

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
E TRASFORMAZIONI DELL'ORDINAMENTO

## INDICE

*Presentazione* di Vincenzo Cerulli Irelli ..... p. xxxi

### PARTE PRIMA

#### CAPITOLO PRIMO

#### DIRITTO AMMINISTRATIVO TRA STATO REGIONALE E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

1. Oggetto dell'indagine. La pubblica amministrazione nell'attuale assetto .....	»	3
2. Accenni agli effetti della riforma del titolo V della Costituzione .....	»	5
3. Maggiore invero del principio d'autonomia e restrizione delle competenze dello Stato .....	»	6
4. Mutamento e sostanziale rinvigorismento dei principi di legalità e di riserva di legge nel quadro dell'integrazione europea .....	»	9
5. Unità, «parità», integrazione giuridica tra Unione Europea e ordine interno .....	»	11
6. Rinvigorismento del pluralismo amministrativo nella Costituzione repubblicana .....	»	14
7. Autonomia istituzionale e normativa tra principi di normazione statale e autodisciplina .....	»	15
8. Amministrazioni «desoggettivate» e profili costitutivi dell'autonomia nel diritto pubblico .....	»	17
9. Autonomia amministrativa e amministrazione consensuale.....	»	19
10. Crisi dell'Ente pubblico e incerta configurazione delle autorità amministrative indipendenti .....	»	22
11. Dagli apparati pubblici gestori e produttori a quelli regolatori ..	»	23
12. Il principio della separazione tra politica e amministrazione e il modello delle autorità amministrative indipendenti.....	»	24
13. ( <i>Segue</i> ) .....	»	25
14. Della qualità del principio di separazione tra politica ed amministrazione .....	»	27
15. Indirizzo politico e direzione della pubblica amministrazione. Qualche rilievo critico.....	»	29

## CAPITOLO SECONDO

AMMINISTRAZIONE, AUTONOMIA, SUSSIDIARIETÀ,  
 ENTI PUBBLICI, AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI:  
 I PRINCIPI, LE NORME DELLA COSTITUZIONE.  
 VERSO UN NUOVO MODELLO DI AZIONE AMMINISTRATIVA.  
 DAL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO  
 AL GIUSTO PROCEDIMENTO

16. I principi dell'autonomia e della sussidiarietà .....	p.	33
17. Il principio di sussidiarietà.....	»	34
18. Il principio di autonomia .....	»	35
19. ( <i>Segue</i> ) Il principio di autonomia .....	»	36
20. Sui caratteri dell'«autonomia» e della «indipendenza» amministrativa .....	»	38
21. Autonomia e Autorità amministrative indipendenti o di regolazione .....	»	40
22. La riforma del titolo V della Costituzione e le fonti legislative e quelle regolamentari. Configurazione dei regolamenti statali nel nuovo ordine delle fonti.....	»	41
23. Autonomia normativa della pubblica amministrazione e i principi della Costituzione.....	»	43
24. ( <i>Segue</i> ) .....	»	45
25. I principi costituzionali e legislativi sui procedimenti.....	»	47
26. La legge sul procedimento come statuto di un nuovo modo di amministrare .....	»	49
27. ( <i>Segue</i> ) Procedimento amministrativo e nuovi principi dell'attività amministrativa.....	»	51
28. Le modifiche costituzionali sul giusto processo e la legge n. 241 del 1990. Il giusto procedimento. Principi costituzionali, riparto di giurisdizioni e attuazione legislativa.....	»	54
29. Il procedimento amministrativo giusto .....	»	56
30. ( <i>Segue</i> ) .....	»	58
31. Precisazioni sul significato e valore del principio del giusto procedimento.....	»	60

## CAPITOLO TERZO

DAL GIUSTO PROCEDIMENTO AGLI ALTRI PRINCIPI E REGOLE  
 DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990

32. La legge n. 241 del 1990 e la disciplina dell'attività amministrativa .....	»	63
32- <i>bis</i> . Sulle funzioni tendenzialmente generali della legge sul procedimento in un ordinamento democratico-liberale. Principi giurisprudenziali e disciplina generale dell'attività amministrativa. La giustizia nell'amministrazione.....	»	65

32-ter. Evoluzione dalla disciplina particolare al testo unitario sul procedimento amministrativo .....	p.	67
33. Valore e significato della legge sul procedimento .....	»	69
34. ( <i>Segue</i> ) La legge 4 agosto 1990, n. 241 e i procedimenti autorizzatori. Distinzione dai procedimenti concessori: Il procedimento di «inizio attività». Verifica dei caratteri innovativi della legge sul procedimento: trasparenza, semplificazione, efficienza, «responsabilità» dell'attività amministrativa .....	»	72
35. ( <i>Segue</i> ) Considerazioni sulla liberalizzazione delle attività civili ed economiche dei privati nel modello della legge n. 241 del 1990 .....	»	74

## CAPITOLO QUARTO

SULL'AMBITO DI EFFICACIA  
DELLA LEGGE SUL PROCEDIMENTO.  
LEGGE SUL PROCEDIMENTO  
ED AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI.  
SU TALUNI REQUISITI DI VALIDITÀ DEI PROCEDIMENTI

36. Considerazioni sull'ambito di applicazione della legge n. 241 del 1990 dopo le modifiche del 2005 .....	»	77
37. Osservazioni sulle caratteristiche del modulo organizzativo e funzionale delle «amministrazioni indipendenti» rispetto al rapporto tra politica ed amministrazione nel pubblico impiego. Applicabilità della legge sul procedimento all'attività delle amministrazioni indipendenti.....	»	81
38. La legge sul procedimento e l'esercizio di funzioni amministrative da parte di soggetti privati .....	»	84
39. ( <i>Segue</i> ) La legge sul procedimento, il suo ambito oggettivo di applicazione. La motivazione e gli atti amministrativi generali. Trasformazione del regime dell'attività amministrativa.....	»	87
40. ( <i>Segue</i> ) L'art. 12 della legge n. 241 del 1990 ed i principi in materia di sovvenzioni.....	»	91

