

IL RUOLO DEL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

La sua responsabilità anche alla luce della L.69/09

(seminario 29 marzo 2010 - MILANO)

Autore: Ileana Pisani

Avvocato amministrativista

Cultrice di diritto amministrativo processuale e sostanziale presso l'Università dell'Insubria di
Como

BIBLIOGRAFIA

INDICE DEGLI ARGOMENTI DEL CORSO

- 1 - Introduzione
- 2 - Le fasi del procedimento amministrativo
- 3 - La disciplina inerente l'individuazione ed i compiti del responsabile del procedimento
- 4 - La conferenza di servizi
- 5 - La comunicazione di avvio del procedimento di cui agli artt. 7 e 8 della l. 241/90
- 6 - La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda di cui all'art. 10 *bis* della l. 241/90
- 7 - La responsabilità del responsabile del procedimento

INDICE DELLA NORMATIVA

Estratto legge 7 agosto 1990, n. 241.

Estratto legge 18 giugno 2009, n. 69.

INDICE DELLE MASSIME GIURISPRUDENZIALI

Effetti della mancata designazione del responsabile del procedimento:

T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 23 dicembre 1994, n. 300; T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 03 luglio 2009, n. 6450.

Acquisizione d'ufficio di documenti:

T.A.R. Valle d'Aosta Aosta, sez. I, 13 novembre 2008, n. 88; T.A.R. Veneto Venezia, sez. III, 25 febbraio 2009, n. 466.

Valutazioni in sede di conferenza di servizi a mezzo di note scritte:

T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 25 marzo 2009, n. 530.

La comunicazione di avvio del procedimento:

T.A.R. Toscana Firenze, sez. II, 12 maggio 2001, n. 826; Consiglio Stato, sez. VI, 20 maggio 2004, n. 3269; T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 24 giugno 2004, n. 6174; Consiglio Stato, sez. IV, 03 maggio 2005, n. 2136; T.A.R. Campania Salerno, sez. I, 11 maggio 2005, n. 793; Consiglio Stato, sez. VI, 27 settembre 2005, n. 5052; T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 07 ottobre 2005, n. 3770; Cons. giust. Amm. Sicilia, sez. giurisd., 24 ottobre 2005, n. 700; Consiglio Stato, sez. VI, 10 marzo 2006, n. 1271; Consiglio di stato, sez. V, 21 aprile 2006, n. 2254; Consiglio Stato, sez. IV, 25 agosto 2006, n. 4993; Consiglio Stato, sez. IV, 31 ottobre 2006, n. 6456; T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 16 novembre 2006, n. 9725; Consiglio Stato, sez. IV, 08 giugno 2007, n. 2999; Consiglio Stato, sez. V, 13 agosto 2007, n. 4448; T.A.R. Trentino Alto Adige Trento, 10 dicembre 2007, n. 184; Cassazione civile, sez. un., 27 febbraio 2008, n. 5080; Consiglio Stato, sez. IV, 27 giugno 2008, n. 3245; T.A.R. Puglia Bari, sez. I, 02 ottobre 2008, n. 2258; T.A.R. Lazio Latina, sez. I, 26 gennaio 2009, n. 56; T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 27 gennaio 2009, n. 422; Cassazione civile, sez. un., 13 marzo 2009, n. 6066; T.A.R. Valle d'Aosta Aosta, 13 maggio 2009, n. 42; T.A.R. Sicilia Palermo, sez. III, 22 giugno 2009, n. 1093; T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 27 novembre 2009, n. 5199.

La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda:

T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 03 febbraio 2006, n. 1614; Consiglio Stato, sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4828; T.A.R. Liguria Genova, sez. II, 24 aprile 2008, n. 766; T.A.R. Veneto Venezia, sez. III, 07 maggio 2008, n. 1256; T.A.R. Lombardia Milano, sez. IV, 06 giugno 2008, n. 1937; T.A.R. Toscana Firenze, sez. III, 11 giugno 2008, n. 1590; T.A.R. Puglia Bari, sez. I, 03 luglio 2008, n. 1604; T.A.R. Lazio Latina, sez. I, 28 agosto 2008, n. 998; T.A.R. Liguria Genova, sez. II, 14 novembre 2008, n. 1990; T.A.R. Lombardia Milano, sez. IV, 26 novembre 2008, n. 5651; T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 19 gennaio 2009, n. 279; T.A.R. Liguria Genova, sez. II, 19 febbraio 2009, n. 251; T.A.R. Sardegna Cagliari, sez. II, 04 agosto 2009, n. 1423; T.A.R. Campania Napoli, sez. IV, 17 settembre 2009, n. 5013.

Danno erariale:

C. Conti reg. Lombardia, sez. giurisd., 28 aprile 2008, n. 263; C. Conti reg. Lombardia, sez. giurisd., 03 luglio 2008, n. 453.

Responsabilità penale:

Cassazione penale, sez. VI, 15 maggio 2001, n. 24567; Consiglio Stato, sez. VI, 19 febbraio 2003, n. 939; Cassazione penale, sez. VI, 13 novembre 2003, n. 43492.

Responsabilità civile:

Cassazione civile, sez. un., 22 luglio 1999, n. 500; Cassazione civile, sez. lav., 21 settembre 2001, n. 11955; T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 04 maggio 2009, n. 4491; T.A.R. Liguria Genova, sez. II, 13 maggio 2009, n. 1026; T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 12 giugno 2009, n. 4005; Consiglio Stato, sez. V, 20 luglio 2009, n. 4527; T.A.R. Puglia Lecce, sez. III, 24 luglio 2009, n. 1935.

Obbligo di provvedere:

T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 02 marzo 2009, n. 1195; T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 02 ottobre 2009, n. 2242.

DIAPOSITIVE

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *La disciplina dell'azione amministrativa. Commento alla legge n. 241 del 1990 aggiornato alle leggi n. 15 e n. 80 del 2005*, a cura di Roberto Tomei, Padova 2005.

AA.VV., *I nuovi procedimenti amministrativi*, Milano 2009.

BARTOLE SERGIO – BIN ROBERTO, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008.

CASTIELLO FRANCESCO, *Il responsabile del procedimento e l'istruttoria*, reperibile sul sito <http://www.sspa.it>.

CIMINI SALVATORE, *Colpa della p.a. e colpa grave del dipendente pubblico*, in *Foro Amministrativo TAR*, 2005.

FIGORILLI FABRIZIO – FANTINI STEFANO, *Le modifiche alla disciplina generale sul procedimento amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, 2009.

GAROFOLI ROBERTO – RACCA GABRIELLA M. – DE PALMA MICHELE, *Responsabilità della pubblica amministrazione e risarcimento del danno innanzi al giudice amministrativo*, Milano, 2003.

GAROFOLI ROBERTO, *La nuova disciplina del procedimento e del processo amministrativo. Commento organico alla Legge 18 giugno 2009, n. 69*, Roma, 2009.

GIOVAGNOLI ROBERTO – FRATINI MARCO, *Le nuove regole dell'azione amministrativa al vaglio della giurisprudenza*, Milano, 2007.

PAJNO ALESSANDRO, *Aldo M. Sandulli oltre il tempo di Aldo M. Sandulli*, in *Foro Amministrativo TAR*, 2005.

POTENZA GIUSEPPE MARIO, *Spunti innovativi attuali nella disciplina della responsabilità gestionale dei dirigenti negli enti locali*, in *Foro amministrativo*, 1998.

RAMPULLA FRANCESCO CIRO, *I principi generali della l. 241/1990 e s.m. ed il responsabile del procedimento*, in *Foro Amministrativo TAR*, 2008.

ROMANO MARIO, *I delitti di rifiuto ed omissione di atti d'ufficio*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2000.

TARULLO STEFANO, *Il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo quale dovere codificato di correttezza amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, 2008.

1 - Introduzione

1.1 - Prima dell'entrata in vigore della legge 241 del 1990, non sussisteva alcun obbligo normativo per la pubblica amministrazione di individuare, all'interno della propria struttura, l'unità organizzativa o il soggetto responsabile dell'istruttoria e dell'andamento del procedimento amministrativo.

L'assenza di tale obbligo ingenerava un *iter* procedimentale soggetto a rallentamenti in danno all'efficacia, all'efficienza, all'economicità e alla trasparenza dell'azione amministrativa.

Di qui l'esigenza di una disciplina normativa volta a garantire agli interessati la conoscenza dell'identità del responsabile del procedimento, al fine di agevolare il controllo sull'operato delle pubbliche amministrazioni.

La disciplina inerente la figura del responsabile del procedimento, infatti, attraverso l'individuazione di una figura che funga da guida per il procedimento, gestendo le connessioni tra le fasi e dialogando con i soggetti privati e con gli uffici pubblici coinvolti nell'*iter* procedimentale, si pone l'obiettivo di responsabilizzare i dipendenti preposti alla gestione del procedimento amministrativo.

* *

1.2 - Al responsabile del procedimento fanno capo per lo più compiti istruttori, se pur a seguito della riforma della l. 241/90 intervenuta nel 2005, il Legislatore ha attribuito a questa figura anche compiti in qualche modo [^]predecisori[^].

Tali compiti predecisori si sostanziano:

- nella trasmissione all'organo competente per l'adozione del provvedimento finale - ove il responsabile del procedimento non abbia anche la competenza ad adottare il provvedimento finale - degli atti istruttori, accompagnati da un atto contenente l'esame e le valutazioni delle risultanze dell'istruttoria, atto dal quale il soggetto competente ad adottare il provvedimento finale può discostarsi solo motivatamente;
- nella comunicazione, al soggetto che ha presentato un'istanza, dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda, comunicazione che, se pur atto istruttorio, di fatto anticipa il contenuto – *recte* la motivazione – del provvedimento di rigetto.

* *

1.3 - Il corso, con l'occasione di esaminare approfonditamente la figura del responsabile del procedimento, anche attraverso l'esame delle fasi in cui si articola il procedimento amministrativo, ha lo scopo di individuare i compiti che fanno capo al responsabile del procedimento nonché di analizzare alcuni istituti imposti dalla legge a garanzia della trasparenza dell'azione amministrativa e della partecipazione al procedimento, quali la comunicazione di avvio del procedimento di cui

agli artt. 7 e 8 della l. 241/90 e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda di cui all'art. 10 *bis* della l. 241/90.

* * *

2 - Le fasi del procedimento amministrativo

2.1 - Il procedimento amministrativo, come regolato dalla l. 241/90, è caratterizzato da tre fasi:

- la fase d'iniziativa, che apre il procedimento (l'iniziativa può essere d'ufficio o derivare da un'istanza di parte);
- la fase istruttoria (che ha come figura centrale il responsabile del procedimento);
- la fase decisoria (conclusiva del procedimento), che termina con l'adozione del provvedimento finale.

