edilizia, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi

¹⁴ Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti è punito con la reclusione da uno a tre anni

mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

L'art 19 della legge 241/1990 non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104¹⁵.

Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19 legge 241/1990, 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 il provvedimento di diniego, ovvero non procede indicendo, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza una conferenza di servizi, anche tenendo conto delle situazioni giuridiche soggettive dei controinteressati.

¹⁵ Decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere. L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. E' fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti. Il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione.

La domanda volta all'accertamento della nullità previste dalla legge si propone entro il termine di decadenza di centottanta giorni. La nullità dell'atto può sempre essere opposta dalla parte resistente o essere rilevata d'ufficio dal giudice

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 legge 241/1990.

Le disposizioni di cui sopra non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, 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.

Con la denuncia o con la domanda di cui agli articoli 19 e 20 legge 241/1990 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.

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 legge 241/1990 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente.

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 legge 241/1990.

2.3.1 Domanda, termini, integrazioni e pubblicità

I termini di cui agli articoli 19, comma 2, e 20, comma 1, della legge 241/1990 decorrono dalla data di ricevimento della denuncia o della domanda del privato.

La denuncia e la domanda devono identificare le generalità del richiedente e le caratteristiche specifiche dell'attività da svolgere; inoltre, alla denuncia o alla domanda deve essere allegata una dichiarazione del richiedente che indichi la sussistenza dei presupposti, ivi compreso il versamento di eventuali tasse e contributi, e dei requisiti prescritti dalla legge per lo svolgimento di quell'attività. Quando la legge richieda particolari requisiti soggettivi la denuncia e la domanda devono contenere anche i dati necessari per verificare il possesso o conseguimento dei requisiti stessi.

Qualora la denuncia o la domanda del privato non siano regolari o complete, l'amministrazione ne dà comunicazione al richiedente entro dieci giorni, indicando le cause di irregolarità o di incompletezza. In questi casi, il termine decorre dal ricevimento della denuncia o della domanda regolari.

Nel caso in cui l'amministrazione non provveda alla comunicazione, il termine del procedimento decorre comunque dal ricevimento della denuncia o della domanda.

All'atto della presentazione della denuncia o della domanda sarà rilasciata al soggetto interessato una ricevuta recante le indicazioni di cui all'art. 8, comma 2, della legge 241/1990¹⁶.

Per la denuncia o la domanda inviate a mezzo di plico raccomandato con avviso di ricevimento, la ricevuta è costituita dall'avviso stesso debitamente firmato. Entro tre giorni dal ricevimento della denuncia o della domanda, l'amministrazione comunica all'interessato le indicazioni di cui all'art. 8, comma 2, della legge 241/1990.

Il silenzio assenso di cui all'art. 20, comma 1, della legge 241/1990 si considera formato quando la domanda è conforme alle disposizioni di cui sopra. Restano ferme le disposizioni legislative che subordinano la formazione dell'atto di assenso a diverse e/o ulteriori condizioni.

Quando sia prescritto il versamento di un contributo o di una tassa in relazione all'emanazione di un provvedimento, il contributo o la tassa sono dovuti comunque per il fatto della scadenza del termine per il silenzio assenso.

L'interessato provvede direttamente al versamento nella misura che risulti dovuta per legge, fatto salvo il diritto dell'amministrazione competente di procedere alla riscossione di eventuali differenze o conguagli, nonché di accessori per interessi, soprattasse, maggiorazioni, penali o sanzioni pecuniarie. Fatte salve diverse disposizioni di legge, il versamento della tassa e del contributo in misura inesatta non priva di efficacia il silenzio-assenso.

¹⁶ 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;
- c-ter) nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza;
- d) l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti.

I termini fissati negli allegati B e C possono essere interrotti una volta sola dall'amministrazione (e riprendono a decorrere nuovamente dalla data di ricevimento, da parte dell'amministrazione competente, degli elementi richiesti e non sono nuovamente interrotti da eventuali richieste di nuovi elementi integrativi, successive alla prima) fatto salvo il disposto dell'art. 3, comma 3 legge 241/1990, esclusivamente per la tempestiva richiesta all'interessato di elementi integrativi o di giudizio che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione e che essa non possa acquisire autonomamente. La richiesta di elementi integrativi può avere per oggetto anche la trasmissione, da parte dell'interessato, di elementi o allegati della domanda o della denuncia, che risultino prescritti dalle leggi o dai regolamenti vigenti e che siano diversi da quelli contemplati dall'art. 3, comma 2 legge 241/1990.