## CAPITOLO QUINTO

POTERE AMMINISTRATIVO  
E FORMAZIONE DEI CONTRATTI

41. I contratti delle amministrazioni tra procedure pubblicistiche e capacità negoziali.....	»	94
42. Sulle disposizioni applicabili all'attività contrattuale .....	»	97
43. Osservazioni su Amministrazioni, accordi, convenzioni, contratti ad evidenza pubblica. Contratti di diritto privato .....	»	99

44. Contratti, convenzioni, accordi: intreccio di discipline pubblicistiche e privatistiche ..... p. 102
45. Invalidità e procedure contrattuali ..... » 104
46. Legge sul procedimento e modifica dei principi dell'azione amministrativa ..... » 106

## CAPITOLO SESTO

LA LEGGE SUL PROCEDIMENTO.  
 CRISI E TRASFORMAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEGALITÀ

47. I principi dell'azione amministrativa elaborati dalla giurisprudenza. Consolidamento e trasformazione del principio di legalità ..... » 109
48. (*Segue*) Sulla crisi del principio di legalità ..... » 112
- (*Segue*) Principio di legalità e Costituzione ..... » 114
- (*Segue*) Principio di legalità e delegificazione ..... » 117
49. Principio di legalità ed ordinamento europeo. Di un diverso parametro del fondamento giuridico degli atti amministrativi ..... » 119
50. Ordinamento europeo e «trasformazione» del principio di legalità ..... » 121
51. Il principio di legalità tra ordinamento interno e diritto amministrativo europeo ..... » 125
52. (*Segue*) Principio di legalità ed integrazione europea: o di una difficile assimilazione ..... » 127
53. Legalità all'interno degli ordinamenti liberal-democratici e nell'Unione europea ..... » 129

## CAPITOLO SETTIMO

IL POTERE AMMINISTRATIVO  
 TRA AUTORITÀ E CONSENSO

54. Potere amministrativo come situazione soggettiva, strumento di disciplina pubblicistica ..... » 131
55. Potere autoritativo, potere precettivo ed amministrazione ..... » 133
56. Potere precettivo dell'Amministrazione e contratti. Procedimenti concessivi e «volontà» dell'Amministrazione ..... » 135
57. (*Segue*) Amministrazione e capacità negoziale. l'attività di diritto privato della P.A. .... » 138
58. Svolgimento dell'attività amministrativa e norme di diritto privato ..... » 142
59. (*Segue*) Naturale carenza dell'autonomia privata delle Amministrazioni pubbliche ed uso degli strumenti negoziali ..... » 143

60. Considerazioni sull'essenza delle attività di diritto privato delle P.A. .... p. 146
61. (*Segue*) L'attività di diritto privato della P.A. e la legge n. 241 del 1990 ..... » 148
62. Natura ed esercizio del potere amministrativo ..... » 150
63. (*Segue*) Sempre sulla natura del potere amministrativo. Gli accordi e i contratti tra potere di eterodeterminazione autoritativa e legittimazione negoziale ..... » 152

## CAPITOLO OTTAVO

SUI PROBLEMI DELLA LEGITTIMITÀ E LEGALITÀ  
DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

64. La legalità dell'attività amministrativa e i suoi nuovi presupposti e contenuti ..... » 156
65. La riforma dell'amministrazione ed il procedimento amministrativo nella cultura giuridica italiana. Nuovo disegno dell'amministrazione e le norme della Costituzione..... » 164

## CAPITOLO NONO

SU TALUNI PRINCIPI E ASPETTI PROBLEMATICI  
DELLA LEGGE SUL PROCEDIMENTO

66. La legge n. 241 del 1990 e i principi dell'azione amministrativa. Trasparenza, economicità, efficienza, efficacia. La «certezza» del tempo dell'azione. La semplificazione. L'Amministrazione tra obbligo di risultati e legittimità ..... » 169
67. (*Segue*) L'attività amministrativa tra trasparenza, partecipazione e buon andamento..... » 173
68. Amministrazione, partecipazione, pubblicità, trasparenza, buon andamento come disciplina giuridica dei poteri amministrativi.. » 175

## CAPITOLO DECIMO

IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO.  
INDIVIDUAZIONE E FUNZIONI

69. Il responsabile del procedimento ..... » 181
70. Sullo svolgimento delle funzioni del responsabile..... » 183
71. (*Segue*) La responsabilità dei dipendenti pubblici (art. 28 Cost.) e il responsabile del procedimento..... » 185
72. Identificazione del responsabile tra uniformazione dell'organizzazione e principio di professionalità. Principi di personalizzazione e «trasparenza democratica» dell'attività amministrativa... » 186

73. Il responsabile del procedimento come figura di sintesi tra decisione e rendiconto giuridico. qualche appunto sull'attuazione della legge e le modifiche successive ..... p. 189
74. Accenni alla previsione della figura del responsabile in altri ordinamenti. L'attuazione della normativa sul responsabile del procedimento, problemi applicativi, le nuove disposizioni del 2005 ..... » 191
75. L'attuazione della normativa sul responsabile e taluni problemi applicativi ..... » 193
76. Sulla possibilità che responsabile del procedimento e responsabile del provvedimento siano unità organizzative distinte. Coerenza ed unitarietà nell'esercizio del potere amministrativo e responsabile del procedimento nella legge n. 15 del 2005 ..... » 196

## CAPITOLO UNDICESIMO

SULL'ESERCIZIO DEI POTERI AMMINISTRATIVI  
E SUI VINCOLI DELL'AMMINISTRAZIONE.  
OBBLIGO DI MOTIVAZIONE E DI PROVVEDERE.  
IL SILENZIO

