



Corso di dottorato di ricerca in

SCIENZE GIURIDICHE

in convenzione con l'Università degli Studi di Trieste

CICLO XXXV

Tesi di dottorato

***La tutela del terzo controinteressato
alla prova della semplificazione amministrativa:
istituti, rimedi e prospettive di sviluppo***

Dottorando

Federico Nassuato

Supervisore

Chiar.ma Prof.ssa
Elena D'Orlando

Co-supervisore

Chiar.mo Prof.
Gian Paolo Dolso

2023

INDICE

INTRODUZIONE	1
I. LA FORMA DELLA FUNZIONE. PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO, PRINCIPIO DI LEGALITÀ E PARTECIPAZIONE.....	9
1. Premessa. La maschera del potere: l'azione amministrativa dal disciplinamento sociale alle garanzie del procedimento	9
2. L'emersione del paradigma procedurale: profili diacronici.....	15
3. Il procedimento amministrativo nel prisma della legalità	27
4. <i>Segue</i> . Procedimento e democrazia partecipativa	36
5. Funzione organizzativa e funzione garantista del procedimento	46
6. Procedimento amministrativo e garanzie partecipative.....	50
7. Il canone del giusto procedimento amministrativo nella dimensione multilivello	61
8. Conclusioni. Il procedimento amministrativo tra forma e sostanza	68
II. LA FORMA COMPIUTA. IL TERZO NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO MULTIPOLARE.....	71
1. Procedimento e rapporto amministrativo	71
2. La genesi del procedimento multipolare.....	85
3. Le parti del procedimento e la figura del terzo controinteressato.....	95
4. Conclusioni. Dalla linea al triangolo: la forma compiuta del procedimento.....	107
III. LA FORMA SPEZZATA. IL TERZO E LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA.....	111
1. L'azione amministrativa fra legalità procedimentale e criterio di efficienza	111
2. Semplificazione amministrativa e procedimentale: un inquadramento	122
3. Semplificazione amministrativa e procedimenti multipolari: l'efficienza procedurale vista dal terzo	138
4. Terzo controinteressato e accordi amministrativi.....	145
5. Terzo controinteressato e silenzio-assenso della P.A.....	151
6. Terzo controinteressato e preavviso di rigetto	163

7. Terzo controinteressato e regime dei vizi formali e procedurali del provvedimento.....	175
8. Terzo controinteressato e procedimento algoritmico	189
9. Conclusioni. La geometria variabile del procedimento semplificato e la forma spezzata dell'azione amministrativa.....	200
IV. LA FORMA CAPOVOLTA. IL TERZO E LA S.C.I.A.	207
1. Una forma di semplificazione radicale: l'istituto della s.c.i.a.	207
2. Il problema della tutela del terzo controinteressato	222
3. Una comparazione con l'esperienza francese: la disciplina della <i>déclaration préalable</i>	245
4. Note <i>de iure condendo</i> sulla disciplina della s.c.i.a. a maggior tutela del terzo	251
5. Conclusioni. L'eclissi della forma multipolare nelle ipotesi di s.c.i.a.....	259
CONCLUSIONI: LA FORMA RITROVATA?	263
BIBLIOGRAFIA	279
SINTESI.....	334

INTRODUZIONE

La disciplina normativa dell'azione amministrativa è costantemente attraversata da spinte e tensioni che si incanalano lungo direttrici confliggenti. L'evoluzione delle regole e degli istituti che presidiano l'esercizio del potere amministrativo disvela, in particolare, l'esistenza di una dicotomia di fondo tra il paradigma della legalità e quello del buon andamento, che innerva ogni settore dello statuto normativo dell'agire pubblico e lo attraversa in modo sotterraneo, per poi emergere carsicamente in sede di applicazione delle singole norme che compongono il mosaico regolatorio delle funzioni amministrative.

Questa dicotomia si riverbera nella produzione di effetti contrapposti sulla struttura giuridica dell'azione pubblica: il modello della legalità mira infatti ad attuare una compiuta e sempre più sofisticata procedimentalizzazione delle singole attività, formalizzando a livello legislativo un complesso di norme che disciplinano l'esercizio dei poteri conferiti alla pubblica amministrazione; il modello del buon andamento realizza viceversa una progressiva riduzione e semplificazione degli schemi procedurali predisposti dal diritto positivo.

In quest'ottica, è possibile riscontrare una contraddizione intrinseca nell'architettura normativa della legge n. 241 del 1990, dove coesistono problematicamente, da un lato, la solenne proclamazione della necessità di osservare minuziosamente le regole e le garanzie di legalità procedimentale e, dall'altro, il contestuale indebolimento o la trasformazione dell'*iter* procedurale di formazione delle decisioni pubbliche, per la contrapposta esigenza di razionalizzare, efficientare e semplificare l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Questi profili acquisiscono un risvolto peculiare nella prospettiva del diritto amministrativo multipolare. La compiuta affermazione del canone del giusto procedimento ha infatti consentito di superare la tradizionale configurazione bipolare dell'azione amministrativa, fondata sul binomio autorità/libertà personificato

dall'amministrazione procedente e dal privato destinatario del provvedimento amministrativo, per allargare in senso multilaterale lo spettro degli interessi che la P.A. è tenuta a considerare e a valutare, predisponendo a tal fine l'inclusione *strutturale* dei soggetti terzi nel procedimento.

Ciò riflette il più ampio fenomeno di incremento della complessità sociale, che determina la proliferazione e differenziazione dei centri di interesse, e rispetto al quale l'ordinamento giuridico promuove un assetto solidaristico e relazionale del godimento degli interessi giuridici. Secondo tale impostazione concettuale, i singoli non sono concepiti come individui isolati, ma come soggetti strutturalmente posti in relazione con altri portatori di interessi giuridicamente protetti, con i quali anche le pubbliche amministrazioni sono chiamate a confrontarsi nello svolgimento delle proprie attività. Il mutato ruolo della P.A. si manifesta dunque nell'assunzione di compiti di garanzia del corretto assetto degli interessi contrapposti, realizzando una giusta regolazione e contemperazione dei beni della vita che assumono rilevanza nelle fattispecie concrete.

Ne deriva che la legalità procedimentale, se intesa e applicata in senso pieno, implica necessariamente che l'*iter* di formazione delle decisioni amministrative si configuri come un "contenitore" aperto alla partecipazione di una pluralità di soggetti interessati e all'apprezzamento dei rapporti giuridici amministrativi multilaterali, in modo che anche i soggetti terzi – diversi dai destinatari degli atti finali – possano intervenire nel contraddittorio, collaborare all'istruttoria, rappresentare e difendere le proprie situazioni giuridiche già nel momento fisiologico dell'esercizio dei poteri amministrativi.

Per altro verso, è chiaro che la struttura multipolare del procedimento amministrativo, rappresentando un elemento di *complessità* dell'azione amministrativa, è fatalmente esposta alle dinamiche di efficientamento e semplificazione volte a ridurre i fattori di "aggravamento" dell'agire pubblico, le quali finiscono così per incidere in modo significativo sugli interessi procedurali dei terzi.

Sul punto – come verrà più ampiamente specificato nel corso della trattazione – è possibile constatare come l'analisi sistematica e complessiva degli istituti di semplificazione procedimentale contenuti nella legge n. 241 del 1990 sia stata

tradizionalmente condotta secondo un punto di vista bipolare, incardinato sul rapporto antagonistico fra due soli attori riconducibili, rispettivamente, al polo dell'*autorità* pubblica e a quello della *libertà* (individuale o collettiva) dei soggetti che subiscono gli effetti diretti della decisione amministrativa. Per contro, la posizione dei terzi controinteressati viene solitamente valutata con un'analisi circoscritta a ciascun istituto, secondo un approccio differenziato.

Di conseguenza, in sede dottrinale è generalmente invalsa la tendenza a focalizzare l'attenzione sulle singole misure di semplificazione, considerando dapprima – in prospettiva bipolare – l'impatto di queste ultime sulla posizione giuridica del destinatario del provvedimento e i possibili rimedi a sua disposizione, per poi eventualmente estendere la disamina in direzione multipolare affrontando le tematiche connesse della tutela delle situazioni giuridiche vantate dal terzo, ma sempre in relazione a ciascuna fattispecie semplificatoria individualmente intesa. Oppure, rovesciando la prospettiva d'indagine, si riscontrano trattazioni che prendono le mosse dalla nozione di multipolarità con riferimento al procedimento amministrativo in generale, analizzando in primo luogo la posizione del terzo controinteressato nella forma "compiuta" (ossia, non semplificata) dell'attività amministrativa, per poi vagliare singolarmente e separatamente l'impatto di alcuni istituti di semplificazione sulla sfera giuridica del terzo e sui rapporti amministrativi plurilaterali¹.

Alla luce di questi rilievi, emergono dunque l'interesse e l'opportunità di allargare in modo diverso lo spettro di analisi sui profili considerati, sviluppando una trattazione globale e sistematica in merito all'impatto dei principali istituti di semplificazione amministrativa sulla struttura multipolare del procedimento amministrativo. L'esigenza che viene riscontrata, in altri termini, è quella di esaminare in modo comparativo gli effetti che tali istituti producono sulla posizione giuridica dei soggetti controinteressati, al fine di svolgere una "controanalisi" complessiva del

¹ Cfr. *infra*, cap. III, par. 3.

procedimento semplificato, adottando come punto di osservazione privilegiato quello dei terzi coinvolti dall'azione amministrativa.

Sulla scorta di queste considerazioni, il presente lavoro di tesi si propone di delineare un quadro panoramico delle interazioni che si instaurano, nell'attuale contesto ordinamentale, fra il modello del diritto amministrativo multipolare e le ricadute applicative del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Nello specifico, la struttura dell'elaborato si articola in quattro capitoli.

Il primo capitolo ha carattere di inquadramento generale, e descrive l'affermazione e lo sviluppo del fenomeno di procedimentalizzazione dell'attività amministrativa nell'ordinamento italiano. In particolare, verrà esaminato il rapporto tra paradigma procedurale e attuazione del principio di legalità, nonché le diverse funzioni svolte dalle regole procedurali e il loro impatto sulla trasformazione del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini, con specifico riguardo alle garanzie partecipative contenute nel canone del giusto procedimento amministrativo che si è andato progressivamente consolidando nella dimensione multilivello.

Il secondo capitolo tratta dei profili soggettivi del procedimento amministrativo, soffermandosi in particolare sull'apertura dell'*iter* procedurale nei confronti della partecipazione dei soggetti terzi, e introducendo così il concetto di multipolarità dell'azione amministrativa. A tal fine, l'analisi prenderà le mosse dalle nozioni di rapporto giuridico amministrativo e di interesse procedimentale, che risultano indispensabili per inquadrare correttamente il tema del rilievo soggettivo dell'azione amministrativa e della connessa evoluzione in senso plurilaterale. Infine, la disamina si soffermerà sui profili connessi all'individuazione della figura del terzo controinteressato come "parte" del procedimento amministrativo e alla sua legittimazione ad intervenire nella fase procedurale.

Il terzo capitolo affronta il tema del buon andamento e della semplificazione amministrativa, fornendo le coordinate generali relative alle diverse nozioni di semplificazione ed evidenziandone il rapporto conflittuale con il principio di legalità procedimentale. La trattazione esaminerà altresì il paradigma teorico nel quale si collocano i principali istituti di semplificazione amministrativa (c.d. amministrazione

di risultato), nonché gli effetti che questi ultimi cagionano sulla struttura del procedimento amministrativo. Si procederà poi con l'analisi dettagliata delle ricadute prodotte dalle misure semplificatorie prese in esame (accordi amministrativi, silenzio-assenso, preavviso di rigetto, regime dei vizi formali e procedurali del provvedimento, automazione delle decisioni amministrative) sulla sfera giuridica dei terzi controinteressati. In tale sede, l'analisi terrà conto della tripartizione di profili che viene esplicitata nel sottotitolo della tesi, svolgendosi dunque secondo i seguenti passaggi logici: *a)* enucleazione degli *istituti* di semplificazione maggiormente rilevanti e analisi dei loro effetti sulla forma procedimentale, con particolare attenzione alle ricadute pregiudizievoli sulla sfera giuridica dei terzi; *b)* individuazione degli eventuali *rimedi* che il diritto positivo predispone a protezione dei terzi nell'ambito dei procedimenti semplificati, nonché di quelli configurabili in via ermeneutica; *c)* infine, nelle ipotesi in cui l'attuale assetto ordinamentale lasci aperto un *vulnus* considerevole per i terzi controinteressati, delineazione delle *prospettive di sviluppo* che si possono percorrere *de iure condendo* al fine di incrementare e perfezionare gli strumenti di tutela delle situazioni giuridiche soggettive vantate dai soggetti terzi.

Infine, il quarto capitolo approfondisce specificamente il tema della posizione giuridica del terzo controinteressato nella particolare fattispecie semplificatoria costituita dalla segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.). Dopo aver dato conto degli aspetti più rilevanti dell'istituto in questione e aver delineato le problematiche connesse alla protezione del terzo, si offriranno alcune considerazioni *de iure condendo* sui possibili interventi di riforma della normativa finalizzati a garantire una maggiore salvaguardia degli interessi dei controinteressati ed eliminare il *vulnus* di tutela che colpisce tali soggetti. In quest'ottica, si opererà una sintetica comparazione con la disciplina dettata da un ordinamento straniero – in specie, quello francese – in relazione ad un istituto omologo della s.c.i.a. (la *déclaration préalable*), allo scopo di individuare le soluzioni maggiormente opportune sotto il profilo della tutela del terzo e valutarne la trasponibilità in sede domestica.

Il *leitmotiv* della trattazione è costituito dal concetto di *forma* (procedurale), che viene appositamente ripreso nei titoli dei capitoli e sviluppato nel paragrafo

conclusivo di ciascuno di essi. L'analisi si fonda perciò sulla considerazione generale secondo cui il procedimento costituisce *in primis* un elemento di carattere *formale*, ossia individua uno *specifico modo d'essere* della funzione amministrativa in quanto estrinsecazione del potere pubblico, che si proietta all'esterno e diviene in tal modo percepibile e conoscibile dai destinatari dell'azione amministrativa². Il procedimento in quanto *forma giuridica* svolge un fondamentale ruolo di garanzia per i cittadini, poiché pone dei freni e dei limiti all'esercizio arbitrario del potere amministrativo, fungendo da argine di protezione e, al tempo stesso, da "velo" che cela e dissimula il volto più genuinamente autoritativo della potestà pubblica.

Il *fil rouge* rappresentato dal richiamo al carattere formale del procedimento viene inteso come "stella polare" per mantenere l'orientamento e la coerenza d'insieme lungo tutto il corso della trattazione. Nello sviluppo di quest'ultima ci si prefigge infatti di ripercorrere il "tragitto" che viene idealmente compiuto dalla forma procedimentale dell'azione amministrativa, dalla sua origine (capitolo I, «La forma della funzione») al perfezionamento in chiave multipolare mediante l'apertura verso la partecipazione dei terzi (capitolo II, «La forma compiuta»), alla progressiva alterazione e incrinatura della conformazione "piena" per effetto degli strumenti di semplificazione (capitolo III, «La forma spezzata»), sino a giungere all'ipotesi di più profonda trasfigurazione dell'architettura procedimentale (capitolo IV, «La forma capovolta»).

In tal modo, si vuole trasmettere l'idea di una sorta di *parabola* della forma procedimentale, in virtù della quale si riscontra una prima fase di moto *ascendente* (corrispondente alla disamina svolta nei primi due capitoli) in cui la forma procedimentale si afferma e si consolida anche a favore dei soggetti terzi, seguita da una fase *discendente* (trattata nel terzo e nel quarto capitolo) in cui essa viene sottoposta a trasformazioni più o meno radicali, suscettibili di compromettere – con diversi gradi

² Il riferimento si appunta ovviamente sulla nota teoria benvenutiana del procedimento come «forma della funzione»: cfr. *infra*, cap. I, par. 2.

di intensità – la conformazione multipolare del procedimento e la conseguente inclusione dei soggetti terzi. In questo senso, si è scelto di adoperare una metafora geometrica per suggerire, dal punto di vista *figurativo*, la dinamica di progressiva evoluzione e involuzione della forma procedimentale, la quale muove da un’iniziale struttura rudimentale sino ad assumere una configurazione più articolata, per poi subire delle modificazioni tali da causare una regressione verso figure imperfette o totalmente difformi.

L’obiettivo della presente ricerca è perciò quello di valutare l’entità di tali trasformazioni e le ricadute che esse determinano sulla posizione dei terzi controinteressati, passando in rassegna le diverse fattispecie semplificatorie. In quest’ottica, la trattazione si propone di enucleare e affrontare tre questioni principali, strettamente collegate fra loro.

In primo luogo, il lavoro di tesi intende verificare se, alla varietà della tipologia di effetti che gli istituti di semplificazione amministrativa producono sulla forma del procedimento amministrativo, corrisponda un’analogia diversità sotto il profilo delle ricadute sulla sfera giuridica dei terzi, e in quale modo si connoti di volta in volta tale fenomeno al mutare dei meccanismi semplificatori. In particolare, ci si domanda se sia possibile rinvenire una sorta di “crescendo” nell’intensità degli effetti prodotti sulla posizione dei terzi, e se ciò sia collegato in modo direttamente proporzionale all’incremento della portata semplificatoria degli istituti in esame.

In secondo luogo, ci si propone di indagare se, e in quale misura, gli strumenti di semplificazione amministrativa determinino sulla sfera giuridica dei terzi controinteressati un impatto *differenziato* rispetto a quello dei destinatari del provvedimento finale. In altre parole, ci si chiede se, in virtù dell’applicazione degli istituti semplificatori, gli interessi e le facoltà procedimentali facenti capo ai terzi siano esposti ad un pregiudizio diverso (e maggiore) rispetto a quelli di cui sono titolari i privati antagonisti, subendo di conseguenza una forma di disparità di trattamento – *de iure* o *de facto* – nell’ambito dello svolgimento dell’attività amministrativa. La questione si declina, in particolare, nell’individuazione delle modalità con le quali si verifica in

concreto tale penalizzazione, nonché degli eventuali correttivi che si possono attuare a favore dei terzi.

Infine, le risultanze che emergeranno in merito alle precedenti *research questions* consentiranno di valutare, in prospettiva più generale, in quale misura il fenomeno della semplificazione procedimentale *nel suo complesso* sia effettivamente pensato, costruito e applicato in modo funzionale e compatibile con il canone del diritto amministrativo multipolare – e sia perciò di grado di rispecchiare e soddisfare adeguatamente le relative peculiarità –, e in quale misura, viceversa, tale fenomeno risulti ancora impostato secondo uno schema squisitamente bipolare.

In questo modo, l'indagine permetterà di saggiare la “tenuta” della forma procedurale multipolare di fronte agli effetti prodotti dalla semplificazione amministrativa, con la consapevolezza che ciò equivale a verificare la persistente validità ed effettività dello stesso paradigma del diritto amministrativo «di garanzia» globalmente inteso. Adottando la prospettiva e le “lenti” del terzo controinteressato, si cercherà dunque di verificare se gli istituti di semplificazione, al di là della patina di efficienza e buon andamento che depositano sulla superficie dell'attività amministrativa, producano delle ricadute sostanziali tali da incidere negativamente sul nucleo di garanzia che è sotteso alla disciplina normativa del procedimento, intesa come irrinunciabile dispositivo di salvaguardia degli interessi giuridici dei soggetti destinatari dell'esercizio delle potestà pubbliche.

Si comprende, pertanto, come la posta in gioco non riguardi solamente l'inclusione dei terzi nella dinamica procedimentale, ma coinvolga più in generale la stessa funzione del diritto dell'azione amministrativa all'interno dell'ordinamento democratico-pluralista, e la sua effettiva capacità di regolare i rapporti tra amministrazione e cittadini in modo conforme ai principi costituzionali e rispettoso dei diritti individuali e collettivi di cui sono titolari i consociati.

CAPITOLO PRIMO

LA FORMA DELLA FUNZIONE PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO, PRINCIPIO DI LEGALITÀ E PARTECIPAZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. La maschera del potere: l'azione amministrativa dal disciplinamento sociale alle garanzie del procedimento. – 2. L'emersione del paradigma procedurale: profili diacronici. – 3. Il procedimento amministrativo nel prisma della legalità. – 4. *Segue*. Procedimento e democrazia partecipativa. – 5. Funzione organizzativa e funzione garantista del procedimento. – 6. Procedimento amministrativo e garanzie partecipative. – 7. Il canone del giusto procedimento amministrativo nella dimensione multilivello. – 8. Conclusioni. Il procedimento amministrativo tra forma e sostanza.

1. *Premessa. La maschera del potere: l'azione amministrativa dal disciplinamento sociale alle garanzie del procedimento*

Se dietro al «velo» di qualunque norma di diritto positivo si cela, secondo una delle più note e suggestive metafore del pensiero giuridico novecentesco, lo «sguardo sbarrato» della Gorgone del potere¹, ciò vale senza dubbio, e in modo particolare, per le norme che regolano l'azione autoritativa delle pubbliche amministrazioni.

¹ La celebre espressione di Hans Kelsen è contenuta in AA.VV., *Die Gleichheit vor dem Gesetz in Sinne des Art. 109 der Reichsverfassung*, in *Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Vol. III, Berlin-Leipzig, De Gruyter, 1927, p. 55. Cfr. anche H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, trad. it., Torino, Einaudi, 2000, p. 102: «Il diritto è un determinato ordinamento (od organizzazione) della forza». Similmente, Carl Schmitt considerava la più paradigmatica rappresentazione dell'ordinamento politico-giuridico statale dell'età moderna, ovvero il Leviatano di Hobbes, come una mera «facciata barocca», un tendaggio dietro al quale si celerebbe «il puro nucleo del potere» (C. SCHMITT, *Glossario*, trad. it., Milano, Giuffrè, 2001, pp. 57-58). Si vedano, sul punto, le considerazioni di A. COLOMBO, *Guerra civile e ordine politico*, Roma-Bari, Laterza, 2021, pp. 244-245, secondo cui «la prima e più fondamentale prestazione dell'ordine politico è addomesticare quel caos

Nella sua forma prototipica, l'attività amministrativa rappresenta infatti la «quotidianità della sovranità statale»², ossia la manifestazione concreta e capillare di quel «monopolio dell'uso legittimo della forza» che Weber vedeva accentrato nelle mani dello Stato moderno³. In questo senso l'apparato amministrativo, quale componente essenziale ed «elemento caratteristico» dello Stato moderno, costituirebbe lo strumento privilegiato per l'impiego legittimo della forza come mezzo di potere⁴. Specularmente, è stato evidenziato come l'intima sostanza dell'amministrazione si identifichi proprio nell'essere «un Potere con il quale si debbono fare i conti»⁵, e che in fondo «ogni amministrazione, in quanto per la sua direzione devono pur essere poste nelle mani di qualcuno dei poteri di comando, richiede in qualche modo il potere»⁶.

In una prospettiva ancor più radicale, un autorevole filone di ricerca storiografica ha da tempo messo in luce come l'amministrazione e il suo diritto

[la violenza da cui esso è originato, *n.d.r.*] opponendogli facciate, finzioni, chiare distinzioni e facendo in modo che queste, una volta poste, stiano». In argomento V. FROSINI, *Ordinamento giuridico (filosofia)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXX, Milano, Giuffrè, 1980, p. 653, specifica che «l'ordinamento giuridico non è un meccanismo di regolazione della vita sociale fondato sulla forza, e cioè una forza organizzata; ma è invece un sistema di regole o di strutture che disciplinano l'organizzazione della forza». Sulla intrinseca coappartenenza tra ordinamento politico-giuridico e violenza, vedasi anche C. GALLI, *Genealogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 51, nonché G. POGGI, *Il gioco dei poteri*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 89 ss.

² W. REINHARD, *Storia dello stato moderno*, trad. it., Bologna, Il Mulino, 2010, p. 22. Il riferimento è alla nota espressione di Max Weber: «In uno stato moderno il potere effettivo [...] non si manifesta né nei discorsi parlamentari né nelle dichiarazioni dei monarchi, bensì nella condotta quotidiana dell'amministrazione» (M. WEBER, *Economia e società*, Vol. IV, *Sociologia politica*, trad. it., Torino, Edizioni di Comunità, 1999, p. 484).

³ M. WEBER, *Economia e società*, Vol. IV, cit., p. 479.

⁴ *Ivi*, p. 483.

⁵ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 3. In generale sul tema del potere giuridico nel diritto pubblico si veda G. DI GASPARE, *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1992, nonché A. ROMANO TASSONE, *A proposito del potere, pubblico e privato, e della sua legittimazione*, in *Diritto amministrativo*, 2013, 4, pp. 559 ss. Sul potere amministrativo nell'ordinamento costituzionale, si veda V. CERULLI IRELLI, *Il potere amministrativo e l'assetto costituzionale delle funzioni di governo*, in *Diritto pubblico*, 2011, 1, pp. 33 ss. Per una sintesi sull'evoluzione diacronica del concetto di potere amministrativo, cfr. M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, e di recente F. TESTI, *Le varie interpretazioni del potere amministrativo. Profili storici e contemporanei*, Roma, Aracne, 2016.

⁶ M. WEBER, *Economia e società*, Vol. IV, cit., p., 50. Cfr. ID., *Economia e società*, Vol. I, *Teoria delle categorie sociologiche*, trad. it., Torino, Edizioni di Comunità, 1995, p. 207: «Ogni potere su una pluralità di persone richiede normalmente, anche se non sempre, un apparato di uomini che costituisce l'apparato amministrativo». Poco oltre (p. 215), Weber specifica con maggiore nettezza che «il tipo più puro di potere legale è quello che si avvale di un apparato amministrativo burocratico».

affondino le loro radici nell'alveo del disciplinamento sociale attuato dallo Stato moderno⁷. Adottando la terminologia foucaultiana, l'apparato amministrativo e la sua azione autoritativa rappresenterebbero perciò, quantomeno nella loro conformazione originaria, uno dei molteplici «dispositivi di potere» sorti in età moderna al fine di modellare la nascente «società disciplinare»⁸, sicché la funzione amministrativa si sarebbe affermata come espressione esclusiva dell'autorità ordinatrice e paternalistica dei sovrani d'*ancien régime*⁹.

Sin dall'origine, pertanto, amministrazione e potere (anche di natura disciplinante) si pongono in un rapporto di stretta simbiosi. Ne discende che la giuridicizzazione delle funzioni amministrative, ossia la loro piena sottoposizione alla «logica della regolamentazione giuridica»¹⁰ attraverso la nascita del diritto

⁷ Come efficacemente sintetizzato da P. SCHIERA, *La comune storia europea del diritto amministrativo e della sua scienza*, in S. CASSESE, P. SCHIERA, A. VON BOGDANDY, *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 63, «se il disciplinamento sociale è stato una delle vie di sviluppo dello Stato moderno, la sua traduzione nei termini giuridici è avvenuta sul piano del diritto pubblico, più specificamente su quello del diritto amministrativo». Anche secondo L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 54, «nell'universo di antico regime l'amministrazione rivestiva appunto senza residui la forma di un 'disciplinamento sociale'», e già Weber, del resto, definiva la burocrazia «il prodotto più razionale» del processo di disciplinamento (M. WEBER, *Economia e società*, Vol. IV, cit., p. 260). L'interrelazione tra Stato, apparati amministrativi e potere di disciplinamento sociale è analizzata in P. SCHIERA, *Disciplina, disciplinamento*, in *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento*, 1992, spec. pp. 327-334, e in W. SCHULZE, *Il concetto di disciplinamento sociale nella prima età moderna in Gerhard Oestreich, ivi*, spec. pp. 390-399. Sui connotati disciplinari dello Stato moderno si vedano altresì W. REINHARD, *Storia dello stato moderno*, cit., pp. 25-26, e G.G. ORTU, *Lo Stato moderno. Profili storici*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 11 ss. In generale sul disciplinamento sociale in età moderna, si vedano i saggi raccolti in P. PRODI (cur.), *Disciplina dell'anima, disciplina del corpo e disciplina della società tra medioevo ed età moderna*, Bologna, Il Mulino, 1994.

⁸ Secondo Foucault, la formazione degli apparati amministrativi costituisce uno degli indici più rilevanti della «statizzazione dei meccanismi disciplinari» in età moderna: cfr. M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, trad. it., Torino, Einaudi, 2014, pp. 232 ss.

⁹ A. VON BOGDANDY, *Il diritto amministrativo nello spazio giuridico europeo: cosa cambia, cosa rimane*, in S. CASSESE, P. SCHIERA, A. VON BOGDANDY, *Lo Stato e il suo diritto*, cit., p. 120. Ciò vale anche per la forma più avanzata di assolutismo monarchico, ossia lo Stato di polizia dei secoli XVII-XVIII, caratterizzato da un'ampia attività legiferativa da parte dei sovrani «illuminati», in particolare nella forma delle ordinanze di polizia (in area tedesca note come *Polizeigesetzgebung*), che miravano a regolamentare nel dettaglio molteplici aspetti della realtà sociale. Sebbene la legislazione di polizia e l'azione degli apparati burocratici venissero attuate nell'ottica del «benessere», della «felicità pubblica» e del «buon ordine» della società, esse mantennero intatto il proprio carattere unilaterale, autoritativo e disciplinante. In argomento cfr. L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 136-137; P. SCHIERA, *Concetto di polizia e statualità nell'assolutismo illuminato: il ruolo della scienza nella trasformazione della protezione statale*, in ID., *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, Bologna, CLUEB, 2004, pp. 188 ss.; L. BIANCHIN, *Dove non arriva la legge. Dottrine della censura nella prima età moderna*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 19-27 e 43-45.

¹⁰ P. SCHIERA, *La comune storia europea del diritto amministrativo e della sua scienza*, cit., p. 56.

amministrativo, ha avuto come scopo fondamentale quello di «disciplinare e governare il Potere»¹¹, segnando gradualmente il passaggio «da una situazione di mera forza politico-fattuale alla sua conformazione sul piano della legalità-legittimità, per lo meno in termini squisitamente formali»¹².

In altri termini, il definitivo ingresso dell'azione amministrativa nell'area del giuridicamente rilevante ha contribuito in modo decisivo al processo di «neutralizzazione» giuridico-formale del potere pubblico¹³, pur senza scardinarne la posizione predominante all'interno dello strumentario a disposizione degli apparati pubblici. Per molto tempo, infatti, l'azione mediante l'esercizio del potere autoritativo ha rappresentato il modulo tipico e generale dell'azione amministrativa¹⁴, tanto che la dialettica sottesa all'intero *corpus* del diritto amministrativo è stata autorevolmente identificata proprio nella coppia autorità/libertà¹⁵, ossia nel rapporto tra individui e potere¹⁶.

In quest'ottica, la fissazione di regole procedurali per lo svolgimento delle attività amministrative rappresenta senza dubbio una delle maggiori conquiste raggiunte dagli ordinamenti contemporanei verso la piena realizzazione di un diritto amministrativo di garanzia *ex parte civium*, ossia verso la compiuta «civiltà dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini»¹⁷.

¹¹ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 16.

¹² *Ibidem*. Cfr. A. VON BOGDANDY, *Il diritto amministrativo nello spazio giuridico europeo: cosa cambia, cosa rimane*, cit., p. 120, il quale parla di «trasformazione da un rapporto di puro potere ad un rapporto giuridico». Sul processo di istituzionalizzazione e di formalizzazione del potere, per cui l'esercizio dello stesso «si orienta sempre più nettamente a regole, procedimenti, rituali», si veda, in chiave sociologica, H. POPITZ, *Fenomenologia del potere. Autorità, dominio, violenza, tecnica*, trad. it., Bologna, Il Mulino, 1990, pp. 42 ss.

¹³ Sul punto cfr. G. DI GASPARE, *Il potere nel diritto pubblico*, cit., pp. 368 ss., nonché S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Funzione, potere amministrativo e discrezionalità in un ordinamento liberal-democratico*, in *Diritto pubblico*, 2009, 3, pp. 745-747.

¹⁴ V. CERULLI IRELLI, *Il potere amministrativo e l'assetto costituzionale delle funzioni di governo*, cit., pp. 44 ss.

¹⁵ Com'è noto, la formula è di paternità gianniniana: cfr. M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 66 ss.

¹⁶ L. FERRARA, *Individuo e potere. In un gioco di specchi*, in *Diritto pubblico*, 2016, 3 (suppl.), p. 15.

¹⁷ A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Tomo II, Milano, Giuffrè, 2003, p. 1036.

Il procedimento è, innanzitutto, uno strumento di limitazione del potere, che assoggetta l'azione delle autorità pubbliche ad una griglia predefinita di regole, principi e doveri¹⁸, “imbrigliando” il potere amministrativo e incanalandolo entro binari di logicità e razionalità procedurale che escludono l'esercizio «arbitrario e capriccioso della discrezionalità»¹⁹. Essendo vincolato ad una stretta catena logica e consequenziale, al decisore pubblico è infatti precluso, in linea di principio, qualunque abuso o sviamento dalla causa del potere²⁰. Da ciò discende una legittimazione del potere pubblico fondata sulla forma e sulla procedura, secondo la categoria weberiana del legale-razionale²¹: l'«impersonalità formalistica» del procedimento garantisce un esercizio imparziale del potere (*sine ira ac studio*)²², che sfocia in «statuizioni formalmente corrette, e stabilite nel modo consueto»²³, ovvero in base a «regole prevedibili», e il cui effetto sarà perciò calcolabile *ex ante*²⁴.

Al tempo stesso, il procedimento stempera il carattere autoritativo e unilaterale del potere pubblico, riconoscendo diritti di difesa e di partecipazione ai destinatari dell'azione amministrativa. Le regole partecipative fungono da «strumento di inclusione di una gamma differenziata di interessi individuali e di gruppo nell'area di svolgimento del potere»²⁵, e hanno lo scopo di instaurare un contraddittorio tra i privati e l'autorità procedente su un piano di tendenziale parità, attenuando così la tradizionale asimmetria che intercorreva tra il detentore della potestà pubblica, situato in posizione di netta supremazia, e il suo destinatario²⁶. La procedimentalizzazione

¹⁸ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 115.

¹⁹ In questi termini F. TIGANO, *Il valore di una legge sul procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. V, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 4955-4956, ed anche A. MASSERA, *Il diritto del procedimento amministrativo tra vocazione alla protezione delle libertà e pressioni verso la democraticità delle decisioni*, in G. FALCON (cur.), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario. Ricerche e tesi in discussione*. Atti del Seminario (Trento, 8-9 giugno 2007), Padova, Cedam, 2008, p. 74.

²⁰ F. TIGANO, *Il valore di una legge sul procedimento amministrativo*, cit., p. 4965.

²¹ M. WEBER, *Economia e società*, Vol. I, cit., pp. 34-35.

²² *Ivi*, p. 220.

²³ *Ivi*, p. 35.

²⁴ M. WEBER, *Economia e società*, Vol. IV, cit., p. 76.

²⁵ A. MASSERA, *Il diritto del procedimento amministrativo tra vocazione alla protezione delle libertà e pressioni verso la democraticità delle decisioni*, cit., p. 73.

²⁶ A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., pp. 1036-1037.

realizza inoltre un'«ostensione del processo decisionale» delle autorità pubbliche²⁷, rendendolo maggiormente aperto e trasparente, e al contempo incrementa i profili di sindacabilità e giustiziabilità dell'attività amministrativa da parte dei destinatari. Negli «interstizi delle procedimenti» si aprono perciò ampi squarci di libertà individuale e collettiva²⁸, e si erigono degli argini garantistici a tutela delle situazioni giuridiche dei cittadini: le regole procedurali danno forma all'azione amministrativa, e «la forma è, quasi per definizione, una barriera, una difesa atta a proteggere il debole dal forte»²⁹.

È perciò evidente come il procedimento amministrativo, per usare le parole di Gustavo Zagrebelsky, sia manifestazione di un «diritto mite», che consente la mediazione e il «confronto leale» degli interessi confliggenti³⁰ e smussa i contorni più ruvidi e taglienti dell'azione amministrativa. Così facendo, esso dissimula il volto pre-giuridico del potere amministrativo – la sua originaria natura di dispositivo di disciplinamento e di esercizio della forza –, senza però riuscire ad eliminare completamente il suo nucleo più profondo e il suo marchio autoritativo³¹. Se «βία è carattere della decisione amministrativa non meno del rispetto del νόμος»³², allora la Gorgone del nudo potere resta pur sempre occultata dietro il velo (o la maschera) delle norme procedurali, l'unica barriera che le impedisce di pietrificare chi la fissa.

²⁷ F. TIGANO, *Il valore di una legge sul procedimento amministrativo*, cit., p. 4970.

²⁸ Secondo l'adagio inglese *freedom grows in the interstices of procedure*, richiamato da S. CASSESE, *La disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Una analisi comparata*, in *Foro italiano*, 1993, 1, V, pag. 27. In termini analoghi, Feliciano Benvenuti ammoniva che «la mancanza di procedura è mancanza di libertà» (F. BENVENUTI, *Prefazione*, in G. PASTORI (cur.), *La procedura amministrativa*, Milano, Neri Pozza, 1964, p. XIV).

²⁹ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 19

³⁰ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritto, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992, p. 11. Sul valore della mitezza insita nelle norme sul procedimento amministrativo pone l'accento a più riprese R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., pp. 103 ss.

³¹ Sull'ineliminabilità del carattere unilaterale e autoritativo del potere discrezionale dell'amministrazione, nonostante i temperamenti introdotti dalle garanzie procedurali e partecipative, si veda A. POLICE, *Autorità e libertà: riflessioni marine su un conflitto antico*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (cur.), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 216 ss. La necessità del potere amministrativo è stata recentemente evidenziata in O. FORLENZA, *Amministrare. Conversazioni di diritto amministrativo*, Venezia, Cafoscarina, 2020, *passim*, spec. pp. 9 ss.

³² L.R. PERFETTI, *L'ordinaria violenza della decisione amministrativa nello Stato di diritto*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017, 1, p. 32. Ma già Ortega y Gasset osservava che il potere giuridico rappresenta «la forza consacrata da un principio» (J. ORTEGA Y GASSET, *Scritti politici*, trad. it., Torino, UTET, 1979, p. 647).

Nella disciplina del procedimento, come in quella di altri settori del diritto amministrativo, coesistono tuttora questi elementi in contrasto, potere e mitezza, in una stratificazione di regole e di istituti giuridici (*institutional layering*) che sono espressione, di volta in volta, di un polo o dell'altro³³. Il tutto si regge, ancora oggi, su un delicato gioco di equilibrio tra autoritatività e garanzia, tra unilateralità e partecipazione, tra asimmetria e rapporto paritario.

2. L'emersione del paradigma procedurale: profili diacronici

La procedimentalizzazione dell'attività amministrativa rappresenta un fenomeno comune a tutte le esperienze giuridiche di matrice democratica, a prescindere dalla legificazione delle singole regole procedurali, ossia dalla loro formalizzazione normativa e dal loro recepimento all'interno di atti legislativi di carattere generale o settoriale³⁴.

³³ S. CASSESE, *La formazione e lo sviluppo dello Stato amministrativo in Europa*, in S. CASSESE, P. SCHIERA, A. VON BOGDANDY, *Lo Stato e il suo diritto*, cit., pp. 48-49. Si vedano anche, in termini analoghi, S. CASSESE, L. TORCHIA, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 33.

³⁴ Sul procedimento amministrativo in chiave comparata si vedano, senza pretese di completezza, S. CASSESE, *La disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Una analisi comparata*, in *Foro italiano*, 1993, 1, V, pp. 27 ss.; L. TORCHIA (cur.), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*. Atti del Convegno (Roma, 21 aprile 1993), Padova, Cedam, 1993; R. CARANTA, *Procedimento amministrativo in diritto comparato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. XI, Torino, UTET, 1996, pp. 604 ss.; M.A. SANDULLI (cur.), *Il procedimento amministrativo in Europa*. Atti del Convegno (Milano, 16-17 dicembre 1999), Milano, Giuffrè, 2000; EAD. (cur.), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Tomi I-II, Milano, Giuffrè, 2000-2001; G. FALCON (cur.), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, Cedam, 2005; R. SCARCIGLIA, *La disciplina generale dell'azione amministrativa in Europa*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 21 ss.; S. BATTINI, B.G. MATTARELLA, A. SANDULLI, *Il procedimento*, in G. NAPOLITANO (cur.), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 107 ss.; S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 1, pp. 13 ss.; A. MASSERA (cur.), *Le tutele procedimentali. Profili di diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2007; G. FALCON (cur.), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, cit., 2008; ID. (cur.), *Forme e strumenti della tutela nei confronti dei provvedimenti amministrativi nel diritto italiano, comunitario e comparato*, Padova, Cedam, 2010; J.B. AUBY (cur.), *Codification of Administrative Procedure*, Bruxelles, Bruylant, 2014; ID. (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruxelles, Bruylant, 2016; J. BARNES, *Three Generations of Administrative Procedures*, in S. ROSE-ACKERMAN, P.L. LINDSETH, B. EMERSON (cur.), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2017, pp. 302 ss.; M.

La procedimentalizzazione ha generato un impatto notevole soprattutto negli ordinamenti europei continentali, dove il diritto delle pubbliche amministrazioni si era imposto sin dall'inizio come esorbitante, derogatorio, autoritativo, secondo il paradigma della specialità e dell'asimmetria rispetto ai privati (c.d. plusvalore giuridico³⁵), in un rapporto di continuità storica con la forma di amministrazione d'antico regime – in specie, con il modello accentratore della «monarchia amministrativa» e dello Stato assoluto – che è stato evidenziato sin dai primi osservatori in età liberale³⁶. Nel modello francese del *droit administratif*, di matrice rivoluzionaria e napoleonica, il rapporto tra amministrazione e cittadini è ancora fortemente sbilanciato *ex parte principis*: l'insistenza verso la supremazia della *puissance publique* è un indice rivelatore di come il diritto amministrativo fosse rimasto in sostanza «uno strumento del potere (*Herrschaftsinstrument*)»³⁷, tendenzialmente sottratto a regolamentazioni procedurali di carattere stringente. Le garanzie per gli amministrati nei confronti delle patologie dell'azione amministrativa si collocano, piuttosto, in un momento successivo e in una sede diversa, ossia mediante la possibilità di impugnare il provvedimento lesivo proponendo un ricorso

D'ALBERTI, *Processi decisionali delle amministrazioni pubbliche. Un'analisi comparata*, in *Diritto pubblico*, 2018, 1, pp. 61 ss.; V. DE FALCO, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2018; ID., *L'idealtipo di procedimento amministrativo europeo e l'influenza delle tradizioni giuridiche nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2018, 3, pp. 559 ss.; P. PATRITO, *Premesse storiche e comparatistiche per uno studio sulla partecipazione al procedimento amministrativo*, Roma, Aracne, 2018; G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 225 ss.; ID., *Le leggi sul procedimento amministrativo. Appunti per un'analisi comparata*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, Piacenza, La Tribuna, 2020, pp. 47 ss.; J. BARNES, *Administrative Procedure*, in P. CANE, H.C.H. HOFMANN, E.C. IP, P.L. LINDSETH (cur.), *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 831 ss.

³⁵ L'espressione risale ad Otto Mayer, come ricordato da L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 375.

³⁶ Il riferimento è al noto saggio di A. DE TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la Rivoluzione*, trad. it., Milano, Rizzoli, 1996. Il rapporto di sostanziale continuità tra l'amministrazione napoleonica e l'esperienza di antico regime in Francia è sottolineato, tra gli altri, da J.L. MESTRE, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, PUF, 1985. Parte della storiografia più recente, tuttavia, tende a ridimensionare la portata innovativa e modernizzatrice dell'amministrazione intendentizia di antico regime, collocandola nell'alveo tradizionale dello Stato giurisdizionale. Al contempo, vengono evidenziate le fratture e le differenze rispetto all'amministrazione post-rivoluzionaria e napoleonica: si vedano, sul punto, L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 201 ss.

³⁷ A. VON BOGDANDY, *Il diritto amministrativo nello spazio giuridico europeo: cosa cambia, cosa rimane*, cit., p. 122.

amministrativo o giurisdizionale (quest'ultimo, peraltro, trattato nell'alveo di una giurisdizione speciale e separata rispetto a quella delle corti ordinarie)³⁸.

Nel sistema inglese di *common law*, viceversa, le garanzie procedurali e partecipative sono state applicate all'attività degli organi pubblici – in specie, a quella volta all'adozione di atti restrittivi della sfera individuale – sin da un'epoca piuttosto risalente³⁹. L'assenza di una disciplina speciale per la pubblica amministrazione e la piena sottoposizione di quest'ultima al diritto comune che regola i rapporti tra privati (*rule of law*) hanno permesso alle corti inglesi – inizialmente in modo sporadico e in seguito, a partire dal XIX secolo, con maggiore continuità – di applicare ai procedimenti individuali le regole di *procedural fairness*, tra cui in particolare la garanzia del contraddittorio (*audi alteram partem*, o *right to be heard*) e il principio di imparzialità (*nemo iudex in causa sua*), i cui fondamenti sono rinvenibili nel *common law* e nei principi della *natural justice*⁴⁰. Peraltro, nel Regno Unito – così come nella maggioranza degli ordinamenti di *common law*, con l'importante eccezione degli Stati Uniti – le regole della *due administrative procedure* non sono mai confluite in una disciplina legislativa generale, e sono perciò rimesse all'elaborazione giurisprudenziale o alla normativa di settore⁴¹.

È stato osservato che l'introduzione di regole procedimentali nei principali ordinamenti europei continentali – dapprima ad opera della giurisprudenza e poi, nel corso del XX secolo, anche in via legislativa⁴² – segna paradossalmente un «ritorno al passato», verso la concezione pre-moderna dell'«amministrare giudicando», ossia della

³⁸ Cfr. M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, 1, p. 6.

³⁹ Le prime enunciazioni giurisprudenziali del diritto al contraddittorio procedimentale sono collocabili tra il XVII e il XVIII secolo; sul punto vedasi *ivi*, pp. 7 ss.

⁴⁰ *Ibidem*. Sulle garanzie procedurali e partecipative nell'esperienza inglese di *common law* si vedano anche, a titolo esemplificativo, G.F. FERRARI, *Il procedimento amministrativo nell'esperienza anglo-americana*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1993, 3, pp. 421 ss.; M. SERIO, *Brevi note sul due process of law nell'esperienza del common law inglese*, in *Europa e diritto privato*, 2000, 1, pp. 205 ss.; V. DE FALCO, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, cit., pp. 188 ss.; G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, cit., pp. 252 ss.

⁴¹ Cfr. G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, cit., p. 231.

⁴² Per una ricostruzione diacronica sull'affermazione in via giurisprudenziale delle garanzie procedurali e partecipative negli ordinamenti europei, cfr. S. BATTINI, B.G. MATTARELLA, A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., pp. 110 ss., nonché. V. DE FALCO, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, cit., pp. 35 ss.

funzione amministrativa svolta in forma giustiziale⁴³. Per superare l'esercizio aformale dei poteri autoritativi e sostituirlo con una sequenza preordinata di atti, si ricorre infatti alla struttura procedurale più tipica e storicamente consolidata, ossia quella del "processo" in senso proprio. In questo modo, riemerge anche «l'antico potere di mediazione tra pluralità di corpi e soggetti, l'antica consapevolezza la decisione imperativa, il comando giuridico avesse bisogno di quella peculiare legittimazione che può nascere soltanto dal giudizio»⁴⁴. La procedimentalizzazione, in altre parole, realizza anche (o si configura come) una giudizializzazione dell'attività amministrativa, che ricomponne la frattura ottocentesca tra amministrazione e giurisdizione e consente di ricucire il legame originario con l'archetipo giudiziale⁴⁵. Un legame che nell'esperienza di *common law*, viceversa, si è mantenuto in modo saldo e ininterrotto sino a tempi assai recenti⁴⁶.

Significativamente, in una delle prime leggi europee sul procedimento amministrativo, quella austriaca del 1925⁴⁷, l'attività delle pubbliche amministrazioni viene per l'appunto ordinata nelle forme tipiche del processo, con opportune garanzie di contraddittorio e di partecipazione degli interessati nell'esercizio delle funzioni amministrative. Alla base, com'è noto, vi era la teoria kelseniana dell'identità funzionale tra amministrazione e giurisdizione, i cui rispettivi atti di manifestazione del comando giuridico puntuale, provvedimento e sentenza, avrebbero entrambi la funzione di applicare il dettato legislativo generale nel caso concreto (*legis executio*), all'esito di un "processo" strutturalmente aperto alla dialettica fra gli interessi coinvolti⁴⁸.

⁴³ L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 463 ss.

⁴⁴ *Ivi*, p. 468.

⁴⁵ *Ivi*, p. 469.

⁴⁶ Cfr. R. CARANTA, *Dall'amministrazione autoritaria e unilaterale all'amministrazione partecipata e paritaria*, in R. CARANTA, L. FERRARIS, S. RODRIGUEZ, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 5.

⁴⁷ Dal punto di vista cronologico, il primato spetta in realtà alla legge spagnola del 1889, la quale tuttavia ebbe un'applicazione limitata e scarso rilievo e influenza nello scenario internazionale. Sul punto vedasi V. DE FALCO, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, cit., p. 38.

⁴⁸ Sull'origine della legislazione austriaca sul procedimento amministrativo, cfr. da ultimo A. FERRARI ZUMBINI, *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo: il modello austriaco*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020,

Le leggi austriache del 1925 inaugurano un primo grande modello di procedimento amministrativo, denominato in dottrina «modello giudiziale»⁴⁹. Esso è caratterizzato, in primo luogo, dalla presenza di meccanismi e istituti mutuati dal processo, di cui costituisce un succedaneo (o meglio, un'anticipazione); in secondo luogo, dallo scopo di garantire in via prioritaria la legalità dell'azione amministrativa; infine, da una disciplina legislativa riferita prevalentemente all'attività autoritativa e diretta all'adozione di atti individuali⁵⁰.

Il secondo modello principale di procedimento amministrativo, per certi versi contrapposto a quello austriaco, è quello della rappresentazione degli interessi (*interest representation model*), esemplificato dall'*Administrative Procedure Act* statunitense del 1946. Tale paradigma esalta la funzione del contraddittorio procedimentale e prevede forme sempre più ampie di partecipazione e di rappresentanza degli interessi coinvolti, tanto nei procedimenti individuali (*adjudication*), quanto (e soprattutto) in quelli regolativi, diretti all'emanazione di atti generali (*rulemaking*)⁵¹. Il rafforzamento degli istituti partecipativi assicurerebbe, da un lato, la difesa delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte, e dall'altro, la capacità dell'amministrazione di accedere ad una mole più ampia di informazioni e, al contempo, di ottenere una solida legittimazione democratica per le proprie decisioni, le quali terrebbero conto del pluralismo di interessi presenti nella società⁵².

Ciascun modello ha avuto notevole influenza sulle discipline normative che sono state successivamente adottate nei diversi ordinamenti per regolamentare il procedimento amministrativo, anche attraverso progressive dinamiche di circolazione, convergenza e ibridazione. Sul punto, è bene precisare che il trapianto

dove sono messi in luce i legami genealogici con la giurisprudenza del Supremo Tribunale Amministrativo (istituito nel 1875), diretta a ricostruire le regole procedurali non ancora formalizzate dalla normativa positiva, ai fini del sindacato di legittimità degli atti amministrativi emanati in violazione delle norme essenziali sulla procedura amministrativa.

⁴⁹ Cfr. per tutti L. TORCHIA, *I modelli di procedimento amministrativo*, in EAD. (cur.), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, cit., pp. 34 ss.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ivi*, pp. 39 ss.

dei modelli non avviene mai in modo monolitico, attraverso recepimenti in blocco di *corpus* normativi unitariamente considerati; pertanto, in ciascuna disciplina nazionale è possibile individuare dei profili riconducibili all'uno o all'altro archetipo procedimentale, che coesistono e interagiscono tra loro all'interno del medesimo ordinamento,⁵³. D'altronde, neppure le stesse leggi austriaca e statunitense sono più interamente riconducibili al paradigma "puro" che hanno generato, poiché i successivi adattamenti normativi hanno fatto entrare in ciascuna di esse «nuclei di regole ed istituti ispirati a logiche diverse»⁵⁴. In sintesi, tra i due modelli non sembra esservi una linea di demarcazione rigida e immutabile nel tempo e nello spazio, ma piuttosto una zona grigia nella quale si dispiegano moti di integrazione reciproca, che rendono i confini tra le singole esperienze nazionali particolarmente elastici e porosi.

Va aggiunto che recenti classificazioni operate dalla dottrina hanno individuato, accanto ai primi due modelli procedimentali (ciascuno corrispondente ad una diversa «generazione» di leggi sul procedimento, poste in successione diacronica⁵⁵), una terza tipologia di (leggi sul) procedimento avente carattere «collaborativo», ossia incentrato sull'ampia partecipazione di attori pubblici e privati, i quali sono chiamati a cooperare attivamente e in modo «creativo» nella ricerca della miglior soluzione di *governance* pubblica, nonché a condividere, in una certa misura, la responsabilità della decisione finale⁵⁶. In quest'ottica, spesso vengono predisposti degli strumenti di consultazione pubblica aperta, diffusa e trasparente, come avviene, ad esempio, nell'ambito delle proposte per l'emanazione di atti regolamentari⁵⁷, con l'obiettivo di contribuire al «miglioramento generale del funzionamento delle istituzioni democratiche e alla *better*

⁵³ *Ivi*, p. 44.

⁵⁴ *Ibidem*. Sulle dinamiche di circolazione e ibridazione del modello giustiziale e dell'*interest representation model*, cfr. anche S. BATTINI, B.G. MATTARELLA, A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., pp. 130 ss.

⁵⁵ Cfr. J. BARNES, *Three Generations of Administrative Procedures*, cit., e ID., *Administrative Procedure*, cit., pp. 845-846, il quale individua la prima generazione di procedimenti amministrativi nel «quasi-judicial model», volto all'adozione di provvedimenti individuali (corrispondente al modello giudiziale austriaco), e la seconda nel «quasi-judicial model» diretto all'adozione di atti generali (corrispondente al modello della rappresentazione di interessi statunitense).

⁵⁶ J. BARNES, *Administrative Procedure*, cit., pp. 847-848.

⁵⁷ Cfr. G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, cit., p. 230.

regulations)⁵⁸, attuando così i «principi di buon governo, trasparenza e semplificazione, anche attraverso il ricorso alle tecnologie digitali»⁵⁹.

La nascita e lo sviluppo dei diversi archetipi procedimentali, e la loro reciproca contaminazione, hanno profondamente influenzato anche il sistema italiano, nel quale l'affermazione delle garanzie procedimentali e la loro trasposizione legislativa hanno seguito un percorso particolarmente lungo e accidentato. Di tale evoluzione è opportuno qui ripercorrere le tappe fondamentali, seppur per brevi cenni.

Com'è noto, un primo embrione di garanzie procedimentali dotate di portata generale, introdotto dall'art. 3 della l. n. 2248/1865, all. E⁶⁰, al fine di compensare il vuoto di tutela giurisdizionale sulle situazioni giuridiche diverse dai diritti soggettivi, era rimasto del tutto inapplicato⁶¹. Tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, l'introduzione delle prime regole procedimentali è pertanto dovuta, da un lato, all'attività creativa della giurisprudenza della IV sezione del Consiglio di Stato e, dall'altro, alla legislazione speciale. La prima, ispirandosi all'elaborazione pretoria del *Conseil d'État* francese sul vizio di eccesso di potere, aveva cominciato a censurare le violazioni di alcune garanzie procedurali (quali l'obbligo del previo contraddittorio e di motivazione del provvedimento⁶²), estrapolando regole e principi dalla normativa

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 267.

⁶⁰ Tali garanzie consistevano essenzialmente nella regola del previo contraddittorio e nell'obbligo di motivazione del provvedimento. L'articolo citato disponeva infatti che «Gli affari non compresi nell'articolo precedente saranno attribuiti alle autorità amministrative, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreti motivati, previo parere dei consigli amministrativi che pei diversi casi siano dalla legge stabiliti».

⁶¹ Cfr. G. GHETTI, *Il contraddittorio amministrativo*, Padova, Cedam, 1971, p. 49. Come osserva A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 4, «nel sistema introdotto dalla legge del 1865, proprio la mancanza di garanzie giurisdizionali nelle materie nelle quali non si faceva questione di diritti soggettivi rendeva facile per l'amministrazione eludere l'obbligo del previo contraddittorio, la cui inosservanza restava in pratica priva di ogni conseguenza».

⁶² Sulla regola del contraddittorio si vedano, tra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 8 gennaio 1891, n. 1, e Cons. Stato, sez. IV, 29 dicembre 1895, n. 423. Sull'obbligo di motivazione si possono ricordare, tra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 3 febbraio 1905, n. 28, e Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 1907, n. 178. Altri principi dell'azione amministrativa enucleati dalla giurisprudenza in questa fase includono quelli di coerenza e logicità, della legittima aspettativa, di completezza dell'istruttoria e di formazione del silenzio significativo. In argomento, cfr. per tutti A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 1054, anche per ulteriori riferimenti giurisprudenziali.

settoriale che disciplinava singole tipologie procedimentali⁶³, per poi dotarli di portata generale e colmare così le lacune legislative⁶⁴.

Col tempo, tuttavia, la debolezza strutturale del giudice amministrativo italiano – specie se paragonato all’omologo francese – ha impedito di elaborare un *corpus* sistematico di regole procedimentali vevoli in via generale per l’azione amministrativa⁶⁵. Al contrario, nella prima metà del Novecento si assiste ad una netta involuzione nella giurisprudenza, che fa perdere rilevanza alle garanzie procedimentali e le relega ad un ruolo marginale, applicandole soltanto laddove siano espressamente previste dalla normativa speciale⁶⁶.

Parallelamente, l’attenzione della dottrina – legata alla dottrina pandettistica tedesca e soprattutto alle teorie elaborate da Otto Mayer⁶⁷ – si è per lungo tempo focalizzata in via esclusiva sull’atto amministrativo esplicante efficacia esterna, ossia il provvedimento, inteso come forma tipica di estrinsecazione del potere autoritativo e della volontà del soggetto pubblico, e dotato dei caratteri di unilateralità e imperatività⁶⁸. Su tale impostazione incideva, per un verso, l’influenza del paradigma privatistico, che spingeva a considerare irrilevanti i modi di formazione della volontà (negoziale o provvedimentale) e a privilegiare l’analisi dell’atto di manifestazione della volontà stessa; per altro verso, l’attenzione verso i profili che assumevano rilievo ai

⁶³ L’esempio più noto è costituito dalle regole procedimentali fissate dalla l. n. 2359/1865 in materia di espropriazione per pubblica utilità. Sul punto cfr. S. PERONGINI, *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 164 ss., anche per riferimenti ad altre leggi settoriali adottate nella seconda metà del XIX secolo.

⁶⁴ Cfr. A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 1055, il quale evidenzia che «nel nostro ordinamento, per lungo tempo il regime giuridico dei procedimenti amministrativi è stato frutto delle risultanze di una tacita ripartizione di competenze tra il legislatore e il giudice».

⁶⁵ Cfr. V. DE FALCO, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, cit., p. 75.

⁶⁶ Sul punto, cfr. A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 10-11.

⁶⁷ Sulla genesi e l’evoluzione della dottrina tedesca in tema di atto amministrativo, nonché sui suoi influssi sulla giuspubblicistica italiana tra Otto e Novecento, si veda l’ampia ricostruzione contenuta in S. PERONGINI, *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, cit., pp. 17 ss.

⁶⁸ Cfr. A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 1040, ed anche A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 39.

fini del sindacato giurisdizionale, i quali si concentravano necessariamente nell'unico atto che poteva essere oggetto di impugnazione, ossia l'atto finale lesivo⁶⁹.

In quest'ottica, la garanzia della legittimità dell'azione amministrativa veniva «cercata nel provvedimento amministrativo e nella successiva tutela giurisdizionale, non in regole di esercizio del potere»⁷⁰. Di conseguenza, neppure i fenomeni di collegamento e di sequenziamento di atti venivano interpretati alla luce di una nozione unitaria di procedimento, bensì ricorrendo alla figura dell'atto complesso⁷¹.

Solamente intorno nella metà del Novecento, e in particolare a partire dal primo studio sistematico sul procedimento ad opera di Aldo M. Sandulli⁷², il baricentro dell'azione amministrativa si è spostato sulla fase antecedente all'emanazione dell'atto finale, facendo emergere compiutamente la nozione di procedimento. La riflessione di Sandulli ha ricostruito analiticamente le varie fasi in cui si articola funzione amministrativa, e ne riconduce lo svolgimento ad uno «schema seriale»⁷³, identificando il procedimento nella sequenza ordinata di atti e di operazioni normativamente predisposti per l'adozione di un provvedimento finale e per il controllo della legittimità dei suoi effetti⁷⁴. La costruzione del fenomeno procedimentale come concatenazione e successione di momenti e di attività, funzionalmente diversificate le une dalle altre in relazione all'effetto giuridico, ha fondato la concezione formale-strutturale del procedimento (o del procedimento-

⁶⁹ In tal senso si vedano S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, Einaudi, 1991, p. 236, nonché A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 10-11.

⁷⁰ R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. XI, cit., p. 581.

⁷¹ Sul punto si vedano più ampiamente A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 1043, e A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale*, cit., p. 40, anche per i singoli riferimenti dottrinali.

⁷² Il riferimento è alla celeberrima opera monografica di A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1940.

⁷³ E. CARDI, *Procedimento amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXIV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991, p. 2.

⁷⁴ Nelle parole dello stesso Autore, la categoria del procedimento «sta a rappresentare il procedere, e cioè lo svolgersi (a dirla coi tedeschi, il *Vorgang*), di un fenomeno verso la sua conclusione. Quindi vale a designare, non tanto la serie dei singoli fatti che nel corso di tale svolgimento trovano la loro concretizzazione [...] quanto piuttosto il modo del loro susseguirsi. [...] Quella del procedimento è dunque una nozione formale [...] attinente all'aspetto dinamico di un fenomeno che si concreta in più momenti nel tempo» (*ivi*, pp. 36-37).

fattispecie)⁷⁵, che tuttavia tendeva ad attribuire al procedimento «una rilevanza giuridica solo strumentale, in quanto fattispecie complessa di formazione dell'atto [...] in funzione del quale la serie procedurale si svolge»⁷⁶, smarrendo al contempo il ruolo del privato - e i suoi interessi – all'interno della dinamica procedimentale⁷⁷.

Un passo in avanti nell'elaborazione teorica del procedimento amministrativo è quella compiuta dalle riflessioni di Feliciano Benvenuti e di Massimo Severo Giannini, che hanno posto le basi della concezione funzionale del procedimento⁷⁸. Analizzando il fenomeno procedimentale nella prospettiva della dinamica del potere pubblico, tale approccio ha individuato nel procedimento, secondo una celebre definizione, la «forma sensibile di manifestazione della funzione amministrativa», intesa come «farsi dell'atto»⁷⁹, ossia come trasformazione e concretizzazione del potere in atto. Inoltre, muovendo da un'identità strutturale tra procedimento (in senso stretto) e processo, l'analisi funzionale ammetteva la possibilità di un'attività amministrativa svolta nelle forme del processo⁸⁰, e dunque aperta al contributo partecipativo delle parti interessate, in modo che la formazione della decisione pubblica traesse fondamento dalla composizione ponderativa degli interessi coinvolti, specialmente nell'esercizio della discrezionalità amministrativa⁸¹. Inoltre, nella prospettiva benvenutiana, la valorizzazione del contributo della persona all'interno del procedimento

⁷⁵ Sui caratteri fondamentali di tale impostazione, cfr. E. CARDI, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 2; R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, cit., pp. 578-579; A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 1045; G. BERTI, *La struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica*, in *Diritto e società*, 1980, 3, pp. 441 ss.

⁷⁶ Così A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, cit., p. 23.

⁷⁷ A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale*, cit., p. 42.

⁷⁸ Cfr. soprattutto F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 1, pp. 118 ss., e M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., pp. 261 ss. Sulla scia dell'insegnamento di Benvenuti cfr. specialmente G. PASTORI, *Introduzione generale*, in ID. (cur.), *La procedura amministrativa*, cit., pp. 5 ss., e G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, Cedam, 1975, pp. 779 ss.

⁷⁹ F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, cit., p. 128.

⁸⁰ *Ivi*, pp. 137 ss.

⁸¹ Cfr. sul punto R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 579, nonché A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale*, cit., pp. 47-48.

amministrativo consentirebbe di collocare l'amministrazione su un livello paritario con il cittadino nel momento in cui esercita il proprio potere⁸².

Nella seconda metà del Novecento, soprattutto ad opera di Mario Nigro, si è affermata una concezione garantista del procedimento, volta a conferire sempre maggior rilievo e tutela agli interessi privati nel contesto procedimentale⁸³. Da un lato, tale impostazione ha influenzato un orientamento della giurisprudenza amministrativa sempre più propenso a sindacare in modo penetrante l'esercizio del potere amministrativo; dall'altro, ha «ispirato e permeato» l'opera di codificazioni delle regole procedimentali⁸⁴, la quale, dopo varie vicissitudini, ha visto un approdo definitivo nell'adozione della legge n. 241/1990⁸⁵.

La legge italiana del 1990 si configura come un «modello misto», che opera una sintesi di elementi formalistici, riferibili al modello giustiziale, e partecipativi, mutuati dall'*interest representation model*⁸⁶. Al di là dei principi ispiratori, è pressoché unanime in dottrina l'opinione che l'introduzione della legge generale sul procedimento amministrativo abbia rappresentato un'autentica “rivoluzione copernicana” nella materia dell'azione amministrativa, capace di rovesciare il paradigma dei rapporti fra amministrazione e cittadini da una visione autoritativa, unilaterale e asimmetrica, ad una garantista, partecipata e paritaria⁸⁷.

⁸² Si veda in particolare F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, in AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, cit., pp. 807 ss.

⁸³ Si ricordano, tra i contributi principali sul tema, M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1980, 1, pp. 225 ss.; ID., *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Rivista di diritto processuale*, 1980, 2, pp. 252 ss.; ID., *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1989, 1, pp. 5 ss.

⁸⁴ A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 1047.

⁸⁵ Per una ricostruzione storica dei vari tentativi di introdurre una legge generale sul procedimento amministrativo fino al 1990, si veda l'ampia sintesi di L. ACQUARONE, *Il problema della disciplina generale dell'azione amministrativa: dai primi tentativi alle leggi in vigore*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, cit., pp. 1 ss., nonché da ultimo G. MELIS, *Per una storia del procedimento amministrativo prima della legge sul procedimento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, 2, pp. 571 ss.

⁸⁶ Cfr. A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 1051.

⁸⁷ Cfr. R. CARANTA, *Dall'amministrazione autoritaria e unilaterale all'amministrazione partecipata e paritaria*, cit., p. 10, il quale individua un punto di snodo proprio nell'adozione della legge generale sul procedimento. Si vedano anche, a titolo esemplificativo, G. PASTORI, *Amministrazione e procedimento*, in AA.VV., *Il cittadino e la pubblica amministrazione. Giornate di studi in onore di Guido Corso*. Atti del Convegno (Palermo, 12-13 dicembre 2014),

La compiuta legificazione del procedimento ha conferito a quest'ultimo un'indiscussa centralità nella sistematica del diritto amministrativo⁸⁸, perfezionando lo spostamento dell'asse del rapporto tra amministrazione e cittadini dalla sfera del provvedimento a quella del procedimento. Ciò ha avuto un notevole riflesso anche sul versante del processo amministrativo, dove ha contribuito – assieme ad altri fattori – ad innescare la transizione dal paradigma della giurisdizione in senso oggettivo a quello della giurisdizione in senso soggettivo: ovvero, dal giudizio sull'atto a quello sul rapporto, e dalla tutela dell'interesse pubblico alla legittimità dell'azione amministrativa alla protezione delle situazioni giuridiche sostanziali fatte valere in giudizio⁸⁹.

All'esito di questo percorso evolutivo, è possibile affermare che il procedimento si è definitivamente affermato come il modulo ordinario di estrinsecazione dell'attività amministrativa⁹⁰ e come «modello di epifania del potere amministrativo»⁹¹. Di più,

Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 24, ad avviso del quale la legge del 1990 «rappresenta lo spartiacque tra un prima e un dopo nei rapporti fra cittadini e interessati e amministrazione», e S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, cit., p. 254, il quale parla di una vera e propria «rivoluzione amministrativa».

⁸⁸ Sulla rilevanza ordinamentale della disciplina del procedimento nell'ambito dell'attività amministrativa cfr. L. LAMBERTI, *Premesse per uno studio in tema di decisioni amministrative*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2011, 6-7, p. 377; F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'azione amministrativa*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 4; G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, cit., p. 268; E. CAVASINO, *La legge generale sul procedimento amministrativo fra gli strumenti dell'uguaglianza*, in F.G. SCOCA, A.F. DI SCIASCIO (cur.), *Il procedimento amministrativo ed i recenti interventi normativi: opportunità o limiti per il sistema Paese?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 11-12.

⁸⁹ In argomento cfr. A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale*, cit., pp. 12-13. Sul carattere soggettivo o oggettivo della giurisdizione amministrativa si vedano *ex multis* E. CASSETTA, *Le trasformazioni del processo amministrativo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, 3-4, pp. 689 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2014, 2, pp. 341 ss.; G. GRECO, *Giudizio sull'atto, giudizio sul rapporto: un aggiornamento sul tema*, in *Diritto e società*, 2016, 2, pp. 203 ss.; F. FRANCIARIO, M.A. SANDULLI (cur.), *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa. In ricordo di Leopoldo Mazza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017. In prospettiva comparata, cfr. B. MARCHETTI, *Il giudice amministrativo tra tutela soggettiva e oggettiva: riflessioni di diritto comparato*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2014, 1, pp. 74 ss.

⁹⁰ In tal senso cfr., a titolo esemplificativo, A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 1036; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 104; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo. Il principio del procedimento*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, cit., p. 123; L. TORCHIA, *Studiare il diritto amministrativo oggi*, in EAD. (cur.), *La dinamica del diritto amministrativo. Dieci lezioni*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 17; F.G. ALBISSINI, E. GIARDINO, *Il procedimento amministrativo*, *ivi*, p. 23; A. DE SIANO, *Le forme della decisione della P.A.*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2021, 4, pp. 931-932.

⁹¹ O. FORLENZA, *Amministrare*, cit., p. 31. Analogamente, V. CERULLI IRELLI, *Il potere amministrativo e l'assetto costituzionale delle funzioni di governo*, cit., p. 67, sottolinea che «l'esercizio del potere, sul versante dell'amministrazione, si traduce nel procedimento».

parte della dottrina ha rinvenuto nel procedimento la vera «struttura fondamentale» dell'azione amministrativa⁹², per cui la forma giuridica “naturale” con la quale l'amministrazione è tenuta a svolgere la propria attività e ad esercitare il proprio potere sarebbe, necessariamente, una forma procedurale⁹³.

È evidente, ad ogni modo, che la disciplina normativa del procedimento non si configura come un mero codice dell'azione amministrativa, ma anche (e soprattutto) come uno «statuto» fondamentale che regola i rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione⁹⁴, i quali vengono così iscritti in un «ordine procedurale generalizzato» capace di definire «il nuovo volto dello Stato»⁹⁵.

3. *Il procedimento amministrativo nel prisma della legalità*

La forma di amministrazione si è progressivamente evoluta dal paradigma autoritativo e unilaterale a quello democratico e paritario, in parallelo con la trasformazione della forma di Stato⁹⁶. La procedimentalizzazione dell'attività

⁹² G. BERTI, *La struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica*, cit., pp. 449 ss. Ma già Massimo Severo Giannini parlava del procedimento come «forma essenziale della funzione» per ogni attività pubblica (cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1970, p. 824). Analogamente, secondo F. LEDDA, *Elogio della forma scritto da un anticonformista*, in *Foro amministrativo*, 2000, 9-10, p. 3466, il procedimento è «forma necessaria dell'agire».

⁹³ In tal senso si vedano anche M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo come modello teorico di produzione giuridica tipica di diritto amministrativo (rileggendo la teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento di Scoca)*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. V, cit., pp. 4413 ss.; M.C. CAVALLARO, *Principio di legalità e giusto procedimento: per una diversa lettura del rapporto tra legge e amministrazione*, in S. PERONGINI (cur.), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*. Atti del Convegno (Salerno, 14-15 novembre 2014), Torino, Giappichelli, 2017, p. 248; A. CARBONE, *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo*, Vol. I, *Situazioni giuridiche soggettive e modello procedurale di accertamento (Premesse allo studio dell'oggetto del processo amministrativo)*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 387 ss.

⁹⁴ In tal senso R. GRECO, *Le situazioni giuridiche soggettive e il rapporto procedimentale*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, cit., p. 112.

⁹⁵ G. BERTI, *La struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica*, cit., p. 452.

⁹⁶ Sul rapporto tra forma di Stato e forma di amministrazione, anche in prospettiva diacronica, si veda E. D'ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione. Contributo allo studio dei fenomeni di convergenza tra ordinamenti nello spazio giuridico europeo*, Padova, Cedam, 2013, pp. 7 ss.

amministrativa si inserisce pienamente in questa direttrice, fungendo da vero e proprio specchio del rapporto tra amministrazione e società, al punto che il diritto del procedimento amministrativo può essere considerato uno dei principali indicatori «della qualità e della misura del trattamento che i pubblici poteri intendono riservare, in via generale, agli amministrati»⁹⁷.

Nella forma dello Stato liberale di diritto, e nella sua successiva derivazione di carattere democratico-sociale, il procedimento amministrativo è innanzitutto collegato all'effettiva realizzazione del principio di legalità inteso nella sua declinazione “forte”, ossia in senso sostanziale. Come evidenziato dalla dottrina⁹⁸, la legalità sostanziale trascende sia la mera «non contrarietà alla legge» degli atti amministrativi (principio di preferenza per la legge), sia la necessità di una base legale

⁹⁷ A. MASSERA, *Il diritto del procedimento amministrativo tra vocazione alla protezione delle libertà e pressioni verso la democraticità delle decisioni*, cit., p. 73.

⁹⁸ La letteratura in tema di principio di legalità amministrativa è amplissima. Si vedano, senza pretesa di completezza, V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, 1, pp. 130 ss.; F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, Cedam, 1969; S. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 659 ss.; C. MARZUOLI, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1982; L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XVIII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1990; S. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa. Indeterminatezza della norma e limiti della discrezionalità*, Milano, Giuffrè, 1993; R. GUASTINI, *Legalità (principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. IX, Torino, UTET, 1994, pp. 84 ss.; G.U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 1995, 2, pp. 247 ss.; A. TRAVI, *Giurisprudenza amministrativa e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 1995, 1, pp. 91 ss.; A. ROMANO, *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, in *Diritto amministrativo*, 1999, 1, pp. 111 ss.; F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa. Profili critici e principi ricostruttivi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2000; N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Milano, Giuffrè, 2001; F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, Giappichelli, 2001; M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*. Atti del Convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003), Torino, Giappichelli, 2004; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Diritto pubblico*, 2007, 2, pp. 350 ss.; G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Diritto amministrativo*, 2007, 4, 703 ss.; D. SORACE, *Il principio di legalità e i vizi formali dell'atto amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2007, 2, pp. 385 ss.; AA.VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*. Atti del LIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 20-22 settembre 2007), Milano, Giuffrè, 2008; F. MERUSI, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, in *Diritto pubblico*, 2007, 2, pp. 427 ss.; ID., *Sentieri interrotti della legalità. La decostruzione del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2007; ID., *La legalità amministrativa fra passato e futuro. Vicende italiane*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; B. SORDI, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia. La prospettiva storica*, in *Diritto amministrativo*, 2008, 1, pp. 1 ss.; S. SPUNTARELLI, *Il principio di legalità e il criterio di imparzialità nell'amministrare*, in *Diritto amministrativo*, 2008, 1, pp. 223 ss.; A. BARTOLINI, A. PIOGGIA, *La legalità dei principi di diritto amministrativo e il principio di legalità*, in M. RENNA, F. SATTA (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 79 ss.; F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'azione amministrativa*, cit., pp. 11 ss.; G. CORSO, *Il principio di legalità*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 16 ss.; ID., *Il principio di legalità*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 43 ss.; A. CATELANI, *Principio di legalità e Stato di diritto*, Roma, Aracne, 2020.

che autorizzi espressamente l'esercizio di un potere amministrativo e lo conferisca ad uno specifico soggetto (principio di legalità in senso formale), ma richiede altresì che la legge disciplini compiutamente i presupposti e le modalità di esercizio del potere, nonché le finalità da perseguire, in modo che il contenuto degli atti amministrativi sia conforme alle prescrizioni sostanziali delle norme sovraordinate⁹⁹. Il principio di legalità, è stato osservato, «esige forme giuridiche per l'azione amministrativa», onde «l'amministrazione in tanto [...] può disporre e impartire *recte* in quanto provveda in *forme legalmente praticabili*. La soggezione dell'intera attività amministrativa alla legge viene colta e misurata proprio se essa osserva e si manifesta attraverso la veste giuridicamente data»¹⁰⁰.