* *

2.2 - La fase istruttoria, in particolare, è la fase in cui si acquisiscono e si valutano i singoli dati pertinenti e rilevanti ai fini dell'emanazione del provvedimento finale.

Questa fase è certamente una fase centrale del procedimento amministrativo, poichè crea il collegamento tra la decisione ed i presupposti di fatto e le ragioni di diritto che fondano il provvedimento finale.

* *

2.3 - L'istruttoria del procedimento amministrativo è retta dai seguenti principi:

- inquisitorio, in forza del quale la pubblica amministrazione, nella figura del responsabile del procedimento, dispone del più ampio potere di iniziativa per il compimento degli atti istruttori;
- di non aggravamento del procedimento, se non per motivate e straordinarie esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria, principio che impone alla pubblica amministrazione di sviluppare le procedure senza sprechi di tempo e di energie;
- di completezza, principio che impone alla pubblica amministrazione di acquisire tutti gli elementi necessari ai fini dell'adozione del provvedimento finale;
- di informalità, in forza del quale l'attività preparatoria dell'atto finale è atipica e informale.

* *

2.4 - Scopo dell'istruttoria procedimentale è quello di:

- acquisire i fatti che consentono di verificare se sussistano le condizioni per l'adozione di un determinato provvedimento;
- acquisire interessi, ovvero raccogliere tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti nel procedimento ai fini di provvedere ad una loro ponderazione;
- elaborare i fatti e gli interessi.

E' per tale ragione che nell'ambito dell'istruttoria il responsabile del procedimento è tenuto al doveroso accertamento dei presupposti per l'adozione dell'atto amministrativo, indipendentemente dalla circostanza che questi coincidano o meno con quei presupposti che ha rappresentato il privato eventualmente istante, vero che il provvedimento finale dovrà essere assunto sulla base dei presupposti riscontrati in sede di istruttoria.

* *

2.5 – Se la funzione principale del responsabile del procedimento è quella che si sostanzia nell'esame delle risultanze degli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria, in un modo o nell'altro essa funzione influenza inevitabilmente anche l'adozione del provvedimento finale, se pur il responsabile non necessariamente abbia i poteri per adottarlo.

Ove difetti della competenza decisoria, infatti, il responsabile trasmetterà gli atti all'organo munito della *potestas decidendi*, e tale organo non potrà discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento, se non indicandone le ragioni nella motivazione del provvedimento finale, pena l'illegittimità del provvedimento eventualmente adottato.

La posizione del responsabile è pertanto fondamentale anche in punto determinazione del contenuto del provvedimento finale, vero che il responsabile del procedimento non può limitarsi a trasmettere all'organo competente ad adottare il provvedimento finale il fascicolo istruttorio, dovendo accompagnarlo con una relazione scritta diretta al responsabile del provvedimento finale che, nella sostanza, si concretizza in una sorta di proposta di provvedimento.

Ciò a significare che:

- se deve essere adottato un provvedimento vincolato, la relazione istruttoria contiene di fatto lo schema del provvedimento finale, in quanto esso costituisce il mero accertamento delle risultanze istruttorie;
- se deve essere adottato un provvedimento discrezionale, il contenuto decisorio della ^proposta di provvedimento^ è più o meno completo a seconda che si tratti di discrezionalità tecnica o di discrezionalità amministrativa; nel primo caso, se l'organo che possiede le competenze tecniche per effettuare le valutazioni più approfondite è il responsabile del procedimento, egli propone uno schema di provvedimento nel quale indica anche ciò che, in ordine al contenuto, è reputato più opportuno; nel secondo caso, ovvero nel caso di discrezionalità molto ampia e amministrativa, la scelta tra più opzioni opportune appartiene per lo più alla fase decisoria e quindi è rimessa all'organo competente a decidere.

Ad ogni modo la ^proposta di provvedimento^ costituisce un atto di impulso della fase decisoria ed ha funzione preparatoria del provvedimento finale.

* * *

3 – La disciplina inerente l'individuazione ed i compiti del responsabile del procedimento

3.1 - La legge 241/90 disciplina la figura del responsabile del procedimento agli artt. 4, 5 e 6, sancendo in primo luogo l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di determinare, per ciascun tipo di procedimento relativo agli atti di propria competenza, l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria, nonché l'unità organizzativa responsabile dell'adozione del provvedimento finale.

Naturalmente l'unità organizzativa responsabile del procedimento non è l'autorità amministrativa nel suo complesso (ad es. il Comune), ma un'articolazione dell'autorità, ovvero un ufficio dell'autorità (ad es. un servizio del Comune).

* *

3.2 - Ai sensi dell'art. 5 della l. 241/90 ***“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**”.***

Ciò a significare che, ove il soggetto preposto all'unità organizzativa non assegni ad altro dipendente la responsabilità dell'istruttoria, il responsabile del procedimento sarà certamente il soggetto preposto all'unità.

Se pure la norma fa specifico riferimento al dirigente preposto all'unità organizzativa, le unità organizzative prive di un formale responsabile di qualifica dirigenziale, possono ugualmente assumere la gestione di procedimenti rientranti nell'ambito delle proprie competenze ed il responsabile del procedimento (salva la possibilità di assegnare ad altro dipendente dell'unità organizzativa la responsabilità dell'istruttoria) è in tal caso il soggetto preposto all'unità organizzativa.

* *

3.3 - Mentre l'individuazione dell'unità organizzativa avviene con atto regolamentare, l'individuazione del responsabile del procedimento avviene attraverso un atto amministrativo a contenuto individuale, con il quale il dirigente o il soggetto preposto all'unità organizzativa assegna ad una persona fisica la titolarità della funzione gestoria.

Al soggetto nominato come responsabile vengono trasferite le funzioni del soggetto delegante che lo ha nominato, inerenti la gestione dell'istruttoria procedimentale.

Se pur di norma tra dirigente e impiegato subordinato esiste un rapporto gerarchico che si sostanzia nel potere del primo di dettare ordini, impartire direttive ed intervenire sull'attività del secondo, nonché avocare a sé lo svolgimento di compiti in precedenza assegnati al subordinato, tale rapporto, a seguito della nomina a responsabile del procedimento, viene notevolmente influenzato dalla

circostanza che il nominato responsabile del procedimento assume la diretta responsabilità civile, penale e amministrativa degli atti compiuti.

L'assunzione di tali responsabilità conferiscono al soggetto nominato una certa indipendenza ed autonomia rispetto al funzionario sovraordinato.

Ciò a significare che non può che riconoscersi al responsabile del procedimento un'ampia autonomia rispetto al dirigente sovraordinato, nel senso che a quest'ultimo rimane il potere di revocare la designazione del soggetto responsabile o di avocare a sé il procedimento, ma non potrà spingersi nella sfera di autonomia che deve necessariamente caratterizzare l'azione del responsabile e l'attività gestoria dell'istruttoria del procedimento.

* *

3.4 - I compiti del responsabile del procedimento sono elencati all'art. 6 della l. 241/90, se pur l'elencazione non ha carattere tassativo, poiché il responsabile del procedimento deve svolgere tutte le ulteriori attività prodromiche alla miglior cura degli interessi pubblici coinvolti nell'azione procedimentale.

In particolare il responsabile del procedimento ha il potere di assumere tutte le iniziative che appaiono più idonee allo svolgimento efficiente, efficace e trasparente del procedimento, ovviamente nel rispetto delle funzioni conferitegli dalla legge, nonché degli obblighi e dei limiti ad esso derivanti da disposizioni normative, tra i quali il divieto di aggravare il procedimento.

Ai sensi dell'art. 6 della l. 241/90, il responsabile del procedimento:

- *“valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento”;*
- *“accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali”;*
- *“propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi di cui all'articolo 14”;*
- *“cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti”;*
- *“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”.

* * *

4 – La conferenza di servizi

4.1 – Come anticipato, tra i compiti del responsabile del procedimento vi è quello di indire o di proporre l'indizione della conferenza di servizi.

La conferenza di servizi è un istituto che, nato da una legislazione speciale, ha poi assunto carattere generale per effetto della previsione della stessa agli artt. 14 e ss. della l. 241/90.

Essa si inserisce all'interno della fase istruttoria del procedimento amministrativo ed è uno degli strumenti di semplificazione amministrativa, finalizzato a permettere un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo.

Il nostro ordinamento conosce due tipi di conferenze di servizi: quella istruttoria e quella decisoria. La conferenza di servizi istruttoria si caratterizza per il fatto che è un'unica amministrazione competente a decidere (c.d. decisione monostrutturata); quella decisoria, invece, si caratterizza per la necessità dell'assenso di più amministrazioni ai fini dell'adozione della decisione e del provvedimento finale (c.d. decisione pluristrutturata).

* *

4.2 - La conferenza di servizi istruttoria:

- si configura come strumento normale, ma non obbligatorio, per l'esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo;
- impone la necessità, per la relazione conclusiva, di tenere conto dei diversi atti istruttori esperiti nel procedimento, atti che però non assumono valore vincolante e possono essere disattesi motivatamente nel provvedimento finale.

Essa costituisce in buona sostanza una fase endoprocedimentale che non altera la normale articolazione del procedimento, venendo semplicemente a concentrare in sé il nucleo dell'attività istruttoria in modo da garantire un'efficace ponderazione delle istanze provenienti dalle singole amministrazioni interessate, al fine di individuare l'interesse pubblico prevalente e di contemperarlo con gli altri interessi coinvolti nel procedimento.

* *

4.3 - La conferenza di servizi decisoria, al contrario di quella istruttoria, ha invece carattere obbligatorio nei casi in cui l'amministrazione procedente debba acquisire intese, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga entro il termine di trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta (art. 14 comma 2 l. 241/90).

Il ricorso all'istituto della conferenza di servizi decisoria assume invece carattere facoltativo nei casi in cui, nei trenta giorni dalla ricezione della richiesta, sia intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate.

Nella conferenza di servizi decisoria si ha una concentrazione in un unico contesto delle competenze decisionali di una pluralità di amministrazioni il cui assenso è necessario ai fini dell'adozione del provvedimento finale.