77. Di uno degli istituti della trasparenza amministrativa: l'obbligo di motivazione e la giurisprudenza amministrativa ..... » 199
78. Trasparenza e ulteriori considerazioni sull'obbligo delle pubbliche amministrazioni di motivare ..... » 202
79. (*Segue*) L'obbligo di motivazione tra partecipazione e doverosità sancita dal giudice ..... » 204
80. Presupposti del procedimento, obbligo di provvedere e di concludere il procedimento. Il silenzio e la sua impugnazione ..... » 206
81. Dovere di concludere il procedimento e il silenzio ..... » 208
82. Silenzio e denuncia d'inizio attività ..... » 209
83. Sul principio di proporzionalità ..... » 211
84. Procedimento ed esercizio delle potestà amministrative. Trasparenza e obbligo d'informazione ..... » 218
85. Il «diritto strumentale» all'informazione. Partecipazione. Diritto d'accesso (accenni) ..... » 219
86. Pubblicità e trasparenza, diritto d'accesso in materia d'ambiente. Accesso agli atti degli enti locali. Diritto all'utilizzazione delle informazioni statistiche ..... » 221
87. Obbligo di informazione e partecipazione ai procedimenti amministrativi ..... » 223
88. Obbligo di informazione, trasparenza ed eccesso di potere ..... » 224

## CAPITOLO DODICESIMO

LA LEGGE SUL PROCEDIMENTO  
E IL MUTAMENTO DELL'ESERCIZIO  
DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE.  
LA STIPULAZIONE DEGLI ACCORDI COME MODULO  
D'ESERCIZIO DEL POTERE AMMINISTRATIVO

89. Principi sul procedimento e norme sullo svolgimento delle funzioni amministrative: breve riepilogo ..... p. 226
90. Osservazioni di richiamo sul valore del «giusto procedimento», sugli accordi procedurali e la generalizzazione normativa dell'uso degli accordi sostitutivi ..... » 230
91. (*Segue*) Effetti e valore degli effetti sostitutivi ed integrativi ..... » 232
92. Ulteriori osservazioni sulla natura degli accordi e degli strumenti convenzionali e sull'utilizzazione di strumenti privatistici » 234
93. Gli accordi tra funzione dell'Amministrazione e principi di diritto comune: breve analisi critica. La legge sul procedimento e l'impiego degli strumenti negoziali..... » 237
94. (*Segue*) Accordi procedurali e sostitutivi: disamina critica .... » 239
95. (*Segue*) ..... » 240
96. Negozi, accordi, provvedimenti..... » 242
97. Alcune osservazioni sui contratti di diritto pubblico nell'ordinamento italiano e in quello tedesco..... » 243
98. (*Segue*) Accordi amministrativi ed analisi delle implicazioni ed effetti dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990. Inapplicabilità del recesso unilaterale di cui agli artt. 1372 e ss. del codice civile.... » 246
99. (*Segue*) Sull'esercizio del recesso unilaterale per sopravvenuti motivi di pubblico interesse..... » 247
100. Riflessioni sulla natura degli accordi ..... » 250
101. Ulteriori osservazioni sugli accordi in Italia, in Germania ed in Francia..... » 251
102. Precisazioni sul «*Offentlicher vertrag*» e i «*contracts administratifs*» ..... » 253
103. I «*contracts administratifs*» in Francia..... » 254

## CAPITOLO TREDICESIMO

GLI ACCORDI CON I PRIVATI  
ALL'INSEGNA DELLA TUTELA DEI PUBBLICI INTERESSI

104. Difficile vigenza e generalizzazione delle procedure convenzionali. Limiti alla loro utilizzabilità..... » 256
105. Rilevanza per l'ordinamento amministrativo degli accordi endoprocedimentali e di quelli sostitutivi ..... » 259



106. Autonomia delle pubbliche amministrazioni, dei privati e degli accordi..... p. 261
107. Incompatibilità del regime degli accordi con il modulo privatistico dei contratti..... » 264
108. Su taluni caratteri essenziali e identificativi degli accordi delle pubbliche amministrazioni con i soggetti privati..... » 265
109. (*Segue*) Essenza degli accordi e disciplina positiva..... » 269
110. (*Segue*) Gli accordi di diritto pubblico nella legge sul procedimento e la carenza di autonomia privata delle amministrazioni . » 271
111. Gli accordi ed il recesso unilaterale dell'amministrazione. L'inapplicabilità del recesso unilaterale nell'ipotesi degli accordi. L'esempio degli accordi nell'espropriazione ..... » 272
112. Nuove considerazioni sulla carenza di autonomia privata delle amministrazioni pubbliche..... » 276
113. Notazioni riepilogative: gli accordi come moduli convenzionali sostitutivi dei provvedimenti. L'oscurità e i dubbi derivanti dalla disciplina ..... » 278

#### CAPITOLO QUATTORDICESIMO

##### CONSIDERAZIONI SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E LA MANCANZA DI UNA DISCIPLINA FORMALE UNIFICANTE

114. Il procedimento amministrativo, l'inoppugnabilità e la capacità lesiva dei singoli atti procedurali ..... » 281
115. (*Segue*) Inoppugnabilità e conferenza di servizi (accenni) ..... » 282
116. (*Segue*) Difficoltà a istituzionalizzare operazioni amministrative caratterizzate da risultati complessivi unitari ..... » 284

#### CAPITOLO QUINDICESIMO

##### BREVE ANALISI COMPARATISTICA SUL REGIME DEI PROCEDIMENTI

117. Frammentazione delle disposizioni sui procedimenti anche in altri ordinamenti. Il caso della Germania ..... » 287
118. Principio di sussidiarietà e procedimento amministrativo in Germania. Qualche spunto comparativo ..... » 289
119. Sulla motivazione e l'inserimento dei moduli partecipativi nei procedimenti precettivi-regolamentari. L'esercizio delle potestà regolamentari e l'ordinamento tedesco ..... » 290
120. (*Segue*) L'esercizio delle potestà regolamentari e l'ordinamento tedesco: ulteriori profili comparatistici. La legge sul procedimento in Francia e negli USA ..... » 292