Dunque, se la legalità sostanziale si configura anche come predeterminazione normativa delle forme e delle procedure per l'esercizio del potere¹⁰¹, allora il procedimento rappresenta un evidente strumento di attuazione di tale principio, con particolare riferimento alla sua connotazione garantista¹⁰², poiché stabilisce uno schema legale vincolante con il quale è possibile raffrontare l'esercizio concreto del potere e sottoporlo a sindacato, anche di carattere giurisdizionale¹⁰³. Il rispetto delle forme procedurali stabilite per legge si pone quindi come limite e condizione di validità dell'azione amministrativa, ossia come parametro di conformità col quale effettuare il controllo degli atti che ne sono manifestazione¹⁰⁴.

⁹⁹ Sul punto cfr. R. GUASTINI, *Legalità (principio di)*, cit., pp. 86-88, L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, cit., p. 2, e G. CORSO, *Il principio di legalità*, cit., pp. 20-21.

¹⁰⁰ M. DE DONNO, *Riflessioni sulla «motivazione in diritto» del provvedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, 3, p. 630.

¹⁰¹ In tal senso cfr. F. TEDESCHINI, *Procedimento amministrativo*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 877; S. PEDRABISSI, *Funzione amministrativa, esercizio del potere e principio di legalità*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Bassi*, Tomo I, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, pp. 200-201; M.C. CAVALLARO, *Principio di legalità e giusto procedimento: per una diversa lettura del rapporto tra legge e amministrazione*, cit., p. 247.

¹⁰² L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, cit., p. 1. In argomento, si vedano anche S. CASSESE, *Il diritto amministrativo. Storia e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 466, e G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, cit., p. 76.

¹⁰³ Così F. CINTIOLI, *Il procedimento amministrativo in generale e la sua durata*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, cit., p. 152.

¹⁰⁴ S. COGNETTI, *Legge amministrazione giudice. Potere amministrativo fra storia e attualità*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 33.

Peraltro, la procedimentalizzazione dell'attività amministrativa rafforza anche l'operatività della valenza democratica del principio di legalità, che inserisce gli apparati burocratici nel circuito di legittimazione democratico-rappresentativa¹⁰⁵. La subordinazione dell'amministrazione alla legge ancora l'esercizio del potere amministrativo alla volontà espressa "a monte" dall'organo di indirizzo politico e rappresentativo del corpo elettorale, dotandolo di una riferibilità democratica di carattere mediato¹⁰⁶. Nell'ottica della legalità sostanziale, anche le forme procedurali di esercizio del potere vengono preordinate in via legislativa e, pertanto, democraticamente giustificate: in questo modo, è l'intera attività amministrativa a ricevere una legittimazione fondata sul principio democratico, tanto nella dimensione "statica" di attribuzione del potere, quando in quella "dinamica" collegata alle modalità di estrinsecazione del potere stesso.

Tale aspetto, peraltro, ha subito una netta evoluzione con il passaggio dallo Stato liberale monoclasse a quello sociale pluriclasse, e con il parallelo incremento di compiti e delle funzioni assunte dagli apparati pubblici¹⁰⁷. La moltiplicazione degli interessi (individuali e collettivi) suscettibili di riconoscimento e di tutela giuridica, e il mutato ruolo dello Stato, maggiormente proiettato verso l'intervento attivo in molteplici settori dell'economia e della società, hanno reso impossibile predisporre in via generale e astratta un ordine gerarchico tra gli interessi in gioco, spesso reciprocamente confliggenti¹⁰⁸.

La «crisi della legge» si traduce, per l'appunto, in una normazione per principi e per formule aperte, in luogo di una disciplina compiuta e specifica; a ciò si aggiungono, come fattori di erosione della centralità della legge (e del principio di legalità), la

¹⁰⁵ Cfr. L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, cit., p. 2.

¹⁰⁶ *Ibidem*. Cfr. anche G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 76.

¹⁰⁷ Sui caratteri delle forme di Stato monoclasse e pluriclasse, con particolare riferimento al ruolo e alle funzioni della pubblica amministrazione, si veda M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986.

¹⁰⁸ Sul punto, cfr. S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, cit., p. 238; R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 576; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., pp. 128-129; L. LAMBERTI, *Premesse per uno studio in tema di decisioni amministrative*, cit., p. 380; L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Diritto amministrativo*, 2017, 1, p. 3; G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, cit., p. 51.

concorrenza di altri centri di normazione a livello sovranazionale e globale, l'attività creativa della giurisprudenza, il ricorso sempre più diffuso a fonti secondarie e di *soft law*, soprattutto in settori di elevato carattere tecnico-scientifico¹⁰⁹. Nel contesto della «legalità debole dei principi»¹¹⁰, la legge abdica al compito di risolvere preventivamente i conflitti di interesse tramite la predeterminazione dell'interesse pubblico da tutelare prioritariamente, trasferendo agli organi amministrativi l'incarico di individuare in concreto tale interesse all'esito di un processo decisionale.

Specularmente, l'amministrazione vede perciò mutare la propria funzione, passando dalla mera esecuzione del dettato legislativo all'adozione di scelte discrezionali, fondate sulla ponderazione degli interessi rilevanti¹¹¹. Tramontato il modello post-rivoluzionario dell'amministrazione come semplice «cinghia di trasmissione»¹¹² – ossia, come catena esecutiva attraverso la quale il comando legislativo veniva propagato, come un impulso elettrico, direttamente nella sfera giuridica degli amministrati¹¹³ –, essa diviene un potere dotato di autonomi margini di manovra e di discrezionalità nel perseguimento in concreto degli interessi pubblici. Tuttavia, se l'interesse pubblico prevalente non è predefinito per via legislativa, ma viene enucleato (o addirittura creato¹¹⁴) dall'amministrazione nel corso di ciascun *iter* decisionale, allora «non è determinabile, a priori, l'obiettivo dell'attività amministrativa, né si può esattamente controllare, a posteriori, che l'obiettivo sia stato

¹⁰⁹ Cfr. B. SPAMPINATO, *Sulla «crisi» di legalità e di certezza del diritto in campo amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2017, 11, pp. 3 ss.; G. MANFREDI, *Legalità procedurale*, in *Diritto amministrativo*, 2021, 4, pp. 762 ss.

¹¹⁰ M. MAZZAMUTO, *La legalità debole dei principi*, in *Diritto e società*, 1993, 3, p. 485.

¹¹¹ G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 128. In argomento, cfr. anche A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XIII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 84, e S. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa. Indeterminatezza della norma e limiti della discrezionalità*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 93 ss. Sui profili connessi all'evoluzione del processo decisionale amministrativo, cfr. più diffusamente M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Torino, Giappichelli, 1996, spec. pp. 67 ss., ed anche A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1997, spec. pp. 28 ss.

¹¹² Cfr. S. CASSESE, *La formazione e lo sviluppo dello Stato amministrativo in Europa*, cit., p. 24.

¹¹³ Cfr. L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 249.

¹¹⁴ Cfr. F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, cit., p. 138.

perseguito»¹¹⁵, e perciò «diventa quanto meno più difficile, se non proprio impossibile, distinguere tra attività funzionalizzata e libera nel fine»¹¹⁶.

La necessità di mantenere distinta la discrezionalità amministrativa dall'arbitrio politico, e di preservare al contempo la giustiziabilità degli atti amministrativi sulla base di parametri normativi prestabiliti, ha dunque comportato un radicale mutamento del principio di legalità amministrativa, nella sua forma e nel suo oggetto. Esso non postula più la disciplina puntuale del contenuto degli atti amministrativi e del risultato dell'attuazione del potere relativamente all'ordinazione gerarchica degli interessi, ma piuttosto la regolazione dei modi per l'esercizio del potere stesso¹¹⁷. Dunque, gli spazi di discrezionalità dell'amministrazione sul contenuto delle proprie decisioni, lasciati liberi dal riflusso del dettato legislativo verso formule precettive maggiormente indeterminate, vengono controbilanciati dalla puntuale osservanza delle regole procedimentali¹¹⁸.

In questo senso, la procedimentalizzazione dell'attività amministrativa rinviene la propria ragion d'essere proprio «nel superamento del vincolo unilaterale tra legge ed atto amministrativo»¹¹⁹, poiché instaura una disciplina giuridica all'interno dello «stacco» che, secondo la celebre espressione di Vezio Crisafulli, necessariamente separa «il porre norme (in astratto ed in generale) ed il concreto provvedere», ossia la legge e l'atto amministrativo¹²⁰. La «riserva di amministrazione» equivale allora ad una «riserva di procedimento»¹²¹: la sfera di libertà e di discrezionalità che la legge ritaglia per l'esercizio del potere amministrativo si sostanzia in una riserva di attività

¹¹⁵ *Ivi*, p. 119.

¹¹⁶ *Ivi*, p. 138.

¹¹⁷ R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 576.

¹¹⁸ G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 129.

¹¹⁹ A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 1042.

¹²⁰ V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, cit., p. 135. Sul punto, si vedano le riflessioni di G.P. DOLSO, *La nuova riforma dell'attività amministrativa. Riflessioni a partire da Vezio Crisafulli: principio di legalità e giusto procedimento*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020, 4, pp. 1126 ss.

¹²¹ Cfr. M.C. CAVALLARO, *Principio di legalità e giusto procedimento: per una diversa lettura del rapporto tra legge e amministrazione*, cit., p. 248.

procedimentalizzata, «in modo da offrire idonee garanzie a tutela del pubblico interesse ed insieme degli interessi privati coinvolti»¹²².

In altri termini, il procedimento funge da schema legale per la disciplina e la delimitazione della discrezionalità amministrativa¹²³, poiché, tramite l'imposizione di vincoli formali e procedurali, predispone la «corretta e completa *conoscenza* delle premesse fattuali» da parte dell'amministrazione, affinché quest'ultima giunga ad «applicare *a ragion veduta* norme e principi ad elevato contenuto di astrattezza»¹²⁴, in attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento. Pertanto, la legalità della decisione si ricollega «più al modo di costituzione della coalizione decisionale, alla partecipazione dei soggetti legittimati ed alle intese raggiunte al suo interno che alla verificata l'attività svolta ed una previa regola normativa»¹²⁵. Si afferma, così, una declinazione del principio di legalità pienamente incentrata sulla conformità dell'azione amministrativa alle forme procedurali stabilite dall'ordinamento, ovvero la legalità procedurale¹²⁶ o «legalità-formalità»¹²⁷, che «vale di per sé come crisma di legittimità del potere amministrativo»¹²⁸.

La legalità procedurale diviene dunque un fattore compensativo della crisi del principio di legalità inteso in senso tradizionale, che mina al contempo la garanzia di certezza del diritto¹²⁹. Infatti, se la disciplina normativa non possiede un livello sufficiente di determinatezza e specificità, aumenta di conseguenza l'incertezza in ordine agli esiti applicativi delle norme da parte dell'amministrazione nell'esercizio dei

¹²² V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, cit., p. 131.

¹²³ Cfr. R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 576, nonché E. CARDI, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 6.

¹²⁴ S. COGNETTI, *Legge amministrazione giudice*, cit., p. 127.

¹²⁵ F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, cit., p. 117. Sul concetto di «coalizione decisionale» si veda M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione*, cit., pp. 224 ss., nonché *infra* nel presente capitolo, al par. 6.

¹²⁶ Cfr. R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 576, nonché F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, cit., pp. 160 ss.

¹²⁷ Così M. DE DONNO, *Riflessioni sulla «motivazione in diritto» del provvedimento amministrativo*, cit., p. 630.

¹²⁸ F. PUGLIESE, *Per «amministrare» la felicità: dalla lex al νόμος*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Vol. IV, Modena, Mucchi, 1996, p. 1782.

¹²⁹ Cfr. B. SPAMPINATO, *Sulla «crisi» di legalità e di certezza del diritto in campo amministrativo*, cit., pp. 2 ss.

suoi poteri e, in ultima analisi, in ordine al contenuto dei provvedimenti e ai loro effetti. Con ogni evidenza, l'osservanza delle regole procedurali restituisce un *quantum* di certezza e di prevedibilità all'agire amministrativo¹³⁰, assoggettandolo ad una verifica *ex post* di legalità e ragionevolezza, fermo restando che la discrezionalità amministrativa implica la presenza di più scelte possibili, «tutte egualmente razionali e legali», e che il problema amministrativo trova perciò soluzione con una scelta argomentata «di prevalenza verso la soluzione ritenuta più accettabile»¹³¹. Nella prospettiva della legalità procedurale, la decisione è perciò corretta – *rectius*, legittima – nella misura in cui è corretta la costituzione dell'*iter* formale-procedurale e degli istituti che garantiscono la partecipazione degli interessati.

Il rilievo assunto dal paradigma della legalità procedurale è reso manifesto da un consolidato orientamento giurisprudenziale, il quale ritiene che esso sia in grado di controbilanciare validamente anche il deficit radicale di legalità sostanziale¹³², che si

¹³⁰ Come osservato dal Consiglio di Stato, «il rispetto delle regole di partecipazione serve [...] a restituire, almeno in parte, coerenza al sistema, assicurando il recupero delle garanzie e la prevedibilità oggettiva dei possibili sviluppi provvedimentali, nonostante l'opacità della legge sostanziale di disciplina dei poteri» (Cons. Stato, sez. VI, 14 dicembre 2020, n. 7972, par. 3.1.1).

¹³¹ F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, cit., p. 120.

¹³² Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2006, n. 7296, par. 3, ove si afferma che «in assenza di un sistema completo e preciso di regole di comportamento con obblighi e divieti fissati dal legislatore, la caduta del valore della legalità sostanziale deve essere compensata, almeno in parte, con un rafforzamento della legalità procedurale, sotto forma di garanzie del contraddittorio», confermando un orientamento già espresso in Cons. Stato, sez. VI, 9 luglio 2002, n. 5105; Cons. Stato, sez. cons. atti norm., parere 14 febbraio 2005, n. 11603; Cons. Stato, sez. VI, 17 marzo 2006, n. 1409; Cons. Stato, sez. VI, 11 aprile 2006, n. 2007; Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2006, n. 2201; Cons. Stato, sez. VI, 2 maggio 2006, n. 2444; Cons. Stato, sez. VI, 29 maggio 2006, n. 3272. L'orientamento è stato successivamente ripreso e consolidato: cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. VI, 2 maggio 2012, n. 2521; Cons. Stato, sez. VI, 20 marzo 2015, n. 1532; Cons. Stato, sez. VI, 24 maggio 2016, n. 2182. Di recente, il Consiglio di Stato ha ribadito che il principio di legalità può «subire adattamenti nella fase applicativa» e assumere una «valenza debole, non essendo, spesso, possibile assicurare la predeterminazione legislativa delle modalità e del contenuto del potere pubblico», sicché si rende necessario «rafforzare la legalità procedimentale, la quale assume una valenza forte per “compensare” le mancanze della legalità sostanziale» (così Cons. Stato, sez. VI, 14 dicembre 2020, n. 7972, par. 3.1.1). In conformità, da ultimo, cfr. Cons. Stato, sez. II, 30 marzo 2022, n. 2342 e Cons. Stato, 6 aprile 2022, n. 2558.

La possibilità di recuperare in via procedimentale il deficit di legalità sostanziale è stata accolta anche dalla Corte costituzionale, da ultimo, nella sentenza n. 69 del 2017. La Corte ha richiamato i propri precedenti, a mente dei quali «l'eventuale indeterminatezza dei contenuti sostanziali della legge può ritenersi in certa misura compensata dalla previsione di talune forme procedurali (sentenza n. 83 del 2015) aperte alla partecipazione di soggetti interessati e di organi tecnici», ricordando altresì che, in questa logica, «è stato dato rilievo alla previsione di determinati “elementi o moduli procedurali” (sentenza n. 435 del 2001) che consentano la collaborazione di più enti o organi (sentenze n. 157 del 1996 e n. 182 del 1994) – specie se connotati da competenze specialistiche e chiamati a operare secondo criteri tecnici, anche di ordine economico (sentenze n. 215 del 1998,

verifica, ad esempio, nelle ipotesi di esercizio dei c.d. poteri impliciti. Questi ultimi non sono espressamente attribuiti dalla legge all'amministrazione, o comunque non vengono adeguatamente precisati con riferimento ai presupposti, ai limiti, ai contenuti e alle modalità di esercizio, ma sono funzionali al conseguimento del fine istituzionale che la norma primaria ordina di perseguire nell'esercizio di funzioni esplicitamente conferite¹³³.

Nei casi in cui risulta arduo predeterminare con legge in modo chiaro e dettagliato i contorni delle funzioni amministrative (ad esempio perché connotate da spiccata tecnicità), sarebbe dunque possibile compensare e "sanare" il deficit di legalità sostanziale, ossia la carenza di una base legale che sorregga in via circostanziata l'attribuzione o l'esercizio del potere amministrativo, attraverso l'osservanza rigorosa delle forme procedurali e, in particolare, delle garanzie di contraddittorio e di partecipazione¹³⁴. In tal modo, come è stato osservato, «si instaura una correlazione inversa tra legalità sostanziale e legalità procedurale: tanto meno è garantita la prima

n. 90 del 1994 e n. 34 del 1986) – o anche la partecipazione delle categorie interessate (sentenza n. 180 del 1996)». In linea di continuità con tali pronunce, il Giudice delle leggi ha pertanto ammesso «la possibilità valorizzare le forme di legalità procedurale», nei casi in cui «la difficoltà di predeterminare con legge in modo rigoroso i presupposti delle funzioni amministrative attribuite alle Autorità comporterebbe un inevitabile pregiudizio alle esigenze sottese alla riserva di legge, se non fossero quantomeno previste forme di partecipazione degli operatori di settore al procedimento di formazione degli atti». Sicché, in definitiva, la «declinazione procedurale del principio di legalità [...] rappresenta un utile, ancorché parziale, complemento delle garanzie sostanziali» (Corte cost., sent. 7 aprile 2017, n. 69, p.ti 7.2-7.3 cons. dir.). Su tale pronuncia cfr., per tutti, G. MANFREDI, *Legalità procedurale*, cit., spec, pp. 749-752.

¹³³ In argomento cfr. *ex multis* N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Milano, Giuffrè, 2001, nonché G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Diritto amministrativo*, 2007, 4, pp. 703 ss. In giurisprudenza, i poteri impliciti sono definiti come «poteri che non sono espressamente contemplati dalla legge ma che si desumono, all'esito di una interpretazione sistematica, dal complesso della disciplina della materia, perché strumentali all'esercizio di altri poteri» (Cons, Stato, sez. VI, 14 dicembre 2020, n. 7972, par. 3.1.1).

¹³⁴ Sul punto, cfr. da ultimo G. MANFREDI, *Legalità procedurale*, cit., pp. 771 ss. La teoria dei poteri impliciti, e della conseguente necessità di controbilanciare il deficit di legalità sostanziale tramite il rafforzamento delle regole procedimentali e partecipative, è stata ampiamente utilizzata dalla giurisprudenza in relazione alla potestà normativa secondaria delle autorità amministrative indipendenti (c.d. poteri di regolazione): sul punto vedasi più diffusamente M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 155 ss.; R. TITOMANLIO, *Potestà normativa e funzione di regolazione. La potestà regolamentare delle autorità amministrative indipendenti*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 52 ss.; ID., *Riflessioni sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti fra legalità "sostanziale", legalità "procedurale" e funzione di regolazione*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2017, 1, pp. 1 ss.; F. ZAMMARTINO, *Il modello molteplici. La potestà normativa delle Autorità amministrative indipendenti*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 77 ss.; F.L. MAGGIO, *Questioni interpretative sui poteri normativi delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Federalismi.it*, 2021, 10, pp. 150 ss.

per l'effetto dell'attribuzione all'Autorità di poteri che a volte sono sostanzialmente in bianco, tanto maggiore è l'esigenza di potenziare le forme di coinvolgimento nel procedimento condotto dall'Autorità di tutti i soggetti interessati¹³⁵. La legalità sostanziale viene quindi "recuperata" tramite un rafforzamento degli istituti di legalità procedurale, ovvero tramite una loro applicazione non-cedevole e non-dequotabile¹³⁶.

L'affermazione, quantomeno in certi ambiti, della concezione delle garanzie procedurali come succedanee della previsione normativa rappresenta, invero, una cartina di tornasole del più ampio fenomeno di spostamento dell'asse regolativo dalla legge (e dal provvedimento, inteso come sua pedissequa attuazione) al procedimento, dalla disciplina generale e astratta del potere al suo esercizio puntuale e concreto, a testimonianza dell'indiscussa centralità acquisita dal polo procedimentale nel sistema del diritto amministrativo.

4. Segue. *Procedimento e democrazia partecipativa*

La metamorfosi del rapporto tra legge e amministrazione, illustrata nel paragrafo precedente, si riflette con chiarezza anche sul versante della connotazione democratica del potere amministrativo, in specie quello di natura discrezionale.

Se il dettato legislativo non è più in grado di disciplinare compiutamente l'esercizio del potere amministrativo in ogni suo aspetto, allora essa non è più sufficiente a fondare la legittimazione democratica dell'azione amministrativa, se non limitatamente al momento genetico e attributivo delle singole funzioni. Le ipotesi di

¹³⁵ R. CHIEPPA, *Tipologie procedimentali e contraddittorio davanti alle Autorità indipendenti*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2006, par. 1. Cfr. M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, cit., pp. 75 ss., ove si osserva che «tanto più ampio è l'ambito della discrezionalità attribuito all'amministrazione, tanto maggiore è la necessità di bilanciare sul piano della legalità procedurale la perdita di legalità sostanziale».

¹³⁶ Come si avrà modo di esaminare più dettagliatamente nel prosieguo della trattazione, questo profilo attiene agli effetti della c.d. dequotazione dei vizi formali e procedurali ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, della l. n. 241/1990: cfr. *infra*, cap. III, par. 7.

particolare indeterminatezza dello statuto normativo del potere si traducono necessariamente in un deficit di democraticità della decisione amministrativa, in ragione dell'estrema labilità del collegamento tra l'esercizio concreto della potestà pubblica e l'atto legislativo che esprime la sovranità popolare. Ma in generale, come è stato osservato, ogniqualvolta l'amministrazione non si limita ad eseguire la legge, ma esercita poteri discrezionali, «cade anche lo schermo giustificativo della legalità come legittimazione dell'atto amministrativo in quanto proiezione della legge»¹³⁷.

Tale fenomeno si inserisce nel più ampio scenario di crisi della legittimazione dei pubblici poteri fondata sul paradigma della democrazia rappresentativa, ossia sull'esercizio di sovranità limitato al solo momento elettorale, consistente in una delega nei confronti degli organi politico-rappresentativi. Tale crisi è dovuta ad una molteplicità di fattori, tra i quali spicca in particolare l'incremento del pluralismo e della complessità sociale che le istituzioni rappresentative sono chiamate a governare: l'insorgere di nuove «domande di inclusione e di mediazione politica molteplici e parcellizzate» ha infatti «da tempo reso più difficile quell'azione di sintesi proverbialmente propria della democrazia dei partiti e della rappresentanza»¹³⁸.

In questa prospettiva, è evidente che il consenso popolare espresso nel solo momento della scelta elettorale si riduca oramai, come evidenziava Feliciano Benvenuti, ad «un semplice affidamento»¹³⁹, che per di più sfocia in una regolamentazione legislativa capace di indirizzare e vincolare solo in parte i poteri

¹³⁷ G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 129.

¹³⁸ Così P. MEZZANOTTE, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *Federalismi.it*, 2020, 32, p. 141. In termini analoghi, è stato osservato che «le sedi tradizionali di rappresentanza politica non sarebbero più in grado di esprimere la volontà nazionale, a causa della crisi di legittimazione della politica e delle istituzioni, dovuta all'incapacità di sintetizzare il pluralismo della società nel contesto politico, ma soprattutto alla diminuita intermediazione dei partiti politici e agli accresciuti poteri degli esecutivi» (M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 13). In merito alle cause della crisi della democrazia rappresentativa, altri autori hanno annoverato, oltre alla sfiducia nel parlamentarismo e nel ruolo dei partiti, l'avvento della globalizzazione e la conseguente erosione della sovranità statale da parte di poteri sovranazionali e globali, sia pubblici che privati: cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, Giuffrè, 2011, p. 314, e G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2020, pp. 13 ss.

¹³⁹ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994, p. 94.

discrezionali dell'amministrazione. La legittimazione democratica all'esercizio delle potestà amministrative, se rintracciabile solamente per mezzo della connessione-subordinazione alla legalità sostanziale, appare dunque sempre più tenue e sfumata, col rischio che l'azione amministrativa torni ad essere percepita, da parte dei suoi destinatari, come autoritaria, unilaterale e arbitraria.

A fronte di ciò, è proprio il procedimento ad assumere un ruolo legittimante di primo piano, non solamente dal punto di vista oggettivo – ossia, attribuendo una legittimazione legale-razionale alla decisione amministrativa, in quanto adottata in osservanza di regole prestabilite di carattere formale e procedurale¹⁴⁰ –, ma anche dal punto di vista democratico¹⁴¹.

Poiché consente agli amministrati di conoscere e di partecipare attivamente, in una posizione tendenzialmente paritetica, al concreto svolgimento delle funzioni amministrative, ossia al «farsi dell'atto», attribuendo loro la possibilità di far valere le proprie ragioni, di dialogare in contraddittorio con l'autorità procedente e di contribuire a determinare il contenuto degli atti, il procedimento si rivela idoneo ad assicurare un «consenso reale»¹⁴² e una connotazione democratica all'attività delle pubbliche amministrazioni. Così, il ruolo dei cittadini non è più quello di avallare *ex ante* l'esercizio del potere attraverso il meccanismo elettorale e rappresentativo, cioè con un atto di delega astratta che si verifica ad intervalli periodici, ma di concorrere a determinare la «microfisica»¹⁴³ del potere stesso, nella dimensione del suo puntuale

¹⁴⁰ Cfr. A. ROMANO TASSONE, *A proposito del potere, pubblico e privato, e della sua legittimazione*, cit., pp. 559 ss., ed anche A. ROMEO, *Dalla forma al risultato: profili dogmatici ed evolutivi della decisione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2018, 3, pp. 560 ss. Sulla legittimazione delle decisioni amministrative attraverso la forma procedimentale cfr. per tutti N. LUHMANN, *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, trad. it., Milano, Giuffrè, 1995, spec. pp. 207 ss.

¹⁴¹ Sul rapporto tra procedimento amministrativo e attuazione del principio democratico si vedano *ex multis* U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro italiano*, 1984, 7-8, V, pp. 212 ss.; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., pp. 125 ss.; R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 577; A. ROMEO, *Amministrazione, democrazia e potere pubblico: premesse per una riflessione*, in AA.VV., *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, Tomo II, Torino, Giappichelli, 2021, p. 1069.

¹⁴² F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., p. 94.

¹⁴³ L'espressione, mutuata dal pensiero di Foucault, è intesa qui a indicare la dimensione concreta dell'esercizio del potere amministrativo. Nel concetto di microfisica del potere, in realtà, Foucault esprime l'idea

svolgimento, proprio laddove esso è in grado di influire sulla sfera giuridica dei consociati.

Il procedimento amministrativo diviene, in questo modo, il luogo d'elezione per lo sviluppo del paradigma della democrazia partecipativa¹⁴⁴, che affianca e integra gli istituti tradizionali della democrazia rappresentativa, anche in funzione correttiva e rigenerativa di quest'ultima¹⁴⁵. Il modello della democrazia partecipativa postula infatti

che il potere si manifesti secondo una meccanica circolare e de-localizzata e attraverso strutture reticolari, sino alle forme più infinitesimali e pulviscolari, rispetto alle quali l'«edificio giuridico della sovranità» dello Stato e degli apparati pubblici costituisce il centro gravitazionale e, al contempo, un aspetto sovrastrutturale («metapotere»). Cfr. M. FOUCAULT, *Microfisica del potere. Interventi politici*, Torino, Einaudi, spec. p. 16 e pp. 184-188, nonché ID., *Sorvegliare e punire*, cit., pp. 30-31.

¹⁴⁴ Sulla democrazia partecipativa cfr. *ex multis*, oltre ai contributi già citati nelle note precedenti, G. BERTI, G.C. DE MARTIN (cur.), *Gli istituti della democrazia amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1996; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa e deliberativa*, in L. CARLASSARE (cur.), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladini*. Atti del Convegno (Padova, 19-21 giugno 2003), Padova, Cedam, 2004, pp. 180 ss.; L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 4, pp. 11 ss.; U. ALLEGRETTI, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 7 ss.; ID., *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, 2007, 4, pp. 779 ss.; S. MIRATE, *La democrazia partecipativa*, in G. FALCON (cur.), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, cit., pp. 5 ss.; U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009; ID. (cur.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa: tre diverse forme di democrazia?*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Vol. I, Napoli, Jovene, 2010, pp. 109 ss.; G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, Giuffrè, 2010; A. VALASTRO (cur.), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010; U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 2011, 1; G. ARENA, F. CORTESE (cur.), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, Cedam, 2011, pp. 17 ss.; S. LIETO, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011; A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzioni di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, 4, pp. 1173 ss.; F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, in *Rivista AIC*, 2016, 2; P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, 2017, 1; A. DI MARTINO, *Il dibattito pubblico per la realizzazione delle grandi infrastrutture: quale ruolo per la partecipazione democratica?*, in *Nuove autonomie*, 2017, 3, pp. 531 ss.; P.M. VIPIANA, *I nodi della democrazia amministrativa*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAIITA, N. SAIITA, A. TIGANO (cur.), *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, Vol. III, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 2927 ss.; A. AVERARDI, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del "dibattito pubblico"*, in *Munus*, 2018, 1, pp. 129 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2019, 1, pp. 1 ss.; A. ALGOSTINO, *Participatory democracy and its dark sides*, in *Federalismi.it*, 2020, 12; A. DI GIOVANNI, *La "responsabilità sociale" della pubblica amministrazione e la partecipazione nel procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. II, cit., pp. 1883 ss.; F. SCIARRETTA, *La declinazione democratica dell'Amministrazione: le decisioni partecipate nel campo delle grandi opere infrastrutturali*, in *Rivista AIC*, 2020, 3; A. ROMEO, *Amministrazione, democrazia e potere pubblico: premesse per una riflessione*, cit., spec. pp. 1067 ss.; P. SILVESTRI, *Dal "giusto procedimento" alla democrazia di tipo partecipativo*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 2020, 2, pp. 95 ss.

¹⁴⁵ Cfr. F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 8. In ogni caso, viene comunemente negato che la democrazia partecipativa possa considerarsi

un'interazione rafforzata tra istituzioni e cittadini all'interno di procedure pubbliche, «finalizzata all'adozione di scelte ponderate ed inclusive anche in un'ottica di prevenzione dei conflitti»¹⁴⁶. Tale paradigma ha lo scopo di connettere stabilmente e continuativamente l'adozione delle decisioni pubbliche alla partecipazione “democratica” dei consociati, instaurando un «rapporto dialogico e costante»¹⁴⁷ e superando la relazione intermittente e occasionale propria della democrazia elettorale e rappresentativa¹⁴⁸.

Ebbene, proprio nell'ambito del procedimento amministrativo si realizza al massimo grado il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali pubblici, attuandosi così la trasformazione in senso democratico della funzione amministrativa e, di conseguenza, dell'intero ordinamento¹⁴⁹: grazie alla partecipazione procedimentale, è stato osservato, «i cittadini sono messi in grado di esercitare la funzione amministrativa e con essa la sovranità»¹⁵⁰. In altri termini, attraverso il prisma del procedimento, la democrazia partecipativa si declina in «democrazia amministrativa»¹⁵¹, ovvero in strumento di democratizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini.

totalmente sostitutiva e fungibile rispetto a quella rappresentativa: cfr. U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 3.

¹⁴⁶ G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi*, cit., p. 33.

¹⁴⁷ G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, cit., p. 49.

¹⁴⁸ G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi*, cit., pp. 40-41.

¹⁴⁹ Sul punto, parte della dottrina ha osservato che, nell'attuale assetto costituzionale, la democraticità di un ordinamento «non si misura soltanto attraverso il grado di partecipazione raggiunto nell'ambito del circuito politico-istituzionale, ma anche all'interno dell'organizzazione amministrativa e del suo funzionamento» (S. LIETO, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, cit., p. 21). Come osservato da Umberto Allegretti, «perché l'ordinamento abbia carattere democratico è necessario che l'amministrazione sia democratica, proprio nel senso che non c'è democrazia senza che vi sia anche democraticità dell'amministrazione», sicché «il modello di amministrazione concorre a caratterizzare il modello di ordinamento» (U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, cit., p. 125).

¹⁵⁰ G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, cit., p. 48.

¹⁵¹ Cfr. G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi*, cit., p. 31. È appena il caso di notare che la democrazia partecipativa costituisce un insieme di istituti, pratiche, procedure e dispositivi assai diversificati, che solo in parte trovano effettiva attuazione nel campo del diritto amministrativo (e dunque si configurano anche come strumenti di democrazia amministrativa). Fra gli istituti di democrazia partecipativa estranei all'ambito amministrativo, e afferenti ad una sfera più strettamente politica, si possono ricordare il bilancio partecipativo, le giurie civiche, le inchieste e consultazioni pubbliche e, in generale, qualunque forma di dibattito aperto alla collettività che verta sulla formulazione di politiche pubbliche o sull'emanazione di atti normativi (cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., pp. 296-297). Specularmente,

D'altronde, nella dimensione amministrativa la partecipazione dei cittadini si rivela massimamente utile ed efficace, anche sotto l'aspetto democratico, in virtù della «dimensione di effettualità» che caratterizza l'amministrazione nel suo ruolo di «organizzazione del quotidiano, che incide profondamente e minutamente nella vita associata»¹⁵².

In quest'ottica, l'«aggancio dell'amministrazione con la sovranità popolare» non avviene più solo «per canali discendenti»¹⁵³ di carattere istituzionale (*top-down*), ossia tramite una legittimazione democratica che promana dall'organo politico-rappresentativo a quello amministrativo per il tramite della legge, ma consta altresì di una dinamica ascendente (*bottom-up*), fondata sull'inclusione degli interessi e delle «domande sociali che emergono dai procedimenti partecipati»¹⁵⁴.

La democrazia partecipativa, nella forma della «democrazia nel procedimento»¹⁵⁵, attua inoltre il superamento del «paradigma bipolare»¹⁵⁶ incardinato sulla contrapposizione antagonistica e gerarchica tra il polo dell'autorità pubblica, situato in posizione di supremazia, e quello delle libertà private, relegato ad un ruolo

non tutte le forme di democrazia amministrativa si realizzano necessariamente tramite la partecipazione ai procedimenti amministrativi (ossia, tramite la democrazia partecipativa): si pensi agli istituti di trasparenza amministrativa, e in particolare all'accesso civico (semplice e generalizzato) di cui all'art. 5 del D.lgs. 33/2013, al quale si ricollega pacificamente una *ratio* di democratizzazione della pubblica amministrazione secondo il modello dell'*open government*, benché esso non implichi, a rigor di logica, una vera e propria attività partecipativa da parte dei cittadini che accedono alle informazioni detenute dall'amministrazione. Si veda, in tal senso, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., p. 302, il quale non annovera «l'informazione, la comunicazione e la trasparenza» tra gli strumenti partecipativi, riconoscendo loro piuttosto la funzione di presupposti necessari per la partecipazione. *Contra* P.M. VIPIANA, *I nodi della democrazia amministrativa*, cit., p. 2935, la quale inquadra gli istituti della trasparenza tanto nell'ambito della democrazia amministrativa, quanto in quella della democrazia partecipativa. Sulla funzione democratica della trasparenza, si vedano *ex multis* G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (cur.), *Gli istituti della democrazia amministrativa*, cit., pp. 13 ss.; F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in G. ARENA, G. CORSO, G. GARDINI, C. MARZUOLI, F. MERLONI (cur.), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 3 ss.; A.G. OROFINO, *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Bari, Cacucci, 2013, spec. pp. 43 ss.; A. LAZZARO, *Trasparenza e amministrazione democratica: dal segreto all'accessibilità totale*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA, N. SAITTA, A. TIGANO (cur.), *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, Vol. II, cit., pp. 1715 ss.

¹⁵² U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, cit., p. 205.

¹⁵³ P. MEZZANOTTE, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, cit., p. 139.

¹⁵⁴ *Ivi*, p. 148.

¹⁵⁵ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 125.

¹⁵⁶ S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, 3, pp. 601-602.

di soggezione passiva. Il binomio autorità/libertà cede così il passo ad un «modello pluralista e relazionale»¹⁵⁷, in cui la sfera delle libertà e quella del governo della cosa pubblica non sono concepite in modo rigidamente separato e conflittuale¹⁵⁸, ma anzi si intrecciano e si completano vicendevolmente. Ciò è assicurato dalla realizzazione di «una più intensa presenza dei singoli e della collettività nello spazio pubblico»¹⁵⁹, secondo canoni di cooperazione paritaria che spezzano la tradizionale asimmetria dei ruoli svolti da amministrazione e amministrati: in questo modo, il «primato dell'autorità» è stato affiancato, e poi sostituito, dal «primato del consenso»¹⁶⁰, ossia dall'esigenza di una legittimazione diffusa e fondata democraticamente sull'approvazione dei consociati.

Oltrepassando la «visione antinomica tra Stato e società» verso un «equilibrio *sociocentrico* anziché *Statocentrico*»¹⁶¹, la partecipazione nell'amministrazione porta inoltre a ripensare la democraticità dell'ordinamento amministrativo «non in senso individualistico, ma solidaristico»¹⁶², poiché consente al cittadino di «prendere parte alla funzione pubblica volta al raggiungimento del bene comune in connessione con gli inderogabili doveri di solidarietà sociale dell'individuo di cui all'art. 2 Cost.»¹⁶³, arricchendo così i diritti individuali «in senso attivo e partecipatorio» e soddisfacendoli attraverso il miglior perseguimento degli interessi collettivi¹⁶⁴.

È chiaro, dunque, che il paradigma della democrazia partecipativa non si limita a recuperare quel necessario «tasso di adesione spontanea dei soggetti passivi delle singole decisioni autoritative»¹⁶⁵ che si verifica, ad esempio, in virtù del fatto che la decisione amministrativa è legittimata *a priori* sulla base di una legge approvata

¹⁵⁷ G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi*, cit., p. 31.

¹⁵⁸ F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 11.

¹⁵⁹ *Ivi*, p. 12.

¹⁶⁰ F. BASSI, *Autorità e consenso*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, 3, p. 749.

¹⁶¹ Così G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, cit., pp. 73-75.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ A. ROMANO TASSONE, *A proposito del potere, pubblico e privato, e della sua legittimazione*, cit., p. 566.

dall'organo politico-rappresentativo. Al contrario, esso ha l'obiettivo di superare la stessa idea di «destinatario passivo» delle decisioni, che subisce in modo inerte e silenzioso l'esercizio del potere già perfezionatosi, sostituendola con quella del cittadino co-decisore e co-amministratore¹⁶⁶, capace di «influire e orientare, controllare e valutare i processi decisionali»¹⁶⁷ delle istituzioni. La democrazia partecipativa e procedimentale fonda, dunque, una nuova e diversa dimensione della cittadinanza, ossia la «cittadinanza amministrativa», che attribuisce *in primis* ai consociati diritti e facoltà di partecipazione direttamente all'attività amministrativa, connotando i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini in senso democratico e paritario¹⁶⁸.

Si tratta, in altri termini, della realizzazione del paradigma benvenutiano della «demarchia», in base al quale il «nuovo cittadino» interviene in prima persona nell'*iter* procedurale che porta alla formazione dei singoli atti, con la possibilità di incidere in modo immediato sul suo concreto svolgimento. La cittadinanza amministrativa, declinata nelle garanzie partecipative dei privati al procedimento amministrativo,

¹⁶⁶ Cfr. L. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., spec. pp. 60 ss.

¹⁶⁷ Così A. FLORIDIA, *Idee e modelli di partecipazione: il caso della legge toscana*, in U. ALLEGRETTI (cur.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 93.

¹⁶⁸ Sul concetto di cittadinanza amministrativa legata agli istituti di democrazia partecipativa e procedimentale, cfr. F. MANGANARO, *Partecipazione al procedimento amministrativo e cittadinanza plurale*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (cur.), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 277 ss.; I. PAOLA, *Pluricittadinanza, cittadinanza amministrativa e partecipazione all'attività dell'amministrazione*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (cur.), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 253 ss.; F. SAITTA, *Cittadinanza, partecipazione procedimentale e globalizzazione (Appunti preliminari sulle funzioni dell'istituto partecipativo nell'era del diritto globale)*, in R. FERRARA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (cur.), *Codice delle cittadinanze. Commentario dei rapporti tra privati ed amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 331 ss.; G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2006; ID., *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione*, in *España Jurídico*, 2010, 2, pp. 522 ss.; G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (cur.), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2010; G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, 2011, 2, pp. 425 ss.; M. TIMO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa*, in *Osservatorio AIC*, 2016, 3; A. VALASTRO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (cur.), *Cittadinanze amministrative*, in L. FERRARA, D. SORACE (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Vol. VIII, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 317 ss.; A. ROMEO, *Amministrazione democratica e diritti del privato: verso un nuovo modello di cittadinanza*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA, N. SAITTA, A. TIGANO (cur.), *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, Vol. III, cit., pp. 2241 ss.; G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 1, pp. 43 ss.

incardina così un nuovo modello di libertà, non più incentrata sulla tutela passiva dei diritti toccati dall'agire pubblico (la «libertà garantita dei moderni»), ma che offre «la partecipazione diretta al potere, [...] non tanto come partecipazione della e nella collettività o come numero di essa o in essa, ma come partecipazione personale in tutte quelle manifestazioni della sovranità che direttamente e individualmente possono interessarlo o coinvolgerlo», ossia «nell'ambito dell'esercizio delle funzioni» (la «libertà attiva dei post-moderni») ¹⁶⁹.

Questa nuova configurazione della cittadinanza attua un radicale capovolgimento della posizione dei destinatari dell'azione amministrativa e riconosce a ciascun interessato un ruolo attivo nella conformazione e nel perseguimento dell'interesse pubblico ¹⁷⁰, in contraddittorio dialettico con l'autorità procedente e con gli altri soggetti coinvolti, instaurando idealmente una sorta di «arena pubblica» ¹⁷¹ ad ogni manifestazione del potere amministrativo, e non soltanto al momento del suffragio.

L'azione amministrativa ritrova, in sintesi, una propria legittimazione democratica *a posteriori* in virtù delle garanzie procedurali e partecipative ¹⁷², che surrogano la «dialettica propria delle strutture rappresentative» ¹⁷³ e al tempo stesso costituiscono parametri di sindacabilità degli atti finali, aprendo la strada al controllo giurisdizionale sulla legittimità dell'azione amministrativa.

Ciò assume notevole rilevanza ogniqualvolta il deficit di legalità sostanziale manifesta una particolare ampiezza, come si è visto per le ipotesi dei c.d. poteri impliciti. Non a caso, in tali ambiti la giurisprudenza ha interpretato il recupero in via

¹⁶⁹ L. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., pp. 22-23 e 62-63.

¹⁷⁰ F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 12.

¹⁷¹ Cfr. S. CASSESE, *L'arena pubblica*, cit., *passim*. In generale sul concetto di «arena deliberativa» con riferimento alla partecipazione civica nei processi decisionali pubblici cfr. L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2002, 3, pp. 5 ss., e V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

¹⁷² Cfr. M.R. SPASIANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione dell'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva*, in *Diritto amministrativo*, 2002, 2, pp. 283 ss.

¹⁷³ Cons. Stato, sez. VI, 11 aprile 2006, n. 2007, par. 5.

procedimentale della legalità sostanziale anche (e soprattutto) in chiave di restaurazione della democraticità dell'azione amministrativa, in specie di quella svolta dalle autorità indipendenti, per definizione sganciate dal circuito democratico-rappresentativo tradizionale e dal meccanismo di responsabilità politico-ministeriale¹⁷⁴. In altre parole, l'osservanza delle regole sul procedimento amministrativo la legalità procedurale ha lo scopo di compensare «non solo il difetto iniziale di legalità sostanziale del potere [...] ma anche il deficit di legittimazione democratica delle autorità medesime»¹⁷⁵.

In conclusione, se «le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi [...] non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale» e «si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti»¹⁷⁶, il procedimento amministrativo partecipato costituisce indubbiamente uno dei più efficaci canali di ascolto e di inclusione delle istanze provenienti dalla società¹⁷⁷, oltre che di coinvolgimento dei cittadini nelle attività dirette al perseguimento dell'interesse pubblico. Il procedimento appare dunque, se non addirittura «la forma stessa della democrazia»¹⁷⁸, quantomeno *una* delle forme con le quali la democrazia si manifesta negli ordimenti contemporanei.

¹⁷⁴ Con riferimento ai poteri normativi della autorità indipendenti, il Consiglio di Stato ha affermato che «l'esercizio di poteri regolatori da parte di Autorità, poste al di fuori della tradizionale tripartizione dei poteri ed al di fuori del circuito di responsabilità delineato dall'art. 95 della Costituzione», può essere «giustificato anche in base all'esistenza di un procedimento partecipativo, inteso come strumento della partecipazione dei soggetti interessati» (Cons. Stato, sez. VI, 11 aprile 2006, n. 2007, par. 5). La legittimazione democratica dell'azione amministrativa può dunque fondarsi sul procedimento partecipativo «a condizione che siano assicurate le garanzie del giusto procedimento e che il controllo avvenga poi in sede giurisdizionale (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 29 maggio 2006, n. 3272, par. 5, e negli stessi termini Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2006, n. 7972, par. 3). Più di recente, tuttavia, i giudici di Palazzo Spada hanno precisato che la «funzione di "compensazione" non comporta un pieno recupero del fondamento democratico della legalità, in ragione della non omogeneità tra predeterminazione legislativa sostanziale delle regole e partecipazione procedimentale, ma assicura un maggiore livello di garanzie per il privato» (Cons. Stato, sez. VI, 14 dicembre 2020, n. 7972, par. 3.1.1).

¹⁷⁵ R. TITOMANLIO, *Riflessioni sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti fra legalità "sostanziale", legalità "procedurale" e funzione di regolazione*, cit., p. 21.

¹⁷⁶ Corte cost., sent. 12 aprile 2002, n. 106, p.to 3 cons. dir.

¹⁷⁷ P. MEZZANOTTE, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, cit., p. 141.

¹⁷⁸ R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 577.

5. Funzione organizzativa e funzione garantista del procedimento

Inquadrato in questi termini il rapporto tra procedimento amministrativo e principio di legalità, è agevole intuire la pluralità di funzioni che vengono svolte dalle regole procedimentali. Sul punto, la riflessione dottrinale è giunta ad enucleare due profili fondamentali: uno di carattere organizzativo e funzionale, l'altro di matrice garantista¹⁷⁹, al quale si aggiunge la funzione di legittimazione legale-razionale e democratica, di cui si è testé detto.

Sotto l'aspetto organizzativo, il procedimento è innanzitutto un *ordo productionis*¹⁸⁰, una sequenza ordinata che articola e scandisce logicamente il processo decisionale dell'amministrazione¹⁸¹ e che prepara l'emanazione di un provvedimento volto alla cura degli interessi indicati dalla legge¹⁸². Esso è dunque un «potente mezzo di guida dell'azione amministrativa, volto ad assicurare il più possibile la razionalità delle decisioni e la sua coerenza con la legge»¹⁸³. Il procedimento, in quest'ottica, rappresenta un «tessuto connettivo» che lega fra loro diversi soggetti e diversi interessi in gioco¹⁸⁴: da un lato, esso costituisce lo strumento per «razionalizzare gli apparati burocratici»¹⁸⁵ e per «ordinare e coordinare i diversi soggetti pubblici coinvolti»¹⁸⁶, assicurando il corretto svolgimento di attribuzioni e funzioni nel rispetto delle sfere di competenza di ciascun soggetto, ma al tempo stesso secondo una prospettiva collaborativa¹⁸⁷; dall'altro, attraverso la previsione del necessario svolgimento di

¹⁷⁹ La bipartizione delle funzioni svolte dalle regole procedimentali è illustrata chiaramente, fra gli altri, da A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 1037; ID., *Procedimento amministrativo*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, p. 4510; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., pp. 125-126; L. TORCHIA, *Studiare il diritto amministrativo oggi*, cit., pp. 16-17; G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, cit., p. 258; F. TIGANO, *Il valore di una legge sul procedimento amministrativo*, cit., p. 4956.

¹⁸⁰ E. CARDI, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 1.

¹⁸¹ G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, cit., p. 269.

¹⁸² G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 125.

¹⁸³ G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, cit., p. 268.

¹⁸⁴ A. SANDULLI, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 4510.

¹⁸⁵ S. CASSESE, *La formazione e lo sviluppo dello Stato amministrativo in Europa*, cit., p. 40.

¹⁸⁶ A. SANDULLI, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 4510.

¹⁸⁷ L. TORCHIA, *Studiare il diritto amministrativo oggi*, cit., p. 16.

un'istruttoria completa e approfondita, il procedimento rappresenta il terreno sul quale realizzare la ponderazione e il confronto dialettico degli interessi coinvolti¹⁸⁸, al fine di ricercarne l'assetto più adeguato in vista della miglior cura dell'interesse pubblico specifico¹⁸⁹. In questa prospettiva, il procedimento è disegnato come un «campo di rappresentazioni», in cui fanno ingresso istanze e interessi diversificati e si realizza «l'apertura alle alternative rispetto all'esito finale», affinché siano elaborate e valutate dal decisore pubblico¹⁹⁰. In tal modo, la decisione resa all'esito del procedimento incarna una «scelta tra le diverse alternative che, sulla base dell'indagine compiuta, rappresentano altrettanti modi di soluzione del problema amministrativo»¹⁹¹. La dimensione organizzativa del procedimento è diretta, pertanto, a verificare la legittimità, l'imparzialità, il buon andamento e l'efficacia dell'azione amministrativa, in relazione all'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico di volta in volta ritenuto prevalente, alla luce del disposto normativo¹⁹².

Il secondo profilo esprime, come si è detto, una funzione di garanzia. Le regole procedimentali assicurano infatti la tutela delle situazioni giuridiche dei soggetti che a vario titolo sono coinvolti nell'azione amministrativa, riconoscendo ai titolari la possibilità di far emergere i propri interessi nell'orizzonte conoscitivo dell'amministrazione. Tali regole instaurano degli specifici obblighi gravanti sull'amministrazione, i quali, in caso di inosservanza, si traducono in altrettanti

¹⁸⁸ G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 125.

¹⁸⁹ S. TARULLO, *Per un procedimento amministrativo collaborativo*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAIITA, N. SAIITA, A. TIGANO (cur.), *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, Vol. III, cit., p. 2624.

¹⁹⁰ E. CARDI, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 6. Cfr. ID., *L'istruttoria nel procedimento: effettività delle rappresentazioni ed elaborazione delle alternative*, in F. TRIMARCHI (cur.), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*. Atti del Convegno (Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988), Milano, Giuffrè, 1990, p. 108, ove si precisa che il procedimento è la sede in cui «si suggeriscono le alternative che assorbono l'indeterminatezza iniziale e riducono le possibilità di decisione a una determinata ipotesi di soluzione, secondo un graduale processo di riduzione della complessità».

¹⁹¹ F. LEDDA, *La concezione dell'atto amministrativo e dei suoi caratteri*, in U. ALLEGRETTI, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE (cur.), *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, Rimini, Maggioli, 1987, p. 243.

¹⁹² Cfr. G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, cit., p. 269, ed anche G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 125.

strumenti di tutela per i cittadini, fungendo da parametri legali per la giustiziabilità dell'azione amministrativa¹⁹³. Il connotato di apertura e di trasparenza, insito nella dinamica procedimentale, realizza così una forma di controllo diffuso sulla legittimità e la correttezza dell'esercizio del potere pubblico che si origina, per utilizzare una formula invalsa sin dalle riflessioni di Hegel, «dal basso»¹⁹⁴, e cioè da parte degli stessi destinatari dell'azione amministrativa, sia attraverso la partecipazione nel corso del procedimento, sia successivamente tramite l'esperimento di rimedi giurisdizionali.

La funzione garantista del procedimento traspare con particolare evidenza, come si è visto, nei casi di attività amministrativa discrezionale, poiché si traduce nell'apposizione di limiti e di obblighi all'interno del processo decisionale fondato sulla ponderazione comparativa degli interessi rilevanti¹⁹⁵. In questi casi si rende infatti indispensabile il rispetto di una «sequenza ordinata e logica, la cui trama deve rispecchiarsi nella motivazione e nel provvedimento conclusivo»¹⁹⁶: l'obbligo di motivazione, in particolare, rende conoscibile e sindacabile il percorso logico e valutativo compiuto dall'amministrazione, riducendo così «l'area del potere amministrativo libero»¹⁹⁷.

Peraltro, la dimensione garantista fa emergere chiaramente il carattere «relazionale» del procedimento, che trascende la mera funzione organizzativa interna all'amministrazione. Il procedimento è, in quest'ottica, un mezzo di comunicazione e

¹⁹³ Come osservato in dottrina, «il sindacato giurisdizionale, pur non valicando i confini del merito, è reso più agevole e, nel contempo, approfondito, dal momento che la determinazione, in quanto frutto di una sequenza ordinata, è “ripercorsibile” in senso inverso, evidenziandosi, così, nella decisione, i tratti di coerenza con le premesse e le risultanze dell'istruttoria» (F. TIGANO, *Il valore di una legge sul procedimento amministrativo*, cit., p. 4956). Sul punto, si veda anche G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 125.

¹⁹⁴ Già nel 1820, agli albori dello sviluppo del diritto amministrativo, il maggior esponente dell'Idealismo tedesco scriveva: «L'assicurazione dello Stato e dei governati contro l'abuso del potere da parte delle autorità e dei loro funzionari risiede da un lato immediatamente nella loro gerarchia e responsabilità, dall'altro nell'attribuzione di diritti a favore delle comunità, delle corporazioni, come tale che per mezzo di essa l'intrusione di arbitrio soggettivo nel potere affidato ai funzionari viene di per sé impedita e l'insufficiente controllo dall'alto sul comportamento individuale viene integrato dal basso» (G.W.F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 237).

¹⁹⁵ G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 125.

¹⁹⁶ *Ivi*, p. 130.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

di connessione «fra il potere pubblico e la società, fra le diverse pubbliche amministrazioni e fra i diversi gruppi di interesse, che nel procedimento si incontrano e si confrontano con modalità tipizzate e con esiti formalizzati»¹⁹⁸. Per usare le parole di Feliciano Benvenuti, la procedimentalizzazione segna dunque il superamento dell'amministrazione di tipo «monologico», contrassegnata da chiusura, opacità e autoreferenzialità, verso l'affermazione di un modello «dialogico», strutturalmente aperto al confronto e all'interlocuzione con i soggetti interessati¹⁹⁹.

In tal senso il procedimento rappresenta davvero, come osservava Mario Nigro, «la sede di elezione, lo strumento preferenziale di realizzazione dell'equilibrio [...] fra concentrazione e pluralismo, struttura burocratica e autoamministrazione sociale, fra principio autoritativo e principio democratico», che attua la piena mediazione «fra il fine di garanzia (realizzazione della imparzialità) e il fine della buona amministrazione (realizzazione dell'efficacia), entrambi propri della pubblica amministrazione (art. 97 Cost)»²⁰⁰. Il dualismo di funzioni insito nel fenomeno procedimentale fa sì che esso operi come «strumento di composizione del conflitto, di confronto delle differenze, di raccolta delle conoscenze a correzione dell'ignoranza che così spesso affligge il decisore», e al tempo stesso possa garantire «il diritto di difesa, il contraddittorio, la partecipazione all'istruttoria, la motivazione della scelta concretamente operata o, in una parola, un potere limitato, giustificato, controllabile»²⁰¹.

¹⁹⁸ Così L. TORCHIA, *Studiare il diritto amministrativo oggi*, cit., p. 17.

¹⁹⁹ F. BENVENUTI, *Prefazione*, cit., p. XIII.

²⁰⁰ M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, cit., p. 17.

²⁰¹ L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, cit., p. 3.

6. Procedimento amministrativo e garanzie partecipative

Come è già emerso dalla panoramica svolta sin qui, una componente fondamentale del procedimento amministrativo è rappresentata dalla previsione di meccanismi partecipativi a favore dei soggetti che a vario titolo sono interessati dall'esercizio dell'attività amministrativa²⁰². Nella maggioranza dei casi, infatti, la disciplina procedurale non esaurisce la sua funzione sul piano interno dell'amministrazione, incaricando gli organi di compiere atti e operazioni in modo chiuso e solipsistico, ma impone l'apertura dell'attività amministrativa nei confronti degli interessi in gioco e la loro inclusione nell'*iter* decisionale. La dinamica procedimentale è pertanto ordinariamente diretta a sostituire, nell'agire

²⁰² La letteratura in materia di partecipazione procedimentale è amplissima. Si vedano, senza pretese di completezza, M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo. La Legge n. 241 del 1990 alla luce dei principi comunitari*, Milano, Giuffrè, 1991; R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1992, 1, pp. 171 ss.; F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Diritto amministrativo*, 1993, 1, pp. 133 ss.; F. TRIMARCHI, *La legge 241/1990. Questioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Amministrare*, 1993, 1, pp. 135 ss.; P. DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Torino, Giappichelli, 1996; F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo. (Dal processo al procedimento con pluralità di parti)*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1996; A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1996; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1998; S. COGNETTI, *"Quantità" e "qualità" della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano, Giuffrè, 2000; M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, 1, pp. 1 ss.; F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. IV, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 943 ss.; S. FANTINI, *La partecipazione al procedimento e le pretese partecipative*, in B. CAVALLO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 83 ss.; A. CROSETTI, F. FRACCHIA (cur.), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, Giuffrè, 2002; M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002; ID., *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, cit., pp. 4128 ss.; M. CLARICH, *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, in *Diritto amministrativo*, 2004, 1, pp. 59 ss.; G. BARONE, *I modelli di partecipazione procedimentale*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *Il procedimento amministrativo*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 121 ss.; G. DELLA CANANEA, *Il diritto di essere sentiti e la partecipazione*, *ivi*, pp. 79 ss.; S. TARULLO, *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008; F. SAIITA, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2010, 2, pp. 299 ss.; F. SAIITA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, S. PERONGINI, F. SAIITA (cur.), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 247 ss.; M.C. ROMANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, cit., pp. 283 ss.; R. PROIETTI, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., pp. 566 ss.; P. CHIRULLI, *La partecipazione al procedimento*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, cit., pp. 291 ss.; A. VITALE, *La partecipazione dei privati al procedimento*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, cit., pp. 253 ss.

amministrativo, la prospettiva unisoggettiva e unilaterale con una intersoggettiva e plurilaterale²⁰³; in altre parole, per come è andata consolidandosi nelle principali esperienze giuridiche contemporanee, la forma procedimentale si connota, quasi per definizione, come quella di un *procedimento partecipato*.

Naturalmente, i momenti partecipativi variano in modo considerevole in funzione delle singole tipologie procedimentali, le quali possono prevedere una partecipazione più o meno allargata dal punto di vista del numero di soggetti coinvolti, del contenuto delle facoltà partecipative, dei tempi e modi di realizzazione, e finanche disporre l'esclusione *in toto* delle garanzie partecipative con riferimento ad ipotesi particolari. La stessa legge n. 241/1990, se per un verso ha generalizzato la regola della partecipazione, estendendola al di là dei singoli procedimenti per i quali era già prevista della legislazione di settore, per altro verso ha espressamente introdotto delle limitazioni all'ambito di applicazione oggettivo delle garanzie partecipative. È noto, infatti, che l'art. 13 della citata legge esclude l'applicazione delle norme generali sulla partecipazione procedimentale alle attività amministrative dirette all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, nonché a quelli tributari, per le quali «restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione». Peraltro, la *ratio* di tali eccezioni non risiederebbe nella volontà di lasciare del tutto sguarniti di garanzie partecipative interi settori di attività amministrativa, bensì nel salvaguardare la prevalenza delle discipline speciali e settoriali, le quali in linea di principio appaiono «meglio modulate sulla tipologia di procedimento e di funzioni esercitate»²⁰⁴. In altri termini, le regole partecipative dettate dalla legge generale costituiscono «una sorta di standard minimo di tutela che le discipline settoriali sono tenute a rispettare»²⁰⁵.

²⁰³ E. GIARDINO, *La plurilateralità della funzione amministrativa. L'esercizio del potere amministrativo nella crisi dell'unilateralità del provvedimento*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 179.

²⁰⁴ A. VITALE, *La partecipazione dei privati al procedimento*, cit., p. 286. In giurisprudenza, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2011, n. 3120, e Cons. Stato, sez. IV, 16 settembre 2011, n. 5229.

²⁰⁵ F. SAITTA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 251.

La stessa legge n. 241/1990 ammette il sacrificio della partecipazione procedimentale in presenza di impedimenti dettati da particolari esigenze di celerità del procedimento o per l'adozione di provvedimenti cautelari, consentendo all'amministrazione, in tali ipotesi, di omettere la comunicazione di avvio del procedimento²⁰⁶. Sul versante giurisprudenziale, si è inoltre affermata un'interpretazione sostanzialistica ed antiformalistica della partecipazione procedimentale, la quale porta a limitare o escludere la puntuale osservanza delle garanzie partecipative qualora la partecipazione degli interessati appaia inutile o irrilevante, oppure sia stata comunque assicurata secondo la logica del raggiungimento dello scopo. Così, da un lato, l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento è stato ritenuto superfluo nelle ipotesi di attività completamente vincolata e, in generale, ogniqualvolta la partecipazione del destinatario si riveli ininfluenza e inidonea ad incidere sul contenuto del provvedimento adottato, il quale non avrebbe comunque potuto avere un contenuto diverso, anche qualora vi fosse stato un effettivo intervento della parte interessata²⁰⁷. Dall'altro lato, è stato affermato che l'omessa comunicazione di avvio del procedimento non produca effetti invalidanti sul provvedimento finale qualora l'interessato abbia comunque avuto conoscenza *aliunde* del procedimento (ad esempio, nei casi di procedimenti ad istanza di parte) e,

²⁰⁶ Sulle ragioni di urgenza si è formata un'ampia casistica giurisprudenziale, secondo la quale esse possono consistere, ad esempio, nel garantire l'effetto sorpresa collegato a procedimenti ispettivi, o nella sussistenza di una situazione di pericolo o di danno per la sicurezza, l'ordine pubblico o la salute pubblica (ad esempio in materia di rimpatrio con foglio di via, informativa antimafia, porto d'armi, diffusione di malattie, urbanistica, etc.), nell'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti, in materia elettorale, e così via. Sul punto si veda per tutti l'ampia ricostruzione di R. PROIETTI, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., pp. 575 ss., anche per i singoli riferimenti giurisprudenziali.

²⁰⁷ Ciò si verifica, secondo il costante orientamento del Consiglio di Stato, qualora: a) l'adozione del provvedimento finale sia doverosa e vincolata per l'amministrazione; b) i presupposti fattuali dell'atto risultino univoci e incontestati; c) il quadro normativo di riferimento non presenti margini di incertezza apprezzabili; d) l'eventuale annullamento del provvedimento finale, per accertata violazione procedimentale, non priverebbe l'amministrazione del potere (o addirittura del dovere) di adottare un nuovo provvedimento di identico contenuto (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 maggio 2001, n. 2823; Cons. Stato, sez. VI, 4 agosto 2009, n. 4899; Cons. Stato, sez. IV, 17 settembre 2012, n. 4925; Cons. Stato, sez. IV, 19 maggio 2016, n. 1915; Cons. Stato, sez. VI, 25 febbraio 2019, n. 1281. In argomento, cfr. da ultimo P. CHIRULLI, *La partecipazione al procedimento*, cit., pp. 296 ss. Com'è noto, il criterio sostanzialistico delle regole partecipative (e, più in generale, di quelle procedimentali) è stato recepito dal legislatore mediante l'introduzione del secondo comma dell'art. 21-*octies* l. n. 241/1990, sul quale si veda più diffusamente *infra*, cap. III, par. 7.

pertanto, sia stato messo in condizione di parteciparvi, oppure vi abbia effettivamente partecipato²⁰⁸.

La partecipazione procedimentale, dunque, non viene garantita in termini assoluti, ma deve essere temperata con le opposte esigenze connesse al principio di buon andamento dell'azione amministrativa, e ai suoi corollari di efficacia, efficienza, celerità, non aggravio procedimentale. Alla luce di ciò, si può affermare in via generale che l'ordinamento assicura la partecipazione dei privati «nei modi e nei limiti in cui sia utili a garantire effettivamente la tutela della posizione dei destinatari dell'azione amministrativa e la rappresentanza degli interessi coinvolti, ma anche i principi di buon andamento ed efficacia», ovvero, fintantoché essa rappresenti «uno strumento di reale contraddittorio e arricchimento dell'istruttoria, che non intralci oltremodo il perseguimento delle finalità e degli obiettivi connessi all'esercizio della funzione pubblica e non rappresenti un mero e sterile aggravio procedimentale»²⁰⁹.

In ogni caso, la presenza di un pur minimo contenuto partecipativo costituisce un fattore tendenzialmente costante – benché non imprescindibile – del paradigma procedimentale. In effetti, tanto nel modello giudiziale, quanto in quello della rappresentanza di interessi, il già menzionato profilo «relazionale» e «dialogico» configura un elemento intrinseco dell'azione amministrativa, e rende il binomio procedimento-partecipazione un *unicum* inscindibile sotto l'aspetto strutturale, quantomeno nella generalità delle fattispecie. In questo senso, la giurisprudenza è oramai consolidata nel ritenere che la partecipazione procedimentale rappresenti a tutti gli effetti un principio generale dell'ordinamento giuridico, le cui limitazioni devono essere autorizzate da specifiche norme di eccezione e sono da intendersi in modo rigoroso e restrittivo²¹⁰.

²⁰⁸ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 23 maggio 2001, n. 2849; Cons. Stato, sez. IV, 3 marzo 2009, n. 1207; Cons. Stato, sez. VI, 20 maggio 2009, n. 3086; Cons. Stato, sez. IV, 24 agosto 2017, n. 4060.

²⁰⁹ A. VITALE, *La partecipazione dei privati al procedimento*, cit., p. 257.

²¹⁰ Cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. V, 10 gennaio 2007, n. 36; Cons. Stato, sez. IV, 27 giugno 2008, n. 3245; Cons. Stato, sez. III, 4 giugno 2013, n. 3048.

Sul versante delle modalità di esercizio, le garanzie partecipative si declinano essenzialmente in una serie di pretese e di facoltà riconosciute in capo a specifici destinatari²¹¹, raggruppabili in due grandi categorie definite, secondo una nota espressione di Marco D’Alberti, come «visione» e «voce»²¹². La prima, espressa nell’art. 10, lett. a) della l. n. 241/1990, consiste nella possibilità di prendere visione degli atti del procedimento attraverso l’istituto del c.d. accesso endoprocedimentale, in modo che il partecipante possa «acquisire quel corredo di informazioni necessario per poter interloquire a ragion veduta con l’amministrazione procedente»²¹³. La seconda garantisce agli intervenienti la facoltà di presentare memorie scritte e documenti, che l’amministrazione ha l’obbligo di valutare ove siano pertinenti all’oggetto del procedimento; la giustificazione della valutazione circa la non pertinenza del contributo istruttorio presentato dai partecipanti, e della conseguente decisione di non tenerne conto, dovrà naturalmente confluire nella motivazione dell’atto finale, a pena di illegittimità per difetto di motivazione.

All’interno dell’*iter* procedimentale il momento della «visione» e quello della «voce» sono intimamente connessi, e delineano nel loro complesso un rapporto interlocutorio dall’andamento bifasico, nel quale l’accesso alle informazioni rappresenta il presupposto logico necessario per la presentazione di memorie e documenti che abbiano il carattere della pertinenza rispetto all’oggetto dell’azione amministrativa²¹⁴. La possibilità di “vedere” gli atti, a sua volta, ha come presupposto implicito il fatto che il soggetto sia a conoscenza dell’esistenza di un procedimento che lo riguarda, o che sia posto nelle condizioni di esserlo, mediante la comunicazione di avvio del procedimento.

²¹¹ Sulla natura giuridica delle pretese partecipative, incluse nel *genus* degli interessi procedimentali, cfr. *infra*, cap. II, par. 1.

²¹² M. D’ALBERTI, *La “visione” e la “voce”: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, cit., p. 5.

²¹³ F. SAIITA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 265.

²¹⁴ Cfr. ancora M. D’ALBERTI, *La “visione” e la “voce”: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, cit., p. 5.

Le modalità di svolgimento della partecipazione procedimentale hanno una configurazione particolarmente flessibile, che le consente di soddisfare un'ampia varietà di esigenze. Sul punto, la dottrina ha infatti evidenziato a più riprese il carattere multifunzionale delle regole partecipative, giungendo ad enucleare tre prospettive fondamentali²¹⁵.

Una prima funzione svolta dagli istituti partecipativi è quella difensiva, che permette ai soggetti coinvolti dall'azione amministrativa di venire a conoscenza dell'esistenza di un procedimento potenzialmente lesivo nei loro confronti, nonché di far valere le proprie ragioni, di rappresentare i propri interessi e di essere sentiti all'interno del procedimento medesimo²¹⁶. La partecipazione difensiva, di valenza essenzialmente oppositiva, mira dunque ad instaurare una fase di contraddittorio "antagonistico" tra amministrazione e privati, modellato su quello tipico del processo; in questo senso, essa trova il proprio terreno d'elezione nei procedimenti individuali aventi carattere restrittivo, come quelli sanzionatori o ablatori. Lo scopo è quello di offrire una protezione anticipata degli interessi sostanziali già nel corso dell'*iter* di formazione della decisione amministrativa, e non più limitata alla successiva impugnazione in sede giurisdizionale della decisione ormai perfezionatasi e confluita del provvedimento finale²¹⁷. In questo senso, la partecipazione contribuisce a delineare, più in generale, la già citata funzione difensiva del procedimento, senza

²¹⁵ Sulla multifunzionalità della partecipazione al procedimento amministrativo si vedano, a titolo esemplificativo, M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 52 ss.; A. ANDREANI, *Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella legge 241/1990. Quaranta anni dopo la prolusione di Feliciano Benvenuti*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Vol. I, cit., pp. 102 ss.; S. FANTINI, *La partecipazione al procedimento e le pretese partecipative*, cit., pp. 85 ss.; S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, cit., p. 14; A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale*, cit., pp. 14 ss.; M.C. ROMANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., pp. 286 ss.; L. TORCHIA, *Garanzie partecipative e decisioni amministrative imparziali*, in AA.VV., *Azione amministrativa e rapporto con il cittadino alla luce dei principi di imparzialità e buon andamento*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 72. La pluralità di funzioni svolte dalla partecipazione procedimentale è stata evidenziata a più riprese anche dalla giurisprudenza amministrativa: cfr. *ex multis* Cons. Stato, Ad. Plen., 12 dicembre 1992, n. 20; Cons. Stato, Ad. Plen., 15 settembre 1999, n. 14; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 19 luglio 2001, n. 1420; Cons. Stato, sez. V, 10 gennaio 2007, n. 36; Cons. Stato, sez. II, 23 maggio 2007, n. 413; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 16 gennaio 2009, n. 155; Cons. Stato, sez. VI, 4 agosto 2009, n. 4907; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 4 settembre 2009, n. 8373; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 15 marzo 2011, n. 2352.

²¹⁶ Cfr. per tutti M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, cit., p. 52 ss.

²¹⁷ M.C. ROMANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 286.

tuttavia esaurirla, poiché quest'ultima si esprime anche attraverso istituti e regole di carattere non strettamente partecipativo (si pensi, ad esempio, all'obbligo di motivazione del provvedimento). Per adoperare la terminologia introdotta da autorevole dottrina, si può affermare che la prospettiva difensiva della partecipazione fonda il concetto di «procedimento-contraddittorio» (o «procedimento-garanzia»)²¹⁸, che prevede la «presenza potenzialmente attiva di portatori di interessi contrapposti o diversificati rispetto alla amministrazione stessa»²¹⁹, i quali agiscono *uti singuli*, ossia in primo luogo a difesa delle posizioni giuridiche soggettive di cui sono titolari²²⁰.

In base alla seconda funzione, di natura collaborativa, l'intervento dei privati sarebbe principalmente diretto ad introdurre elementi conoscitivi utili ai fini della completezza dell'istruttoria procedimentale e, di conseguenza, del miglior esercizio della funzione amministrativa in vista del perseguimento dell'interesse pubblico, in osservanza dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento²²¹. Facendo emergere e acquisire all'interno del procedimento ogni elemento di fatto e di diritto considerato rilevante, l'apporto partecipativo concorre a delineare un quadro istruttorio maggiormente fedele alla realtà dei fatti e alla trama degli interessi in gioco, nonché a prospettare le possibili soluzioni alternative per la composizione e la ponderazione degli assetti coinvolti. Il contributo dei privati arricchisce così il patrimonio conoscitivo dell'amministrazione, colmandone l'«asimmetria informativa»²²², e consente alla stessa di emanare una decisione il più possibile razionale, esaustiva e imparziale, specie nell'esercizio di poteri ampliativi o di regolazione settoriale. La dimensione collaborativa delle garanzie partecipative si colloca pertanto nell'ambito della funzione organizzativa del procedimento globalmente inteso, ed è collegata all'idea di «procedimento-collaborazione» (o

²¹⁸ G. BERTI, *La struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica*, cit., p. 442.

²¹⁹ A. ANDREANI, *Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella legge 241/1990*, cit., p. 103.

²²⁰ M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, cit., p. 53.

²²¹ *Ivi*, pp. 57 ss. Si veda anche M.C. ROMANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 287.

²²² R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 144.

«procedimento-istruzione»²²³. Invero, trattandosi di una forma di partecipazione «a servizio della P.A.», e non funzionale alla tutela delle posizioni giuridiche dei privati, essa mira a coinvolgere non tanto ai titolari degli interessi toccati dall'azione amministrativa, quanto piuttosto i soggetti che dimostrino maggiore autorevolezza e idoneità a contribuire effettivamente alla ricostruzione dei fatti e degli interessi rilevanti, nonché alla formulazione di «ipotesi di determinazione della fattispecie», aprendo così la strada ad una maggiore discrezionalità in capo all'amministrazione procedente sulla selezione dei soggetti legittimati ad intervenire²²⁴.

La terza funzione è stata definita partecipativa in senso stretto, e corrisponde al modello del «procedimento-partecipazione»²²⁵. Tale tipologia di intervento non si limita a fornire un contributo istruttorio all'attività amministrativa, ma concorre attivamente a definire, in sede procedimentale, l'interesse pubblico primario che l'amministrazione dovrà perseguire tramite l'espletamento della funzione amministrativa²²⁶. In quest'ottica, la partecipazione si traduce spesso in un'attività di concertazione e negoziazione del contenuto del provvedimento, e persino, in taluni casi, di vera e propria co-decisione²²⁷. Così, secondo la ricostruzione di parte della dottrina, la scelta finale non sarebbe più riferibile in via esclusiva all'autorità pubblica, bensì ad una più ampia «coalizione decisionale»²²⁸ che si forma proprio nel contesto procedimentale ed è costituita anche dai partecipanti privati. In altri termini, non è

²²³ A. ANDREANI, *Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella legge 241/1990*, cit., pp. 103-104.

²²⁴ M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, cit., p. 59.

²²⁵ A. ANDREANI, *Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella legge 241/1990*, cit., p. 103.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ Cfr. ad es. G. PASTORI, *Le trasformazioni del procedimento amministrativo*, in *Diritto e società*, 1996, 4, pp. 488 ss., con particolare riferimento alla conclusione di accordi amministrativi.