* *

4.4 - L'istituto della conferenza di servizi è stato recentemente modificato dalla l. 69/09 che, oltre ad aver previsto al comma 1 dell'art. 14 *ter* la possibilità di svolgere la conferenza di servizi per via telematica, ha aggiunto i commi 2 *bis* e 2 *ter* all'art. 14 *ter* della l. 241/90, così prescrivendo:

- *“Alla conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e 14-bis sono **convocati** i soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, alla quale gli stessi partecipano senza diritto di voto”;*
- *“Alla conferenza **possono 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 di servizi**”;*
- *“Alla conferenza possono **partecipare inoltre, senza diritto di voto, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione**”.*

* *

4.5 - Un ulteriore tipo di conferenza di servizi, che in verità è una specie di conferenza di servizi istruttoria, è quella prevista all'art. 14 comma 3 l. 241/90, ovvero quella conferenza indetta per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati (c.d. conferenza di servizi interprocedimentale).

* * *

5 – La comunicazione di avvio del procedimento di cui agli artt. 7 e 8 della l. 241/90

5.1 - La funzione primaria della comunicazione di avvio del procedimento di cui agli artt. 7 e 8 della l. 241/90 è quella di portare il privato a conoscenza di un procedimento, garantendone la partecipazione e l'apporto collaborativo necessario all'adozione di un provvedimento finale il più possibile ragionevole e ponderato.

Se pur la regola generale è quella che impone alla pubblica amministrazione, nella persona del responsabile del procedimento, di provvedere sempre a tale incombente, il legislatore ha previsto

dei casi in cui la comunicazione di avvio del procedimento non è obbligatoria, ovvero dei casi in cui la pubblica amministrazione è esonerata da tale onere.

La comunicazione non è dovuta:

- per i procedimenti cautelari e per i procedimenti per i quali sussistano esigenze di celerità del procedimento;
- per i procedimenti di cui all'art. 13 della l. 241/90, ovvero per l'adozione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, nonché per i procedimenti tributari;
- per i c.d. sub procedimenti, caratterizzati per natura e per destinazione da carenza di autonomia rispetto al procedimento unitariamente inteso nel quale si inseriscono e da inidoneità a determinare lesione immediata, concreta e attuale della sfera giuridica del destinatario;
- per la fase che precede l'instaurazione del procedimento amministrativo, ovvero per quell'attività preprocedimentale che si concretizza in controlli, accertamenti, ispezioni ecc. da cui l'amministrazione trae elementi istruttori per avviare il procedimento.

* *

5.2 – La comunicazione di avvio del procedimento deve essere personale e indirizzata:

- ai soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti;
- ai soggetti il cui intervento nel procedimento è previsto per legge;
- ai soggetti che dal provvedimento possono subire un pregiudizio, a condizione che essi siano individuati o facilmente individuabili.

La comunicazione personale può essere surrogata da forme di pubblicità idonee individuate dall'amministrazione, previa valutazione della loro adeguatezza con riferimento al caso concreto, solo qualora per il numero dei destinatari del procedimento amministrativo la forma ordinaria (personale) di avviso non sia possibile o risulti particolarmente gravosa per la pubblica amministrazione.

La comunicazione deve contenere:

- l'indicazione dell'amministrazione competente ad adottare il provvedimento finale;
- l'oggetto del procedimento avviato;
- l'ufficio e la persona del responsabile del procedimento;

- la data entro la quale deve essere concluso il procedimento;
- i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione;
- la data di presentazione dell'istanza qualora il procedimento sia stato avviato a seguito di istanza di parte;
- l'ufficio in cui è possibile prendere visione degli atti.

* * *

6 – La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda di cui all'art. 10 bis della l. 241/90

6.1 - Il responsabile del procedimento è obbligato a rendere edotto il privato che abbia presentato un'istanza, volta ad ottenere un provvedimento, dell'esistenza di motivi, fattuali o giuridici, che ostano all'accoglimento di tale istanza.

Tale comunicazione è chiara espressione del principio di trasparenza, ed ha come fine quello di rendere conoscibile all'istante, prima dell'adozione del provvedimento finale formale, le ragioni che ostano all'accoglimento della richiesta, consentendo all'istante, a mezzo della presentazione di osservazioni, di superare il motivo eventualmente ostativo.

Per sua natura tale comunicazione si pone in fase istruttoria se pur il suo contenuto abbia di fatto natura predecisoria, vero che, per poter comunicare i motivi ostativi all'accoglimento della domanda, il responsabile dovrà necessariamente effettuare una delibazione degli elementi di fatto e una valutazione delle ragioni di diritto che ostano alla definizione del procedimento in senso favorevole all'istante.

Ovviamente tale valutazione non assumerà necessariamente carattere definitivo, ben potendo le osservazioni dell'istante o i documenti da questo depositati condurre la pubblica amministrazione a cambiare idea.

La comunicazione di cui all'art. 10 bis:

- riguarda i procedimenti ad istanza di parte;
- è norma generale, che, in linea di massima, è applicabile a tutti i procedimenti;
- non si applica alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali;
- è un atto endoprocedimentale e come tale non immediatamente impugnabile;
- vincola la motivazione del provvedimento definitivo di rigetto.

Dalla data di ricevimento da parte del privato della comunicazione, decorre il termine di dieci giorni per la presentazione di osservazioni e documenti.

* * *

7 - La responsabilità del responsabile del procedimento

7.1 - Il responsabile del procedimento, come già anticipato, risponde dell'eventuale violazione degli obblighi che su di esso incombono, essendo responsabile delle inadempienze e delle omissioni commesse nel corso della sua attività gestionale.

Tale responsabilità deriva dalle disposizioni generali in tema di responsabilità civile, amministrativa e penale dei pubblici dipendenti (salve naturalmente le disposizioni in materia di responsabilità disciplinare) e costituisce lo scopo delle norme che disciplinano la figura del responsabile del procedimento, poiché esse si propongono di individuazione all'interno della pubblica amministrazione un chiaro soggetto responsabile, così eliminando il sostanziale anonimato che, nella vigenza del precedente sistema normativo, aveva di fatto garantito l'irresponsabilità della pubblica amministrazione.

* *

7.2 - Sicuramente il responsabile del procedimento può incorrere in responsabilità civile, ovvero in quella generalissima responsabilità che incombe su chiunque e che è prevista all'art. 2043 del Codice civile, secondo il quale *“Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno”*.

In base ai principi generalissimi di responsabilità civile verso i terzi della pubblica amministrazione, il privato che si assuma lesa da un atto o da un provvedimento della pubblica amministrazione, può proporre l'azione di risarcimento del danno nei confronti del dipendente pubblico che ha agito per l'amministrazione alternativamente o congiuntamente con l'azione di danni diretta contro quest'ultima.

Ciò in base al combinato disposto dagli articoli:

- 28 della Costituzione, in virtù del quale *“I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici”*;
- 22 del T.U. degli impiegati civili dello Stato (D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3) che dispone che *“L'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23 è personalmente obbligato a risarcirlo. L'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione qualora, in base alle*

*norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato*¹.

Se pur in generale il dipendente pubblico e la pubblica amministrazione sono solidalmente responsabili dei danni cagionati al privato, la responsabilità del dipendente pubblico sorge solo nel caso di dolo o di colpa grave dello stesso, mentre la pubblica amministrazione risponde anche per colpa lieve.

E' per tale ragione che il soggetto che si assume leso dall'azione amministrativa illegittima di regola agisce nei confronti dell'ente pubblico, lasciando poi a quest'ultimo il compito di agire nei confronti del dipendente pubblico per il rimborso – *recte* rivalsa - di quanto versato al privato a titolo di risarcimento danni (c.d. responsabilità amministrativa del dipendente pubblico).

In linea generale, ad ogni modo, il mancato o intempestivo compimento di atti procedurali comporta per il responsabile del procedimento rilevanti conseguenze risarcitorie.

Naturalmente ove il responsabile del procedimento non abbia il potere di adottare il provvedimento finale, occorrerà verificare se le inadempienze che hanno cagionato il danno al privato siano riconducibili al responsabile ed alla gestione dell'istruttoria, o invece siano riconducibili al soggetto competente ad adottare il provvedimento finale: se il danno subito dal privato dipende da un'erronea valutazione operata dal soggetto competente ad adottare il provvedimento finale, sarà questo a rispondere dei danni; se il danno subito dal privato dipende dall'illegittimità di un atto istruttorio, sarà il responsabile del procedimento a rispondere (eventualmente con il concorso del soggetto competente ad adottare il provvedimento finale per omesso controllo).

* *

7.3 – I dipendenti pubblici, legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di impiego o di servizio, sono responsabili dei danni cagionati alla stessa per dolo o colpa grave, derivanti da comportamenti omissivi o commissivi, posti in essere nell'esercizio delle proprie funzioni (c.d. responsabilità amministrativa).

Tale responsabilità comprende il c.d. danno erariale, che può derivare anche dal pregiudizio che il dipendente cagiona al terzo e che l'amministrazione è obbligata a risarcire.

* *

¹ Art. 23 T.U. Impiegati civili dello Stato: *“È danno ingiusto, agli effetti previsti dall'art. 22, quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o per colpa grave; restano salve le responsabilità più gravi previste dalle leggi vigenti.*

La responsabilità personale dell'impiegato sussiste tanto se la violazione del diritto del terzo sia cagionata dal compimento di atti od operazioni, quanto se la detta violazione consista nell'omissione o nel ritardo ingiustificato di atti od operazioni al cui compimento l'impiegato sia obbligato per legge o per regolamento”.

7.4 – Naturalmente il responsabile del procedimento può incorrere (senza pretesa di esaustività) in responsabilità penale, ove non concluda l'*iter* procedimentale nei termini di legge e non giustifichi il motivo del ritardo.

Si tratta del reato di omissione di atti d'ufficio, previsto all'art. 328 del Codice penale.

NORMATIVA

Legge 7 agosto 1990, n. 241

Nuove norme sul procedimento amministrativo

CAPO I

PRINCIPI

Art. 1 (Principi generali dell'attività amministrativa)

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

(comma così modificato dall'articolo 1, comma 1, legge n. 15 del 2005 poi dall'articolo 7, comma 1, legge n. 69 del 2009)

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

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

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

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

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

Art. 2 (Conclusione del procedimento)

(articolo così sostituito dall'articolo 7, comma 1, legge n. 69 del 2009)

1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

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

3. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri competenti e di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa,

sono individuati i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza.

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

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

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

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

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

9. La mancata emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale.

Art. 2-bis. (Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento)
(articolo introdotto dall'articolo 7, comma 1, legge n. 69 del 2009)

1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.
2. Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni.

Art. 3 (Motivazione del provvedimento)

1. Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.
2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.
3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama.
4. In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.

Art. 3-bis. (Uso della telematica)

(introdotto dall'articolo 3 della legge n. 15 del 2005)

Omissis.

CAPO II

RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

Art. 4 (Unità organizzativa responsabile del procedimento)

1. Ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di

loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale.

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

Art. 5 (Responsabile del procedimento)

1. Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità della istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale.