121. Ruolo delle leggi sul procedimento e sull'amministrazione in Francia e negli Stati Uniti ..... p. 293
122. Il principio della legalità amministrativa in Francia e negli Stati Uniti ..... » 294

## CAPITOLO SEDICESIMO

STRUMENTI PARTECIPATIVI E POTESTÀ AMMINISTRATIVE.  
ATTIVITÀ NORMATIVE SECONDARIE  
E STRUMENTI PARTECIPATIVI

123. Strumenti partecipativi e regolamenti amministrativi governativi. Le nuove norme costituzionali ..... » 297
124. Autonomia normativa, atti regolamentari e partecipazione. Necessità di interpretare tali atti alla luce dei principi di partecipazione di cui alla legge n. 241 del 1990 ..... » 299

## CAPITOLO DICIASSETTESIMO

SULLA DELEGIFICAZIONE.  
POTESTÀ REGOLAMENTARE E AUTONOMIA NORMATIVA.  
ATTIVITÀ NORMATIVE E PIANIFICATORIE

125. La potestà regolamentare del Governo. Delegificazione. Le riforme degli anni '90 ..... » 304
126. Delegificazione e crisi dello Stato parlamentare. Mutamento della prospettiva e il disegno della Repubblica delle autonomie delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione ..... » 308
127. Attività normativa secondaria e strumenti di partecipazione. Legge di semplificazione e delegificazione ..... » 311
128. Problematicità delle procedure consultivo-partecipative e attività normative ..... » 312
129. La partecipazione negli atti regolamentari e pianificatori ..... » 315

## CAPITOLO DICIOTTESIMO

ANALISI COMPARATISTICA  
SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO NEGLI STATI UNITI.  
IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN FRANCIA,  
GRAN BRETAGNA, GERMANIA. BREVE EXCURSUS

130. Rilevanza ed influenza del diritto amministrativo statunitense. Profili critico-ricostruttivi sul procedimento amministrativo negli Stati Uniti. Il contenuto dell'*administrative Procedure Act* ..... » 320

131. (*Segue*) Regolamenti, atti normativi, responsabile del procedimento nell'ordinamento statunitense..... p. 321
132. La garanzia della tutela giurisdizionale di fronte ai procedimenti amministrativi negli USA e in Italia ..... » 324
133. Grande rilevanza per il diritto amministrativo americano dell'*Administrative Procedure Act* e delle altre leggi cd organiche come il *Pendelton Act* o il *Freedom of Information Act* ..... » 327
134. Ruolo e forza dei giudici in Italia e nei paesi di *civil law*. Rilievo e predominanza della funzione giurisprudenziale creativo-interpretativa nei paesi di *common-law*. Differenze, almeno nei principi, tra ruolo dei giudici nei paesi di *common-law* e di tradizione europea-occidentale..... » 329
135. (*Segue*) Del ruolo attivo e creativo dei giudici britannici; e di quello del «*Conseil d'etat*». L'incedere dello Stato Amministrativo in Inghilterra..... » 331
136. Ulteriori rilievi sull'ordinamento statunitense: potere amministrativo e ricorso al giudice. Dell'inconsistenza di talune fattispecie d'impugnabilità negli USA ..... » 333
137. Sui profili funzionali dei procedimenti. Il procedimento e la discrezionalità procedimentale. Taluni correlazioni comparatistiche ..... » 335
138. I procedimenti amministrativi in Francia..... » 338
139. Osservazioni generali sul procedimento amministrativo in Germania ..... » 340

## PARTE SECONDA

### CAPITOLO DICIANNOVESIMO

#### PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI ED ESERCIZIO DELLE FUNZIONI SECONDO LA LEGGE SUL PROCEDIMENTO. DECISIONI AMMINISTRATIVE, TRASPARENZA E PROPORZIONALITÀ

140. Regolamentazione giuridica dei procedimenti e ruolo della legge n. 241 del 1990 ..... » 344
141. Istruttoria nel procedimento, imparzialità e decisioni «procedimentalizzate»..... » 348
142. Trasparenza, proporzionalità e principio del procedimento..... » 350
143. Poteri concessori tra trasparenza e buon andamento ..... » 352

CAPITOLO VENTESIMO  
IL DIRITTO DI ACCESSO  
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

144. Fondamento costituzionale ed oggetto del diritto d'accesso ..... p. 356
145. Del suo fondamento formale e sostanziale. Dei limiti legali e costituzionali e diritto d'accesso ..... » 357
146. (*Segue*) Le norme sull'accesso nella modifica della legge n. 241 del 1990 del 2005 e nell'ordinamento comunitario ..... » 358
147. (*Segue*) Le norme fondamentali sull'accesso ..... » 360
148. Accesso, diritto di partecipazione e vincoli delle amministrazioni ..... » 362
149. (*Segue*) Necessaria adozione delle misure organizzative per consentire l'esercizio del diritto d'accesso. Adozione degli atti di diniego e imparzialità. Intervento del difensore civico ..... » 364
150. (*Segue*) Ancora sulla natura del diritto d'accesso. Pubblicità, trasparenza ed accesso ai documenti amministrativi. Limitazioni ed esclusioni ..... » 365
151. L'accesso ai documenti come autonoma facoltà per accertare dati e conseguire informazioni. Separazione del diritto d'accesso da un necessario coinvolgimento in una istruttoria procedimentale ..... » 367
152. (*Segue*) Autonomia del diritto d'accesso e «composizione» con la riservatezza dei terzi ..... » 370
153. (*Segue*) Diritto d'accesso e modi di esercizio; esclusioni e limitazioni; disciplina della riservatezza. Unitarietà della disciplina ..... » 372
154. Riservatezza, disciplina del segreto e diritto d'accesso. Qualche osservazione sulla regolamentazione del codice dei dati personali (D.lgs. n. 196/2003) ..... » 374
155. Riservatezza, diritto d'accesso e segreto: ruolo strategico dell'amministrazione ..... » 376
156. Legittimazione ad accedere e consistenza del «diritto» d'accesso: attribuzione della legittimazione ad accedere in settori particolari, la legislazione sull'ambiente e quella sulle autonomie locali ..... » 377
157. Segreto d'ufficio, titolarità del «diritto» d'accesso e modalità d'esercizio ..... » 380
158. Alcuni rilievi sul diritto d'accesso come estrinsecazione ed esercizio dell'interesse legittimo ..... » 381
159. Ulteriori osservazioni sul diritto d'accesso e sugli atti esclusi ..... » 383
160. (*Segue*) Precisazioni sulla legittimazione all'accesso ..... » 386
161. (*Segue*) Sull'osservanza ed attuazione della garanzia del diritto d'accesso ..... » 388