²²⁸ M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione*, cit., p. 228. In senso contrario cfr. A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative*, cit., pp. 11 ss., che esclude il contributo dei privati dalla scelta ultima in ordine al regolamento degli interessi, appannaggio esclusivo dell'autorità amministrativa. Sulla preminenza del ruolo decisionale dell'amministrazione rispetto all'apporto partecipativo dei privati, e in senso critico verso la possibilità di configurare ipotesi di codecisione in senso proprio (anche nell'ambito degli accordi amministrativi), si vedano altresì E. CASETTA, *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 1993, 1, pp. 10 ss.; F. FRACCHIA, *Manifestazioni di interesse del privato e procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 1996, 1, pp. 26 ss.; M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, cit., pp. 355 ss.

solo l'istruttoria procedimentale a caratterizzarsi come aperta e partecipata, ma anche la decisione finale assume tratti di corralità e relazionalità, e viene condivisa dai destinatari dell'azione amministrativa. Ciò ha un evidente risvolto legittimante, poiché ciascuna decisione si fonda, in una certa misura, sul consenso dei soggetti che hanno partecipato al suo *iter* di formazione e hanno contribuito a definirne i contenuti²²⁹. Riemerge così la funzione di democratizzazione del procedimento partecipato, collegata al già menzionato paradigma della democrazia amministrativa, che mira al riavvicinamento tra amministrazione e società tramite la progressiva estensione dei punti di contatto, apertura ed interrelazione reciproca. Questa declinazione delle regole partecipative si allaccia al concetto di *enabling State*, volto a promuovere e favorire il coinvolgimento esteso dei cittadini nell'attività dei pubblici poteri²³⁰, specialmente nell'ambito dell'attività di regolazione o delle scelte di rilevante impatto sociale. Nel modello della "partecipazione democratica" al procedimento, la legittimazione ad intervenire oltrepasserebbe dunque il cerchio dei soggetti interessati e sarebbe teoricamente aperta a qualunque *civis*, in rappresentanza di interessi della collettività e in funzione del «bene comune»²³¹.

La pluralità di funzioni della partecipazione procedimentale emerge dallo stesso dettato normativo della l. n. 241/1990, nel quale sono rintracciabili profili collegati tanto ad uno scopo difensivo, quanto ad uno collaborativo²³². Cionondimeno, come è stato osservato in dottrina, la funzione garantista sembra svolgere un ruolo predominante nel modello partecipativo delineato dalla legislazione generale: da un lato, come si è detto, esso è incentrato in via esclusiva sui procedimenti di carattere individuale; dall'altro, la legittimazione ad intervenire appare circoscritta ai portatori

²²⁹ Cfr. M.R. SPASIANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione dell'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva*, cit., pp. 282 ss.

²³⁰ S. CASSESE, *La formazione e lo sviluppo dello Stato amministrativo in Europa*, cit., p. 42.

²³¹ M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 53-54.

²³² Cfr. R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, cit., pp. 171 ss.; G. SALA, *Potere amministrativo e principi dell'ordinamento*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 313; F. TRIMARCHI, *La legge 241/1990*, cit., pp. 138 ss.; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., pp. 18-19; F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, cit., pp. 971-972.

di interessi differenziati e qualificati, cui possa derivare pregiudizio dall'adozione del provvedimento, e non viene estesa al *quivis de populo*²³³. Nel quadro della legge generale, la funzione collaborativa e quella democratica «restano sullo sfondo, cioè sul piano delle conseguenze indotte dalla partecipazione a scopo di garanzia»²³⁴, ed emergono con maggiore evidenza, piuttosto, nei procedimenti settoriali regolati dalla legislazione speciale: si pensi alle forme di consultazione aperta previste in materia di pianificazione urbanistica e di programmazione, o ai procedimenti regolatori delle autorità indipendenti²³⁵.

La polifunzionalità degli istituti partecipativi, peraltro, non implica che le singole finalità si escludano reciprocamente, o che si manifestino in modo rigidamente separato sulla base delle diverse tipologie procedimentali; al contrario, solitamente esse coesistono all'interno del medesimo tessuto procedurale e si intrecciano a vicenda, ben potendo la partecipazione del singolo essere strumentale tanto alla tutela degli interessi privati, quanto alla democraticità della funzione ed alla completezza dell'istruttoria²³⁶. Né è possibile instaurare una relazione biunivoca tra tipologia di

²³³ In tal senso cfr. A. ZUCCHETTI, *Commento all'art. 9*, in V. ITALIA, M. BASSANI (cur.), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti. Legge 7 agosto 1990, n. 241*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 178 ss.; M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 62 ss.; F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 184 ss.; A. CORPACI, *La partecipazione procedimentale*, in G. SCIULLO (cur.), *L'attuazione della Legge 241/90. Risultati e prospettive*. Atti Convegno (Macerata, 21-22 giugno 1996), Milano, Giuffrè, 1997, pp. 5 ss.; A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 51 ss.; M. OCCHIENA, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 4133; R. PROIETTI, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 569; A. VITALE, *La partecipazione dei privati al procedimento*, cit., p. 286. Viceversa, secondo un'altra opinione, la funzione prevalente della partecipazione sarebbe quella collaborativa, sganciata dalla tutela di posizioni individuali: cfr. ad esempio F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, cit., pp. 133 ss.; E. CASETTA, *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, cit., pp. 3 ss.; F. FRACCHIA, *Manifestazioni di interesse del privato e procedimento amministrativo*, cit., pp. 11 ss.; S. TARULLO, *Il principio di collaborazione procedimentale*, cit., pp. 297 ss.

²³⁴ M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, cit., p. 63.

²³⁵ Cfr. A. VITALE, *La partecipazione dei privati al procedimento*, cit., p. 254.

²³⁶ Come osserva M.C. ROMANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 288, «appare difficilmente contestabile che anche laddove il privato interveniente abbia di mira principalmente la tutela del proprio interesse individuale, ciò non di meno egli contribuisca, parimenti, ad arricchire il materiale istruttorio a disposizione della amministrazione». In senso analogo cfr. anche M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, cit., p. 60; P. DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, cit., pp. 221 ss.; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., pp. 18-19; F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, cit., p. 972; S. COGNETTI, *"Quantità" e "qualità" della partecipazione*, cit., pp. 120 ss.; F. SAITTA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., pp. 249-250; A. CARBONE, *Il*

procedimento e tipologia di intervento, in quanto «procedimenti diversi possono avere la stessa funzione e, di converso, funzioni diverse possono essere assolte con procedimenti aventi la medesima struttura»²³⁷. La diversificazione e la categorizzazione delle funzioni svolte degli istituti partecipativi, se hanno certamente il pregio di fornire una chiara ricostruzione teorico-sistematica, non vanno pertanto intese in modo eccessivamente rigido e schematico²³⁸.

D'altronde, è stato osservato che la natura proteiforme della partecipazione procedimentale non derivi tanto dalla distinzione tra funzione meramente difensiva e funzione collaborativa (o addirittura democratica) della stessa, quanto piuttosto dalla qualità soggettiva degli intervenienti nel procedimento, poiché è evidente che intercorrono delle notevoli differenze, nella prassi concreta, tra la partecipazione svolta dai cittadini comuni e quella svolta dagli operatori professionisti²³⁹. Il peso e la «qualità» della partecipazione si misurano, in altre parole, sull'effettiva capacità di influire sull'assetto di interessi su cui verte la vicenda procedimentale e di contribuire alla definizione delle scelte dell'amministrazione²⁴⁰.

In questo senso, la partecipazione ha «tante facce, in corrispondenza degli attori del procedimento, degli interessi di cui essi si facciano portatori e del ruolo obiettivo che finiscono col giocare nel momento strategico dell'istruttoria procedimentale»²⁴¹. Accanto alla partecipazione come «diritto» emerge, pertanto, la partecipazione come «onere», che rivela come sia la maggiore o minore disponibilità ad impiegare tempo, mezzi e risorse per l'esercizio delle facoltà partecipative a determinare, in ultima istanza, la «qualità» della partecipazione svolta dai singoli attori coinvolti²⁴².

contraddittorio procedimentale, cit., pp. 13-15 e 32-33; R. PROIETTI, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 569.

²³⁷ L. TORCHIA, *Garanzie partecipative e decisioni amministrative imparziali*, cit., p. 73.

²³⁸ In tal senso cfr. A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale*, cit., p. 25, e M.C. ROMANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 288.

²³⁹ In argomento cfr. R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., pp. 134 ss.

²⁴⁰ In tal senso cfr. per tutti S. COGNETTI, *“Quantità” e “qualità” della partecipazione*, cit., pp. 45 ss.

²⁴¹ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 141.

²⁴² *Ivi*, p. 134.

7. Il canone del giusto procedimento amministrativo nella dimensione multilivello

Le osservazioni svolte sin qui consentono di affermare che la procedimentalizzazione dell'attività amministrativa, strutturalmente mirata alla realizzazione ad uno scopo di garanzia e – in molti casi – di legittimazione democratica, non consiste nella fissazione di una mera sequenza organizzativa e temporale funzionale agli apparati amministrativi, ma introduce delle specifiche garanzie per i destinatari del potere pubblico, tra le quali, ad esempio, la fissazione di tempistiche certe per lo svolgimento dell'attività, l'individuazione del responsabile del procedimento, la partecipazione, la trasparenza e la motivazione dell'atto finale. In altri termini, l'azione amministrativa non viene svolta nelle forme di un procedimento *tout court*, ma in quelle di un *giusto* procedimento, capace di instaurare un'interrelazione il più possibile equa e bilanciata tra l'autorità pubblica e i cittadini²⁴³.

Il principio di giusto procedimento, dunque, esprime non solo l'esigenza che l'adozione del provvedimento amministrativo sia invariabilmente preceduta dallo svolgimento di una fase procedimentale predeterminata con legge, ma anche che questa fase sia strutturata in modo tale da poter rappresentare, di per sé, un adeguato strumento di tutela per le situazioni giuridiche soggettive incise dall'azione amministrativa. Tale principio si rivolge in primo luogo alle pubbliche amministrazioni, obbligandole ad osservare specifiche regole nello svolgimento delle

²⁴³ Sul principio del giusto procedimento amministrativo si vedano, a titolo esemplificativo, L. BUFFONI, *Alla ricerca del principio costituzionale del «giusto procedimento»: la «processualizzazione» del procedimento amministrativo*, in A. MASSERA (cur.), *Le tutele procedimentali*, cit., pp. 189 ss.; EAD., *Il rango costituzionale del giusto procedimento e l'archetipo del processo*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, 2, pp. 277 ss.; G. MANFREDI, *Giusto procedimento e interpretazioni della Costituzione*, in AA.VV., *Procedura, procedimento, processo*. Atti del Convegno (Urbino, 14-15 giugno 2007), Padova, Cedam, 2010, pp. 93 ss.; A. ZITO, *Il principio del giusto procedimento*, in M. RENNA, F. SAIITTA (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 509 ss.; B. GAGLIARDI, *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio*, in *Dir. amm.*, 2, 2017, pp. 373 ss.; G. SALA, *I principi del giusto procedimento e del giusto processo nell'età della (post)codificazione*, in G. SALA, G. SCIULLO (a cura di), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, pp. 15 ss.; P. LOMBARDI, *Le parti del procedimento amministrativo. Tra procedimento e processo*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 1 ss.; A. CARBONE, *L'art. 6 CEDU e il giusto processo e procedimento amministrativo. Differenze applicative all'interno degli Stati europei*, in *DPCE Online*, 3, 2019, pp. 2137 ss.; L. PEDULLÀ, *La costituzionalizzazione del giusto procedimento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

loro funzioni; al contempo, però, il giusto procedimento dovrebbe rappresentare un vincolo anche per il legislatore, al fine di evitare ipotesi di attività amministrativa non procedimentalizzata, oppure svolta secondo modalità che non rispecchiano gli standard minimi di equità procedurale.

Sul punto, è noto che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha espresso, nel tempo, una posizione tendenzialmente restia a riconoscere in modo esplicito l'esistenza di una base costituzionale per il principio del giusto procedimento amministrativo, che costituirebbe piuttosto un principio generale dell'ordinamento giuridico²⁴⁴, capace di vincolare, tutt'al più, il legislatore regionale²⁴⁵. Parte della dottrina, peraltro, sostiene tuttora con vigore il fondamento costituzionale del giusto procedimento, come declinazione dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione²⁴⁶.

Allo stato attuale, l'attribuzione di un rango super-legislativo del principio del giusto procedimento può derivare, piuttosto, dall'influsso di fonti normative di livello sovranazionale. Tanto il diritto dell'Unione europea, quanto la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, prevedono infatti l'osservanza di specifiche garanzie

²⁴⁴ Tale orientamento risale alla nota pronuncia del 2 marzo 1962, n. 13 (sulla quale cfr. già V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e «giusto procedimento»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, pp. 130 ss.); cfr. anche Corte cost., sent. 18 maggio 1995, n. 57. In alcune occasioni, tuttavia, la Corte si è spinta sino a riconoscere una valenza costituzionale “mediata” al principio del giusto procedimento, qualificandolo come corollario del principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione. In tal senso, è particolarmente significativa la giurisprudenza relativa ai meccanismi di decadenza automatica degli incarichi dirigenziali della P.A. (c.d. *spoils system*): cfr. Corte cost., sent. 16 giugno 2006, n. 233; sent. 23 marzo 2007, nn. 103-104; sent. 5 febbraio 2010, n. 34; sent. 5 marzo 2010, n. 81; 24 giugno 2010, n. 224; 21 giugno 2013, n. 152; 25 febbraio 2014, n. 27.

Sul punto, il Consiglio di Stato ha ribadito in più occasioni che «la giurisprudenza nazionale ha, ormai da tempo, elaborato il principio del “giusto procedimento” (riconoscendone, entro certi limiti, anche la valenza costituzionale: cfr. Corte cost. 23 marzo 2007, n. 103) in forza del quale ogni procedimento amministrativo deve svolgersi nel rispetto di un nucleo irriducibile di garanzie procedurali che assicurino, fra l'altro, la partecipazione degli interessati e il conseguente contraddittorio endoprocedimentale, la conoscenza degli atti del procedimento, il diritto di difesa, l'obbligo di motivazione», sicché «vi è nell'ordinamento nazionale una crescente tendenza ad assimilare il “giusto procedimento” al “giusto processo”, anticipando, già in sede procedimentale, molte garanzie tradizionalmente tipiche del processo e dell'esercizio della giurisdizione» (Cons. Stato, sez. VI, 26 marzo 2015, n. 1596).

²⁴⁵ Cfr. G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, cit., p. 47.

²⁴⁶ Cfr. M.C. CAVALLARO, *Principio di legalità e giusto procedimento: per una diversa lettura del rapporto tra legge e amministrazione*, cit., p. 252.

procedimentali per lo svolgimento delle attività amministrative²⁴⁷. Come è noto, l'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, rubricata «Diritto ad una buona amministrazione», sancisce il diritto di ogni persona di «essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio, [...] accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale» nonché «l'obbligo per l'amministrazione di motivare le propri decisioni». Tale insieme di garanzie – contraddittorio, accesso agli atti e obbligo di motivazione – riflettono pienamente i contenuti tipici del canone del giusto procedimento amministrativo, e si applicano sia all'attività amministrativa svolta da istituzioni, organi e organismi dell'Unione (c.d. amministrazione europea diretta), sia alle amministrazioni dei singoli Stati membri nell'attuazione del diritto unionale (c.d. amministrazione europea indiretta)²⁴⁸. Per quanto riguarda specificamente l'ordinamento italiano, poi, il principio di buona amministrazione sancito dall'art. 41 CDFUE²⁴⁹ si applica all'attività

²⁴⁷ Cfr. M. COCCONI, *Il giusto procedimento come banco di prova di un'integrazione delle garanzie procedurali a livello europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, 5, pp. 1127 ss.

²⁴⁸ Cfr. D.U. GALETTA, *Le fonti del diritto amministrativo europeo*, in M.P. CHITI (cur.), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 102-103.

²⁴⁹ Sull'art. 41 CDFUE cfr. *ex multis* R. BIFULCO, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (cur.), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 290 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. CHITI, G. GRECO (cur.), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 49 ss.; A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione procedurale. Contributo allo studio del buon andamento nel contesto europeo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008; D.U. GALETTA, *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto amministrativo*, 2010, 3, pp. 601 ss.; G. DELLA CANANEA, *Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali*, in ID. (cur.), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 44 ss.; M. TRIMARCHI, *L'art. 41 della Carta Europea dei diritti fondamentali e la disciplina dell'attività amministrativa in Italia*, in *Diritto amministrativo*, 2011, 3, pp. 537 ss.; D. DE PETRIS, *I principi del diritto amministrativo europeo*, in M. RENNA, F. SAIITA (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 41 ss.; A. GIUFFRIDA, *Il "diritto" ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Torino, Giappichelli, 2012; C. CELONE, *Il diritto alla buona amministrazione tra ordinamento europeo ed italiano*, in *Diritto dell'economia*, 2016, 3, pp. 669 ss.; ID., *Il "nuovo" rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAIITA, N. SAIITA, A. TIGANO (cur.), *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, Vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 525 ss.; G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 101 ss.; P. PIVA, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, F. PAPPALARDO, S. ALLEGREZZA, O. RAZZOLINI (cur.), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 756 ss.; B.G. MATTARELLA, *Procedimenti e atti amministrativi*, in M.P. CHITI (cur.), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 350 ss.; D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della*

amministrativa nazionale anche nelle fattispecie estranee all'ambito di applicazione del diritto europeo, in virtù del rinvio ai principi generali dell'«ordinamento comunitario» disposto dall'art. 1, comma 1, della legge n. 241/1990 (c.d. effetto di *spill over*)²⁵⁰.

Per quanto riguarda il diritto convenzionale, assume rilievo l'art. 6 CEDU, paragrafo 1, in materia di «equo processo», che scolpisce il diritto di ogni persona «a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge». Com'è noto, in virtù di un'interpretazione estensiva della nozione di «tribunale indipendente» e di «causa civile», la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha esteso l'applicabilità delle garanzie minime dell'equo processo anche ai procedimenti amministrativi²⁵¹, mentre le più stringenti regole dettate dal successivo paragrafo 2 dell'art. 6 con specifico riferimento ai processi penali si estendono solamente ai procedimenti amministrativi che sfociano nell'adozione di misure aventi carattere «punitivo»²⁵².

Carta dei diritti UE), in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2019, 2, pp. 165 ss.; P. PROVENZANO, *Il procedimento amministrativo e il diritto ad una buona amministrazione*, in D.U. GALETTA (cur.), *Diritto amministrativo nell'Unione europea. Argomenti (e materiali)*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 107 ss.; M. RICCIARDO CALDERARO, *L'integrazione amministrativa e la tutela dei diritti. Problemi e prospettive alla luce della crisi sistemica dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 64 ss.

²⁵⁰ Sul quale cfr. per tutti D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità comunitario e il suo effetto di "spill over" negli ordinamenti nazionali*, in *Nuove autonomie*, 2005, 4-5, pp. 541 ss.

²⁵¹ Sull'applicazione dell'art. 6 CEDU al procedimento amministrativo, cfr. F. GOISIS, *Garanzie procedurali e Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2009, 4, pp. 1338 ss.; S. MIRATE, *The right to be heard: equa riparazione e giusto procedimento amministrativo nella giurisprudenza CEDU*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2011, 3, pp. 542 ss.; M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; EAD., *La rilevanza dell'art. 6, par. 1, CEDU per il procedimento e il processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 2, pp. 569 ss.; ED., *L'art. 6 CEDU e la continuità tra procedimento e processo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2018, 2, pp. 25 ss.; L. PRUDENZANO, *Giusto procedimento amministrativo, discrezionalità tecnica ed effettività della tutela giurisdizionale nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio AIC*, 2014, 2; F. CINTIOLI, *Giusto procedimento, CEDU e sanzioni antitrust*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2015, 2, pp. 507 ss.; A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale*, cit., pp. 101 ss.; ID., *L'art. 6 CEDU e il giusto processo e procedimento amministrativo. Differenze applicative all'interno degli Stati europei*, in *DPCE Online*, 2019, 3, pp. 2137 ss.; F. APERIO BELLA, *Tra procedimento e processo. Contributo allo studio delle tutele nei confronti della pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 345 ss.; F. FOLLIERI, *Art. 6 CEDU ed equilibrio tra poteri dello Stato. Dall'infungibilità dell'amministrazione all'infungibilità delle garanzie procedurali*, in A. CARBONE (cur.), *L'applicazione dell'art. 6 CEDU nel processo amministrativo dei paesi europei*, Napoli, Jovene, 2020, pp. 65 ss.

²⁵² In tema di estensione delle garanzie penalistiche alle sanzioni amministrative sostanzialmente punitive, in applicazione dell'art. 6 CEDU e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la letteratura è vastissima; si veda per tutti la monografia di F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2018.

Nel concreto, è chiaro che l'osservanza delle singole garanzie che compongono il principio del giusto procedimento a livello sovranazionale non ha una valenza assoluta, ed anzi essa è spesso soggetta a deroghe o limitazioni in un'ottica di bilanciamento con esigenze di segno opposto, quali la tempestività o la semplificazione dell'azione amministrativa, specie nell'ipotesi di attività vincolata²⁵³. Inoltre, le disposizioni sovranazionali tendono a lasciare un notevole margine di apprezzamento in capo agli Stati membri per quanto concerne la disciplina dei singoli procedimenti gestiti dalle autorità domestiche, nonché sulle modalità e sui limiti del successivo sindacato giurisdizionale in ordine all'osservanza delle regole procedurali. In quest'ottica, le garanzie del giusto procedimento possono legittimamente essere attenuate o escluse per determinate tipologie di atti, oppure mancare totalmente in sede procedimentale ed essere compensate *ex post* nella successiva fase del controllo giurisdizionale (secondo il modello della «continuità» tra procedimento e processo amministrativo)²⁵⁴, oppure, ancora, possono essere oggetto di violazioni irrilevanti *ex*

²⁵³ Ad esempio, in relazione al diritto di essere ascoltati *ex art.* 41, comma 2, CDFUE, la giurisprudenza europea limita infatti le garanzie partecipative dei privati quando il provvedimento da adottare debba «*per sua stessa natura poter beneficiare di un effetto sorpresa e applicarsi con effetto immediato*» (Tribunale, sentenza 12 dicembre 2006, T-228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Consiglio dell'Unione europea*, p.to 128), o qualora sussistano ragioni di urgenza correlate alla tutela di interessi pubblici prioritari, purché la limitazione si proporzioni e accettabile (Corte giust., sentenza 15 giugno 2006, C-28/05, *G. J. Dokter, Maatschap Van den Top e W. Boekhout c. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, p.ti 75-76), oppure, ancora, nell'ambito di procedimenti volti all'adozione di atti amministrativi generali (Tribunale, ordinanza 19 settembre 2006, T-122/05, *Robert Benkő e altri c. Commissione delle Comunità europee*, p.to 68). Sul punto, si veda più ampiamente l'analisi di P. PROVENZANO, *Il procedimento amministrativo e il diritto ad una buona amministrazione*, cit., p. 117. In generale, come è stato osservato in dottrina (D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, cit., pp. 174 ss.), i diritti di partecipazione procedimentale assumono un rilievo sostanziale, per costante giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, soprattutto nei casi di attività discrezionale, mentre possono essere ristretti e, addirittura, possono venir meno del tutto quando la partecipazione risulti ininfluenza rispetto al contenuto della decisione amministrativa. In questo senso, si è affermato che la violazione delle garanzie di difesa e di contraddittorio nel procedimento «*determina l'annullamento del provvedimento finale soltanto se, in mancanza di tale irregolarità, tale procedimento avrebbe potuto comportare un risultato diverso*» (Corte giust., sentenza 3 luglio 2014, C-129/13 e C-130/13, *Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV c. Staatssecretaris van Financiën*, p.to 79), secondo una logica del tutto analoga a quella sottesa all'istituto dei vizi non invalidanti nell'ordinamento italiano. Si veda, in senso critico nei confronti di questo orientamento, anche M. RICCIARDO CALDERARO, *L'integrazione amministrativa e la tutela dei diritti*, cit., pp. 70 ss. In argomento, cfr. altresì il lavoro monografico di C. CURTI GIALDINO, *I vizi dell'atto nel giudizio davanti alla Corte di giustizia dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2008.

²⁵⁴ Com'è noto, la giurisprudenza della Corte EDU, a partire dagli anni Ottanta (cfr. le sentenze sui casi *Le Compte, Van Leuven et De Meyere v. Belgium* del 23 giugno 1981 e *Öztürk c. Germania* del 21 febbraio 1984), ha

lege, ossia insuscettibili di produrre conseguenze di tipo invalidante, caducatorio o risarcitorio a favore dei destinatari degli atti amministrativi²⁵⁵.

Nondimeno, è certamente significativa l'enunciazione, in forma di principio generale comune ai diversi ordinamenti nazionali all'interno dello spazio giuridico europeo, della necessità di una equa regolamentazione dell'attività amministrativa sotto il profilo della rigorosa osservanza di garanzie di legalità procedimentale. È appena il caso di notare, infine, che l'affermazione di standard di equità procedurale, variamente accomunabili al concetto di giusto procedimento, si riscontra con sempre maggior frequenza anche nell'ambito del c.d. diritto amministrativo globale, caratterizzato dalla presenza di organizzazioni, istituzioni e sistemi regolatori transnazionali. Proprio l'esistenza di alcune garanzie di carattere procedurale (prime fra tutti, quelle partecipative) può rappresentare, ad avviso di autorevole dottrina, una delle costanti che emergono dall'analisi dell'«ordine giuridico globale» e dall'attività delle pubbliche amministrazioni che si muovono in tale contesto²⁵⁶.

ripetutamente affermato che le garanzie del giusto procedimento amministrativo possono trovare soddisfazione in una fase diversa da quella procedimentale, ossia in quella giurisdizionale, purché la decisione venga assunta da un soggetto in posizione indipendente e dotato di *full jurisdiction*, ossia della «capacità di riesaminare compiutamente, “point by point”, in fatto e in diritto, la decisione assunta nel corso del procedimento amministrativo», in modo da poter «riesercitare *ex novo* il potere, sostituendosi compiutamente all'amministrazione, anche in presenza di valutazioni di carattere tecnico complesso e, addirittura, spingendosi a sindacare la stessa discrezionalità amministrativa, con il solo limite delle scelte di merito in senso proprio che, in quanto democraticamente rilevanti (perché riguardanti questioni di governo della comunità quali, per es., le scelte di indirizzo, ovvero quelle pianificatorie o di regolazione in senso ampio) chiamino in causa il principio di sovranità popolare» (così M. ALLENA, *L'art. 6 CEDU e la continuità tra procedimento e processo*, cit., p. 30).

²⁵⁵ Si pensi, nell'ambito del diritto dell'Unione europea, al c.d. principio di autonomia procedurale, il quale rimette agli ordinamenti nazionali la fissazione delle modalità (e dei limiti) di tutela giudiziale delle situazioni giuridiche sorte sulla base del diritto unionale, nel rispetto dei principi di equivalenza e di effettività. In tal modo si fonda la compatibilità con il diritto eurounitario delle disposizioni nazionali che limitano l'applicazione delle garanzie procedimentali sancite (anche) a livello unionale, sancendo l'irrelevanza delle relative violazioni ai fini del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi (si pensi al nostro art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241/1990). Il concetto di autonomia procedurale degli Stati membri risale alla nota pronuncia della Corte giust., sentenza 16 dicembre 1976, C-33/76, *Reve-Zentralfinanz eG e Reve-Zentral AG c. Landwirtschaftskammer für das Saarland*. In argomento si vedano D.U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost? Studio sulla c.d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, Torino, Giappichelli, 2009, e più di recente A. IERMANO, *I principi di equivalenza ed effettività tra autonomia procedurale e 'limiti' alla tutela nazionale*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2019, 3, pp. 525 ss.

²⁵⁶ Sul giusto procedimento nell'ambito del diritto amministrativo globale, cfr. S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2006, spec. pp. 120 ss.; F. SPAGNUOLO, *Principi e regole del giusto procedimento tra ordinamenti nazionali, diritto comunitario e World Trade Organization: verso una «global procedural fairness»?*, in A. MASSERA (cur.), *Le tutele procedimentali*, cit., pp. 367 ss.; G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del*

In conclusione, è possibile affermare l'esistenza di uno standard comune relativo al giusto procedimento amministrativo, che costituisce un vero e proprio modello di *administrative due process* (o *procedural fairness*) tanto a livello sovranazionale, quanto a livello globale. La diffusione di tale modello è frutto di complesse dinamiche di trapianto, circolazione e ibridazione degli istituti procedurali, che rendono l'azione amministrativa procedimentalizzata un terreno particolarmente fertile per la convergenza tra diversi ordinamenti e per l'individuazione di un nucleo comune di principi e di garanzie. Ciò traspare con particolare evidenza nell'ambito dello spazio giuridico europeo, dove la circolazione degli istituti è rafforzata e altresì canalizzata dai processi di armonizzazione propri dei sistemi sovranazionali (in particolare l'Unione europea e la CEDU)²⁵⁷. Al centro di questa complessa architettura di *cross-fertilization*, alimentata da moti di circolazione orizzontale e verticale (e in quest'ultima, nella duplice direttrice *bottom-up* e *top-down*), le garanzie del giusto procedimento amministrativo fanno ormai parte a pieno titolo del *common core* dei principi del nuovo *ius publicum europaeum*²⁵⁸.

diritto pubblico globale, Bologna, Il Mulino, 2009; ID., *I principi del diritto pubblico globale*, in M. RENNA, F. SAITTA (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 61 ss.; ID., *Due Process of Law Beyond the State. Requirements of Administrative Procedure*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

²⁵⁷ Sull'armonizzazione dei diritti amministrativi nazionali nello spazio giuridico europeo cfr. *ex multis* J.B. AUBY, *La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif*, in *Actualité juridique droit administratif*, 2001, 11, pp. 912 ss.; G. FALCON, *Tendenze nel diritto amministrativo e dei diritti amministrativi nell'Unione europea*, in ID. (cur.), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, cit., pp. 3 ss.; E. CHITI, *Diritto europeo e diritto amministrativo nazionale nella disciplina procedurale dei «sistemi comuni»*, *ivi*, pp. 65 ss.; J.B. AUBY, *I diritti amministrativi dell'Europa: una convergenza verso principi comuni?*, *ivi*, pp. 363 ss.; M.P. CHITI, *Il diritto amministrativo dell'integrazione*, *ivi*, pp. 375 ss.; E. FERRARI, *Per l'armonizzazione dei diritti amministrativi europei*, *ivi*, pp. 383 ss.; G. DELLA CANANEA, *La comparazione dei diritti amministrativi nazionali nell'Unione europea*, *ivi*, pp. 409 ss.; ID., *I fattori sovranazionali e internazionali di convergenza e di integrazione*, in G. NAPOLITANO (cur.), *Diritto amministrativo comparato*, cit., pp. 325 ss.; S. TORRICELLI, *L'europeizzazione del diritto amministrativo italiano*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (cur.), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 247 ss.; G. CORSO, *Il diritto europeo e la sua influenza sul diritto amministrativo italiano*, in G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI (cur.), *Il diritto che cambia. Liber amicorum Mario Pilade Chiti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 69 ss.; G. DELLA CANANEA, *Uniformità e varietà del diritto nello «spazio giuridico europeo»*, *ivi*, pp. 233 ss.; M. D'ALBERTI, *Il diritto amministrativo nel «grande contesto»*, in AA.VV., *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, cit., pp. 129 ss.

²⁵⁸ In argomento cfr. R. SCARCIGLIA, *La disciplina generale dell'azione amministrativa in Europa*, cit., pp. 34 ss.; E. D'ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione*, cit., spec. pp. 277 ss.; G. DELLA CANANEA, *Jean-Bernard Auby e lo Ius Publicum Europaeum*, in G. DELLA CANANEA, J. ZILLER (cur.), *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 7 ss.; B. MARCHETTI, *Searching for the Fundamentals of Administrative Law*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 93 ss.; G. DELLA CANANEA, *Il nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa. Un'introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, spec. pp. 233 ss.

8. Conclusioni. Il procedimento amministrativo tra forma e sostanza

Nel corso del presente capitolo si è ripercorsa sinteticamente la genesi del paradigma “multilivello” del procedimento amministrativo e si è tracciato un quadro delle sue principali caratteristiche e funzioni, muovendosi nel solco di una visione essenzialmente *formale* delle garanzie procedurali, sulla quale è opportuno svolgere alcune considerazioni conclusive.

La dottrina ha evidenziato a più riprese la funzione di garanzia svolta dalle forme giuridiche proprie dal canone del (giusto) procedimento amministrativo. Come è stato notato, quest’ultimo solleva infatti una «barriera formale»²⁵⁹ che funge da argine di protezione per le situazioni giuridiche dei soggetti destinatari dell’azione amministrativa, celando e temperando così il volto più tetro dell’esercizio autoritativo dei pubblici poteri. Del resto, la stessa formula benvenutiana del procedimento come «forma della funzione», che si è scelto di riportare nel titolo del presente capitolo, fa emergere con chiarezza il legame con una concezione delle tutele procedurali approntata sui canoni propri del formalismo giuridico.

Il processo decisionale della pubblica amministrazione si sviluppa all’interno di un «ordine *formale* di principi operativi di condotta»²⁶⁰ ed è, perciò, «essenzialmente forma»²⁶¹: così, tanto la regola del giusto procedimento, quanto la sua declinazione funzionale in termini di democrazia amministrativa, si collocano pienamente «sul piano della forma [...] e, dunque, del formalismo giuridico»²⁶². In altri termini, la legalità procedurale connessa alla disciplina del procedimento amministrativo si configura *in primis* come «legalità-formalità», della quale è stato evidenziato

²⁵⁹ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 124.

²⁶⁰ *Ibidem*.

²⁶¹ A. DE SIANO, *Le forme della decisione della P.A.*, cit., p. 932. Su tali profili si veda più ampiamente S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La forma presa sul serio. Formalismo pratico, azione amministrativa ed illegalità utile*, Torino, Giappichelli, 2006, spec. pp. 139 ss., nonché ID., *Formalismo giuridico ed invalidità formali*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008, pp. 283 ss.

²⁶² R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., pp. 124 e 130.

«l'insopprimibile pregio dell'essere forma di tutela e di protezione per il cittadino: il diritto si fa forma giuridica e trasforma l'arbitrio del potere in garanzia di libertà per il singolo, diviene scudo tra il forte ed il debole»²⁶³.

Il procedimento amministrativo compone dunque un mosaico di «forme giustiziabili»²⁶⁴, le cui violazioni determinano, in linea di principio, la patologia dell'atto finale e la sua conseguente azionabilità in giudizio. La cerniera che salda il *continuum* tra (giusto) procedimento e (giusto) processo²⁶⁵ è rappresentata, per l'appunto, dal provvedimento, il quale si colloca all'ultimo vertice di quel «nesso di strumentalità triangolare»²⁶⁶ che esprime l'intima correlazione esistente fra legalità procedimentale e principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa.

Peraltro, è stato osservato che il rispetto delle norme procedurali nella loro valenza meramente formalistica non assicura una decisione contenutisticamente corretta, idonea cioè ad effettuare un'equa ponderazione degli assetti coinvolti e a soddisfare l'interesse pubblico concreto alla luce dei valori costituzionali²⁶⁷. Vi è il rischio, in altre parole, che la legalità procedurale si esaurisca in una cornice che stabilisce le regole del gioco, ma senza determinare gli scopi dell'azione amministrativa e gli interessi da perseguire²⁶⁸.

Il superamento dell'*impasse* risiede perciò, come è stato notato, nella capacità di porre la legalità procedurale al servizio dei principi e dei valori fondamentali dell'ordinamento: in questo modo emerge il valore *sostanziale* di uno strumento che

²⁶³ M. DE DONNO, *Riflessioni sulla «motivazione in diritto» del provvedimento amministrativo*, cit., p. 630.

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ In argomento cfr. E.M. MARENGHI, *Giusto procedimento e processualprocedimento*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2008, 4, pp. 961 ss.; A. CLINI, *La giusta procedura nella funzione amministrativa e giurisdizionale*, in AA.VV., *Procedura, procedimento, processo*, cit., pp. 129 ss.; M. BELLAVISTA, *Giusto processo come garanzia del giusto procedimento*, *ivi*, pp. 249 ss.; L. MACCARI, *Contraddittorio processuale, partecipazione procedimentale, giusto processo e giusto procedimento*, *ivi*, pp. 353 ss.; F. APERIO BELLA, *Tra procedimento e processo*, cit., pp. 111 ss.

²⁶⁶ M. RAMAJOLI, *Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della legge n. 241/90, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto e processo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2010, 2, pp. 459 ss.

²⁶⁷ Così F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, cit., p. 162.

²⁶⁸ *Ivi*, p. 173. In senso analogo cfr. anche G. MANFREDI, *Legalità procedurale*, cit., p. 774, e L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, cit., p. 2.

consente il leale confronto degli interessi per giungere ad una decisione razionale orientata tanto agli scopi quanto ai principi della Costituzione²⁶⁹.

Tale ricostruzione rafforza l'idea dell'attività amministrativa come funzione, ossia come perseguimento di interessi pubblici regolata da forme giuridiche tipizzate e illuminata dai principi costituzionali: in questo modo, i vincoli e le regole procedimentali che sono effettivamente utili all'adozione di una decisione che salvaguardi i valori dell'ordinamento si caricano di una chiara valenza sostanziale, che incide necessariamente sul contenuto della decisione stessa e sulla sua piena giustiziabilità²⁷⁰. L'osservanza della legalità procedimentale e la ricerca della «qualità formale» delle decisioni appaiono dunque indispensabili per il soddisfacimento di quelle istanze sociali sempre più frequentemente orientate verso la stabilità e la certezza giuridica²⁷¹.

Il procedimento amministrativo è, ancora una volta, una *forma* che regola giuridicamente l'esercizio dell'attività amministrativa, e le garanzie che esso stabilisce sono in primo luogo garanzie di tipo formale; al contempo, è innegabile che la *forma* disegnata dal procedimento assolve ancora oggi, come è stato autorevolmente osservato, un'irrinunciabile «funzione di valore»²⁷².

²⁶⁹ Cfr. ancora F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, cit., pp. 168 ss. Sulla conformazione delle decisioni amministrative al quadro dei principi costituzionali si vedano inoltre, *ex multis*, F. LEDDA, *La legalità nell'amministrazione: momenti di sviluppo e fattori di «crisi»*, in G. MARONGIU, G.C. DE MARTIN (cur.), *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 153 ss.; U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, cit., pp. 112 ss.; G. PASTORI, *Amministrazione e procedimento*, cit., pp. 21 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Il potere amministrativo e l'assetto costituzionale delle funzioni di governo*, cit., pp. 33 ss.; O. FORLENZA, *Amministrare*, cit., pp. 10 ss.

²⁷⁰ Sulla valenza sostanziale delle regole procedimentali cfr. R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, cit., p. 577; A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 1046; G. PASTORI, *Amministrazione e procedimento*, cit., p. 26;

²⁷¹ In questo senso A. ROMEO, *Dalla forma al risultato: profili dogmatici ed evolutivi della decisione amministrativa*, cit., pp. 584-585.

²⁷² A. POLICE, *L'illegittimità dei provvedimenti amministrativi alla luce della distinzione tra vizi c.d. formali e vizi sostanziali*, in *Diritto amministrativo*, 2003, 4, p. 740. Sul valore della forma nello svolgimento dell'attività amministrativa cfr. da ultimo V. BRIGANTE, *Garanzie della forma e pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

CAPITOLO SECONDO

LA FORMA COMPIUTA

IL TERZO NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO MULTIPOLARE

SOMMARIO: 1. Procedimento e rapporto amministrativo. – 2. La genesi del procedimento multipolare. – 3. Le parti del procedimento e la figura del terzo controinteressato. – 4. Conclusioni. Dalla linea al triangolo: la forma compiuta del procedimento.

1. Procedimento e rapporto amministrativo

Nel capitolo precedente si è già avuto modo di osservare come l'emersione del paradigma procedimentale abbia contribuito in maniera decisiva a spostare il baricentro dell'azione amministrativa dall'atto tipico di estrinsecazione del potere pubblico (ossia, il provvedimento) alla fase che ne precede l'emanazione. In particolare, l'affermazione degli istituti partecipativi come parte integrante del procedimento amministrativo ha aperto la strada alla configurazione di un momento multilaterale¹, nel quale sono presenti e interagiscono tra loro una pluralità di soggetti portatori di interessi diversi.

Di conseguenza, la procedimentalizzazione dell'attività amministrativa – e la connessa valorizzazione della partecipazione dei privati all'*iter* di formazione delle decisioni pubbliche – ha avuto come effetto lo spostamento dell'attenzione degli interpreti verso l'indagine delle relazioni reciproche che si instaurano fra gli attori

¹ Su tali profili cfr. ancora E. GIARDINO, *La plurilateralità della funzione amministrativa*, cit., *passim*.

(pubblici e privati) coinvolti nel procedimento, facendo così emergere la configurazione di un unico rapporto giuridico capace di inquadrare in modo complessivo i diritti e gli obblighi reciproci. Si afferma così il concetto di rapporto amministrativo², inteso a descrivere «in modo unitario la relazione, o insieme di relazioni, che si instaurano tra P.A. e privati in relazione all'esercizio della funzione amministrativa»³.

La ricostruzione teorica che fonda l'esistenza di un rapporto giuridico amministrativo nell'ambito dell'attività delle pubbliche amministrazioni ha il pregio di estendere diacronicamente la rilevanza delle interrelazioni fra autorità pubblica e cittadini, non limitandola ad un'insorgenza puntuale, episodica e circoscritta al momento dell'emanazione del provvedimento amministrativo. In altre parole, all'intermittenza dei diritti e degli obblighi che legano amministrazione e amministrati subentra un rapporto giuridico stabile e continuativo, che incardina un insieme articolato di situazioni giuridiche soggettive per l'intera durata dell'esercizio delle funzioni amministrative e oltre, estendendosi sino alla fase dell'eventuale sindacato giurisdizionale sugli atti della P.A. e sul successivo riesercizio del potere. In quest'ottica, il rapporto amministrativo costituisce la «sintesi delle regole che governano la fattispecie concreta»⁴, disciplinando il concreto svolgimento dell'attività amministrativa e regolando il ruolo dei soggetti che ne sono coinvolti.

² Sul rapporto amministrativo si vedano, senza pretese di completezza, V. ANTONELLI, *Contatto e rapporto nell'agire amministrativo*, Padova, Cedam, 2008; M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2008; G. POLI, *Potere pubblico, rapporto amministrativo e responsabilità della P.A. L'interesse legittimo ritrovato*, Torino, Giappichelli, 2012; F. GAFFURI, *Il rapporto procedimentale*, Milano, Giuffrè, 2013; G. GRECO, *Il rapporto amministrativo e le vicende della posizione del cittadino*, in *Diritto amministrativo*, 2014, 4, pp. 585 ss.; ID., *Le situazioni giuridiche soggettive e il rapporto procedimentale*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, cit., pp. 109 ss.; E. FOLLIERI, *Il rapporto giuridico amministrativo dinamico*, in F. PUBUSA, S. PUDDU (cur.), *Procedimento, provvedimento e autotutela. Evoluzione e involuzione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 9 ss.; F. PUBUSA, *Vicende del diritto amministrativo e rapporto giuridico amministrativo dinamico: per una lettura costituzionalmente orientata del principio del buon andamento*, in V. FANTI (cur.), *Diritto e processo amministrativo. Giornate di studio in onore di Enrico Follieri*. Atti del Convegno (Lucera, 22-23 giugno 2018), Tomo II, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 1131 ss.

³ R. GRECO, *Le situazioni giuridiche soggettive e il rapporto procedimentale*, cit., p. 134.

⁴ *Ivi*, p. 133.

Quanto al momento genetico del rapporto amministrativo, vi è contrapposizione in dottrina tra chi ritiene che esso sorga con il primo atto di esercizio del potere (ossia, con la comunicazione di avvio del procedimento) e chi, viceversa, ritiene che il suddetto rapporto configuri una realtà materiale che preesiste allo stesso esercizio del potere, qualificando qualunque interazione giuridicamente rilevante tra la pubblica amministrazione e i privati, che sia suscettibile di incidere sulle situazioni giuridiche soggettive dei soggetti coinvolti⁵.

È dunque certamente vero che, come è stato osservato, il rapporto amministrativo esiste parimenti fuori e dentro dal procedimento⁶; tuttavia, è altrettanto evidente che la costruzione e lo sviluppo di tale rapporto avviene con particolare intensità nel contesto procedimentale. Il procedimento rappresenta infatti il «modulo legale tipizzato di comunicazione e dialogo tra cittadino e autorità per la costruzione del provvedimento finale», e costituisce perciò «una vera e propria relazione intersoggettiva dotata di carattere continuativo e stabile»⁷. Proprio all'interno del procedimento, infatti, l'amministrazione e i cittadini hanno l'occasione di interfacciarsi, di esercitare diritti e obblighi reciproci, di perseguire gli interessi di cui sono titolari e, in sostanza, di fondare un rapporto amministrativo giuridicamente rilevante; in altri termini, la compiuta affermazione della nozione di rapporto procedimentale discende *naturaliter* dalla dimensione relazionale che è necessariamente sottesa al paradigma procedimentale fissato dalla fonte legislativa. Come è stato osservato, infatti, «l'affermazione dell'esistenza del rapporto amministrativo già nel corso del procedimento non è [...] il *prius*, ma il riflesso soggettivo della disciplina legislativa del procedimento»⁸.

Sul punto, parte della dottrina intende il rapporto procedimentale come una fattispecie del tutto distinta e autonoma rispetto al rapporto giuridico sostanziale che

⁵ *Ibidem*, anche per gli opportuni riferimenti dottrinali.

⁶ *Ivi*, p. 134.

⁷ S. TARULLO, *Per un procedimento amministrativo collaborativo*, cit., pp. 2638-2639.

⁸ M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., p. 175.

viene cristallizzato dal provvedimento amministrativo. Un'autorevole voce ha qualificato il primo come un «rapporto giuridico amministrativo dinamico», teso «strutturalmente e funzionalmente a creare un rapporto giuridico amministrativo statico con l'adozione del provvedimento che conclude il procedimento»⁹. Tra rapporto «dinamico» e rapporto «statico», ossia tra rapporto amministrativo procedimentale e rapporto amministrativo sostanziale, vi sarebbe dunque una alterità ontologica, che si declina nella diversità di disciplina giuridica, struttura formale, estensione diacronica e situazioni giuridiche soggettive che assumono rilievo¹⁰.

Secondo un diverso orientamento, rapporto procedimentale e rapporto sostanziale costituirebbero invece delle fasi di sviluppo di un unico rapporto giuridico amministrativo che emerge nel corso del medesimo processo decisionale unitariamente inteso, e che collega pubblica amministrazione e cittadini in un'unica relazione dinamica che si articola in diverse sedi e secondo differenti modalità¹¹. Il rapporto procedimentale sarebbe dunque, in tale ottica, un episodio intermedio all'interno di più ampio intreccio di interessi e di sfere giuridiche, che trova una sua prima (e provvisoria) cristallizzazione nel momento dell'adozione del provvedimento amministrativo, per poi proseguire con le vicende diacroniche del rapporto giuridico amministrativo e con le sue eventuali modifiche per effetto dell'esercizio di poteri di autotutela o del sindacato giurisdizionale nei confronti dell'atto amministrativo, oppure per sopravvenuti mutamenti nella situazione di fatto o di diritto¹². La relazione intercorrente tra rapporto amministrativo e rapporto procedimentale si configurerebbe, pertanto, secondo lo schema *genus-species*¹³.

In ogni caso, è opinione comune che il rapporto procedimentale racchiuda in sé il complesso delle pretese, facoltà, obblighi e oneri che le norme sul procedimento

⁹ E. FOLLIERI, *Il rapporto giuridico amministrativo dinamico*, cit., pp. 16 ss.

¹⁰ *Ibidem*. In argomento si veda anche F. PUBUSA, *Vicende del diritto amministrativo e rapporto giuridico amministrativo dinamico: per una lettura costituzionalmente orientata del principio del buon andamento*, cit., pp. 1131 ss.

¹¹ M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., pp. 163 ss.

¹² *Ivi*, p. 181.

¹³ *Ivi*, p. 187.

amministrativo riconoscono, di volta in volta, a favore alle diverse parti che agiscono all'interno del procedimento, facendo contestualmente sorgere, in capo ai medesimi soggetti, delle apposite situazioni giuridiche di vantaggio. In tal senso, il rapporto amministrativo si configura come un fascio di interessi procedimentali, strettamente collegati all'osservanza delle regole di legalità procedurale che delineano lo schema normativo del procedimento amministrativo¹⁴. Alle facoltà riconosciute ai privati nell'ambito del procedimento si accompagna la previsione di corrispettivi obblighi a carico dell'amministrazione procedente, positivamente riconosciuti dalla legge generale sul procedimento amministrativo¹⁵: si pensi agli obblighi di comunicare l'avvio del procedimento o il preavviso di diniego, di valutare le memorie e i documenti presentati dai partecipanti, di osservare il termine di conclusione del procedimento

È noto che esiste una spiccata difformità di opinioni circa l'esatta natura giuridica degli interessi procedimentali, e in particolare di quelli partecipativi¹⁶. Parte della dottrina riconduce tali situazioni giuridiche al *genus* dell'interesse legittimo, considerando gli interessi procedimentali come situazioni accessorie e strumentali

¹⁴ Sul punto cfr. *ivi*, p. 174, ove l'Autore definisce gli interessi procedimentali come «situazioni soggettive che traggono origine non dalla situazione di base di cui il privato è titolare, ma dalle norme che disciplinano il procedimento e prevedono poteri strumentali in capo ai soggetti che a diverso titolo partecipano al procedimento».

¹⁵ R. GRECO, *Le situazioni giuridiche soggettive e il rapporto procedimentale*, cit., p. 124.

¹⁶ Per una panoramica dei diversi orientamenti sul tema, si vedano S. FANTINI, *La partecipazione al procedimento e le pretese partecipative*, cit., pp. 104 ss.; M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, cit., pp. 55 ss.; ID., *Partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., pp. 4135 ss.; A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 94 ss.; L. DE LUCIA, *Procedimento amministrativo e interessi materiali*, in *Diritto amministrativo*, 2005, 1, pp. 87 ss.; L. FERRARA, *Situazioni giuridiche soggettive nei confronti della pubblica amministrazione*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5584 ss.; M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., pp. 176 ss.; F. GAFFURI, *Il rapporto procedimentale*, cit., pp. 59 ss.; A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale*, cit., pp. 282 ss.; M.C. ROMANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., pp. 311 ss.; M. RAMAJOLI, *L'intervento nel procedimento*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., pp. 609 ss.; F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 237 ss.; E.N. FRAGALE, *Il diritto (europeo) alla buona amministrazione ed il problema dell'autonomia delle pretese partecipative*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, 5, pp. 825 ss.; M. D'ARIENZO, *Passato, presente e futuro degli interessi cd. procedimentali tra incertezze definitorie, problemi interpretativi e di tutela giurisdizionale*, in V. FANTI (cur.), *Diritto e processo amministrativo. Giornate di studio in onore di Enrico Follieri. Atti del Convegno* (Lucera, 22-23 giugno 2018), Tomo II, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 875 ss.; A. ROMEO, *Dall'interesse legittimo all'interesse procedimentale: riflessioni a margine degli scritti di Enrico Follieri*, in V. FANTI (cur.), *Diritto e processo amministrativo*, cit., pp. 425 ss.; R. GRECO, *Le situazioni giuridiche soggettive e il rapporto procedimentale*, cit., p. 124 ss.

rispetto all'interesse legittimo sostanziale, connesso al bene della vita vantato dal titolare¹⁷. Più precisamente, gli interessi procedimentali sarebbero delle mere manifestazioni, o facoltà, nelle quali si articola l'unica situazione giuridica soggettiva facente capo al privato che è esposto all'esercizio del potere amministrativo, ovvero l'interesse legittimo, e si sostanzierebbero nella messa a disposizione di strumenti giuridici finalizzati a sostenerne l'esercizio già in sede procedimentale, mediante la facoltà di influire sulla decisione amministrativa che avrà ad oggetto l'interesse legittimo concreto. In tal senso, la lesione degli interessi procedimentali non sarebbe altro che una lesione (mediata) dell'interesse legittimo sostanziale vantato dal privato, e legittimerebbe una reazione impugnatoria (ed eventualmente risarcitoria) nei confronti del provvedimento amministrativo viziato da illegittimità per violazione delle regole procedurali.

Secondo un diverso orientamento, le pretese procedimentali sarebbero dotate di una rilevanza autonoma, e configurerebbero dei veri e propri diritti soggettivi assimilabili ai diritti di credito¹⁸ (o costituirebbero, addirittura, dei diritti fondamentali

¹⁷ In tale filone si collocano M.S. GIANNINI, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, II, in *Rivista di diritto processuale*, 1964, 1, pp. 34 ss.; M. NIGRO, *Ma che cos'è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Foro italiano*, 1987, 10, V, p. 477 ss.; F.G. SCOCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 33 ss.; ID., *L'interesse legittimo*, cit., p. 255; M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 95 ss.; A. ANDREANI, *Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella legge 241/1990*, cit., pp. 97 ss.; P. DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, cit., pp. 247 ss.; A. TRAVI, *Interessi procedimentali e "pretese partecipative": un dibattito aperto (A proposito di due contributi di Duret e di Zito)*, in *Diritto pubblico*, 1997, 2, pp. 531 ss.; ID., *Rileggendo Orsi Battaglini, Alla ricerca dello stato di diritto. Per una giustizia "non amministrativa" (Sonntagsgedanken)*, in *Diritto pubblico*, 2006, 1, pp. 103 ss.; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., pp. 151 ss.; A. VALORZI, *Dalla procedura amministrativa al processo giurisdizionale*, Padova, Cedam, 1999, pp. 92 ss.; S. COGNETTI, *"Quantità" e "qualità" della partecipazione*, cit., pp. 46 ss. e 100 ss.; S. FANTINI, *La partecipazione al procedimento e le pretese partecipative*, cit., pp. 104 ss. (con l'eccezione del diritto di accesso ai documenti amministrativi); V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 340 ss.; ID., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 265 ss.; M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, cit., p. 390; F. FRACCHIA, *Risarcimento del danno causato da attività provvedimento dell'amministrazione: la Cassazione effettua un'ulteriore (ultima?) puntualizzazione*, in *Foro italiano*, 2003, 1, I, pp. 79 ss.; G. AVANZINI, *Responsabilità civile e diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 2007, pp. 215 ss.; M.C. ROMANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 314; R. GRECO, *Le situazioni giuridiche soggettive e il rapporto procedimentale*, cit., p. 127.

¹⁸ Cfr. E. DALFINO, L. PACCIONE, *Basi per il diritto soggettivo di partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Foro italiano*, 1992, 10, V, pp. 377 ss.; E. PALICI DI SUNI PRAT, *I diritti al procedimento. Profili di diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 80 ss.; G. PASTORI, *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1994, p. 1313; M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 27 ss., in relazione all'interesse

costituzionalmente tutelati¹⁹). Come tali, gli interessi procedimentali si inserirebbero all'interno di rapporti obbligatori pressoché identici ai rapporti negoziali privatistici, e la lesione di tali diritti, derivante dalla violazione dei correlativi obblighi procedimentali gravanti sulla P.A., darebbe luogo ad un'autonoma ipotesi di risarcimento del danno derivante da responsabilità contrattuale.

Secondo un altro filone interpretativo, gli interessi procedimentali costituirebbero un *tertium genus* di situazione giuridica, autonomo sia dal diritto soggettivo che dall'interesse legittimo²⁰. La categoria degli interessi “meramente procedimentali” sarebbe perciò finalizzata «esclusivamente a garantire il corretto e proficuo svolgimento del rapporto procedimentale»²¹, essendo però attribuita a tutti i

all'osservanza del termine di conclusione del procedimento nei casi di posizione di carattere pretensivo del privato); M. RENNA, *Spunti di riflessione per una teoria delle posizioni giuridiche “strumentali” e tutela cautelare degli interessi “procedimentali” pretensivi*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1995, 4, pp. 826 ss.; ID., *Obblighi procedimentali e responsabilità dell'amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2005, 3, pp. 557 ss.; F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 300 ss.; A. PUBUSA, *Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 79 ss.; A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, cit., spec. pp. 129 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Situazioni giuridiche soggettive*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. II, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 984 ss.; G.D. COMPORTE, *Torto e contratto nella responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 49 ss.; L. FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione. La dissoluzione del concetto di interesse legittimo del nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 143 ss. e 175 ss.; F. GAFFURI, *Il rapporto procedimentale*, cit., pp. 59 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello stato di diritto. Per una giustizia “non amministrativa” (Sonntagsgedanken)*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 158 ss.; E.N. FRAGALE, *Il diritto (europeo) alla buona amministrazione ed il problema dell'autonomia delle pretese partecipative*, cit., pp. 825 ss.

¹⁹ L.R. PERFETTI, *Pretese procedimentali come diritti fondamentali. Oltre la contrapposizione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 3, pp. 850 ss.; M. ALLENA, *Interessi procedimentali e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: verso un'autonomia di tutela?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 1, pp. 67 ss.

²⁰ In questo senso cfr. A. ROMANO, *I caratteri originari della giurisdizione amministrativa e loro evoluzione*, in AA.VV., *Cento anni di giurisdizione amministrativa*. Atti del Convegno celebrativo per il centenario dell'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato (Torino, 10-12 novembre 1989), Napoli, Jovene, 1996, pp. 57 ss.; G. PERICU, *I procedimenti di massa*, in F. TRIMARCHI (cur.), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, cit., pp. 95 ss.; R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1992, 1, pp. 171 ss.; F. SATTÀ, *Giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 1997, pp. 154 ss.; R. CARANTA, *Attività amministrativa e illecito aquiliano*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 141 ss.; M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, cit., pp. 403 ss.; E. FOLLIERI, *Interessi legittimi e «interessi procedimentali»*, in G. DI GIANDOMENICO (cur.), *Il danno risarcibile per lesione di interessi legittimi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, pp. 251 ss.; A. SCOGNAMGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 94 ss.; A. MOLITERNI, *Alla ricerca della risarcibilità degli interessi pretensivi: il nodo dei vizi procedimentali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 6, pp. 817 ss.; M. D'ARIENZO, *Passato, presente e futuro degli interessi cd. procedimentali tra incertezze definitorie, problemi interpretativi e di tutela giurisdizionale*, cit., pp. 875 ss.; A. ROMEO, *Dall'interesse legittimo all'interesse procedimentale: riflessioni a margine degli scritti di Enrico Follieri*, cit., pp. 425 ss.; A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale*, cit., pp. 287-288.

²¹ F. GAFFURI, *Il rapporto procedimentale*, cit., p. 70.

soggetti partecipanti al procedimento, anche in difetto di titolarità dell'interesse legittimo, al fine di far valere in giudizio la mera violazione delle norme procedimentali²². In altri termini, gli interessi procedimentali si riferirebbero ad «autonomi beni della vita», assurgendo «al rango di interessi meritevoli di tutela in sé e per sé, non rivestendo carattere essenzialmente strumentale e “ancillare” del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo anche ai fini risarcitori»²³.

Ciò che preme osservare in questa sede è che gli interessi procedimentali, a prescindere dalla loro ricostruzione dogmatica, si legano strettamente alla configurazione di un rapporto giuridico complessivo fra P.A. e destinatari dell'attività amministrativa, il quale si proietta sulle sfere giuridiche dei partecipanti al procedimento mediante l'attribuzione di specifiche pretese di osservanza delle regole procedurali. In altri termini, lo schema procedurale ha l'effetto di estendere la rilevanza giuridica dell'*agere* pubblico sia in senso quantitativo che qualitativo: per un verso, come si è già osservato, il “contatto” giuridico tra pubblica amministrazione e cittadini si allarga nel tempo e si consolida anche nella fase anteriore all'adozione del provvedimento amministrativo; per altro verso, tale interazione subisce un mutamento qualitativo che la differenzia radicalmente dal mero collegamento fra autorità emanante e privato destinatario di un singolo atto amministrativo, poiché dà origine ad un rapporto amministrativo (procedimentale) qualificato, composto da un pluralità di interessi giuridici differenziati che connettono in modo strutturale i soggetti coinvolti²⁴.

In questo modo, il *quid pluris* del concetto di rapporto amministrativo e procedimentale legittima, a tutti gli effetti, una lettura unitaria e complessiva dell'azione amministrativa e delle sue ricadute sulle situazioni giuridiche dei consociati, che si riflette sulla configurazione di nuove forme di tutela nei confronti della pubblica

²² R. GRECO, *Le situazioni giuridiche soggettive e il rapporto procedimentale*, cit., p. 125.

²³ Così M. D'ARIENZO, *Passato, presente e futuro degli interessi cd. procedimentali tra incertezze definitive, problemi interpretativi e di tutela giurisdizionale*, cit., p. 892.

²⁴ Cfr. M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., pp. 145 ss.

amministrazione²⁵. Attraverso le nozioni di rapporto amministrativo e di rapporto procedimentale, dunque, la rilevanza delle norme sul procedimento si sposta «dal piano della legittimità dell'atto al piano della liceità del comportamento»²⁶, anche nell'ottica una maggiore pariteticità nell'esercizio delle potestà pubbliche.

Sul punto, è significativo osservare come la configurazione di un rapporto giuridico unitario nell'ambito del procedimento amministrativo, improntato su reciproche situazioni soggettive di segno attivo e passivo, abbia costituito il punto di partenza per qualsiasi teorizzazione circa l'esistenza di veri e propri rapporti di tipo obbligatorio tra pubblica amministrazione consociati. Su questa linea si colloca il già citato orientamento dottrinale che riconosce la natura di diritti di credito agli interessi procedimentali del privato, ma anche quello incline a qualificare la responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi, e in particolare la responsabilità procedimentale, come responsabilità contrattuale da “contatto amministrativo qualificato”, riconducendola così nell'alveo della responsabilità contrattuale, sulla falsariga dell'elaborazione della dottrina civilistica in tema di responsabilità da “contatto sociale qualificato”²⁷.

Alla base di tale ricostruzione vi è, per l'appunto, la consapevolezza che il contatto fra amministrazione procedente e privati coinvolti dall'esercizio del potere pubblico non configuri una mera interrelazione estemporanea tra soggetti collocati in una posizione di estraneità reciproca; al contrario, proprio il fatto che il rapporto amministrativo sia caratterizzato da stabilità, durata nel tempo e strutturazione organica e unitaria, rende tale contatto giuridicamente qualificato²⁸. Dalla peculiare rilevanza giuridica della relazione che sorge in ambito procedimentale sorgono, pertanto, specifiche aspettative e pretese di tutela del legittimo affidamento in capo ai

²⁵ *Ivi*, pp. 110 ss.

²⁶ F. GAFFURI, *Il rapporto procedimentale*, cit., p. 59.

²⁷ *Ivi*, pp. 32 ss.; in argomento si veda anche M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., pp. 192 ss., e ID., *La responsabilità procedimentale*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, cit., pp. 571 ss., nonché

²⁸ Cfr. ancora M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., pp. 203 ss. e 245 ss.

privati, alle quali corrispondono, sul versante della P.A., dei doveri di protezione dell'altrui sfera giuridica, analogamente a quanto si verifica in ogni situazione di contatto sociale qualificato²⁹.

Nel contesto dell'azione amministrativa, il procedimento amministrativo è proprio uno dei luoghi nei quali emergono con maggiore evidenza le tracce dell'esistenza di doveri di protezione gravanti sulla P.A. è proprio. Il tessuto delle garanzie procedurali fissato a livello legislativo esprime infatti la *ratio* di salvaguardare la sfera giuridica dei cittadini esposti all'esercizio delle potestà pubbliche, e a partire da questo gli interpreti sono giunti a ricavare altri obblighi di prestazione e di tutela, ulteriori rispetto a quelli (allora) positivamente tipizzati, quali ad esempio l'obbligo di comportarsi secondo correttezza e buona fede³⁰. L'assimilazione del rapporto amministrativo – e più precisamente, del rapporto procedimentale – alla categoria del contatto sociale qualificato di matrice civilistica ha così permesso di elaborare una categoria ibrida, quella del «contatto amministrativo»³¹, foriero di specifici obblighi di condotta e di protezione in quanto esprime anch'esso una forma “qualificata” di relazione tra soggetti giuridici.

Ciò presenta delle notevoli ricadute, come si è accennato, sul piano della responsabilità della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi derivante dalla violazione delle regole procedimentali (c.d. responsabilità procedimentale)³². Seguendo tale schema ricostruttivo, è evidente che la responsabilità in questione non potrà essere assimilata alla forma “pura” dell'illecito aquiliano, che riguarda il risarcimento dei danni causati dall'incontro “casuale” tra sfere giuridiche sino a quel momento radicalmente estranee e separate.

²⁹ Sul punto cfr. R. GRECO, *Le situazioni giuridiche soggettive e il rapporto procedimentale*, cit., p. 130.

³⁰ *Ivi*, p. 131. Sul punto cfr. anche R. RAVASIO, *Principi e regole di azione non scritti. L'obbligo di buona fede e la responsabilità da contatto sociale qualificato*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, cit., pp. 59 ss.

³¹ M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., pp. 203 ss.

³² Sul tema si veda M. PROTTO, *La responsabilità procedimentale*, cit., pp. 569 ss.

Il fatto dannoso si innesta, viceversa, su una relazione preesistente tra pubblica amministrazione e privato, ossia su un rapporto amministrativo strutturato che è al contempo un contatto sociale qualificato³³, sicché la lesione degli interessi legittimi derivante dalla violazione delle regole che disciplinano tale contatto (ossia, delle regole procedimentali) si configura, a ben vedere, come un vero e proprio inadempimento di prestazioni obbligatorie, che non sono in alcun modo rinvenibili nelle ipotesi di danno causato dal “passante” o il “chiunque”³⁴. Di qui la proposta di attrarre la responsabilità procedimentale della P.A., attraverso l’impiego delle nozioni di rapporto procedimentale e di contatto amministrativo, all’interno del paradigma della responsabilità contrattuale, con le conseguenti ricadute operative, ad esempio, in relazione al termine di prescrizione dell’azione risarcitoria e all’allocazione dell’onere probatorio³⁵.

Un tale approdo ha ricevuto un’accoglienza solo parziale nella giurisprudenza amministrativa, in ragione dei rischi connessi ad un ampliamento eccessivo dell’area di risarcibilità dei pregiudizi cagionati dalla pubblica amministrazione³⁶. Le Sezioni Unite della Cassazione, viceversa, hanno recentemente avuto occasione di ribadire un proprio orientamento incline ad estendere lo schema della responsabilità contrattuale da contatto sociale qualificato alle ipotesi di danni prodotti al privato a causa della

³³ Cfr. M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., pp. 207-208, ove l’Autore precisa che, sotto il profilo terminologico, dovrebbe più correttamente parlarsi di responsabilità «da rapporto amministrativo», anziché di responsabilità «da contatto amministrativo», poiché è il rapporto amministrativo a «connotare l’intero regime della responsabilità dell’amministrazione», assorbendo in sé e travalicando il mero «contatto» che si verifica sul piano della realtà materiale; quest’ultimo, in altri termini, diviene un elemento presupposto alla più complessa nozione di rapporto amministrativo.

³⁴ Cfr. R. GRECO, *Le situazioni giuridiche soggettive e il rapporto procedimentale*, cit., p. 129.

³⁵ Sul punto cfr. M. PROTTO, *La responsabilità procedimentale*, cit., pp. 576-577.

³⁶ La natura extracontrattuale della responsabilità civile della P.A. per lesione di interessi legittimi è stata ribadita, da ultimo, in Cons. Stato, Ad. Plen., 23 aprile 2021, n. 7, nonché in Cons. Stato, Ad. Plen., 4 maggio 2018, n. 5 (in tema di responsabilità precontrattuale della P.A.). In argomento cfr. S. CIMINI, *Collaborazione e buona fede nei rapporti tra amministrazione e privati*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità. Con le novità dei decreti Semplificazioni (d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020, e d.l. n. 77/2021, conv. in l. n. 108/2021)*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 38 ss., nonché G. SABATO, *Sulla natura aquiliana della responsabilità amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 1, pp. 111 ss.

violazione dell'affidamento riposto da quest'ultimo nella correttezza dell'azione amministrativa³⁷.

Ad ogni modo, anche senza giungere ad un'applicazione generalizzata della responsabilità contrattuale ai rapporti amministrativi, è comunque apprezzabile lo sforzo di dottrina e giurisprudenza nel configurare una relazione stabile e qualificata, e non meramente episodica, tra pubblica amministrazione e privati, per la quale risulta certamente indispensabile il ricorso ai profili di contatto qualificato che si celano nella nozione di rapporto amministrativo e procedimentale.

Grazie alla valorizzazione dei suoi aspetti relazionali – che si incarnano, per l'appunto, nel concetto di rapporto amministrativo, ma non solo –, l'azione amministrativa si pone a tutti gli effetti al crocevia fra «logica di spettanza» e «logica di correttezza»³⁸. Come è stato osservato in dottrina, la prima «presiede alla tutela del privato di fronte alla decisione della pubblica amministrazione sull'assetto degli interessi», imponendo all'amministrazione di «uniformarsi al canone della giustizia distributiva» nel perseguimento dell'interesse pubblico concreto e nell'attribuzione (o nella preservazione) della titolarità del bene della vita vantato dal privato³⁹. La tutela della piena realizzazione della logica di spettanza avviene, pertanto, tramite lo strumento del sindacato giurisdizionale sul provvedimento amministrativo e sull'assetto decisorio ivi manifestato⁴⁰.

Nell'azione amministrativa, tuttavia, è possibile riscontrare anche la presenza di una logica diversa, e in parte confliggente con la prima, ossia quella della «correttezza». Quest'ultima «presiede alla tutela del privato di fronte alle condotte non provvedimentali dell'autorità che presentino punti di contatto o di collisione con la

³⁷ Si vedano *ex multis* Cass., sez. I, 12 luglio 2016, n. 14188; Cass., sez. I, 27 ottobre 2017, n. 25644; Cass., SS.UU., 28 aprile 2020, n. 8236; Cass., SS.UU., 15 gennaio 2021, n. 615; Cass., SS.UU., 19 gennaio 2023, n. 1567.

³⁸ In tal senso S. TARULLO, *Il principio di collaborazione procedimentale*, cit., pp. 428 ss., nonché ID., *Per un procedimento amministrativo collaborativo*, cit., pp. 2621 ss.

³⁹ S. TARULLO, *Per un procedimento amministrativo collaborativo*, cit., pp. 2623-2624.

⁴⁰ *Ibidem*.

sua sfera giuridica»⁴¹, conferendo rilevanza ai canoni di correttezza, buona fede oggettiva, leale cooperazione, parità fra le parti. Tale logica racchiude i «moduli di condotta etica che caratterizzano l'incontro e lo scambio (informativo)»⁴² tra amministrazione e cittadini, e trova il suo principale strumento di attuazione nelle garanzie procedimentali. Proprio all'interno del procedimento, infatti, sorgono i più rilevanti doveri di leale comportamento e di salvaguardia degli interessi e del legittimo affidamento che l'interlocutore privato ripone sul corretto svolgimento dell'attività pubblica, «anche al di là dei vincoli specifici ricavabili dalla normazione positiva e dal generico dovere di *neminem laedere*»⁴³.

In questo senso, le regole procedimentali e il rapporto amministrativo – o, se si preferisce, il contatto amministrativo qualificato – rappresentano due aspetti complementari, volti sinergicamente a promuovere una condotta pubblica improntata ad un canone di correttezza procedurale nei confronti dei destinatari dell'azione amministrativa⁴⁴. E proprio in tale solco si colloca, a ben vedere, la recente positivizzazione del principio di buona fede nel testo della legge generale sul procedimento amministrativo, ad opera del d.l. 16 luglio 2020, n. 76⁴⁵.

Quest'ultimo ha infatti introdotto il nuovo comma 2-*bis* dell'art. 1 l. n. 241/1990, il quale stabilisce che «I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede». È significativo notare come l'espressa menzione legislativa del canone di correttezza e buona fede si riferisca, testualmente, non all'«azione» delle autorità pubbliche, bensì ai «rapporti» amministrativi: tale precisazione rivela con chiarezza come la «logica della correttezza» nell'attività amministrativa sia intimamente legata alla configurazione di un rapporto

⁴¹ *Ivi*, p. 2625.

⁴² *Ivi*, p. 2626.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Sul ruolo del rapporto amministrativo come catalizzatore della concreta attuazione del principio di buona fede nel contesto dell'azione amministrativa, nonché della tutela del legittimo affidamento dei privati, cfr. M. PROTTO, *La responsabilità procedimentale*, cit., pp. 196 ss. e 245 ss.

⁴⁵ Per un'analisi della novella legislativa cfr. per tutti S. CIMINI, *Collaborazione e buona fede nei rapporti tra amministrazione e privati*, cit., pp. 21 ss.

giuridico stabile e complesso tra P.A. e cittadini, costruito su un quadro di reciprocità delle situazioni giuridiche dei soggetti coinvolti. Da ciò deriva un corollario di non trascurabile rilievo, ovvero che l'obbligo di comportarsi secondo correttezza e buona fede grava non solo sull'amministrazione procedente, ma anche sul privato⁴⁶.

L'approdo della codificazione del principio di correttezza e buona fede nel procedimento amministrativo, peraltro, non va interpretata come l'espressione di una *ratio* di piena privatizzazione del rapporto procedimentale, ossia di un suo slittamento verso schemi e logiche prettamente negoziali (da cui discenderebbe *ipso facto* la lettura degli interessi procedimentali come veri e propri diritti di credito). Esso, piuttosto, consente il pieno e definitivo ingresso della «logica di correttezza» all'interno di un rapporto pubblico-privato che resta pur sempre caratterizzato da un fondo di autoritatività, derivante dalla (ineliminabile) presenza di un interesse pubblico da perseguire, e dalla correlata attribuzione dell'esercizio di un potere in capo all'amministrazione⁴⁷.

In altre parole, il contatto giuridico tra pubblica amministrazione e privati continua ad assumere la forma di un rapporto *amministrativo* e non *negoziale*, ma l'attribuzione di un'autonoma rilevanza giuridica ai profili di correttezza e buona fede nel comportamento della P.A apre certamente la strada, se non alla completa eliminazione dell'asimmetria di tale rapporto, quantomeno ad una riconsiderazione della tradizionale «logica di subordinazione»⁴⁸ che caratterizza la posizione del cittadino destinatario dell'azione amministrativa. Il canone della correttezza, garantita *in primis* dalla puntuale osservanza delle regole procedimentali, consente perciò di illuminare il “salto” qualitativo che è insito nella figura del rapporto amministrativo, trasformandolo in un indispensabile strumento concettuale per realizzare la tutela

⁴⁶ *Ivi*, pp. 42 ss.

⁴⁷ In tal senso cfr. le considerazioni svolte da M. PROTTO, *La responsabilità procedimentale*, cit., pp. 125.

⁴⁸ *Ibidem*.

della dignità del cittadino «in quanto tale»⁴⁹, ogniqualvolta esso si ritrovi a fronteggiare l'esercizio di poteri pubblici.

2. *La genesi del procedimento multipolare*

Pur nella diversità di approdi ermeneutici ai quali giungono, tutte le riflessioni dottrinali sorte intorno ai concetti di rapporto amministrativo e di rapporto procedimentale sono ugualmente sintomatiche del rilievo che hanno progressivamente assunto i profili soggettivi dell'azione amministrativa, accanto a quelli oggettivi (tradizionalmente prevalenti) legati all'analisi del provvedimento e dei suoi vizi. La stessa articolazione del rapporto tra pubbliche amministrazioni e cittadini, d'altronde, ha registrato nel tempo una netta evoluzione per quanto concerne il numero di soggetti considerati e il loro posizionamento reciproco, e su tale trasformazione ha influito in modo decisivo anche la procedimentalizzazione dell'attività amministrativa.

Originariamente, il rapporto amministrativo veniva perlopiù configurato sulla base di una struttura bipolare, ben esemplificata dalla formula dicotomica autorità/libertà⁵⁰. In quest'ottica, l'interrelazione tra soggetti pubblici e privati si sviluppava lungo una linea verticale che collegava il polo dell'autorità pubblica e quello delle libertà dei cittadini, e lungo tale linea si incanalava idealmente la produzione – unilaterale e autoritativa – di effetti giuridici sulla sfera dei destinatari, per il tramite dell'atto amministrativi. Lo schema bipolare esprimeva dunque una relazione dotata di una struttura elementare, articolata su due soli poli rigidamente contrapposti e

⁴⁹ R. GRECO, *Le situazioni giuridiche soggettive e il rapporto procedimentale*, cit., p. 125.