2. Fino a quando non sia effettuata l'assegnazione di cui al comma 1, è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa determinata a norma del comma 1 dell'articolo 4.

3. L'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'articolo 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse.

Art. 6 (Compiti del responsabile del procedimento)

1. Il responsabile del procedimento:

a) valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione di provvedimento;

b) accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;

c) propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi di cui all'articolo 14;

d) cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le 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.

(lettera così modificata dall'articolo 4 della legge n. 15 del 2005)

CAPO III

PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Art. 7 (Comunicazione di avvio del procedimento)

1. Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento.
2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari.

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

1. L'amministrazione provvede a dare notizia dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale.
2. Nella comunicazione debbono essere indicati:
 - a) l'amministrazione competente;
 - b) l'oggetto del procedimento promosso;
 - c) l'ufficio e la persona responsabile del procedimento;
 - c-bis) la data entro la quale, secondo i termini previsti dall'articolo 2, commi 2 o 3, deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione;
(lettera introdotta dall'articolo 5 della legge n. 15 del 2005)
 - c-ter) nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza;
(lettera introdotta dall'articolo 5 della legge n. 15 del 2005)
 - d) l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti.
3. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima.

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

Art. 9 (Intervento nel procedimento)

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

Art. 10 (Diritti dei partecipanti al procedimento)

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

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

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

(introdotto dall'articolo 6 della legge n. 15 del 2005)

1. Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali.

Art. 11 (Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento)

Omissis.

Art. 12 (Provvedimenti attributivi di vantaggi economici)

Omissis.

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

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

CAPO IV

SEMPLIFICAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

Art. 14 (Conferenza di servizi)

(articolo già sostituito dall'articolo 9 della legge n. 340 del 2000)

1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi.
2. La conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate.

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

3. La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesimi attività o risultati. In tal caso, la conferenza è indetta dall'amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta.

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

4. Quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su

richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale.

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

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

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

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

Art. 14-bis (Conferenza di servizi preliminare)

(articolo già sostituito dall'articolo 10 della legge n. 340 del 2000)

Omissis.

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

(articolo già sostituito dall'articolo 11 della legge n. 340 del 2000)

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

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

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

(comma così modificato dall'articolo 9, comma 1, legge n. 69 del 2009)

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

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

2-bis. Alla conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e 14-bis sono convocati i soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, alla quale gli stessi partecipano senza diritto di voto.

(comma aggiunto dall'articolo 9, comma 2, legge n. 69 del 2009)

2-ter. Alla conferenza possono 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 di servizi. Alla conferenza possono partecipare inoltre, senza diritto di voto, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione.

(comma aggiunto dall'articolo 9, comma 2, legge n. 69 del 2009)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(articolo già sostituito dall'articolo 12 della legge n. 340 del 2000)

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

2. *(abrogato dall'articolo 11, comma 1, lettera a), legge n. 15 del 2005)*

3. Se il motivato dissenso è espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la decisione è rimessa dall'amministrazione procedente, entro dieci giorni:

- a) al Consiglio dei ministri, in caso di dissenso tra amministrazioni statali;
- b) alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata "Conferenza Stato-regioni", in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali;
- c) alla Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali.

Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente del Consiglio dei ministri, della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

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

3-bis. Se il motivato dissenso è espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, la determinazione sostitutiva è rimessa dall'amministrazione procedente, entro dieci giorni:

- a) alla Conferenza Stato-regioni, se il dissenso verte tra un'amministrazione statale e una regionale o tra amministrazioni regionali;
- b) alla Conferenza unificata, in caso di dissenso tra una regione o provincia autonoma e un ente locale.

Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

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

3-ter. Se entro i termini di cui ai commi 3 e 3-bis la Conferenza Stato-regioni o la Conferenza unificata non provvede, la decisione, su iniziativa del Ministro per gli affari regionali, è rimessa al Consiglio dei ministri, che assume la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni, ovvero, quando verta in materia non attribuita alla competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, e dell'articolo 118 della Costituzione, alla competente Giunta regionale ovvero

alle competenti Giunte delle province autonome di Trento e di Bolzano, che assumono la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni; qualora la Giunta regionale non provveda entro il termine predetto, la decisione è rimessa al Consiglio dei ministri, che delibera con la partecipazione dei Presidenti delle regioni interessate.

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

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

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

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

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

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

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

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

(introdotto dall'articolo 12 della legge n. 15 del 2005)

Omissis.

Art. 15 (Accordi fra pubbliche amministrazioni)

Omissis.

Art. 16 (Attività consultiva)

1. Gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *(ora articolo 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001)* sono tenuti a rendere i pareri ad 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.

(comma così modificato dall'articolo 8, comma 1, legge n. 69 del 2009)

2. 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 di cui al presente comma.

(comma così sostituito dall'articolo 8, comma 1, legge n. 69 del 2009)

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

4. Nel caso in cui l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie i termini di cui al comma 1 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.

(comma così modificato dall'articolo 8, comma 1, legge n. 69 del 2009)

5. I pareri di cui al comma 1 sono trasmessi con mezzi telematici.

(comma così sostituito dall'articolo 8, comma 1, legge n. 69 del 2009)

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

6-bis. 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.

(comma aggiunto dall'articolo 8, comma 1, legge n. 69 del 2009)

Art. 17 (Valutazioni tecniche)

1. Ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi od enti appositi e tali organi ed enti non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di

competenza dell'amministrazione procedente nei termini prefissati dalla disposizione stessa o, in mancanza, entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari.

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

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

Art. 18 (Autocertificazione)

1. 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.

2. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti.

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

Art. 19 (Dichiarazione di inizio attività)

(articolo così sostituito dall'articolo 3, comma 1, legge n. 80 del 2005)

Omissis.

Art. 20 (Silenzio assenso)

(articolo così sostituito dall'articolo 3, comma 6-ter, legge n. 80 del 2005)

Omissis.

Art. 21 (Disposizioni sanzionatorie)

Omissis.

CAPO IV bis

EFFICACIA ED INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO. REVOCA E RECESSO

(capo introdotto dall'articolo 14 della legge n. 15 del 2005)

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

Omissis.

Art. 21-ter. (Esecutorietà)

Omissis.

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

Omissis.

Art. 21-quinquies. (Revoca del provvedimento)

Omissis.

Art. 21-sexies. (Recesso dai contratti)

Omissis.

Art. 21-septies. (Nullità del provvedimento)

Omissis.

Art. 21-octies. (Annullabilità del provvedimento)

Omissis.

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

(si veda anche l'articolo 1, comma 136, della legge n. 311 del 2004)

Omissis.

CAPO V

ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

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

(articolo così sostituito dall'articolo 15 della legge n. 15 del 2005)

1. Ai fini del presente capo si intende:

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

2. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza.

(comma così sostituito dall'articolo 10, comma 1, legge n. 69 del 2009)

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

4. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una 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.

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

6. 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.

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

(articolo così sostituito dall'articolo 4, comma 2, legge n. 265 del 1999)

Omissis

Art. 24 (Esclusione dal diritto di accesso)

(articolo così sostituito dall'articolo 16 della legge n. 15 del 2005)

Omissis.

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

Omissis.

Art. 26 (Obbligo di pubblicazione)

Omissis.

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

(articolo così sostituito dall'articolo 18 della legge n. 15 del 2005)

Omissis.

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

Omissis.

CAPO VI

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 29 (Ambito di applicazione della legge)

(articolo così sostituito dall'articolo 19 della legge n. 15 del 2005)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano 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 si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche.

(comma così modificato dall'articolo 10, comma 1, legge n. 69 del 2009)

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

2-bis. 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.

2-ter. 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.

2-quater. 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, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.

2-quinquies. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

(commi da 2-bis a 2-quinquies aggiunti dall'articolo 10, comma 1, legge n. 69 del 2009)

Art. 30 (Atti di notorietà)

Omissis.

Art. 31. *(abrogato dall'articolo 20 della legge n. 15 del 2005)*

Legge 18 giugno 2009, n. 69

Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile

(G.U. n. 140 del 19 giugno 2009)

Art. 7. Certezza dei tempi di conclusione del procedimento

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1:

1) al comma 1, dopo le parole: «di efficacia» sono inserite le seguenti: «, di imparzialità»;

2) al comma 1-ter, dopo le parole: «il rispetto» sono inserite le seguenti: «dei criteri e»;

b) l'articolo 2 è sostituito dal seguente:

«Art. 2. - (Conclusione del procedimento).

1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

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

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

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

procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l'immigrazione.

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

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

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

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

9. La mancata emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale»;

c) dopo l'articolo 2 è inserito il seguente:

«Art. 2-bis. (Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento)

1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

2. Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni»;

d) il comma 5 dell'articolo 20 è sostituito dal seguente:

«5. Si applicano gli articoli 2, comma 7, e 10-bis».

2. Il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti rappresenta un elemento di valutazione dei dirigenti; di esso si tiene conto al fine della corresponsione della retribuzione di

risultato. Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, adotta le linee di indirizzo per l'attuazione del presente articolo e per i casi di grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati per ciascun procedimento.

3. In sede di prima attuazione della presente legge, gli atti o i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo sostituito dal comma 1, lettera b), del presente articolo, sono adottati entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le disposizioni regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti, cessano di avere effetto a decorrere dalla scadenza del termine indicato al primo periodo. Continuano ad applicarsi le disposizioni regolamentari, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini non superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti. La disposizione di cui al comma 2 del citato articolo 2 della legge n. 241 del 1990 si applica dallo scadere del termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le regioni e gli enti locali si adeguano ai termini di cui ai commi 3 e 4 del citato articolo 2 della legge n. 241 del 1990 entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Per tutti i procedimenti di verifica o autorizzativi concernenti i beni storici, architettonici, culturali, archeologici, artistici e paesaggistici restano fermi i termini stabiliti dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Restano ferme le disposizioni di legge e di regolamento vigenti in materia ambientale che prevedono termini diversi da quelli di cui agli articoli 2 e 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, come rispettivamente sostituito e introdotto dal presente articolo.

Art. 8. Certezza dei tempi in caso di attività consultiva e valutazioni tecniche

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo modificata dall'articolo 7 della presente legge, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 16:

- 1) al comma 1, primo periodo, la parola: «quarantacinque» è sostituita dalla seguente: «venti»;
- 2) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, che comunque non può superare i venti giorni dal ricevimento della richiesta»;
- 3) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. 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 di cui al presente comma»;

4) al comma 4, le parole: «il termine di cui al comma 1 può essere interrotto» sono sostituite dalle seguenti: «, i termini di cui al comma 1 possono essere interrotti»;

5) il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. I pareri di cui al comma 1 sono trasmessi con mezzi telematici»;

6) dopo il comma 6 è aggiunto il seguente:

«6-bis. 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»;

b) all'articolo 25, comma 4, quarto periodo, dopo le parole: «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» sono aggiunte le seguenti: «nonché presso l'amministrazione resistente».