2.4 Efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso

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. 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.

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

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

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.

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 (non c'è più la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di determinazione e corresponsione dell'indennizzo).

Ove la revoca di un atto amministrativo ad efficacia durevole o istantanea incida su rapporti negoziali, l'indennizzo liquidato dall'amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente e tiene conto sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico.

Il recesso unilaterale dai contratti della pubblica amministrazione è ammesso nei casi previsti dalla legge o dal contratto.

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.

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

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.

Il provvedimento amministrativo illegittimo perché adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da

incompetenza, 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.

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

**CAPITOLO III:
L'ACCESSO AI DOCUMENTI
AMMINISTRATIVI**

3.1 Principi in materia di accesso

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 pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;
- e) per "pubblica amministrazione", 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.

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.

Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione 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.

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.

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

Il diritto di accesso si esercita nei confronti delle pubbliche 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.

Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione dei:

a) 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 adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400¹⁷, e dalle singole

¹⁷ 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,

pubbliche amministrazioni che individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso¹⁸. E' altresì non consentito l'accesso a tutti i documenti connessi a questi sopra elencati;

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

c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione 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.

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

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

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.

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.

¹⁸ 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.

3.2 Le modalità di esercizio del diritto di accesso e i ricorsi

Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla legge 241/1990.

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.

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.

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.

Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 legge 241/1990 e debbono essere motivati.

Decorso 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 legge 241/1990, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale, 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 legge 241/1990 nonché presso l'amministrazione resistente. 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 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 pubblica amministrazione, 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.

Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo.

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri ed è presieduta dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nonchè composta da dieci 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, anche in quiescenza, su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, e uno scelto fra i professori di ruolo in materie giuridiche. E' 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.

La Commissione delibera a maggioranza dei presenti. L'assenza dei componenti per tre sedute consecutive ne determina la decadenza.

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.

La Commissione adotta le determinazioni previste dall'articolo 25, comma 4 legge 241/1990; vigila affinché sia attuato il principio di

piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla presente legge; redige una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione, 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 legge 241/1990. 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.

Le relazioni annuali della Commissione sono pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dalla legge 11 dicembre 1984, n. 839, e in generale, è data la massima pubblicità a tutte le disposizioni attuative della legge 241/1990 ed a tutte le iniziative dirette a precisare ed a rendere effettivo il diritto di accesso.

3.2.1 Il DPR 12 aprile 2006, n. 184 recante il regolamento di disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi è esercitabile nei confronti di 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, da chiunque abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso.

Il diritto di accesso si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e

detenuti alla stessa data da una pubblica amministrazione, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera e), della legge 241/1990, nei confronti dell'autorità competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente. La pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso.

La pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera c) legge 241/1990, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. I soggetti controinteressati sono individuati tenuto anche conto del contenuto degli atti connessi, di cui all'articolo 7, comma 2 della medesima legge.

Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso.

Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

Le disposizioni sulle modalità del diritto di accesso di cui al presente regolamento si applicano anche ai soggetti portatori di interessi diffusi o collettivi.

Qualora in base alla natura del documento richiesto non risulti l'esistenza di controinteressati il diritto di accesso può essere esercitato in via informale mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio dell'amministrazione competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente.

Il richiedente deve indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione, specificare e, ove occorra, comprovare l'interesse connesso

all'oggetto della richiesta, dimostrare la propria identità e, ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato.

La richiesta, esaminata immediatamente e senza formalità, è accolta mediante indicazione della pubblicazione contenente le notizie, esibizione del documento, estrazione di copie, ovvero altra modalità idonea.

La richiesta, ove provenga da una pubblica amministrazione, è presentata dal titolare dell'ufficio interessato o dal responsabile del procedimento amministrativo ed è trattata ai sensi dell'articolo 22, comma 5, della legge 241/1990.