⁵⁰ G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo. Dalla legalità ai diritti*, Rimini, Maggioli, 2016, pp. 54 ss.

antagonisti, e al contempo asimmetrica, giacché presupponeva, nella stragrande maggioranza dei casi, la supremazia del polo pubblico su quello privato⁵¹.

Con ogni evidenza, in tale ricostruzione il ruolo riservato ai soggetti terzi, ossia estranei al duopolio amministrazione-destinatario del provvedimento, era del tutto marginale, secondo la c.d. teoria della separazione. Quest'ultima postulava l'irrelevanza dei rapporti orizzontali, sorti tra destinatario dell'atto amministrativo e soggetti terzi in relazione ad un episodio dell'attività amministrativa, rispetto al rapporto amministrativo vero e proprio, ossia quello (strettamente bilaterale) intercorrente fra la P.A. e i destinatari diretti dei suoi atti⁵². La posizione di tali soggetti era priva di un'autonoma rilevanza giuridica, restando assorbita nell'interesse pubblico curato dall'autorità, del quale il terzo diviene il portatore di una mera frazione⁵³. In questo senso, il terzo diviene garante (occasionale) dell'interesse pubblico alla legittimità dell'azione amministrativa, e il rilievo della sua posizione giuridica veniva circoscritta al momento processuale, in connessione con il problema della legittimazione e dell'interesse ad impugnare il provvedimento dinanzi al giudice amministrativo⁵⁴; viceversa, nessuna posizione giuridica veniva riconosciuta al terzo nel momento precedente all'esercizio del potere amministrativo.

In seguito, la progressiva acquisizione in capo alla P.A. di maggiori competenze e di più ampi margini di intervento nella società, e più in generale la stessa trasformazione della forma di Stato, hanno imposto alle autorità pubbliche di considerare, includere e comporre una pluralità di interessi diversificati già in sede decisoria. L'azione amministrativa si ritrova, così, nella condizione di doversi interfacciare non più con un unico polo di interesse – composto da una o più sfere giuridiche omogenee –, bensì con una pluralità di posizioni, fra di loro disomogenee

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Cfr. M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., p. 217.

⁵³ Cfr. G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, cit., p. 65.

⁵⁴ Sul punto si vedano L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi. Saggio sul diritto amministrativo multipolare*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 8, e G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, cit., p. 77.

o addirittura antagoniste⁵⁵, dando così origine al paradigma del diritto amministrativo multipolare⁵⁶.

La genesi di norme, rapporti e procedimenti amministrativi multipolari è dunque un evidente riflesso dell'aumentata complessità sociale e della proliferazione e differenziazione dei centri di interesse, e della correlata concezione solidaristica che permea l'ordinamento giuridico (a partire dall'art. 2 Cost.): quest'ultima concepisce il singolo non come individuo isolato, ma come un soggetto invariabilmente posto in relazione con altri portatori di interessi giuridicamente protetti, che tanto il legislatore, quanto le pubbliche amministrazioni, sono tenuti a prendere in considerazione nello svolgimento delle rispettive attività⁵⁷. Nell'attuale cornice costituzionale, pertanto, molteplici diritti e interessi giuridici che fanno capo ai privati sono necessariamente inseriti in una dimensione «relazionale»⁵⁸, che ne preclude un esercizio meramente “egoistico” e pregiudizievole nei confronti degli interessi di soggetti terzi.

Ne deriva che il rapporto amministrativo, specialmente quando contempla la richiesta alla pubblica amministrazione di un incremento della sfera giuridica individuale (ossia, in altri termini, l'esistenza di interesse legittimo pretensivo), tendenzialmente non si riduce ad una valutazione solipsistica di tale interesse, che ignora o esclude i titolari di altre situazioni giuridiche soggettive rilevanti. Al contrario, tale rapporto dovrà necessariamente strutturarsi secondo una logica multipolare, consentendo anche agli altri soggetti di fare ingresso nel procedimento al fine di

⁵⁵ Cfr. M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., pp. 216 ss.; E. FOLLIERI, *Il rapporto giuridico amministrativo dinamico*, cit., pp. 16 ss.

⁵⁶ In generale sul tema della multipolarità nel diritto amministrativo e sulla posizione giuridica dei terzi, cfr. D. CORLETTI, *La tutela dell'interesse al provvedimento e i terzi*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2001, 4, pp. 928 ss.; L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi*, cit., *passim*; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 78-79 e 134-135; R. FERRARA, *Il procedimento amministrativo visto dal “terzo”*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., pp. 242 ss.; 2014, 1, pp. 25 ss.; G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, cit., *passim*; EAD., *La necessaria dimensione normativa dei diritti dei terzi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017, 1, pp. 211 ss. Relativamente alla disciplina settoriale, cfr. anche A. MONICA, *I “terzi” e l'attività di valutazione tecnico-scientifica. Tra tutela della salute e mercato interno*, Torino, Giappichelli, 2020.

⁵⁷ Cfr. L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi*, cit., pp. 10 ss.

⁵⁸ *Ivi*, p. 11.

rappresentare i propri interessi e di partecipare all'*iter* di formazione della decisione pubblica che li riguarda, giacché quest'ultima, come è stato osservato, non interviene in uno «spazio giuridicamente vuoto, bensì potenzialmente occupato di situazioni giuridiche imputate a soggetti diversi dal destinatario»⁵⁹, rispetto ai quali l'amministrazione assume un preciso obbligo di tutela in ordine ai possibili effetti pregiudizievoli derivanti dai propri provvedimenti.

In tali fattispecie, la disciplina legislativa di riferimento assumerà pertanto la forma di una «norma regolativa», che riconosce «gli interessi privati in conflitto nella loro reciprocità e nel loro intreccio, introducendo così un programma per la definizione del conflitto»⁶⁰, ossia un criterio normativo di giudizio per la determinazione del giusto assetto di interessi contrapposti. In altre parole, si riscontra *ab origine* una decisione legislativa che attrae alcuni aspetti dei rapporti sociali interprivati nell'area del diritto pubblico, intervenendo «sulla libertà di *entrambe* le parti della relazione sociale e risolvendo il contrasto nel modo che il legislatore considera più conveniente»⁶¹.

In quest'ottica, i compiti che l'ordinamento assegna all'amministrazione «fanno di questa il garante dell'assetto di interessi normativamente stabilito», che riceverà attuazione «quale “interesse pubblico” nel caso concreto»⁶². L'autorità amministrativa si ritrova dunque a svolgere una «funzione distributiva» assimilabile a quella della mediazione arbitrale⁶³, in quanto chiamata ad allocare «i pesi e i vantaggi» collegati alla fruizione di risorse limitate⁶⁴.

Applicando dunque all'attività amministrativa lo schema multipolare, che riflette in modo più adeguato la complessità delle relazioni intercorrenti tra l'amministrazione

⁵⁹ *Ivi*, p. 14.

⁶⁰ Così M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., p. 227.

⁶¹ F. TRIMARCHI BANFI, *Il 'terzo' nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, in *Diritto processuale amministrativo*, cit., p. 27.

⁶² *Ivi*, pp. 26-27.

⁶³ S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, cit., p. 78.

⁶⁴ L. COEN, *Disparità di trattamento e giustizia amministrativa. Principio di eguaglianza e tecniche di motivazione della sentenza*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 3 e 19.

e più soggetti privati, ne deriva che «l'attuazione dell'assetto normativo, che è rimessa all'amministrazione, include la posizione giuridica di tutti i titolari degli interessi rilevanti, e l'atto amministrativo produce effetti nella sfera giuridica di tutti questi soggetti»⁶⁵. Si tratta, cioè, di un'integrazione *strutturale* della posizione giuridica dei terzi all'interno del rapporto amministrativo, che avviene innanzitutto tramite un'inclusione *procedimentale* di tali soggetti, attraverso i meccanismi partecipativi.

Dal punto di vista dell'amministrazione procedente, dunque, le fattispecie multipolari si traducono nell'obbligo di vagliare la posizione di diversi soggetti privati, includendoli nell'*iter* procedurale ed emanando una decisione che stabilisca un assetto dei diversi interessi di cui essi sono portatori; specularmente, sul versante di ciascun privato coinvolto, tali fattispecie si sostanziano nella titolarità di una situazione giuridica attiva nei confronti della P.A. «volta ad ottenere che il proprio interesse si realizzi a spese dell'interesse di un altro soggetto privato»⁶⁶.

Peraltro, come è stato notato, la mera affermazione della dimensione relazionale dei diritti fondamentali, ossia della loro efficacia orizzontale, non è sufficiente a creare fattispecie e rapporti multipolari, poiché tale criterio condurrebbe ad affermare che qualunque norma di diritto amministrativo abbia, in realtà, una portata multipolare⁶⁷. Di qui la necessità di enucleare con maggior precisione i criteri e le modalità con i quali si originano le fattispecie multipolari nel diritto amministrativo e di individuare, conseguentemente, quali soggetti possono ricoprire a tutti gli effetti la posizione di “terze parti” nei rapporti plurilaterali.

Su tale argomento, invero, sono riscontrabili differenti opinioni dottrinali. Secondo una prima teoria, le fattispecie in questione deriverebbero in primo luogo dalla strutturazione multipolare delle norme attributive del potere⁶⁸. In quest'ottica, le norme presentano un carattere multipolare qualora, nel conferire le potestà

⁶⁵ F. TRIMARCHI BANFI, *Il 'terzo' nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, cit., p. 32.

⁶⁶ Così M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., p. 227.

⁶⁷ *Ivi*, p. 229.

⁶⁸ Cfr. L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi*, cit., spec. pp. 2 ss.

amministrative e nel regolarne l'esercizio, riconoscano espressamente dei diritti o delle pretese in capo ai soggetti terzi diversi dai destinatari degli atti, o ne soggettivizzano altrimenti la posizione giuridica⁶⁹, imponendo all'amministrazione di prendere in considerazione e tutelare gli interessi dei terzi «nell'ambito dell'attività valutativa intesa a emanare un provvedimento»⁷⁰. Come è stato notato, tali norme si rivolgono sia all'amministrazione, che al privato destinatario del provvedimento, e assumono una valenza al contempo sostanziale e procedimentale: il riconoscimento di uno schema multipolare vincolante per l'agire amministrativo rappresenta una regola di giudizio per l'amministrazione procedente e, parimenti, un obbligo per il destinatario del provvedimento, il quale è tenuto a rispettare i diritti dei terzi⁷¹.

Le fattispecie multipolari, originate dalla peculiare struttura delle norme attributive del potere, si perfezionerebbero poi in sede procedimentale, attraverso l'intervento dei terzi nell'*iter* di formazione della decisione amministrativa. In particolare, la partecipazione procedimentale conferirebbe piena differenziazione e rilevanza giuridica agli interessi dei terzi, instaurando un preciso obbligo per la P.A. di salvaguardare tali interessi in sede decisoria⁷².

Secondo un diverso orientamento, la multipolarità nel diritto amministrativo si fonderebbe necessariamente sul concetto di rapporto amministrativo, ossia su quella «unità superiore» di relazioni intersoggettive in cui confluiscono parimenti aspetti normativi e materiali⁷³. La multipolarità, pertanto, non costituirebbe né un mero riflesso della struttura relazionale delle norme giuridiche, né un prodotto esclusivo di fattori situazionali, ossia della «situazione conflittuale determinata dalla trama di

⁶⁹ Ad esempio, attraverso il richiamo a principi o valori (quali la concorrenza) idonei a soggettivizzare la posizione dei terzi: cfr. *ivi*, p. 48.

⁷⁰ *Ivi*, p. 1.

⁷¹ *Ivi*, p. 2. In senso non dissimile cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Il 'terzo' nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, in *Diritto processuale amministrativo*, cit., p. 35, ad avviso del quale la peculiare configurazione dell'interesse pubblico nelle fattispecie multipolari «attiene al contenuto delle previsioni normative, che discende da scelte di politica legislativa, e non alla struttura della relazione che si stabilisce tra l'amministrazione e i singoli».

⁷² *Ivi*, p. 33.

⁷³ In tal senso M. PROTTO, *Il rapporto procedimentale*, cit., pp. 226 ss.

relazioni materiali», ma deriverebbe necessariamente dalla commistione tra questi due profili⁷⁴.

Infine, una terza ricostruzione individua la multipolarità nell'esistenza di un «rapporto obbligatorio a più parti»⁷⁵, nel quale cioè assuma piena rilevanza obbligatoria la relazione diretta tra P.A. e terzo, oltre a quella tra amministrazione e privato destinatario del provvedimento e a quella orizzontale tra i soggetti privati. In particolare, lo schema multipolare non sarebbe riscontrabile quando tale relazione sia accompagnata da profili di genericità ed indeterminazione con riferimento agli interessi perseguiti da ciascun parte⁷⁶, bensì solamente quando si realizzi l'attribuzione di diritti pienamente differenziati e qualificati in capo ai terzi, a prescindere che tale attribuzione avvenga sulla base di una norma civilistica o pubblicistica⁷⁷.

A parere di chi scrive, la multipolarità non può prescindere da una qualificazione normativa della fattispecie in senso multilaterale; tuttavia, non è necessario che sia la stessa norma attributiva del potere amministrativo a porre tale qualificazione. La posizione giuridica dei terzi, infatti, può essere qualificata e differenziata direttamente dalla legge attributiva del potere, oppure può preesistere in virtù dell'assetto materiale di interessi sul quale è destinata ad operare la pubblica amministrazione, per come esso viene regolato da altre disposizioni normative. In tal caso, la norma attributiva del potere si limita a confermare – esplicitamente o implicitamente – la consistenza delle situazioni giuridiche vantate dai terzi, già positivamente riconosciute e tutelate dall'ordinamento giuridico⁷⁸. Al contrario, la rilevanza giuridica degli interessi dei terzi rispetto alla dinamica dell'azione amministrativa non può sorgere spontaneamente dal mero piano della realtà materiale, poiché necessita in ogni caso di un'operazione di differenziazione e di qualificazione ancorata al diritto positivo⁷⁹.

⁷⁴ *Ivi*, p. 229.

⁷⁵ G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, cit., pp. 106-107.

⁷⁶ *Ivi*, p. 105.

⁷⁷ *Ivi*, p. 107.

⁷⁸ Cfr. L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi*, cit., p. 33.

⁷⁹ In tal senso si veda anche G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, cit., p. 103; EAD., *La necessaria dimensione normativa dei diritti dei terzi*, cit., pp. 226 ss.

Da ciò, beninteso, non deriva la negazione di qualsivoglia rilevanza alla nozione di rapporto amministrativo. Semplicemente quest'ultimo, strutturandosi in forma plurilaterale, si pone a fondamento delle fattispecie multipolari solo in quanto l'assetto delle relazioni materiali che ne è alla base viene riconosciuto *a priori* dall'ordinamento, assumendo così piena rilevanza giuridica.

D'altronde, il rapporto amministrativo rappresenta uno strumento teorico-concettuale imprescindibile per la compiuta formulazione del modello multipolare nel diritto amministrativo. Infatti, l'idea di rapporto amministrativo costituisce di per sé un veicolo di complessità: la sua configurazione come insieme articolato di soggetti e interessi, posti in relazione reciproca secondo direttrici variabili, lo rende un riferimento «necessario e irrinunciabile» ai fini dell'affermazione della logica multipolare nell'azione amministrativa e nei procedimenti mediante i quali essa si dispiega⁸⁰.

Di conseguenza, in virtù della differenziazione e qualificazione (normativa) delle situazioni giuridiche dei terzi, la nozione di rapporto amministrativo è suscettibile di declinarsi in senso multipolare, collegando così una pluralità di soggetti in un intreccio di facoltà e di obblighi reciproci derivanti dall'esercizio di funzioni amministrative⁸¹. In tale tipologia di rapporti, più che una rigida contrapposizione tra la sfera dell'autorità e quella della libertà (individuale o collettiva), vi è un reticolo di poteri e di situazioni giuridiche che si intersecano, rispetto ai quali il ruolo dell'amministrazione è quello di realizzare un giusto assetto degli interessi coinvolti, in vista del miglior perseguimento dell'interesse pubblico concreto.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Il 'terzo' nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, in *Diritto processuale amministrativo*, cit., p. 40, secondo cui «la configurazione di rapporti giuridici multipolari tra l'amministrazione ed i soggetti i cui interessi sono toccati dagli effetti della decisione amministrativa si congiunge con la concezione dell'interesse legittimo come interesse "qualificato"». Di qui la «necessità che la situazione giuridica in questione trovi una base normativa specifica», individuata nella «rilevanza che l'interesse materiale dei singoli assume nella disciplina legale», sicché in definitiva assumono la qualifica di parti del procedimento multipolare «coloro i cui interessi assumono rilevanza nella regolazione dell'attività».

Più specificamente, accanto alla classica direttrice “verticale” tra pubblica amministrazione destinatario del provvedimento, nei rapporti multipolari se ne aggiunge una “orizzontale” che collega tra loro diverse posizioni giuridiche private, incluse quelle facenti capo a soggetti diversi dal destinatario del provvedimento⁸². Peraltro, nonostante la complessità di relazioni reciproche e di direttrici di interesse che la attraversano, il rapporto multipolare va considerato come una fattispecie unitaria⁸³, sulla quale la P.A. è tenuta ad emanare una decisione complessiva che tenga conto della pluralità di soggetti e di interessi coinvolti. Il rapporto multipolare, in altri termini, non è costituito dalla «semplice sommatoria delle relazioni giuridiche tra amministrazione e privati e tra questi ultimi, ma esprime il carattere unitario della trama relazionale»⁸⁴ che lega congiuntamente tutti i soggetti coinvolti.

In questo senso, l'emersione di schemi multipolari nel diritto amministrativo è stata certamente favorita e amplificata dalla procedimentalizzazione dell'attività amministrativa⁸⁵. In effetti, la struttura “aperta” e flessibile del procedimento amministrativo ha rappresentato un fattore chiave per consentire con sempre maggiore frequenza ed efficacia la partecipazione di soggetti diversificati e, in ultima analisi, per modulare lo svolgimento dell'azione amministrativa in funzione dei rapporti giuridici di carattere multipolare. Così, l'acquisita centralità della dimensione procedurale rispetto a quella dell'atto amministrativo si è declinata (anche) nell'attribuzione di un maggior rilievo al rapporto amministrativo che emerge dalla dinamica procedimentale e alla sua sempre più frequente articolazione multipolare.

Peraltro, non si tratta di un mutamento meramente formale, ossia limitato al numero o al posizionamento reciproco dei soggetti che partecipano al contraddittorio procedimentale, bensì di un'evoluzione che coinvolge anche i profili sostanziali dell'attività istruttoria e decisoria compiuta dalla P.A.: infatti, il procedimento

⁸² Sul punto si veda M. PROTTO, *Il rapporto procedimentale*, cit., pp. 215-216.

⁸³ Cfr. L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi*, cit., p. 34.

⁸⁴ M. PROTTO, *Il rapporto procedimentale*, cit., p. 216.

⁸⁵ L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi*, cit., pp. 14 ss.

amministrativo “aperto” alla partecipazione dei terzi e alla definizione dei rapporti multipolari «finisce per avere ad oggetto, oltre che l’interesse pubblico, anche un rapporto tra soggetti privati»⁸⁶ e tra i rispettivi interessi, che devono integrare l’orizzonte valutativo della P.A. e determinare il contenuto delle sue determinazioni. Se, dunque, «la logica relazionale dei diritti e delle libertà costringe il Legislatore ad attribuire rilevanza [...] ai rapporti tra privati», imponendo all’amministrazione di accertare che l’effetto del provvedimento non pregiudichi i diritti dei terzi, è evidente che tale verifica non può che avvenire, appunto, «nell’ambito del procedimento»⁸⁷, ossia di quella forma dell’azione amministrativa che sola può consentire la partecipazione, difensiva e collaborativa, dei soggetti terzi. In questo modo, la relazione tra le parti del procedimento «riflette il carattere plurilaterale del rapporto tra l’amministrazione e i titolari degli interessi implicati nella decisione che deve essere assunta»⁸⁸.

In sintesi, il diritto amministrativo multipolare – scaturito dalla dimensione relazionale dei diritti e dalla logica *ex ante* del procedimento⁸⁹ – ha comportato la definitiva emersione della figura del terzo come parte (necessaria o eventuale) del procedimento amministrativo e del rapporto giuridico che sorge al suo interno, mediante il riconoscimento della titolarità di specifici interessi procedurali, tra cui in primo luogo la facoltà di intervenire nell’*iter* procedurale e di partecipare al relativo contraddittorio.

In quest’ottica si può certamente ribadire, sulla scia di autorevole dottrina, che senza la teorizzazione dell’esistenza di un rapporto giuridico complessivo tra amministrazione e cittadini, e della sua potenziale declinazione in senso multipolare, non vi sarebbe alcuno spazio concettuale per attribuire rilevanza giuridica alla posizione dei terzi nel contesto “fisiologico” dell’azione amministrativa, ossia nel

⁸⁶ *Ivi*, p. 2.

⁸⁷ *Ivi*, p. 9.

⁸⁸ F. TRIMARCHI BANFI, *Il ‘terzo’ nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, cit., p. 32.

⁸⁹ Cfr. L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi*, cit., p. 33.

procedimento⁹⁰. Infatti, l'idea di rapporto amministrativo è di per sé un veicolo di complessità: la sua configurazione come insieme articolato di soggetti e interessi, posti in relazione reciproca secondo direttrici variabili, lo rende un riferimento «necessario e irrinunciabile» ai fini dell'affermazione della logica multipolare nell'azione amministrativa e nei procedimenti mediante i quali essa si dispiega⁹¹. Dunque, è proprio la «transizione dal modello provvedimentale al modello del rapporto» ad aver consentito il superamento della logica bipolare verso l'attribuzione di rilevanza giuridica (e procedimentale) alla posizione dei terzi rispetto alle vicende di esercizio del potere amministrativo⁹².

Da tale evoluzione è emerso perciò un nuovo paradigma dell'azione amministrativa e del suo statuto giuridico, nel quale il concetto di rapporto amministrativo, la struttura multipolare del procedimento multipolare e gli istituti di partecipazione dei terzi compongono una sequenza unitaria e inscindibile.

3. *Le parti del procedimento e la figura del terzo controinteressato*

Nello schema del procedimento multipolare, come si è detto, il contraddittorio non viene più concepito come un dialogo ristretto fra l'amministrazione procedente e il solo destinatario del provvedimento, ma si apre strutturalmente al contributo del terzo, inteso come soggetto titolare di un interesse che è preso in considerazione dal diritto quando l'attività altrui è sottoposta a regole, e che per questa ragione ha titolo per chiedere tutela contro l'inosservanza delle regole medesime⁹³.

⁹⁰ Sul punto cfr. M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., pp. 225 ss.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, cit., p. 95.

⁹³ F. TRIMARCHI BANFI, *Il 'terzo' nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, cit., pp. 30-31.

Ciò è esemplificato dalle già citate norme della legge n. 241/1990 che disciplinano la comunicazione di avvio del procedimento e che individuano i soggetti legittimati ad intervenire, includendo espressamente la figura del terzo nel novero delle parti del procedimento⁹⁴. Tali norme hanno di per sé una valenza multipolare, in quanto conferiscono ai soggetti terzi, diversi dal destinatario del provvedimento, specifici interessi giuridici (di carattere procedimentale), predisponendo al contempo la loro inclusione nell'*iter* procedurale qualora l'attività della pubblica amministrazione sia suscettibile di generare dei rapporti amministrativi multipolari, o incida su di essi laddove preesistano nella realtà ordinamentale.

Non ogni soggetto terzo, tuttavia, è legittimato ad essere parte nel procedimento e a far valere i relativi interessi procedimentali. Più in generale, la stessa nozione di terzo nel diritto amministrativo ha un carattere proteiforme, essendo comunemente impiegata per descrivere un'ampia gamma di ipotesi diversificate, nella quale confluiscono sia il terzo titolare di pretese qualificate e differenziate, sia il terzo «chiunque» che subisce un pregiudizio di mero fatto dal provvedimento⁹⁵. Tale incertezza definitoria si riflette proprio sull'individuazione dei terzi che possono vantare interessi procedimentali e partecipativi ai sensi della legge n. 241/1990.

L'art. 7, nell'elencare i destinatari dell'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento, individua le c.d. "parti necessarie" del procedimento⁹⁶, includendovi – oltre ai destinatari diretti del provvedimento e ai soggetti che per legge devono intervenire nel procedimento – anche i soggetti che potrebbero subire un pregiudizio

⁹⁴ In generale sulle parti del procedimento si vedano *ex multis* G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., pp. 33 ss.; M. OCCHIENA, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 4131 ss.; A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 137 ss.; COGNETTI, "Quantità" e "qualità" della partecipazione, cit., pp. 21 ss.; F. SAIITA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., pp. 255 ss.; M.C. ROMANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., pp. 310 ss.; EAD., *L'intervento nel procedimento. La legittimazione procedimentale dei portatori di interessi diffusi*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, cit., pp. 345 ss.; R. PROIETTI, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., pp. 567 ss.; M. RAMAJOLI, *L'intervento nel procedimento*, cit., pp. 599 ss.; P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2017, pp. 299 ss.; P. LOMBARDI, *Le parti del procedimento amministrativo*, cit., pp. 69 ss.; S. SERGIO, *L'azione amministrativa: partecipazione, trasparenza e accesso*, Bari, Cacucci, 2019, pp. 57 ss.

⁹⁵ *Ivi*, p. 88.

⁹⁶ In argomento cfr. per tutti P. LOMBARDI, *Le parti del procedimento amministrativo*, cit., pp. 72 ss.

dall'emanazione dell'atto finale, a condizione che siano individuati o facilmente individuabili. La norma, perciò, attribuisce all'organo procedente il compito di effettuare un giudizio prognostico sull'eventualità che l'atto finale del procedimento possa dispiegare effetti negativi sulla sfera giuridica dei terzi. Tale operazione non è sempre attuabile con facilità, tenendo conto che lo svolgimento di ricerche lunghe e complesse violerebbe l'obbligo di non aggravare il procedimento amministrativo e i principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa⁹⁷.

Il requisito del potenziale pregiudizio restringe notevolmente la platea dei terzi astrattamente legittimati a partecipare al procedimento, e fa emergere in particolare la figura del controinteressato procedimentale⁹⁸. Come è stato specificato in dottrina, si tratta di terzi «titolari di una posizione giuridica soggettiva qualificata dall'ordinamento giuridico generale e caratterizzata dalla presenza di un interesse al bene materiale coinvolto nell'azione amministrativa [...] che, tuttavia, si oppone a quella dei diretti destinatari in ragione di un possibile pregiudizio che potrebbe loro derivare»⁹⁹.

La figura del terzo controinteressato ricopre, dunque, una posizione speculare rispetto a quella del destinatario del provvedimento ed è pertanto titolare del c.d. diritto alla «controrappresentazione»¹⁰⁰. Quest'ultima può essere configurata innanzitutto qualora il terzo vanti un interesse oppositivo, ossia rivolto alla conservazione di un bene che è già nella loro disponibilità e che verrebbe pregiudicato dall'adozione di un provvedimento ampliativo richiesto dal destinatario di quest'ultimo, nell'ambito dei procedimenti ad istanza di parte¹⁰¹.

Tuttavia, è possibile estendere la legittimazione dei terzi controinteressati anche qualora essi facciano valere interessi pretensivi, nel qual caso il pregiudizio dei terzi è costituito dal mancato beneficio o dal minor vantaggio che deriverebbe dall'esercizio

⁹⁷ In tal senso cfr. M.C. ROMANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 317.

⁹⁸ In argomento cfr. V. COCUCCI, *La partecipazione del controinteressato al procedimento amministrativo*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2004, 7-8, pp. 2296 ss.

⁹⁹ P. LOMBARDI, *Le parti del procedimento amministrativo*, cit., p. 75.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ M.C. ROMANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 318.

dell'azione pubblica¹⁰². In altre parole, nel novero dei terzi che potrebbero subire un pregiudizio non si trovano solamente coloro che dall'emanazione dell'atto finale (ampliativo per il destinatario) potrebbero subire effetti diminutivi della propria sfera giuridica, ma anche coloro che potrebbero ottenere un risultato vantaggioso dal provvedimento (restrittivo) osteggiato dal diretto destinatario¹⁰³.

Queste precisazioni consentono di delineare più chiaramente la differenza della posizione dei terzi controinteressati a seconda della titolarità dei poteri di iniziativa procedimentale. Nei procedimenti a iniziativa di parte, il terzo «aspira a che non sia prodotto un effetto giuridico favorevole all'istante»¹⁰⁴, dal quale deriverebbe un pregiudizio per la propria sfera giuridica. Viceversa, nei procedimenti a iniziativa d'ufficio, vi è, alla base, «una condotta materiale di un soggetto privato, che il terzo assume lesiva della sua sfera giuridica tutelata da una norma multipolare»¹⁰⁵, e che il terzo chiede all'amministrazione di contrastare tramite l'adozione di un provvedimento dal quale egli stesso può trarre un beneficio diretto e immediato.

La legittimazione a partecipare dei terzi controinteressati si fonda, secondo l'opinione preferibile, sulla preesistenza di una situazione materiale di interesse legittimo caratterizzato dai requisiti di differenziazione e qualificazione, mentre sono stati esclusi dall'applicabilità dell'art. 7 i soggetti titolari di interessi di mero fatto¹⁰⁶. I terzi che possono divenire parte del procedimento ed assumere la titolarità degli interessi procedurali ai sensi dell'art. 7 sono, perciò, le terze parti dei rapporti amministrativi multipolari, distinti dal “terzo-chiunque”¹⁰⁷.

¹⁰² In tal senso cfr. P. LOMBARDI, *Le parti del procedimento amministrativo*, cit., p. 77.

¹⁰³ M.C. ROMANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 319. In argomento si veda anche F. TRIMARCHI BANFI, *Il 'terzo' nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, in *Diritto processuale amministrativo*, cit., p. 36, secondo cui nelle fattispecie multipolari i terzi «hanno titolo per pretendere l'attuazione del diritto obiettivo, sia attaccando i provvedimenti che illegittimamente ampliano la sfera giuridica altrui, sia reagendo al mancato esercizio dei poteri repressivi che integrano il regime giuridico delle attività regolate».

¹⁰⁴ L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi*, cit., p. 140.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 111 ss.

¹⁰⁷ Cfr. per tutti G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, cit., p. 213.

Il rilievo procedimentale dei terzi controinteressati viene completato dal successivo art. 9, che riprende testualmente l'ipotesi dei soggetti, portatori di interessi pubblici o privati «cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento», conferendo loro la legittimazione a partecipare all'*iter* procedurale in veste di “parti eventuali”, assieme ai portatori di interessi «diffusi» – *rectius*, collettivi – costituiti in enti esponenziali¹⁰⁸. In tal caso, in qualità di parte eventuale, il terzo controinteressato non è beneficiario dell'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento da parte della P.A., ma può intervenire spontaneamente qualora venga a conoscenza *aliunde* dell'esistenza del procedimento medesimo.

La duplicazione della figura del terzo controinteressato quale legittimato ad intervenire nel procedimento amministrativo, ora in veste di parte necessaria ex art. 7, ora in veste di parte eventuale ai sensi dell'art. 9, ha alimentato il dibattito dottrinale sull'enucleazione dell'effettivo profilo di differenziazione tra le due ipotesi di intervento, e in particolare sui rispettivi titoli di legittimazione.

Secondo un primo orientamento, la differenza fra le due figure di terzo interventore risiederebbe nel diverso grado di individuabilità da parte dell'amministrazione procedente, mentre il requisito della previa titolarità di situazioni giuridiche soggettive differenziate e qualificate permanerebbe invariato tanto per l'ipotesi di intervento necessario, quanto per quella di intervento eventuale¹⁰⁹. In altre parole, la qualità di parte procedimentale spetterebbe in ogni caso ai terzi controinteressati in veste di terze parti dei rapporti multipolari, con esclusione totale dei soggetti portatori di interessi di mero fatto, con la sola specificazione che l'amministrazione procedente ha l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento

¹⁰⁸ In argomento si veda M.C. ROMANO, *L'intervento nel procedimento*, cit., pp. 345 ss., nonché M. RAMAJOLI, *L'intervento nel procedimento*, cit., pp. 598 ss.

¹⁰⁹ In tal senso si vedano, fra gli altri, M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 63 ss.; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., pp. 38 ss.; A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 1143; A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 195 ss.; L. DE LUCIA, *Procedimento amministrativo e interessi materiali*, cit., pp. 136-137; M. OCCHIENA, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 4133; F. SAITTA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 264; M. RAMAJOLI, *L'intervento nel procedimento*, cit., p. 602; P. LOMBARDI, *Le parti del procedimento amministrativo*, cit., p. 78; M.C. ROMANO, *L'intervento nel procedimento*, cit., p. 349.

soltanto ai terzi invidiati o facilmente individuabili, ai quali è riconosciuta la posizione di potenziali partecipanti necessari, laddove tale obbligo non sussisterebbe nei confronti di coloro che, sebbene parimenti titolari di interessi differenziati e qualificati, non risultino agevolmente identificabili.

Secondo una diversa opinione, viceversa, il criterio di differenziazione tra terzi interventori “necessari” e terzi interventori “eventuali” risiederebbe proprio nella diversa tipologia di interessi giuridici di cui essi sono titolari¹¹⁰. In quest’ottica, pertanto, l’art. 7 si rivolgerebbe ai terzi titolari di interessi differenziati e qualificati, riconoscendo loro la possibilità di partecipare al procedimento quali interventori necessari, mentre l’art. 9 estenderebbe la legittimazione a intervenire, con formule volutamente ampie, anche ai terzi che vantano una posizione giuridica indifferenziata, la quale potrebbe subire un pregiudizio di mero fatto dall’emanando provvedimento.

Secondo questa ricostruzione, il differente grado di qualificazione e differenziazione degli interessi giuridici dei terzi ai sensi degli artt. 7 e 9 esprimerebbe dunque una diversa *ratio* complessiva della partecipazione di tali soggetti. La partecipazione delle terze parti “necessarie” si configurerebbe come una partecipazione di tipo difensivo, in quanto diretta alla tutela anticipata di interessi differenziati salvaguardati dall’ordinamento generale, e sarebbe perciò rafforzata dalla previsione dell’obbligo per la P.A. di integrare nei loro confronti il contraddittorio procedimentale, mediante la comunicazione dell’avvio del procedimento. Al contrario, l’art. 9 rappresenterebbe una clausola di apertura del procedimento amministrativo verso i portatori di interessi indifferenziati, la cui partecipazione avrebbe uno scopo collaborativo o persino di democratizzazione generalizzata dell’azione amministrativa¹¹¹.

¹¹⁰ Cfr. P. DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, cit., p. 219; M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, cit., p. 409; G. FALCON, *Lezioni di diritto amministrativo*, Vol. I, *L’attività*, Padova, Cedam, 2005, p. 87; G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, cit., p. 214.

¹¹¹ Cfr. G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, cit., p. 220.

Quest'ultima opinione è certamente apprezzabile nella misura in cui è volta a prevedere, facendo leva sull'art. 9, forme di partecipazione allargata già nel tessuto della legge generale sul procedimento amministrativo, estendendo la funzione "democratica" della partecipazione procedimentale al di là delle normative settoriali nelle quali essa è tradizionalmente presente. In questo modo, si legittimerebbe in via generalizzata la partecipazione "civica" al processo decisionale pubblico del terzo-chiunque, ossia del *quivis de populo* titolare di interessi indifferenziati, quale interventore eventuale ai sensi dell'art. 9, realizzando al massimo grado il paradigma della democrazia amministrativa e procedimentale.

Tuttavia, le ragioni di carattere testuale spingono a rigettare l'idea che il novero delle parti eventuali di cui all'art. 9 possa includere anche i portatori di interessi di mero fatto. Innanzitutto, l'espressa menzione del potenziale «pregiudizio» rispetto alle sfere giuridiche individuali, contenuta nel medesimo articolo, in perfetta analogia con quanto dettato dall'art. 7, induce a ritenere che non vi sia alcuna differenza ontologica nella qualificazione o differenziazione degli interessi vantati, rispettivamente, dagli interventori "necessari" e da quelli "eventuali". Tale requisito, che accomuna entrambe le figure, è chiaramente diretto a restringere la legittimazione partecipativa in chiave difensiva, ossia ai fini della salvaguardia di situazioni giuridiche differenziate e qualificate, suscettibili di essere lese dall'azione amministrativa¹¹².

Ciò è confermato da quanto previsto nel successivo art. 10, comma 1, lett. b), in cui viene stabilito l'obbligo per l'amministrazione procedente di valutare le memorie e i documenti presentati dai partecipanti (necessari ed eventuali) solamente laddove essi siano pertinenti all'oggetto del procedimento¹¹³. Tale specificazione induce a ritenere che l'intento del legislatore sia volto a considerare come rilevante solo il contributo partecipativo dei soggetti che, in virtù della loro specifica posizione giuridica, possano prendere parte al contraddittorio in modo effettivamente

¹¹² Sul punto cfr. A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 181 ss.

¹¹³ Sulla clausola di pertinenza di cui all'art. 10 comma 1, lett. b), della legge n. 241/1990, si veda M.C. ROMANO, *I diritti dei partecipanti al procedimento*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, cit., pp. 376 ss.

pertinente rispetto all'oggetto dell'attività amministrativa, tanto in chiave difensiva quanto collaborativa¹¹⁴.

Peraltro, un ulteriore indizio del fatto che l'art. 9 non contenga, in realtà, una norma di apertura totale ed indifferenziata verso la partecipazione procedimentale di qualunque soggetto appartenente alla collettività, è rappresentato dalle limitazioni che il medesimo articolo pone all'intervento dei soggetti titolari di interessi super-individuali. Infatti, sebbene il testo della norma faccia riferimento (impropriamente) agli interessi «diffusi», in realtà esso consente l'ingresso nel procedimento solamente agli interessi facenti capo ad associazioni o comitati, ossia alle situazioni giuridiche super-individuali che abbiano acquisito il carattere della differenziazione proprio attraverso la titolarità attribuita agli enti esponenziali¹¹⁵. In altre parole, l'intervento quale parte eventuale ai sensi dell'art. 9 è consentito non al singolo portatore di interessi *diffusi*, ma agli enti portatori di interessi *collettivi*, ossia, per definizione, di posizioni giuridiche differenziate¹¹⁶.

Ne deriva che, secondo l'opinione che sembra preferibile, la partecipazione dei terzi controinteressati al procedimento amministrativo disciplinata in via generale dalla legge 241/1990 si configura pressoché esclusivamente in chiave difensiva, attribuendo la qualifica di parte procedimentale ai titolari di posizioni giuridiche differenziate e qualificate, tanto nell'ipotesi di intervento "necessario", quanto nell'ipotesi di intervento "eventuale". L'intervento dei terzi *uti cives*, portatori di interessi di mero fatto, resta perciò limitata ai procedimenti disciplinati dalla normativa settoriale, in specie negli ambiti e nelle materie in cui più forte è l'esigenza di predisporre forme di partecipazione democratica all'*iter* di formazione delle decisioni pubbliche, anche in chiave legittimante.

¹¹⁴ A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 193 ss. In senso analogo anche M. OCCHIENA, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 4133, e R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, cit., pp. 602-603.

¹¹⁵ In argomento cfr. M.C. ROMANO, *L'intervento nel procedimento*, cit., pp. 349 ss.

¹¹⁶ Sui criteri per qualificare e differenziare gli interessi super-individuali si veda *ivi*, pp. 356 ss.

In quest'ottica, i terzi controinteressati portatori di interessi differenziati e qualificati, e solo essi, possono ricoprire tanto la veste di partecipanti "necessari" ex art. 7, quanto quella di partecipanti "eventuali" ai sensi dell'art. 9. Il *discrimen* tra le due fattispecie è rappresentato, come si è detto, dal grado di facilità con cui l'amministrazione procedente può giungere ad individuare tali soggetti e, di conseguenza, dalle modalità con le quali gli interessati vengono effettivamente a conoscenza dell'esistenza del procedimento amministrativo: i primi, tramite la comunicazione (obbligatoria) da parte dell'amministrazione procedente; i secondi, in modo autonomo e spontaneo, facendosi «parte diligente» nel reperire tutte le informazioni necessarie per prendere parte alla procedura¹¹⁷.

Tale soluzione consente inoltre di risolvere la discrasia fra legittimazione procedimentale e legittimazione processuale dei terzi, emersa in particolare dall'interpretazione giurisprudenziale in tema di portatori di interessi diffusi. Secondo l'opinione consolidata in giurisprudenza, in linea di principio, non vi è coincidenza né automatismo tra partecipazione al procedimento e legittimazione processuale, poiché la prima avrebbe uno spettro più ampio (essendo rivolta anche ad una funzione collaborativa e di rappresentanza degli interessi), mentre la seconda richiederebbe la stringente verifica di una presenza di una lesione di un interesse qualificato e differenziato¹¹⁸. In altre parole, la partecipazione procedimentale non sarebbe di per sé sempre idonea a fungere da criterio di differenziazione degli interessi prospettati, e

¹¹⁷ In tal senso cfr. M. RAMAJOLI, *L'intervento nel procedimento*, cit., p. 603.

¹¹⁸ A. VITALE, *La partecipazione dei privati al procedimento*, cit., p. 270. Sul rapporto tra legittimazione alla partecipazione procedimentale e legittimazione processuale cfr. anche R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, cit., pp. 171 ss.; P. DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, pp. 238 ss.; ID., *Partecipazione procedimentale e processo*, in AA.VV., *Procedura, procedimento, processo*, cit., pp. 213 ss.; A. VALORZI, *Dalla procedura amministrativa al processo giurisdizionale*, cit., pp. 92 ss.; L. MACCARI, *Contraddittorio processuale, partecipazione procedimentale, giusto processo e giusto procedimento*, cit., pp. 353 ss.; S. COGNETTI, *"Quantità" e "qualità" della partecipazione*, cit., pp. 95 ss.; M.C. ROMANO, *L'intervento nel procedimento*, cit., pp. 368 ss.; M. RAMAJOLI, *L'intervento nel procedimento*, cit., pp. 605 ss.; P. LOMBARDI, *Le parti del procedimento amministrativo*, cit., pp. 94 ss.

perciò non sarebbe sufficiente a fondare la legittimazione a ricorrere in sede processuale avverso il provvedimento amministrativo¹¹⁹.

Tuttavia, ammettendo che gli interessi dei soggetti che hanno già partecipato al procedimento possano anche non superare il vaglio di differenziazione e qualificazione necessario per fondare la legittimazione processuale, si finirebbe per riconoscere la possibilità che nel procedimento facciano ingresso anche interessi di mero fatto, insuscettibili di ricevere il crisma della qualificazione e differenziazione per il solo fatto che il soggetto titolare abbia preso parte al procedimento.

Per tali ragioni, la giurisprudenza ha individuato dei criteri di riconoscimento per circoscrivere con maggior precisione la legittimazione procedimentale dei terzi, con particolare riferimento alla necessità di differenziare gli interessi diffusi, tramutandoli in interessi collettivi. In questo senso, la partecipazione al procedimento viene effettivamente utilizzata come fattore di differenziazione degli interessi super-individuali poiché instaura un «collegamento tra un oggetto (il bisogno che emerge dalla società civile) ed un soggetto (il soggetto collettivo presso il quale si coagulano gli interessi diffusi)»¹²⁰.

Così, nonostante l'alterità della situazione sostanziale che legittima la partecipazione procedimentale rispetto a quella richiesta ai fini della legittimazione processuale, i criteri elaborati dalla giurisprudenza per quest'ultima possono rappresentare degli indici rilevanti anche sul piano della legittimazione a prendere parte al procedimento¹²¹. Ad esempio, sempre con riferimento alla differenziazione dei portatori di interessi diffusi, un criterio largamente utilizzato dalla giurisprudenza è quello della *vicinitas*¹²², che fa leva su parametri fisico-spaziali, quali la localizzazione

¹¹⁹ In giurisprudenza cfr. *ex multis* cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7 settembre 2022, n. 7799; Cons. Stato, sez. III, 22 gennaio 2018, n. 394; Cons. Stato, sez. V, 15 luglio 2013, n. 3824; Cons. Stato, sez. VI, 25 giugno 2008, n. 3234; Cons. Stato, sez. VI, 6 aprile 2004, n. 1872.

¹²⁰ M.C. ROMANO, *L'intervento nel procedimento*, cit., p. 356.

¹²¹ In tal senso, cfr. A. VITALE, *La partecipazione dei privati al procedimento*, cit., p. 270.

¹²² Sul criterio della *vicinitas* si vedano *ex multis* E. PICOTTI, *L'accordo di programma e la tutela dei terzi in ambito urbanistico alla luce del criterio della vicinitas*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2015, 6, II, pp. 1400 ss.; A. LONGO, *La legittimazione dei terzi ad impugnare gli atti amministrativi in materia edilizia ed urbanistica: vicinitas e ulteriori condizioni di accesso alla tutela processuale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, 4, II, pp. 516 ss.; G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi*

dell'interesse nell'ambito territoriale su cui il provvedimento è destinato a produrre i suoi effetti¹²³. In altre parole, il rapporto di prossimità spaziale e lo stabile collegamento con l'area oggetto dell'attività amministrativa sono idonei a fondare un interesse differenziato e giuridicamente tutelato in capo ai soggetti controinteressati rispetto, ad esempio, all'attività edificatoria intrapresa o assentita in aree limitrofe, qualora essa sia suscettibile di incidere negativamente anche sul fondo del terzo ricorrente¹²⁴.

In sintesi, non è la partecipazione procedimentale di per sé a fungere da criterio di differenziazione e qualificazione di un interesse giuridico, perché è la stessa legittimazione a partecipare al procedimento (così come la legittimazione processuale) a fondarsi, a sua volta, sulla previa esistenza di interessi (già) qualificati e differenziati. Di conseguenza, la partecipazione procedimentale non aggiunge nulla alla natura dell'interesse, il quale proprio in quanto giuridicamente rilevante *a priori* «sarebbe di per sé sufficiente ai fini tanto della legittimazione procedimentale, quanto di quella processuale»¹²⁵.

Si tratta, pertanto, di una diversa configurazione del nesso di complementarità e integrazione che intercorre tra procedimento e processo¹²⁶. Quantomeno a livello di disciplina generale sulla partecipazione, se in sede procedimentale fanno ingresso solamente gli interessi (individuali o collettivi) già connotati da profili di

nel diritto amministrativo, cit., pp. 292 ss.; M.C. ROMANO, *L'intervento nel procedimento*, cit., pp. 357 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo attraverso il filtro dell'interesse a ricorrere: il caso della vicinitas*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2017, 3, pp. 771 ss.; F. GARUFFI, *Note in merito alla vicinitas nell'impugnazione dei titoli edilizi*, in *Urbanistica e appalti*, 2020, 1, pp. 90 ss.; B. GILIBERTI, *Vicinitas e interessi diffusi. Legittimazione ed interesse ad agire nel processo amministrativo alla luce di due recenti pronunce dell'Adunanza Plenaria*, in *Urbanistica e appalti*, 2022, 2, pp. 168 ss.; G. PANATTONI, *La vicinitas è di per sé idonea a fondare la legittimazione al ricorso?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2022, 3, pp. 617 ss.; F. TESI, *Vicinitas, tra tutela proprietaria e interesse alla «qualità dell'insediamento abitativo»*, in *Diritto pubblico*, 2022, 2, pp. 445 ss.; P. URBANI, *“Vicinitas” e interesse al ricorso*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 3, pp. 341 ss.

¹²³ M.C. ROMANO, *L'intervento nel procedimento*, cit., p. 357.

¹²⁴ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7 febbraio 2020, n. 962.

¹²⁵ G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, cit., p. 211.

¹²⁶ In proposito si veda per tutti: M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Rivista di diritto processuale*, 1980, 2, pp. 252 ss.

differenziazione e qualificazione, ne deriva che le parti del procedimento, siano esse “necessarie” o “eventuali”, hanno svolto una partecipazione «influyente», ossia «condizionata dal pregiudizio potenzialmente derivante dal provvedimento» e «caratterizzata da un nesso di pertinenza con l’oggetto del procedimento»¹²⁷, e perciò acquisiscono tendenzialmente anche la legittimazione a divenire parti del processo¹²⁸.

La figura del terzo controinteressato assume così una precisa connotazione nella sua qualità di parte procedimentale, essendo comunque portatore di interessi individuali o collettivi, differenziati e qualificati, in relazione al possibile pregiudizio derivante dall’esercizio dell’attività amministrativa. Ben lungi dal rappresentare un mero *quivis de populo*, esso si pone sempre come terza parte di un rapporto amministrativo multipolare, completando il quadro di relazioni giuridiche che assumono rilievo in sede procedimentale. Ciò significa che la legittimazione procedimentale del terzo e ancor di più la sua effettiva partecipazione all’*iter* di formazione della decisione amministrativa possono certamente valere come un indice ragionevolmente affidabile (ancorché non vincolante)¹²⁹ per il giudice amministrativo nella successiva operazione di identificazione dei soggetti legittimati a ricorrere in giudizio. E ciò, va ribadito, non per una intrinseca capacità della partecipazione procedimentale di differenziare o qualificare *in itinere* gli interessi giuridici, ma poiché a monte sorge un rapporto amministrativo multipolare fondato su situazioni giuridiche differenziate che, in quanto tale, confluisce nel procedimento.

¹²⁷ In tal senso P. DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, cit., pp. 227 ss.; ID., *Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra legittimazione e sussidiarietà*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2008, 3, pp. 688 ss.; S. COGNETTI, “Quantità” e “qualità” della partecipazione, cit., pp. 45 ss. In argomento si veda anche M.C. ROMANO, *L’intervento nel procedimento*, cit., pp. 369-370

¹²⁸ G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, cit., pp. 210-211.

¹²⁹ M.C. ROMANO, *L’intervento nel procedimento*, cit., pp. 371.

4. Conclusioni. Dalla linea al triangolo: la forma compiuta del procedimento

Come si è avuto modo di osservare, la forma astratta del rapporto amministrativo ha subito notevoli variazioni nel corso del tempo, determinando a sua volta mutamenti nella struttura del procedimento amministrativo: la «forma della funzione», dunque, si costruisce di volta in volta sulla base di geometrie variabili, a seconda dell'oggetto sul quale si appunta l'esercizio delle potestà amministrative e dell'interesse pubblico che viene concretamente perseguito.

Nell'attuale conformazione del diritto amministrativo, è indubbio che la forma lineare, con la quale è stato per molto tempo descritto lo svolgimento tipico dell'attività amministrativa, non appare più sufficiente. In effetti, raramente è possibile inscrivere i rapporti amministrativi in una dimensione squisitamente bipolare, incardinata su una contrapposizione netta tra pubblica amministrazione e privati che ricoprono la posizione di destinatari diretti dei provvedimenti.

Viceversa, la complessità delle fattispecie giuridiche sulle quali interviene la pubblica amministrazione origina perlopiù rapporti multipolari, che coinvolgono centri di interesse diversi e ulteriori. In altre parole, il ruolo dei terzi acquisisce sempre maggiore rilevanza nell'*iter* di formazione delle decisioni amministrative, le quali sono chiamate a comporre un mosaico variegato e disomogeneo di interessi giuridici e a realizzarne un giusto assetto, ai fini del perseguimento del miglior interesse pubblico concreto.

Il mutamento della struttura dei rapporti amministrativi comporta, di necessità, una parallela evoluzione della forma con la quale si articola il procedimento di formazione delle decisioni pubbliche. È sempre più remota l'ipotesi che la geometria del procedimento possa restringersi ad una linea che collega il polo dell'autorità a quello della libertà dei cittadini, escludendo in modo assoluto la rilevanza di soggetti portatori di interessi ulteriori. Al contrario, la necessità di includere nel procedimento il possibile contributo di terzi titolari di interessi qualificati e differenziati muta radicalmente la «forma» con la quale si estrinseca la funzione amministrativa: da una configurazione rigidamente lineare, il procedimento adotta perciò una struttura

triangolare, o addirittura poligonale¹³⁰, i cui ulteriori vertici sono occupati dai terzi controinteressati che siano legittimati a prendere parte al procedimento. Nell'ambito di tale schema procedurale, oltre ai lati costituiti dai rapporti verticali di ciascun privato con l'amministrazione, si aggiunge la base tracciata dalla relazione orizzontale fra i privati, e l'amministrazione – posta al vertice del triangolo – diventa il «soggetto regolatore» del rapporto giuridico complessivo¹³¹.

Come si è visto, il superamento della logica bipolare a favore della multipolarità dell'azione amministrativa si fonda, oltre che sulla struttura flessibile e “aperta” del procedimento, su un presupposto concettuale indispensabile, rappresentato dalla nozione di rapporto amministrativo. La teorizzazione di una relazione stabile e unitariamente intesa tra i soggetti – pubblici e privati – che prendono parte allo svolgimento dell'attività amministrativa, infatti, avvalorata l'idea di un complesso di interessi giuridici che si intersecano a vicenda lungo direttrici multidirezionali, in grado di collegare i diversi attori all'interno di una struttura policentrica e reticolare¹³². In questo nuovo paradigma di «arena pubblica»¹³³ possono certamente emergere nuovi contrasti e antagonismi, ma si creano anche i presupposti per la maturazione di nuovi equilibri e di nuove composizioni fra gli interessi.

Attraverso la figura del rapporto amministrativo, inteso come contatto continuativo e giuridicamente qualificato, è dunque possibile minare alla radice il carattere unilaterale e “verticale” dell'esercizio delle potestà pubbliche, collocando l'azione amministrativa all'interno di una cornice di (seppur minima) reciprocità tra le situazioni giuridiche soggettive coinvolte. Ciò consente, allo stesso tempo, di includere anche i rapporti orizzontali tra i soggetti privati nell'orizzonte conoscitivo e

¹³⁰ Sul concetto di rapporto amministrativo poligonale, a partire dalle riflessioni della dottrina tedesca, cfr. L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi*, cit., pp. 35 ss., nonché M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., p. 217.

¹³¹ Così M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., p. 227.

¹³² Cfr. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, cit., p. 80.

¹³³ *Ibidem*.

decisionario della pubblica amministrazione, incrementando la complessità dei rapporti giuridici attraverso l'architettura partecipativa del procedimento amministrativo.

L'apertura dell'attività amministrativa nei confronti dei terzi, attuata attraverso lo strumento del procedimento amministrativo partecipato, ha rappresentato una conquista decisiva nel segno della «civiltà»¹³⁴ dei rapporti tra amministrazione e cittadini, nonché un passaggio necessario per adeguare la funzione amministrativa alle esigenze che sorgono da una realtà socio-economica sempre più complessa. A ben vedere, in effetti, nessuna delle funzioni tipiche del procedimento amministrativo – organizzativa, garantista e democratica – può essere pienamente soddisfatta laddove la struttura procedurale sacrifichi *in toto* la posizione dei terzi interessati: per un verso, la mancata collaborazione di questi ultimi potrebbe causare un quadro istruttorio incompleto e, di conseguenza, una decisione non conforme all'interesse pubblico; per altro verso, la tutela in sede procedimentale delle situazioni giuridiche soggettive verrebbe riconosciuta solamente ad alcuni soggetti potenzialmente pregiudicati dallo svolgimento dell'attività amministrativa, e non ad altri; infine, la legittimazione democratica della decisione amministrativa risulterebbe fatalmente incompleta, per il mancato coinvolgimento di soggetti concretamente interessati all'esercizio delle potestà pubbliche.

Nell'attuale contesto del diritto amministrativo, in conclusione, è possibile affermare che la forma autenticamente “compiuta” dell'azione amministrativa sia solo quella in grado di rispecchiare appieno la potenziale multipolarità dei rapporti amministrativi, costruendo una geometria procedimentale che consenta di includere e vagliare la posizione dei terzi coinvolti dall'esercizio del potere pubblico, e che realizzi al contempo le funzioni fondamentali che sorreggono il paradigma del procedimento amministrativo.

¹³⁴ A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 1036.

CAPITOLO TERZO

LA FORMA SPEZZATA

IL TERZO E LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

SOMMARIO: 1. L'azione amministrativa fra legalità procedimentale e criterio di efficienza. – 2. Semplificazione amministrativa e procedimentale: un inquadramento. – 3. Semplificazione amministrativa e procedimenti multipolari: l'efficienza procedurale vista dal terzo. – 4. Terzo controinteressato e accordi amministrativi. – 5. Terzo controinteressato e silenzio-assenso della P.A. – 6. Terzo controinteressato e preavviso di rigetto. – 7. Terzo controinteressato e regime dei vizi formali e procedurali del provvedimento. – 8. Terzo controinteressato e procedimento algoritmico. – 9. Conclusioni. La geometria variabile del procedimento semplificato e la forma spezzata dell'azione amministrativa.

1. *L'azione amministrativa fra legalità procedimentale e criterio di efficienza*

La trattazione condotta sinora ha consentito di evidenziare a più riprese il radicale cambio di paradigma che la procedimentalizzazione dell'azione amministrativa ha prodotto sul modo di intendere i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini, ovvero sulla stessa forma di amministrazione che caratterizza un dato ordinamento giuridico¹.

La disciplina normativa del procedimento, giova ribadirlo, ha infatti permesso di imbrigliare l'esercizio del potere autoritativo (il già citato «plusvalore giuridico»²) all'interno di una maglia di regole e principi procedurali, che prescrivono l'osservanza di una specifica forma giuridica, predeterminata *ex lege* e dunque prevedibile per i

¹ Cfr. E. D'ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione*, cit., pp. 7 ss.

² L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 375.

destinatari, per lo svolgimento dell'attività amministrativa e per la produzione di effetti giuridici sulle sfere giuridiche dei consociati.

Il procedimento si configura, pertanto, come un veicolo per la realizzazione di un «diritto amministrativo di garanzia»³, che da un lato impone limitazioni e vincoli normativi per l'adozione di provvedimenti autoritativi (garantendo al contempo la piena giustiziabilità delle relative violazioni), e dall'altro realizza l'apertura dell'attività amministrativa nei confronti della collettività, in ottica di tutela anticipata delle situazioni giuridiche soggettive e di piena trasparenza e accessibilità dei processi decisionali pubblici. Come è già stato osservato, tale apertura può realizzarsi compiutamente solo attraverso l'estensione della forma procedurale in direzione multipolare, ossia mediante la necessaria inclusione dei soggetti terzi – e degli interessi qualificati e differenziati di cui sono titolari – nel procedimento, al fine di riflettere in modo accurato la complessità e la plurilateralità dei rapporti amministrativi che sorgono nell'ordinamento giuridico.

Questo insieme di principi, regole e di istituti, volto a sviluppare al massimo grado la procedimentalizzazione dell'*agere* pubblico, e di conseguenza anche la sua articolazione in senso multipolare, costituisce tuttavia soltanto un primo versante della complessa disciplina normativa in tema di attività delle pubbliche amministrazioni. È infatti possibile enuclearne un altro, rappresentato dal complesso di norme variamente collegate all'attuazione del principio di buon andamento della P.A.⁴, che richiede uno svolgimento efficiente ed efficace delle funzioni pubbliche.

³ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 116.

⁴ Sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione cfr. *ex multis* A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1979; P. CALANDRA, *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1988, p. 1 ss.; U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. VIII, Torino, UTET, 1993, pp. 131 ss.; A. CONTIERI, *Principio di buon andamento e vizi dell'atto amministrativo*, in A. CONTIERI, F. FRANCIOSI, M. IMMORDINO, A. ZITO (cur.), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 95 ss.; R. FERRARA, *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, *ivi*, pp. 3 ss.; M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. RENNA, F. SAIITTA (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 117 ss.; ID., *Buon andamento: dalla legalità del formalismo alla legalità del risultato*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI, F.F. TUCCARI FRANCESCO, F. VETRÒ (cur.), *Il «meritevole di tutela»: scenari istituzionali e nuove vie di diritto*, Napoli,

Dalla sua originaria collocazione circoscritta ai soli profili organizzativi dell'amministrazione, il principio di buon andamento si è progressivamente esteso sino a comprendere una specifica valenza funzionale, e dunque idoneo a fungere da parametro per la valutazione della legittimità dell'azione amministrativa⁵. In quest'ottica, il buon andamento è stato interpretato come un principio a migliorare il rendimento complessivo dell'apparato pubblico, ossia come espressione «dell'esigenza di un'amministrazione in grado di assolvere effettivamente i propri compiti»⁶.

Come è stato notato, peraltro, il buon andamento possiede «margini semantici irriducibili *ad unitatem*», e ciò spiega come mai tale principio sia stato ricollegato, nel corso del tempo, a «tutti i possibili significati dell'efficienza», intesa in senso lato⁷. In effetti, la giurisprudenza ha riempito il “contenitore” del buon andamento con contenuti precettivi assai diversificati⁸, declinandolo di volta in volta come obbligo per la P.A. di agire in modo coerente e lineare⁹, trasparente¹⁰ e conforme ai canoni di correttezza, buona fede e di tutela del legittimo affidamento¹¹, di fornire un'adeguata motivazione per le proprie decisioni¹², di svolgere un'attività istruttoria completa e

Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 369 ss.; ID., *Il principio di buon andamento*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, cit., pp. 63 ss.; A. GIUFFRIDA, *Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, cit., pp. 5 ss.; F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'azione amministrativa*, cit., pp. 43 ss.; A. MORRONE, *I principi di imparzialità e buon andamento come vincolo per il legislatore*, in AA.VV., *Azione amministrativa e rapporto con il cittadino alla luce dei principi di imparzialità e buon andamento*, cit., pp. 11 ss.; ID., *Verso un'Amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Diritto amministrativo*, 2019, 2, pp. 381 ss.; F. PUBUSA, *Vicende del diritto amministrativo e rapporto giuridico amministrativo dinamico: per una lettura costituzionalmente orientata del principio del buon andamento*, cit., pp. 1131 ss.

⁵ Sui profili evolutivi del principio di buon andamento cfr. la ricostruzione operata da M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, cit., pp. 64 ss.

⁶ *Ivi*, p. 69.

⁷ A. MORRONE, *I principi di imparzialità e buon andamento come vincolo per il legislatore*, p. 15.

⁸ Per una panoramica delle accezioni del principio di buon andamento avanzate in giurisprudenza cfr. M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, cit., pp. 72 ss., nonché F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'azione amministrativa*, cit., pp. 43 ss.

⁹ Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2000, n. 3639; Cons. Stato, sez. V, 21 dicembre 2012, n. 6615.

¹⁰ Cons. Stato, sez. III, 3 marzo 2011, n. 1369; Cons. Stato, sez. VI, 20 novembre 2011, n. 5515; Cons. Stato, sez. III, 2 settembre 2013, n. 4364.

¹¹ Cons. Stato, sez. IV, 15 luglio 2008, n. 3536; Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2009, n. 7260.

¹² Corte cost., sent. 5 novembre 2010, n. 310; Cons. Stato, sez. IV, 16 aprile 2015, n. 1949; Cons. Stato, sez. V, 15 novembre 2016, n. 4718; Cons. Stato, sez. IV, 18 aprile 2019, n. 2520; Cons. Stato, sez. III, 3 febbraio 2020, n. 923.

rappresentativa della realtà¹³ oppure, infine, di compiere specifiche valutazioni discrezionali e di ponderazione comparativa degli interessi coinvolti, laddove si prospettino diverse opzioni decisionali, ai fini del corretto ed effettivo perseguimento dell'interesse pubblico concreto¹⁴.

Tuttavia, sebbene non manchino orientamenti giurisprudenziali che ricavano dal principio in esame la necessità di approntare, in via generale, opportune garanzie procedimentali e partecipative in relazione all'esercizio dei poteri amministrativi¹⁵, l'interpretazione che si afferma più comunemente risulta essere quella, per certi versi di segno opposto, che assimila il contenuto precettivo del buon andamento a quello dei criteri di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa. In quest'ultima accezione, il buon andamento postula pertanto il raggiungimento di una valutazione celere e razionale degli interessi rilevanti e dei soli fatti strettamente pertinenti all'oggetto dell'attività¹⁶, con contestuale divieto di aggravare gli oneri formali e procedurali in capo alla pubblica amministrazione e ai privati¹⁷.

Attraverso il principio di buon andamento, si afferma così un paradigma complessivo di efficienza dell'amministrazione pubblica¹⁸, che si affianca a quello gravitante attorno al principio di legalità amministrativa. In questo modo, lo statuto giuridico dell'azione amministrativa assume con un doppio volto: da un lato, vi è la

¹³ In tal senso cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 12 giugno 2014, n. 3249; Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 2 luglio 2018, n. 4353.

¹⁴ Così Cons. Stato, sez. V, 15 marzo 2006, n. 3568; Cons. Stato, sez. V, 17 febbraio 2010, n. 915; Cons. Stato, sez. III, 10 settembre 2014, n. 4618; Cons. Stato, sez. VI, 17 dicembre 2013, n. 6041.

¹⁵ T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 3 aprile 2006, n. 3316; Cons. Stato, sez. V, 16 ottobre 2007, n. 5388; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 23 giugno 2010, n. 20429. In senso analogo si collocano anche alcune pronunce del Giudice delle Leggi: cfr. Corte cost., sent. 16 giugno 2006, n. 233; sent. 23 marzo 2007, nn. 103-104; sent. 5 febbraio 2010, n. 34; sent. 5 marzo 2010, n. 81; 24 giugno 2010, n. 224; 21 giugno 2013, n. 152; 25 febbraio 2014, n. 27.

¹⁶ Cfr. F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'azione amministrativa*, cit., p. 47.

¹⁷ Cons. Stato, sez. IV, 26 agosto 2014, n. 4280; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 4 marzo 2015, n. 1392. Sul punto cfr. M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, cit., p. 69 e 73.

¹⁸ In argomento si vedano *ex multis* R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, Maggioli, 2016; ID., *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in B. MARCHETTI, M. RENNA (cur.), *La giuridificazione*, in L. FERRARA, D. SORACE (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Vol. III, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 445 ss.; D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2018; L. TORCHIA, *L'efficienza della pubblica amministrazione fra ipertrofia legislativa e atrofia dei risultati*, in *Astrid Rassegna*, 2019, 11.

necessità di osservare puntualmente le regole di legalità procedimentale, anche (e soprattutto) quando si strutturano su schemi multipolari, a pena di invalidità dei provvedimenti adottati; dall'altro, si afferma la contrapposta esigenza di razionalizzare, efficientare e semplificare l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Questa dicotomia si legge in controluce dall'intera disciplina normativa dell'azione amministrativa, ed è contenuta *in nuce* già a livello costituzionale. Com'è noto, infatti, il secondo comma dell'art. 97 della Costituzione, vera e propria chiave di volta delle norme che regolano l'organizzazione e l'attività della P.A., enuncia contestualmente, collocandoli sul medesimo piano, il principio di legalità amministrativa – che si declina anche, come si è visto, in forma di legalità procedimentale – e il principio di buon andamento, quale espressione delle esigenze di efficientamento delle funzioni pubbliche¹⁹.

Sul punto, l'inserimento del principio di equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico nel corpo dell'art. 97 Cost., operato dalla legge costituzionale n. 1/2012, ha alterato considerevolmente l'assetto dei rapporti tra legalità e buon andamento dell'amministrazione²⁰.

La costituzionalizzazione del suddetto principio è infatti avvenuta, significativamente, tramite l'introduzione *ad hoc* di un nuovo primo comma, attribuendo così un rilievo prioritario e gerarchicamente predominante alle esigenze

¹⁹ In argomento cfr. per tutti R. CARANTA, *Art. 97*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, Torino, UTET, 2006, pp. 1889 ss.

²⁰ Sulla costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio la letteratura è assai vasta. Ci si limita a segnalare, tra i molti, D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, 3, pp. 2483 ss.; AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*. Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 20-22 settembre 2012), Milano, Giuffrè, 2013; R. BIFULCO, O. ROSSELLI (cur.), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2013; C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Padova, Cedam, 2013; AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*. Atti del Seminario (Roma, 22 novembre 2013), Milano, Giuffrè, 2014; G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, 3, pp. 691 ss.; A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 167 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 2097 ss.; O. CHESSA, *Fondamenti e implicazioni della norma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Tomo I, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 558 ss.

di contenimento dei costi della P.A.²¹. Ribaltando l'ordine testuale dei principi, la novella costituzionale ha infatti posto in chiaro risalto, almeno topograficamente, l'equilibrio dei bilanci dell'amministrazione²², introducendo addirittura, secondo alcuni, un vero e proprio primato della cura degli interessi finanziari su quella di altri interessi confliggenti²³. Ne deriva che il buon andamento della P.A. è ora direttamente condizionato da tale principio, per cui la «buona amministrazione è quella si organizza, e svolge i propri compiti, in linea con l'obiettivo costituzionale del pareggio di bilancio»²⁴, e cioè attuando le proprie funzioni attraverso modalità coerenti con il criterio di efficiente gestione delle risorse economiche disponibili.

Il binomio di legalità e buon andamento della pubblica amministrazione, tratteggiato nel disposto costituzionale, viene puntualmente replicato anche a livello di fonti primarie. Quivi il principio di buon andamento trova un riconoscimento legislativo di carattere mediato, attraverso l'inclusione dei canoni di efficacia e di economicità nel novero dei principi generali dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990²⁵, i quali sono dunque oggetto di applicazione generalizzata con riferimento a qualsiasi tipologia di attività svolta dalle pubbliche amministrazioni. I criteri di efficacia e di economicità, assieme a quello di efficienza (non tipizzato dal legislatore nell'ambito dei principi generali, ma comunemente associato ai primi due²⁶), rappresentano infatti delle declinazioni del

²¹ Sul punto si vedano R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, cit., p. 414; A. MORRONE, *I principi di imparzialità e buon andamento come vincolo per il legislatore*, cit., p. 16; M.M. FRACANZANI, *L'identità. Diritti fondamentali fra Corti europee e Pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 31.

²² Cfr. A. MORRONE, *I principi di imparzialità e buon andamento come vincolo per il legislatore*, cit., p. 16, p. 16

²³ R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, cit., pp. 398 ss. Cfr. anche M.M. FRACANZANI, *L'identità*, cit., p. 31, ove si afferma che «[n]on più la legalità dell'azione amministrativa è il perno del secondo potere, ma l'economicità e il pareggio di bilancio [...] divenuto il bene supremo da raggiungere e il criterio di guida dell'agire amministrativo».

²⁴ A. MORRONE, *I principi di imparzialità e buon andamento come vincolo per il legislatore*, cit., p. 16.

²⁵ Si veda M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, cit., p. 69.

²⁶ Peraltro, il riferimento all'efficienza ha trovato un ingresso "postumo" nel corpo della legge generale sul procedimento amministrativo, ancorché non in veste di criterio generale dell'azione amministrativa, attraverso l'introduzione dell'art. 3-bis, il quale individua esplicitamente il conseguimento di «maggiore efficienza» nell'attività amministrativa quale finalità specifica per l'utilizzo della telematica da parte delle pubbliche amministrazioni. Sul punto si ritornerà nel prosieguo della trattazione: cfr. *infra*, cap. III, par. 2.

principio di buon andamento della pubblica amministrazione²⁷, e hanno sancito l'ingresso formale di parametri funzionali «di matrice più spiccatamente economico-aziendalista [...] nel linguaggio della disciplina legislativa dell'azione amministrativa pubblica»²⁸. Ne deriva che le pubbliche amministrazioni sono costantemente chiamate a focalizzare la propria attenzione anche su aspetti quali la gestione dei mezzi e l'allocazione delle risorse, la razionalizzazione e l'ottimizzazione delle proprie attività, il contenimento delle spese, l'analisi del rapporto costi/benefici, la percentuale di raggiungimento di risultati prestabiliti, la misurazione delle *performance* individuali e collettive, il rispetto di tempistiche e standard qualitativi e quantitativi, e così via.

Come è stato affermato, i criteri di efficacia, efficienza ed economicità «si integrano tra di loro nel definire i nessi esistenti tra obiettivi predefiniti e perseguiti, risultati attesi e realizzati e risorse (umane, finanziarie e materiali) acquisite e impiegate»²⁹, esprimendo dunque un «incentivo combinato alla ricerca del miglior risultato possibile nell'impiego integrato di risorse disponibili»³⁰. Nello specifico, l'efficacia misura la relazione tra obiettivi prefissati e risultati conseguiti, e dunque la capacità di un'autorità pubblica di realizzare in concreto il programma amministrativo predeterminato; l'efficienza determina invece il rapporto tra mezzi e risultati, nella prospettiva del raggiungimento del minor costo possibile rispetto ai prodotti ottenuti; infine, l'economicità quantifica la relazione tra mezzi e obiettivi, imponendo la sostenibilità dei costi per l'intera durata dell'attività considerata³¹.

L'inserimento di tali parametri nello statuto giuridico dell'attività amministrativa, pertanto, espone quest'ultima ad una «valutazione complessiva circa l'impiego razionale delle risorse e l'utilità di una determinata azione (o pluralità coordinata di esse)», scrutinando la concreta adeguatezza di tale azione rispetto all'obiettivo della

²⁷ Cfr. A. MASSERA, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., p. 52.

²⁸ *Ivi*, p. 43.

²⁹ *Ivi*, p. 49.

³⁰ *Ivi*, p. 61.

³¹ *Ivi*, p. 49.

massimizzazione della convenienza amministrativa, mediante la «verifica dei suoi costi, rendimenti e risultati»³². In altre parole, la *ratio* del principio di buon andamento non attiene (soltanto) al corretto svolgimento dell'azione amministrativa sulla base di modalità (procedurali) prestabilite, ma anche alla sua effettiva capacità di raggiungere obiettivi e risultati in modo economicamente soddisfacente e sostenibile.

A livello più generale, l'irruzione della prospettiva economica nel tessuto giuridico dell'attività amministrativa riflette l'affermazione di un modello di amministrazione pubblica assimilabile a quello del *New Public Management* di derivazione anglosassone, contraddistinto dal «dovere di conseguire risultati certi, concreti e, per quanto possibile, indirizzati allo sviluppo economico, considerato come valore preminente dell'ordinamento giuridico»³³. Tale modello, improntato sul criterio dell'efficienza e sui «cardini del “tempo” e del “risultato”»³⁴, persegue l'obiettivo di «abbassare [...] i costi e le dimensioni strutturali delle amministrazioni pubbliche», mettendo così in primo piano «l'esigenza dell'orientamento al risultato economico»³⁵. La compiuta giuridificazione e positivizzazione del principio di buon andamento, e dei suoi corollari di efficacia, efficienza ed economicità, ha dunque imposto all'amministrazione di inquadrare la propria azione «in schemi non solo di legalità ma anche di razionalità e di efficienza»³⁶, fungendo da parametro per il sindacato di legittimità degli atti amministrativi.

In quest'ottica, è di chiara evidenza constatare che le diverse polarità sulle quali si orienta la regolamentazione giuridica dell'attività amministrativa – ossia, legalità ed efficienza (in senso lato) – sono fatalmente destinate a confliggere tra di loro. Invero, questo antagonismo di fondo innerva ogni settore della disciplina normativa dell'agire

³² A. MASSERA, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, cit., p. 49.

³³ D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, cit., p. 138. Sul *New Public Management* si veda più ampiamente R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, cit., pp. 236 ss., anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

³⁴ A. ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI, *De-procedimentalizzazione dell'azione amministrativa e conferenza di servizi*, in AA.VV., *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici*, Tomo I, cit., p. 277.

³⁵ D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, cit., pp. 138-139.

³⁶ P. CALANDRA, *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., p. 1.

pubblico, e si riverbera con particolare evidenza sulle regole attinenti al procedimento amministrativo.

Il principio di legalità, inteso nella sua connotazione procedurale più rigorosa, impone infatti di “prendere la forma sul serio”³⁷, attribuendo una compiuta rilevanza giuridica ad ogni statuizione formale e procedurale concernente l’esercizio dei poteri amministrativi, e ricollegando ad ogni relativa inosservanza un effetto pienamente invalidante sugli atti finali. Per contro, le spinte verso una maggiore snellezza e celerità dell’azione della P.A., allo scopo di soddisfare rapidamente ed efficacemente i bisogni provenienti dalla collettività, conducono a valutare l’opportunità di sacrificare, laddove necessario, le garanzie e le formalità procedurali ritenute superflue, prescrivendone la libera derogabilità oppure l’irrilevanza sul piano della validità delle determinazioni amministrative³⁸.