Art. 9. Conferenza di servizi e silenzio assenso

1. All'articolo 14-ter, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e può svolgersi per via telematica».

2. All'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

«2-bis. Alla conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e 14-bis sono convocati i soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, alla quale gli stessi partecipano senza diritto di voto.

2-ter. Alla conferenza possono 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 di servizi. Alla conferenza possono partecipare inoltre, senza diritto di voto, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione».

3. Al comma 1 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, al primo periodo, dopo le parole: «all'immigrazione,» sono inserite le seguenti: «all'asilo, alla cittadinanza,». Al comma 4 dell'articolo 20 della citata legge n. 241 del 1990, e successive modificazioni, le parole: «e l'immigrazione» sono sostituite dalle seguenti: «, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza».

4. Al comma 2 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta, l'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente».

5. Al comma 3 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, al primo periodo, dopo le parole: «dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2,» sono inserite le seguenti: «o, nei casi di cui all'ultimo periodo del medesimo comma 2, nel termine di trenta giorni dalla data della presentazione della dichiarazione,».

6. Al comma 5 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20».

7. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Gli adempimenti previsti dal presente articolo sono svolti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Art. 10. Tutela degli interessati nei procedimenti amministrativi di competenza delle regioni e degli enti locali

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo modificata dalla presente legge, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 22, il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza»;

b) all'articolo 29:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Le disposizioni della presente legge 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 si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche»;

2) dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti:

«2-bis. 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.

2-ter. 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.

2-quater. 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, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.

2-quinq. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione».

GIURISPRUDENZA

Effetti della mancata designazione del responsabile del procedimento

T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 23 dicembre 1994, n. 300

La mancata designazione del responsabile del procedimento non comporta l'invalidità dell'atto, ma implica che il funzionario preposto all'unità organizzativa venga considerato responsabile del singolo procedimento, ai sensi dell'art. 5 l. 7 agosto 1990 n. 241.

T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 03 luglio 2009, n. 6450

La mancata indicazione del responsabile del procedimento non concreta un vizio di legittimità dell'atto, ma implica solo che deve essere considerato responsabile il dirigente o il funzionario preposto all'unità organizzativa.

Acquisizione d'ufficio di documenti

T.A.R. Valle d'Aosta Aosta, sez. I, 13 novembre 2008, n. 88

Gli artt. 18 comma 2, l. 7 agosto 1990 n. 241, e 43, d.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445 non solo consentono, ma, a ben vedere, impongono alle Amministrazioni procedenti di acquisire d'ufficio i documenti, necessari all'istruttoria, già in loro possesso, in coerenza con le esigenze di semplificazione amministrativa e in ossequio al divieto di aggravamento del procedimento.

T.A.R. Veneto Venezia, sez. III, 25 febbraio 2009, n. 466

Premesso che ai sensi dell'art. 18 comma 2, l. n. 241 del 1990, « 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... l'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti », la data - seppure approssimativa - e il nominativo sono di solito elementi oggettivamente necessari e sufficienti per la ricerca di documenti, ferma la possibilità per l'Amministrazione di dimostrare il contrario, ma non certamente invocando le proprie soggettive carenze organizzative; quando l'Amministrazione dichiara di non essere in grado di rintracciare un documento che essa risulta detenere, e da essa

stessa richiesto all'interessato per attribuirgli un'utilità, nonostante questi abbia fornito specifici elementi per individuarlo, la stessa potrà legittimamente negargli tale utilità, appunto perché la domanda è carente del documento, ma soltanto se riesca a dimostrare che l'irreperibilità del documento non è imputabile a sua negligenza (e tale va considerata anche una disfunzione organizzativa), e che gli eventuali elementi presuntivi e circostanziali, forniti in alternativa dall'interessato (e, così, anche gli eventuali atti sostitutivi di notorietà) non sono concretamente in grado di supplire al documento mancante (fattispecie relativa alla riassegnazione, presso nuove aree prestabilite dal Comune, di posteggi già assegnati a dei commercianti ambulanti, avvenuta formando una graduatoria degli stessi ambulanti, secondo l'anzianità di presenza, calcolata assommando i successivi subingressi nell'autorizzazione commerciale sino a risalire al titolare originario: con riguardo ad uno dei commercianti la prima autorizzazione - o atto equipollente - relativa all'originario titolare, non era nella disponibilità dell'attuale, il quale aveva perciò chiesto di accedere al relativo fascicolo, archiviato presso lo stesso Comune; l'ufficio competente, tuttavia si era dichiarato impossibilitato a reperirlo in base ai dati cronologici e personali forniti; secondo il Collegio, il Comune non ha dimostrato l'irreprensibilità del proprio comportamento, né ha chiarito perché ha considerato insufficiente gli atti sostitutivi prodotti dal privato).

Valutazioni in sede di conferenza di servizi a mezzo di note scritte

T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 25 marzo 2009, n. 530

In sede di conferenza di servizi è ammissibile esprimere valutazioni anche attraverso la trasmissione di note scritte, considerato, da un lato, che scopo della conferenza è la massima semplificazione procedimentale e l'assenza di formalismo e che, pertanto, le forme della conferenza stessa vanno osservate nei limiti in cui siano strumentali all'obiettivo perseguito, non potendo far discendere automaticamente dalla inosservanza delle forme l'illegittimità dell'operato della conferenza se lo scopo è comunque raggiunto, e, dall'altro, che la conferenza di servizi non è un organo collegiale, a presenza necessaria, ma un modello di semplificazione amministrativa.

La comunicazione di avvio del procedimento

T.A.R. Toscana Firenze, sez. II, 12 maggio 2001, n. 826

Laddove il legislatore non imponga il mezzo della notifica o della lettera raccomandata, la p.a. ben può utilizzare lo strumento del fax per le sue comunicazioni e ciò vale anche per gli atti recettizi.

Consiglio Stato, sez. VI, 20 maggio 2004, n. 3269

La comunicazione di avvio del procedimento è dovuta solo in relazione al vero e proprio inizio del procedimento; l'art. 7, l. n. 241 del 1990, non esclude tuttavia che l'adempimento dell'obbligo possa, quando le circostanze ciò impongano per garantire la genuinità degli accertamenti della p.a., essere preceduto da controlli, accertamenti, ispezioni, svolti senza la partecipazione del diretto interessato, che sarà edotto di queste attività con la successiva comunicazione e sarà quindi messo in condizione di intervenire nella procedura e di contestare, se del caso, la veridicità o l'esattezza degli accertamenti compiuti e l'idoneità degli strumenti tecnici utilizzati.

(Annulla Tar Veneto, sez. III, n. 4671 del 2003).

T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 24 giugno 2004, n. 6174

Le norme di cui all'art. 7 ss., l. n. 241 del 1990 hanno lo scopo di assicurare, in concreto, la conoscenza dell'avvio del procedimento agli interessati, per cui non vi sono dubbi che, anche il telegramma costituisca una forma di "comunicazione personale", ai sensi dell'art. 8 comma 1, della legge citata.

Consiglio Stato, sez. IV, 03 maggio 2005, n. 2136

L'art. 8, comma 3, della l. 7 agosto 1990 n. 241, è una norma di chiusura dell'ordinamento che, in presenza di ipotesi marginali di procedimenti di massa, ove sussista un pericolo concreto di pregiudizio dell'interesse pubblico, rende possibile lo svolgimento sollecito del procedimento indipendentemente dalla comunicazione personale. Pertanto, si tratta di norma applicabile anche nel caso di procedimento per l'approvazione del progetto di realizzazione di un elettrodotto che coinvolge un elevato numero di soggetti interessati dal passaggio della linea su terreni di loro proprietà.

T.A.R. Campania Salerno, sez. I, 11 maggio 2005, n. 793

La comunicazione di avvio del procedimento prevista dall'art. 7 l. n. 241 del 1990 non è necessaria per l'informativa prefettizia in materia di infiltrazioni mafiose ex art. 4 d.lg. n. 490 del 1994, così

come la revoca dell'aggiudicazione di una gara d'appalto per infiltrazione mafiosa non deve essere preceduta da tale adempimento, in quanto trattasi di procedimento iniziato con la domanda dell'impresa di partecipazione alla gara; d'altra parte, si tratta di fattispecie nelle quali, in relazione agli interessi coinvolti, le esigenze di celerità sono "in re ipsa", con la conseguenza che è legittimamente esclusa la partecipazione del privato al procedimento amministrativo.

Consiglio Stato, sez. VI, 27 settembre 2005, n. 5052

Qualora sia stata presentata la denuncia di inizio dell'attività, disciplinata dall'art. 19 l. n. 241 del 1990, entro i successivi sessanta giorni l'amministrazione può disporre "il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti"; tali statuizioni non vanno precedute dall'avviso di avvio del procedimento, poiché costituiscono le misure urgenti che, per impedire lo svolgimento dell'attività non consentita, conseguono alla comunicazione dell'interessato e chiudono il procedimento.

T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 07 ottobre 2005, n. 3770

È inammissibile il ricorso avverso la comunicazione di avvio del procedimento in quanto trattasi di atto endoprocedimentale privo di effetti lesivi e quindi non impugnabile "ex se".

Cons. giust. Amm. Sicilia, sez. giurisd., 24 ottobre 2005, n. 700

La comunicazione di cui all'art. 7 l. 241/90 è relativa a ciascun procedimento, sicché deve essere necessariamente reiterata ogni volta che sia iniziato un nuovo procedimento, anche se connesso ad altro precedentemente iniziato, alla sola condizione che ciascun procedimento sia autonomo dall'altro; il primo dei quali, cioè, non sia una mera fase endoprocedimentale del secondo; nè quest'ultimo, a sua volta, si innesti nel primo quale suo subprocedimento.

Consiglio Stato, sez. VI, 10 marzo 2006, n. 1271

La partecipazione al procedimento, ex art. 7 l. n. 241 del 1990, spetta ai soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti non semplicemente in via riflessa e derivata e tale categoria, oltre i diretti destinatari del provvedimento finale, è individuabile nei soggetti, nei cui confronti quest'ultimo può produrre un pregiudizio (i c.d. controinteressati). Ne consegue che tali non sono gli aventi causa a titolo contrattuale dell'operatore economico, nell'ipotesi in cui la attività svolta da questi nei loro confronti sia stata interessata da

provvedimenti dell'autorità garante della concorrenza e del mercato (nella specie trattavasi di provvedimenti sanzionatori per abuso di posizione dominante interessanti una società di servizi di telecomunicazione).