162. (*Segue*) La consistenza del diritto d'accesso ..... p. 389
163. (*Segue*) Di alcune fattispecie di rinvio dell'accesso. Conferme sulla natura della legittimazione all'accesso ..... » 391
164. Ulteriore dimostrazione che al diritto d'accesso agli atti e ai documenti l'ordinamento conferisce gli strumenti tipici della tutela degli interessi legittimi. Diritto d'accesso e ordinamento comunitario ..... » 393
165. Sull'accesso ai documenti delle istituzioni e/o degli organi comunitari ..... » 398
166. Breve riflessione sulle libertà dei cittadini, sul procedimento, sulla partecipazione, trasparenza, diritto d'accesso. Il ruolo del diritto comunitario ..... » 400

## CAPITOLO VENTUNESIMO

FORMA DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI.  
 FATTI CONCLUDENTI. ACCESSIONE INVERTITA.  
 OCCUPAZIONE ACQUISITIVA ED ESPROPRIAZIONE  
 TRA VECCHIA E NUOVA LEGISLAZIONE.  
 ACCENNI AI CRITERI DI CALCOLO DEGLI INDENNIZZI

167. La forma degli atti amministrativi nella legge n. 241 del 1990, nella legislazione successiva, nella giurisprudenza..... » 404
168. Vincoli di forma e fattispecie rilevanti: i procedimenti espropriativi. La c.d. accessione invertita e comportamenti concludenti. Il superamento del formalismo ..... » 409
169. (*Segue*) Considerazioni sulla forma dei provvedimenti nell'espropriazione per motivi di interesse generale. L'occupazione, l'accessione invertita o espropriazione sostanziale e l'edificabilità dei suoli tra procedimenti *extra ordinem* e pratiche illecite » 411
170. (*Segue*) Occupazione acquisitiva e occupazione usurpativa..... » 414
171. (*Segue*) L'espropriazione, l'accessione invertita, le opere pubbliche e il diritto amministrativo..... » 416
172. Abilitazione delle Amministrazioni all'occupazione appropriativa come residuo dello «Stato di polizia». Le garanzie del T.U. del 2001..... » 418
173. (*Segue*) Autoritarità dei procedimenti (espropriativi, urbanistici, ecc.) e la legge n. 241 del 1990..... » 420
174. (*Segue*) Su taluni istituti e punti di modifica contenuti nella nuova legge sulla espropriazione. «Principio di legalità» dell'azione espropriativa. L'autorità e l'utilizzazione senza titolo dei beni per scopi di pubblico interesse ..... » 422
175. (*Segue*) Espropriazione ed occupazione tra leggi ordinarie e nuove norme della Costituzione ..... » 426
176. (*Segue*) Le modifiche del T.U. in materia di espropriazione ..... » 430

## CAPITOLO VENTIDUESIMO

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO  
TRA AUTORITARIETÀ, PARTECIPAZIONE E GIUSTIZIA.  
FORME E RICORSI GIURISDIZIONALI

177. Di alcuni effetti della legge n. 241/1990 tra la fine del formalismo e la garanzia delle parti. Necessità di considerare la forma di esercizio dei poteri amministrativi. Atti, comportamenti, servizi pubblici e giurisdizione esclusiva: accenni all'ambito di tale giurisdizione..... p. 433
178. Dal formalismo al principio della pluralità delle forme di esternazione. Conseguenze derivanti dalla mancata produzione della copia del provvedimento impugnato. Costituzione e giurisdizione esclusiva. Essenziale riferimento alla sentenza n. 204/2004 della Corte Costituzionale..... » 435
179. Dai principi inderogabili in materia di forma degli atti amministrativi alle irregolarità sanabili..... » 437

## CAPITOLO VENTITREESIMO

RECESSO, REVOCA E INVALIDITÀ  
NELLA LEGGE N. 241 DEL 1990

180. Breve analisi parallela del recesso dai contratti e della revoca... » 443
181. La nullità e l'annullabilità secondo la legge n. 15/2005 di riforma della legge n. 241 del 1990..... » 447
182. L'invalidità nella riforma della legge n. 241 del 1990: i contrasti e il dibattito parlamentare per una riforma. Invalidità dei provvedimenti e funzione interpretativo-creativa del giudice amministrativo..... » 450
183. Sui profili generali della nullità degli atti amministrativi. Carenze, cattivo uso del potere e giurisdizione..... » 454
184. (*Segue*) L'art. 21-*septies* e la nullità. Giudicato, giudizio di merito e giudizio d'ottemperanza..... » 457

## CAPITOLO VENTQUATTRESIMO

NULLITÀ E ANNULLABILITÀ  
E PRINCIPIO DELLA STRUMENTALITÀ DELLE FORME.  
DUBBI SULLA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE  
DELL'ART. 21-*OCTIES*, SECONDO COMMA,  
DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990