È stato infatti evidenziato come la procedimentalizzazione dell’attività amministrativa venga sempre più frequentemente considerata un «centro di costo», in ragione delle risorse (materiali e personali) impiegate per lo svolgimento dell’istruttoria procedimentale, delle tempistiche necessarie per il completamento dell’*iter* decisionale, nonché del rischio di un’eventuale condanna della P.A. al risarcimento dei danni derivanti dall’adozione di provvedimenti illegittimi o dall’inosservanza del termine di conclusione del procedimento³⁹.

In altre parole, il «prezzo» della legalità amministrativa – così come dei suoi corollari di imparzialità e trasparenza – deriva in primo luogo dalla necessità di osservare le garanzie procedurali e partecipative tipiche del modello dell’*administrative due process*, e tale «prezzo» è tanto più criticato, quanto più si ritiene che le suddette

³⁷ Si parafrasa qui il titolo di un importante contributo monografico sul tema della forma procedimentale nel diritto amministrativo: S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La forma presa sul serio*, cit.

³⁸ Cfr. R. URSI, *Le stagioni dell’efficienza*, cit., p. 252, ove si precisa che «accanto ad un sistema di tutela procedimentale, contraddistinto dal riconoscimento formale del principio *due process of law*, e vocato prevalentemente a valorizzare il momento dialogico nella determinazione dell’assetto degli interessi, si colloca una chiara spinta verso l’adozione di criteri di azione basati sull’efficienza e sull’efficacia».

³⁹ Sull’asserita «triplice voce di spesa» rappresentata dall’istituto del provvedimento amministrativo, e dalla sua modalità procedurale di formazione, cfr. M.M. FRACANZANI, *L’identità*, cit., pp. 30-31.

garanzie rappresentino un'inutile complicazione ed un appesantimento per il buon andamento degli apparati pubblici⁴⁰. I costi (economici e sociali) della regolazione procedurale hanno fatto emergere la necessità di raggiungere un «livello ottimale di proceduralizzazione», in quanto «l'eccesso di garanzie procedurali [...] può determinare una complicazione e un rallentamento dell'azione amministrativa», a svantaggio della collettività⁴¹. Il paradigma dell'efficienza si traduce, pertanto, nello sforzo di individuare degli strumenti giuridici finalizzati alla compressione, riduzione o eliminazione degli oneri procedurali, considerati alla stregua di esternalità economiche negative per la totalità dei consociati.

Nell'ambito delle regole sul procedimento, le direttrici di efficientamento confluiscono dunque all'interno del più ampio fenomeno della semplificazione amministrativa, che coinvolge numerose tipologie di strumenti giuridici diretti a incidere sulle modalità (procedurali) di esercizio dei poteri pubblici, allo scopo di eliminare i vincoli che ne rallentano o pregiudicano il buon andamento complessivo. In altre parole, i criteri di efficienza e di economicità instaurano una relazione di equivalenza tra il principio di buon andamento della P.A. e la «parsimonia nell'uso di mezzi procedurali»⁴² (ossia, la semplificazione del procedimento), che si aggiunge alla *ratio* generale di risparmio dei costi e di accorta gestione dei mezzi e delle risorse affidate agli apparati pubblici.

In quest'ottica, il contraltare della legalità procedimentale si sostanzia precisamente nell'operatività degli istituti di semplificazione amministrativa, in ragione dell'opposta tipologia di effetti che scaturiscono dalle rispettive dinamiche applicative. Da un lato, la concretizzazione del principio di legalità determina, sotto il profilo empirico, «l'introduzione di fattori di crescente complessità nei modelli della decisione amministrativa»⁴³, attraverso la *costruzione* di una struttura sempre più

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Così G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, cit., p. 282.

⁴² F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'azione amministrativa*, cit., p. 44.

⁴³ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 147. Sul concetto di complessità giuridica nell'ambito del diritto amministrativo cfr. M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto*

articolata di regole e garanzie procedurali per i destinatari dell'azione amministrativa, secondo il canone del giusto procedimento amministrativo. Dall'altro, la vigenza degli istituti di semplificazione è tendenzialmente volta ad attuare una progressiva *decostruzione* di tale sistema⁴⁴, ridimensionando o annullando il raggio di applicazione degli oneri procedurali gravanti sulla pubblica amministrazione.

Questo andamento bifasico, composto da moti successivi di rafforzamento e di affievolimento dell'architettura procedurale, coinvolge dunque in via diretta la *forma* assunta dall'attività amministrativa, traducendosi, in ultima analisi, nel perenne contrasto tra fenomeni di proceduralizzazione e di de-proceduralizzazione dell'agire pubblico.

Ne deriva che, sul piano della *forma* dell'azione amministrativa, la tematica del rapporto fra i principi di legalità e di buon andamento si declina, come è stato evidenziato da autorevole dottrina, nel problema della conciliabilità dei «principi di efficacia, di efficienza, e persino di economicità, del procedimento, alla cui luce si fondano e si giustificano tutti (o quasi) gli istituti di massima semplificazione, o comunque di accelerazione, dei procedimenti medesimi, con il principio di garanzia, ossia con la regola pratico-teorica del giusto procedimento»⁴⁵. L'esigenza di efficienza e di semplificazione persegue infatti una *ratio* per certi versi antitetica rispetto a quella che fonda «gli obblighi di rendere evidenti le ragioni dell'azione, di consentire agli interessati di fornire il proprio apporto collaborativo e, più ingenerale, di configurare la celta amministrativa come momento di contemperamento tra i diversi interessi del procedimento a seguito di una istruttoria completa e articolata, in grado di permettere una scelta ponderata e fondata su un ricco quadro di riferimento»⁴⁶. Il bipolarismo di legalità ed efficienza si traspone dunque, sul piano dell'azione amministrativa, nel

amministrativo, in *Diritto pubblico*, 2015, 3, pp. 985 ss.; F. MONCERI, *Complessità e semplificazione nell'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2020, spec. pp. 22 ss., e A. MOLITERNI, *Note minime in tema di complessità amministrativa*, in AA.VV., *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici*, Tomo II, cit., pp. 810 ss.

⁴⁴ Sul concetto di decostruzione del procedimento per effetto delle dinamiche di semplificazione amministrativa cfr. G. GUZZARDO, *Decostruzione amministrativa nel governo del territorio*, Bari, Cacucci, 2018, *passim*.

⁴⁵ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 190.

⁴⁶ E. CASETTA, *La difficoltà di "semplificare"*, in *Diritto amministrativo*, 1998, 3-4, p.345.

rapporto tra salvaguardia dei contenuti garantistici e partecipativi del giusto procedimento amministrativo, da un lato, e tendenza alla progressiva semplificazione dell'*iter* di svolgimento delle funzioni pubbliche, dall'altro⁴⁷.

Di conseguenza, un'indagine esaustiva sulla forma procedimentale, anche in relazione ai suoi assetti multipolari, non può fare a meno di considerare la presenza di regole e istituti che tendono, per contro, a restringere la piena funzionalità delle relative garanzie. In questo senso, è proprio il fenomeno della semplificazione amministrativa, quale strumento di attuazione delle esigenze di buon andamento e di efficienza dell'azione amministrativa, ad innescare i meccanismi giuridici che contrastano in modo più significativo la compiuta realizzazione del canone del giusto procedimento.

Pertanto, allo scopo di individuare con maggior precisione le modalità e gli istituti con i quali il criterio dell'efficienza amministrativa è in grado di rimodellare la «forma della funzione» (giungendo persino, in alcuni casi, a stravolgerne radicalmente il volto giuridico), è necessario inquadrare previamente le principali caratteristiche e i profili funzionali connessi al paradigma della semplificazione amministrativa.

2. Semplificazione amministrativa e procedimentale: un inquadramento

Nel panorama del diritto pubblico, la semplificazione amministrativa rappresenta una categoria polimorfa e polisenso, che si presta a descrivere regole e istituti aventi caratteristiche, finalità ed effetti giuridici assai diversi ed eterogenei tra loro⁴⁸.

⁴⁷ Cfr. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, cit., pp. 252 ss.

⁴⁸ In generale sulla semplificazione amministrativa si vedano, senza pretese di completezza, E. CASSETTA, *La difficoltà di "semplificare"*, cit., pp. 335 ss.; L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, *ivi*, pp. 385 ss.; S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 3, pp. 699 ss.; G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*,

1998, 3, pp. 655 ss.; ID. (cur.), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, Giuffrè, 2006; ID., *Semplificazione amministrativa*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, cit., pp. 5479 ss.; L. VANDELLI, G. GARDINI (cur.), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 1999; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Il procedimento amministrativo tra semplificazione e garanzie: la «semplificazione codificata»*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Il procedimento amministrativo in Europa*, cit., pp. 107 ss.; G. FALCON, *Semplificazione, garanzie, certezza: modelli di composizione degli interessi*, *ivi*, pp. 59 ss.; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla «libertà dall'amministrazione» alla libertà dell'amministrazione?*, *ivi*, pp. 111 ss. (nonché in *Diritto e società*, 2000, 1, pp. 101 ss.); V. CERULLI IRELLI, M. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2000, 3-4, pp. 617 ss.; F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, cit.; M.A. SANDULLI, *Presentazione. Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione: un difficile temperamento fra accelerazione e garanzie*, in EAD. (cur.), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione*, Tomo I, cit., pp. 1 ss.; A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002; P. LAZZARA, *Procedimento e semplificazione. Il riparto dei compiti istruttori tra principio inquisitorio ed autoresponsabilità privata*, Roma, Philos, 2005; ID., *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, in *Diritto amministrativo*, 2011, 4, pp. 679; ID., *Il principio di semplificazione del procedimento*, in M. RENNA, F. SAITTA (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., pp. 533 ss.; S. AMOROSINO, *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del «sistema Italia»*, Milano, Giuffrè, 2006; A. GANDINO, *La semplificazione amministrativa come strumento di liberalizzazione economica*, in R. FERRARA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (cur.), *Codice delle cittadinanzaze*, cit., pp. 233 ss.; ID., *La legge n. 124 del 2015: i procedimenti amministrativi e il problema della semplificazione*, in *Giustamm.it*, 2016, 4; T. BONETTI, *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2008, 1, pp. 173 ss.; F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, pp. 335 ss.; M.A. SANDULLI, *La semplificazione dell'azione amministrativa: considerazioni generali*, *ivi*, pp. 405 ss.; L. VANDELLI, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, *ivi*, pp. 417 ss.; C. BARBATI, *Semplificazioni e processi decisionali nei sistemi multilivello*, *ivi*, pp. 435 ss.; F. SALVIA, *La semplificazione amministrativa: tra scorciatoie procedurali e semplicismi mediatici*, *ivi*, pp. 447 ss.; P. LAZZARA, *La semplificazione dell'azione amministrativa ed il procedimento tra diritto interno e diritto comunitario*, *ivi*, pp. 475 ss.; N. LONGOBARDI, *Attività economiche e semplificazione amministrativa. La «direttiva Bolkestein» modello di semplificazione*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2009, 3, pp. 695 ss.; F. FIGORILLI, *Semplificazione amministrativa e amministrazione di risultati*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., pp. 210 ss.; M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, in *Ius Publicum Network Review*, 2012, 3; M.R. SPASIANO, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2012, 1-2, pp. 33 ss.; J. LUTHER, P.M. VIPIANA (cur.), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, in *POLIS Working Papers*, n. 208/2013; F. BASILICA, F. BERTAZZONI, *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, Rimini, Maggioli, 2014; M. BENEDETTI, *Lo «stato dell'arte» della semplificazione in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 10, pp. 972 ss.; E. ROMANO, *La semplificazione amministrativa*, in S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, S. PERONGINI, F. SAITTA (cur.), *Percorsi di diritto amministrativo*, cit., pp. 161 ss.; G. SPINA, *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire dell'amministrazione. Studio sull'evoluzione delle logiche di semplificazione amministrativa in Italia dal 1990 ad oggi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014; P.M. VIPIANA, *Considerazioni in tema di semplificazione amministrativa procedimentale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Bassi*, Tomo I, cit., pp. 367 ss.; P. CARPENTIERI, *Semplificazione e tutela*, in *Aedon*, 2016, 3; F. COSTANTINO, *Semplificazione e lotta alla corruzione nella legge 241 del 1990*, in *Diritto amministrativo*, 2016, 4, pp. 623 ss.; R. DE NICTOLIS, *La semplificazione che verrà*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, 5, pp. 1107 ss.; B.G. MATTARELLA, *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in *Astrid Rassegna*, 2019, 11; F. MONCERI, *La semplificazione dell'amministrazione nella crisi delle economie di mercato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; A. TRAVI, *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, in *Giustamm.it*, 2016, 5; G. TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2015*, in *Diritto amministrativo*, 2016, 1-2, pp. 107 ss.; G. VERCILLO, *La «semplificazione amministrativa» come diritto e come strumento di cittadinanza*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (cur.), *Cittadinanze amministrative*, cit., pp. 339 ss.; D. VESE, *Decisione, semplificazione ed efficienza nel procedimento amministrativo*, in P.A. *Persona e Amministrazione*, 2017, 1, pp. 143 ss.; ID., *L'efficienza della decisione amministrativa. Semplificazione e accelerazione del procedimento nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, 2018, 18; C. BOSCIA, *Alla ricerca di una «buona amministrazione»: liberalizzazione, semplificazione e riforma Madia*, in *Giustamm.it*, 2018, 7; N. RANGONE, *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 3, pp. 882 ss.; R. SPAGNUOLO VIGORITA,

Se il comune denominatore di tali strumenti giuridici può essere rintracciato, con ampio margine di approssimazione, nella *ratio* generale di conformare il più possibile la pubblica amministrazione al criterio di efficienza in senso lato, derivante dal principio costituzionale del buon andamento⁴⁹, in concreto la varietà di forme con le quali la semplificazione è stata disegnata e applicata dal legislatore si rivela particolarmente ampia e difficile da inquadrare in modo sistematico.

Innanzitutto, la semplificazione amministrativa va tenuta distinta da quella normativa⁵⁰. Quest'ultima ha ad oggetto le fonti di regolazione del diritto amministrativo – così come di altre branche del diritto – e mira a contrastare l'ipertrofia, la complessità e la contraddittorietà degli atti legislativi, con l'obiettivo di realizzare un *corpus* giuridico agile e armonico. Le misure tipiche di semplificazione normativa sono perciò dirette, per un verso, a riordinare, razionalizzare e coordinare gli atti regolatori, attraverso l'abrogazione, la delegificazione o la raccolta delle norme all'interno di testi unici suddivisi per materia; per altro verso, a garantire la qualità della regolazione in termini di chiarezza, coerenza ed essenzialità (*better regulation*)⁵¹.

La semplificazione amministrativa in senso proprio concerne in via diretta i profili organizzativi e funzionali della pubblica amministrazione, e può pertanto essere

Semplificazione e sostituzione dalla legge "Madia" al decreto legge n. 76/2020: il ruolo dell'amministrazione nelle politiche di sviluppo economico e sociale, in *Munus*, 2020, 2, pp. 347 ss.; P.M. VIPIANA, M. TIMO, *Semplificazioni e liberalizzazioni amministrative da prendere sul serio*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2020, 1, pp. 183 ss.; R. SCARCIGLIA, *Il "mito di Sisifo" e la semplificazione amministrativa. Alla ricerca di nuovi modelli di regolazione*, in *DPCE Online*, 2021, 2, pp. 1915 ss.; P. PIRAS, *Semplificazioni e buon andamento della Pubblica amministrazione. Tra Scilla e Cariddi: rispettare la complessità superando le complicazioni*, *ivi*, pp. 1923 ss.; S. AGUSTO, *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia*, *ivi*, pp. 2091-2111.

⁴⁹ In argomento cfr. E. ROMANO, *La semplificazione amministrativa*, cit., p. 163, e D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, cit., p. 260.

⁵⁰ Sul punto cfr. E. ROMANO, *La semplificazione amministrativa*, cit., pp. 164-166, nonché P.M. VIPIANA, *Considerazioni in tema di semplificazione amministrativa procedimentale*, cit., pp. 367-368.

⁵¹ Sulla semplificazione normativa cfr. *ex multis* V. ITALIA, *La delegificazione*, Milano, Giuffrè, 1992; G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, Giappichelli, 1995; M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Diritto pubblico*, 2000, 2, pp. 385 ss.; G. VERDE, *La semplificazione normativa*, Torino, Giappichelli, 2000; G. ARENA, *Semplificazione normativa: un'esperienza ed alcune riflessioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 21 ss.; M.A. SANDULLI (cur.), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*. Atti del Convegno (Roma, 17-18 marzo 2005), Milano, Giuffrè, 2005; V. COCOZZA, *La delegificazione. Riparto e forme della potestà regolamentare*, Napoli, Jovene, 2010; B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011; M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, cit., pp. 985 ss.

suddivisa, rispettivamente, in semplificazione organizzativa e procedimentale⁵². La prima si traduce tipicamente nella soppressione di enti pubblici, nella rimodulazione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni, nella razionalizzazione dell'organico del personale, nell'accorpamento o nell'esternalizzazione delle funzioni, nella riduzione dei livelli di governo, e così via⁵³. La seconda, viceversa, interviene sulla sequenza di svolgimento dell'azione amministrativa, ossia sulla struttura del procedimento amministrativo, esprimendosi attraverso tecniche di trasformazione o di eliminazione di singoli elementi infraprocedimentali o inerenti alla conclusione dell'iter decisionale (soggetti, istituti, adempimenti, fasi, atti, etc.), a beneficio delle esigenze della pubblica amministrazione o dei cittadini che si rapportano con essa, o di entrambi⁵⁴.

Peraltro, con riferimento alle misure che incidono sulla struttura procedimentale, non è sempre agevole stabilire quando esse siano riconducibili *in toto* alla semplificazione amministrativa, oppure quando costituiscano piuttosto delle manifestazioni di fattispecie simili, ma distinte; è il caso, ad esempio, del complesso fenomeno della liberalizzazione⁵⁵.

⁵² Cfr. P.M. VIPIANA, *Considerazioni in tema di semplificazione amministrativa procedimentale*, cit., p. 370.

⁵³ Cfr. E. ROMANO, *La semplificazione amministrativa*, cit., p. 166. Sulla semplificazione organizzativa si veda anche G. SCIULLO, *La semplificazione dell'organizzazione*, in *Diritto amministrativo*, 2009, 2, pp. 413 ss.

⁵⁴ Cfr. P.M. VIPIANA, *Considerazioni in tema di semplificazione amministrativa procedimentale*, cit., pp. 374-376.

⁵⁵ Sulla liberalizzazione nel contesto del diritto amministrativo si vedano, senza pretese di completezza, A. TRAVI, *La liberalizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 3, pp. 645 ss.; E. FOLLIERI, *Attività liberalizzate e amministrazione di risultati*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., pp. 295 ss.; G. CORSO, *Liberalizzazione amministrativa ed economica*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. IV, cit., pp. 3492 ss.; R. GIOVAGNOLI, *Liberalizzazioni, semplificazioni ed effettività della tutela*, in *Giustamm.it*, 2012, 6; F. SATTA, *Liberalizzare e semplificare*, in *Diritto amministrativo*, 2012, 1-2, pp. 177 ss.; W. GIULIETTI, *Crisi economica e liberalizzazioni*, in *Diritto dell'economia*, 2012, 1, pp. 113 ss.; M. RAMAJOLI, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAIITA (cur.), *Liberalizzare o regolamentare: il diritto amministrativo di fronte alla crisi*. Atti del XVII Convegno (Copanello, 29-30 giugno 2012), Milano, Giuffrè, 2013, pp. 3 ss.; M. CONTICELLI, *Liberalizzazioni e attività economiche private*, *ivi*, pp. 121 ss.; F. MARTINES, *Considerazioni in tema di liberalizzazioni e ruolo della P.A. È tempo di svolte epocali?*, *ivi*, pp. 239 ss.; N. LONGOBARDI, *Liberalizzazioni e libertà di impresa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013, 3-4, pp. 603 ss.; A. NEGRELLI, *Economia di mercato e liberalizzazioni: le (principali) ricadute sul sistema amministrativo italiano*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013, 3-4, pp. 679 ss.; EAD., *Accesso al mercato e autorizzazioni amministrative nazionali*, Milano, Giuffrè, 2016; F. D'ANGELO, *Considerazioni in tema di liberalizzazione delle attività produttive e potere amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2014, 4, pp. 807 ss.; C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Diritto amministrativo*, 2014, 1-2, pp. 355 ss.; R. DIPACE, *Le incertezze delle liberalizzazioni e il problema della tutela del privato per il danno da violazione di*

Come è stato specificato in dottrina, quest'ultima va suddivisa in liberalizzazione economica e liberalizzazione amministrativa (o giuridica)⁵⁶. La prima realizza l'apertura ai privati di mercati e attività economiche tradizionalmente gestiti in regime di monopolio legale o caratterizzati da forti barriere all'ingresso, allo scopo di instaurare un mercato concorrenziale aperto ad una pluralità di operatori economici, pubblici e privati (si pensi al settore dei servizi di interesse economico generale, quali telecomunicazioni, trasporti, poste ed energia)⁵⁷. La liberalizzazione economica presenta dunque dei profili di contiguità con i processi di privatizzazione, i quali, tuttavia, riguardano più precisamente il ruolo dello Stato nell'economia, e sono diretti ad attuare il progressivo abbandono di forme di gestione pubblica delle attività economiche e la complessiva riduzione dell'intervento diretto dell'autorità pubblica nel mercato⁵⁸. Le politiche di privatizzazione si sostanziano, in particolare, nella

legittimo affidamento, in F.G. COCA, A.F. DI SCIASCIO (cur.), *Il procedimento amministrativo ed i recenti interventi normativi: opportunità o limiti per il sistema Paese?*, cit., pp. 51 ss.; G. NAPOLITANO, *Le liberalizzazioni tra meccanismi di mercato e strategie di riforma amministrativa*, in F. LIGUORI, C. ACOCELLA (cur.), *Liberalizzazioni. Istituzioni, dinamiche economiche e lavoro nel diritto nazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 233 ss.; G. DURANO, *Liberalizzazioni e attività amministrativa: il tramonto dei titoli autorizzativi e le nuove forme di manifestazione del potere pubblico*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2018, 1, pp. 245 ss.; N. GULLO, *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati tra diritto europeo e diritto interno*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; F. LIGUORI, *Liberalizzazione, diritto comune, responsabilità. Tre saggi del cambiamento amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; L. LORENZONI, *Liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti autorizzatori e razionalizzazione dei controlli amministrativi sui privati: obiettivi conciliabili?*, in *Munus*, 2021, 2, pp. 299 ss.;

⁵⁶ Sul punto cfr. G. CORSO, *Liberalizzazione amministrativa ed economica*, cit., pp. 3492 ss., nonché L. LORENZONI, *Liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti autorizzatori e razionalizzazione dei controlli amministrativi sui privati: obiettivi conciliabili?*, cit., pp. 301-302.

⁵⁷ Cfr. M. CONTICELLI, *Liberalizzazioni e attività economiche private*, cit., p. 122, e R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, cit., pp. 265 ss. In generale sulla liberalizzazione economica si veda anche F. GIGLIONI, *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Una prospettiva per riconsiderare liberalizzazioni e servizi pubblici*, Milano, Giuffrè, 2008.

⁵⁸ In generale in tema di privatizzazioni cfr. L. AMMANNATI (cur.), *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche in Italia*, Milano, Giuffrè, 1995; P.G. JAEGER, *Privatizzazioni (Profili generali)*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXIV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1995; G. DI GASPARE, *Privatizzazioni (Privatizzazione delle imprese pubbliche)*, *ivi*; M. CARABBA, *Privatizzazione di imprese ed attività economiche*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. XI, cit., pp. 558 ss.; M. CLARICH, *Privatizzazioni*, *ivi*, pp. 568 ss.; S. CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, 3-4, pp. 579 ss.; F. BONELLI, M. ROLI, *Privatizzazioni*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. IV, cit., pp. 994 ss.; M. CLARICH, A. PISANESCHI, *Privatizzazioni*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. I, Torino, UTET, 2000, 432 ss.; P. PIRAS, *Le privatizzazioni tra aspirazioni all'efficienza e costi sociali*, Torino, Giappichelli, 2005; V. GIOMI, *Stabilità economica e privatizzazioni. Profili giuridici*, Torino, Giappichelli, 2006; G.C. SPATTINI, *Poteri pubblici dopo la privatizzazione. Saggio di diritto amministrativo dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2006; E. BARUCCI, F. PIEROBON, *Le privatizzazioni in Italia*, Roma, Carocci, 2007.

soppressione degli enti pubblici economici e nella riorganizzazione complessiva della gestione delle imprese pubbliche, mediante strumenti quali la «trasformazione della veste giuridica e successiva modifica dell'assetto proprietario», solitamente finalizzata alla «promozione del ricorso a forme gestionali regolate dal diritto privato, quali fondazioni e società di capitali» (c.d. privatizzazione formale)⁵⁹, oppure attraverso la «riduzione dell'ambito delle attività economiche sottoposte al regime di riserva dei pubblici poteri», sino ad arrivare alla completa «dismissione della proprietà degli enti privatizzati» (c.d. privatizzazione sostanziale)⁶⁰.

Per contro, la liberalizzazione amministrativa si sostanzia nell'eliminazione o nella riduzione «degli ostacoli di ordine amministrativo e normativo che si frappongono allo svolgimento di attività private»⁶¹. In altre parole, essa tende a rimuovere interamente (c.d. liberalizzazione pura), o comunque a ridimensionare (liberalizzazione c.d. temperata)⁶², il potere autorizzatorio discrezionale preventivo della P.A., superando la necessità di un titolo amministrativo-provvedimentale di assenso che legittimi *ex ante* l'accesso al mercato o lo svolgimento di una specifica attività da parte dei privati⁶³.

Ne deriva che, per un verso, la liberalizzazione amministrativa interseca il più ampio fenomeno della deregolazione (*deregulation*), che indica propriamente la «soppressione delle regole di diritto pubblico che condizionano o limitano l'attività economica privata»⁶⁴. In particolare, la liberalizzazione amministrativa rappresenta (anche) un fattore di *deregulation* per quanto concerne, nello specifico, le regole che

⁵⁹ R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, cit., pp. 259-260.

⁶⁰ *Ivi*, p. 262.

⁶¹ G. CORSO, *Liberalizzazione amministrativa ed economica*, cit., pp. 3495-3496.

⁶² Per tale distinzione si veda P.M. VIPIANA, *Considerazioni in tema di semplificazione amministrativa procedimentale*, cit., p. 376, ove si specifica che la liberalizzazione si configura in forma pura «allorché venga esclusa qualsiasi forma di assenso o di controllo, da parte di autorità amministrative, sia all'inizio dell'attività, sia durante la stessa, sia alla sua conclusione». Viceversa, nel caso di liberalizzazione temperata «l'affrancazione dal potere pubblicistico non è totale, perché l'attività privata liberalizzata è soggetta, dopo il suo inizio, ad una sorta di controllo successivo ad opera di un'autorità amministrativa».

⁶³ A. TRAVI, *La liberalizzazione*, cit., pp. 648-650.

⁶⁴ Così G. CORSO, *Attività economica privata e deregulation*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 3, p. 632.

governano l'accesso al mercato dal lato dell'offerta. Di per sé, la liberalizzazione lascia invece impregiudicata la sussistenza delle ulteriori tipologie di regole pubbliche che governano l'attività economica privata già avviata, e che possono viceversa essere oggetto di ulteriori misure di *deregulation*: si pensi alle norme (di diritto amministrativo, penale, civile o tributario) che disciplinano l'acquisto dei fattori di produzione (uso del territorio, mercato del lavoro, accesso al credito, etc.), il processo produttivo delle imprese (salute e sicurezza sul lavoro, tutela dell'ambiente, etc.) o la qualità e la commercializzazione dei prodotti (fissazione di standard qualitativi, prezzi, tariffe, etc.)⁶⁵.

Per altro verso, la liberalizzazione amministrativa presenta molteplici punti di contatto proprio con la semplificazione procedimentale, tanto che spesso risulta arduo tracciare delle linee di demarcazione nette e univoche tra le due fattispecie e distinguere gli strumenti propri di ciascuna. Ciò in quanto la rimozione del potere autorizzatorio preventivo in relazione allo svolgimento di attività private, obiettivo precipuo della liberalizzazione amministrativa, richiede necessariamente un mutamento della struttura procedimentale di quella specifica attività amministrativa, ai fini della sua completa abolizione oppure della sua trasformazione in attività di controllo *ex post*. Alcuni istituti, pertanto, si situano a cavallo fra le due categorie e vengono di volta in volta ricondotti nell'alveo dell'una o dell'altra, giacché producono contemporaneamente effetti di de-procedimentalizzazione dell'attività amministrativa (semplificazione) e di abolizione degli ostacoli amministrativi che impediscono il libero svolgimento di attività private (liberalizzazione)⁶⁶. Ciò non significa, peraltro, che i due fenomeni coincidano perfettamente, poiché esistono molteplici strumenti di semplificazione procedimentale che non si traducono affatto nella liberalizzazione dell'avvio di attività private, essendo i loro effetti circoscritti alla sequenza

⁶⁵ *Ivi*, pp. 633-634.

⁶⁶ Un caso paradigmatico è quello della segnalazione certificata di inizio attività, che sarà oggetto di apposita trattazione in un successivo momento, anche con riferimento alla sua qualificazione in termini di istituto di semplificazione procedimentale o di liberalizzazione amministrativa: cfr. *infra*, cap. IV, par. 1.

procedimentale interna dell'azione amministrativa (si pensi, a titolo esemplificativo, all'istituto della conferenza di servizi).

Focalizzando ora l'attenzione sulla categoria dogmatica che assume rilievo primario ai fini della presente trattazione, ovvero la semplificazione procedimentale, va osservato come essa contenga, a sua volta, un insieme di misure assai diversificate sotto il profilo della struttura formale, dei meccanismi di funzionamento, della tipologia di effetti prodotti e delle finalità perseguite. Sul punto, è stato osservato che «non può stabilirsi alcuna corrispondenza topologica fra misure di semplificazione e ragioni e fini della semplificazione stessa»⁶⁷, sicché, da un lato, le singole misure possono perseguire contemporaneamente diversi obiettivi e, dall'altro, questi ultimi «coesistono, si sovrappongono e si influenzano a vicenda», determinando «la struttura e gli effetti delle misure di semplificazione in modo diverso a seconda dei settori, delle materie e degli istituti disciplinati»⁶⁸. Con questi accorgimenti, è comunque possibile operare una sommaria sistematizzazione delle finalità perseguite dalla semplificazione procedimentale.

Un primo obiettivo riguarda la *sottrazione*, ossia la riduzione dell'articolazione del procedimento e lo snellimento dell'attività istruttoria, mediante la soppressione di taluni elementi funzionali o strutturali (come organi, fasi, subprocedimenti, spazi di partecipazione, etc.)⁶⁹.

Talune regole di semplificazione producono invece un effetto di *alleggerimento*, ossia di riduzione del “peso specifico” dell'azione amministrativa sulle singole fattispecie concrete, ad esempio tramite il restringimento dei margini di discrezionalità delle decisioni amministrative, oppure disponendo la radicale sostituzione dell'intervento delle autorità pubbliche con forme di determinazioni automatiche o con spazi di autonomia privata⁷⁰.

⁶⁷ L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, cit., p. 394.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ivi*, p. 400.

⁷⁰ *Ivi*, p. 401.

Tra le finalità della semplificazione procedimentale rientra anche l'*accelerazione* complessiva dell'attività amministrativa, attraverso la chiara predeterminazione di tempistiche certe per lo svolgimento delle diverse fasi del procedimento e l'individuazione del termine di conclusione di quest'ultimo, la cui effettività viene garantita dalla previsione di meccanismi sostitutivi automatici in caso di inerzia, oppure dalla produzione di determinati effetti giuridici nei confronti dei destinatari dell'azione amministrativa⁷¹. Un altro strumento riguarda l'individuazione di tipologie di procedimento alle quali applicare uno specifico iter accelerato per specifiche esigenze di interesse pubblico (c.d. *fast track procedure*), con particolare riferimento agli interventi strategici ed infrastrutturali ritenuti maggiormente significativi in chiave economica⁷². Più in generale, l'attenzione verso la tempestività dell'azione amministrativa porta a conferire una specifica rilevanza giuridica al "fattore tempo", configurandolo come un bene della vita in sé e per sé, autonomamente tutelabile (e risarcibile)⁷³.

Un ulteriore obiettivo concerne la *razionalizzazione* dei rapporti tra gli organi amministrativi coinvolti nel procedimento, mediante la previsione di meccanismi organizzativi volti a migliorare il coordinamento delle reciproche funzioni, a concentrare le decisioni complesse e ad individuare le responsabilità proprie di ciascun soggetto istituzionale⁷⁴.

Alcuni istituti di semplificazione procedimentale sono finalizzati al *miglioramento* degli standard qualitativi dell'attività amministrativa diretta alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini, con particolare riferimento alla fruizione dei servizi pubblici, in modo da incrementare il godimento dei diritti individuali e collettivi che compongono

⁷¹ *Ivi*, p. 397. Cfr. anche G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, cit., p. 663, e R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, cit., p. 255.

⁷² Sul punto cfr. D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, cit., p. 142.

⁷³ In tal senso si veda per tutti M. IMMORDINO, *Tempo ed efficienza nell'azione amministrativa*, in A. CONTIERI, F. FRANCIOSI, M. IMMORDINO, A. ZITO (cur.), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Vol. II, cit., p. 61.

⁷⁴ Cfr. L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, cit., p. 401.

la «cittadinanza amministrativa»⁷⁵. In tal senso, assumono rilevanza profili quali il miglioramento delle prestazioni fornite alla collettività, la garanzia della certezza giuridica nei rapporti tra amministrazione e cittadini, nonché la riduzione dei costi e degli oneri amministrativi e burocratici gravanti su questi ultimi (si pensi all'autocertificazione).

La *ratio* complessiva della semplificazione procedimentale coinvolge altresì l'incremento del tasso di produttività e di competitività del sistema economico nel suo complesso. Taluni istituti di semplificazione sono infatti diretti a facilitare l'esercizio delle libertà economiche da parte di privati, riducendo gli adempimenti e i costi amministrativi sostenuti dal tessuto economico-produttivo. In questo senso, come è stato ripetutamente evidenziato in dottrina, la semplificazione amministrativa costituisce un fattore decisivo per lo sviluppo economico del “sistema Paese”⁷⁶.

Infine, va ricordato l'obiettivo del *contenimento* dei costi legati allo svolgimento (fisiologico o patologico) dell'attività amministrativa, sicché alcune misure di semplificazione sono indubbiamente riconducibili nella sfera delle politiche di c.d. *spending review* e di risanamento finanziario degli enti pubblici⁷⁷. Tra gli strumenti utili allo scopo si possono includere, oltre alle misure di taglio delle risorse (personali, materiali e finanziarie) a disposizione della P.A., anche gli istituti procedimentali che hanno l'effetto di deresponsabilizzare l'amministrazione in ordine all'adozione di

⁷⁵ *Ivi*, p. 393. Sul punto si veda G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, cit., p. 36, nonché G. VERCILLO, *La 'semplificazione amministrativa' come diritto e come strumento di cittadinanza*, cit., pp. 339 ss.

⁷⁶ In argomento si vedano R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, cit., p., 253; B.G. MATTARELLA, *La semplificazione per la ripresa economica*, in G. VESPERINI (cur.), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 45 ss.; ID., *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, cit., pp. 1 ss.; P. LAZZARA, *Il principio di semplificazione del procedimento*, cit., pp. 533 ss.; F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (cur.), *Liberalizzare o regolamentare: il diritto amministrativo di fronte alla crisi*, cit.; F. MONCERI, *La semplificazione dell'amministrazione nella crisi delle economie di mercato*, cit.; A. TRAVI, *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, cit.; G. GUZZARDO, *Decostruzione amministrativa nel governo del territorio*, cit., pp. 41 ss.; F. PUBUSA, *Semplificazione, dichiarazioni sostitutive, qualità dell'istruttoria ed effettività dell'autotutela*, in F. PUBUSA, S. PUDDU (cur.), *Procedimento, provvedimento e autotutela*, cit., pp. 83 ss.; R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Semplificazione e sostituzione dalla legge “Madia” al decreto legge n. 76/2020: il ruolo dell'amministrazione nelle politiche di sviluppo economico e sociale*, cit., pp. 347 ss.

⁷⁷ Cfr. L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, cit., p. 393, nonché G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, cit., p. 663.

decisioni su determinati fatti o situazioni giuridiche, con contestuale traslazione della responsabilità, in tutto o in parte, in capo ai soggetti privati⁷⁸. Questi ultimi possono perciò essere chiamati, a seconda dei casi, a condividere con l'autorità pubblica la responsabilità delle scelte amministrative o, addirittura, ad assumerla *in toto*, con una chiara finalità di deflazione del contenzioso (e dei relativi costi) che può potenzialmente insorgere in ordine alla legittimità dell'azione amministrativa⁷⁹.

Da questa breve ricognizione è possibile notare come le molteplici finalità degli istituti di semplificazione procedimentale siano spesso discordanti tra loro, sicché talvolta il perseguimento di una finisce per escludere quello dell'altra. Così, ad esempio, è stato osservato che «l'attenzione privilegiata verso le esigenze delle imprese può determinare il sacrificio di altri ordini di interessi», così come «la semplificazione indirizzata [...] alla decurtazione delle risorse pubbliche si è tradotta spesso in esiti di “complicazione” per i cittadini»⁸⁰.

Ne deriva che la semplificazione non assume mai i connotati di “neutralità” propri dell'attività tecnica, ma al contrario esprime delle precise scelte di natura politica, che possono sfociare, ad esempio, nell'instaurazione di una nuova gerarchia di interessi rilevanti, che soppianta l'assetto preesistente⁸¹. La scelta di assoggettare solo determinati procedimenti alle regole di semplificazione, e la prescrizione di eventuali deroghe che mantengono ferme le garanzie del procedimento nella sua forma compiuta e “tradizionale”, sono operazioni sintomatiche del rilievo attribuito dal legislatore a certi ordini di interessi anziché ad altri⁸². In questo senso, le politiche di semplificazione non mirano soltanto alla razionalizzazione economica degli apparati pubblici, ma forniscono all'amministrazione un preciso criterio di azione,

⁷⁸ Cfr. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, cit., p. 255.

⁷⁹ Evidenza tale profilo M.M. FRACANZANI, *L'identità*, cit., spec. pp. 34 ss.

⁸⁰ A. TRAVI, *La liberalizzazione*, cit., p. 5

⁸¹ *Ibidem*. Sul punto si vedano anche le considerazioni contenute in G. FALCON, *Semplificazione, garanzie, certezza: modelli di composizione degli interessi*, cit., p. 60, e in F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, cit., p. 33.

⁸² A. TRAVI, *La liberalizzazione*, cit., p. 5

sotto il profilo dell'individuazione delle tipologie di interessi giuridici che essa è chiamata a perseguire in via prioritaria.

Dal punto di vista diacronico, le misure di semplificazione procedimentale, inizialmente limitate ad ambiti settoriali regolati dalla legislazione speciale⁸³, a partire dagli anni Novanta hanno cominciato a riguardare in modo complessivo la disciplina comune dell'azione amministrativa, introducendo regole e istituti dotati di efficacia e di applicazione generalizzate⁸⁴. In quest'ottica, la legge n. 241 del 1990 è divenuta oggetto di ripetuti interventi di riforma incentrati sulla logica della semplificazione amministrativa⁸⁵, che hanno consacrato quest'ultima come vero e proprio «principio generale dell'ordinamento, che può essere richiamato per orientare e guidare l'azione amministrativa» ed essere utilizzato come criterio di valutazione della stessa⁸⁶. Dunque la semplificazione amministrativa, lungi dal rappresentare una mera sommatoria di operazioni puntuali e contingenti, ha col tempo assunto i connotati di una «funzione permanente»⁸⁷, ossia di un sistema dinamico che incide in modo continuo e inesauribile sulla struttura dell'agire pubblico, declinandosi in forme molteplici e diversificate. Si tratta, in altre parole, di un paradigma generalizzato, che connota

⁸³ L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, cit., pp. 388 ss.

⁸⁴ E. ROMANO, *La semplificazione amministrativa*, cit., p. 163.

⁸⁵ In generale sugli interventi di riforma della legge n. 241/1990 incentrati sul paradigma della semplificazione amministrativa si vedano *ex multis* M.A. SANDULLI (cur.), *Riforma della L. 241/1990 e processo amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2005; L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, cit.; G. SPINA, *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire dell'amministrazione*, cit., pp. 74 ss.; F. FRENI, M. NUNZIATA (cur.), *Il nuovo procedimento amministrativo dopo la riforma della P.A. Tutte le novità della cd. riforma Madia*, Milano, Giuffrè, 2016; P.L. PORTALURI (cur.), *L'Amministrazione pubblica nella prospettiva del cambiamento: il codice dei contratti e la riforma Madia*. Atti del Convegno (Lecce, 28-29 ottobre 2016), Edizioni Scientifiche Italiane, 2017; M.A. SANDULLI (cur.), *Le nuove regole della semplificazione amministrativa. La legge n. 241/1990 nei decreti attuativi della "riforma Madia"*, Milano, Giuffrè, 2017; P. DURET, *La legge n. 241 del 1990 nel prisma delle recenti riforme europee della procedura: manutenzione straordinaria vs ristrutturazione*, in G. SALA, G. SCIULLO (cur.), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, cit., pp. 57 ss.; P. LAZZARA, *Il procedimento amministrativo: passato, presente e futuro*, in F. PUBUSA, S. PUDDU (cur.), *Procedimento, provvedimento e autotutela*, cit., pp. 71 ss.

⁸⁶ L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, cit., p. 391. Sulla configurabilità di un vero e proprio "principio di semplificazione" dell'azione amministrativa si vedano anche E. ROMANO, *La semplificazione amministrativa*, cit., p. 163; P.M. VIPIANA, *Considerazioni in tema di semplificazione amministrativa procedimentale*, cit., p. 372; A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., pp. 978 ss.; F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, cit., pp. 33 ss.; P. LAZZARA, *Il principio di semplificazione del procedimento*, cit., pp. 533 ss.

⁸⁷ Così L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, cit., p. 403.

strutturalmente la pubblica amministrazione e ne costituisce il «principio dell'essere e dell'agire»⁸⁸.

Gli interventi del legislatore hanno dunque modificato in profondità la struttura originaria del procedimento amministrativo, ridisegnando *ex novo* il profilo dell'azione amministrativa e inaugurando un modello nel quale il principio di semplificazione assume un ruolo decisivo e fondamentale⁸⁹. Peraltro, sulla configurazione di tale paradigma amministrativo ha influito in maniera decisiva le dinamiche provenienti dagli ordinamenti sovranazionali, e in particolare dal diritto eurounitario, orientato alle esigenze di sviluppo del mercato unico⁹⁰. La semplificazione (o la riduzione) dell'esercizio dei poteri pubblici in relazione all'iniziativa economica privata, infatti, è strettamente collegata alla necessità di ampliare gli spazi di libertà economica e all'obiettivo di realizzare un mercato comune aperto e concorrenziale, improntato sulla maggiore competitività delle imprese e sulla crescita complessiva del sistema economico a livello europeo. In questa prospettiva, si è affermato un vero e proprio «sistema europeo della semplificazione»⁹¹, che funge da criterio di orientamento per la regolazione (o de-regolazione) dei procedimenti amministrativi nazionali, allo scopo di rimuovere progressivamente gli ostacoli all'esercizio delle libertà economiche nella dimensione transnazionale.

Il nuovo “volto” dell'amministrazione, delineato dalle riforme legislative in materia di semplificazione del procedimento ispirate ai canoni giuridico-economici dell'ordinamento europeo, è pertanto quello di un organismo «decisionista»⁹², funzionalmente orientato al raggiungimento degli obiettivi con modalità tempestive

⁸⁸ In tal senso cfr. G. SPINA, *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire dell'amministrazione*, cit., spec. pp. 301 ss.

⁸⁹ Cfr. A. TRAVI, *La liberalizzazione*, cit., p. 3, nonché D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, cit., pp. 139 ss.

⁹⁰ In argomento cfr. P. LAZZARA, *Il principio di semplificazione del procedimento*, cit., pp. 533-535, e G. GUZZARDO, *Decostruzione amministrativa nel governo del territorio*, cit., pp. 34 ss. Per quanto concerne l'influsso della regolazione internazionale e globale sulle dinamiche di semplificazione procedimentale, si veda per tutti M. MACCHIA, *Regolazione internazionale e semplificazione amministrativa*, in AA.VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 267 ss.

⁹¹ P. LAZZARA, *Il principio di semplificazione del procedimento*, cit., p. 535.

⁹² R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, cit., p. 252.

ed economiche, piuttosto che al rispetto formale delle procedure⁹³. Nel tentativo di enucleare il tratto comune degli istituti di semplificazione procedimentale, autorevole dottrina ha infatti individuato la presenza di un «dato formale», costituito dall'«alleggerimento del procedimento», e soprattutto di un «dato sostanziale», rappresentato dalla *ratio* di garantire il «raggiungimento di un risultato, indipendentemente dalle “resistenze” o dalle “difficoltà” che nel corso del procedimento possano configurarsi»⁹⁴.

Il quadro teorico-concettuale in cui si colloca tale trasformazione è stato pertanto identificato nel modello della c.d. amministrazione di risultato⁹⁵. All'interno di questa nozione, infatti, si afferma l'idea che l'amministrazione sia tenuta innanzitutto a perseguire il risultato amministrativo, inteso come produzione di effetti materiali ovvero, in ultima analisi, come risultato economico dell'azione, derivante dalla produzione di effetti giuridici delle determinazioni pubbliche⁹⁶. In questa prospettiva, il raggiungimento del risultato amministrativo passa attraverso la celere adozione del provvedimento amministrativo, e l'attribuzione a quest'ultimo di una

⁹³ D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, cit., p. 139.

⁹⁴ E. CASETTA, *La difficoltà di “semplificare”*, cit., p. 342.

⁹⁵ Sul concetto di amministrazione di risultato si vedano *ex multis* L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Diritto amministrativo*, 1999, 1, pp. 57 ss.; ID., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in C. PINELLI (cur.), *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*. Atti del Convegno (Macerata, 21-22 maggio 1999), Milano, Giuffrè, 2000, pp. 37 ss.; ID. (cur.), *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla «libertà dall'amministrazione» alla libertà dell'amministrazione?*, cit., pp. 111 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Vol. II, Napoli, Jovene, 2001, p. 813 ss.; G. SORRENTINO, *Diritti e partecipazione nell'amministrazione di risultato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2003; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003; ID., *Buon andamento: dalla legalità del formalismo alla legalità del risultato*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI, F.F. TUCCARI FRANCESCO, F. VETRÒ (cur.), *Il «meritevole di tutela»: scenari istituzionali e nuove vie di diritto*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 369 ss.; S. CASSESE, *Che cosa vuol dire «amministrazione di risultati»?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 9, p. 941; M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Vol. I, Napoli, Jovene, 2005, pp. 556 ss.; A. GIUFFRIDA, *Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, cit., pp. 17 ss.; F. LACAVA, *Principio di legalità dell'azione amministrativa ed esigenze di risultato*, Roma, Aracne, 2015; A. MASSERA, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, cit., pp. 62 ss.; A. ROMEO, *Dalla forma al risultato: profili dogmatici ed evolutivi della decisione amministrativa*, cit., pp. 551 ss.; F. MONCERI, *Ancora sull'amministrazione di risultato*, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 2021, 2, pp. 255 ss.

⁹⁶ L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, cit., p. 63. Sul punto si veda anche A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., pp. 87-89.

piena e tempestiva capacità di incidere sui rapporti giuridici e materiali: ciò determina, nelle sue estreme conseguenze, quella che Elio Casetta ha efficacemente descritto come «l'ansia di provvedere»⁹⁷, ossia la tensione della P.A verso il decidere a tutti i costi, indipendentemente dalla bontà, dalla qualità o dalla legittimità degli atti, ai fini del soddisfacimento materiale delle pretese del cittadini⁹⁸.

L'amministrazione di risultato, e il suo «braccio armato» costituito dalla semplificazione amministrativa⁹⁹, si colloca pertanto in un «orizzonte aziendalistico»¹⁰⁰, che postula la prevalenza della logica del risultato, ossia del provvedere in sé e per sé, su quella della legalità formale e procedurale. Tale modello, se inteso in senso stretto, poggia però su un equivoco di fondo, che tende ad identificare l'obiettivo del «giusto risultato»¹⁰¹ dell'azione amministrativa nell'adozione di un provvedimento purchessia, anziché nella realizzazione di una «giusta» decisione, emanata in modo sì efficiente e tempestivo, ma anche rispettoso della legalità della funzione amministrativa e idoneo a realizzare un giusto assetto degli interessi coinvolti¹⁰².

In questo senso, il risultato va perciò inteso in termini strettamente giuridici, e non economici, sicché non può consistere nella «necessaria soddisfazione materiale della pretesa di un cittadino», ma piuttosto nella garanzia di una tutela effettiva della sua sfera giuridica e nella relativa soddisfazione «in termini di adeguatezza della risposta»¹⁰³. Ciò implica, in concreto, «la tempestiva presa in considerazione degli

⁹⁷ E. CASSETTA, *La difficoltà di "semplificare"*, cit., p. 344.

⁹⁸ Sul punto cfr. R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 148, ed anche M.R. SPASIANO, *Buon andamento: dalla legalità del formalismo alla legalità del risultato*, cit., p. 387.

⁹⁹ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 150. Sui rapporti tra amministrazione di risultato e semplificazione amministrativa cfr. per tutti F. FIGORILLI, *Semplificazione amministrativa e amministrazione di risultati*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., pp. 210 ss.

¹⁰⁰ A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, cit., p. 87.

¹⁰¹ E.M. MARENGHI, *Procedimenti e processualprocedimento*, Padova, Cedam, 2009, p. 82.

¹⁰² In tal senso cfr. M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, cit., pp. 95 ss.; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., pp. 166 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Amministrazione "di risultato" e provvedimento amministrativo*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., pp. 10 ss.; M. IMMORDINO, *Certezza del diritto e amministrazione di risultato*, *ivi*, p. 23; A. GIUFFRIDA, *Il "diritto" ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, cit., pp. 17 ss.

¹⁰³ M.R. SPASIANO, *Buon andamento: dalla legalità del formalismo alla legalità del risultato*, cit., p. 387.

interessi, la loro rapida ponderazione, la loro efficace tutela, nel rispetto dei parametri temporali e logici propri di ciascun ambito di attività»¹⁰⁴.

Alla luce di rilievi svolti finora, si può affermare che il fenomeno della semplificazione amministrativa procedimentale disveli, in realtà, degli inaspettati elementi di complessità. Per un verso, vi è la constatazione che le misure di semplificazione, laddove si orientino in via esclusiva al raggiungimento del risultato inteso come «solo fatto di provvedere»¹⁰⁵ o come *performance* quantitative, finiscono per confliggere frontalmente con la legalità procedimentale, con il conseguente rischio di un affievolimento delle garanzie procedurali e partecipative fissate in via legislativa.

Per altro verso, si prospetta l'eventualità che la semplificazione non riesca, alla prova dei fatti, ad essere "efficace", ossia a perseguire gli obiettivi posti dal legislatore e a soddisfare le aspettative di miglioramento sostanziale dell'azione amministrativa. L'eccessiva frequenza degli interventi di riforma della legge n. 241 del 1990 ha determinato, nel medio periodo, una ipertrofia normativa dal carattere spesso alluvionale e privo di sistematicità¹⁰⁶, e gli stessi "ingranaggi" della semplificazione, singolarmente intesi, sono spesso costruiti in modo farraginoso. Ciò si ripercuote sull'adeguatezza applicativa delle misure di semplificazione, che spesso denota profili di disfunzionalità e di scarso coordinamento con altre regole ed istituti, causati da una insufficiente coerenza d'insieme.

In sintesi, emerge un'evidente eterogeneità dei fini nell'incessante processo di introduzione di istituti di semplificazione che, paradossalmente, finiscono per complicare ulteriormente il quadro normativo e ostacolare lo stesso svolgimento dell'attività amministrativa, pur al prezzo del sacrificio di diverse garanzie attinenti alla forma procedurale¹⁰⁷.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 148.

¹⁰⁶ In tal senso si vedano le riflessioni critiche di L. TORCHIA, *L'efficienza della pubblica amministrazione fra ipertrofia legislativa e atrofia dei risultati*, cit., spec. pp. 4 ss., e di L.A. MAZZAROLI, *Considerazioni generali sul «semplificare» ... ma all'italiana*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020, 4, pp. 916 ss.

¹⁰⁷ La dottrina ha evidenziato in varie occasioni i profili di problematicità e di disfunzionalità collegati al fenomeno della semplificazione amministrativa. In argomento si vedano, fra i tanti, E. CASSETTA, *La difficoltà di*

3. Semplificazione amministrativa e procedimenti multipolari: l'efficienza procedurale vista dal terzo

Come già evidenziato in precedenza, gli istituti di semplificazione procedimentale previsti all'interno della legge n. 241 del 1990 sono finalizzati ad incidere in via diretta sulla struttura del procedimento amministrativo, determinando così una trasformazione – più o meno radicale – della *forma* giuridica che l'ordinamento prescrive per il legittimo svolgimento dell'attività amministrativa. Al contempo, gli effetti pratici che la semplificazione amministrativa produce nei riguardi della struttura procedimentale possono essere di molteplice natura.

Alcune misure assumono un rilievo perlopiù interno all'amministrazione, operando solitamente la concentrazione, accelerazione e razionalizzazione delle fasi del procedimento nelle quali si svolgono i rapporti orizzontali tra organi o soggetti pubblici (si pensi alla conferenza di servizi *ex art. 14*, o al silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni *ex art. 17-bis*)¹⁰⁸. In questi casi, la semplificazione realizza

“semplificare”, cit., pp. 335 ss.; R. FERRARA, *Le “complicazioni” della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1999, 2, pp. 323 ss.; L.R. PERFETTI, *Il permanere dei paradigmi disciplinari e le difficoltà della semplificazione*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, pp. 457 ss.; A. TRAVI, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa*, in G. SALA, G. SCIULLO (cur.), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, cit., pp. 3 ss.; B.G. MATTARELLA, *Le difficoltà della semplificazione*, in A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (cur.), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive imprenditoriali*. Atti dell’incontro di studi preliminare al Convegno annuale AIPDA 2016 (Campobasso, 8-9 aprile 2016), Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 357 ss.; C. DEODATO, *I limiti della semplificazione amministrativa. Un’idea liberale di revisione delle funzioni pubbliche*, in *Giustamm.it*, 2017, 5; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato “responsabilizzato”*, in *Federalismi.it*, 2020, 36; M. BOMBARDELLI, *Il nodo irrisolto della semplificazione amministrativa*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (cur.), *La legge n. 241 del 1990, trent’anni dopo*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 223 ss.

¹⁰⁸ Sulla conferenza di servizi come istituto di semplificazione cfr. *ex multis* D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, Giappichelli, 2002; R. DIPACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Federalismi.it*, 2016, 16; E. SCOTTI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, *ivi*; EAD, *La conferenza di servizi*, in A. ROMANO (cur.), *L’azione amministrativa*, cit., pp. 458 ss.; G. PAGLIARI, *La conferenza di servizi*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell’azione amministrativa*, cit., pp. 706 ss.; M. SANTINI, *La riscrittura integrale della conferenza di servizi*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L’attività amministrativa e le sue regole (a trent’anni dalla legge n. 241/1990)*, cit., pp. 293 ss.; G.B. CONTE, S. DE PAOLIS, *La conferenza di servizi*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Principi e regole dell’azione amministrativa*, cit., pp. 377 ss.; S. VITALE, *Le conferenze di servizi*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, cit., pp. 317 ss.

Sul silenzio-assenso “orizzontale” cfr. F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull’art. 17 bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *Federalismi.it*, 2015, 20; F. APERIO BELLA, *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni (il nuovo art. 17-bis della l. n.241 del 1990)*, in A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (cur.), *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, cit., pp. 257 ss.; M. BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il*

certamente una trasformazione (tendenzialmente di segno riduttivo) della struttura procedimentale, ma quest'ultima coinvolge soltanto le dinamiche interne alla sfera pubblica, e non determina ripercussioni sostanziali sulla procedimentalizzazione dei rapporti giuridici tra amministrazione e privati, se non in via strettamente mediata e indiretta.

Taluni istituti di semplificazione producono invece un effetto di “de-provvedimentalizzazione” dell'azione amministrativa¹⁰⁹, in quanto, pur lasciando in linea di principio impregiudicato il dovere della P.A. di svolgere debitamente tutte le fasi del procedimento amministrativo (in specie, quella istruttoria), ammettono tuttavia che l'*iter* procedurale possa sfociare in una determinazione amministrativa, che assume una forma diversa da quella “tipica” del provvedimento espresso e motivato, ma ugualmente suscettibile di incidere sulle sfere giuridiche dei consociati (in questo filone si collocano istituti quali il provvedimento in forma semplificata ai sensi dell'art. 2, comma 1, secondo allinea, gli accordi amministrativi *ex art.* 11 e il silenzio-assenso provvedimento disciplinato dall'art. 20)¹¹⁰.

Ancora, fra i possibili effetti delle misure di semplificazione in relazione alla struttura formale dell'agire pubblico rientra altresì una più marcata “de-

riskio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedurali, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 7, pp. 758 ss.; P. MARZARO, *Silenzio assenso tra Amministrazioni: dimensioni e contenuti di una nuova figura di coordinamento 'orizzontale' all'interno della 'nuova amministrazione' disegnata dal Consiglio di Stato*, in *Federalismi.it*, 2016, 19; E. SCOTTI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, cit., pp. 566 ss.; G. MARI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e tra amministrazioni e gestori di beni o servizi pubblici*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., pp. 854 ss.; E. ZAMPETTI, *Note critiche in tema di silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni*, in S. TUCCILLO (cur.), *Semplificare e liberalizzare. Amministrazione e cittadini dopo la legge 124 del 2015*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 185 ss.; A. PELUSO, *Il silenzio procedimentale nel rapporto tra amministrazioni*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, cit., pp. 307 ss.

¹⁰⁹ In argomento cfr. G. GUZZARDO, *Decostruzione amministrativa nel governo del territorio*, cit., pp. 118 ss.

¹¹⁰ Sugli accordi amministrativi ed il silenzio-assenso provvedimento si rinvia al proseguo della trattazione: cfr. *infra*, cap. III, par. 4-5. Sul provvedimento in forma semplificata cfr. N. PAOLANTONIO, *Il provvedimento in forma semplificata*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., pp. 302 ss.; A. TIGANO, *Il “provvedimento semplificato” fra accelerazione del procedimento e obbligo comunque di una pronuncia a tutela dell'immagine della p.a.*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA, N. SAITTA, A. TIGANO (cur.), *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, Vol. III, cit., pp. 2697 ss.; S. VERNILE, *Il provvedimento amministrativo in forma semplificata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; N. POSTERARO, *Domande manifestamente incoglibili e dovere di provvedere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

procedimentalizzazione” dell’azione amministrativa¹¹¹. Con tale espressione si vuole qui intendere, in via di prima approssimazione, il riconoscimento della possibilità per l’amministrazione di prescindere dalla puntuale osservanza delle regole procedurali ai fini dell’esercizio dei propri poteri, senza che ciò produca conseguenze di rilievo in ordine alla validità e/o all’efficacia dell’attività compiuta. In altre parole, ciò equivale alla derogabilità generalizzata dell’obbligo stesso di esercitare i poteri amministrativi sulla base di una *forma* giuridica (in specie, di uno schema procedimentale predefinito *ex lege*), e può tradursi nella facoltà di svolgere determinate attività senza ricorrere a procedimenti prestabiliti e vincolanti, oppure nella possibilità di infrangere talune tipologie di regole procedurali senza che ciò pregiudichi gli atti adottati, in virtù della sostanziale irrilevanza *de iure* delle relative violazioni (paradigmatica, in tal senso, è la disciplina relativa ai vizi formali e procedurali del provvedimento ai sensi dell’art. 21-*octies*, comma 2)¹¹².

Alcune fattispecie semplificatorie, peraltro, producono l’effetto di sopprimere tanto l’adozione di una decisione amministrativa in forma provvedimentale espressa (de-provvedimentalizzazione), quanto il previo svolgimento di un procedimento partecipato (de-procedimentalizzazione), sostituendo entrambi con la presentazione di un atto a cura del privato interessato, che assume la responsabilità della produzione di determinati effetti giuridici acconsentiti direttamente dalla legge, fatto salvo l’eventuale esercizio di poteri di controllo *ex post* da parte dell’autorità amministrativa (tale è lo schema di funzionamento dell’istituto della segnalazione certificata di inizio attività di cui all’art. 19). In tal modo, la «forma della funzione amministrativa» risulta considerevolmente trasfigurata, essendo rimpiazzata in prima battuta da un’autonoma attività del privato (c.d. autoamministrazione)¹¹³, la quale diviene poi oggetto di un

¹¹¹ Adoperano tale formula, peraltro con riferimento a fattispecie semplificatorie diverse, A. ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI, *De-procedimentalizzazione dell’azione amministrativa e conferenza di servizi*, cit., pp. 287 ss., ed E. GUARNIERI, *I confini incerti delle patologie e la tutela del terzo nel silenzio assenso fra (de)procedimentalizzazione e semplificazione*, in *Diritto dell’economia*, 2020, 2, pp. 485 ss.

¹¹² Sull’art. 21-*octies*, comma 2, cfr. più diffusamente *infra*, cap. III, par. 7.

¹¹³ Cfr. L. FERRARA, *DLA (e silenzio-assenso) tra autoamministrazione e semplificazione*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, cit., pp. 167 ss., nonché

successivo procedimento “semplificato” di carattere repressivo, secondo uno schema che rivela molteplici punti di contatto con la logica propria della liberalizzazione amministrativa¹¹⁴.

Per contro, è possibile riscontrare dei meccanismi di semplificazione che, anziché ridurre e “tagliare” le fasi del procedimento, paradossalmente ne aggiungono di ulteriori, poiché operano all’interno di una prospettiva più ampia, che contempla lo svolgimento di un *iter* unico e “integrato” tra procedimento e processo (il riferimento principale è rappresentato dall’istituto del preavviso di diniego, contenuto nell’art. 10-*bis*)¹¹⁵. In questo caso, dunque, l’espansione e il prolungamento della fase procedimentale hanno lo scopo di anticipare o di scongiurare lo svolgimento di alcune dinamiche che potrebbero concretizzarsi in sede processuale, col conseguente rischio di maggiore incertezza e dispendio di risorse per la pubblica amministrazione.

Da ultimo, la semplificazione procedimentale può determinare la trasformazione delle modalità operative e degli strumenti tecnico-giuridici utilizzati dalla P.A. a fini istruttori e decisorii. Invero, le innovazioni più radicali che si sono sviluppate in quest’ambito hanno prodotto dei cambiamenti di portata tale da riverberarsi sulla struttura stessa del procedimento, con l’effetto di ridisegnare complessivamente la forma dell’agire pubblico. Si fa riferimento, in particolare, al processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione e alla sua frangia più avanzata, costituita dall’impiego di algoritmi all’interno dei procedimenti e alla conseguente emanazione di decisioni amministrative automatizzate¹¹⁶.

Si tratta, con ogni evidenza, di una trasformazione radicale che trascende la mera sfera degli strumenti organizzativi utilizzati dalla P.A., incidendo in profondità sulle stesse modalità (sostanziali e procedurali) di esercizio dei poteri amministrativi. In

L. FRANZESE, *Oltre le aporie del nuovo procedimento amministrativo ovvero dell’autoamministrazione e della sussidiarietà*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Il procedimento e le responsabilità*. Atti del Convegno (Fano, 8-9 maggio 2008), Padova, Cedam, 2013, pp. 3 ss.

¹¹⁴ Su tali profili vedasi *infra*, cap. IV, par. 1.

¹¹⁵ Per le caratteristiche di tale istituto si rinvia alla successiva trattazione: cfr. *infra*, cap. III, par. 6.

¹¹⁶ Cfr. *infra*, cap. III, par. 8.

quest'ottica, è dubbio che la digitalizzazione della pubblica amministrazione rappresenta (anche) uno strumento di semplificazione amministrativa a tutti gli effetti, in quanto diretta a velocizzare ed efficientare lo svolgimento delle funzioni pubbliche¹¹⁷. Peraltro, il nesso tra efficienza e uso della telematica è reso esplicito a livello normativo da parte dell'art. 3-bis della legge n. 241 del 1990, che include in tal modo la digitalizzazione nel novero delle misure di semplificazione che hanno un impatto diretto sulla struttura del procedimento amministrativo¹¹⁸. Ne deriva l'indubbia opportunità di includere questi profili all'interno di un'analisi complessiva in tema di semplificazione procedimentale, la quale, in caso contrario, rischierebbe di fornire una panoramica incompleta o inattuale.

In sintesi, gli istituti di semplificazione sono dunque suscettibili di incidere in vario modo e con diversa intensità sugli aspetti strutturali del procedimento, ossia sulle modalità formali con le quali esso può concretamente manifestarsi. Rappresenta una logica conseguenza di questo assunto la constatazione che gli effetti della semplificazione possono riguardare tanto i procedimenti articolati in forma bipolare, quanto quelli che assumono una configurazione multipolare.

¹¹⁷ In giurisprudenza cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472, secondo cui «in linea generale va ribadito come anche la pubblica amministrazione debba poter sfruttare le rilevanti potenzialità della c.d. rivoluzione digitale. In tale contesto, il ricorso ad algoritmi informatici per l'assunzione di decisioni che riguardano la sfera pubblica e privata si fonda sui paventati guadagni in termini di efficienza e neutralità», sicché «la piena ammissibilità di tali strumenti risponde ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (art. 1 l. 241/90), i quali, secondo il principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), impongono all'amministrazione il conseguimento dei propri fini con il minor dispendio di mezzi e risorse e attraverso lo snellimento e l'accelerazione dell'iter procedimentale». In termini analoghi cfr. anche Cons. Stato, sez. VI, 4 febbraio 2020, n. 881.

¹¹⁸ Sulla digitalizzazione della P.A. come strumento di semplificazione amministrativa e procedimentale, collegato al principio costituzionale di buon andamento e ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità, cfr. A. NATALINI, *La semplificazione e l'amministrazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, 1, pp. 105 ss.; D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel 'nuovo' codice dell'amministrazione digitale*, in *Diritto pubblico*, 2011, 2, pp. 611 ss.; P. LAZZARA, *Il principio di semplificazione del procedimento*, cit., p. 536; E. ROMANO, *La semplificazione amministrativa*, cit., p. 173; P.M. VIPIANA, *Considerazioni in tema di semplificazione amministrativa procedimentale*, cit., p. 387; D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (cur.), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 87; F.F. PAGANO, *Pubblica amministrazione e innovazione tecnologica*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2021, 3, p. 88; G. SPAGNUOLO, *Il procedimento automatizzato: il caso dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)*, in *Rivista di Digital Politics*, 2022, n. 1-2, pp. 274 ss.

Sul punto, è possibile constatare come la trattazione sistematica e complessiva degli istituti di semplificazione procedimentale contenuti nella legge n. 241 del 1990 sia stata tradizionalmente condotta secondo un punto di vista bipolare, ossia adottando come schema procedimentale tipico quello che vede fronteggiarsi, da un lato, l'amministrazione procedente e, dall'altro, il privato destinatario del provvedimento. Per converso, la posizione dei terzi controinteressati viene solitamente vagliata con un'analisi circoscritta a ciascun istituto, secondo un approccio differenziato. In altre parole, la disamina dottrinale tende generalmente a focalizzarsi sulle singole misure di semplificazione, considerando dapprima – in prospettiva bipolare – l'impatto di queste ultime sulla posizione giuridica del destinatario del provvedimento e i possibili rimedi a sua disposizione in caso di illegittimità dell'azione amministrativa, per poi eventualmente estendere l'analisi in direzione multipolare in modo da includere il tema della tutela delle situazioni giuridiche vantate dal terzo, sempre in relazione a ciascuna fattispecie semplificatoria individualmente intesa¹¹⁹.

Peraltro, rovesciando la prospettiva d'indagine, si riscontrano trattazioni che prendono le mosse dalla nozione di multipolarità con riferimento al procedimento amministrativo in generale, analizzando in primo luogo la posizione del terzo controinteressato nella forma “compiuta” (ossia, non semplificata) dell'attività amministrativa, per poi esaminare individualmente e separatamente l'impatto di alcuni

¹¹⁹ A titolo esemplificativo, si vedano i contributi di taglio sistematico di V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione*, cit., pp. 207 ss.; W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 213 ss.; R. GIOVAGNOLI, *Il silenzio e la nuova SCL. Obbligo di provvedere, danno da ritardo e nuove forme di liberalizzazione e semplificazione*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 164 ss.; G. SPINA, *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire dell'amministrazione*, cit., pp. 74 ss.; F. LACAVA, *Principio di legalità dell'azione amministrativa ed esigenze di risultato*, cit., pp. 358-359; D. VESE, *La segnalazione certificata di inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, Pisa, Pacini, 2016, pp. 85 ss.; ID., *Semplificazione procedimentale, analisi economica e tutela del terzo*, in *Diritto dell'economia*, 2016, 2, pp. 545 ss.; ID., *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, cit., pp. 310 ss.; P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2017, pp. 409 ss.; N. GULLO, *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati tra diritto europeo e diritto interno*, cit., pp. 739 ss.; P. OTRANTO, *Silenzio e interesse pubblico nell'attività amministrativa*, cit., pp. 163 ss. e 176 ss.; G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 243 ss.

istituti di semplificazione sulla sfera giuridica del terzo e sui rapporti amministrativi multipolari¹²⁰.

Emerge dunque la necessità di estendere in modo diverso lo spettro di analisi sui profili considerati. Nel prosieguo della trattazione si tenterà perciò, a partire dal concetto di multipolarità, di analizzare in modo complessivo e sistematico l'impatto dei principali istituti di semplificazione amministrativa sulla struttura multipolare del procedimento amministrativo, esaminando in modo comparativo gli effetti che tali istituti producono sulla posizione giuridica dei terzi controinteressati.

In altre parole, si cercherà non soltanto di osservare sistematicamente la forma "compiuta" del procedimento amministrativo in funzione del terzo, oppure di esaminare individualmente e separatamente le singole fattispecie semplificatorie nell'ottica della tutela del terzo, ma più in generale di osservare l'insieme complesso della semplificazione procedimentale dal punto di vista del terzo, a partire dalla ricognizione degli effetti prodotti da ciascun istituto. L'obiettivo di tale operazione consiste nel verificare se la semplificazione amministrativa *nel suo complesso* sia effettivamente pensata, costruita e applicata (anche) in funzione di rapporti e procedimenti multipolari, e riesca di conseguenza a rispecchiare e soddisfare adeguatamente le relative peculiarità, oppure se essa, viceversa, sia tuttora ancorata ad una logica puramente bipolare dell'azione amministrativa e dei rapporti tra autorità pubblica e cittadini.

Infine, per quanto concerne il novero delle misure di semplificazione che saranno oggetto di approfondimento, si è scelto di concentrare l'attenzione sugli istituti "tradizionali" dotati di maggior rilievo dogmatico e applicativo¹²¹, escludendo

¹²⁰ In tal senso si vedano i contributi di R. FERRARA, *Il procedimento amministrativo visto dal "terzo"*, cit., spec. pp. 264 ss. (in relazione a d.i.a., silenzio-assenso e accordi amministrativi); L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi*, cit., spec. pp. 158 ss. (in relazione agli accordi amministrativi); F. TRIMARCHI BANFI, *Il "terzo" nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, cit., spec. pp. 35 ss. (in relazione alla s.c.i.a.); G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, cit., spec. pp. 246 ss. (in relazione alla s.c.i.a.); P. LOMBARDI, *Le parti del procedimento amministrativo*, cit., spec. pp. 158 ss. (in relazione a silenzio-assenso e s.c.i.a.).

¹²¹ Nel dettaglio, all'interno del presente capitolo si prenderanno in esame, in ordine: gli accordi amministrativi; il silenzio-assenso provvedimentoale; il preavviso di diniego; il regime dei vizi formali e procedurali del provvedimento amministrativo.

al contempo quelli aventi efficacia meramente interna (come la conferenza di servizi o il silenzio-assenso orizzontale) poiché, come si è evidenziato in precedenza, si tratta di meccanismi di semplificazione della struttura procedimentale che incidono solamente in via indiretta sulle sfere giuridiche dei soggetti estranei alla pubblica amministrazione; di qui il minor rilievo che paiono rivestire nel contesto di un'analisi incentrata sull'impatto della semplificazione sulla posizione giuridica dei terzi controinteressati.

Per contro, verrà inserito nella trattazione anche l'impiego di algoritmi nel procedimento amministrativo, benché si tratti di una fattispecie che normalmente non viene associata con immediatezza all'ambito della semplificazione procedimentale *stricto sensu*; cionondimeno, le ragioni sopra esposte hanno fatto propendere per l'opportunità di una tale opzione, ai fini di completezza e attualità dell'analisi offerta.

Da ultimo, si precisa che alla trattazione dell'istituto della s.c.i.a. verrà dedicato un capitolo apposito, giacché la maggiore complessità della tematica relativa alla tutela del terzo controinteressato in tale ipotesi richiede senza dubbio un esame più ampio e articolato, anche nell'ottica della formulazione di considerazioni *de iure condendo* a partire da un esame comparato con l'esperienza francese¹²².

4. *Terzo controinteressato e accordi amministrativi*

Com'è noto, l'art. 11 della legge n. 241 del 1990 consente in via generalizzata alla pubblica amministrazione di concludere il procedimento amministrativo con la stipulazione di un accordo con i privati interessati «al fine di determinare il contenuto

¹²² Cfr. *infra*, cap. IV, par. 5-6.

discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo», ove ciò sia conforme alle esigenze di «perseguimento del pubblico interesse»¹²³.

Come si è già accennato, l'impatto che tale fattispecie semplificatoria produce sulla struttura del procedimento amministrativo può essere ascritto al modello della de-provedimentalizzazione, ossia nella previsione di modalità e di strumenti di conclusione del procedimento (e di formalizzazione della decisione amministrativa)

¹²³ In tema di accordi amministrativi ex art. 11 della legge n. 241/1990 la letteratura è assai vasta. Ci si limita a segnalare, senza pretese di completezza, F. LEDDA, *Il problema del contratto nel diritto amministrativo. Contributo ad uno studio dei c.d. contratti di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1965; G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano, Giuffrè, 1984; R. FERRARA, *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1985; B. CAVALLO, *Accordi e procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, Vol. I, Modena, Mucchi, 1992, pp. 371 ss.; G. SALA, *Accordi sul contenuto discrezionale del provvedimento e tutela delle situazioni soggettive*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1992, 2, pp. 206 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, Giuffrè, 1992; F. CASTIELLO, *Gli accordi integrativi e sostitutivi di provvedimenti amministrativi*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1993, 1, pp. 124 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, in *Politica del diritto*, 1993, 2, pp. 237 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico. Tra amministrazioni e privati*, Milano, Giuffrè, 1996; ID., *Accordi pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 1 ss.; M. DUGATO, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, Giuffrè, 1996; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, Giappichelli, 1997; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Padova, Cedam, 1998; P.L. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Milano, Giuffrè, 1998; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2001; ID., *La nuova disciplina degli accordi tra amministrazione privati e le privatizzazioni dell'azione amministrativa*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, cit., pp. 75 ss.; AA.VV., *Autorità e consenso nell'attività amministrativa*. Atti del XLVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 20-22 settembre 2001), Milano, Giuffrè, 2002; F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in *Diritto amministrativo*, 2002, 3, pp. 431 ss.; F. TIGANO, *Gli accordi procedurali*, Torino, Giappichelli, 2002; ID., *Gli accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., pp. 655 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali*, in *Diritto amministrativo*, 2003, 2, pp. 217 ss.; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, Giappichelli, 2003; F. CANGELLI, *Articolo 11*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 265 ss.; S. PENSABENE LIONTI, *Gli accordi con la pubblica amministrazione nell'esperienza del diritto vivente*, Torino, Giappichelli, 2007; G. SCIULLO, *Profilo degli accordi tra amministrazioni pubbliche e privati*, in *Diritto amministrativo*, 2007, 4, pp. 805 ss.; M.C. CAVALLARO, *Sulla configurabilità degli accordi tra pubblica amministrazione e privati come strumento di semplificazione*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, pp. 569 ss.; F.G. SCOCA, *Accordi e semplificazione*, *ivi*, pp. 557 ss.; W. GIULIETTI, *L'amministrazione per accordi, un modello ancora attuale?*, in N. LONGOBARDI (cur.), *Il diritto amministrativo in trasformazione. Per approfondire*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 95 ss.; A. MOLLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, Jovene, 2016; M.C. ROMANO, *Accordi tra privati e Pubblica Amministrazione nel procedimento*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, cit., pp. 398 ss.; M. RAMAJOLI, *Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata*, in *Diritto amministrativo*, 2019, 4, pp. 675 ss.; M. CHERUBINI, *Gli accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, cit., pp. 270 ss.; A. GIANNELLI, *Gli accordi amministrativi (ancora) in cerca di identità: riflessioni sull'ipotesi della connotazione doverosa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Bruno Cavallo*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 147 ss.; D. MARRAMA, *Accordi sostitutivi, autoritatività ed esercizio di potere*, in *Nuove autonomie*, 2022, 1, pp. 181 ss.

alternativi rispetto alla tipologia “canonica” costituita dal provvedimento amministrativo espresso. Nello specifico, l’articolo 11 prevede la possibilità di stipulare due forme di accordi: quelli integrativi sono prodromici all’adozione del provvedimento finale, essendo finalizzati a determinarne il contenuto discrezionale; quelli sostitutivi, invece, tengono luogo del provvedimento finale nella produzione di effetti giuridici sulla sfera dei destinatari¹²⁴. Pertanto, l’effetto di de-provvedimentalizzazione dell’attività amministrativa è solo parziale nel caso di accordi integrativi, giacché il contenuto decisorio di questi ultimi è necessariamente destinato a confluire nella formalizzazione giuridica propria del provvedimento finale, ed è invece totale nel caso di accordi sostitutivi.