Consiglio di stato, sez. V, 21 aprile 2006, n. 2254

L'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento sussiste ogni volta in cui la partecipazione di chi è assoggettato alla potestà della pubblica amministrazione sia in condizione di dare un utile contributo all'attività di quest'ultima. Ed invero, la previsione racchiusa nell'art. 7, comma 1, l. 7 agosto 1990 n. 241, elevando la comunicazione di avvio del procedimento a dignità di principio generale dell'ordinamento, strettamente connesso con i canoni costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, ha recepito nell'ordinamento un nuovo criterio di regolamentazione dell'azione dei pubblici poteri, incentrato sulla valorizzazione del metodo dialettico e sulla partecipazione dei soggetti diretti interessati al procedimento (anche in chiave deflativa del contenzioso).

L'art. 7 L. n. 241/1990, d'altronde, impone l'obbligo della comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e a quelli che per legge debbono intervenire nonché agli altri soggetti, individuati o facilmente individuabili, che possano subirne pregiudizio, superando in tale maniera il modulo "di definizione unilaterale del pubblico interesse, oggetto, nei confronti dei destinatari di provvedimenti restrittivi, di un riserbo ad excludendum, già ostilmente preordinato a rendere impossibile o sommamente difficile la tutela giurisdizionale" degli interessati, introducendo il sistema della democraticità delle decisioni e della accessibilità dei documenti amministrativi.

Ed invero, l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento si fonda sulla duplice esigenza, da un lato, di porre i destinatari dell'azione amministrativa in grado di far valere i propri diritti partecipativi, dall'altro, di consentire all'amministrazione di meglio comparare gli interessi coinvolti e di meglio perseguire l'interesse pubblico principale, a fronte degli altri interessi pubblici e privati eventualmente coinvolti.

Consiglio Stato, sez. IV, 25 agosto 2006, n. 4993

Ricorrono i presupposti di legge per utilizzare le forme alternative di comunicazione tipiche dei procedimenti di massa, ai sensi dell'art. 8 comma 3 l. 7 agosto 1990 n. 241, allorquando, nel caso di approvazione di un progetto esecutivo avente, ai sensi degli art. 25 l. 17 maggio 1985 n. 210, e

14 comma 4 bis l. 8 agosto 1992 n. 359, valore di (implicita) dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, il numero complessivo dei proprietari espropriandi destinatari sia effettivamente di tale entità da rendere oggettivamente particolarmente gravosa e, quindi, concretamente pregiudizievole per interesse pubblico la comunicazione personale.

Consiglio Stato, sez. IV, 31 ottobre 2006, n. 6456

L'aggiudicazione provvisoria ha natura di atto endprocedimentale, inserendosi nell'ambito della procedura di scelta del contraente come momento necessario, ma non decisivo, atteso che la definitiva individuazione del concorrente al quale affidare l'appalto risulta consacrata soltanto con la aggiudicazione definitiva, con la conseguenza che, allorquando l'amministrazione intende esercitare il proprio potere di autotutela rispetto all'aggiudicazione provvisoria, non è tenuta a dare comunicazione dell'avvio del relativo procedimento, versandosi ancora nell'unico procedimento iniziato con l'istanza di partecipazione alla gara, vantando in tal caso l'aggiudicatario provvisorio una mera aspettativa alla conclusione del procedimento; per contro, in presenza di un provvedimento di aggiudicazione definitivo l'esercizio del potere di autotutela deve essere necessariamente preceduto, a pena di illegittimità, dalla comunicazione di avvio del procedimento, dovendo darsi modo all'aggiudicatario definitivo, titolare di una posizione giuridica evidentemente qualificata, di poter interloquire con l'amministrazione, rappresentando fatti e prospettando osservazioni e valutazioni finalizzate alla migliore individuazione dell'interesse pubblico, concreto ed attuale, alla cui unica cura deve essere indirizzata la potestà pubblica.

T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 16 novembre 2006, n. 9725

La comunicazione della determinazione dell'indennità relativa all'imposizione di una servitù telefonica permanente consente al suo destinatario di essere messo a conoscenza del procedimento avviato nei suoi confronti e destinato a culminare nell'emanazione del decreto finale di imposizione della servitù e, pertanto, è atto idoneo ai fini di cui all'art. 7, l. n. 241 del 1990.

Consiglio Stato, sez. IV, 08 giugno 2007, n. 2999

Legittimamente è omessa la comunicazione dell'avvio del procedimento per l'emanazione del decreto di occupazione di urgenza. Questo, infatti, è atto di mera attuazione del provvedimento dichiarativo della pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori; di conseguenza le garanzie procedurali relative alla partecipazione sono proprie solo di quest'ultimo.

Consiglio Stato, sez. V, 13 agosto 2007, n. 4448

Le ordinanze contingibili ed urgenti emesse dal sindaco, essendo appunto contrassegnate da indifferibilità e urgenza, non necessitano della comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 della l. n. 241 del 1990.

T.A.R. Trentino Alto Adige Trento, 10 dicembre 2007, n. 184

Ai sensi dell'art. 7 l. n. 241 del 1990, l'avvio del procedimento amministrativo deve essere comunicato solo ai soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti; fra questi non rientrano i proprietari di immobili confinanti con quello oggetto di concessione edilizia, i quali subiscono dal provvedimento unicamente riflessi in via di mero fatto.

Cassazione civile, sez. un., 27 febbraio 2008, n. 5080

L'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo, previsto dall'art. 7 della legge n. 241 del 1990, trova applicazione anche nel procedimento relativo alla dichiarazione di pubblica utilità - non costituente un subprocedimento dell'espropriazione per pubblica utilità, ma un procedimento autonomo che si conclude con un provvedimento immediatamente impugnabile - e non è assolto nel caso in cui l'amministrazione procedente dia pubblicità (nella specie mediante pubblicazione su quotidiani a diffusione regionale e sul bollettino regionale) ad atti anteriori al procedimento ablatorio (conferenza di servizi e altro). Né il fatto che i proprietari abbiano inviato osservazioni in relazione all'approvazione della variante al piano regolatore generale che preveda la destinazione urbanistica prodromica all'espropriazione, esclude l'obbligo di comunicazione, atteso che la progettazione definitiva ed esecutiva dell'opera pubblica e con essa la relativa localizzazione, sono oggetto di potere amministrativo nell'ambito del quale il contraddittorio con gli interessati può apportare elementi di valutazione non marginali ai fini della proporzionalità e del buon andamento dell'azione amministrativa.

Consiglio Stato, sez. IV, 27 giugno 2008, n. 3245

Il coinvolgimento nella procedura espropriativa di un rilevante numero di proprietari (sessanta persone), di cui alcuni in situazioni di comproprietà e per fondi siti in diversi comuni, consente alla amministrazione espropriante di sostituire la comunicazione personale di avvio del procedimento con le forme di pubblicità alternative consentite dall'art. 8, comma 3, l. n. 241 del 1990.

T.A.R. Puglia Bari, sez. I, 02 ottobre 2008, n. 2258

In presenza di un provvedimento di aggiudicazione definitivo, l'esercizio del potere di autotutela deve essere necessariamente preceduto, a pena di illegittimità, dalla comunicazione di avvio del procedimento, dovendo darsi modo all'aggiudicatario definitivo, titolare di una posizione giuridica evidentemente qualificata, di poter interloquire con l'Amministrazione, rappresentando fatti e prospettando osservazioni e valutazioni finalizzate alla migliore individuazione dell'interesse pubblico, concreto ed attuale, alla cui unica cura deve essere indirizzata la potestà pubblica.

T.A.R. Lazio Latina, sez. I, 26 gennaio 2009, n. 56

L'omessa comunicazione di avvio del procedimento, preordinato all'adozione di un'ordinanza di demolizione di un'opera edile abusiva, non costituisce vizio invalidante l'atto finale nell'ipotesi in cui all'autore dell'opera sia stata in precedenza notificata l'ordinanza di sospensione dei lavori, essendo da questa ragionevolmente e agevolmente intuibile l'intendimento del competente ufficio dell'Ente locale di voler porre in essere i conseguenti atti per sanzionare l'abuso edilizio, stante la doverosità di essi per l'Autorità comunale.

T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 27 gennaio 2009, n. 422

Le esigenze di celerità che, ex art. 7 l. n. 241 del 1990, consentono di prescindere dalla comunicazione di avvio del procedimento, devono integrare un'urgenza qualificata in relazione all'interesse pubblico sotteso al provvedimento emanando e tale urgenza deve essere valutata in concreto, sulla base della specifica situazione di fatto, non essendo desumibile in astratto dalla particolare tipologia del provvedimento da adottare, con conseguente necessità di una specifica motivazione sul punto.

Cassazione civile, sez. un., 13 marzo 2009, n. 6066

L'atto di "previa diffida", richiesto dall'art. 55, comma 3, del r.d. n. 1775 del 1933 come necessario presupposto del provvedimento di decadenza dalla concessione di derivazione a scopo idroelettrico, non costituisce atto conclusivo di un procedimento amministrativo prodromico, bensì atto propedeutico a quello di decadenza; ne consegue che, quando l'interessato ha comunque avuto conoscenza del procedimento in tempo utile per partecipare all'iter istruttorio, deve ritenersi pienamente rispettata la previsione normativa sopra richiamata, tanto più che, come si evince

dagli art. 7, 8 e 10 l. n. 241 del 1990, non può essere inficiato da nullità un procedimento amministrativo che abbia comunque raggiunto lo scopo cui tende l'avviso di avvio del procedimento medesimo. (Nella specie, le S.U. hanno confermato la sentenza del tribunale superiore delle acque pubbliche che aveva ritenuto validamente disposta la decadenza da una concessione di derivazione in quanto preceduta da una lettera del competente Assessore che annunciava il superamento, da parte del concessionario, della potenza media nominale consentita, con contestuale sollecitazione alla riduzione della produzione ed avviso che, in caso di inadempimento, si sarebbe proceduto alla revoca della concessione).

T.A.R. Valle d'Aosta Aosta, 13 maggio 2009, n. 42

La comunicazione dell'avvio del procedimento volto all'annullamento non è necessaria in presenza di un'aggiudicazione provvisoria in quanto in tale fase il soggetto ha una mera aspettativa alla conclusione favorevole del procedimento e, comunque, si tratta di un atto endoprocedimentale i cui effetti diverrebbero certi solo con l'aggiudicazione definitiva. Detta conclusione attiene ad ipotesi in cui, a seguito dell'aggiudicazione provvisoria, la stazione appaltante ha verificato la regolarità e la legittimità della procedura di gara svolta dalla Commissione, nonché la sussistenza dei requisiti in capo all'aggiudicatario ed è giunta alla conclusione di annullare la gara per aver riscontrato un'illegittimità della procedura ovvero la mancanza dei necessari requisiti di partecipazione.