La richiesta di accesso può essere presentata anche per il tramite degli Uffici relazioni con il pubblico.

Qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale, ovvero sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite, sull'accessibilità del documento o sull'esistenza di controinteressati, l'amministrazione invita l'interessato a presentare richiesta d'accesso formale, di cui l'ufficio rilascia ricevuta.

La richiesta formale presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso è dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente. Di tale trasmissione è data comunicazione all'interessato.

Il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di trenta giorni, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge 241/1990, decorrenti dalla presentazione della richiesta all'ufficio competente o dalla ricezione della medesima nell'ipotesi di spedizione.

Ove la richiesta sia irregolare o incompleta, l'amministrazione, entro dieci giorni, ne dà comunicazione al richiedente con raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altro mezzo

idoneo a comprovarne la ricezione. In tale caso, il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta.

Responsabile del procedimento di accesso è il dirigente, il funzionario preposto all'unità organizzativa o altro dipendente addetto all'unità competente a formare il documento o a detenerlo stabilmente.

L'atto di accoglimento della richiesta di accesso contiene l'indicazione dell'ufficio, completa della sede, presso cui rivolgersi, nonchè di un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, per prendere visione dei documenti o per ottenerne copia.

L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento.

L'esame dei documenti avviene presso l'ufficio indicato nell'atto di accoglimento della richiesta, nelle ore di ufficio, alla presenza, ove necessaria, di personale addetto.

I documenti sui quali è consentito l'accesso non possono essere asportati dal luogo presso cui sono dati in visione, o comunque alterati in qualsiasi modo.

L'esame dei documenti è effettuato dal richiedente o da persona da lui incaricata, con l'eventuale accompagnamento di altra persona di cui vanno specificate le generalità, che devono essere poi registrate in calce alla richiesta. L'interessato può prendere appunti e trascrivere in tutto o in parte i documenti presi in visione.

In ogni caso, la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'articolo 25 della legge 241/1990 secondo le modalità determinate dalle singole

amministrazioni. Su richiesta dell'interessato, le copie possono essere autenticate.

I provvedimenti generali organizzatori occorrenti per l'esercizio del diritto di accesso sono adottati dalle amministrazioni interessate, e riguardano in particolare:

- a) le modalità di compilazione delle richieste di accesso, preferibilmente mediante la predisposizione di apposita modulistica;
- b) le categorie di documenti di interesse generale da pubblicare in luoghi accessibili a tutti e i servizi volti ad assicurare adeguate e semplificate tecniche di ricerca dei documenti, anche con la predisposizione di indici e la indicazione dei luoghi di consultazione;
- c) l'ammontare dei diritti e delle spese da corrispondere per il rilascio di copie dei documenti di cui sia stata fatta richiesta, fatte salve le competenze del Ministero dell'economia e delle finanze;
- d) l'accesso alle informazioni contenute in strumenti informatici, adottando le misure atte a salvaguardare la distruzione, la perdita accidentale, nonché la divulgazione non autorizzata. In tali casi, le copie dei dati informatizzati possono essere rilasciate sugli appositi supporti, ove forniti dal richiedente, ovvero mediante collegamento in rete, ove esistente.

Il rifiuto, la limitazione o il differimento dell'accesso richiesto in via formale sono motivati, a cura del responsabile del procedimento di accesso, con riferimento specifico alla normativa vigente, alla individuazione delle categorie di cui all'articolo 24 della legge 241/1990, ed alle circostanze di fatto per cui la richiesta non può essere accolta così come proposta.

Il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge 241/1990, o per salvaguardare specifiche

esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa.

L'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata.

I casi di esclusione dell'accesso sono stabiliti con il regolamento di cui al comma 6 dell'articolo 24 della legge 241/1990, nonché con gli atti adottati dalle singole amministrazioni ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 24 che stabilisce al comma 4 anche l'esercizio del potere di differimento che va esercitato secondo le modalità di cui all'articolo 9, comma 2 della medesima legge.