Questo istituto di semplificazione procedimentale riflette chiaramente la tendenza verso una maggiore pariteticità nell’esercizio dei poteri amministrativi, giacché quest’ultimo non è formalizzato in modo tale da produrre effetti giuridici in via autoritativa e unilaterale sulla sfera giuridica dei destinatari (ossia, tramite il provvedimento), ma diviene oggetto di una pattuizione consensuale con i soggetti privati¹²⁵. Ciò implica un più intenso coinvolgimento dei cittadini nello svolgimento dell’attività amministrativa (che culmina con il loro ingresso formale in qualità di parti dell’accordo decisorio) e determina, al contempo, una maggiore condivisione della responsabilità del contenuto discrezionale della decisione pubblica, la cui paternità è equamente distribuita fra l’amministrazione competente e i privati interessati. La parziale deresponsabilizzazione dell’autorità pubblica produce, a sua volta, notevoli ricadute sotto il profilo della deflazione del contenzioso amministrativo, poiché pone in rilievo il tema dell’effettiva sussistenza dell’interesse ad impugnare il contenuto degli accordi amministrativi da parte dei soggetti che vi hanno liberamente consentito e aderito, con conseguente risparmio dei costi derivanti dallo svolgimento delle liti¹²⁶.

¹²⁴ In argomento cfr. per tutti F. TIGANO, *Gli accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento*, cit., pp. 659 ss.

¹²⁵ *Ivi*, p. 656.

¹²⁶ Sul punto vedasi D. VESE, *Sull’efficienza amministrativa in senso giuridico*, cit., p. 286.

Il disposto dell'art. 11 non contiene, d'altra parte, una vera e propria misura di privatizzazione dell'attività amministrativa: sebbene la norma preveda espressamente l'applicazione dei principi civilistici in materia di obbligazioni e contratti con riguardo alla fattispecie degli accordi amministrativi, nondimeno questi ultimi mantengono una chiara valenza pubblicistica¹²⁷, testimoniata tanto dall'assoggettamento degli accordi sostitutivi al regime dei controlli previsti per i provvedimenti (comma 3), quanto, soprattutto, dalla facoltà dell'amministrazione di recedere unilateralmente dall'accordo per «sopravvenuti motivi di pubblico interesse», fatta salva la corresponsione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato (comma 4)¹²⁸.

Al contempo, la conclusione di accordi amministrativi non elimina in alcun modo l'obbligo della P.A. di svolgere debitamente tutte le fasi procedurali antecedenti al momento decisorio. Ciò è confermato dal comma 4-*bis* del medesimo articolo 11, il quale impone all'organo competente per l'emanazione del provvedimento finale di adottare una determinazione unilaterale prima di procedere alla stipulazione

¹²⁷ Cfr. F. TIGANO, *Gli accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento*, cit., p. 656.

¹²⁸ È noto come vi sia stata per lungo tempo una *querelle* dottrinale in ordine alla natura privatistica o pubblicistica degli accordi tra amministrazione e privati. Secondo i sostenitori della natura contrattualistica degli accordi amministrativi, questi ultimi rappresentano dei contratti di diritto comune connotati dalla presenza di situazioni giuridiche di diritto e di obbligo, benché aventi un oggetto pubblico; la conclusione di tali accordi costituirebbe pertanto un esercizio di autonomia negoziale della P.A., e non di potestà pubblicistiche (cfr. A. TRAVI, *Le forme associative tra gli enti locali verso i modelli di diritto comune*, in *Le Regioni*, 1991, 2, pp. 380 ss.; B. CAVALLO, *Accordi e procedimento amministrativo*, cit., pp. 389 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, cit., p. 247; F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*. Atti del XXXVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 19-21 settembre 1991), Milano, Giuffrè, 1994, pp. 30 ss.; G. CORSO, *L'attività amministrativa*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 151 ss.). Viceversa, gli esponenti della teoria pubblicistica negano la riconducibilità degli accordi amministrativi a logiche strettamente negoziali, in ragione dell'assenza di parità formale tra i contraenti e della necessaria finalizzazione degli accordi medesimi al perseguimento di interessi pubblici (cfr. G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, cit., pp. 255 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico*, cit., pp. 44 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, cit., pp. 59 ss.). Dal canto suo, la giurisprudenza maggioritaria propende da tempo per la configurazione degli accordi amministrativi in termini pubblicistici: cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 2010, n. 4545; Cons. Stato, sez. V, 20 agosto 2013, n. 4179; Cons. Stato, sez. V, 14 ottobre 2013, n. 5000. Per una ricostruzione dei termini del dibattito e delle diverse opinioni emerse sul tema, cfr. da ultimo la panoramica svolta da G.L. BARRECA, *L'impiego di moduli privatistici per fini di pubblico interesse*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, cit., pp. 446 ss.

dell'accordo, a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. A ben vedere, tale determinazione non è altro che un provvedimento "in potenza", poiché esprime il contenuto decisorio dell'esercizio del potere amministrativo, il quale, anziché assumere la forma di un provvedimento espresso, unilaterale e autoritativo, confluisce nella stipulazione di un accordo con i privati interessati.

Va da sé che il confezionamento di una "bozza" di decisione amministrativa, che diviene oggetto dell'accordo tra le parti, è necessariamente frutto di una previa attività istruttoria e di ponderazione degli interessi coinvolti, che non può non svolgersi attraverso un'attività amministrativa procedimentalizzata. In altre parole, l'accordo rimpiazza il *provvedimento* (dal punto di vista formale e materiale nell'ipotesi di accordo integrativo, solo materiale in quella di accordo sostitutivo), ma non elimina affatto il regolare dispiegarsi del *procedimento*, accompagnato dai relativi profili istruttori e partecipativi¹²⁹.

Venendo ora all'applicazione di tale istituto nell'ambito dei procedimenti multipolari, vi sono diversi ordini di garanzie a che la stipulazione di accordi amministrativi non pregiudichi la posizione giuridica degli eventuali terzi controinteressati. Una prima previsione di tutela è rappresentata dall'obbligo di stipulare gli accordi in forma scritta a pena di nullità (comma 2), affinché il contenuto decisorio venga formalizzato in modo certo e trasparente; a ciò si aggiunge l'obbligo di motivazione degli accordi, che rende esplicito l'*iter* logico-argomentativo posto alla base della decisione pattuita, analogamente a quanto avviene nell'ipotesi di provvedimento unilaterale¹³⁰.

In generale, la posizione del terzo controinteressato è garantita dallo svolgimento in ogni caso del procedimento amministrativo, al quale egli può prendere parte, secondo le regole ordinarie, al fine di rappresentare i propri interessi ed

¹²⁹ Cfr. F. TIGANO, *Gli accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento*, cit., p. 658.

¹³⁰ Cfr. D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, cit., p. 287.

esprimere le proprie considerazioni in relazione all'opportunità di stipulare un accordo amministrativa e al contenuto discrezionale che esso può assumere¹³¹. In tal senso, l'art. 11 inserisce espressamente i soggetti controinteressati nel novero dei soggetti che il responsabile del procedimento può invitare agli incontri finalizzati a favorire la conclusione degli accordi.

Inoltre, la norma in esame contiene una clausola espressa di salvaguardia dei «diritti dei terzi», vietando all'amministrazione di concludere accordi che producano effetti pregiudizievoli sulla sfera giuridica di tali soggetti (comma 1). Come è stato osservato, tale disposizione si riferisce sia ai terzi che hanno effettivamente partecipato al procedimento amministrativo sfociato nella stipulazione dell'accordo (in quanto correttamente avvisati circa il suo inizio, o autonomamente intervenuti), sia a coloro che sono rimasti estranei alla vicenda procedimentale, ma che possono comunque subire un pregiudizio dal perfezionamento “negoziale” dell'*iter* amministrativo¹³².

In virtù della citata «clausola di salvezza», pertanto, la conclusione di un accordo *ex art. 11* non richiede necessariamente l'adesione o la sottoscrizione del terzo controinteressato ai fini della sua efficacia¹³³, ma tale accordo non può in alcun modo ad alterare lo statuto giuridico del terzo senza il consenso di quest'ultimo¹³⁴. Peraltro, è certamente possibile che l'accordo si estenda sino ad includere i terzi controinteressati come parti stipulanti, i quali diventano in tal modo destinatari diretti degli effetti giuridici della decisione consensuale¹³⁵.

In altre parole, il ricorso all'istituto degli accordi amministrativi non fa venire meno la multipolarità della fattispecie di volta in volta considerata, sicché laddove la

¹³¹ Sul punto vedasi L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi*, cit., p. 166, nonché S. GIACCHETTI, *Gli accordi dell'art. 11, l. n. 241 del 1990 tra realtà virtuale e realtà reale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1997, 3, p. 535.

¹³² Cfr. R. FERRARA, *Il procedimento amministrativo visto dal “terzo”*, cit., pp. 272-273.

¹³³ F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo*, cit., p. 205; F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, cit., p. 447; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, cit., pp. 208 ss.

¹³⁴ L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi*, cit., p. 169.

¹³⁵ *Ivi*, pp. 164-165.

stipulazione dell'accordo avvenga in attuazione di una norma attributiva di potere avente carattere multipolare, o qualora nel corso del procedimento il terzo controinteressato rappresenti l'esistenza di un diritto che assume rilievo rispetto all'effetto in corso di produzione, l'amministrazione procedente sarà tenuta a «verificare la compatibilità dell'assetto di interessi che si sta programmando con tale diritto»¹³⁶.

Sotto l'aspetto rimediabile, il terzo leso dall'accordo amministrativo è legittimato ad impugnarlo con azione di annullamento *ex art.* 29 c.p.a. in sede di giurisdizione generale di legittimità¹³⁷. In questo senso, la presenza di un atto di determinazione espressa e motivata, ancorché di natura consensuale, costituisce certamente un ulteriore profilo di garanzia ai fini della tutela giurisdizionale, poiché consente al terzo ricorrente di individuare facilmente gli eventuali profili di illegittimità della decisione che emergono dalla motivazione, potendo poi utilizzare il medesimo rimedio impugnatorio tradizionalmente previsto nei confronti dei provvedimenti amministrativi espressi, al fine di ottenerne la caducazione con efficacia retroattiva¹³⁸.

5. Terzo controinteressato e silenzio-assenso della P.A.

Il silenzio-assenso provvedimento, disciplinato dall'art. 20 della legge n. 241 del 1990, rappresenta senza dubbio uno dei più rilevanti istituti di semplificazione procedimentale, sul quale si è maggiormente concentrata, nel corso del tempo, l'attenzione della dottrina¹³⁹.

¹³⁶ *Ivi*, p. 166.

¹³⁷ Sul punto cfr. G.L. BARRECA, *L'impiego di moduli privatistici per fini di pubblico interesse*, cit., p. 461.

¹³⁸ *Ivi*, p. 162.

¹³⁹ Si vedano *ex multis* A. TRAVI, *Silenzio assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, Cedam, 1985; F. BRIGNOLA, *Silenzio della pubblica amministrazione (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXVIII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1992; G. DE MINICO, *Note sugli artt. 19 e 20 della legge n. 241/1990*, in *Diritto amministrativo*, 1993, 2, pp. 272 ss.; F.G. COCA, M. D'ORSOGNA, *Silenzio, clamori di novità*, in *Diritto*

Limitando la ricognizione ai profili essenziali della fattispecie, è opportuno evidenziare come l'effetto principale di questa misura semplificatoria consista nell'associare all'inutile decorso dei termini di conclusione del procedimento la produzione di un effetto giuridico di accoglimento dell'istanza presentata dal privato. Tramite una *fictio iuris*, l'ordinamento giuridico ricollega perciò all'inerzia della P.A. un significato di assenso tacito alla richiesta del soggetto interessato, abilitando così *ex lege* la produzione automatica degli effetti tipici del provvedimento espresso di

processuale amministrativo, 1995, 2, p. 393 ss.; V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione. La rinuncia alla garanzia dell'atto scritto*, Milano, Giuffrè, 1996; P.G. LIGNANI, *Silenzi (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. III, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 978 ss.; B. TONOLETTI, *Silenzi della pubblica amministrazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. XIV, Torino, UTET, 1999, pp. 156 ss.; L. CESARINI, *I tempi del procedimento ed il silenzio*, in B. CAVALLO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, cit., pp. 29 ss.; F.G. SCOCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione alla luce del suo nuovo trattamento processuale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2002, 2, pp. 239 ss.; T.G. TASSO, *Il silenzio della pubblica amministrazione. Il paradosso del silenzio come forma di comunicazione tra privato e pubblico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004; L. GIANI, *Articolo 20*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, cit., pp. 411 ss.; M. ANDREIS, *La conclusione inespresa del procedimento*, Milano, Giuffrè, 2006; G. MORBIDELLI, *Il silenzio-assenso*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, cit., pp. 265 ss.; A. ROMANO, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2006, 2, pp. 489 ss.; G. VESPERINI, *La denuncia di inizio attività e il silenzio assenso*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, 1, pp. 83 ss.; L. FERRARA, *DIA (e silenzio-assenso) tra autoamministrazione e semplificazione*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, cit., pp. 167 ss.; P.L. PORTALURI, *Note sulla semplificazione per silentium (con qualche complicazione)*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, pp. 657 ss.; M. RENNA, F. FIGORILLI, *Silenzi della pubblica amministrazione (Diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia giuridica*, Agg. XVIII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2010; R. GIOVAGNOLI, *Il silenzio e la nuova SCL*, cit.; V. PARISIO, *Direttiva "Bolkestein", silenzio-assenso, D.L.A., "liberalizzazioni temperate", dopo la sentenza del Consiglio di Stato, ad. plen. 29 luglio 2011 n. 15*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2011, 9, pp. 2978 ss.; M.A. SANDULLI, *L'istituto del silenzio assenso tra semplificazione e incertezza*, in *Nuove autonomie*, 2012, 3, pp. 435 ss.; G. PEPE, *Silenzi-assenso e potere di intervento postumo della P.A.*, in *Urbanistica e appalti*, 2015, 6, pp. 715 ss.; A. POLICE, *Dai silenzi significativi ai poteri sostitutivi*, in A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (cur.), *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, cit., pp. 31 ss.; E. SCOTTI, *Il silenzio-assenso*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, cit., pp. 653 ss.; V. VARONE, *S.c.i.a. e silenzio-assenso come istituti di semplificazione*, in F. FRENI, M. NUNZIATA (cur.), *Il nuovo procedimento amministrativo dopo la riforma della P.A.*, cit., pp. 18 ss.; M. D'ORSOGNA, R. LOMBARDI, *Il silenzio assenso*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., pp. 966 ss.; L. FERRARA, *Sulla formazione del silenzio assenso e sulla necessità di una lettura di sistema*, in P.L. PORTALURI (cur.), *L'Amministrazione pubblica nella prospettiva del cambiamento: il codice dei contratti e la riforma Madia*, cit., pp. 107 ss.; M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *Federalismi.it*, 2015, 17, con Postilla in *Federalismi.it*, 2015, 20; P. OTRANTO, *Silenzi e interesse pubblico nell'attività amministrativa*, Bari, Cacucci, 2018; M. CALABRÒ, *Silenzi assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, in *Federalismi.it*, 2020, 10; G. STRAZZA, *L'ambito di operatività del silenzio-assenso e le esigenze di certezza (nota a Cass., sez. III, ord. 6 luglio 2020 n. 13865)*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, 4, I, pp. 864 ss.; G. BEFANI, *Il silenzio amministrativo*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, cit., pp. 297 ss.; G. CORSO, *Silenzi-assenso: il significato costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 2021, 1, pp. 9 ss.; I. FORGIONE, *Quando l'amministrazione decide di non decidere: il silenzio e il ruolo del tempo nel procedimento amministrativo, tra responsabilità ed efficienza*, in R. URSI, M. RENNA (cur.), *La decisione amministrativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 89 ss.; A. SQUAZZONI, *L'azione di accertamento con riferimento al silenzio assenso: amministrare giudicando? Un'analisi della giurisprudenza*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2021, 4, pp. 735 ss.

accoglimento direttamente nella sfera giuridica del destinatario, a partire dal momento in cui si perfeziona l'inosservanza del termine finale del procedimento.

Peraltro, sono rinvenibili molteplici ricostruzioni teoriche in merito alla natura giuridica dell'istituto, che oscillano fra l'assimilazione alla figura del provvedimento tacito¹⁴⁰, l'impiego del concetto di fatto giuridico avente effetto equipollente a quello provvedimentale¹⁴¹ o produttivo di effetti tipici *ex lege*¹⁴² e, infine, l'ascrizione della fattispecie nell'alveo della «autoamministrazione eventuale»¹⁴³. Un'ulteriore *querelle* giurisprudenziale si è sviluppata intorno ai requisiti minimi per la formazione del silenzio-assenso, con particolare riguardo alla necessità o meno di accertare l'effettiva sussistenza delle condizioni sostanziali imposte dalla legge per lo svolgimento dell'attività oggetto di istanza, ossia la fondatezza della pretesa sostanziale vantata dal privato, al di là della mera presentazione di una domanda formalmente completa e corredata dalla documentazione richiesta dalla normativa¹⁴⁴.

¹⁴⁰ La ricostruzione attizia della fattispecie del silenzio-assenso è la più risalente in dottrina: cfr. O. RANELETTI, *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1894, p. 369; F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, rist. Padova, Cedam, 1960, p. 576; D. DONATI, *Atto complesso, autorizzazione e approvazione*, in *Archivio giuridico*, 1903, p. 70. In giurisprudenza, l'idea di atto tacito sopravvive tuttora nel lessico utilizzato per descrivere il fenomeno del silenzio-assenso: si vedano ad esempio Cons. Stato, sez. V, 22 giugno 2004, n. 4335; Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4395; Cons. Stato, sez. V, 28 novembre 2005, n. 6649; Cons. Stato, sez. VI, 11 novembre 2008, n. 5628.

¹⁴¹ Tra gli esponenti di questo orientamento vi sono F.G. SCOCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 173; A.M. SANDULLI, *Il silenzio della pubblica amministrazione oggi: aspetti sostanziali e processuali*, in *Diritto e società*, 1982, 3, p. 731; A. TRAVI, *Silenzio assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, cit., pp. 92 ss.

¹⁴² Cfr. A. ROMANO, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, cit., pp. 489 ss.; S. BACCARINI, *Silenzio della pubblica amministrazione e comportamenti legalmente tipizzati*, in AA.VV., *Il silenzio della pubblica amministrazione. Aspetti sostanziali e processuali*. Atti del XXVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 23-25 settembre 1982), Milano, Giuffrè, 1985, pp. 371 ss.; G. DE MINICO, *Note sugli artt. 19 e 20 della legge n. 241/1990*, cit., p. 267; A. CIOFFI, *Dovere di provvedere e silenzio-assenso della pubblica amministrazione dopo la legge 14 maggio 2005 n. 80*, in *Diritto amministrativo*, 2006, 1, p. 99.

¹⁴³ P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, Cedam, 2004, p. 268. In senso analogo cfr. anche F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., *passim*; G. PASTORI, *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 1303 ss.; P. CARPENTIERI, *Il silenzio-assenso nel sistema dell'art. 20 l. 7 agosto 1990 n. 241 e dei reg. governativi 26 aprile 1992 n. 300 e 9 maggio 1992 n. 407: un istituto ancora non adeguatamente disciplinato*, in *Foro amministrativo*, 1997, 9, pp. 2585 ss.

¹⁴⁴ In tal senso si vedano, fra le più recenti, Cons. Stato, sez. IV, 17 dicembre 2019, n. 8529; Cons. Stato, sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 506; Cons. Stato, sez. VI, 22 gennaio 2021, n. 666 e Cons. Stato, sez. V, 4 ottobre 2022; *contra* Cons. Stato, sez. V, 29 dicembre 2009, n. 8831; Cons. Stato, sez. V, 1° aprile 2011, n. 2019; Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5764. Per una ricostruzione dei contrapposti orientamenti giurisprudenziali sul tema, si veda da ultimo G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi ai silenzi provvedimentali e*

Ai fini della presente analisi, è sufficiente evidenziare che il silenzio-assenso incide sulla struttura dell'azione amministrativa realizzando un immediato effetto di de-provvedimentalizzazione: nelle ipotesi di procedimenti avviati su istanza di parte, la conclusione dell'*iter* procedurale in senso favorevole al privato può prescindere dall'effettivo rilascio del provvedimento ampliativo richiesto da quest'ultimo, essendo sostituita *in toto* da una fattispecie silenziosa idonea a produrre *ex lege* i medesimi effetti giuridici dell'atto espresso. Ciò non equivale, in linea di principio, alla rimozione dell'intera sequenza del procedimento amministrativo, il cui svolgimento resta teoricamente doveroso per la pubblica amministrazione al fine di valutare la sussistenza dei requisiti per disporre il rilascio del provvedimento richiesto dal privato¹⁴⁵; semplicemente, è prevista la possibilità che l'attività di istruttoria procedimentale non sfoci nell'adozione di una decisione espressa di accoglimento, e che tuttavia risulti egualmente soddisfattiva della pretesa del privato che ha formulato istanza di avvio del procedimento, evitando così un inutile dispendio di tempo e di risorse a danno del richiedente, le cui aspettative risulterebbero ingiustamente frustrate. In quest'ottica, è stato giustamente osservato che la semplificazione mediante silenzio-assenso non muta la funzione attribuita alla P.A., la quale continua a svolgere attività di amministrazione attiva secondo gli ordinari moduli procedimentali tipici del regime autorizzatorio previo, e non si tramuta in autorità di esclusiva vigilanza *ex post* sulle attività private legittimate *ex lege*, come avviene invece nelle fattispecie liberalizzate¹⁴⁶.

procedimentali della p.A., in M.A. SANDULLI (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, cit., pp. 224 ss., e R. CAPONIGRO, *I comportamenti taciti della P.A.*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, cit., pp. 386 ss.

¹⁴⁵ In argomento, cfr. M. D'ORSOGNA, R. LOMBARDI, *Il silenzio assenso*, cit., p. 971; G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi ai silenzi provvedimentali e procedimentali della p.A.*, cit., p. 232; R. CAPONIGRO, *I comportamenti taciti della P.A.*, cit., p. 394; R. CAROCCIA, *Attuale conformazione e confini dell'istituto del silenzio assenso dopo il d.l. 31 maggio 2021 n. 77*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2022, 1, p. 126. In giurisprudenza, si veda Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2006, n. 1910.

¹⁴⁶ Cfr. da ultimo M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, cit., p. 41.

Pertanto, tale meccanismo mira a semplificare e accelerare il rilascio di titoli autorizzatori, al fine di assicurare una risposta certa, celere e integralmente soddisfacente delle pretese giuridiche vantate dai cittadini, senza subordinarla al formale rilascio di determinazioni contenute in atti scritti. In quest'ottica, il perseguimento di un maggior grado di certezza giuridica nei rapporti tra amministrazione e privati viene ulteriormente rafforzato dalla circostanza per cui il perfezionamento del silenzio-assenso determina la definitiva consumazione del potere amministrativo¹⁴⁷. Ne deriva che la P.A. non può validamente emanare un provvedimento tardivo di segno contrario rispetto agli effetti giuridici prodotti dal silenzio significativo, fatto salvo l'esercizio del potere di autotutela "atipica" volta a revocare o ad annullare d'ufficio, nei limiti sanciti rispettivamente dall'art. 21-*quinqüies* e dall'art. 21-*nonies*, il silenzio-assenso colpito da

¹⁴⁷ In tal senso si vedano *ex multis* A. TRAVI, *Silenzio assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, cit., pp. 139 ss.; V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione*, cit., p. 136; EAD., *Il silenzio della pubblica amministrazione tra prospettive attive e fattuali, alla luce delle novità introdotte dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15 e dalla L. 14 maggio 2005, n. 80*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, 7-8, p. 2816; L. CESARINI, *I tempi del procedimento ed il silenzio*, cit., p. 69; A. BARTOLINI, *La nullità del provvedimento nel rapporto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 219; F.G. SCOCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione alla luce del suo nuovo trattamento processuale*, cit., p. 270; L. GIANI, *Articolo 20. Silenzio assenso*, cit., p. 422; G. MORBIDELLI, *Il silenzio-assenso*, cit., p. 278; P.L. PORTALURI, *Note sulla semplificazione per silentium (con qualche complicazione)*, cit., p. 664; E. SCOTTI, *Silenzio-assenso*, cit., pp. 680 ss.; M. D'ORSOGNA, R. LOMBARDI, *Il silenzio assenso*, cit., p. 977; A. SCOGNAMIGLIO, *Rito speciale per l'accertamento del silenzio e possibili contenuti della sentenza di condanna*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2017, 2, p. 481; M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 283 ss.; M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, cit., pp. 31 ss.; P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere, anche con riferimento all'autorizzazione paesaggistica. Esiste ancora l'inesauribilità del potere amministrativo?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2022, 2, II, pp. 77 ss.; M.A. SANDULLI, *Silenzio assenso e inesauribilità del potere*, in www.giustizia-amministrativa.it, 1° maggio 2022.

Contra però A. CIOFFI, *Dovere di provvedere e silenzio-assenso della pubblica amministrazione dopo la legge 14 maggio 2005 n. 80*, cit., p. 179; A. POLICE, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempimento*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., pp. 285-287; P. OTRANTO, *Silenzio e interesse pubblico nell'attività amministrativa*, cit., pp. 180 ss. (limitatamente all'adozione di provvedimenti favorevoli); R. CAROCCIA, *Attuale conformazione e confini dell'istituto del silenzio assenso dopo il d.l. 31 maggio 2021 n. 77*, cit., pp. 124 ss.

In giurisprudenza cfr. Cons. Stato, sez. V, 17 marzo 2003, n. 1381; Cons. Stato, sez. IV, 19 giugno 2006, n. 3626; Cons. Stato, sez. VI, 17 ottobre 2008, n. 5055; Cons. Stato, sez. III, 30 settembre 2011, n. 4294; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 16 novembre 2011, n. 8915; Cons. Stato, sez. IV, 28 ottobre 2013, n. 5188; Cons. Stato, sez. IV, 11 aprile 2014, n. 1767; Cons. Stato, sez. VI, 30 settembre 2015, n. 4549; Cons. Stato, sez. III, 2 ottobre 2015, n. 4612; Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2016, n. 3805; Cons. Stato, Ad. Plen., 27 luglio 2016, n. 17; Cons. Stato, Ad. Plen., 17 ottobre 2017, n. 8; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 28 maggio 2018, n. 3493; Cons. Stato, sez. VI, 29 maggio 2018, n. 3204; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 1° aprile 2019, n. 1798; Cons. Stato, sez. VI, 13 agosto 2020, n. 5034.

profili di inopportunità (in quanto contrario all'interesse pubblico) o di illegittimità (in quanto abilitativo di istanze *contra ius*)¹⁴⁸.

La consumazione del potere di provvedere tardivamente nelle ipotesi in esame ha ricevuto una recente conferma espressa nel dettato legislativo, poiché il nuovo comma 8-*bis* dell'art. 2, introdotto dal d.l. n. 76/2020, sanziona con l'inefficacia *ex lege* le determinazioni adottate oltre la scadenza dei termini per la formazione del silenzio-assenso provvedimentale (oltre che nelle ipotesi di silenzio-assenso endoprocedimentale in sede di conferenza di servizi e tra pubbliche amministrazioni, nonché di esercizio dei poteri di controllo sulla s.c.i.a.)¹⁴⁹. Nonostante l'ambiguità della formulazione impiegata, la disposizione esprime certamente la *ratio* di evitare un esercizio espresso del potere amministrativo che si sovrapponga alla determinazione tacita di assenso già perfezionatasi, con effetti di incertezza delle situazioni giuridiche coinvolte; in quest'ottica, il termine per la conclusione del procedimento nelle ipotesi di cui all'art. 20 va senz'altro considerato perentorio e consumativo del potere, con conseguente invalidità – o, quantomeno, inefficacia *ex lege* – degli eventuali atti tardivi.

¹⁴⁸ Sulle peculiarità dell'autotutela in materia di silenzio-assenso cfr. E. SCOTTI, *Silenzio-assenso*, cit., pp. 683 ss., nonché M. D'ORSOGNA, R. LOMBARDI, *Il silenzio assenso*, cit., pp. 977 ss.

¹⁴⁹ Sul regime di inefficacia degli atti tardivi ai sensi del nuovo art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241/1990, si vedano F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, cit., pp. 33 ss.; M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge "Semplificazioni"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, 3, pag. 174 ss.; S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e "sorte" dell'atto tardivo*, in *Diritto dell'economia*, 2020, 3, pp. 337 ss.; M. CALABRÒ, *Il silenzio assenso nella disciplina del permesso di costruire. L'inefficacia della decisione tardiva nel d.l. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni) (note a margine di Cons. Stato, Sez. VI, 13 agosto 2020, n. 5034 e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-bis, 1 luglio 2020, n. 7476)*, in *www.giustiziainsieme.it*, 26 novembre 2020; ID., *L'inefficacia del provvedimento tardivo di cui al nuovo art. 2, co. 8-bis della l. n. 241/1990 e gli effetti sulla disciplina del silenzio assenso: primi passi nell'ottica della certezza del diritto*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, 1, pp. 103 ss.; F. ARMENANTE, *La sanzionabilità del ritardo dell'azione amministrativa nei recenti approdi normativi e giurisprudenziali*, in *Amministrativ@mente.it*, 2021, 3, pp. 434 ss.; B. LUBRANO, *L'efficacia del provvedimento*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, cit., pp. 195 ss.; A. COLAVECCHIO, S. PIGNATARO, *L'obbligo di provvedere e i termini per la conclusione del procedimento*, *ivi*, pp. 64 ss.; M. MACCHIA, *Il tempo come bene della vita. Il nesso tra tardività ed efficacia*, *ivi*, pp. 587 ss.; G. CORSO, *Silenzio-assenso: il significato costituzionale*, cit., pp. 9 ss.; I. FORGIONE, *Quando l'amministrazione decide di non decidere: il silenzio e il ruolo del tempo nel procedimento amministrativo, tra responsabilità ed efficienza*, cit., pp. 89 ss.; A. FORMICA, *L'inefficacia del provvedimento quale strumento di tutela rafforzata del privato nelle nuove disposizioni in materia di semplificazione amministrativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Bruno Cavallo*, cit., pp. 63 ss.; B. VERZICCO, *Riflessioni sull'autotutela decisoria e l'inesauribilità del potere amministrativo nell'ambito delle riforme strutturali dell'emergenza pandemica*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2021, 2, pp. 153 ss.; M.A. SANDULLI, *Silenzio assenso e inesauribilità del potere*, cit.; A. TORTORA, *Il provvedimento inefficace: problemi e prospettive. L'inefficacia e la consumazione del potere*, in *www.contabilita-pubblica.it*, 26 gennaio 2022.

Sempre in funzione della maggiore certezza giuridica in ordine ai titoli abilitativi conseguiti *per silentium*, un recente intervento di riforma (d.l. n. 77/2021) ha altresì previsto che, su richiesta del privato, l'amministrazione sia tenuta a rilasciare in via telematica «un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda»¹⁵⁰, dotando così il privato di una certificazione formale sull'avvenuta produzione di effetti abilitativi del silenzio-assenso.

Peraltro, la fattispecie in esame realizza altresì un effetto di parziale deresponsabilizzazione dell'autorità amministrativa. In caso di formazione del silenzio-assenso, infatti, la responsabilità circa l'effettiva conformità dell'istanza del privato rispetto alla normativa vigente si appunta, in ultima analisi, sullo stesso soggetto che la propone, il quale è tenuto a «dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge» richiesti ai fini dell'accoglimento della domanda (art. 21, comma 1).

Invero, la mancata adozione di un provvedimento espresso implica che, dal punto di vista formale, l'amministrazione non ha manifestato alcuna determinazione in senso proprio in ordine alla sussistenza dei requisiti di legge per il rilascio del titolo autorizzatorio, o alla sua fondatezza o opportunità alla luce del contemperamento degli interessi in gioco, con la relativa assunzione in via esclusiva dell'imputabilità dell'assetto di interessi venutosi a creare. Pertanto, la responsabilità della P.A. per aver assentito tacitamente ad istanze *contra ius*, laddove avrebbe invece dovuto adottare un provvedimento espresso di diniego all'esito dell'istruttoria procedimentale (art. 21, comma 2-ter), è normalmente affiancata da quella del privato richiedente, il quale risponde delle mendaci dichiarazioni in ordine alla legittimità della domanda presentata e dei relativi effetti che abbiano pregiudicato alla sfera giuridica dei terzi.

¹⁵⁰ Così recita, testualmente, il nuovo comma 2-bis dell'art. 20, il quale pone altresì un termine di 10 giorni per il rilascio dell'attestazione e stabilisce che, decorso inutilmente tale periodo, essa viene sostituita *ex lege* dall'autocertificazione del soggetto privato. Sul punto cfr. G. BEFANI, *Il silenzio amministrativo*, cit., p. 302; R. CAROCCIA, *Attuale conformazione e confini dell'istituto del silenzio assenso dopo il d.l. 31 maggio 2021 n. 77*, cit., pp. 115 ss.

Il disposto dell'art. 20, così come modificato dalle l. n. 80 del 2005, ha reso il silenzio-assenso una fattispecie generalizzata per quanto concerne i procedimenti ad istanza di parte, a prescindere dalla natura vincolata e discrezionale dell'attività amministrativa che viene svolta¹⁵¹. Le eccezioni alla regola della formazione del silenzio-assenso riguardano essenzialmente i casi di silenzio-diniego previste dalla legge, le fattispecie in cui assumono rilievo i c.d. interessi sensibili¹⁵² e, infine, le ipotesi per le quali il diritto dell'Unione europea richiede l'adozione di atti formali. Benché l'estensione di tali deroghe sia potenzialmente significativa – soprattutto per quanto concerne la salvaguardia degli interessi sensibili, i quali occupano uno spettro

¹⁵¹ La norma, di per sé, non fissa esplicitamente delle limitazioni all'operatività del silenzio-assenso sotto l'aspetto della natura vincolata o discrezionale dell'attività amministrativa. Per l'applicabilità del silenzio-assenso nelle ipotesi di attività discrezionale cfr. F.G. COCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, cit., p. 272; A. TRAVI, *Silenzio assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, cit., p. 252; P.G. LIGNANI, *Silenzio (diritto amministrativo)*, cit., p. 574; B. TONOLETTI, *Silenzio della pubblica amministrazione*, cit., p. 179; F.G. COCA, M. D'ORSOGNA, *Silenzio, clamori di novità*, cit., p. 449; P. CARPENTIERI, *Il silenzio-assenso nel sistema dell'art. 20 l. 7 agosto 1990 n. 241 e dei reg. governativi 26 aprile 1992 n. 300 e 9 maggio 1992 n. 407: un istituto ancora non adeguatamente disciplinato*, cit., p. 2588; A. ROMANO, *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Vol. I, *Parte generale*, Bologna, Monduzzi, 2005, p. 196. *Contra* V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione*, cit., p. 149; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Vol. I, cit., p. 722.

La giurisprudenza maggioritaria è orientata a ritenere che vi sia compatibilità, in linea generale, tra silenzio-assenso e attività discrezionale. Al contempo, tuttavia, l'applicazione dell'istituto in esame viene tendenzialmente circoscritta ai procedimenti connotati da un ridotto tasso di discrezionalità, con esclusione, dunque, dell'attività autorizzatoria accompagnata da ampi margini di valutazione discrezionale in ordine alla ponderazione degli interessi coinvolti (come, ad esempio, l'attività di pianificazione e programmazione territoriale); in tal senso cfr. Corte cost., sent. 19 ottobre 1992, n. 393; Corte cost., sent. 27 luglio 1995, n. 408; Corte cost., sent. 12 febbraio 1996, n. 26; Cons. Stato, Ad. Gen., 6 febbraio 1992, n. 27; Cons. Stato, Ad. Gen., 20 marzo 1997, n. 7; Cons. Stato, sez. V, 29 marzo 2010, n. 1785; Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2016, n. 3805; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2018, n. 2513; Cons. Stato, sez. IV, 1° febbraio 2019, n. 782; Cons. Stato, sez. V, 6 novembre 2019, n. 7564; Cons. Stato, sez. IV, 20 agosto 2020, n. 5156.

¹⁵² L'art. 20, comma 4, si riferisce agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità. Si tratta di una serie di interessi pubblici di rilievo primario, direttamente o indirettamente riconducibili a beni tutelati a livello costituzionale o sovranazionale, la cui eventuale compressione in ottica di bilanciamento con interessi privati richiede lo svolgimento di un *iter* decisorio modellato sul canone del giusto procedimento amministrativo, ossia attraverso una compiuta fase istruttoria e partecipativa e tramite l'adozione di una decisione in forma espressa e motivata, ascrivibile in via piena ed esclusiva all'autorità amministrativa in ossequio ai principi di legalità, imparzialità, trasparenza e giustiziabilità dell'azione amministrativa. Sul tema si vedano C. VIDETTA, *Semplificazione amministrativa e interessi sensibili. Una prospettiva di analisi*, in *Diritto dell'economia*, 2013, 2, pp. 557 ss.; V. PARISIO, *Interessi forti e interessi deboli: la natura degli interessi come limite alla semplificazione del procedimento amministrativo nella Legge 7 agosto 1990 n. 241*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Bassi*, Tomo I, cit., 2015, pp. 169 ss.; F. SCALIA, *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 1, pp. 11 ss.; A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Diritto amministrativo*, 2017, 1, pp. 699 ss.; L. BISOFFI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Federalismi.it*, 2019, 1.

piuttosto ampio di fattispecie oggetto di attività amministrativa¹⁵³ –, è comunque significativo rilevare come, in tutte le ipotesi residue di procedimenti “ordinari”, la determinazione *per silentium* costituisca ormai l’esito “tipico” e fisiologico dell’azione amministrativa orientata in senso favorevole alle istanze dei privati, in sostituzione del provvedimento espresso.

Per quanto concerne l’impatto di tale istituto sui procedimenti amministrativi di carattere multipolare, va osservato che la norma in esame menziona espressamente le «situazioni giuridiche soggettive dei controinteressati» come fattore di cui la P.A. può tenere conto, al fine di valutare l’opportunità di indire una conferenza di servizi idonea ad impedire la formazione del silenzio significativo (art. 20, comma 2). La formulazione testuale della norma, che identifica tale opzione come una mera facoltà e non un onere dell’amministrazione, induce tuttavia ad escludere che possa trattarsi di una vera e propria clausola di garanzia vincolante a favore dei terzi controinteressati, tale cioè da attribuire a questi ultimi un diritto potestativo di chiedere lo svolgimento della conferenza di servizi.

Come si è detto, l’istituto del silenzio-assenso non elimina di per sé il previo svolgimento dell’*iter* procedurale, né l’osservanza delle relative garanzie partecipative, sicché i terzi controinteressati conservano astrattamente la possibilità di far valere i propri interessi nel procedimento e di interloquire con l’amministrazione procedente, allo scopo di persuaderla ad impedire il perfezionamento del silenzio-assenso a vantaggio del privato richiedente¹⁵⁴. Tuttavia, l’eliminazione della decisione amministrativa espressa e motivata, contenuta all’interno di un provvedimento scritto e formalizzato, rappresenta certamente un *vulnus* per la posizione giuridica dei terzi controinteressati, in specie sotto il profilo dei rimedi esperibili. Se è vero che, dal punto di vista formale, il silenzio-assenso può essere impugnato dal terzo leso con ordinaria azione di annullamento, come si trattasse di un provvedimento espresso

¹⁵³ Cfr. E. SCOTTI, *Silenzio-assenso*, cit., p. 660.

¹⁵⁴ Sul punto, si veda E. GUARNIERI, *I confini incerti delle patologie e la tutela del terzo nel silenzio assenso fra (de)procedimentalizzazione e semplificazione*, cit., p. 503.

sfavorevole¹⁵⁵, cionondimeno, sotto il profilo sostanziale, emerge una notevole differenza fra la censura di un atto espresso e motivato e quella di una determinazione silenziosa.

Infatti, il provvedimento espresso è lo strumento attraverso il quale viene esternata e resa disponibile la motivazione, vero e proprio “cuore” della decisione amministrativa, che consente al terzo di individuare con maggior facilità gli eventuali profili di illegittimità che possono colpire la decisione stessa¹⁵⁶. Nell’ipotesi di silenzio-assenso, l’assenza di un *iter* logico-argomentativo posto a fondamento della produzione di effetti giuridici *ex lege* rende di fatto più difficoltosa la reazione processuale avverso la decisione tacita, giacché impone al terzo ricorrente di censurarla su base «prognostica»¹⁵⁷, sforzandosi di ricostruire i possibili vizi di invalidità senza l’ausilio costituito dall’illustrazione delle ragioni di fatto e di diritto che giustificano – fondatamente o infondatamente – la determinazione amministrativa.

Con particolare riferimento alle ipotesi di attività discrezionale della P.A., il terzo controinteressato che intende impugnare il silenzio-assenso facendo valere motivi di illegittimità collegati alla ragionevolezza, razionalità o proporzionalità della determinazione tacita, non si trova a dover semplicemente “demolire” la motivazione

¹⁵⁵ Cfr. A. TRAVI, *Silenzio-assenso, denuncia di inizio attività e tutela dei terzi controinteressati*, in V. PARISIO (cur.), *Inerzia della pubblica amministrazione e tutela giurisdizionale. Una prospettiva comparata*. Atti del IX Convegno biennale di diritto amministrativo (Sirmione, 25 ottobre 2001), Milano, Giuffrè, 2002, pp. 82-83; P. LOMBARDI, *Le parti del procedimento amministrativo*, cit., p. 160.

¹⁵⁶ Sul punto, parte della dottrina è giunta a sostenere che i terzi partecipanti al procedimento vantino un’aspettativa qualificata all’adozione di un provvedimento espresso e motivato, nel quale si dia conto delle valutazioni fatte dall’Amministrazione delle memorie scritte e dei documenti presentati da quanti sono intervenuti (ai sensi dell’art. 7 e dell’art. 9) nel procedimento stesso», sicché per i controinteressati la conclusione tacita del procedimento si porrebbe «palesamente in contrasto con il principio del legittimo affidamento». Per queste ragioni, sarebbe opportuno teorizzare un vero e proprio «divieto di conclusione tacita dei procedimenti nei quali i terzi abbiano partecipato»: così M. IMMORDINO, *Certezza del diritto e amministrazione di risultato*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., p. 31. In senso analogo cfr. altresì R. FERRARA, *Il procedimento amministrativo visto dal “terzo”*, cit., pp. 269-270; ID., *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., pp. 160 ss.; P. LOMBARDI, *Le parti del procedimento amministrativo*, cit., p. 160; P. OTRANTO, *Silenzio e interesse pubblico nell’attività amministrativa*, cit., pp. 163 ss. Per l’idea che la natura multipolare del procedimento amministrativo costituisca a tutti gli effetti una delimitazione dell’ambito di operatività del silenzio-assenso, cfr. anche E. SCOTTI, *Silenzio-assenso*, cit., p. 661.

¹⁵⁷ P. LOMBARDI, *Le parti del procedimento amministrativo*, cit., p. 160.

di un provvedimento espresso, ma è di fatto chiamato a “costruire” e a proporre una decisione alternativa, sostenendone la maggiore aderenza all’interesse pubblico concreto. In altre parole, in mancanza di una motivazione espressa, il terzo che intende contestare la non conformità dell’effetto prodotto dal silenzio-assenso in rapporto all’interesse pubblico è «costretto ad ipotizzare in giudizio una diversa configurazione dell’assetto di interessi che avrebbe potuto essere dedotto nel provvedimento espresso, con tutte le difficoltà connesse ad un giudizio verosimilmente di tipo “prognostico” sebbene gli effetti (oggetto di contestazione) siano i medesimi del provvedimento espresso»¹⁵⁸. Ciò diviene ancora più arduo laddove il terzo non abbia avuto, a monte, la possibilità di prendere parte al procedimento e di seguirne la fase istruttoria, all’interno della quale possono emergere più frequentemente i profili di invalidità di un eventuale assenso tacito alla domanda proposta dal privato.

È chiaro, dunque, che la penalizzazione della posizione del terzo per effetto dell’applicazione del silenzio-assenso deriva proprio dall’effetto di de-provvedimentalizzazione dell’attività amministrativa, con il quale si realizza una perdita delle garanzie proprie dell’atto scritto ed esplicito¹⁵⁹, in specie del diritto ad ottenere una motivazione espressa che renda intellegibile le ragioni poste a fondamento della decisione amministrativa e degli effetti giuridici che ne conseguono.

Da ultimo, la posizione del terzo ha ricevuto, per certi versi, un’ulteriore penalizzazione in virtù della già citata introduzione dell’art. 2, comma 8-*bis*, che ha positivizzato la consumazione del potere amministrativo alla scadenza dei termini per la formazione del silenzio-assenso, sanzionando con l’inefficacia ex lege l’emanazione di atti tardivi. Ne consegue che le eventuali determinazioni successive di segno favorevole alla posizione del terzo controinteressato, in quanto confliggenti con il

¹⁵⁸ M. D’ORSOGNA, R. LOMBARDI, *Il silenzio assenso*, cit., p. 979.

¹⁵⁹ Sul punto cfr. V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione*, cit., spec. pp. 149 ss. In generale sulle criticità connesse al declino della decisione amministrativa adottata in forma espressa e motivata, ossia mediante moduli provvedimentali, cfr. M. RAMAJOLI, *Il declino della decisione motivata*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2017, 3, pp. 894 ss.

silenzio-assenso, non sono soltanto invalide, ma addirittura considerate *tamquam non esset*, ovvero radicalmente improduttive di effetti giuridici (deve ritenersi, in quanto colpite da nullità testuale)¹⁶⁰. Al terzo, dunque, resta solamente la possibilità di sollecitare il meccanismo di autotutela caducatoria della P.A. avverso il silenzio-assenso reputato illegittimo; tuttavia, l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio presenta talune caratteristiche e limitazioni (in specie, la discrezionalità nell'*an* del procedere, la fissazione di un termine finale e la necessaria verifica della sussistenza di ragioni di interesse pubblico ulteriori rispetto al mero ripristino della legalità violata) che ne inficiano l'effettiva utilità ai fini della tutela degli interessi vantati dai soggetti controinteressati.

In sintesi, è chiaro che la fattispecie del silenzio-assenso attribuisce maggior favore al soggetto che ha presentato l'istanza iniziale¹⁶¹, in quanto è immediatamente a conoscenza dell'esistenza del procedimento e può agevolmente prendere parte al relativo contraddittorio, potendo poi comunque beneficiare, in caso di inerzia della P.A., della produzione di effetti giuridici equivalenti a quello del provvedimento ampliativo richiesto. Viceversa, il terzo controinteressato è esposto al rischio di non

¹⁶⁰ Parte della dottrina ha effettivamente individuato nell'atto tardivo inefficace *ex lege*, ai sensi dell'art. 2, comma 8-bis della legge n. 241 del 1990, una nuova ipotesi di nullità testuale (cfr. M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge "Semplificazioni"*, cit., p. 183; S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e "sorte" dell'atto tardivo*, cit., pp. 372 ss.). Propendono invece per la figura della nullità per carenza di potere F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, cit., p. 3; M. CALABRÒ, *L'inefficacia del provvedimento tardivo di cui al nuovo art. 2, co. 8-bis della l. n. 241/1990 e gli effetti sulla disciplina del silenzio assenso*, cit., pp. 114-115; A. SQUAZZONI, *L'azione di accertamento con riferimento al silenzio assenso: amministrare giudicando?*, cit., p. 774. Ad avviso di G. CORSO, *Silenzio-assenso: il significato costituzionale*, cit., p. 16, «la decisione tardiva [...] è inefficace perché nulla: ed è nulla perché un atto del genere è riconducibile a ciascuna delle tre ipotesi di nullità previste dall'art. 21-septies, l. n. 241/1990: nullità testuale (caso espressamente previsto dalla legge), carenza di un elemento essenziale, difetto assoluto di attribuzione». Altri Autori criticano la ricostruzione dell'atto tardivo in termini di invalidità, ritenendo che l'inefficacia di cui al citato art. 2, comma 8-bis, rappresenti piuttosto una categoria a sé stante, concepita dal legislatore come una sanzione legale tipica e perciò slegata dall'effettiva connotazione dell'atto in termini di nullità o annullabilità: in tal senso cfr. A. COLAVECCHIO, S. PIGNATARO, *L'obbligo di provvedere e i termini per la conclusione del procedimento*, cit., p. 74; A. FORMICA, *L'inefficacia del provvedimento quale strumento di tutela rafforzata del privato nelle nuove disposizioni in materia di semplificazione amministrativa*, cit., pp. 105 ss.; F. ARMENANTE, *La sanzionabilità del ritardo dell'azione amministrativa nei recenti approdi normativi e giurisprudenziali*, cit., pp. 459-460; A. TORTORA, *Il provvedimento inefficace: problemi e prospettive*, cit., p. 10; B. LUBRANO, *L'efficacia del provvedimento*, cit., pp. 210 ss.

¹⁶¹ Cfr. D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, cit., p. 290.

riuscire a partecipare alla fase istruttoria del procedimento, e in seguito affronta ulteriori difficoltà nella contestazione giurisdizionale di una determinazione sfavorevole di tipo silenzioso (e priva di motivazione), non potendo peraltro contare, se non nei ristretti limiti posti dall'esaurimento del potere amministrativo e dalle condizioni per l'esercizio dell'autotutela, sull'eventuale intervento correttivo postumo da parte dell'amministrazione competente.

6. Terzo controinteressato e preavviso di rigetto

L'istituto del preavviso di rigetto, regolato dall'art. 10-bis della legge n. 241/1990, prevede che la pubblica amministrazione, nei procedimenti ad istanza di parte, sia tenuta a comunicare agli interessati i motivi che ostano all'accoglimento della domanda prima della formale adozione di un provvedimento negativo, in modo da aprire una fase di confronto dialettico e consentire ai privati di presentare (entro un termine di 10 giorni) memorie o documenti utili alla decisione finale¹⁶².

¹⁶² Sull'istituto del preavviso di rigetto ex art. 10-bis della legge n. 241/1990 si vedano, senza pretese di completezza, G. BOTTINO, *La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di parte: considerazioni su di una prima applicazione giurisprudenziale del nuovo art. 10-bis della legge n. 241 del 1990*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2005, 5, pp. 1554 ss.; V. FANTI, *La "nuova" comunicazione nel procedimento amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 11, pp. 1252 ss.; E. FREDIANI, *Partecipazione procedimentale, contraddittorio e comunicazione: dal deposito di memorie scritte e documenti al «preavviso di rigetto»*, in *Diritto amministrativo*, 2005, 4, pp. 1003 ss.; S. TARULLO, *Articolo 10-bis*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, cit., pp. 213 ss.; ID., *L'art. 10 bis della legge n. 241/90: il preavviso di rigetto tra garanzia partecipativa e collaborazione istruttoria*, in *Giustamm.it*, 2005, 1; V. MELE, *Preavviso di diniego e garanzie partecipative*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, 12, pp. 3983 ss.; A. VACCA, *Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ex art. 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e modalità di esercizio del potere amministrativo: prima ricostruzione di un complesso fenomeno di alterazioni procedurali*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, 5, pp. 1824 ss.; C. VIDETTA, *Note a margine del nuovo art. 10-bis L. 241/1990*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, 2, pp. 837 ss.; S. FANTINI, *Il preavviso di rigetto come garanzia "essenziale" del cittadino e come norma sul procedimento*, in *Urbanistica e appalti*, 2007, 11, pp. 1388 ss.; A. RALLO, *Comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10 bis l. 241/90 e partecipazione post-decisionale: dal contraddittorio oppositivo al dialogo sul possibile*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, Vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, pp. 1080 ss.; D. VAIANO, *Preavviso di rigetto e principio del contraddittorio nel procedimento amministrativo*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, cit., pp. 35 ss.; ID., *Il preavviso di rigetto*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., pp. 640 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *L'istruttoria procedimentale dopo l'articolo 10-bis della legge sul procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*,

La *ratio* dell'istituto è quella di offrire ai soggetti che hanno richiesto l'adozione di un provvedimento ampliativo un'importante «*chance partecipativa*»¹⁶³ per dimostrare l'infondatezza o l'inconsistenza delle ragioni di rigetto indicate dall'autorità, e per indurre la stessa, di conseguenza, a modificare le proprie determinazioni e ad accogliere la domanda presentata. In quest'ottica, lo svolgimento di una fase di contraddittorio sui motivi ostativi può essere sfruttato dal richiedente per superare i dubbi o le difficoltà prospettate dalla P.A. in ordine al rilascio del provvedimento richiesto, eventualmente anche attraverso una modifica o un aggiustamento della domanda del privato in modo da conformarla alle esigenze dell'amministrazione, al fine di giungere ad una conclusione positiva del procedimento¹⁶⁴.

Al contempo, se l'amministrazione ritiene di non accogliere le osservazioni del privato, confermando quindi (in tutto o in parte) le ragioni ostative precedentemente segnalate, essa è tenuta a darne specifica ragione nel provvedimento finale di diniego, il quale deve esser pertanto sorretto da una motivazione "rafforzata", che dia conto in modo espresso delle ragioni che hanno condotto la P.A. a disattendere le controdeduzioni formulate dal soggetto privato¹⁶⁵.

Il preavviso di rigetto, dunque, rappresenta *prima facie* un istituto di semplificazione alquanto "paradossale". Dal punto di vista formale, infatti, il

2011, 2, p. 353 ss.; A. FABRI, *Alcune questioni sul c.d. preavviso di rigetto*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2014, 3, pp. 661 ss.; P. LAZZARA, *La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, cit., pp. 382 ss.

¹⁶³ D. VAIANO, *Il preavviso di rigetto*, cit., p. 641.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ Sul punto, l'orientamento maggioritario della giurisprudenza ha comunque chiarito che l'amministrazione non è tenuta a svolgere una puntuale e analitica confutazione delle singole deduzioni e argomentazioni presentate dal privato, essendo sufficiente a giustificare il provvedimento finale di diniego l'esposizione dei presupposti di fatto e delle ragioni di diritto complessivamente e logicamente rese a sostegno dell'atto stesso, in esito alle risultanze dell'istruttoria procedimentale: cfr. Cons. Stato, sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5622; Cons. Stato, sez. VI, 13 maggio 2016, n. 1933; Cons. Stato, sez. IV, 24 ottobre 2016, n. 4421; Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2018, n. 4523; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, 17 luglio 2020, n. 8274; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 4 agosto 2020, n. 3500; Cons. Stato, sez. VI, 4 gennaio 2021, n. 40. *Contra* però Cons. Stato, sez. I, 25 marzo 2015, n. 80; Cons. Stato, sez. VI, 2 maggio 2018, n. 2615; Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 2019, n. 484.

meccanismo in questione non realizza alcuno snellimento o accelerazione dell'*iter* decisionale, ma anzi ne incrementa notevolmente la complessità strutturale, introducendo un'ulteriore fase procedurale con correlata sospensione dei termini di conclusione del procedimento. In questo senso, il preavviso di rigetto viene configurato in primo luogo come garanzia partecipativa e come strumento di attuazione dei principi del giusto procedimento e di trasparenza dell'azione amministrativa, essendo finalizzato a sviluppare un contraddittorio effettivo tra l'amministrazione e i privati anche nell'ambito dei procedimenti ad istanza di parte¹⁶⁶, nei quali viene perciò offerta all'interessato la possibilità di articolare controdeduzioni difensive rispetto alle argomentazioni ostative presentate dall'amministrazione.

A ben vedere, tuttavia, il preavviso di rigetto assume anche un'indubbia portata semplificatoria, che si sostanzia innanzitutto nella produzione di effetti deflattivi del processo amministrativo. Tale istituto mira, infatti, a far emergere e a comporre in sede procedimentale i profili di possibile contenzioso tra l'amministrazione e i privati, in modo che il confronto dialettico innescato in virtù dell'art. 10-*bis* conduca all'adozione di una decisione amministrativa corretta e assistita da una solida ed esaustiva motivazione, neutralizzando così la maggior parte dei motivi di impugnabilità del provvedimento finale e scongiurando, in ultima analisi, l'instaurazione di altrettante vertenze in sede giurisdizionale¹⁶⁷.

Il risvolto semplificatorio del preavviso di diniego si apprezza con ancor maggior chiarezza considerando gli effetti preclusivi che esso produce tanto all'interno del procedimento, quanto sull'eventuale riesercizio del potere amministrativo a seguito del giudicato di annullamento del provvedimento di diniego. In virtù della c.d. preclusione endoprocedimentale, l'amministrazione è tendenzialmente vincolata ai motivi ostativi comunicati all'interessato, sicché il provvedimento finale di diniego non può fondarsi su ragioni nuove e ulteriori, non

¹⁶⁶ D. VAIANO, *Il preavviso di rigetto*, cit., pp. 643-644.

¹⁶⁷ Cfr. W. GIULIETTI, *La comunicazione dei motivi di non accoglimento dell'istanza*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, cit., p. 139.

oggetto di previa *disclosure* da parte della P.A. e sulle quali non è stato sollecitato il contraddittorio con la parte interessata¹⁶⁸.

In quest'ottica, il preavviso di rigetto attuerebbe una vera e propria cristallizzazione della materia del contendere al momento della comunicazione dei motivi ostativi, mediante la fissazione definitiva degli argomenti utilizzati dall'amministrazione ai fini del diniego¹⁶⁹. In altre parole, vi sarebbe uno specifico onere per la P.A. di individuare ed esplicitare in modo esaustivo tutte le ragioni che possono condurre al diniego dell'istanza del privato, sottoponendole *ex ante* al contraddittorio procedimentale, con consequenziale preclusione per l'amministrazione di introdurre ragioni nuove a fondamento della decisione finale di segno negativo. Tale meccanismo ha senza dubbio l'effetto di introdurre maggiore semplificazione e certezza giuridica nel rapporto amministrativo, in quanto assicura che i motivi dell'eventuale diniego dell'istanza saranno solamente quelli previamente enunciati, sui quali il privato ha avuto la concreta possibilità di presentare le proprie deduzioni in "dialogo" con l'autorità procedente, in chiave sia difensiva che collaborativa e all'interno dell'*iter* procedimentale, senza essere costretto a censurarle direttamente tramite l'impugnazione giurisdizionale.

L'effetto preclusivo endoprocedimentale, sul quale peraltro si sono formati nel tempo orientamenti giurisprudenziali oscillanti¹⁷⁰, è stato recepito in via legislativa con

¹⁶⁸ Sul punto, cfr. per tutti D. VAIANO, *Il preavviso di rigetto*, cit., p. 645.

¹⁶⁹ *Ivi*, p. 647.

¹⁷⁰ Secondo parte della giurisprudenza, benché non debba sussistere un rapporto di stretta identità tra il preavviso di rigetto e la determinazione conclusiva del procedimento, né una corrispondenza puntuale e di dettaglio tra il contenuto dei due atti, nondimeno il contenuto sostanziale del provvedimento finale di diniego deve iscriversi nello schema delineato dalla comunicazione *ex art. 10-bis*, sicché il diniego definitivo non può fondarsi su ragioni del tutto nuove (cfr. Cons. Stato, sez. III, 29 luglio 2014, n. 4021; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 15 dicembre 2014, n. 3037; T.A.R. Liguria, sez. I, 25 febbraio 2015, n. 232; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 29 marzo 2016, n. 3867; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 14 giugno 2016, n. 1240; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 12 ottobre 2016, n. 4680; Cons. Stato, sez. IV, 18 aprile 2018, n. 2330; T.A.R. Veneto, sez. III, 21 gennaio 2019, n. 72; T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 28 febbraio 2019, n. 340; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 7 gennaio 2021, n. 130). Secondo un diverso orientamento, viceversa, l'amministrazione è libera di indicare motivi ostativi ulteriori rispetto a quelli esposti nel preavviso di rigetto (cfr. da ultimo Cons. Stato, sez. III, 30 marzo 2020, n. 2177; Cons. Stato, sez. III, 1° giugno 2020, n. 3438).

la novella dell'art. 10-*bis* operata dal d.l. n. 76/2020¹⁷¹, a mente della quale l'amministrazione procedente, nella motivazione del provvedimento di diniego, è tenuta indicare «se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni» presentate dal privato. Dunque, alla luce del nuovo dettato normativo, il contraddittorio aperto dalla comunicazione *ex art. 10-bis* può vertere unicamente sulle ragioni di diniego già enucleate dalla P.A. e sulle connesse deduzioni e allegazioni presentate dal richiedente, sicché nel provvedimento finale negativo possono confluire solo i motivi ostativi ulteriori che emergono dalla dialettica con il privato e dalle osservazioni «autolesive»¹⁷² da questi manifestate, con esclusione di qualsiasi motivazione radicalmente nuova.

Il medesimo d.l. n. 76/2020 ha altresì positivizzato l'effetto preclusivo c.d. esoprocedimentale del preavviso di rigetto, che impedisce all'amministrazione di reiterare, sulla base di nuove ragioni ostative, l'atto di diniego già annullato in giudizio¹⁷³. Tale effetto preclusivo non si produce all'interno allo sviluppo del singolo procedimento, ma investe più in generale la legittimità dell'esercizio nel tempo del potere amministrativo, ponendo delle rigide delimitazioni con riferimento alla riadozione di provvedimenti di diniego dopo l'annullamento giurisdizionale del primo

¹⁷¹ Sulle modifiche apportate dal d.l. n. 76/2020 al testo dell'art. 10-*bis*, si vedano P. CHIRULLI, *La partecipazione al procedimento*, cit., pp. 303 ss.; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, cit., pp. 39 ss.; G. MILO, *Il preavviso di diniego dopo la legge n. 11 settembre 2020 n. 120*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020, 4, pp. 1142 ss.; L. FERRARA, *La preclusione procedimentale dopo la novella del preavviso di diniego: alla ricerca di un modello di rapporto e di giustizia*, in *Diritto amministrativo*, 2021, 3, pp. 573 ss.; W. GIULIETTI, *La comunicazione dei motivi di non accoglimento dell'istanza*, cit., pp. 137 ss.; M.R. SPASIANO, *Nuovi approdi della partecipazione procedimentale nel prisma del novellato preavviso di rigetto*, in *Diritto dell'economia*, 2021, 2, pp. 25 ss.; M. RICCIARDO CALDERARO, *Il preavviso di rigetto ai tempi della semplificazione amministrativa*, in *Federalismi.it*, 2022, 12; L. MAGLI, *Il preavviso di rigetto come banco di prova per i principi del diritto amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 6, pp. 785 ss.; N. PAOLANTONIO, *Osservazioni sulla preclusione procedimentale al riesercizio del potere*, in *Diritto dell'economia*, 2022, 3, pp. 11 ss.; M. RAMAJOLI, *Preavviso di rigetto, preclusioni, giusto procedimento e giusto processo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2022, 3, pp. 595 ss.; L. TARANTINO, *La novella dell'art. 10-*bis* della l. 241/1990 e la posizione della giurisprudenza*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 20 giugno 2022; M. TRIMARCHI, *Note sul preavviso di rigetto dopo la legge n. 120 del 2020*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2022, 2, pp. 415 ss.

¹⁷² Così M. TRIMARCHI, *Note sul preavviso di rigetto dopo la legge n. 120 del 2020*, cit., p. 419.

¹⁷³ In particolare, il citato art. 10-*bis* stabilisce ora che «In caso di annullamento in giudizio del provvedimento così adottato, nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato».

atto¹⁷⁴. In altri termini, l'istituto in esame onera l'amministrazione di indicare nella motivazione dell'atto di diniego, adottato all'esito del contraddittorio innescato ai sensi dell'art. 10-*bis*, «tutte le ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza emerse dall'istruttoria, in quanto non potrà porle a fondamento di un nuovo eventuale diniego nel caso in cui il primo venisse annullato dal giudice»¹⁷⁵.

Pertanto, la reiterazione del provvedimento negativo a seguito di annullamento giurisdizionale può fondarsi solo su circostanze sopravvenute o comunque non emergenti dall'istruttoria procedimentale, ovvero su valutazioni discrezionali che, sulla base delle risultanze di tale istruttoria, la P.A. avrebbe potuto svolgere nel primo procedimento. Resta tuttavia impregiudicata la possibilità, per l'amministrazione, di rinnovare l'istruttoria procedimentale a seguito dell'annullamento del diniego, fondando il secondo atto negativo su ragioni ostative note solo a partire da tale frangente, in quanto emerse all'esito della seconda istruttoria (ancorché esistenti e astrattamente conoscibili già ai tempi del primo procedimento)¹⁷⁶.

Tale meccanismo preclusivo costituisce il recepimento legislativo del principio pretorio del c.d. *one shot* temperato, secondo cui «l'amministrazione, dopo aver subito l'annullamento di un proprio atto, può rinnovarlo una sola volta, e quindi deve riesaminare la controversia nella sua interezza, sollevando, una volta per tutte, tutte le questioni che ritenga rilevanti, senza potere in seguito tornare a decidere sfavorevolmente neppure in relazione a profili non ancora esaminati»¹⁷⁷. Questo

¹⁷⁴ M. TRIMARCHI, *Note sul preavviso di rigetto dopo la legge n. 120 del 2020*, cit., p. 420.

¹⁷⁵ *Ivi*, p. 421.

¹⁷⁶ *Ivi*, p. 423. In tal senso vedasi anche Cons. Stato, sez. VI, 4 gennaio 2021, n. 40. Secondo un diverso orientamento, tuttavia, la preclusione esoprocedimentale non sarebbe circoscritta ai motivi emergenti dall'istruttoria, ma riguarderebbe tutti quelli che avrebbero potuto essere conosciuti ed esaminati al momento dell'adozione del primo atto di diniego (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2021, n. 3385). Per usare un'espressione processualistica, la preclusione coprirebbe perciò il dedotto e il deducibile, impedendo all'amministrazione di motivare il secondo diniego sulla base di ragioni già esistenti (e conoscibili) al momento della prima istruttoria procedimentale, benché non concretamente conosciute; resterebbe perciò salva solo la possibilità di ricorrere a ragioni ostative sopravvenute, ossia concretizzatesi in un momento successivo alla comunicazione del preavviso di rigetto.

¹⁷⁷ Così M. RAMAJOLI, *Preavviso di rigetto, preclusioni, giusto procedimento e giusto processo*, cit., p. 600. In tema di *one shot* temperato cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 5 agosto 2003, n. 4539; Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2010, n. 633; Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 2014, n. 1018; Cons. Stato, sez. IV, 25 marzo 2014, n. 1457; Cons.

principio, affermato da costante giurisprudenza, era stato ideato per evitare la parcellizzazione delle ragioni ostative all'accoglimento della domanda, ovvero una plurima reiterazione di atti di diniego fondati di volta in volta sull'individuazione di nuove motivazioni ostative, anche laddove queste ultime fossero emerse già dalla prima istruttoria procedimentale.

Il meccanismo del *one shot* temperato obbliga dunque l'amministrazione ad enucleare, in sede di secondo esercizio del potere successivo all'annullamento giurisdizionale dell'atto di diniego, tutte le ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza, non potendo poi provvedere (dunque, per la terza volta) in senso negativo per il privato sulla base di profili non ancora esaminati. In caso contrario, secondo alcune pronunce, tale prassi dilatoria della P.A. farebbe insorgere la presunzione (relativa) di una volontà elusiva del *dictum* giudiziale, con conseguente nullità dell'atto di diniego per elusione del giudicato (azionabile dal privato direttamente in sede di ottemperanza)¹⁷⁸.

Il legislatore del d.l. n. 76/2020 ha, per un verso, attuato una positivizzazione "settoriale" del principio del *one shot*, in quanto, inserendolo nel corpo dell'art. 10-*bis*, ne ha previsto l'applicazione solamente nelle fattispecie in cui opera l'istituto del preavviso di diniego, ossia nei procedimenti ampliativi ad istanza di parte. Per altro verso, esso ha introdotto un meccanismo di preclusione esoprocedimentale più stringente di quello impiegato dalla giurisprudenza, tanto da essere stato definito come *one shot* «sostanziale», «puro» o «assoluto», in contrapposizione alla versione temperata di matrice pretoria¹⁷⁹. In effetti, nel dettato legislativo è stabilito che l'amministrazione, in sede di riedizione del potere, non possa addurre ragioni ostative

Stato, sez. III, 23 giugno 2014, n. 3187; Cons. Stato, sez. III, 14 febbraio 2017, n. 660; Cons. Stato, sez. V, 8 gennaio 2019, n. 144; Cons. Stato, sez. IV, 15 maggio 2020, n. 3095; Cons. Stato, sez. VI, 4 maggio 2022, n. 3480.

¹⁷⁸ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 5 aprile 2012, n. 2024; Cons. Stato, sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 769; Cons. Stato, sez. VI, 11 gennaio 2016, n. 53.

¹⁷⁹ Sul punto si vedano P. CHIRULLI, *La partecipazione al procedimento*, cit., p. 305; N. PAOLANTONIO, *Osservazioni sulla preclusione procedimentale al riesercizio del potere*, cit., p. 12; M. RAMAJOLI, *Preavviso di rigetto, preclusioni, giusto procedimento e giusto processo*, cit., p. 604. In giurisprudenza cfr. Cons. Stato, sez. III, 2 febbraio 2021, n. 946.

emergenti nell'istruttoria del primo procedimento, mentre la giurisprudenza relativa al *one shot* consente alla P.A. di riesaminare l'affare nella sua interezza, sollevando anche le ragioni ostative già emerse in prima istanza, per poi fissare la preclusione esoprocedimentale con riferimento al terzo esercizio del potere¹⁸⁰.

La combinazione di effetti preclusivi endo- ed eso-procedimentali rivela con chiarezza il precipitato semplificatorio del preavviso di rigetto, la cui operatività, come già anticipato, si sviluppa nella più ampia prospettiva di un *iter* "integrato" tra procedimento e processo amministrativo. La *ratio* complessiva è quella di anticipare nella fase procedimentale alcune dinamiche pre-contenziose tra amministrazione e privati, in ottica di certezza del diritto e di (auspicabile) deflazione delle vertenze giudiziali, operando una progressiva riduzione della discrezionalità della P.A., la quale resta vincolata *ex lege* ai motivi di diniego resi noti al soggetto richiedente, tanto nell'adozione dell'atto finale del procedimento, quanto nell'eventuale riesercizio del potere a seguito di annullamento in giudizio del primo atto.

Va segnalato, infine, che la riforma del 2020 ha ulteriormente rafforzato l'operatività dell'istituto del preavviso di rigetto, sottraendolo espressamente all'effetto di dequotazione dei vizi formali e procedurali di cui all'art. 21-*octies*, comma 2, secondo periodo¹⁸¹. Di conseguenza, la violazione degli obblighi procedurali posti dall'art. 10-*bis* a carico dell'amministrazione – ossia, in sostanza, l'obbligo di comunicare i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza – causa invariabilmente l'annullabilità del provvedimento finale, nelle ipotesi di attività discrezionale, senza che l'amministrazione possa salvaguardarne gli effetti dimostrando in giudizio «che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato»¹⁸². Viceversa, resta ferma l'applicazione

¹⁸⁰ Cfr. M. TRIMARCHI, *Note sul preavviso di rigetto dopo la legge n. 120 del 2020*, cit., p. 421.

¹⁸¹ Nello specifico, il d.l. n. 76/2020 ha introdotto un terzo periodo nel comma 2 del citato art. 21-*octies*, il quale esclude l'applicazione del disposto di cui al secondo periodo al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10-*bis*. Sul meccanismo di dequotazione dei vizi di forma e di procedimento cfr. *infra*, cap. III, par. 7.

¹⁸² In questo modo, il legislatore della riforma ha inteso smentire il diffuso orientamento giurisprudenziale che, tramite un'interpretazione analogica, propendeva per la piena applicabilità dell'art. 21-*octies*, comma 2,

de primo periodo del citato art. 21-*octies*, comma 2, riferito all'attività amministrativa vincolata: in tale ipotesi, deve pertanto ritenersi che la mancata comunicazione del preavviso di rigetto costituisca tuttora un vizio dequato, insuscettibile di determinare l'annullamento dell'atto finale qualora «sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato»¹⁸³.

Venendo ora all'applicazione dell'istituto del preavviso di rigetto nelle ipotesi di procedimenti amministrativi multipolari, emerge *ictu oculi* la mancata previsione dell'obbligo di comunicare i motivi ostativi anche agli eventuali controinteressati, di cui non vi è traccia nella lettera della norma. Si tratta, come è stato osservato, di una vera e propria pretermissione dei soggetti terzi, sulla cui ragionevolezza sono state invero sollevate molteplici perplessità¹⁸⁴.

In effetti i terzi controinteressati, anche qualora abbiano concretamente partecipato alla fase istruttoria del procedimento ai sensi dell'art. 7 o 9 della legge n. 241 del 1990, restano totalmente esclusi dalla fase di confronto pre-decisorio innescata dall'art. 10-*bis*, che coinvolge solamente una cerchia ristretta di attori del procedimento, ossia l'amministrazione procedente e il privato che ha richiesto il rilascio del provvedimento ampliativo, titolare di un interesse antagonista rispetto a quello del terzo controinteressato.

secondo periodo, alle violazioni delle garanzie procedurali stabilite dall'art. 10-*bis*: cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4828; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 8 gennaio 2008, n. 73; Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2012, n. 2548; Cons. Stato, sez. V, 2 maggio 2013, n. 2402; Cons. Stato, sez. IV, 6 dicembre 2013, n. 5818; Cons. Stato, sez. VI, 27 luglio 2015, n. 3667; Cons. Stato, sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5622; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 27 maggio 2016, n. 2743; Cons. Stato, sez. IV, 28 giugno 2016, n. 2902; Cons. Stato, sez. III, 20 settembre 2016, n. 3916; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 1° marzo 2017, n. 118; Cons. Stato, sez. III, 19 febbraio 2019, n. 1156; Cons. Stato, sez. II, 17 maggio 2019, n. 3194; Cons. Stato, sez. VI, 2 aprile 2020, n. 2223.

¹⁸³ Sul punto cfr. M.R. SPASIANO, *Nuovi approdi della partecipazione procedimentale nel prisma del novellato preavviso di rigetto*, cit., p. 40; M. TRIMARCHI, *Note sul preavviso di rigetto dopo la legge n. 120 del 2020*, cit., p. 430.