T.A.R. Sicilia Palermo, sez. III, 22 giugno 2009, n. 1093

Una volta che l'aggiudicazione è divenuta definitiva, il suo annullamento in autotutela si configura quale provvedimento di secondo grado, sicché è necessario l'avviso, ai soggetti interessati, dell'avvio del relativo procedimento.

T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 27 novembre 2009, n. 5199

Nel procedimento disciplinare, è escluso l'obbligo della comunicazione all'interessato dell'avvio del procedimento amministrativo, al fine di consentirgli la partecipazione con la presentazione di memorie scritte e documenti, poiché nel procedimento disciplinare tale funzione è svolta dall'atto con il quale il dipendente non solo è reso edotto di un procedimento instaurato nei suoi confronti, ma è messo in condizione di conoscere con precisione quale comportamento gli si contesta, consentendogli la difesa dall'addebito con la presentazione di giustificazioni

La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda

T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 03 febbraio 2006, n. 1614

Il preavviso di cui all'art. 10 bis l. n. 241 del 1990 riveste natura di atto endoprocedimentale, poiché tale articolo impone all'amministrazione, prima di adottare un provvedimento sfavorevole nei confronti del richiedente, di comunicargli le ragioni ostative all'accoglimento della sua istanza, sì da rendere possibile l'instaurazione di un vero e proprio contraddittorio endoprocedimentale, a carattere necessario, ed aumentare così le chances del cittadino di ottenere dalla stessa p.a. ciò che gli interessa, con la conseguenza che lo stesso non è immediatamente lesivo degli interessi del privato e non è passibile di impugnativa innanzi al g.a.

Consiglio Stato, sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4828

La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda prevista dall'art. 10 bis l. 7 agosto 1990 n. 241, introdotto dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15, non è necessaria nel caso di diffida a non eseguire i lavori oggetto di dichiarazione di inizio di attività.

T.A.R. Liguria Genova, sez. II, 24 aprile 2008, n. 766

In sede di ricorso gerarchico non sussiste alcun obbligo di comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10 bis, l. n. 241 del 1990 trattandosi di procedimento giustiziale sottoposto a regole procedurali proprie, le quali garantiscono adeguatamente il contraddittorio e la partecipazione del ricorrente.

T.A.R. Veneto Venezia, sez. III, 07 maggio 2008, n. 1256

L'art. 10 bis, l. n. 241 del 1990 deve ritenersi applicabile in genere ai procedimenti per i quali la legge prevede la dichiarazione di inizio di attività o il silenzio assenso, ciò che comporta, dunque, un'interruzione per il solo periodo di tempo utilizzato dal richiedente per formulare le sue osservazioni, ovvero determina un'interruzione di soli dieci giorni, con un allungamento dei tempi procedurali controbilanciato dalla funzione di garanzia per il cittadino che aspira ad una determinata utilità.

T.A.R. Lombardia Milano, sez. IV, 06 giugno 2008, n. 1937

Qualora un'ordinanza cautelare del giudice amministrativo imponga il riesame di un atto impugnato in sede giurisdizionale all'Amministrazione e quest'ultima ritenga di confermare l'atto gravato, non appare necessario che l'Amministrazione stessa provveda alla comunicazione al ricorrente del preavviso di rigetto ex art. 10 bis, l. n. 241 del 1990.

T.A.R. Toscana Firenze, sez. III, 11 giugno 2008, n. 1590

La disposizione dell'art. 10 bis, l. 7 agosto 1990 n. 241 riguarda unicamente il rapporto che si instaura tra l'amministrazione e il privato richiedente una qualche utilità o servizio e tutela, quindi, la posizione di colui che vanta un interesse direttamente pretensivo, senza che l'onere di preavviso possa estendersi in ordine alla conclusione di un procedimento di autotutela in relazione al quale la posizione della ricorrente può tutt'al più configurarsi come quella di un soggetto contro interessato.

T.A.R. Puglia Bari, sez. I, 03 luglio 2008, n. 1604

L'art. 10 bis, l. 7 agosto 1990 n. 241 non è applicabile alle « procedure concorsuali » e, più in generale, alle procedure selettive di evidenza pubblica in senso lato.

T.A.R. Lazio Latina, sez. I, 28 agosto 2008, n. 998

L'avviso previsto dall'art. 10 bis, l. n. 241 del 1990 non è dovuto nel caso dei procedimenti relativi all'esame di abilitazione per l'iscrizione agli ordini professionali, rientrando gli stessi, sia pure in senso lato, nelle procedure concorsuali, espressamente escluse dall'ambito di applicazione di tale norma.

T.A.R. Liguria Genova, sez. II, 14 novembre 2008, n. 1990

A fronte della natura di principio generale dell'obbligo di cui all'art. 10-bis l. 241/1990 le relative eccezioni non possono essere oggetto di estensione in via analogica; in proposito, l'esclusione dall'applicazione delle procedure concorsuali non può pertanto operare nel caso di procedimento ad istanza di parte avente ad oggetto la concessione di agevolazione finanziaria, in cui la platea degli aspiranti è aperta a tutti gli interessati i quali sono chiamati a presentare una domanda di

contributo a fondo perduto, diversamente dal caso di procedura concorsuale, cioè di una gara fra più soggetti aspiranti ad una posizione limitata nel numero.

T.A.R. Lombardia Milano, sez. IV, 26 novembre 2008, n. 5651

La dichiarazione di inizio attività non dà l'avvio ad un procedimento ad istanza di parte, sicché alla medesima non trova applicazione la disposizione dell'art. 10-bis della legge 241/1990, sul preavviso di rigetto nei procedimenti amministrativi ad istanza di parte.

T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 19 gennaio 2009, n. 279

La fase procedimentale prevista dall'art. 10 bis, l. n. 241 del 1990 di comunicazione dei motivi ostativi rappresenta un adempimento necessario ove la determinazione da assumere sia di segno negativo nei confronti del soggetto che ha attivato il procedimento con il conseguente confronto partecipativo del privato le cui osservazioni possono chiarire elementi di fatto o giuridici erroneamente valutati, o non considerati, dall'Amministrazione, con evidenti effetti deflattivi del contenzioso. In detta fase, che mira a realizzare un contraddittorio predecisorio, si innesta quella di replica dell'interessato mediante le controdeduzioni, con le quali questi può far valere eventuali profili di illegittimità dell'atto finale, rinvenibili dall'atto prodromico, profili che dovranno poi essere valutati dall'Amministrazione con il provvedimento conclusivo del procedimento.

T.A.R. Liguria Genova, sez. II, 19 febbraio 2009, n. 251

L'obbligo di cui all'art. 10 bis, l. n. 241 del 1990 non trova applicazione in caso di denuncia di inizio attività.

T.A.R. Sardegna Cagliari, sez. II, 04 agosto 2009, n. 1423

La denuncia di inizio attività deve ritenersi "procedimento ad istanza di parte", basato su una autocertificazione in merito alla quale la Pubblica Amministrazione effettua un'attività di controllo; ad essa, pertanto, deve applicarsi l'art. 10 bis della l. n. 241 del 7 agosto 1990, e l'eventuale, successivo ordine, da parte dell'amministrazione competente, di non effettuare l'intervento denunciato, deve essere preceduto dalla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda, onde consentire al soggetto interessato di presentare documentate osservazioni volte ad evitare l'adozione del provvedimento negativo.

T.A.R. Campania Napoli, sez. IV, 17 settembre 2009, n. 5013

Il termine di 10 giorni, stabilito dall'art. 10 bis, l. n. 241 del 1990 per la presentazione di osservazioni e/o documenti in seguito alla ricezione della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento di un'istanza del privato non ha natura perentoria, dal momento che: a) tale disposto normativo non qualifica espressamente come perentorio il citato termine di 10 giorni, né il Legislatore in tale circostanza ha usato il verbo dovere, ma si è limitato a prevedere "il diritto di presentare" osservazioni e/o documenti; b) eccetto che per quanto riguarda i ricorsi amministrativi e per le domande di partecipazione ai procedimenti di evidenza pubblica ed ai concorsi per pubblico impiego, nell'ambito dei procedimenti amministrativi non vi sono termini decadenziali, come nel diritto processuale; c) la comunicazione inviata ai sensi di tale norma non sospende i termini di conclusione del procedimento amministrativo, ma li interrompe, per cui in seguito alla presentazione delle osservazioni e/o documenti il termine ex art. 2 l. n. 241/1990 inizia a decorrere ex novo, per cui risulta illogico che con dalla comunicazione del preavviso di rigetto, istituita con lo scopo di favorire un esito del procedimento amministrativo positivo per l'istante, possa derivare contestualmente un termine decadenziale di 10 giorni per l'istante ed il raddoppio dei termini per la conclusione del procedimento per l'Amministrazione; d) lo scopo del Legislatore di deflazionare le controversie giurisdizionali non verrebbe più attuato, in quanto, impedendo all'istante la presentazione di osservazioni oltre il termine di 10 giorni, il medesimo istante farebbe valere tali osservazioni dinanzi alla competente Autorità Giudiziaria; e) pertanto, l'Amministrazione fino all'emanazione del provvedimento conclusivo del procedimento ha il dovere di prendere in considerazione tutte le osservazioni ed i documenti presentati dall'istante.

Danno erariale

C. Conti reg. Lombardia, sez. giurisd., 28 aprile 2008, n. 263

L'elemento psicologico della colpa ha raggiunto inequivocabilmente la soglia di rilevanza della colpa grave quando la condotta risulta connotata da quella particolare disattenzione verso il profilo della correttezza amministrativa che si risolve in una vera e propria consapevole accettazione del rischio da essa derivante, in presenza della quale si realizzano i presupposti per l'affermazione della responsabilità amministrativa.

C. Conti reg. Lombardia, sez. giurisd., 03 luglio 2008, n. 453

Per poter essere chiamati a rispondere dinanzi alla Corte dei Conti di un danno erariale, è necessario il requisito minimo della colpa grave, consistente in una negligenza, imprudenza, imperizia particolarmente intensa e, dal momento che la locuzione « colpa grave » è una sorta di norma in bianco, tale requisito va analizzato facendo riferimento alla giurisprudenza contabile che giunge a pronunce di condanna nei casi di errori inescusabili oppure nei casi di omissioni o ritardi ingiustificati, verificatisi in presenza di strutture amministrative dotate di personale e mezzi in misura soddisfacente, come nel caso di conferimento di incarichi attribuiti senza una precisazione degli obiettivi e delle specifiche modalità di espletamento.