Nell'esercizio della vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa, la Commissione per l'accesso, di cui all'articolo 27 della legge 241/1990:

- a) esprime pareri per finalità di coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e per garantire l'uniforme applicazione dei principi, sugli atti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge 241/1990, nonché, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio e all'organizzazione del diritto di accesso;
- b) decide i ricorsi di cui all'articolo 12 legge 241/1990.

Il Governo può acquisire il parere della Commissione per l'accesso ai fini dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 24, comma 6, della legge 241/1990, delle sue modificazioni e della predisposizione di normative comunque attinenti al diritto di accesso.

Presso la Commissione per l'accesso opera l'archivio degli atti concernenti la disciplina del diritto di accesso previsti dall'articolo 24, comma 2, della legge 241/1990. A tale fine, i soggetti di cui all'articolo 23 della medesima legge trasmettono per via telematica alla Commissione per l'accesso i suddetti atti e ogni loro successiva modificazione.

Per quel che attiene la tutela amministrativa dinanzi la Commissione per l'accesso, il ricorso alla Commissione da parte dell'interessato avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso ovvero avverso il provvedimento di differimento dell'accesso, ed il ricorso del controinteressato avverso le determinazioni che consentono l'accesso, sono trasmessi mediante raccomandata con avviso di ricevimento indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Il ricorso può essere trasmesso anche a mezzo fax o per via telematica, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente.

Il ricorso, notificato agli eventuali controinteressati con le modalità, è presentato nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta d'accesso. Nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione i controinteressati possono presentare alla Commissione le loro controdeduzioni.

Il ricorso contiene quali elementi essenziali:

- a) le generalità del ricorrente;
- b) la sommaria esposizione dell'interesse al ricorso;
- c) la sommaria esposizione dei fatti;
- d) l'indicazione dell'indirizzo al quale dovranno pervenire, anche a mezzo fax o per via telematica, le decisioni della Commissione.

Al ricorso sono allegati:

- a) il provvedimento impugnato, salvo il caso di impugnazione di silenzio rigetto;
- b) le ricevute dell'avvenuta spedizione, con raccomandata con avviso di ricevimento, di copia del ricorso ai controinteressati, ove individuati già in sede di presentazione della richiesta di accesso.

Ove la Commissione ravvisi l'esistenza di controinteressati, non già individuati nel corso del procedimento, notifica ad essi il ricorso.

Le sedute della Commissione sono valide con la presenza di almeno sette componenti. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti. La Commissione si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso o dal decorso del termine di ulteriori 15 gg per le controdeduzioni. Scaduto tale termine, il ricorso si intende respinto. Nel caso in cui venga richiesto il parere del Garante per la protezione dei dati personali il termine è prorogato di venti giorni.

Decorsi inutilmente tali termini, il ricorso si intende respinto.

Le sedute della Commissione non sono pubbliche. La Commissione:

- a) dichiara irricevibile il ricorso proposto tardivamente;
- b) dichiara inammissibile il ricorso proposto da soggetto non legittimato o comunque privo dell'interesse previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera b), della legge 241/1990;
- c) dichiara inammissibile il ricorso privo dei requisiti essenziali o degli eventuali allegati;
- d) esamina e decide il ricorso in ogni altro caso.

La decisione di irricevibilità o di inammissibilità del ricorso non preclude la facoltà di riproporre la richiesta d'accesso e quella di proporre il ricorso alla Commissione avverso le nuove determinazioni o il nuovo comportamento del soggetto che detiene il documento.

La decisione della Commissione è comunicata alle parti e al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato entro 30 giorni. Nel termine di trenta giorni, il soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato può emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato previsto dall'articolo 25, comma 4, della legge 241/1990.

La disciplina sopra elencata si applica, in quanto compatibile, al ricorso al difensore civico previsto dall'articolo 25, comma 4, della legge 241/1990.

Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 22, comma 1, lettera e) della legge 241/1990, assicurano che il diritto d'accesso possa essere esercitato anche in via telematica. Le modalità di invio delle domande e le relative sottoscrizioni sono disciplinate dall'articolo 38¹⁹ del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni, dagli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, e dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'Amministrazione Digitale), e successive modificazioni.

Salvo quanto disposto per le regioni e gli enti locali le disposizioni citate si applicano ai soggetti indicati nell'articolo 23 della legge 241/1990.