¹⁸⁴ Cfr. L. FERRARA, *I riflessi sulla tutela giurisdizionale dei principi dell'azione amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento: verso il tramonto del processo di legittimità?*, in *Diritto amministrativo*, 2006, 3, p. 594; C. VIDETTA, *Note a margine del nuovo art. 10-bis L. 241/1990*, cit., pp. 847 ss.; D. VAIANO, *Preavviso di rigetto e principio del contraddittorio nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 51-52; M. RAMAJOLI, *Preavviso di rigetto, preclusioni, giusto procedimento e giusto processo*, cit., p. 610; F. LACAVALA, *Principio di legalità dell'azione amministrativa ed esigenze di risultato*, cit., p. 358.

A ben vedere, l'estromissione dei soggetti terzi dal contraddittorio di cui all'art. 10-*bis* rappresenta un'irragionevole menomazione delle garanzie partecipative di soggetti comunque titolari di interessi differenziati e qualificati in rapporto allo svolgimento dell'azione amministrativa. Essendo interessati al rigetto dell'istanza del privato, potenzialmente lesiva della propria sfera giudica, i terzi avrebbero un indubbio vantaggio nel presentare osservazioni e allegazioni in merito ai motivi ostativi individuati dall'amministrazione, in funzione sia difensiva che collaborativa, giacché potrebbero introdurre elementi di fatto o di diritto, non altrimenti conoscibili dalla P.A., idonei a corroborare il "progetto" di determinazione negativa.

In questo senso, l'apporto del terzo consentirebbe anche di addivenire ad una decisione amministrativa più corretta ed esaustiva, in quanto maggiormente aderente alle circostanze concrete e sorretta da una motivazione completa. Non stupisce, dunque, che sia stata proposta un'interpretazione estensiva del novero dei destinatari della comunicazione di preavviso di rigetto, in modo da includere anche i soggetti controinteressati, tuttavia, considerata la formulazione univoca della normativa, una tale opzione ermeneutica può muoversi soltanto in una prospettiva *de iure condendo*¹⁸⁵. Il contraddittorio dell'art. 10-*bis* resta, pertanto, appiattito su una dimensione essenzialmente bipolare¹⁸⁶, che non tiene conto degli interessi dei controinteressati e del loro possibile intervento nell'*iter* di formazione della decisione amministrativa, in specie nel momento in cui si formano preclusioni procedurali in grado di incidere significativamente sul futuro esercizio del potere amministrativo.

Peraltro, si può osservare come le novità introdotte dal citato d.l. n. 76/2020 abbiano per certi versi aggravato la posizione dei terzi controinteressati in relazione

¹⁸⁵ Sul punto cfr. D. VAIANO, *Preavviso di rigetto e principio del contraddittorio nel procedimento amministrativo*, cit., p. 52; M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, cit., p. 237; C. CARLOTTI, *La partecipazione procedimentale: Feliciano Benvenuti e la riforma della legge n. 241 del 1990*, in www.giustizia-amministrativa.it, 23 aprile 2008, p. 33; F. LACAVA, *Principio di legalità dell'azione amministrativa ed esigenze di risultato*, cit., p. 359.

¹⁸⁶ In tal senso cfr. W. GIULIETTI, *La comunicazione dei motivi di non accoglimento dell'istanza*, cit., p. 151; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, cit., p. 48; P. CHIRULLI, *La partecipazione al procedimento*, cit., p. 306.

all'istituto del preavviso di rigetto¹⁸⁷. In effetti, la definitiva codificazione degli effetti preclusivi endo- ed esoprocedimentali, se guardati dal punto di vista dei terzi, impedisce alla pubblica amministrazione di introdurre nuove ragioni ostative al rilascio del provvedimento richiesto dal privato, tanto nel momento conclusivo del procedimento in corso di svolgimento, quanto nell'eventuale riesercizio del potere a seguito di annullamento giurisdizionale.

L'amministrazione, pertanto, resta vincolata ai profili di diniego enucleati nell'ambito di un contraddittorio "mutilo", che nega ai soggetti terzi la possibilità di partecipare e presentare le proprie deduzioni. Di conseguenza, laddove per inerzia della P.A. non vengano esplicitate nel preavviso di rigetto alcune ragioni ostative che pure sarebbero conosciute (o conoscibili) dall'organo procedente, in quanto emergenti dall'istruttoria, il terzo non avrebbe *chance* per sollecitare l'esame di tali ragioni e farle confluire nella motivazione del provvedimento di diniego (a fini di maggior completezza e inattaccabilità dello stesso)¹⁸⁸, né potrebbe far emergere le medesime ragioni in sede di successivo riesercizio del potere, qualora il diniego venga impugnato e annullato in giudizio su domanda del destinatario.

L'unico spiraglio sembrerebbe essere la richiesta di esercizio dei poteri di autotutela, oppure la proposizione di una domanda di annullamento in sede giurisdizionale del provvedimento di accoglimento dell'istanza del privato, laddove esso determini un concreto pregiudizio sulla sfera giuridica del terzo¹⁸⁹. In tale ipotesi, infatti, non opera l'effetto preclusivo dell'art. 10-*bis* (riferito ai provvedimenti di diniego, a tutela del privato richiedente), sicché l'annullamento giudiziale dell'atto ampliativo, affetto da illegittimità per aver omesso di rigettare l'istanza del privato sulla base della (doverosa) individuazione e valutazione delle ragioni ostative ora evidenziate dal terzo, produce un effetto conformativo che impone alla pubblica amministrazione, nella successiva riedizione del potere, di tenere in debita

¹⁸⁷ W. GIULIETTI, *La comunicazione dei motivi di non accoglimento dell'istanza*, cit., p. 151.

¹⁸⁸ *Ivi*, p. 152.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

considerazione le suddette ragioni ostative ai fini della decisione sull'istanza presentata dal privato. Nondimeno, anche in tale ipotesi, come è stato evidenziato, il controinteressato viene privato di una «consapevole interlocuzione inerente al merito amministrativo nella fase del procedimento in cui matura la preclusione»¹⁹⁰, con conseguente pregiudizio per la sua posizione giuridica.

Anche il rafforzamento dell'operatività del preavviso di rigetto, attuato tramite la delimitazione del raggio di applicazione dell'art. 21-*octies*, comma 2, finisce *de facto* per tradursi in un detrimento per la posizione del terzo, giacché aumenta le possibilità di annullamento in giudizio del provvedimento di diniego adottato in violazione degli obblighi procedurali stabiliti dall'art. 10-*bis* a favore del soggetto richiedente. In effetti, la dequotazione dei vizi derivanti dall'inosservanza della disciplina del preavviso di rigetto costituiva un elemento certamente favorevole per il terzo, giacché poneva al riparo il provvedimento di diniego da un eventuale ricorso giurisdizionale da parte del soggetto richiedente, fondata su tale specifico motivo di impugnazione, anche qualora si rientrasse nell'ipotesi di attività amministrativa discrezionale. Viceversa, la configurazione della violazione dell'art. 10-*bis* come vizio pienamente invalidante anche in presenza di discrezionalità amministrativa conferisce maggior precarietà alla decisione di diniego e, per estensione, alla posizione giuridica del controinteressato.

In conclusione, la nuova formulazione dell'art. 10-*bis* esprime un chiaro *favor* verso la salvaguardia degli interessi pretensivi e la stabilità delle posizioni acquisite dal privato istante¹⁹¹, a cui corrisponde, simmetricamente, un sacrificio proporzionale della sfera giuridica del terzo controinteressato, già penalizzato in modo discriminante a causa dell'esclusione dal contraddittorio vertente sul preavviso di rigetto. La struttura dell'istituto in esame, pertanto, inibisce al terzo la possibilità di contribuire alla formazione della decisione amministrativa, tramite il sostegno e l'integrazione dei

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ Sul punto cfr. P. CHIRULLI, *La partecipazione al procedimento*, cit., p. 304.

motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza presentata dal privato "antagonista", e finisce in tal modo per ridimensionare, in ultima analisi, gli strumenti giuridici a tutela della posizione dei controinteressati in sede procedimentale.

7. Terzo controinteressato e regime dei vizi formali e procedimentali del provvedimento

L'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990 traccia un regime peculiare per quanto concerne i vizi di illegittimità del provvedimento amministrativo che derivano dalla violazione di regole formali e procedimentali¹⁹², stabilendo, nel primo

¹⁹² Sul regime dei vizi formali e procedurali del provvedimento, prima e dopo l'introduzione dell'art. 21-octies, comma 2, si vedano *ex multis* D.U. GALETTA, *Violazione di norme sul procedimento amministrativo e annullabilità del provvedimento*, Milano, Giuffrè, 2003; EAD., *L'art. 21 octies della novellata legge sul procedimento amministrativo nelle prime applicazioni giurisprudenziali: un'interpretazione riduttiva delle garanzie procedimentali contraria alla Costituzione e al diritto comunitario*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Riforma della L. 241/1990 e processo amministrativo*, cit., pp. 91 ss.; EAD., *Le garanzie procedimentali dopo la legge 15/2005: considerazioni sulla compatibilità comunitaria dell'art. 21-octies L. 241/90, anche alla luce della previsione ex art. 41 CED*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, cit., pp. 319 ss.; F. LUCIANI, *Il vizio formale nella teoria dell'invalidità amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2003; A. POLICE, *L'illegittimità dei provvedimenti amministrativi alla luce della distinzione tra vizi c.d. formali e vizi sostanziali*, in *Diritto amministrativo*, 2003, 4, pp. 735 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Note critiche in materia di vizi formali degli atti amministrativi*, in *Diritto pubblico*, 2004, 1, pp. 187 ss.; V. PARISIO (cur.), *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo*. Atti del X Convegno biennale di diritto amministrativo (Brescia, 23 ottobre 2003) Milano, Giuffrè, 2004; F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, *Articolo 21-octies, comma 2*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, cit., pp. 609 ss.; IID., *Teoria dell'invalidità dell'atto amministrativo e art. 21-octies, L. 241/1990: quando il legislatore non può e non deve*, in *Giustamm.it*, 2005, 1; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La forma presa sul serio*, cit., spec. pp. 281 ss.; ID., *Formalismo giuridico ed invalidità formali*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, cit., pp. 283 ss.; D. CORLETTI, *Vizi "formali" e poteri del giudice amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2006, 1, pp. 33 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Vizi formali e vizi procedurali*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *Il procedimento amministrativo*, cit., pp. 215 ss.; D. SORACE, *Il principio di legalità e i vizi formali dell'atto amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2007, 2, pp. 385 ss.; E. STRADELLA, *La tutela contro i vizi di forma e nel procedimento, alla luce della nuova disciplina del procedimento amministrativo: spunti di riflessione*, in A. MASSERA (cur.), *Le tutele procedimentali*, cit., pp. 467 ss.; L. FERRARA, *La partecipazione tra "illegittimità" e "illegalità". Considerazioni sulla disciplina dell'annullamento non pronunciabile*, in AA.VV., *Procedura, procedimento, processo*, cit., pp. 361 ss.; A. CONTIERI, *Principio di buon andamento e vizi dell'atto amministrativo*, cit., pp. 95 ss.; M. MAZZAMUTO, *Dalla dequotazione dei vizi «formali» alla dequotazione dei vizi «sostanziali», ovvero della dequotazione tout court della tutela costitutiva (a proposito di una recente ordinanza di remissione all'Adunanza plenaria)*, in *Giustamm.it*, 2015, 2; P. PROVENZANO, *I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo. Fra diritto interno e diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2015; P. LAZZARA, *Annulabilità del provvedimento*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, cit., pp. 846 ss.; R. GIOVAGNOLI, *I vizi formali e procedimentali*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., pp. 1141 ss.; G. MANNUCCI, *Il regime dei vizi formali-sostanziali alla prova del diritto europeo*, in *Diritto amministrativo*, 2017, 2, pp. 259 ss.; S. TARULLO, *Partecipazione procedimentale ed illegittimità non invalidante: quale salvezza per il potere amministrativo*

periodo, che «non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato». Il secondo periodo detta una disciplina specifica per quanto concerne la violazione dell'art. 7, ossia il vizio di omessa comunicazione dell'avvio del procedimento, che trova applicazione anche nell'ipotesi di attività discrezionale e prevede la non annullabilità del provvedimento «qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato».

Nel suo complesso, la norma contenuta nell'art. 21-*octies*, comma 2, esprime un'evidente *ratio* semplificatoria connessa alla logica della legalità del risultato, per cui «ai fini della validità del provvedimento, divengono irrilevanti le violazioni di regole formali o procedimentali che non incidono sul contenuto sostanziale dello stesso e la cui inosservanza non compromette l'efficienza dell'azione amministrativa e il soddisfacimento dell'interesse pubblico»¹⁹³. In altre parole, si manifesta la volontà di conservazione l'effetto utile delle determinazioni amministrative le quali, benché corrette dal punto di vista contenutistico e sostanziale, siano tuttavia incappate in un vizio procedurale che ne determinerebbe l'annullabilità per violazione di legge *ex* art. 21-*octies*, comma 1¹⁹⁴.

discrezionale?, in *Diritto e processo amministrativo*, 2019, 1, pp. 69 ss.; N. DURANTE, *I vizi formali del procedimento, alla luce del decreto-legge "Semplificazioni" e delle recenti pronunce dell'Adunanza plenaria*, in www.giustizia-amministrativa.it, 13 novembre 2020; E.M. SANTORO, *I vizi non invalidanti del provvedimento*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, cit., pp. 569 ss.; A. DE SIANO, *La riscossa della partecipazione. Note brevi sulla decadenza dei vizi formali*, in *Amministrativ@mente*, 2021, 4, pp. 800 ss.; A. GIUSTI, *Tutela di (non) annullamento e principio di legalità*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (cur.), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, cit., pp. 32 ss.; L. PARONA, *Violazione di norme sul procedimento e attività vincolata: brevi note in difesa dell'art. 21-*octies* comma secondo*, in *Giustamm.it*, 2021, 11.

¹⁹³ E.M. SANTORO, *I vizi non invalidanti del provvedimento*, cit., p. 571.

¹⁹⁴ In questo senso, come è stato osservato, la disciplina dell'art. 21-*octies*, comma 2, introdotta con la legge n. 15/2005, rappresenta il recepimento a livello legislativo dei precedenti orientamenti giurisprudenziali volti ad individuare i criteri per selezionare, nell'ambito delle violazioni formali e procedimentali, quelle non produttive di effetti invalidanti sull'atto finale, e in particolare quello della mancanza dell'interesse a ricorrere. In argomento, cfr. per tutti R. GIOVAGNOLI, *I vizi formali e procedimentali*, cit., pp. 1143 ss.

In tali ipotesi, il particolare regime dei vizi formali e procedurali fa sì che l'amministrazione non sia tenuta a riesercitare il potere, svolgendo una superflua duplicazione del procedimento che sfocerebbe inevitabilmente nell'adozione di un provvedimento avente il medesimo contenuto di quello annullato in giudizio, salva l'emendazione dal vizio censurato, il che costituirebbe un inutile dispendio di tempo e risorse per l'apparato pubblico e per i cittadini interessati al rilascio del provvedimento richiesto. D'altra parte, i privati che sarebbero invece interessati ad ottenere la rimozione della decisione viziata difettano, a ben vedere, di un concreto interesse ad impugnare il provvedimento, poiché si ritroverebbero in ogni caso ad essere nuovamente destinatari di un atto ugualmente sfavorevole, non potendo conseguire in nessun caso il bene della vita sperato. In altri termini, facendo valere un vizio di legittimità che non ha influito sul contenuto dispositivo dell'atto amministrativo, il ricorrente otterrebbe una mera «vittoria di Pirro», in quanto «dal giudicato di annullamento deriverebbe solo un effetto caducatorio, ma nessun utile effetto conformativo ai fini del riesercizio del potere amministrativo»¹⁹⁵.

La formulazione della norma, peraltro, lascia aperta la questione circa la qualificazione giuridica del provvedimento affetto da vizi formali e procedurali. Secondo una prima ricostruzione, tali vizi sarebbero strutturalmente inidonei a determinare l'invalidità dell'atto, dando luogo ad un'ipotesi di mera irregolarità¹⁹⁶. Una diversa opinione ricollega al meccanismo di cui all'art. 21-*octies*, comma 2, una forma di sanatoria o convalida *ex lege* di un atto originariamente illegittimo, il quale viene valutato sulla base di una eccezione legale che ricollega all'adozione di un atto di contenuto identico a quello che avrebbe dovuto essere adottato, e al relativo accertamento in sede processuale, un effetto sanante che impedisce di considerare l'atto illegittimo ed annullabile¹⁹⁷.

¹⁹⁵ *Ivi*, p. 1150.

¹⁹⁶ Cfr. A. ROMANO TASSONE, *Vizi formali e vizi procedurali*, cit., pp. 215 ss.

¹⁹⁷ Cfr. F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, *Teoria dell'invalidità dell'atto amministrativo e art. 21-octies, L. 241/1990: quando il legislatore non può e non deve*, cit., pp. 26 ss., ove si precisa che qualificazione dell'atto in termini di legittimità o illegittimità viene «colta in un momento successivo, quando si valuta se lo scopo è stato raggiunto».

Secondo la tesi prevalente in dottrina e giurisprudenza, la disposizione in esame, avendo natura strettamente processuale, non ha inciso sulla disciplina sostanziale della validità dell'atto, ma solo sulla sanzione giudiziale di annullamento¹⁹⁸. L'inosservanza delle regole formali o procedurali determina dunque l'illegittimità dell'atto finale (come in una normale ipotesi di violazione di legge), ma tale vizio non è pronunciabile in giudizio¹⁹⁹, e perciò l'atto, benché invalido, non è annullabile né in sede processuale, né in sede amministrativa attraverso l'esercizio del potere di autotutela dalla P.A. ai sensi dell'art. 21-*nonies*²⁰⁰. L'illegittimità dell'atto può comunque essere accertata in giudizio con una pronuncia dichiarativa che, sebbene non seguita da una tutela di carattere caducatorio, può astrattamente fondare una richiesta di risarcimento degli eventuali danni ingiustamente patiti dal privato in conseguenza dell'emanazione di un atto *contra ius*, con particolare riferimento alla lesione degli interessi procedurali²⁰¹.

e, cioè, se il contenuto è identico a quello che avrebbe dovuto essere adottato», con l'effetto di «rompere la catena della invalidità derivata che comporta l'automatico riflettersi sul provvedimento finale della invalidità prodotta in un momento endoprocedimentale». Cfr. altresì M. D'ORSOGNA, *Articolo 21-octies, comma 1*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, cit., pp. 605 ss.; D. MARRAMA, *Brevi riflessioni sul tema dell'irregolarità e dell'invalidità dei provvedimenti amministrativi*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2005, 2, p. 364; P. LAZZARA, *Annullabilità del provvedimento*, cit., p. 861.

¹⁹⁸ Cfr. G. GRECO, *Ampliamento dei poteri cognitori e decisorii del giudice amministrativo nella legge 241/1990 e successive modifiche*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Riforma della L. 241/1990 e processo amministrativo*, cit., p. 75; A. BARTOLINI, *Illegittimità del provvedimento amministrativo*, in S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. IV, cit., pp. 2863 ss.; L. FERRARA, *I riflessi sulla tutela giurisdizionale dei principi dell'azione amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento: verso il tramonto del processo di legittimità?*, cit., p. 605; R. DIPACE, *L'annullamento tra tradizione e innovazione: la problematica flessibilità dei poteri del giudice amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 4, pp. 1285 ss.; R. GIOVAGNOLI, *I vizi formali e procedurali*, cit., p. 1159. In giurisprudenza si vedano Cons. Stato, sez. VI, 17 ottobre 2006, n. 6194; Cons. Stato, sez. V, 17 settembre 2008, n. 4414; Cons. Stato, sez. V, 2 febbraio 2010, n. 4931; Cons. Stato, sez. VI, 17 gennaio 2011, n. 256; Cons. Stato, sez. VI, 31 marzo 2011, n. 1983; Cons. Stato, sez. I, 11 gennaio 2017, n. 511.

¹⁹⁹ Sul concetto di illegittimità «non pronunciale» o «non praticabile» (o «inutile»), cfr. L. FERRARA, *La partecipazione tra «illegittimità» e «illegalità»*, cit. pp. 103 ss., nonché S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La forma presa sul serio*, cit., spec. pp. 299 ss.

²⁰⁰ L'art. 21-*nonies*, comma 1, l. n. 241/1990 stabilisce infatti espressamente che il potere di annullamento d'ufficio è esercitabile nei confronti del provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-*octies*, esclusi però i casi di cui al medesimo articolo 21-*octies*, comma 2. Deve ritenersi che il provvedimento colpito da vizi formali o procedurali sia anche sottratto, specularmente, al potere di convalida di cui all'art. 21-*nonies*, comma 2; sul punto cfr. da ultimo A.G. PIETROSANTI, *La convalida del provvedimento*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, cit., p. 505.

²⁰¹ Tuttavia, parte della dottrina ha osservato che in tali ipotesi è difficile configurare la risarcibilità di danni ingiusti, evidenziando che «l'impossibilità di riconoscere una tutela risarcitoria deriva dalla stessa inconfigurabilità dei presupposti necessari per individuare la sussistenza di un danno ingiusto fonte di responsabilità». Se, infatti, il contenuto dispositivo del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, allora «risulta escluso [...] "a monte" lo stesso carattere di ingiustizia, intesa come

Per quanto concerne l'individuazione dei vizi formali e procedimentali inidonei a cagionare l'annullabilità dell'atto finale, vi rientrano certamente i c.d. vizi minimali, ossia le mere irregolarità formali che non inficiano in alcun modo la corretta formazione del contenuto decisorio del provvedimento, e pertanto improduttivi di effetti lesivi per i destinatari²⁰².

Tradizionalmente discussa in giurisprudenza è l'inclusione, nel novero dei vizi procedimentali ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, dell'incompetenza relativa²⁰³ e del difetto di motivazione²⁰⁴, mentre la violazione delle garanzie partecipative e delle regole sul contraddittorio procedimentale, ad avviso dell'opinione largamente maggioritaria, non dà luogo ad annullabilità del provvedimento quando il contributo dei privati appare superfluo e inidoneo ad incidere sul contenuto decisorio dell'atto, per la natura vincolata dell'attività svolta dall'amministrazione²⁰⁵.

contrarietà *sostanziale* al diritto obiettivo, concretantesi nell'adozione di un atto non conforme, nella sua parte dispositiva, al proprio paradigma normativo», considerata la «stretta connessione fra la risarcibilità del danno e la spettanza *sostanziale* del bene della vita interessato dall'attività autoritativa da parte dell'amministrazione» (R. GIOVAGNOLI, *I vizi formali e procedimentali*, cit., pp. 1171-1172).

²⁰² P. LAZZARA, *Annulabilità del provvedimento*, cit., pp. 855-856. Parte della dottrina, tuttavia, ritiene opportuno espungere totalmente le ipotesi di mera irregolarità formale dall'ambito di applicazione del meccanismo di cui all'art. 21-*octies*, comma 2, in quando radicalmente inidonei *ex ante* di invalidare l'atto finale: cfr. R. GIOVAGNOLI, *I vizi formali e procedimentali*, cit., p. 1155, nonché E.M. SANTORO, *I vizi non invalidanti del provvedimento*, cit., p. 572.

²⁰³ Sul carattere meramente procedurale del vizio di incompetenza relativa cfr. Cons. Stato, sez. III, 3 agosto 2015, n. 3791; Cons. Stato, sez. I, 22 settembre 2016, n. 1956; Cons. Stato, sez. I, 24 febbraio 2017, n. 507; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 28 marzo 2017, n. 1710. *Contra* Cons. Stato, sez. VI, 31 marzo 2011, n. 2001; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-*ter*, 11 giugno 2015, n. 8220.

²⁰⁴ Secondo un primo orientamento giurisprudenziale, l'obbligo di motivazione di cui all'art. 3 della legge n. 241/1990 assume una valenza sostanziale, e le relative inosservanze producono un effetto pienamente invalidante sull'atto finale, in quanto la motivazione costituisce «il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3 della l. n. 241/1990) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, della l. n. 241/1990, il provvedimento affetto dai c.d. vizi non invalidanti» (Cons. Stato, sez. III, 7 aprile 2014, n. 1629; in termini, cfr. Cons. Stato, sez. III, 30 aprile 2014, n. 2247; Cons. Stato, sez. VI, 18 luglio 2016, n. 3194; Cons. Stato, sez. II, 6 maggio 2020, n. 2860; Corte cost., ord. 26 maggio 2015, n. 92; Corte cost., ord. 17 marzo 2017, n. 58). In senso contrario, tuttavia, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 26 ottobre 2005, n. 5969; Cons. Stato, sez. VI, 15 novembre 2005, n. 6352; Cons. Stato, sez. IV, 28 marzo 2018, n. 1959 e Cons. Stato, sez. VI, 21 febbraio 2019, n. 1201.

²⁰⁵ Cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. III, 19 febbraio 2019, n. 1156, ove si specifica che le norme in materia di partecipazione procedimentale della legge n. 241 del 1990 «devono essere interpretate non in senso formalistico, ma avendo riguardo all'effettivo e oggettivo pregiudizio che la sua inosservanza abbia causato alle ragioni del soggetto privato nello specifico rapporto con la pubblica amministrazione», sicché l'inosservanza di taluna di esse «non comporta l'automatica illegittimità del provvedimento finale, quando possa trovare applicazione l'art. 21-*octies* della stessa legge». Va peraltro segnalato l'orientamento giurisprudenziale che esclude

D'altronde, è significativo notare che l'unico vizio procedimentale espressamente dequotato dal legislatore, in quanto inserito nel corpo dell'art. 21-*octies*, comma 2, concerne proprio l'omessa comunicazione di avvio del procedimento, ossia la violazione di una garanzia procedurale funzionale all'esercizio delle facoltà partecipative dei privati e all'instaurazione del contraddittorio procedimentale, e che tale garanzia, per di più, è l'unica ad essere sacrificata anche nell'ipotesi di attività discrezionale²⁰⁶. La dequotazione delle regole sulla partecipazione procedimentale è stata parzialmente ridimensionata in virtù della novella introdotta dal d.l. n. 76/2020, la quale, come si è anticipato nel paragrafo precedente, ha espressamente sottratto l'inosservanza delle regole concernenti il preavviso di diniego e l'instaurazione del relativo contraddittorio all'applicazione del meccanismo di cui all'art. 21-*octies*, comma 2, secondo periodo.

Il regime delineato dalla norma in esame attua dunque un complessivo ridimensionamento dell'area dell'illegittimità dei provvedimenti amministrativi, declassando un buon numero di vizi formali e procedimentali al fine di inibirne la portata invalidante e caducatoria nei confronti dell'atto finale. Ciò implica, a monte, una chiara «svalutazione o dequotazione»²⁰⁷ della cogenza delle regole procedurali che governano la formazione delle decisioni amministrative, in quanto è generalmente ammessa la possibilità che la relativa inosservanza non conduca necessariamente alla rimozione dell'atto viziato dall'ordinamento giuridico.

È evidente, dunque, che tale istituto produce un effetto dirimpente sulla forma procedurale dell'azione amministrativa, giacché porta ad un indebolimento strutturale

l'applicazione dell'art. 21-*octies*, comma 2, ai vizi inerenti alla violazione del diritto di difesa nell'ambito dei procedimenti disciplinari, «attesa la fisiologica incidenza dell'apporto difensivo dell'incolpato sul contenuto del provvedimento finale, la cui motivazione deve tener conto delle relative deduzioni ed allegazioni difensive» (Cons. Stato, sez. VI, 15 dicembre 2014, n. 6142).

²⁰⁶ Sull'applicazione dell'art. 21-*octies*, comma 2, alle ipotesi di violazione dell'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento, cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2013, n. 666; Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 2014, n. 734; Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2015, n. 2127; Cons. Stato, sez. VI, 23 ottobre 2015, n. 4880; Cons. Stato, sez. VI, 12 agosto 2016, n. 3620; Cons. Stato, sez. III, 22 marzo 2017, n. 1310; Cons. Stato, sez. VI, 16 marzo 2018, n. 1688; Cass., SS.UU., 9 agosto 2018, n. 20680; Cons. Stato, sez. VI, 20 novembre 2018, n. 6566.

²⁰⁷ P. LAZZARA, *Annulabilità del provvedimento*, cit., p. 846.

della legalità procedimentale a favore del raggiungimento del risultato amministrativo, ovvero la conservazione della decisione colpita da profili patologici laddove il contenuto dispositivo sia sostanzialmente corretto in quanto non diversamente configurabile da parte dell'amministrazione. Si può affermare, pertanto, che il meccanismo previsto dall'art. 21-*octies*, comma 2, realizza nell'insieme un effetto di de-procedimentalizzazione della funzione amministrativa, intesa non tanto come eliminazione radicale, in relazione a determinati ambiti di intervento della P.A., dell'attività amministrativa svolta *ex ante* e secondo schemi procedurali, quanto piuttosto come generica disponibilità e derogabilità *de facto* di talune garanzie procedurali da parte dell'autorità pubblica, in quanto le eventuali violazioni non producono conseguenze negative sull'efficacia della decisione illegittimamente adottata²⁰⁸.

La recessione del valore delle garanzie formali e procedurali segna dunque il passaggio della «legalità delle forme» alla «legalità dei contenuti», che privilegia le esigenze connesse al perseguimento del risultato sostanziale dell'azione amministrativa e alla verifica della spettanza delle situazioni materiali vantate dai privati, in chiave di efficacia, efficienza e di economicità dell'agire pubblico²⁰⁹. In questo senso, la dequotazione dei vizi formali e procedimentali rappresenta forse l'istituto di semplificazione che fa emergere con maggiore chiarezza la contraddizione di fondo che attraversa l'architettura normativa della legge n. 241 del 1990, dove coesistono problematicamente, da un lato, la solenne proclamazione e positivizzazione delle regole (imperative) di legalità procedimentale tipiche del canone del giusto procedimento amministrativo, e dall'altro, il contestuale indebolimento della portata invalidante di tali regole, ossia la generale svalutazione del percorso procedimentale amministrativo²¹⁰.

²⁰⁸ Sull'effetto di de-procedimentalizzazione dell'attività amministrativa vincolata prodotto dall'art. 21-*octies*, comma 2, cfr. per tutti O. FORLENZA, *Amministrare*, cit., p. 23.

²⁰⁹ Cfr. P. LAZZARA, *Annulabilità del provvedimento*, cit., pp. 850-851.

²¹⁰ In tal senso vedasi R. GIOVAGNOLI, *I vizi formali e procedimentali*, cit., p. 1142.

Le conseguenze più evidenti sono quelle che interessano l'applicazione delle garanzie partecipative poste a favore dei privati coinvolti dall'esercizio del potere autoritativo dell'amministrazione, che rappresentano un elemento fondamentale del principio di *procedural fairness*, e che tuttavia sono pienamente soggette all'effetto dequotativo dell'art. 21-*octies*, comma 2²¹¹. La ragionevolezza di tale sacrificio può forse essere riconosciuta, a certe condizioni, nelle ipotesi di attività vincolata in senso forte, ossia quando il contenuto del provvedimento è necessitato e assolutamente predeterminato *ex ante* da parte della norma attributiva del potere o di un autovincolo della P.A., dimodoché l'adozione dell'atto finale rappresenta la mera formalizzazione della sussistenza dei presupposti di legge che autorizzano la produzione di determinati effetti giuridici²¹².

In queste fattispecie, l'apporto partecipativo dei soggetti privati in sede procedimentale può talvolta rivelarsi concretamente ininfluenza e perciò superfluo; nondimeno, è stato giustamente osservato che, anche a fronte di valutazioni rigidamente vincolate, i privati possono comunque svolgere una partecipazione utile ai fini della decisione finale, introducendo elementi di fatto o di diritto funzionali al corretto accertamento e alla valutazione dei presupposti di legge, e completando così il quadro istruttorio a disposizione dell'amministrazione procedente²¹³. Inoltre, va considerato che la natura vincolata dell'attività amministrativa non esclude affatto che, nelle more della riadozione del provvedimento in seguito all'eventuale annullamento in giudizio dell'atto viziato, potrebbero sopravvenire fattori che modificano la situazione giuridica o fattuale o che determinano la consumazione del potere

²¹¹ Sul sacrificio della partecipazione procedimentale per effetto del regime dei vizi formali e procedurali cfr. per tutti E.M. MARENGHI, *C'era una volta la partecipazione*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2007, 1, pp. 45 ss.

²¹² Cfr. le panoramiche contenute in P. LAZZARA, *Annullabilità del provvedimento*, cit., p. 853, e R. GIOVAGNOLI, *I vizi formali e procedurali*, cit., p. 1154.

²¹³ In tal senso cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 novembre 2009, n. 7436. In argomento si veda P. LAZZARA, *Annullabilità del provvedimento*, cit., p. 857.

amministrativo, sicché il secondo procedimento può sfociare in una determinazione di contenuto diverso rispetto a quella colpita da vizi formali o procedurali²¹⁴.

In questo senso, può suscitare delle perplessità l'estensione dell'applicazione dell'art. 21-*octies*, comma 2, primo periodo, alle ipotesi di atti vincolati non *ab origine*, ossia in virtù di una predeterminazione legislativa del contenuto, ma «all'esito del procedimento», ossia quando le risultanze dell'istruttoria acquisite nella fase procedimentale hanno progressivamente ridotto il grado di discrezionalità in capo alla P.A., sino ad eliminare qualunque ipotesi alternativa in relazione al contenuto dispositivo dell'atto finale²¹⁵.

In quest'ottica, appare ancora più controversa la dequotazione dell'omessa comunicazione di avvio del procedimento in relazione ai provvedimenti discrezionali (art. 21-*octies*, comma 2, secondo periodo), per i quali sembra invero paradossale la possibilità di dimostrare in giudizio che il contenuto decisorio dell'atto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Si tratta, peraltro, di un onere probatorio che la giurisprudenza fa ricadere in parte sul privato ricorrente, a dispetto del tenore letterale della norma, al fine di esonerare l'amministrazione resistente dalla *probatio diabolica* di dimostrare che ogni eventuale contributo partecipativo del privato non avrebbe comunque mutato l'esito sostanziale del procedimento²¹⁶.

Alla luce dei profili di problematicità connessi all'applicazione dell'art. 21-*octies*, comma 2, non stupisce che parte della dottrina abbia avanzato dubbi sulla compatibilità del regime dei vizi formali e procedurali con il disposto

²¹⁴ Sul punto cfr. E.M. SANTORO, *I vizi non invalidanti del provvedimento*, cit., pp. 571-572.

²¹⁵ In tal senso cfr. P. LAZZARA, *Annullabilità del provvedimento*, cit., pp. 853-854, e R. GIOVAGNOLI, *I vizi formali e procedurali*, cit., p. 1155.

²¹⁶ Pertanto, la tesi prevalente in giurisprudenza pone a carico del ricorrente l'onere di allegare gli elementi conoscitivi che avrebbe introdotto nel procedimento se avesse ricevuto la comunicazione di avvio, mentre all'amministrazione ha l'onere di dimostrare che gli elementi allegati non avrebbero comportato un mutamento del contenuto sostanziale del provvedimento: cfr. Cons. Stato, sez. VI, 29 luglio 2008, n. 3786; Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2009, n. 2737; Cons. Stato, sez. V, 5 dicembre 2014, 5989; Cons. Stato, sez. VI, 4 marzo 2015, n. 1060; Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2015, n. 2127; Cons. Stato, sez. III, 22 marzo 2017, n. 1310.

costituzionale, nonché con i principi di giusto procedimento amministrativo rinvenibili a livello eurounitario²¹⁷.

Un altro ordine di critiche concerne il mutamento dei rapporti tra fase procedimentale e processuale che discende dall'applicazione di tale istituto. L'art. 21-octies, comma 2, attua in sostanza un recupero in sede processuale di «segmenti di funzione» omessi nel contesto procedimentale²¹⁸. Da ciò deriva l'eventualità che il giudice sia chiamato a valutare la bontà sostanziale del risultato raggiunto dal provvedimento amministrativo, ripercorrendo i passaggi del procedimento e ipotizzandone il possibile esito qualora le regole formali e procedimentali fossero state osservate, verificando così l'esistenza di alternative opportune all'atto emanato²¹⁹.

In questo modo, il giudizio amministrativo finisce per mutare natura e funzione, configurandosi come una sorta di «procedimento di riesame»²²⁰ in cui si riapre e si riconsidera l'affare amministrativo in sede processuale, originando una forma di sindacato giurisdizionale particolarmente incisiva sull'attività amministrativa, che si manifesta nell'adozione di pronunce assai stringenti sul piano conformativo²²¹. Nell'ipotesi di attività connotata da ampi margini di discrezionalità, il controllo giudiziale rischia pertanto di sfiorare il merito amministrativo, ossia la ponderazione

²¹⁷ Cfr. E. FOLLIERI, *L'annullabilità dell'atto amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 6, pp. 625 ss.; F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, *Articolo 21-octies, comma 2*, cit., pp. 630 ss.; M. RENNA, *Obblighi procedimentali e responsabilità dell'amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2005, 3, p. 573; D.U. GALETTA, *L'art. 21 octies della novellata legge sul procedimento amministrativo nelle prime applicazioni giurisprudenziali: un'interpretazione riduttiva delle garanzie procedimentali contraria alla Costituzione e al diritto comunitario*, cit., pp. 91 ss.; EAD., *Le garanzie procedimentali dopo la legge 15/2005: considerazioni sulla compatibilità comunitaria dell'art. 21-octies l. 241/90, anche alla luce della previsione ex art. 41 CED*, cit., pp. 319 ss.; A. CONTIERI, *Le nuove patologie della funzione amministrativa tra inesistenza, nullità ed annullabilità degli atti*, in *Giustamm.it*, 2006, 7, p. 11; G. BERGONZINI, *Art. 21-octies della legge n. 241 del 1990 e annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi*, in *Diritto amministrativo*, 2007, 2, pp. 231 ss.; F. VOLPE, *La non annullabilità dei provvedimenti amministrativi illegittimi*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2008, 2, pp. 340 ss.; A. ZITO, *La partecipazione ai procedimenti amministrativi: considerazioni minime sul fondamento costituzionale*, in AA.VV., *Procedura, procedimento, processo*, cit., p. 187; P. PROVENZANO, *I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo*, cit., pp. 245 ss.

²¹⁸ R. GIOVAGNOLI, *I vizi formali e procedimentali*, cit., p. 1153.

²¹⁹ *Ivi*, p. 1166.

²²⁰ D. CORLETTI, *Vizi "formali" e poteri del giudice amministrativo*, cit., p. 51.

²²¹ R. GIOVAGNOLI, *I vizi formali e procedimentali*, cit., p. 1153.

comparativa degli interessi teoricamente riservata alla sfera della pubblica amministrazione²²².

Si assiste, dunque, ad un vero e proprio «capovolgimento sistematico»²²³ delle funzioni proprie di ciascuna fase, nonché dei ruoli e delle prerogative dei rispettivi organi, per cui il processo diviene un'appendice necessaria del procedimento²²⁴, l'amministrazione è tenuta a motivare *a posteriori* l'inosservanza delle regole procedurali anziché implementarle *a priori*, e il giudice è chiamato a ipotizzare possibili decisioni alternative (anche discrezionali) in luogo della P.A., sino a giungere un *continuum* indistinto in cui il procedimento si inserisce nel processo, e il secondo si sovrappone al primo ottica di piena fungibilità²²⁵. Emerge così, secondo alcune voci dottrinali, un modello di «ibrido processualprocedimentale», in virtù del quale la sede propria dei diritti partecipativi passa dalla fase fisiologica del procedimento a quella patologica del processo, e in cui il giudizio sull'utilità della partecipazione e la valutazione dei profili discrezionali dell'azione amministrativa viene rimessa all'apprezzamento esclusivo del giudice, in funzione sostituiva della pubblica amministrazione²²⁶.

Per quanto concerne l'impatto dell'art. 21-*octies*, comma 2, sui procedimenti multipolari, a prima vista non sembrerebbero insorgere delle particolarità, poiché la dequotazione delle garanzie procedurali e partecipative colpisce in modo indifferenziato il destinatario del provvedimento e gli eventuali terzi controinteressati.

In particolare, nei procedimenti avviati d'ufficio (tanto ampliativi quanto restrittivi della sfera giuridica del destinatario), l'irrilevanza della mancata comunicazione di avvio del procedimento penalizza in eguale misura tanto il destinatario dell'atto quanto il terzo controinteressato, nessuno dei quali ha la possibilità di difendersi o di contribuire a determinare il contenuto del provvedimento

²²² In tal senso cfr. P. LAZZARA, *Annullabilità del provvedimento*, cit., p. 862.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ Così R. GIOVAGNOLI, *I vizi formali e procedurali*, cit., p. 1168.

²²⁵ Cfr. E.M. MARENGHI, *Procedimenti e processualprocedimento*, Padova, Cedam, 2009, pp. 25 ss.

²²⁶ *Ibidem*.

in senso più favorevole alla propria posizione giuridica. Più in generale, la non annullabilità dell'atto affetto da vizi formali o procedurali nuoce al soggetto di volta in volta interessato alla rimozione degli effetti della decisione, favorendo al contempo la parte interessata alla sua conservazione: così, nei procedimenti officiosi volti all'adozione di provvedimenti restrittivi, la parte sfavorita è ovviamente il destinatario, mentre nell'ipotesi di procedimenti ampliativi è il controinteressato.

Tuttavia, per quanto riguarda i procedimenti ad istanza di parte, a ben vedere la dequotazione delle garanzie partecipative finisce per penalizzare solamente (e in modo differenziato) il terzo controinteressato, poiché il destinatario del provvedimento è immediatamente posto a conoscenza dell'esistenza del procedimento (per il quale ha presentato istanza di avvio) senza necessità di ricevere la comunicazione *ad hoc* da parte dell'amministrazione procedente *ex art. 7*, onde la sua facoltà di intervenire nell'*iter* procedurale non viene materialmente sacrificata. Viceversa, le *chance* del terzo di prendere effettivamente parte alla fase procedimentale vengono ulteriormente diminuite per effetto dell'*art. 21-octies*, comma 2, in quanto la possibilità di conoscere tempestivamente dell'avvio del procedimento – già fisiologicamente più ristretta di quella del destinatario del provvedimento, in virtù delle limitazioni intrinseche di cui all'*art. 7*, comma 1²²⁷ – si fonda in via prioritaria su un dovere in capo alla P.A. che tuttavia, se non ritualmente adempiuto, non può comunque portare all'annullamento dell'atto viziato e alla rinnovazione del procedimento.

In sintesi, le garanzie partecipative del terzo sono sacrificate *de iure* in modo indifferenziato rispetto a quelle del privato “antagonista”, tuttavia *de facto* ciò parrebbe arrecare un eguale pregiudizio al destinatario e al controinteressato solo nei procedimenti avviati d'ufficio. In quelli ad istanza di parte, infatti, il regime “semplificato” dei vizi formali e procedurali sembra produrre un effetto di “amplificazione” indiretta per quanto concerne la penalizzazione della partecipazione

²²⁷ Si fa riferimento, in particolare, alla previsione per cui i terzi controinteressati divengono destinatari della comunicazione obbligatoria di avvio del procedimento solo laddove siano «individuati o facilmente individuabili»: sul punto cfr. *supra*, cap. II, par. 3.

del terzo, il quale già nella forma “compiuta” del procedimento amministrativo si trova in una posizione di partenza relativamente svantaggiata (rispetto al destinatario dell’atto) sotto il profilo della conoscibilità dell’avvio di un procedimento potenzialmente incidente sulla propria sfera giuridica. A causa del meccanismo dequotativo di cui all’art. 21-*octies*, comma 2, tale svantaggio si aggrava per via dell’irrelevanza del vizio derivante dalla violazione delle regole partecipative poste a salvaguardia degli interessi del terzo, sicché quest’ultimo, facendo valere l’illegittimità del provvedimento per non aver potuto intervenire nel procedimento, non può ottenere l’annullamento giudiziale dell’atto impugnato.

L’impatto che produce il regime dei vizi formali e procedurali sulla posizione del terzo si può pertanto definire come una penalizzazione *de facto* “amplificata” in relazione all’esercizio dei diritti partecipativi, che colpisce in modo differenziato il controinteressato rispetto al destinatario del provvedimento con specifico riguardo all’ipotesi di procedimenti ad istanza di parte, dove il *discrimen* tra i due soggetti riguarda proprio il diverso grado di conoscibilità immediata dell’avvio del procedimento e, di conseguenza, la maggiore o minore *chance* di partecipare al contraddittorio procedimentale. Sul punto, vale anche la pena osservare che l’unica garanzia di tipo partecipativo ad essere normativamente sottratta all’applicazione dell’art. 21-*octies*, comma 2, secondo periodo (ossia, l’art. 10-*bis* in tema di contraddittorio sui motivi ostativi all’accoglimento dell’istanza) rappresenta, paradossalmente, proprio una fattispecie dalla quale il terzo viene ordinariamente pretermesso²²⁸.

Se l’effetto complessivo dell’art. 21-*octies*, comma 2, è quello di dequotare le regole di legalità procedimentale, va peraltro segnalata l’esistenza di un orientamento giurisprudenziale che si muove in direzione diametralmente opposta, nel tentativo di “riquotare” (almeno in parte) le garanzie formali e procedurali stabilite dalla legge n. 241 del 1990. In particolare, alcune pronunce hanno teorizzato il “rafforzamento”

²²⁸ Si rinvia a quanto osservato *supra*, cap. III, par. 6.

della legalità procedimentale ogniqualvolta sia necessario per controbilanciare un *deficit* di legalità sostanziale²²⁹, specie nei casi di poteri impliciti, ossia di potestà non esplicitamente conferite dalla legge all'autorità amministrativa, o comunque non adeguatamente precisati con riferimento ai contenuti e alle modalità di esercizio, ma funzionali al conseguimento del fine istituzionale che la disposizione di rango primario comanda di perseguire nell'esercizio di poteri espressamente conferiti²³⁰.

Secondo il citato orientamento pretorio, la presenza di poteri impliciti imporrebbe dunque il recupero della legalità sostanziale sul piano procedurale, mediante la puntuale e inderogabile osservanza delle regole del giusto procedimento amministrativo sancite a livello legislativo, le quali non sarebbero dunque dequotabili ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2. In altri termini, la violazione delle regole formali e procedimentali darebbe luogo, nelle ipotesi suindicate, ad un vizio pienamente invalidante dell'atto finale, il quale non potrebbe perciò essere sottratto all'annullamento giudiziale neppure nelle ipotesi di attività vincolata.

Il tentativo di riquotare le regole formali e procedimentali è pienamente condivisibile e offre la possibilità di salvaguardare la portata garantista del canone di *due amministrative procedure* anche nell'ipotesi di rapporti amministrativi multipolari, producendo indubbi benefici per la posizione giuridica dei terzi e per le relative facoltà partecipative. Tale orientamento riflette, più in generale, la consapevolezza che il "giusto" risultato amministrativo non può essere raggiunto in spregio delle garanzie formali e procedimentali, poiché la decisione "corretta" e conforme all'interesse

²²⁹ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 14 dicembre 2020, n. 7972, ove si precisa che l'art. 21-*octies*, comma 2, «ha previsto in generale una "dequotazione della legalità procedimentale"» ma, in talune ipotesi, è necessario «realizzare un rafforzamento di tale legalità per compensare la "dequotazione della legalità sostanziale"», sicché «l'attribuzione, nella fattispecie in esame, di un fondamento costituzionale al diritto di partecipazione impone di interpretare l'art. 21-*octies* nel senso che esso non possa trovare applicazione». In senso analogo, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2006, n. 7972; Cons. Stato, sez. VI, 2 maggio 2012, n. 2521; Cons. Stato, sez. VI, 20 marzo 2015, n. 1532; Cons. Stato, sez. VI, 24 maggio 2016, n. 2182. Anche la Corte costituzionale ha affermato che «l'eventuale indeterminatezza dei contenuti sostanziali della legge può ritenersi in certa misura compensata dalla previsione di talune forme procedurali (sentenza n. 83 del 2015) aperte alla partecipazione di soggetti interessati e di organi tecnici» (Corte cost., sent. 7 aprile 2017, n. 69, p.to 7.2 cons. dir.). In argomento cfr. da ultimo G. MANFREDI, *Legalità procedurale*, cit., pp. 749 ss.

²³⁰ Sulla nozione di potere implicito cfr. *supra*, cap. I, par. 3.

pubblico non è solo quella sostanzialmente corrispondente al paradigma normativo di riferimento, ma è anche (e soprattutto) quella prodotta in osservanza delle regole procedurali e della imprescindibile funzione di garanzia che esse esprimono²³¹.

8. Terzo controinteressato e procedimento algoritmico

L'impiego di algoritmi informatici nell'ambito del procedimento amministrativo costituisce indubbiamente uno degli aspetti più rilevanti (e problematici) che si manifestano all'interno del più ampio fenomeno della digitalizzazione della pubblica amministrazione²³². Nello specifico, il paradigma dell'amministrazione algoritmica²³³

²³¹ Sul punto cfr. P. LAZZARA, *Annullabilità del provvedimento*, cit., p. 852.

²³² In generale sulla digitalizzazione della P.A. si vedano *ex multis* A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, Jovene, 1993; F. MERLONI (cur.), *Introduzione all'e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2005; G. DUNI, *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Milano, Giuffrè, 2008; E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali dell'Amministrazione digitale*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, 2, pp. 213 ss.; F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, Jovene, 2012; ID., *L'uso della telematica nella Pubblica Amministrazione*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, cit., pp. 242 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (cur.), *La tecnificazione*, in L. FERRARA, D. SORACE (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Vol. IV, Firenze, Firenze University Press, 2016; E. CARDARELLI, *L'uso della telematica*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., pp. 510 ss.; G. PESCE, *Digital First. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Medialaws*, 2018, 2, pp. 146 ss.; M.G. LOSANO, *La lunga marcia dell'informatica nelle istituzioni italiane*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (cur.), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, cit., pp. XXIII ss.; A. LALLI (cur.), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2022; B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale*, in *Enciclopedia del diritto*, Tematici, Vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 75 ss.; R. GIORDANO, A. PANZAROLA, A. POLICE, S. PREZIOSI, M. PROTO (cur.), *Il diritto nell'era digitale. Persona, mercato, amministrazione, giustizia*, Milano, Giuffrè, 2022; L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2023.

²³³ Sul procedimento amministrativo algoritmico e sulle decisioni automatizzate della P.A. si vedano, senza pretesa di completezza, D. MARONGIU, *L'attività amministrativa automatizzata. Profili giuridici*, Rimini, Maggioli, 2005; A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Torino, Giappichelli, 2011; P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, in *Federalismi.it*, 2018, 2; L. VIOLA, *L'intelligenza artificiale nel procedimento e nel processo amministrativo: lo stato dell'arte*, in *Federalismi.it*, 2018, 21; ID., *Attività amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Cibernetica e diritto*, 2019, 1-2, pp. 64 ss.; G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione, analisi predittiva e nuove forme di intelligibilità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Diritto pubblico*, 2019, 2, pp. 363 ss.; M.C. CAVALLARO, G. SMORTO, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in *Federalismi.it*, 2019, 16; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *"Umano troppo umano". Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 2019, 1, pp. 5 ss.;

prevede l'utilizzo di tecnologie digitali non soltanto al fine di redigere, conservare e trasmettere gli atti e i documenti amministrativi (c.d. atti in forma elettronica), ma anche per determinarne il contenuto decisorio (c.d. atti ad elaborazione elettronica)²³⁴:

F. COSTANTINO, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, in *Diritto pubblico*, 2019, 1, pp. 43 ss.; G. FASANO, *Le decisioni automatizzate nella pubblica amministrazione: tra esigenze di semplificazione e trasparenza algoritmica*, in *Medialaws*, 2019, 3, pp. 234 ss.; R. FERRARA, *Il giudice amministrativo e gli algoritmi. Note estemporanee a margine di un recente dibattito giurisprudenziale*, in *Diritto amministrativo*, 2019, 4, pp. 773 ss.; D.U. GALETTA, J.G. CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 2019, 3; A. MASUCCI, *Vantaggi e rischi dell'automatizzazione algoritmica delle decisioni amministrative*, in AA.VV., *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 1105 ss.; G. RESTA, *Governare l'innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di uguaglianza*, in *Politica del diritto*, 2019, 2, pp. 199 ss.; S. SASSI, *Gli algoritmi nelle decisioni pubbliche tra trasparenza e responsabilità*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2019, 1, pp. 109 ss.; A. SIMONCINI, *Profili costituzionali della amministrazione algoritmica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 4, pp. 1149 ss.; G. ORSONI, E. D'ORLANDO, *Nuove prospettive dell'amministrazione digitale. Open Data e algoritmi*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019, 3, pp. 593 ss.; I.M. DELGADO, *Automazione, intelligenza artificiale e pubblica amministrazione: vecchie categorie concettuali per nuovi problemi?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019, 3, pp. 643 ss.; C. BENETAZZO, *Intelligenza artificiale e nuove forme di interazione tra cittadino e pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, 2020, 16; R. CAVALLO PERIN, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Diritto amministrativo*, 2020, 2, pp. 305 ss.; R. CAVALLO PERIN, I. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (cur.), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, cit., pp. 119 ss.; A. DI MARTINO, *L'amministrazione per algoritmi ed i pericoli del cambiamento in atto*, in *Diritto dell'economia*, 2020, 3, pp. 599 ss.; G. MARCHIANÒ, *La legalità algoritmica nella giurisprudenza amministrativa*, in *Diritto dell'economia*, 2020, 3, pp. 229 ss.; A. MASUCCI, *L'algoritmizzazione delle decisioni amministrative tra Regolamento europeo e leggi degli Stati membri*, in *Diritto pubblico*, 2020, 3, pp. 943 ss.; N. MUCIACCIA, *Algoritmi e procedimento decisionale: alcuni recenti arresti della giustizia amministrativa*, in *Federalismi.it*, 2020, 10; L. MUSSELLI, *La decisione amministrativa nell'età degli algoritmi: primi spunti*, in *Medialaws*, 2020, 1, pp. 18 ss.; C. NAPOLI, *Algoritmi, intelligenza artificiale e formazione della volontà pubblica: la decisione amministrativa e quella giudiziaria*, in *Rivista AIC*, 2020, 3, pp. 318 ss.; A.G. OROFINO, G. GALLONE, *L'intelligenza artificiale al servizio delle funzioni amministrative: profili problematici e spunti di riflessione*, in *Giurisprudenza italiana*, 2020, 7, pp. 1738 ss.; B. RAGANELLI, *Decisioni pubbliche e algoritmi: modelli di dialogo nell'assunzione di decisioni amministrative*, in *Federalismi.it*, 2020, 22; A. SOLA, *Inquadramento giuridico degli algoritmi nell'attività amministrativa*, in *Federalismi.it*, 2020, 16; G. SORRENTINO, *Funzione amministrativa. Costituzione e algoritmi. Divagazioni minime*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Socca*, Vol. V, cit., pp. 4795 ss.; M. TIMO, *Algoritmo e potere amministrativo*, in *Diritto dell'economia*, 2020, 1, pp. 753 ss.; S. TRANQUILLI, *Rapporto pubblico-privato nell'adozione della decisione amministrativa "robotica"*, in *Diritto e società*, 2020, 2, pp. 281 ss.; S. VERNILE, *Verso la decisione amministrativa algoritmica?*, in *Medialaws*, 2020, 2, pp. 136 ss.; G. CARULLO, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2021, 3, pp. 431 ss.; A. LARICCIA, *Procedimento amministrativo e digitalizzazione*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, cit., pp. 375 ss.; F. LUBRANO, *L'algoritmo e il provvedimento automatizzato. Una illusione amministrativa, dottrinale e giurisprudenziale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Bruno Cavallo*, cit., pp. 21 ss.; P. OTRANTO, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, in *Federalismi.it*, 2021, 7; N. PAOLANTONIO, *Il potere discrezionale della pubblica automazione. Sconcerto e stilemi. (Sul controllo giudiziario delle "decisioni algoritmiche")*, in *Diritto amministrativo*, 2021, 4, pp. 813 ss.; L. PARONA, *"Government by algorithm": un contributo allo studio del ricorso all'intelligenza artificiale nell'esercizio di funzioni amministrative*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, 1, pp. 10 ss.; M. SIMONCINI, *Lo «Stato digitale». L'agire provvedimentale dell'amministrazione e le sfide dell'innovazione tecnologica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, 2, pp. 529 ss.; B. SPAMPINATO, *Per un primo inquadramento teorico della decisione amministrativa algoritmica*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, 3, pp. 208 ss.; A. MASUCCI, *L'automatizzazione delle decisioni amministrative algoritmiche fra big data e machine learning. Verso l'algocratic governance?*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2022, 2, pp. 265 ss.; L. PREVITI, *La decisione amministrativa robotica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

²³⁴ A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (cur.), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, cit., p. 5.

in questo modo, il procedimento amministrativo algoritmico sfocia nell'adozione di una decisione automatizzata, prodotta sulla base dell'elaborazione informatica dei dati di input concretamente rilevanti. Tale elaborazione può essere variamente affidata a sistemi algoritmici di tipo deterministico o non deterministico²³⁵, sino a comprendere anche l'intervento di strumenti di *machine learning* basati su sistemi di intelligenza artificiale (I.A.)²³⁶, in virtù dei quali l'algoritmo auto-apprende, sulla base della computazione dei dati e attraverso l'esperienza pregressa relativa a situazioni simili, i criteri con i quali valutare e risolvere i casi successivi, migliorando le proprie prestazioni in modo "adattivo" mano a mano che gli "esempi" da cui apprendere aumentano²³⁷.

È chiaro che la decisione amministrativa adottata sulla base di un calcolo algoritmico ha l'indubbio pregio di velocizzare le procedure vincolate di carattere seriale, fondate su operazioni di mera verifica ed elaborazione di ingenti quantità di dati analitici secondo uno schema logico-sillogistico, in conformità alle esigenze di celerità, buon andamento, efficienza ed economicità dell'agire pubblico, ma al contempo in attuazione dei principi di imparzialità, certezza giuridica e prevedibilità *ex ante* delle decisioni amministrative²³⁸. L'utilizzo di sistemi informatici automatizzati trasforma inoltre le valutazioni umane, spesso parziali e opinabili, in «una sequenza finita di passaggi logici finalizzati a scelte obiettive e razionali», che assumono così

²³⁵ Come è stato precisato in dottrina, gli algoritmi deterministici sono costruiti secondo una logica rigidamente causale, per cui «ad un certo dato in entrata può corrispondere solo uno specifico, successivo passaggio nella sequenza, sicché uno solo è il risultato al quale, passaggio dopo passaggio, la macchina può pervenire»; viceversa, negli algoritmi non deterministici «è presente almeno un'istruzione che ammette diversi possibili passaggi successivi che si svolgono eventualmente secondo logiche probabilistiche» (P. OTRANTO, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, cit., p. 190).

²³⁶ Sull'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale nel diritto amministrativo cfr. F. PATRONI GRIFFI, *Intelligenza artificiale: amministrazione e giurisdizione*, in U. RUFFOLO (cur.), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 475 ss.; A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (cur.), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Vol. II, *Amministrazione, responsabilità, giurisdizione*, Bologna, Il Mulino, 2022; G. SARTOR, *L'intelligenza artificiale e il diritto*, Torino, Giappichelli, 2022.

²³⁷ P. OTRANTO, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, cit., p. 190. Sulle diverse tipologie di algoritmi cfr. anche G. AVANZINI, *Intelligenza artificiale, machine learning e istruttoria procedimentale: vantaggi, limiti ed esigenze di una specifica data governance*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (cur.), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Vol. II, cit., pp. 79 ss.

²³⁸ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 4 febbraio 2020, n. 881.

«un'aura di neutralità, frutto di asettici calcoli razionali basati su dati»²³⁹, ingenerando un'inconscia impressione di maggiore scientificità e, conseguentemente, di maggiore affidabilità e autorevolezza della decisione.

In quest'ottica, come si è già anticipato²⁴⁰, l'automazione dell'*iter* decisionale amministrativo rappresenta un peculiare strumento di semplificazione procedimentale, capace di produrre un impatto notevole sulla *forma* dell'azione amministrativa. In effetti, l'impiego di algoritmi e di sistemi di intelligenza artificiale cambia radicalmente il “volto” del procedimento, sotto il profilo delle modalità organizzative e istruttorie utilizzate dalla P.A. per determinare il contenuto delle proprie decisioni.

D'altra parte, un così drastico mutamento di paradigma dell'azione amministrativa può naturalmente celare dei possibili rischi e criticità, che sono potenzialmente aggravati dall'assenza di una disciplina legislativa *ad hoc* che disciplini in modo dettagliato l'utilizzo degli algoritmi nell'ambito dei procedimenti amministrativi. In effetti, sebbene gli algoritmi siano «già diffusamente utilizzati a supporto dell'attività amministrativa», e a fronte di diverse disposizioni di legge che prevedono e incoraggiano la digitalizzazione complessiva della P.A., ad oggi «nessuna norma generale ammette, indicandone le modalità e i limiti, l'uso di sistemi di IA (di algoritmi) nell'adozione di provvedimenti amministrativi»²⁴¹. Ciò non significa, peraltro, che lo svolgimento di procedimenti algoritmici sia del tutto sguarnito di una base normativa, che può rinvenirsi nel combinato disposto della norma attributiva del singolo potere amministrativo con l'art. 3-*bis* della legge n. 241 del 1990²⁴² e con gli artt. 12, comma 1, e 41, comma 1, del d.lgs. n. 82 del 2005 (Codice

²³⁹ M.C. CAVALLARO, G. SMORTO, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, cit., p. 3.

²⁴⁰ Cfr. *supra*, cap. III, par. 3.

²⁴¹ F. RISSO, *L'automazione nelle relazioni di diritto pubblico*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (cur.), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Vol. II, cit., pp. 608-609.

²⁴² Il quale, a seguito della modifica operata dal d.l. n. 76/2020, recita: «Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati».

dell'amministrazione digitale)²⁴³, che legittimano genericamente l'impiego di strumenti informatici (inclusi gli algoritmi) da parte della P.A.²⁴⁴ come modulo organizzativo di carattere procedurale ed istruttorio²⁴⁵, in attuazione della potestà auto-organizzatoria interna della pubblica amministrazione²⁴⁶.

Pertanto, l'emanazione di provvedimenti automatizzati, benché formalmente lecita in quanto (genericamente) autorizzata dal legislatore, non è tuttavia

²⁴³ Ai sensi dell'art. 12, comma, 1, CAD, «Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al presente Codice». Ai sensi dell'art. 41, comma 1, CAD, «Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

²⁴⁴ Cfr. D.U. GALETTA, *Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni, anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali in materia*, cit., pp. 506 ss.; EAD., *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, cit., p. 93; R. CAVALLO PERIN, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, cit., pp. 317 ss.; S. TRANQUILLI, *Rapporto pubblico-privato nell'adozione della decisione amministrativa "robotica"*, cit., p. 297 (nota 53). Tendono invece a negare la sussistenza, nell'attuale diritto positivo, di un'adeguata base giuridica per l'utilizzo di algoritmi nel procedimento amministrativo P. OTRANTO, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, cit., p. 196; E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Diritto amministrativo*, 2022, 2, p. 498 (nota 130); E. CARLONI, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2020, 2, pp. 278-281; S. CIVITARESE MATTEUCCI, "Umano troppo umano". *Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, cit., pp. 10-11; G. AVANZINI, *Intelligenza artificiale, machine learning e istruttoria procedimentale: vantaggi, limiti ed esigenze di una specifica data governance*, cit., p. 94; F. RISSO, *L'automazione nelle relazioni di diritto pubblico*, cit., pp. 608 ss.

²⁴⁵ Sull'utilizzo di algoritmi come mero modulo organizzativo-procedurale, e non come espressione di una autonoma potestà amministrativa, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472.

²⁴⁶ In tal senso cfr. A. USAI, *Le prospettive di automazione delle decisioni amministrative in un sistema di teleamministrazione*, in *Diritto dell'informatica*, 1993, 1, p. 164, e A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico*, cit., pp. 47 ss., che qualificano l'algoritmo, rispettivamente, come un atto interno o un atto strumentale. Identifica invece un'ipotesi di auto-limite all'esercizio delle funzioni amministrative U. FANTIGROSSI, *Automazione e pubblica amministrazione. Profili giuridici*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 55 ss., riconducendo così l'algoritmo alla categoria dell'atto amministrativo generale (in senso analogo, di recente, cfr. M. TIMO, *Algoritmo e potere amministrativo*, cit., pp. 790 ss.). In senso contrario all'attribuzione di natura atipica all'algoritmo, e a favore della ricostruzione del programma informatico come un mero strumento tecnico di ausilio per l'autorità amministrativa, cfr. L. VIOLA, *L'intelligenza artificiale nel procedimento e nel processo amministrativo: lo stato dell'arte*, cit., pp. 10 ss., che richiama V. FROSINI, *L'informatica e la pubblica amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, 2, pp. 483 ss.; A.G. OROFINO, *La patologia dell'atto amministrativo elettronico: sindacato giurisdizionale e strumenti di tutela*, in *Foro amministrativo C.d.S.*, 2002, 9, pp. 2256 ss.; F. SAITTA, *Le patologie dell'atto amministrativo elettronico e il sindacato del giudice amministrativo*, in *Diritto dell'economia*, 2003, 4, pp. 615 ss.; D. MARONGIU, *L'attività amministrativa automatizzata*, cit., pp. 86 ss.; G. DUNI, *L'amministrazione digitale*, cit., pp. 74 ss. Altra dottrina (S. CIVITARESE MATTEUCCI, "Umano troppo umano", cit., p. 16 e pp. 37 ss.) qualifica la scelta di impiegare procedure automatizzate come *lato sensu* organizzativa, espressione di un potere di tipo derivato o secondario (assimilabile al potere esecutivo), con il quale si realizza però anche una delega di potere decisionale alla macchina, non configurabile come «un mero fatto di organizzazione burocratica»; in senso analogo cfr. S. TRANQUILLI, *Rapporto pubblico-privato nell'adozione della decisione amministrativa "robotica"*, cit., p. 296, e P. OTRANTO, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, cit., p. 199.

adeguatamente regolata dal diritto positivo, sicché l’impatto dei sistemi algoritmici sulla struttura del procedimento – anche in prospettiva multipolare – deve essere necessariamente valutato sotto il profilo “empirico” e prognostico.

In quest’ottica, si può ipotizzare che l’attuale modello dell’amministrazione algoritmica possa effettivamente causare il rischio di una diminuzione significativa delle garanzie procedurali e partecipative, tanto più nelle ipotesi di attività amministrativa di tipo discrezionale, che la giurisprudenza non ha ritenuto di dover sottrarre *a priori* al possibile impiego di algoritmi informatici a fini istruttori e decisori²⁴⁷.

L’automatizzazione dei procedimenti amministrativi produce conseguenze rilevanti, per un verso, sull’obbligo di motivazione delle decisioni amministrative. A tal proposito, infatti, la dottrina ha ripetutamente evidenziato il carattere di strutturale opacità dell’algoritmo (in particolare, nella versione non deterministica)²⁴⁸, che sovente ne rende indecifrabili i meccanismi operativi da parte dei destinatari (c.d. effetto di *black box*). Questo profilo può tradursi, sul piano procedimentale, in una generalizzata carenza o insufficienza della motivazione del provvedimento, per cui risulta impossibile rintracciare l’*iter* logico-argomentativo posto a fondamento della

²⁴⁷ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472, secondo cui non vi sarebbero «ragioni di principio, ovvero concrete, per limitare l’utilizzo all’attività amministrativa vincolata piuttosto che discrezionale, entrambe espressione di attività autoritativa svolta nel perseguimento del pubblico interesse. In disparte la stessa sostenibilità a monte dell’attualità di una tale distinzione, atteso che ogni attività autoritativa comporta una fase quantomeno di accertamento e di verifica della scelta ai fini attribuiti dalla legge, se il ricorso agli strumenti informatici può apparire di più semplice utilizzo in relazione alla c.d. attività vincolata, nulla vieta che i medesimi fini predetti, perseguiti con il ricorso all’algoritmo informatico, possano perseguirsi anche in relazione ad attività connotata da ambiti di discrezionalità. Piuttosto, se nel caso dell’attività vincolata ben più rilevante, sia in termini quantitativi che qualitativi, potrà essere il ricorso a strumenti di automazione della raccolta e valutazione dei dati, anche l’esercizio di attività discrezionale, in specie tecnica, può in astratto beneficiare delle efficienze e, più in generale, dei vantaggi offerti dagli strumenti stessi» (in conformità Cons. Stato, sez. VI, 4 febbraio 2020, n. 881). Sulla tematica dell’impiego degli algoritmi nell’attività amministrativa discrezionale, si vedano N. PAOLANTONIO, *Il potere discrezionale della pubblica automazione*, cit., spec. pp. 827 ss., e L. PARONA, *Poteri tecnico-discrezionali e machine learning: verso nuovi paradigmi dell’azione amministrativa*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (cur.), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Vol. II, cit., pp. 131 ss.

²⁴⁸ Sul punto cfr. G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, cit., p. 153, nonché R. CAVALLO PERIN, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, cit., pp. 313 ss.

decisione algoritmica, con conseguenti gravi limitazioni sul piano della giustiziabilità degli atti amministrativi.

Per altro verso, lo svolgimento di procedimenti interamente automatizzati può determinare un sostanziale svuotamento delle garanzie partecipative, giacché i privati si troverebbero a interloquire con un funzionario umano che appare solo nella fase terminale del procedimento, e spesso per svolgere un ruolo meramente formale, consistente nel recepire e validare acriticamente le risultanze dell'istruttoria gestita dal *software* algoritmico, in ragione della «travolgente forza pratica» di tale strumento²⁴⁹. Come è stato osservato, infatti, l'appiattimento del responsabile del procedimento sulla “bozza” di decisione preconfezionata dall'algoritmo «da un lato, solleva il decisore dal *burden of motivation*, dal peso dell'esame e della motivazione; dall'altro, gli consente di “qualificare” la propria decisione con un crisma di “scientificità” ovvero “neutralità” che oggi circonda la valutazione algoritmica e le conferisce una peculiare – quanto infondata – “autorità”»²⁵⁰.

I privati, in questo modo, non avrebbero alcuna concreta possibilità di contribuire a determinare il contenuto discrezionale della decisione amministrativa, né di svolgere un contraddittorio difensivo propriamente inteso, in quanto si ritroverebbero ad interloquire perlopiù con uno strumento informatico. Inoltre, un'eventuale impugnazione dell'atto finale che intendesse censurare la completa sostituzione del funzionario umano da parte della *machina* per quanto concerne l'attività di ponderazione comparativa degli interessi in gioco, sarebbe subordinata all'assolvimento di un'autentica *probatio diabólica*, poiché il decisore “umano” «avrà sempre la possibilità di sostenere che nella decisione si è solo avvalso dell'algoritmo,

²⁴⁹ Così A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal*, 2019, 1, p. 81.

²⁵⁰ *Ibidem*. In base al c.d. *anchoring effect* il sistema automatico tende, nel tempo, a “catturare” la decisione finale, in quanto per la P.A. è certamente più agevole conformarsi *in toto* alle risultanze della procedura algoritmica, assolvendo così all'onere motivazionale della decisione amministrativa attraverso un semplice rimando agli esiti scientifico-matematici – ritenuti *ipso facto* maggiormente affidabili e inattaccabili – delle operazioni automatizzate, «sul presupposto di una fiducia tendenzialmente elevata nella infallibilità dei sistemi esperti» (B. MARCHETTI, *La garanzia dello human in the loop alla prova della decisione amministrativa algoritmica*, in *BioLaw Journal*, 2021, 2, p. 373).

ma non è stato “sostituito” da esso, avendo autonomamente... aderito alla valutazione effettuata dall’algoritmo»²⁵¹.

Peraltro, nell’ambito delle fattispecie multipolari, il segnalato indebolimento delle garanzie procedimentali potrebbe produrre un impatto negativo amplificato sulla posizione dei terzi controinteressati. Se infatti l’amministrazione algoritmica, e in particolare lo svolgimento di attività interamente automatizzate, tende naturalmente a sacrificare la partecipazione procedimentale dei privati, ciò può tradursi in una penalizzazione differenziata e proporzionalmente incrementata per i terzi nell’ambito dei procedimenti ad istanza di parte. In tali ipotesi, come si è detto, vi è infatti una situazione “fisiologica” di svantaggio per il terzo, rispetto al soggetto che ha presentato l’istanza, in ordine alla conoscenza dell’avvio del procedimento, e tale svantaggio viene indirettamente “amplificato” nella fattispecie semplificata del procedimento algoritmico, realizzando così delle conseguenze sul piano fattuale per certi versi analoghe a quelle già riscontrate in merito all’art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241 del 1990.

Inoltre, vi è il rischio che la cronica carenza di intervento dei terzi controinteressati nei procedimenti algoritmici, causata dalla maggior penalizzazione *de facto* delle relative garanzie partecipative, dia origine ad un *bias* nel bacino di dati di input da cui l’algoritmo di *machine learning* può tornare ad attingere in futuro per la risoluzione di fattispecie simili. In questo modo, si può innescare un circolo vizioso per il quale la sottorappresentazione degli interessi dei terzi nei procedimenti automatizzati causa un set di dati nettamente sbilanciato a sfavore di questi ultimi, e poiché su tale set si “addestra” l’auto-apprendimento del sistema algoritmico, il *software* sarà portato a replicare all’infinito la situazione discriminatoria, escludendo o reputando irrilevanti le posizioni giuridiche dei terzi a fini istruttori e decisori. In altri termini, vi è il rischio che l’algoritmo di intelligenza artificiale venga impostato su un *bias* di partenza che rispecchia un paradigma procedimentale di tipo esclusivamente

²⁵¹ A. SIMONCINI, *L’algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, cit., p. 81.

bipolare, e che l'attività di auto-apprendimento continui dunque a perpetuare tale impostazione con effetto esponenziale, senza riuscire poi ad aggiustare il set di dati in modo da tenere conto delle possibili fattispecie multipolari.

Per rimediare a tali possibili criticità, si rende dunque opportuno operare un rafforzamento delle garanzie di legalità procedimentale, per assicurarne la puntuale osservanza anche nelle ipotesi di attività automatizzata. Sul punto, la giurisprudenza ha avuto occasione di affermare che «l'utilizzo di procedure “robotizzate” non può [...] essere motivo di elusione dei principi che conformano il nostro ordinamento e che regolano lo svolgersi dell'attività amministrativa», sicché l'applicazione della regola algoritmica «deve soggiacere ai principi generali dell'attività amministrativa, quali quelli di pubblicità e trasparenza (art. 1 l. n. 241/90), di ragionevolezza, di proporzionalità»²⁵². Dal momento, però, che l'automatizzazione dei procedimenti amministrativi può facilmente portare ad un sacrificio di talune garanzie procedurali e partecipative, sorge l'esigenza che le regole della legge n. 241 del 1990 vengano applicate «in una dimensione addirittura “rinforzata”, e secondo schemi di ragionamento ancor più rigorosi di quelli usualmente noti alla dottrina ed alla giurisprudenza nostre», al fine di preservare la vigenza di «istituti chiave, quali la comunicazione partecipativa, la responsabilità istruttoria del funzionario-essere umano, la motivazione intesa come discorso giustificativo»²⁵³.

In questa direzione si è mossa la giurisprudenza amministrativa la quale, nel silenzio del legislatore, ha provveduto a fissare alcuni principi minimi per regolare l'impiego di algoritmi da parte della pubblica amministrazione. Attraverso una serie di pronunce²⁵⁴, il Giudice amministrativo ha infatti progressivamente enucleato i c.d.

²⁵² Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270.

²⁵³ N. PAOLANTONIO, *Il potere discrezionale della pubblica automazione*, cit., pp. 831-832. In senso analogo cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 14 novembre 2022, n. 7003, ove si afferma che «il ricorso all'algoritmo all'interno del procedimento amministrativo non può mai comportare un abbassamento del livello delle tutele procedurali e in particolare dell'obbligo di motivazione del provvedimento ex art. 3 l. 241 del 1990, il quale, al contrario, in questi casi appare rafforzato».

²⁵⁴ Cfr. in particolare T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-*bis*, 22 marzo 2017, n. 3769; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-*bis*, 10 settembre 2018, nn. 9224-9230; Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270; T.A.R. Lazio, Roma, sez.

principi di legalità algoritmica, mutuandoli perlopiù dalla normativa europea sulla protezione dei dati personali (Regolamento 2016/679/UE, c.d. GDPR)²⁵⁵.