185. La nullità e l'annullabilità nella riforma della legge n. 241 del 1990. Sulla possibile illegittimità costituzionale del 2° comma dell'art. 21-*octies*. L'annullabilità tra innovazione e «riduzione dei vizi»..... » 460

186. Considerazioni sui possibili profili di illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990 ..... p. 464
187. (*Segue*) L'art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990 e le *deminutio tutelae* ..... » 467
188. (*Segue*) Necessità di attribuire al giudice e non al legislatore il metro del giudizio dell'inessenzialità-essenzialità; della legittimità c.d. formalistiche e delle irregolarità degli atti amministrativi..... » 468
189. (*Segue*) Ancora sui possibili profili di illegittimità costituzionale » 471
190. (*Segue*) Sui caratteri delle violazioni degli artt. 24 e 113 Cost..... » 472
191. (*Segue*) I profili di illegittimità dell'art. 21-*octies*, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ed i vizi c.d. formali ..... » 475
192. (*Segue*) Corte Costituzionale, esercizio dei poteri amministrativi ed impugnabilità ..... » 477

## CAPITOLO VENTICINQUESIMO

DALL'ILLEGITTIMITÀ DELLA LIMITAZIONE  
OD ESCLUSIONE DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE  
CONTRO GLI ATTI DELLA P.A.  
ALLA CONFIGURAZIONE DEGLI ATTI POLITICI

193. Considerazioni aggiuntive sulla legittimità (costituzionale) degli atti dei pubblici poteri ..... » 481
194. (*Segue*) Gli atti politici, la loro forza e vigore in un'area diversa da quella in cui opera il principio di legittimità degli atti amministrativi e sottrazione al sindacato del giudice amministrativo .. » 486

## CAPITOLO VENTISEIESIMO

RICONSIDERAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEGALITÀ  
E DELLA RISERVA DI LEGGE  
ALLA LUCE DELLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 3 DEL 2001.  
(MODIFICA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE).  
LA FORZA D'ATTO AMMINISTRATIVO  
ED EFFETTI DELLA LEGGE SUL PROCEDIMENTO

195. L'evoluzione del principio di legalità tra delegificazione, ordinamento europeo, nuovo ordinamento degli enti locali; necessaria previsione legislativa dei poteri amministrativi (autoritativi). Il mutamento delle norme sulla normazione..... » 492
196. Principio di legalità, riserva di legge, trasformazione del sistema delle fonti del diritto amministrativo e riforma del titolo V della costituzione ..... » 495

197. La potestà legislativa statale e regionale. Riaffermazione dei principi unitari dell'ordinamento giuridico e preminenza dell'ordinamento giuridico statale ..... p. 499
198. Principio di legalità, forza d'atto amministrativo, esecutività ed esecutorietà. La legge n. 15 del 2005 e l'autotutela dell'amministrazione ..... » 501
199. (*Segue*) Efficacia ed esecutorietà dei provvedimenti. Unilateralità ed effetti dei procedimenti. Conseguenze del riconoscimento del principio del giusto procedimento ..... » 503
200. (*Segue*) Forza dei provvedimenti, autotutela, principio del giusto procedimento ..... » 504
201. Nuovo modello d'azione amministrativa e trasformazione dell'efficacia degli atti delle amministrazioni ..... » 506
202. (*Segue*) Necessario e storico fondamento legale dell'esecutorietà. » 508
203. L'esecutorietà dei provvedimenti nel dibattito politico e dottrinale e il necessario fondamento legislativo ..... » 509
204. La legge n. 241 del 1990 e l'efficacia dei provvedimenti: alcune conclusioni ..... » 511

## CAPITOLO VENTISETTESIMO

PROFILI CRITICO-RICOSTRUTTIVI  
SUL PROCEDIMENTO E LO SVOLGIMENTO  
DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA.

## NUOVI PROFILI DELLA DIALETTICA AUTORITÀ-LIBERTÀ

205. Rapporto tra leggi generali e programmi politico-amministrativi dopo la legge n. 241 del 1990 ..... » 512
206. (*Segue*) Disciplina dell'attività amministrativa e «ruolo» dell'interesse legittimo ..... » 514
207. (*Segue*) Modello negoziale, attività amministrativa e modifica della legge sul procedimento ..... » 519

## CAPITOLO VENTOTTESIMO

RIFORMA DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA  
TRA GIUSTIZIA E TRASPARENZA

208. Sui principi della riforma dell'attività amministrativa. La legge n. 241 del 1990 e le modifiche più recenti ..... » 520
209. La legge sul procedimento tra norme giuridiche e regole tecnico-economiche come impronta propulsiva dell'Amministrazione ..... » 523



CAPITOLO VENTINOVESIMO  
L'EFFICACIA DEI PROVVEDIMENTI  
E PROFILI DELLA RIFORMA  
CONTENUTA NELLA LEGGE N. 241 DEL 1990  
ALLA LUCE DEI PRINCIPI SULLE AMMINISTRAZIONI

210. Le modificazioni della disciplina della validità e dell'efficacia.... p. 524  
211. (*Segue*) La configurazione dei poteri amministrativi e dell'esecutorietà ..... » 529

CAPITOLO TRENTESIMO  
BREVE RICAPITOLAZIONE:  
LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E RECENTE EVOLUZIONE