Il diritto di accesso non può essere negato o differito, se non nei casi previsti dalla legge, nonchè in via transitoria in quelli di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, e agli altri atti emanati in base ad esso.

Alle regioni e agli enti locali non si applicano l'articolo 1, comma 2, l'articolo 7, commi 3, 4, 5 e 6, e l'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, in quanto non attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto

¹⁹ Articolo 38 "Modalità di invio e sottoscrizione delle istanze"

Tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica.

Le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica sono valide se sottoscritte mediante la firma digitale o quando il sottoscrittore è identificato dal sistema informatico con l'uso della carta di identità elettronica. (R)

Le istanze e le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà da produrre agli organi della amministrazione pubblica o ai gestori o esercenti di pubblici servizi sono sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritte e presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore. La copia fotostatica del documento è inserita nel fascicolo. Le istanze e la copia fotostatica del documento di identità possono essere inviate per via telematica; nei procedimenti di

all'accesso che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e secondo quanto previsto dall'articolo 22, comma 2, della legge 241/1990. Le regioni e gli enti locali adeguano alle restanti disposizioni del presente regolamento i rispettivi regolamenti in materia di accesso vigenti alla data della sua entrata in vigore, ferma restando la potestà di adottare, nell'ambito delle rispettive competenze, le specifiche disposizioni e misure organizzative necessarie per garantire nei rispettivi territori i livelli essenziali delle prestazioni e per assicurare ulteriori livelli di tutela.

I regolamenti che disciplinano l'esercizio del diritto d'accesso sono pubblicati su siti pubblici accessibili per via telematica.

3.3 Ambito di applicazione della legge 241/1990

Le disposizioni della legge 241/1990 sopra citate si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali. Le disposizioni della presente legge si applicano, altresì, alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative. Le disposizioni di cui agli articoli 2-bis, 11, 15 e 25, commi 5, 5-bis e 6, nonché quelle del capo IV-bis della medesima legge si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche.

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 legge 241/1990.

aggiudicazione di contratti pubblici, detta facoltà è consentita nei limiti stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 15, comma 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti.

Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano.

Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter legge 241/1990, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.

Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni della suddetta legge, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

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.

È 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.

Bibliografia

- *R. Galli – D. Galli, Corso di Diritto Amministrativo, Cedam 2001.*
- *C. Mignone, Note sul responsabile del procedimento amministrativo, in Quad. reg., 1991.*
- *Pubusa, Considerazioni sulla imparzialità amministrativa nella legge 7 agosto 1990, n.241, in Scritti in onore di IRGA, Milano,1994,*
- *Oliveri, Ancora sulla semplificazione del linguaggio nelle p.a., in La Gazzetta degli enti locali, 24 novembre 2005*
- *F. Caringella , Corso di Diritto Amministrativo, Giuffrè 2001.*
- *Cardarelli – Zencovich, Osservazioni sulla “nullità” del provvedimento amministrativo e sulla sua autonomia teorica e normativa dalla “nullità” civilistico, in <http://www.giustamm.it/>, 2005, n.10*
- *Torchia, La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione, in Giornale di diritto amministrativo, 1997, n.7*
- *Tessaro, A proposito della semplificazione del linguaggio della pubblica amministrazione, in La gazzetta degli enti locali, 8 novembre 2005*
- *Zito, Brevi riflessioni sul ruolo del responsabile del procedimento nei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni dopo la legge 11 febbraio 2005, n. 15, in <http://www.giustamm.it/>, 2005*
- *Lucca, Il responsabile del procedimento, in a cura Tessaro, Il nuovo procedimento amministrativo. Commentario coordinato con la Legge 241/90 riformata dalla Legge 11*

*febbraio 2005, n.15 e dalla Legge 14 maggio 2005, n.80,
Rimini 2005*

- *Perin, Sulla responsabilità amministrativa del presidente della commissione di gara che, anche nella veste di funzionario, ha poi assunto la determinazione di affidamento dell'appalto, successivamente annullata dal Tar violazione delle regole sulla par condicio della gara, in <http://www.lexitalia.it/>, 2005, n.11*