Responsabilità penale

Cassazione penale, sez. VI, 15 maggio 2001, n. 24567

La previsione di cui all'art. 328, comma 2, c.p., pur rispondendo alle stesse esigenze che si pongono a base della disciplina del diritto d'accesso di cui alla l. n. 241 del 1990, si colloca su di un piano di tutela diverso rispetto a quest'ultima. In particolare, è da escludersi che la formazione del silenzio-rifiuto per il decorso del termine dei trenta giorni, costituisca, per il solo fatto di consentire al privato di promuovere un giudizio amministrativo, una risposta idonea tale da escludere la rilevanza penale dell'omissione in quanto, se così fosse, risulterebbe inutile e pleonastica la stessa presenza nell'ordinamento della previsione in oggetto. La richiesta del privato, ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 328, comma 2, c.p., deve fondarsi su di una pretesa seria, volta cioè ad ottenere un provvedimento che riconosca un diritto certo del privato. Conseguentemente, non può operare la tutela apprestata dalla norma ogniqualvolta il cittadino conosca le ragioni per cui le sue richieste non vengono soddisfatte, così come avviene, in particolare, quando il preteso diritto sia contestato al punto da costituire oggetto di accertamento in un procedimento giurisdizionale (pendente) promosso dallo stesso privato poiché in tal caso la richiesta non può che essere pretestuosamente rivolta a superare i tempi necessari per ottenere una pronuncia da parte dell'autorità giudiziaria né, d'altra parte, il giudice penale è autorizzato a sindacare il fondamento delle eccezioni sollevate dalla p.a. nel giudizio pendente.

Consiglio Stato, sez. VI, 19 febbraio 2003, n. 939

In assenza di una specifica disposizione che espressamente preveda il termine come perentorio, comminando la perdita della possibilità di azione da parte dell'amministrazione al suo spirare o la specifica sanzione della decadenza, lo stesso deve intendersi come meramente sollecitatorio o ordinatorio ed il suo superamento non determina l'illegittimità dell'atto, ma una semplice irregolarità non viziante. D'altra parte, a dimostrazione della utilità della norma in questione, va ribadito che la scadenza del termine, pur non facendo venire meno il potere dell'amministrazione di provvedere, è rilevante sotto altri aspetti, abilitando l'interessato ad attivare la tutela giurisdizionale contro l'inerzia o il silenzio dell'amministrazione; determinando, in concorso con gli altri elementi della fattispecie, l'insorgenza della responsabilità civile dell'amministrazione e dei singoli funzionari; comportando, sulla base della previsione contenuta nel nuovo testo dell'art. 328 c.p., la responsabilità penale dei pubblici ufficiali per omissione di atti d'ufficio; assumendo rilevanza, ai fini dell'eventuale responsabilità contabile, amministrativa e disciplinare dei funzionari; costituendo elemento valutabile ai fini della responsabilità dirigenziale, in sede di verifica dei risultati della gestione.

Cassazione penale, sez. VI, 13 novembre 2003, n. 43492

In tema di omissione di atti di ufficio, la richiesta di cui all'art. 328, comma 2, c.p. è collegata, da un lato, ad un apprezzabile interesse del richiedente e, dall'altro, ad uno dei tre possibili sbocchi ipotizzati dalla norma medesima: definizione della pratica, spiegazione del ritardo, sanzione penale in mancanza dell'una o dell'altra nel termine legale di trenta giorni. Ne consegue che la richiesta di chi vi abbia interesse assume nella previsione di legge natura e funzione di "diffida ad adempiere": essa, pertanto, con percepibile immediatezza, deve essere rivolta a sollecitare la definizione della pratica o a chiedere spiegazione del ritardo.

Responsabilità civile

Cassazione civile, sez. un., 22 luglio 1999, n. 500

I criteri cui deve attenersi il giudice di merito avanti al quale sia dedotta una domanda risarcitoria ex art. 2043 c.c. nei confronti della p.a. attengono: a) la sussistenza di un evento dannoso; b) la incidenza del danno su un interesse rilevante per l'ordinamento; sia esso un interesse indifferenziatamente tutelato nelle forme del diritto soggettivo (assoluto o relativo) ovvero nelle

forme dell'interesse legittimo o altro interesse giuridicamente rilevante e quindi non riconducibile a mero interesse di fatto; c) la riferibilità dell'evento dannoso ad una condotta positiva od omissiva della p.a.; d) la imputazione a titolo di dolo o di colpa della p.a., non già sulla base del mero dato obiettivo della semplice adozione e/o alla esecuzione di un atto illegittimo, ma della violazione delle regole di imparzialità, di correttezza e di buona amministrazione, alle quali deve ispirarsi l'esercizio della funzione amministrativa.

Cassazione civile, sez. lav., 21 settembre 2001, n. 11955

La risarcibilità dei danni derivanti ai soggetti privati dall'emanazione di atti o provvedimenti illegittimi della p.a., lesivi di situazioni di interesse legittimo, dipende in concreto dal necessario accertamento dell'effettività del danno e della sua "ingiustizia", dall'esistenza di un nesso causale fra l'evento ed il comportamento illegittimo della p.a. e dalla sussistenza di una componente di dolo o colpa dell'amministrazione, che va verificata dal giudice in ragione di un esercizio dell'azione amministrativa che risulti in violazione di regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, che si pongono come limiti esterni alla discrezionalità. (Nella specie, la S.C., in applicazione di tale principio, ha confermato la sentenza di merito che aveva accolto la domanda di risarcimento proposta da un dipendente postale, che - avendo partecipato ad un concorso interno per l'inquadramento in una superiore qualifica - era stato ammesso con grave ritardo a sostenere la prova orale, a causa della formulazione da parte della commissione esaminatrice di un giudizio negativo erroneo nella valutazione della sua prova scritta).

T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 04 maggio 2009, n. 4491

Il privato danneggiato, ancorché onerato della dimostrazione della colpa dell'Amministrazione, risulta agevolato dalla possibilità di offrire al giudice elementi indiziari, quali la gravità della violazione, il carattere vincolato dell'azione amministrativa, l'univocità della normativa di riferimento e il proprio apporto partecipativo al procedimento, cosicché, acquisiti gli indici rivelatori della colpa, spetta all'Amministrazione l'allegazione degli elementi ascrivibili allo schema dell'errore scusabile e al giudice apprezzarne e liberamente valutarne l'idoneità ad attestare o a escludere la colpevolezza dell'Amministrazione. Sono stati, di conseguenza, definiti i caratteri che devono possedere gli elementi addotti a propria discolpa dall'Amministrazione, a fronte della produzione degli indizi a suo carico, perché la situazione allegata integri gli estremi dell'errore

scusabile e consenta, perciò, di escludere la colpa dell'apparato amministrativo, facendo in ciò riferimento anche alla giurisprudenza comunitaria.

T.A.R. Liguria Genova, sez. II, 13 maggio 2009, n. 1026

La semplice violazione della norma e quindi l'illegittimità del provvedimento non implichi di per sé, in materia di risarcimento danni, la sussistenza della colpa dell'amministrazione. Tuttavia, di norma l'illegittimità del provvedimento costituisce la base per l'operare di una presunzione semplice che consente al giudice di inferire la colpa dell'amministrazione in assenza di altri elementi che inducano a ritenere la scusabilità dell'errore, quali la particolare complessità dell'istruttoria, l'equivocità degli orientamenti giurisprudenziali la novità della normativa e così via. Facendo applicazione di tali principi alla materia del danno da ritardo la colpa deve presumersi ogni qual volta l'amministrazione superi i termini di conclusione del procedimento a meno che non giustifichi tale superamento con il riferimento a situazioni eccezionali, imprevedibili comunque tali da incidere sul rispetto dei termini.

T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 12 giugno 2009, n. 4005

Secondo l'indirizzo prevalente nella giurisprudenza amministrativa, il risarcimento del danno da ritardo è risarcibile solamente se il privato abbia titolo al rilascio del provvedimento amministrativo finale a sé favorevole, vale a dire se gli spetta il « bene della vita ».

Consiglio Stato, sez. V, 20 luglio 2009, n. 4527

In sede di giudizio per il risarcimento del danno derivante da provvedimento amministrativo illegittimo, il privato danneggiato può limitarsi ad invocare l'illegittimità dell'atto quale indice presuntivo della colpa, restando a carico dell'Amministrazione l'onere di dimostrare che si è trattato di un errore scusabile per contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione della norma, per la complessità del fatto ovvero per l'influenza di altri soggetti.

T.A.R. Puglia Lecce, sez. III, 24 luglio 2009, n. 1935

Nel caso di responsabilità extracontrattuale della pubblica Amministrazione, ai fini dell'accertamento della sussistenza dell'elemento soggettivo occorre fare riferimento, oltre che alla generica violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ad una lettura della vicenda in chiave il più possibile oggettiva che subordini, cioè, il giudizio di

rimproverabilità al ricorrere di condizioni che possano assurgere ad indici sintomatici e presuntivi della colpa. Tra questi, vi è la gravità della violazione, che va valutata tenendo conto del grado di chiarezza della norma violata, del potere vincolato attribuito all'autorità, della novità o meno della situazione affrontata, dell'apporto partecipativo e del contesto in cui essa è maturata.

Obbligo di provvedere

T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 02 marzo 2009, n. 1195

L'art. 2, l. n. 241 del 1990 ha fissato un principio generale secondo cui, ove il procedimento consegue obbligatoriamente ad un'istanza del privato ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la P.A. ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso; in particolare, giusta la previsione di cui all'art. 2 comma 3, della suddetta disposizione, la P.A. è tenuta a definire i procedimenti attivati dai privati entro il termine di 90 giorni dal deposito della relativa istanza. L'evoluzione giurisprudenziale ha portato a ritenere che l'obbligo in questione non sussiste soltanto nelle seguenti ipotesi: a) istanza di riesame dell'atto inoppugnabile per spirare del termine di decadenza; b) istanza manifestamente infondata; c) istanza di estensione ultra partes del giudicato (nel caso di specie, veniva riconosciuta la sussistenza dell'obbligo dell'Amministrazione di adozione di un provvedimento espresso in ordine alla richiesta di riattivazione e conclusione del procedimento concorsuale).

T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 02 ottobre 2009, n. 2242

Non è configurabile alcun obbligo per l'Amministrazione di riesaminare una situazione definita con atto divenuto inoppugnabile, la cui lesività avrebbe potuto essere denunciata con la tempestiva attivazione degli strumenti di tutela apprestati dall'ordinamento processuale.