212. A) L'attività amministrativa tra principio di legalità e consensualità ..... » 530  
213. B) Note riassuntive sui contenuti della disciplina del procedimento e dell'attività amministrativa. Accenno ai procedimenti di controllo..... » 537  
214. C) Leggi italiane, norme comunitarie e poteri amministrativi impliciti ..... » 540  
215. D) Consensualità e principi dell'attività amministrativa ..... » 542  
216. E) Le linee di svolgimento dell'azione amministrativa: nuova qualità dei procedimenti ..... » 544  
217. F) Trasparenza, imparzialità, proporzionalità nella riforma della legge sul procedimento e le leggi del 2005 ..... » 547  
218. G) «Democratizzazione» e «riforma politica» dell'amministrazione ..... » 548  
219. H) Procedimenti ad istanza di parte e più ampie garanzie ..... » 550  
220. I) Nuove norme e obbligo della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza..... » 551  
221. L) Interessi legittimi e criteri di esercizio dell'attività amministrativa tra principi costituzionali, d'organizzazione, d'attività, di efficienza e di libertà..... » 553

CAPITOLO TRENTUNESIMO  
PROCEDIMENTO E PARTECIPAZIONE DEGLI INTERESSATI.  
PARTECIPAZIONE, LIBERTÀ ED INIZIATIVA ECONOMICA.  
OSSERVAZIONI CRITICHE SUL PROCEDIMENTO

222. Ulteriori osservazioni sul modello partecipativo nella legge di riforma. Strumenti di partecipazione e attività normativa secondaria..... » 561

223. Introduzione di strumenti A) di valutazione dell'impatto della normazione e B) partecipativi nei procedimenti normativi ..... p. 563
224. La legge di riforma della legge sul procedimento tra consolidamento dei principi di consensualità e maggiore autonomia dei privati ..... » 565
225. (*Segue*) La libertà dei privati, costituzione economica europea e modello concorrenziale: dalla libertà economica alla disciplina comunitaria della libertà d'impresa ..... » 567
226. (*Segue*) Necessità di pensare a un nuovo modo di concepire la libertà d'impresa. Nuova costituzione economica europea e regolamentazione della concorrenza ..... » 568
227. Sul tramonto dell'Amministrazione autoritativa all'insegna del principio della partecipazione e della consensualità. In che senso si possa parlare di perdita di vitalità del provvedimento amministrativo ..... » 569
228. Rinnovamento del significato e del valore degli atti e provvedimenti amministrativi. Ruolo dei giudici ..... » 571
229. Partecipazione dei privati tra limiti e vincoli della disciplina procedimentale, legalità e buon andamento ..... » 573
230. Il problema del termine per provvedere e concludere il procedimento ..... » 575
231. (*Segue*) Illegittimità del comportamento silenzioso, termine e buon andamento ..... » 577
232. (*Segue*) L'Amministrazione centrale e locale e i procedimenti .... » 579

## CAPITOLO TRENTADUESIMO

CONFIGURAZIONE COSTITUZIONALE  
DELL'AMMINISTRAZIONE

## E RUOLO DELL'INTERESSE LEGITTIMO.

## LA RISARCIBILITÀ DEGLI INTERESSI LEGITTIMI

233. Strumenti di più ampia responsabilità dell'amministrazione. Erosione del principio della risarcibilità dei soli diritti soggettivi. Ruolo strategico dell'interesse legittimo ..... » 584
234. Dall'irrisarcibilità degli interessi legittimi al riconoscimento dell'obbligo di risarcibili in caso di lesione. L'ordinamento comunitario e la responsabilità per violazione degli interessi legittimi ... » 586
235. (*Segue*) La risarcibilità degli interessi legittimi e la giurisprudenza. Gli interessi legittimi irrisarcibili e le situazioni giuridicamente rilevanti come risarcibili nelle norme comunitarie sulle procedure per la scelta di contraenti ..... » 587
236. (*Segue*) Riconoscimento della risarcibilità dei danni da lesione degli interessi legittimi ..... » 589

237. ( <i>Segue</i> ) Significato della lesione dell'interesse legittimo.....	p. 591
238. Sul risarcimento degli interessi legittimi. Alcune precisazioni.....	» 596
239. ( <i>Segue</i> ) .....	» 599
240. Ancora sulla forza dinamico-protettiva degli interessi legittimi. La differenziazione tra interessi oppositivi e pretensivi.....	» 601
241. ( <i>Segue</i> ) Relazione «fisiologico-strutturale», o «essenziale», tra interesse legittimo e potestà amministrative .....	» 603
242. ( <i>Segue</i> ) Giudice amministrativo e tutela degli interessi legittimi.	» 605
243. ( <i>Segue</i> ) Amministrazione e interesse legittimo.....	» 607
244. ( <i>Segue</i> ) Legalità e fine sostanza dell'interesse legittimo .....	» 609
245. Dimensione sostanziale e processuale dell'interesse legittimo nell'ordine costituzionale ed amministrativo .....	» 610
246. Ulteriori osservazioni sulla distinzione tra strumenti di prote- zione del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo .....	» 612
247. L'interesse legittimo nella vita dell'ordinamento. Qualche esem- pio.....	» 614
248. ( <i>Segue</i> ) Gli interessi legittimi secondo l'angolazione della loro tutela.....	» 617
249. Costituzione, legge sul procedimento in una prospettiva storico- politica. Partecipazione amministrativa ed accesso. Gli interessi procedimentali .....	» 618
250. Partecipazione, interessi legittimi, interessi procedimentali.....	» 620
251. L'interesse procedimentale come strumento di protezione pro- cedimentale o procedurale.....	» 622
252. Dipanarsi del procedimento ed interessi procedimentali, come strumenti di tutela. Funzione direttiva del procedimento e deci- sioni procedimentali .....	» 623
253. Lesione dell'interesse procedimentale e dell'interesse legittimo tra procedimento e processo.....	» 626

## CAPITOLO TRENTATREESIMO

DAGLI INTERESSI E SITUAZIONI  
NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO  
AI DIRITTI COSTITUZIONALMENTE GARANTITI

254. Situazioni soggettive delle parti e qualificazione dell'autonomia della P.A. e di chi svolge funzioni amministrative.....	» 628
255. Situazioni delle parti e «funzionalizzazione» delle Amministra- zioni .....	» 631
256. Procedimento, interesse legittimo ed ordinamento amministra- tivo paritario .....	» 633

CAPITOLO TRENTAQUATTRESIMO  
 IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO  
 COME FORMA DELLA FUNZIONE  
 ED AMBITI D'APPLICAZIONE.  
 ULTERIORI CONSIDERAZIONI  
 SUI DIRITTI DEI CITTADINI

257. Forza dei diritti dei cittadini e varietà dei tipi strutturali di procedimento amministrativo ..... p. 635
258. Breve riscontro comparatistico sulle posizioni soggettive nella dinamica del procedimento (Italia, Unione Europea, Stati Uniti) » 639

CAPITOLO TRENTACINQUESIMO  
 IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO  
 E TALUNI PROBLEMI APPLICATIVI.  
 RACCORDO E CONFERENZA DI SERVIZI

259. Il procedimento discrezionale e sue modificazioni nell'esercizio delle potestà amministrative. La conferenza dei servizi come momento qualificante i procedimenti ..... » 646
260. (*Segue*) La conferenza di servizi come fase procedimentale e mezzo di semplificazione dell'attività amministrativa ..... » 649
261. Dal procedimento alle operazioni amministrative. Carezza di una valutazione giuridica e giustiziale unitaria ..... » 652
262. Sulla complessità dell'azione amministrativa. Istituti di raccordo e coordinamento ..... » 655
263. Buon andamento, efficienza, amministrazione di risultati, la legge sul procedimento e il D.lgs. n. 286 del 1999. Strumenti di monitoraggio e valutazione di costi e dei risultati dell'attività amministrativa ..... » 657
264. (*Segue*) Principio efficientistico, organizzazione amministrativa e principio di legalità nella più recente legislazione ..... » 659
265. Ulteriori specificazioni del significato di amministrazione di risultati. Necessità di «armonizzare» e conformare l'efficienza ed il buon andamento al principio di legalità ..... » 660
266. Funzione amministrativa tra principio di efficienza e principio di legalità o di una falsa dialettica ..... » 662
267. (*Segue*) Integrazione e coordinamento tra i principi costituzionali e normativi del buon andamento, dell'imparzialità e della trasparenza ..... » 664
268. Un concetto giuridico indeterminato: l'amministrazione di risultati ..... » 666

269. Conferenze di servizi e configurazione dell'attività amministrativa complessiva necessaria per realizzare operazioni e risultati. Finalità ed ordine della conferenza di servizi .....	p. 668
270. Conferenza di servizi e profili strutturali del procedimento.....	» 670
271. ( <i>Segue</i> ) Conferenze di servizi ed accordi tra Amministrazioni ....	» 672
272. ( <i>Segue</i> ) La conferenza di servizi come fase procedimentale essenziale per coordinare poteri e tutela dei pubblici interessi...	» 673
273. ( <i>Segue</i> ) Conferenza e formazione della volontà «discrezionale» dell'amministrazione.....	» 675
274. Il «ruolo» strutturale e funzionale della conferenza di servizi.....	» 676
275. La «missione» decisoria della P.A. ....	» 677
276. Conferenza di servizi e partecipazione.....	» 679
277. Conferenza di servizi e criteri di adozione delle decisioni.....	» 681
278. La conferenza di servizi e l'istruttoria orale. Pregi e inadeguatezze.....	» 684
279. La conferenza di servizi e tutela giurisdizionale. Ricorsi contro i provvedimenti relativi ai procedimenti nei quali si svolgono le conferenze.....	» 686
280. La conferenza di servizi tra semplificazione procedimentale, garanzia di celerità e attività decisionale contestuale concertata.	» 687
281. Le operazioni amministrative ed i procedimenti. Celerità operativa ed unitarietà dell'azione amministrativa .....	» 689
282. Salvaguardia degli interessi sensibili e componimento della volontà delle Amministrazioni .....	» 691
283. Conferenza di servizi, conferenza di servizi preliminare, partecipazione e vincoli delle amministrazioni.....	» 692

## CAPITOLO TRENTASEIESIMO

PLURIFUNZIONALITÀ DELLA CONFERENZA  
DEI SERVIZI E DEGLI ACCORDI NEL MUTAMENTO  
DELLA QUALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

284. La conferenza di servizi tra sintesi dell'interesse pubblico e tutela delle parti.....	» 694
285. Conferenza di servizi e riforma della legge n. 241 del 1990.....	» 697
286. Gli accordi tra Amministrazioni ed accordi di programma nel mutato quadro amministrativo e costituzionale.....	» 698
287. La collaborazione, il coordinamento della Amministrazioni a livello locale attraverso moduli convenzionali ed effetti di tali accordi.....	» 700
288. La disciplina degli accordi in particolare. Scarsa utilizzazione del modulo dell'accordo tra P.A. e parti private .....	» 702
289. Sulla tipologia degli accordi di programma.....	» 704

## CAPITOLO TRENTASETTESIMO

CONCLUSIONE: UNO SGUARDO VERSO IL FUTURO  
ALL'INSEGNA DELLA GIUSTIZIA NELL'AMMINISTRAZIONE

290. Partecipazione, norme della legge n. 241 del 1990 tra Costituzione e tradizione. Tramonto del positivismo? ..... p. 705
291. (*Segue*) Missione del giudice amministrativo e tendenziale fusione tra legittimità ed opportunità..... » 709
292. Azione amministrativa, legittimità, discrezionalità tra procedimento e nuovi modelli organizzativo-funzionali. Qualche spunto ricostruttivo ..... » 710
293. Il modello di esercizio dell'attività discrezionale..... » 711
294. Il nuovo modo di adottare scelte discrezionali..... » 714
295. Qualità del mutamento: la ponderazione comparativa discrezionale commista a manifestazioni volontarie di tipo negoziale.. » 715
296. Discrezionalità e soddisfacimento degli interessi..... » 716