In primo luogo, in virtù del principio di conoscibilità dell'algoritmo, il cittadino ha diritto ad avere piena consapevolezza dell'esistenza di eventuali processi decisionali automatizzati che lo riguardano e a conoscere (e comprendere) le informazioni e le istruzioni relative al funzionamento dell'algoritmo, ai moduli e ai criteri applicati, nonché al codice informatico sorgente (da tradursi in «regola giuridica»)²⁵⁶. In questo modo, viene garantita la piena accessibilità ed intellegibilità nell'*iter* logico posto a fondamento dell'adozione della decisione automatizzata, in conformità al principio di trasparenza dell'agire pubblico e all'obbligo di motivazione degli atti amministrativi.

In secondo luogo, la giurisprudenza ha enunciato il principio di non esclusività della decisione algoritmica, il quale postula che «deve comunque esistere nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatica»²⁵⁷, con ciò escludendosi, in linea di principio, qualunque procedimento amministrativo interamente automatizzato, a garanzia dell'imputabilità della decisione al titolare del potere autoritativo. Ciò, da un lato, evita la completa deresponsabilizzazione dell'autorità amministrativa in ordine alle decisioni algoritmiche e, dall'altro, assicura la presenza di un responsabile umano nel procedimento (*human in the loop*), con il quale i privati interessati possono svolgere un contraddittorio effettivo in chiave difensiva e collaborativa²⁵⁸.

Infine, il terzo “pilastro” della legalità algoritmica di matrice giurisprudenziale è costituito dal principio di non discriminazione algoritmica, il quale si riferisce alle

III-bis, 27 maggio 2019, n. 6606; Cons. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2019, nn. 8472-8474; Cons. Stato, sez. VI, 4 febbraio 2020, n. 881; T.A.R. Lazio, sez. III-bis, 24 giugno 2021, n. 7589.

²⁵⁵ Sui principi di legalità algoritmica cfr. A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica*, cit., p. 19; B. SPAMPINATO, *Per un primo inquadramento teorico della decisione amministrativa algoritmica*, cit., pp. 3 ss.; E. CARLONI, *I principi della legalità algoritmica*, cit., pp. 286 ss.; G. MARCHIANÒ, *La legalità algoritmica nella giurisprudenza amministrativa*, cit., pp. 239 ss.

²⁵⁶ Vedasi per tutti E. CARLONI, *I principi della legalità algoritmica*, cit., p. 289. Il corrispondente riferimento normativo a livello eurounitario è costituito degli artt. 13, comma 2, lett. f), e 14, comma 2, lett. g), del GDPR.

²⁵⁷ Cons. Stato, sez. VI, 4 febbraio 2020, n. 881. L'ancoraggio al diritto dell'Unione europea si appunta, in questo caso, sull'art. 22, comma 1, del GDPR.

²⁵⁸ In argomento cfr. A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica*, cit., pp. 16 ss.

ipotesi in cui l'algoritmo sia «costruito e addestrato su un set di dati che già in partenza è discriminatorio»²⁵⁹ a causa della presenza di un *bias*, che porta ad inficiare l'esito dell'elaborazione automatizzata e a produrre una determinazione geneticamente distorta. Il principio in esame vieta dunque l'adozione di decisioni amministrative algoritmiche che attingano da un bacino di dati di input avente carattere discriminatorio, prevedendone l'illegittimità per violazione del principio costituzionale di eguaglianza.

Tali principi, che nell'ottica del Consiglio di Stato dovrebbero trovare applicazione generalizzata in qualunque fattispecie in cui si svolgano procedimenti algoritmici, operano pertanto un irrobustimento complessivo di alcune regole sostanziali e procedurali dell'azione amministrativa, fungendo così da condizioni di legittimità per le decisioni automatizzate adottate dalla pubblica amministrazione. L'applicazione delle regole pretorie comporta un evidente beneficio per i privati coinvolti dall'attività amministrativa algoritmica, e in particolare per i terzi controinteressati, i quali possono quantomeno contare sull'esistenza di un bacino di dati di input non discriminatoriamente sbilanciato a proprio sfavore, sulla possibilità di svolgere un'effettiva interlocuzione "umana" in contraddittorio partecipativo con il funzionario responsabile del procedimento, nonché, in prospettiva rimediabile, su un provvedimento automatizzato di cui è comunque possibile conoscere (e comprendere) le ragioni fatto e di diritto che ne sorreggono il contenuto decisorio²⁶⁰.

In conclusione, l'impiego degli algoritmi da parte della P.A. produce conseguenze di primario rilievo sulla struttura procedimentale dell'azione

²⁵⁹ *Ivi*, p. 35. A livello unionale, assume rilievo in questo caso il considerando 71 del GDPR, come declinazione specifica del principio generale di eguaglianza e non discriminazione (art. 9 TUE, artt. 20 ss. CDFUE).

²⁶⁰ Sui possibili rimedi per salvaguardare la posizione giuridica (anche) dei soggetti controinteressati nell'ambito dei procedimenti algoritmici cfr. M. MATTALIA, *Dall'amministrare con il silenzio all'amministrare con gli algoritmi*, in *Diritto amministrativo*, 2022, 3, p. 863, la quale propone di valorizzare la possibilità di adottare un provvedimento in forma semplificata, dimodoché «verrebbero ad essere salvaguardate maggiormente sia la posizione del destinatario del provvedimento finale sia quella dei controinteressati, poiché entrambi potrebbero vantare un provvedimento esplicitamente motivato, seppur brevemente ed unicamente consistente in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo».

amministrativa, incidendo tanto sugli strumenti organizzativi e istruttori di cui dispone l'apparato pubblico, quanto, in una certa misura, sui connotati sostanziali della decisione amministrativa, laddove questa diviene di fatto riconducibile alle operazioni di calcolo compiute dal sistema informatico. Le esigenze di garanzia dei cittadini impongono dunque che l'amministrazione algoritmica si collochi nell'alveo del giusto procedimento amministrativo e declinarlo nella forma del giusto procedimento tecnologico (*technological due process*)²⁶¹, in modo da salvaguardare l'operatività delle regole procedurali e garantire la partecipazione nell'*iter* decisionale amministrativo di tutte le parti coinvolte, ivi inclusi i terzi controinteressati, ogniqualvolta venga in rilievo una fattispecie di carattere multipolare²⁶².

9. Conclusioni. La geometria variabile del procedimento semplificato e la forma spezzata dell'azione amministrativa

Nel corso del presente capitolo si è avuto modo di rilevare come la «forma della funzione» rappresenti da tempo un terreno di scontro fra il paradigma della legalità e quello del buon andamento, ossia fra le esigenze di regolazione procedurale dell'azione amministrativa e quelle del suo crescente efficientamento.

Il modello dell'amministrazione di risultato, declinato nelle misure di semplificazione amministrativa, si pone su una direttrice di netto contrasto con gli istituti del diritto amministrativo di garanzia, *in primis* con quelli fondati sull'osservanza del principio di legalità procedurale e del giusto procedimento amministrativo²⁶³. È

²⁶¹ M.C. CAVALLARO, G. SMORTO, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, cit., p. 17.

²⁶² Sulla necessità di preservare la partecipazione procedimentale nell'ambito dell'attività amministrativa algoritmica cfr. I. ALBERTI, *La partecipazione procedimentale per legittimare gli algoritmi nel procedimento amministrativo*, in R. CAVALLO PERIN (cur.), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2021, pp. 285 ss.

²⁶³ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 189.

stato osservato, infatti, che la semplificazione amministrativa ridimensiona sensibilmente i «meccanismi di garanzia preordinati a favore delle “parti” del procedimento», sicché «lo scambio transattivo di efficienza/efficacia (il risultato) *contro* la legalità obiettiva dell’azione amministrativa» provoca fatalmente il «depotenziamento dei modelli di amministrazione di garanzia»²⁶⁴.

Le «due anime»²⁶⁵ dell’azione amministrativa riflettono dunque una tensione di fondo tra legittimità ed efficienza: la prima mira ad attuare una compiuta e sempre più sofisticata procedimentalizzazione dell’agire pubblico, la seconda realizza viceversa una progressiva semplificazione e disarticolazione di tale struttura giuridica²⁶⁶, secondo uno schema che alterna ciclicamente momenti di formalizzazione e di deformalizzazione giuridica dell’attività delle pubbliche amministrazioni.

Il procedimento è, per definizione, un fattore di complessità del diritto amministrativo, poiché raccoglie un insieme di istituti che aggiungono regole e vincoli per lo svolgimento delle funzioni amministrative. In quanto tale, la forma procedurale è perciò considerata anche come un «centro di costo»²⁶⁷, tanto più quando assume una struttura articolata, idonea ad aprirsi ossia quando diviene multipolare. In questo senso, si comprende perché la semplificazione amministrativa, funzionalmente diretta alla riduzione della complessità, ossia a “togliere” parti di un insieme articolato, incida in primo luogo sui fattori di più evidente “complicazione” dell’azione amministrativa, quali sono, ad esempio, l’apertura del procedimento verso i soggetti terzi e la configurazione dell’*iter* decisionale in forma multipolare.

Si è avuto modo di verificare come, alla varietà di effetti prodotti dagli istituti di semplificazione sulla forma procedimentale (de-provedimentalizzazione, de-procedimentalizzazione, incremento di fasi in funzione anticipativa o deflattiva del contenzioso, trasformazione dei moduli istruttori e organizzativi), si accompagnino

²⁶⁴ *Ivi*, p. 192.

²⁶⁵ E. CASETTA, *La difficoltà di “semplificare”*, cit., p. 345.

²⁶⁶ Cfr. E. ROMANO, *La semplificazione amministrativa*, cit., p. 168.

²⁶⁷ M.M. FRACANZANI, *L’identità*, cit., p. 35.

diverse tipologie di conseguenze sulla sfera giuridica dei terzi. Nello specifico, si va dalla presenza di clausole di salvaguardia espressa dei diritti dei terzi (accordi) alla esclusione implicita da talune fasi del procedimento (preavviso di rigetto), dal pregiudizio indiretto in prospettiva rimediabile (silenzio-assenso) alla penalizzazione *de facto* “amplificata” in relazione all’esercizio dei diritti procedimentali e partecipativi (regime dei vizi formali e procedurali e amministrazione algoritmica).

Dunque, l’esame comparativo dei principi istituiti di semplificazione procedimentale dal punto di vista dei terzi, ossia in relazione all’impatto causato da tali istituti sulla sfera giuridica dei soggetti controinteressati, ha finora rivelato, per un verso, il carattere particolarmente variegato e differenziato degli effetti giuridici che si producono sulla posizione dei terzi, e ha consentito, per altro verso, di rintracciare l’esistenza di una sorta di *climax*, per cui alle forme più intense di semplificazione procedimentale spesso corrispondono, in via progressiva, effetti via via maggiormente pregiudizievoli per i terzi.

Per quanto concerne gli effetti della semplificazione procedimentale che possono assumere rilievo anche in ottica multipolare, un ulteriore fenomeno da evidenziare consiste nella progressiva destrutturazione²⁶⁸ del procedimento lungo talune linee di faglia principali, che segnano il *discrimen* fra differenti modalità di regolazione dell’attività amministrativa. Nella struttura procedimentale emergono infatti delle differenze notevoli a seconda che la P.A. eserciti un’attività vincolata o discrezionale²⁶⁹, oppure a seconda che l’avvio del procedimento avvenga su istanza di

²⁶⁸ Sul concetto di destrutturazione del procedimento amministrativo si veda per tutti la monografia di B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo. Nuove forme adattative tra settori e sistemi*, Pisa, ETS, 2018.

²⁶⁹ In generale sulla contrapposizione tra statuto dell’atto vincolato e statuto dell’atto discrezionale, cfr. O. FORLENZA, *Amministrare*, cit., pp. 21 ss.

parte o per impulso d'ufficio²⁷⁰, oppure, ancora, a seconda che assumono rilevanza interessi ordinari o “sensibili”²⁷¹.

Queste diverse categorie individuano altrettanti statuti normativi dell'agire pubblico, che incidono profondamente sulle modalità procedurali di esercizio del potere e sul differente grado di tutela che viene riconosciuto ai privati in sede procedimentale, e in particolare ai terzi controinteressati. Così, tendenzialmente il procedimento ampliativo ad istanza di parte penalizza maggiormente il terzo in quanto, a differenza del soggetto richiedente, egli non conosce sin da subito dell'esistenza del procedimento, sicché la sua effettiva partecipazione può essere frequentemente pretermessa (si pensi all'ipotesi del preavviso di rigetto). Per altro verso, lo svolgimento di un'attività amministrativa vincolata e l'assenza di interessi “sensibili” da tutelare consentono un'applicazione più estesa di taluni istituti semplificatori (si pensi alla dequotazione di vizi formali e procedurali, ma anche al silenzio-assenso o all'impiego di algoritmi), che tendono a sacrificare maggiormente le formalità procedurali e partecipative, con un effetto “amplificato” sulla posizione dei terzi.

Il quadro che si delinea è perciò quello di un procedimento proteiforme e «a geometria variabile»²⁷², in grado di assumere molteplici configurazioni a seconda delle qualità intrinseche che lo caratterizzano (grado di discrezionalità amministrativa, tipologia di avvio del procedimento, rango degli interessi in gioco) e dell'operatività degli istituti di semplificazione; inoltre, i diversi fattori considerati si intersecano reciprocamente, dando luogo a ulteriori possibili combinazioni e a forme complesse.

²⁷⁰ Sulla configurazione di uno statuto peculiare dei procedimenti ad istanza di parte cfr. P. LAZZARA, *I procedimenti amministrativi ad istanza di parte. Dalla disciplina generale sul procedimento (L. 241/90) alla direttiva «servizi» (2006/123/CE)*, Napoli, Jovene, 2008, e recentemente F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato “responsabilizzato”*, cit., pp. 49 ss.

²⁷¹ In argomento cfr. C. VIDETTA, *Semplificazione amministrativa e interessi sensibili*, cit., pp. 557 ss.; V. PARISIO, *Interessi forti e interessi deboli: la natura degli interessi come limite alla semplificazione del procedimento amministrativo nella Legge 7 agosto 1990 n. 241*, cit., pp. 169 ss.; L. Bisoffi, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, cit.

²⁷² Cfr. F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato “responsabilizzato”*, cit., *passim*.

Ancorché, come si è detto, l'impatto degli istituti di semplificazione sulla sfera giuridica dei terzi avvenga con modalità assai variegata e secondo una progressione crescente di effettività, nondimeno è possibile individuare un fattore costante nell'indebolimento delle garanzie procedurali che sono riconosciute ai terzi nella forma "compiuta" dell'azione amministrativa.

La disamina svolta nel presente capitolo consente infatti di rilevare come le misure di semplificazione procedimentale, con la rilevante eccezione degli accordi amministrativi, siano tendenzialmente calibrate secondo uno schema bipolare, in quanto hanno l'effetto di sacrificare in modo proporzionalmente maggiore, pur con diversi gradi di intensità, la posizione dei terzi controinteressati rispetto a quella dei destinatari del provvedimento amministrativo. Tali istituti, inoltre, presentano perlopiù una struttura rigida, che non è agilmente modulabile in via interpretativa per venire incontro alle esigenze e alle peculiarità dei procedimenti multipolari e rimediare, in tal modo, alla scarsa compatibilità del paradigma semplificatorio con le fattispecie in cui sono presenti interessi facenti capo a soggetti terzi.

In quest'ottica, la semplificazione si configura soprattutto come fattore di deformalizzazione dell'attività amministrativa²⁷³, che produce l'effetto di ridurre e "spezzare" la forma triangolare (o poligonale) del procedimento multipolare, riportandola alla configurazione lineare tipica delle fattispecie bipolari. L'applicazione dei meccanismi semplificatori, in altri termini, fa sì che il polo costituito dalle sfere giuridiche dei terzi controinteressati venga sovente indebolito o radicalmente troncato, e che la geometria del procedimento semplificato assuma una conformazione incompiuta, nella quale gli attori principali (e, in alcuni casi, esclusivi) tornano ad essere l'amministrazione procedente, da un lato, e il destinatario del provvedimento, dall'altro. Chiaramente, il rapporto amministrativo sottostante, per come viene delineato dalla norma attributiva del potere, mantiene la sua originaria

²⁷³ Cfr. G. GUZZARDO, *Decostruzione amministrativa nel governo del territorio*, cit., p. 239.

connotazione multipolare, la quale però non trova un adeguato riscontro formale nell'intelaiatura giuridica del procedimento.

In sintesi, gli istituti di semplificazione sin qui esaminati sembrano tuttora assestarsi su schemi superati, rappresentando una vera e propria “incrostazione” del paradigma bipolare all'interno dell'azione amministrativa²⁷⁴, poiché non riescono a preservare opportunamente la struttura “compiuta” del procedimento amministrativo laddove la pubblica amministrazione sia chiamata – come avviene oramai nella normalità dei casi – ad agire nel contesto di rapporti giuridici multipolari²⁷⁵.

²⁷⁴ Così G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, cit., spec. pp. 95 e 105.

²⁷⁵ Sulla connotazione bipolare degli istituti di semplificazione procedimentale cfr. E. CASETTA, *La difficoltà di “semplificare”*, cit., pp. 347-350, ed anche D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, cit., p. 316.

CAPITOLO QUARTO

LA FORMA CAPOVOLTA

IL TERZO E LA S.C.I.A.

SOMMARIO: 1. Una forma di semplificazione radicale: l'istituto della s.c.i.a. – 2. Il problema della tutela del terzo controinteressato. – 3. Una comparazione con l'esperienza francese: la disciplina della *déclaration préalable*. – 4. Note *de iure condendo* sulla disciplina della s.c.i.a. a maggior tutela del terzo. – 5. Conclusioni. L'eclissi della forma multipolare nelle ipotesi di s.c.i.a.

1. Una forma di semplificazione radicale: l'istituto della s.c.i.a.

La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) disciplinata dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990 (nella denominazione originaria, denuncia di inizio attività, o d.i.a.) rappresenta probabilmente il più sofisticato e penetrante istituto di semplificazione procedimentale attualmente rinvenibile nell'ordinamento giuridico¹.

¹ La letteratura in tema di d.i.a./s.c.i.a. è assai ricca. Per i profili generali ci si limita a segnalare, senza pretese di esaustività, L. FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo. Autorizzazione ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti*, Padova, Cedam, 1996; G. ACQUARONE, *La denuncia di inizio attività. Profili teorici*, Milano, Giuffrè, 2000; ID., *La dichiarazione di inizio attività (D.I.A.)*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, cit., pp. 281 ss.; E. BOSCOLO, *Diritti soggettivi a regime amministrativo. L'art. 19 della legge 241/90 e altri modelli di liberalizzazione*, Padova, Cedam, 2001; ID., *La segnalazione certificata di inizio attività: tra esigenze di semplificazione ed effettività dei controlli*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2010, 3-4, pp. 580 ss.; ID., *La SCL dopo la Legge Madia e i decreti attuativi*, in *Giurisprudenza italiana*, 2016, 12, pp. 2799 ss.; W. GIULIETTI, *Articolo 19*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, cit., pp. 369 ss.; ID., *Attività privata e potere amministrativo*, cit.; A. ROMANO, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, cit., pp. 489 ss.; F. GAFFURI, *La denuncia di inizio attività dopo le riforme del 2005 alla l. n. 241 del 1990: considerazioni sulla natura dell'istituto*, in *Diritto amministrativo*, 2007, 2, pp. 369 ss.; L. MARTINEZ, *La dichiarazione di inizio attività: natura e regime giuridico*, Torino, Giappichelli, 2008; F. PAVONI, *Dichiarazione di inizio attività*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. III, Tomo I, Torino, UTET, 2008, pp. 309 ss.; A. TRAVI, *Dichiarazione di inizio attività (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali II, Tomo II, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 343 ss.; M.A. SANDULLI, *Dalla d.i.a. alla s.c.i.a.: una liberalizzazione "a rischio"*, in *Rivista*

La *ratio* dell'istituto, in buona sostanza, è quella di disporre una riduzione generalizzata dei procedimenti autorizzatori preventivi di natura vincolata, sostituendoli con un «meccanismo alternativo di controllo pubblico all'avvio dell'attività privata»², la quale diviene oggetto di una mera segnalazione previa da parte del soggetto che intende intraprenderla.

La norma prevede infatti che ogni atto di consenso comunque denominato³, il cui rilascio «dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale» e purché «non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi» (art. 19, comma 1), è sostituito da una segnalazione del privato interessato, corredata delle dichiarazioni sostitutive, attestazioni, asseverazioni ed elaborati tecnici richiesti dalla legge, con i quali si comprova la sussistenza dei requisiti e dei presupposti stabiliti dalla legge per

giuridica dell'edilizia, 2010, 6, II, pp. 465 ss.; EAD., *SCLA*, in AA.VV., *Libro dell'anno del diritto 2017*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2017, pp. 195 ss.; EAD., *Brevi considerazioni sulle ambiguità della liberalizzazione tramite dia/scia*, in S. PERONGINI (cur.), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, cit., pp. 299 ss.; EAD., *La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.)*, in EAD. (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, cit., pp. 261 ss.; F. MARTINES, *La segnalazione certificata di inizio attività. Nuove prospettive del rapporto pubblico-privato*, Milano, Giuffrè, 2011; R. GIOVAGNOLI (cur.), *La S.C.I.A.*, Milano, Giuffrè, 2012; C. LAMBERTI, *La SCLA fra liberalizzazione e semplificazione*, in *Urbanistica e appalti*, 2013, 1, pp. 11 ss.; F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a. - s.c.i.a.*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2015, 4, pp. 1223 ss.; ID., *La lunga strada storta: dalle autorizzazioni amministrative alla nuova s.c.i.a.*, in *Nuove autonomie*, 2016, 2, pp. 185 ss.; V. PECORIELLO, *S.C.I.A.: una difficile semplificazione*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2015, 1, pp. 265 ss.; E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, cit., pp. 583 ss.; D. VESE, *La segnalazione certificata di inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, cit.; W. GIULIETTI, N. PAOLANTONIO, *La segnalazione certificata di inizio attività*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., pp. 902 ss.; D. MARRAMA, *Le novità in tema di SCLA del biennio 2015-2016*, in *Federalismi.it*, 2017, 13; M. MAZZAMUTO, *L'amministrazione senza provvedimento: la SCLA*, in P.L. PORTALURI (cur.), *L'Amministrazione pubblica nella prospettiva del cambiamento: il codice dei contratti e la riforma Madia*, cit., pp. 33 ss.; G. STRAZZA, *La S.c.i.a. nei decreti attuativi della "riforma Madia"*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Le nuove regole della semplificazione amministrativa*, cit., pp. 74 ss.; EAD., *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit.; A. NEGRELLI, *Principio di legalità e nuova disciplina della S.C.I.A. dopo la legge Madia e i decreti attuativi: ubi lex tacuit, quid iuris?*, in *Giustamm.it*, 2018, 3; N. PAOLANTONIO, *Notazioni di diritto sostanziale e processuale su s.c.i.a., poteri amministrativi e situazioni giuridiche soggettive*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. IV, cit., pp. 3903 ss.

² W. GIULIETTI, N. PAOLANTONIO, *La segnalazione certificata di inizio attività*, cit., p. 903.

³ L'art. 19, comma 1, parla espressamente di «ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale». Si tratta, secondo l'unanime opinione di dottrina e giurisprudenza, di un'elencazione non tassativa ma meramente esemplificativa, che rende applicabile l'istituto della s.c.i.a. a qualunque attività di consenso di carattere vincolato: sul punto cfr. E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, cit., p. 595.

il legittimo svolgimento dell'attività. L'art. 19, comma 2, specifica altresì che la presentazione della s.c.i.a. all'autorità competente permette l'immediato avvio dell'attività segnalata.

Analogamente a quanto previsto per l'istituto del silenzio-assenso, la legge esclude l'applicazione della s.c.i.a. alle fattispecie nelle quali vengano in rilievo interessi "sensibili", fra cui quelli relativi alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, ai beni culturali, alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia e delle finanze⁴.

In dottrina e in giurisprudenza si sono susseguite diverse ricostruzioni teoriche circa la natura giuridica dell'istituto. Secondo un primo orientamento⁵, la s.c.i.a. darebbe luogo ad un titolo abilitativo equivalente ad un atto di consenso di carattere provvedimentoale, che sarebbe riferibile tacitamente dall'amministrazione all'esito di una fattispecie a formazione complessa e progressiva, «cui devono essere attribuiti gli effetti legali propri dell'atto di consenso sostituito»⁶. Questa tesi configura dunque la s.c.i.a. non come un'attività privata, bensì come atto di legittimazione tacita proveniente dall'autorità pubblica a seguito di inerzia nell'attività di controllo, secondo un meccanismo di *fictionis iuris* assimilabile a quello tipico del silenzio-assenso. In quanto determinazione amministrativa *per silentium*, la s.c.i.a. sarebbe ordinariamente impugnabile con azione di annullamento e altresì soggetta alla potestà di autotutela amministrativa.

Secondo l'opinione maggioritaria, la s.c.i.a. rappresenta un atto soggettivamente e oggettivamente privato, e in particolare una dichiarazione di scienza mediante la

⁴ In argomento cfr. A. IACOPINO, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della SCIA tra semplificazione burocratica e "codificazione soft"*, in A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (cur.), *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, cit., pp. 243 ss.

⁵ V. CERULLI IRELLI, *Modelli procedimentali alternativi in tema di autorizzazioni*, in *Diritto amministrativo*, 1993, 1, p. 65; G. DE MINICO, *Note sugli artt. 19 e 20 della legge n. 241/1990*, cit., p. 273; L. MARTINEZ, *La D.i.a. nella giurisprudenza*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2008, 12, pp. 3525 ss.; V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione*, cit., p. 213. In giurisprudenza cfr. T.A.R. Toscana, sez. II, 27 maggio 2005, n. 2617; Cons. Stato, sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1550; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 18 giugno 2008, n. 9609; Cons. Stato, sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3742; Cons. Stato, sez. IV, 13 gennaio 2010, n. 72.

⁶ G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 482.

quale il privato informa l'autorità competente dell'avvio di un'attività soggetta al regime dell'art. 19⁷. In quest'ottica, la segnalazione non ha dunque alcun valore provvedimentale, né può acquisirlo in forma tacita in virtù dell'inutile decorso del termine previsto per l'attività di vigilanza dell'amministrazione; ne deriva che la s.c.i.a. non costituisce neppure un titolo autonomo di legittimazione per lo svolgimento dell'attività privata, giacché può essere oggetto di intervento repressivo da parte dell'amministrazione⁸. La legittimazione deriva piuttosto dalla norma di legge che autorizza lo svolgimento dell'attività al ricorrere di determinate condizioni, e la proposizione della s.c.i.a. "concretizza" la legittimazione *ex lege* consentendo l'immediato avvio dell'attività e la sua prosecuzione, fintantoché non ne venga accertata la contrarietà al diritto oggettivo.

Infine, parte della dottrina configura la s.c.i.a. non come una mera informativa alla P.A., bensì come un atto di manifestazione di volontà del privato di avvalersi del potere di costituire l'effetto tipico, che realizza contestualmente l'assunzione di responsabilità del privato sui fatti affermati⁹. Secondo questa prospettiva, il contenuto volitivo della s.c.i.a. esprime una valenza regolativa e conformativa della fattispecie, poiché definisce i contenuti giuridici dell'attività segnalata e determina in concreto il relativo effetto legittimante¹⁰. La s.c.i.a. avrebbe così piena «efficacia negoziale e valore costitutivo»¹¹, fungendo da titolo autonomo di legittimazione (ancorché di

⁷ M.P. CHITI, *Atti di consenso*, in *Diritto amministrativo*, 1996, 2, p. 211; V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione*, cit., p. 205; E. BOSCOLO, *I diritti soggettivi a regime amministrativo*, cit., p. 195; A. ROMANO, *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive*, cit., p. 160; A. TRAVI, *La DLA e la tutela del terzo: fra pronunce del g.a. e riforme legislative del 2005*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 11, p. 1325; W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo*, cit., *passim*; F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a. - s.c.i.a.*, cit., pp. 1223 ss.; C. CUDIA, *Scia e Dia in edilizia (pensavo fosse liberalizzazione e invece era un calesse)*, in *Giustamm.it*, 2014, 6; D. VESE, *La segnalazione certificata di inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, cit., p. 69. In giurisprudenza cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. VI, 4 settembre 2002, n. 4453; Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2005, n. 3498; Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3916; Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2007, n. 948; Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717; Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2009, n. 4513; Cons. Stato, sez. VI, 15 aprile 2010, n. 2139; Cons. Stato, sez. IV, 13 maggio 2010, n. 2919; Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15.

⁸ Sul punto cfr. E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, cit., p. 619.

⁹ Cfr. P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, cit., spec. pp. 202 ss.; P. LAZZARA, *I procedimenti amministrativi ad istanza di parte*, cit., p. 303.

¹⁰ In tal senso cfr. P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, cit., p. 202.

¹¹ E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, cit., p. 621.

natura precaria, in quanto «sottoposto alla *condicio iuris* risolutiva del negativo esito del controllo»¹²) avente natura e provenienza privata, ma dotato al contempo di riflessi tipicamente pubblicistici¹³.

A prescindere dalla natura giuridica dell'istituto, nel sistema delineato dall'art. 19 la legittimità della s.c.i.a. – *rectius*, la conformità dell'attività segnalata rispetto ai presupposti di legge – è in ogni caso sottoposta all'attività di vigilanza successivo da parte dell'amministrazione competente, che si articola in due fasi distinte, disciplinate rispettivamente dai commi 3 e 4 del citato articolo.

Per quanto concerne l'attività di controllo ai sensi del comma 3, entro sessanta giorni dalla data di presentazione della s.c.i.a. (ridotti a quindici in materia edilizia ai sensi del successivo comma 6-*bis*) l'autorità amministrativa è legittimata ad adottare provvedimenti inibitori, conformativi o ripristinatori nei confronti dell'attività oggetto di segnalazione, laddove accerti la carenza dei presupposti previsti dalla legge per il suo valido svolgimento. In questa fase, vengono esercitati poteri di verifica sulla legittimità della s.c.i.a. in regime c.d. “ordinario” o “pieno”, connotati da piena doverosità nell'*an* e da vincolatività nel *quid* del provvedere¹⁴, in quanto l'amministrazione è tenuta a valutare esclusivamente la conformità dell'attività segnalata con le disposizioni di legge, senza margini di discrezionalità che comportino la ponderazione comparativa di eventuali interessi in gioco¹⁵.

¹² *Ibidem*.

¹³ Cfr. P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, cit., p. 221.

¹⁴ Cfr. D. VESE, *La segnalazione certificata di inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, cit., pp. 43-44; G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., p. 156.

¹⁵ Cfr. E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, cit., pp. 625-627. L'unico margine di scelta in capo all'autorità amministrativa è rappresentato dalla tipologia delle misure da adottare, in conformità con quanto previsto dal medesimo art. 19, comma 3, ove si precisa che «qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime». Sul punto, secondo parte della dottrina, la formulazione dell'art. 19 disvelerebbe un chiaro *favor* verso l'adozione di provvedimenti meramente conformativi, relegando le misure inibitorie e ripristinatorie ad un ruolo secondario se non, addirittura, di *extrema ratio*, nell'ottica del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Sul punto cfr. D. VESE, *La segnalazione certificata di inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, cit., p. 46, nonché G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., p. 160.

Il successivo comma 4 prevede che, decorso il termine perentorio¹⁶ per lo svolgimento dei controlli in regime “ordinario”, l’amministrazione possa comunque adottare i suddetti provvedimenti repressivi in presenza delle condizioni previste per l’annullamento d’ufficio degli atti amministrativi ai sensi dell’art. 21-*nonies*. In virtù di tale rinvio, l’attività di “secondo” controllo sulla s.c.i.a. è assoggettata alle limitazioni proprie dell’annullamento in autotutela, dovendo perciò *in primis* essere svolta entro un termine ragionevole, e comunque non superiore a dodici mesi. In secondo luogo, la P.A. può adottare provvedimenti negativi nei riguardi dell’attività segnalata solo qualora sussistano delle specifiche ragioni di interesse pubblico, ulteriori rispetto a quelle connesse al mero ripristino della legalità violata, e tenendo comunque conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dovendo pertanto svolgere un bilanciamento complessivo fra gli interessi pubblici e privati che assumono rilievo nella fattispecie concreta¹⁷.

Trascorsi sessanta giorni, pertanto, si apre una seconda fase di controllo in regime di autotutela *sui generis*¹⁸, in quanto non si tratta di un’ipotesi di riesame in senso

¹⁶ In tal senso cfr. *ex multis* E. BOSCOLO, *I diritti soggettivi a regime amministrativo*, cit., p. 163; ID., *SCLA e poteri in autotutela*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, 10, pp. 1007 ss.; A.D. CORTESI, *La perentorietà del termine per la verifica della DLA*, in *Urbanistica e appalti*, 2002, 12, pp. 1467 ss.; W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo*, cit., pp. 183 ss.; A. TRAVI, *La tutela del terzo nei confronti della d.i.a. (o della s.c.i.a.): il codice del processo amministrativo e la quadratura del cerchio*, in *Foro italiano*, 2011, 10, III, pp. 517 ss.; ID., *La tutela nei confronti della d.i.a. tra modelli positivi e modelli culturali*, in *Diritto pubblico*, 2014, 1, pp. 15 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il ‘terzo’ nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, cit., pp. 25 ss.; E. SCOTTI, *La segnalazione certificata di inizio attività*, cit., pp. 627 ss.; D. VESE, *La segnalazione certificata di inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, cit., pp. 48 ss.; W. GIULIETTI, N. PAOLANTONIO, *La segnalazione certificata di inizio attività*, cit., pp. 926 ss.; M. TRIMARCHI, *L’inesauribilità del potere amministrativo*, cit., p. 268; M.A. SANDULLI, *La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.)*, cit., pp. 262 ss.; G. VESPERINI, *Note sulla disciplina di base della SCLA*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. V, cit., pp. 5237 ss.; G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., p. 202. In giurisprudenza si vedano Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15; Cons. Stato, sez. VI, 14 novembre 2012, n. 5751; T.A.R. Veneto, sez. II, 11 aprile 2013, n. 535; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 14 giugno 2019, n. 3259; Corte cost., sent. 13 luglio 2019, n. 45; T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 1° ottobre 2019, n. 4680; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 18 agosto 2020, n. 9248; Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2021, n. 5208; Cons. Stato, sez. IV, 11 marzo 2022, n. 1737.

La natura perentoria del termine *de quo*, suscettibile di determinare la consumazione del potere amministrativo, ha ricevuto una recente conferma a livello legislativo in virtù dell’introduzione del già citato art. 2, comma 8-*bis*, della legge n. 241 del 1990, il quale stabilisce che gli atti di controllo tardivamente emanati dall’amministrazione sono da considerarsi radicalmente inefficaci: cfr. *supra*, cap. III, par. 5.

¹⁷ Cons. Stato, comm. spec., 30 marzo 2016, n. 839, par. 8.2.1. Sul punto cfr. W. GIULIETTI, N. PAOLANTONIO, *La segnalazione certificata di inizio attività*, cit., pp. 928-929.

¹⁸ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 15 aprile 2010, n. 2139.

stretto (non avendo ad oggetto una determinazione amministrativa di primo grado, bensì un atto imputabile ad un soggetto privato), ma piuttosto di un esercizio delle potestà di vigilanza sulla legittimità della s.c.i.a. al quale si applicano, per espresso rinvio legislativo, le condizioni stabilite per l'emanazione di provvedimenti di autotutela¹⁹. A ulteriore conferma dell'intrinseca disomogeneità fra il potere di controllo di cui all'art. 19, comma 4, e quello di annullamento d'ufficio, va segnalato che il primo costituisce un'attività doverosa nell'*an*²⁰, laddove l'avvio di un procedimento di autotutela caducatoria in senso proprio viene tradizionalmente configurato come espressione di una potestà pienamente discrezionale della pubblica amministrazione²¹.

¹⁹ Cfr. G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., p. 182, ad avviso della quale l'amministrazione eserciterebbe in tali ipotesi «non un potere “di” annullamento d'ufficio, ma nelle condizioni dell'annullamento d'ufficio». In argomento si vedano anche E. BOSCOLO, *SCLA e poteri in autotutela*, cit., pp. 1007 ss.; W. GIULIETTI, N. PAOLANTONIO, *La segnalazione certificata di inizio attività*, cit., pp. 908-909; E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, cit., pp. 631-632.

²⁰ Sulla doverosità nell'*an* dello svolgimento dell'attività di controllo in regime di autotutela “impropria”, cfr. Cons. Stato, comm. spec., 30 marzo 2016, n. 839; Cons. Stato, sez. VI, 3 novembre 2016, n. 4610; Cons. Stato, sez. IV, 13 febbraio 2017, n. 611; Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2019, n. 3124; T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 8 gennaio 2020, n. 18; T.A.R. Milano, sez. II, 2 maggio 2020, n. 728; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 21 ottobre 2020, n. 10702; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 25 gennaio 2021, n. 911; Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2021, n. 5208; Cons. Stato, sez. IV, 11 marzo 2022, n. 1737. *Contra* T.A.R. Campania, Salerno, II, 11 luglio 2019, n. 1277. In argomento cfr. E. BOSCOLO, *SCLA e poteri in autotutela*, cit., pp. 1007 ss.; M. SINISI, *La nuova azione amministrativa: il “tempo” dell'annullamento d'ufficio e l'esercizio dei poteri inibitori in caso di s.c.i.a. Certezza del diritto, tutela dei terzi e falsi miti. Riflessioni a margine della legge 7 agosto 2015, n. 124*, in *Federalismi.it*, 2015, 24; G.F. NICODEMO, *SCLA e autotutela: la P.A. deve provvedere sull'istanza di annullamento del terzo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2021, 7, pp. 1717 ss.; G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., p. 254; R. MUSONE, *La doverosità nell'an dei poteri di intervento tardivo sulla s.c.i.a.: conferme (e auspici?) da Palazzo Spada*, in *Urbanistica e appalti*, 2022, 3, pp. 392 ss.

²¹ Cfr. per tutti C. DEODATO, *L'annullamento d'ufficio*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., pp. 1190 ss. Sul punto, giova sottolineare che parte della dottrina individua proprio nell'attività di controllo sulla s.c.i.a. ex art. 19, comma 4, una delle ipotesi (eccezionali) di autotutela doverosa presenti nell'ordinamento giuridico, che svelerebbero nel loro complesso un progressivo superamento della configurazione del potere di annullamento d'ufficio come eminentemente facoltativo nell'*an*. Sul tema della doverosità dell'autotutela amministrativa si è sviluppato negli ultimi anni un ampio dibattito dottrinale: si vedano *ex multis* F. FRANCARIO, *Profili evolutivi dell'autotutela (decisoria) amministrativa*, in A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (cur.), *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, cit., pp. 9 ss.; S. TUCILLO, *Autotutela: potere doveroso?*, in *Federalismi.it*, 2016, 16; G. LIGUGNANA, *I percorsi dell'autotutela tra discrezionalità e certezza delle situazioni giuridiche*, in G. SALA, G. SCIULLO (cur.), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, cit., pp. 127 ss.; G. MANFREDI, *Annullamento doveroso?*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017, 1, pp. 383 ss.; N. POSTERARO, *Sui rapporti tra dovere di provvedere e annullamento d'ufficio come potere doveroso*, in *Federalismi.it*, 2017, 5; ID., *Sulla possibile configurazione di un'autotutela doverosa (anche alla luce del codice dei contratti pubblici e della Adunanza Plenaria n. 8 del 2017)*, in *Federalismi.it*, 2017, 20; M.A. SANDULLI, *Autotutela e stabilità del provvedimento nel prisma del diritto europeo*, in P.L. PORTALURI (cur.), *L'Amministrazione pubblica nella prospettiva del cambiamento: il codice dei contratti e la riforma Madia*, cit., pp. 125 ss.; M. ALLENA, *L'annullamento d'ufficio: dall'autotutela alla tutela*, Napoli,

Oltre il termine di dodici mesi che segna il limite massimo del controllo in regime di autotutela *sui generis*, l'amministrazione può adottare provvedimenti repressivi nei confronti dell'attività segnalata unicamente qualora la s.c.i.a. sia fondata su «false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato» (art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, che trova applicazione *tout court* alle fattispecie di s.c.i.a. in virtù del richiamo complessivo operato dall'art. 19, comma 4)²². Inoltre, a mente dell'art. 21, comma 1, nel caso in cui l'amministrazione riscontri la sussistenza di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni (anche a prescindere dall'accertamento contenuto in un giudicato penale), essa è obbligata a non conformare l'attività segnalata e i suoi effetti alle statuizioni di legge, potendo solamente adottare provvedimenti di carattere inibitorio e ripristinatorio²³.

La normativa in esame predispone dunque una successione cronologica di diverse fasi per lo svolgimento delle verifiche amministrative, che passa da un controllo “forte” in regime ordinario ad uno “debole” sottoposto ai vincoli dell'autotutela amministrativa, sino a prevedere una fase di repressione eccezionale, senza limiti temporali, nel caso di s.c.i.a. presentata in violazione di norme incriminatrici di natura penale. Tale sequenza denota un progressivo restringimento ed esaurimento dei margini di intervento dell'autorità pubblica²⁴, che può esercitare

Editoriale Scientifica, 2018, spec. pp. 49 ss.; EAD., *La facoltatività dell'instaurazione del procedimento di annullamento d'ufficio: un "fossile vivente" nell'evoluzione dell'ordinamento amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2018, 8; A. GUALDANI, *La conferma della discrezionalità dell'annullamento d'ufficio*, in *Federalismi.it*, 2018, 2; C. NAPOLITANO, *L'autotutela amministrativa. Nuovi paradigmi e modelli europei*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, spec. pp. 237 ss.; F.V. VIRZÌ, *La doverosità del potere di annullamento d'ufficio*, in *Federalismi.it*, 2018, 14; F. FOLLIERI, *L'obbligo di provvedere in autotutela*, in F. PUBUSA, S. PUDDU (cur.), *Procedimento, provvedimento e autotutela*, cit., pp. 141 ss.; L. BENVENUTI, *L'autotutela amministrativa. Una parabola del concetto*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2020, 3, pp. 637 ss.; F. GAFFURI, *Note in merito alla doverosità dell'annullamento d'ufficio*, in *Giurisprudenza italiana*, 2020, 3, pp. 751 ss.; M. SILVESTRI, *Potere pubblico e autotutela amministrativa. I rapporti tra la pubblica amministrazione e il cittadino nello specchio dell'annullamento d'ufficio*, Torino, Giappichelli, 2021, spec. pp. 95 ss.; N. ACQUARELLI, *Contro la doverosità dell'annullamento d'ufficio*, in *Diritto pubblico*, 2022, 2, pp. 367 ss.

²² Sul punto cfr. W. GIULIETTI, N. PAOLANTONIO, *La segnalazione certificata di inizio attività*, cit., p. 931.

²³ *Ivi*, p. 932.

²⁴ Cfr. G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., pp. 182 ss. e 202 ss., ove si parla di una struttura «bifasica» dell'attività di controllo sulla s.c.i.a., soggetta ad un «doppio termine parentorio».

potestà di vigilanza via via più tenui e circoscritte, a cui corrisponde, in modo inversamente proporzionale, un graduale consolidamento degli effetti della s.c.i.a., a tutela della stabilità e della certezza della situazione giuridica del segnalante e del suo legittimo affidamento verso una tempestiva determinazione della P.A. in ordine alla legittimità dell'attività segnalata²⁵.

Alla luce di questa sommaria ricognizione dei profili strutturali della s.c.i.a., risulta evidente che tale istituto dà luogo ad una fattispecie semplificatoria particolarmente radicale e incisiva, capace di mutare in profondità la struttura delle funzioni amministrative alle quali viene applicata. In tal senso, la previsione di una estensione generalizzata di tale meccanismo nell'ambito dei procedimenti autorizzatori vincolati ha attuato una vera e propria "rivoluzione copernicana" nella forma dell'azione amministrativa diretta all'adozione di atti di consenso in relazione allo svolgimento di attività private.

La s.c.i.a. determina infatti un capovolgimento di paradigma procedurale, eliminando la fattispecie dell'*iter* autorizzatorio preventivo sfociante in un provvedimento autoritativo espresso²⁶ e rimpiazzandola con una forma di legittimazione diretta *ex lege* all'avvio di attività private. Quest'ultima si concretizza mediante la presentazione di atto privato di segnalazione certificata, i cui effetti giuridici si producono immediatamente e si consolidano col passare del tempo, sino a diventare intangibili, ancorché *contra legem*, qualora non venga attuato alcun intervento repressivo o conformativo da parte dell'autorità amministrativa.

In questo modo, l'istituto della s.c.i.a. trasforma radicalmente anche il ruolo, i poteri e le modalità di intervento della P.A., che passa dalla funzione di rilascio di titoli autorizzatori *ex ante*, basati sull'istruttoria procedimentale e su valutazioni preventive,

²⁵ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 gennaio 2017, n. 341. Sul punto si vedano anche W. GIULIETTI, N. PAOLANTONIO, *La segnalazione certificata di inizio attività*, cit., p. 929.

²⁶ M.A. SANDULLI, *Brevi considerazioni sulle ambiguità della liberalizzazione tramite dia/scia*, cit., p. 303.

a quella di controllo *ex post* nei confronti di attività private già intraprese, mediante l'esercizio di potestà inibitorie, ripristinatorie, conformative e sanzionatorie²⁷.

Per quanto concerne l'impatto della s.c.i.a. sulla forma dell'azione amministrativa, è possibile individuare *in primis* un chiaro effetto di de-provvedimentalizzazione, consistente nell'eliminazione dei provvedimenti espressi, unilaterali e preventivi ai fini dell'autorizzazione all'avvio della attività private, e nella loro sostituzione con atti provenienti dai soggetti privati²⁸. Al contempo, l'istituto in esame si configura altresì come un modulo di de-procedimentalizzazione, poiché non rimuove solamente l'atto amministrativo di consenso previo, ma elide tutta la fase procedurale e istruttoria che lo precede. Invero, l'attività amministrativa procedimentalizzata non viene totalmente soppressa, ma si traspone nella fase di vigilanza *ex post*, operando un'inversione della normale sequenza procedimentale, a fini di snellimento e velocizzazione del regime autorizzatorio²⁹. In altre parole, il meccanismo della s.c.i.a. realizza dunque una "de-procedimentalizzazione previa" e fissa, al contempo, una "riserva di procedimento" (e di provvedimento) successivo ed eventuale, concernente l'esercizio delle potestà di controllo sulla liceità dell'attività segnalata dal privato³⁰.

Peraltro, ad avviso dell'orientamento maggioritario³¹, l'istituto della s.c.i.a. non si esaurisce in un effetto di mera semplificazione procedimentale, ma integra altresì

²⁷ Sul punto cfr. F. LIGUORI, *L'accesso al mercato: dal controllo ex ante al controllo ex post*, in F. LIGUORI, C. ACOCELLA (cur.), *Liberalizzazioni*, cit., pp. 19 ss.

²⁸ Cfr. M.P. CHITI, *Atti di consenso*, cit., p. 211. Evidenzia il venir meno dell'atto esplicito mediante il superamento del momento autorizzatorio nelle ipotesi di s.c.i.a. anche V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione*, cit., pp. 189 ss.

²⁹ In tal senso cfr. V. CERULLI IRELLI, *Modelli procedimentali alternativi in tema di autorizzazioni*, cit., pp. 56 ss.

³⁰ F. MERUSI, *Metamorfosi nell'intervento pubblico nell'economia. Dall'autorizzazione alla riserva di provvedimento inibitorio*, in *Diritto amministrativo*, 2015, 2-3, pp. 579 ss.

³¹ G. DE MINICO, *Note sugli artt. 19 e 20 della legge n. 241/1990*, cit., p. 272; A. PAJNO, *Gli articoli 19 e 20 della legge n. 241 prima e dopo la legge 24 dicembre 1993 n. 537. Intrapresa dell'attività privata e silenzio dell'amministrazione*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1994, 1, p. 23; F.G. SCOCA, M. D'ORSOGNA, *Silenzio, clamori di novità*, cit., p. 434; M.P. CHITI, *Atti di consenso*, cit., p. 197; G. FALCON, *L'autoamministrazione dei privati*, in AA.VV., *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale. Atti del XLII Convegno di studi*, (Tremezzo, 19-21 settembre 1996), Milano, Giuffrè, 1997, p. 162; L. FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo*, cit., *passim*; G. CORSO, *Attività economica privata e deregulation*, cit., p. 631; E. BOSCOLO, *Diritti soggettivi a regime amministrativo*, cit., p. 109; M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 139; F. LIGUORI, *Note su diritto privato*,

una fattispecie di liberalizzazione amministrativa, in quanto mira a rimuovere gli ostacoli e le barriere amministrative che si frappongono all'avvio di attività private. In particolare, il regime dell'art. 19 elimina la necessità di un previo titolo amministrativo-provvedimentale per la legittimazione allo svolgimento di attività connesse al godimento di determinati diritti di libertà, prevedendo al suo posto una forma di legittimazione *ex lege*, filtrata attraverso l'onere per il privato di presentare una segnalazione certificata che attesti la liceità dell'attività intrapresa. In virtù del riflesso liberalizzante della s.c.i.a., dunque, il titolo abilitativo viene sottratto al necessario intervento provvedimentale della P.A. e ricondotto direttamente alla sfera normativa, consentendo così al privato di svolgere liberamente l'attività segnalata senza attendere il previo consenso dell'amministrazione.

La s.c.i.a. esprime dunque un'esigenza di facilitazione dell'accesso al mercato e dell'esercizio delle libertà economiche da parte dei soggetti privati, anche su impulso del diritto eurounitario, in ottica di piena apertura del mercato interno all'ingresso degli operatori economici in regime di libera concorrenza, senza vincoli o barriere preventive di carattere amministrativo potenzialmente suscettibili di ostacolare l'integrazione economica europea e di causare disparità di trattamento fra i singoli Stati membri³².

atti non autoritativi e nuova denuncia di inizio dell'attività, in *Giustizia amministrativa*, 2005, 3, pp. 678 ss.; A. ROMANO, *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive*, cit., p. 160; ID., *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, cit., pp. 489 ss.; F. GAFFURI, *La denuncia di inizio attività dopo le riforme del 2005 alla l. n. 241 del 1990: considerazioni sulla natura dell'istituto*, cit., pp. 369 ss.; W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo*, cit., p. 75; A. POLICE, *Contributo allo studio delle Dichiarazioni di inizio attività e della loro natura giuridica*, in *Nuove autonomie*, 2008, 1-2, p. 20; A. TRAVI, *Dichiarazione di inizio attività (diritto amministrativo)*, cit., pp. 343 ss.; E. ZAMPETTI, *Natura giuridica della d.i.a. (oggi s.c.i.a.) e tutela del terzo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2010, 5, I, pp. 1600 ss.; M. RAMAJOLI, *La s.c.i.a. e la tutela del terzo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 1, pp. 329 ss.; G. GRECO, *Ancora sulla scia: silenzio e tutela del terzo (alla luce del comma 6-ter dell'art. 19 l. 241/90)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2014, 2, pp. 645 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il 'terzo' nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, cit., pp. 35 ss. In giurisprudenza cfr. Cons. Stato, sez. VI, 4 settembre 2002, n. 4453; Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2005, n. 3498; Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3916; Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717; Cons. Stato, sez. VI, 15 aprile 2010, n. 2139; Cons. Stato, sez. IV, 13 maggio 2010, n. 2919; Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15.

³² Com'è noto, il più significativo atto normativo dell'Unione europea in materia è costituito dalla direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno (c.d. "direttiva Bolkestein"), la quale ha previsto una generalizzata riduzione del regime autorizzatorio previo per le attività di prestazione di servizi ad ipotesi meramente residuale. Sull'impatto della direttiva "Bolkestein" a livello nazionale, con specifico riferimento all'attività amministrativa

Trattasi peraltro di una fattispecie di liberalizzazione “temperata”³³, poiché i margini di possibile intervento autoritativo della P.A. sulle fattispecie in esame non vengono interamente annullati, ma solo ridimensionati e progressivamente circoscritti in relazione all’esercizio delle potestà di controllo *ex post*. Più che di un ritiro del potere pubblico, pertanto, sarebbe più corretto parlare di una trasformazione del ruolo e dei compiti propri dell’amministrazione³⁴.

Al contempo, come è stato notato, la liberalizzazione mediante s.c.i.a. non equivale alla completa sottrazione dell’attività privata dalle norme di diritto amministrativo (c.d. de-amministrativizzazione)³⁵ o, più in generale, da qualsivoglia regolazione giuridica (*deregulation*): al contrario, le attività segnalate restano integralmente disciplinate dalle prescrizioni sostanziali poste dalla legge in ordine ai requisiti e ai presupposti per il lecito svolgimento dell’attività, e all’autorità amministrativa viene per l’appunto demandata la funzione di vigilare sul rispetto di tali regole e di reprimere le eventuali irregolarità³⁶.

Una parte della dottrina, peraltro, individua un’ulteriore tipologia di effetti trasformativi che riguardano la forma dell’attività amministrativa nelle ipotesi di segnalazione certificata di inizio attività, ascrivibili al paradigma della c.d. autoamministrazione³⁷. Tal orientamento sottolinea la centralità dell’autonomia dei

autorizzatoria connessa all’esercizio delle libertà economiche, si vedano N. LONGOBARDI, *Attività economiche e semplificazione amministrativa. La «direttiva Bolkestein» modello di semplificazione*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2009, 3, pp. 695 ss.; V. PARISIO, *Direttiva “Bolkestein”, silenzio-assenso, D.I.A., “liberalizzazioni temperate”, dopo la sentenza del Consiglio di Stato, ad. plen. 29 luglio 2011 n. 15*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2011, 9, pp. 2978 ss.; S. TORRICELLI, *Libertà economiche europee e regime del provvedimento amministrativo nazionale*, Rimini, Maggioli, 2013; F. LIGUORI, *L’accesso al mercato: dal controllo ex ante al controllo ex post*, cit., pp. 19 ss.; A. NEGRELLI, *Accesso al mercato e autorizzazioni amministrative nazionali*, cit., *passim*; F. TIRIO, *La regolamentazione dopo la direttiva servizi*, Torino, Giappichelli, 2016; N. GULLO, *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati tra diritto europeo e diritto interno*, cit., *passim*; A. MONICA, *I regimi di autorizzazione e la libertà di circolazione dei servizi nel mercato unico dell’Unione europea*, in D.U. GALETTA (cur.), *Diritto amministrativo nell’Unione europea*, cit., pp. 207 ss.

³³ Cfr. P.M. VIPIANA, *Considerazioni in tema di semplificazione amministrativa procedimentale*, cit., p. 376. Sul punto si rinvia a quanto detto *supra*, cap. III, par. 2.

³⁴ Sul punto cfr. E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, cit., p. 616.

³⁵ Sul punto vedasi F. TRIMARCHI BANFI, *Il ‘terzo’ nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, cit., p. 43; D. VESE, *La segnalazione certificata di inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, cit., pp. 101-102.

³⁶ Cfr. E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, cit., p. 616.

³⁷ In argomento si vedano G. PASTORI, *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, cit., pp. 1303 ss., M.P. CHITI, *Atti di consenso*, cit., pp. 181 ss.; G. FALCON,

privati nel regime *de quo*, che avrebbe il potere di autoconformazione dei caratteri della fattispecie concreta ai fini della produzione dei connessi effetti giuridici previsti dalla legge. In una prospettiva di sussidiarietà orizzontale, l'autoamministrazione rappresenterebbe dunque una nuova modalità di azione amministrativa «che non esclude ma rende eventuale l'intervento degli organi ed uffici pubblici», rimpiazzando il modello autoritativo con quello dell'autoresponsabilità del privato³⁸.

Più in generale, dunque, la s.c.i.a. rappresenterebbe anche lo strumento per la realizzazione di un nuovo ruolo di compartecipazione attiva del cittadino nello svolgimento delle funzioni amministrative (co-amministrazione)³⁹. A ciò si accompagna la necessaria traslazione della responsabilità relativa alla produzione degli effetti giuridici, giacché venendo meno il provvedimento autorizzatorio preventivo ascrivibile alla pubblica amministrazione, «la responsabilità della legittimità del progettato intervento si trasferisce interamente sul privato», secondo un modello di «etica privata della responsabilità»⁴⁰.

In verità, più che per postulare una (inesistente) traslazione di funzioni amministrative in capo ai cittadini⁴¹, il concetto di autoamministrazione è utile per individuare l'effetto di responsabilizzazione del soggetto privato derivante dall'applicazione del regime della s.c.i.a., che può tuttavia rivelarsi un'arma a doppio

L'autoamministrazione dei privati, cit., pp. 139 ss.; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, cit., *passim*; L. FRANZESE, *Percorsi della sussidiarietà*, Padova, Cedam, 2010; ID., *Oltre le aporie del nuovo procedimento amministrativo ovvero dell'autoamministrazione e della sussidiarietà*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Il procedimento e le responsabilità*. Atti del Convegno (Fano, 8-9 maggio 2008), Padova, Cedam, 2013, pp. 3 ss.; L. FERRARA, *DLA (e silenzio-assenso) tra autoamministrazione e semplificazione*, cit., pp. 167 ss.; D. VESE, *La segnalazione certificata di inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, cit., p. 30.

³⁸ G. PASTORI, *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, cit., p. 1303. Sul punto cfr. E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, cit., p. 620.

³⁹ D. VESE, *La segnalazione certificata di inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, cit., p. 30. Com'è noto, le radici di tale impostazione possono essere fatte risalire alle suggestioni di F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., spec. pp. 75 ss.

⁴⁰ Così V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione*, cit., p. 205, che riprende l'espressione adoperata da P. MANTINI, *Prime note sul D.L. 27 marzo 1995, n. 88 in tema di liberalizzazione degli interventi edilizi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1995, 2, III, pp. 245 ss. Per contro, l'istituto del silenzio-assenso esprime un'«etica pubblica della responsabilità», in quanto l'attività privata resta assoggettata ad un regime di assenso provvedimentoale (ancorché in forma tacita), che colloca la responsabilità degli effetti dell'assenso in capo all'amministrazione.

⁴¹ Cfr., in tal senso le osservazioni critiche di G. FALCON, *L'autoamministrazione dei privati*, cit., p. 141, e A. TRAVI, *Dichiarazione di inizio attività (diritto amministrativo)*, cit., pp. 358-359.

taglio per il segnalante. In virtù dell'art. 19, infatti, quest'ultimo è tenuto a sobbarcarsi l'onere istruttorio e organizzativo della s.c.i.a., impegnandosi a procurare le autocertificazioni e asseverazioni necessarie, e assumendosi contestualmente la responsabilità giuridica (finanche di natura penale) della veridicità di quanto attestato e della conformità dell'attività segnalata rispetto alle prescrizioni di legge⁴².

Sul segnalante, dunque, grava anche il “costo” dell'eventuale perdita del titolo abilitativo per illiceità dell'attività intrapresa (con i connessi obblighi ripristinatori), giacché la produzione di effetti giuridici *contra legem* è interamente imputabile al privato stesso, non essendoci stato alcun intervento autorizzatorio previo dell'amministrazione. In tale ipotesi, a differenza di quanto avviene nel modello dell'autorizzazione *ex ante*, il privato non ha la possibilità di chiedere conto alla P.A. dell'illegittimità del titolo abilitativo rilasciato (domandando altresì il risarcimento dei danni eventualmente patiti), poiché il suddetto titolo non è più contenuto in una determinazione provvedimento unilateralmente riferibile all'autorità amministrativa⁴³.

Il privato destinatario di provvedimenti inibitori, ripristinatori o sanzionatori, qualora non intenda impugnare tali atti per motivi di illegittimità dinnanzi al giudice amministrativo, potrà eventualmente rivalersi soltanto sui professionisti incaricati di fornire le attestazioni, asseverazioni e gli elaborati tecnici, mediante azione civilistica di risarcimento del danno a titolo di responsabilità da inadempimento contrattuale⁴⁴.

È evidente, dunque, che la s.c.i.a. rappresenta un meccanismo volto a semplificare e accelerare la procedura di avvio delle attività economiche, incrementando gli spazi di libertà dei privati; al tempo stesso, però, tale vantaggio può essere eliso a causa dell'aggravio istruttorio e della maggior responsabilità che vengono addossati in capo al segnalante, chiamato a sostituire l'amministrazione

⁴² Cfr. E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, cit., p. 617; D. VESE, *La segnalazione certificata di inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, cit., p. 47.

⁴³ Cfr. M.M. FRACANZANI, *L'identità*, cit., p. 35.

⁴⁴ *Ivi*, p. 38 ss.

nell'applicazione concreta dell'intricata (e spesso oscura) pletora normativa, al fine di trovare le soluzioni operative alle proprie necessità⁴⁵. Ciò si riflette, simmetricamente, in un notevole alleggerimento degli oneri incombenti sulla pubblica amministrazione e in una complessiva deresponsabilizzazione dell'apparato pubblico, il quale ottiene la diminuzione dei costi legati all'istruttoria procedimentale e di quelli derivanti dall'eventuale illegittimità o intempestività del provvedimento autorizzatorio espresso (e dalle connesse richieste risarcitorie in sede processuale)⁴⁶.

Nel paradigma della s.c.i.a., pertanto, gli effetti combinati di de-provvedimentalizzazione e di de-procedimentalizzazione sull'attività autorizzatoria *ex ante* si allineano perfettamente ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità della pubblica amministrazione, traducendosi in un duplice risparmio delle risorse (umane, finanziarie e materiali) precedentemente impegnate sui versanti del procedimento e del contenzioso amministrativo.

In sintesi, è possibile affermare in primo luogo che l'applicazione del regime della s.c.i.a. determina un'ampia pluralità di conseguenze sulla struttura procedimentale dell'azione amministrativa, a testimonianza della complessa articolazione di effetti che scaturiscono dall'applicazione di tale istituto. È dunque possibile riscontrare degli esiti di semplificazione procedimentale in senso stretto (de-provvedimentalizzazione e de-procedimentalizzazione previa) e di liberalizzazione amministrativa, sino ad arrivare all'instaurazione di profili di vera e propria autoamministrazione dei soggetti privati.

⁴⁵ *Ivi*, p. 36, ove evidenzia l'effetto di «addossamento al privato del compito di individuare la rotta nella congerie giuridica causata da altri», in cui l'amministrazione «si riserva un compito di vigilanza [...] secondo una prospettiva non prevedibile, non riproducibile, non affidabile».

⁴⁶ *Ivi*, p. 35: «Nel cambio di paradigma [...] per l'amministrazione i vantaggi non sono pochi: oltre al risparmio sul personale, non vi è alcuna responsabilità per sfondamento del termine a provvedere (che non c'è più), né per errore nel provvedimento (che, appunto, nemmeno c'è). Il privato ha fatto tutto da solo, ha svolto i suoi accertamenti, ha dichiarato (in buona o mala fede) la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge, ha avviato i lavori o l'attività. A un'attenta lettura della norma, nulla è imputabile all'amministrazione [...] la formula SCIA ribalta sul privato, sanzionandolo, la responsabilità per ogni manchevolezza dei requisiti», sicché non è più «il privato a lamentare lentezze e inesattezze dei pubblici poteri, quanto piuttosto egli è chiamato ad assumersi al responsabilità del fatto compiuto».

In secondo luogo, giova sottolineare che il modello della s.c.i.a. si pone a completamento del già citato processo di destrutturazione del procedimento amministrativo⁴⁷, integrando i diversi statuti normativi che si vengono ad enucleare a causa della frammentazione della disciplina generale. La s.c.i.a., in ragione del suo ambito di applicazione, contribuisce infatti a definire il regime giuridico dell'attività amministrativa vincolata, di quella ad iniziativa di parte e di quella connotata dalla carenza di interessi "sensibili" da tutelare, producendo in tali ipotesi un impatto spiccatamente semplificatorio sulla forma procedimentale dell'agire pubblico.

L'indubbia innovatività dei riflessi giuridici prodotti da tale istituto, fra cui il radicale "capovolgimento" che esso sprigiona sulla tradizionale configurazione procedurale dell'attività amministrativa, inducono quindi ad interrogarsi con particolare attenzione in merito all'impatto della s.c.i.a. sulle fattispecie multipolari e sulla posizione giuridica dei terzi controinteressati.

2. Il problema della tutela del terzo controinteressato

Il tema della tutela del terzo nelle ipotesi di s.c.i.a. è divenuto oggetto di una prolungata e approfondita analisi da parte della dottrina e della giurisprudenza⁴⁸. La

⁴⁷ Cfr. *supra*, cap. III, par. 9.

⁴⁸ La letteratura sull'argomento è vastissima e copre un arco temporale di lungo periodo. Si vedano, senza pretese di esaustività, L. BERTONAZZI, *Natura giuridica della S.c.i.a. e tecnica di tutela del terzo nella sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 15/2011 e nell'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241/90*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 1, pp. 215 ss.; R. FERRARA, *La segnalazione certificata di inizio attività e la tutela del terzo: il punto di vista del giudice amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 1, pp. 171 ss.; M. RAMAJOLI, *La s.c.i.a. e la tutela del terzo*, cit., pp. 329 ss.; E. ZAMPETTI, *La natura giuridica della S.C.I.A. e i diversi modelli di tutela giurisdizionale a disposizione del terzo*, in R. GIOVAGNOLI (cur.), *La S.C.I.A.*, cit., pp. 13 ss.; S. BOCCHINI, *L'effettività della tutela giurisdizionale del terzo nella segnalazione di inizio attività*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2014, 2, pp. 545 ss.; G. GRECO, *Ancora sulla scia: silenzio e tutela del terzo (alla luce del comma 6-ter dell'art. 19 l. 241/90)*, cit., pp. 645 ss.; D. VESE, *La S.C.I.A. e la tutela del terzo nell'evoluzione di dottrina e giurisprudenza*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2014, 2, pp. 633 ss.; D. LAVERMICOCCA, *D.i.a. e s.c.i.a., tra affidamento del proprietario, poteri inibitori e tutela del terzo*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 3, pp. 344 ss.; R. BERTOLI, *S.c.i.a. e tutela del terzo: decadenza del potere inibitorio e pretesa al suo esercizio*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, 6, pp. 1381 ss.; A. DAPAS, L. VIOLA, *Ancora su*

ragione della maggiore attenzione suscitata da questa fattispecie, anche rispetto alle altre ipotesi di semplificazione amministrativa considerate nel precedente capitolo, è probabilmente dovuta al fatto la situazione di svantaggio in cui versano i soggetti controinteressati risulta particolarmente evidente e palese.

Emerge infatti *ictu oculi* come l'attuale impianto dell'istituto in esame e le sue ricadute sulla struttura procedimentale della funzione amministrativa – che si sostanziano, come si è detto, in un effetto combinato di de-provvedimentalizzazione, de-procedimentalizzazione e liberalizzazione amministrativa – lasci aperto un *vulnus* significativo per la sfera giuridica del terzo controsegnalato, non essendo riscontrabile né un procedimento preliminare al quale egli possa partecipare in funzione difensiva o collaborativa, né un atto amministrativo espresso e motivato contro il quale esperire l'impugnazione giurisdizionale.

Al contrario di quanto accade per il segnalante, il quale può reagire contro l'esito negativo dell'attività di controllo amministrativo sulla s.c.i.a. mediante l'impugnazione dei provvedimenti inibitori e ripristinatori adottati dalla P.A. con un'ordinaria azione di annullamento e/o risarcitoria dinanzi al giudice amministrativo⁴⁹, l'attività di vigilanza che si conclude in modo sfavorevole per il terzo – ossia, in senso confermativo della s.c.i.a. – non sempre si manifesta con l'emanazione di un

S.C.I.A. e tutela del terzo, in *Urbanistica e appalti*, 2017, 4, pp. 537 ss.; L. GIZZI, *Scia e tutela del terzo: brevi considerazioni alla luce della legge Madia e dei decreti attuativi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017, 3, II, pp. 113 ss.; G.F. NICODEMO, *SCLA edilizia e tutela del terzo: i poteri di verifica della P.A. non possono essere sollecitati in ogni tempo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2017, 3, pp. 737 ss.; G. STRAZZA, *La s.c.i.a. e la tutela del terzo*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, cit., pp. 266 ss.; A. GIUSTI, *Tutela del terzo nella scia e principio di effettività, ricercando un'interpretazione costituzionalmente conforme del c. 6 ter dell'art. 19 l. proc.*, in *Giustamm.it*, 2018, 7; E. FREDIANI, *Scia, tutela del terzo ed esigenze di coerenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 5, pp. 579 ss.; F. LIGUORI, *La "parentesi amministrativa" della s.c.i.a. e le tutele del terzo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, 4, II, pp. 281 ss.

⁴⁹ Sul punto cfr. E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, cit., p. 635. Peraltro, secondo parte della giurisprudenza, il terzo controsegnalato non potrebbe nemmeno intervenire nel giudizio instaurato dal segnalante mediante impugnativa del provvedimento inibitorio o ripristinatorio adottato dall'amministrazione, in quanto la norma sulla s.c.i.a. «non prende (ancora) formalmente in considerazione la sua posizione, per qualificarla in seno legittimante» (Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3916). In realtà, in presenza di un interesse differenziato e qualificato conferito in capo ai soggetti terzi da parte della norma attributiva del potere, che delinea in tal modo un rapporto amministrativo multipolare, non vi sono ragioni per negare l'estensione del contraddittorio processuale anche nei confronti di tali soggetti, in particolar modo qualora essi abbiano corroborato la propria legittimazione processuale prendendo parte al procedimento amministrativo di controllo.

provvedimento espresso, potendo anche sfociare in una mera archiviazione interna alla P.A. o in una radicale inerzia nell'esercizio delle potestà di controllo⁵⁰.

Avverso l'eventuale provvedimento esplicito con il quale la P.A., all'esito dell'attività di verifica, rifiuta di adottare misure inibitorie o repressive nei confronti dell'attività segnalata, oppure impone delle modifiche parziali a fini conformativi anziché vietare *in toto* l'attività segnalata, il terzo è legittimato ad esperire l'azione di annullamento *ex art. 29 c.p.a.*, nel termine ordinario di decadenza, al fine di censurarne gli eventuali profili di illegittimità.

Peraltro, da un'eventuale sentenza di accoglimento di tale ricorso, la quale accerta la carenza dei presupposti per lo svolgimento dell'attività oggetto di s.c.i.a. e dispone l'annullamento del provvedimento di rifiuto della P.A., dovrebbe discendere l'obbligo per l'amministrazione soccombente di ordinare la rimozione degli effetti della condotta posta in essere dal segnalante, in esecuzione del *dictum* giudiziale. Ciò si verifica *a fortiori* qualora il terzo abbia proposto, assieme all'azione di annullamento del provvedimento di rifiuto, la domanda di condanna dell'amministrazione al rilascio del provvedimento inibitorio o ripristinatorio, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. c), c.p.a.

Tuttavia, in tale ipotesi si realizza un evidente contrasto con il decorso dei termini perentori per l'adozione di provvedimenti inibitori e ripristinatori da parte dell'amministrazione, onde non è chiaro se il giudice possa effettivamente condannare l'amministrazione a riesercitare i poteri di controllo ormai definitivamente consumati.

⁵⁰ È discussa la necessità di un atto formale ed esplicito di conclusione del procedimento di controllo nelle ipotesi di esito favorevole all'attività segnalata. L'orientamento maggioritario ritiene sufficiente la mera archiviazione, che non confluisce in una determinazione provvedimentoale: cfr. Cons. Stato, Ad. Gen., 6 febbraio 1992, n. 27; Cons. Stato, sez. VI, 23 dicembre 2005, n. 7359; A. PAJNO, *Gli articoli 19 e 20 della legge n. 241 prima e dopo la legge 24 dicembre 1993 n. 537*, cit., p. 27; V. CERULLI IRELLI, *Modelli procedurali alternativi in tema di autorizzazioni*, cit., pp. 56 ss.; W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo*, cit., p. 182; A. POLICE, *Contributo allo studio delle Dichiarazioni di inizio attività e della loro natura giuridica*, cit., p. 22; A. TRAVI, *Dichiarazione di inizio attività (diritto amministrativo)*, cit., p. 354. Parte della dottrina, evidenziando la sussistenza in ogni caso del dovere generale di concludere il procedimento in modo espresso, sostiene la necessità di un provvedimento esplicito che attesti l'esito positivo dell'attività di verifica: cfr. G. FALCON, *L'autoamministrazione dei privati*, cit., p. 169; E. BOSCOLO, *I diritti soggettivi a regime amministrativo*, cit., p. 141. In argomento, cfr. D. VESE, *La segnalazione certificata di inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, cit., pp. 54-55.

Sul punto, può essere opportuno richiamare il consolidato orientamento giurisprudenziale che consente la riesumazione del potere sottoposto a decadenza, a seguito di una sentenza di annullamento, qualora il potere sia stato esercitato nel termine perentorio⁵¹. In caso di annullamento del provvedimento di rifiuto tempestivamente adottato dall'amministrazione, si potrebbe dunque verificare una rinnovazione del termine perentorio per lo svolgimento dell'attività di controllo sulla s.c.i.a.⁵², coartabile (su domanda del terzo) anche tramite la condanna pubblicistica al rilascio dell'atto repressivo.

⁵¹ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 10 marzo 2011, n. 1549, ove si afferma che «in base ai principi generali riguardanti gli effetti delle sentenze del giudice amministrativo, l'annullamento giurisdizionale di un atto, tempestivamente emanato entro il prescritto termine perentorio, comporta che – salvi i casi espressamente previsti dalla legge – ben può l'Amministrazione esercitare nuovamente il suo potere emendando l'atto dai vizi che ne hanno determinato l'annullamento». In conformità cfr. Cons. Stato, sez. V, 30 marzo 1994, n. 194; Cons. Stato, sez. V, 16 ottobre 1997, n. 1145; Cons. Stato, Ad. Plen., 14 dicembre 2001, n. 9; Cons. Stato, sez. V, 24 aprile 2013, n. 2278. Sul punto cfr. M. MAZZAMUTO, *L'amministrazione senza provvedimento: la SCIA*, cit., pp. 64-65.

⁵² T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 15 aprile 2010, n. 1092; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 15 febbraio 2013, n. 467. Con riferimento al superamento del termine finale della seconda fase di controllo (in regime di autotutela *sui generis*), cfr. T.A.R. Veneto, sez. II, 19 dicembre 2019, n. 1379 e 1381, ove si è affermato che tale termine opera «sul piano oggettivo nei confronti dell'amministrazione, come avviene per tutti gli atti amministrativi, consumando il potere della stessa di intervenire d'ufficio annullando i propri atti o inibendo le segnalazioni certificate di inizio attività, e opera al contempo «sul piano processuale come termine di decadenza per far valere l'interesse legittimo pretensivo di terzi al controllo della segnalazione certificata di inizio attività, e solo qualora tale termine decorra inutilmente comporta l'estinzione dell'interesse legittimo che non può più essere fatto valere». Pertanto, il T.A.R. ha ritenuto che «qualora venga esercitato tempestivamente il diritto d'azione connesso all'interesse pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo sulla segnalazione certificata di inizio attività, il termine di cui all'art. 21 *nonies* richiamato dall'art. 19, comma 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, cui è connessa, come chiarito dalla sentenza della Corte Costituzionale 13 marzo 2019, n. 45, l'estinzione dell'interesse pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo e la decadenza dall'azione che a questo è correlata, non decorra più per la parte ricorrente, mentre continua a produrre gli effetti preclusivi insiti nella decadenza nei confronti di qualunque altro soggetto che sia rimasto inerte, secondo il medesimo meccanismo che governa il termine di decadenza nel ricorso proposto nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità». Ciò in quanto, nell'ipotesi in cui il terzo abbia proposto ricorso giurisdizionale entro il termine di dodici mesi avverso il diniego espresso della P.A. all'inibizione degli effetti della s.c.i.a., «il potere dell'amministrazione di esercitare i propri poteri di autotutela discende non più dalla norma di cui all'art. 21 *nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, ma direttamente dall'effetto conformativo che deriva dall'eventuale sentenza di annullamento del provvedimento di diniego di autotutela». Ragionando diversamente, prosegue il Collegio, «risulterebbe irrimediabilmente frustrato il diritto del terzo ad ogni tutela giurisdizionale qualora l'estinzione dell'interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo fosse l'effetto non dell'inerzia dell'interessato, ma della durata del processo», in palese contrasto con «il principio, che è un corollario del principio di effettività della tutela, secondo cui la durata del processo non può mai andare a discapito della parte che ha ragione [...] e che presuppone che la durata del processo non possa di per sé comportare, in assenza di un'inerzia addebitabile alla parte che abbia tempestivamente ed utilmente instaurato il procedimento giurisdizionale, la negazione del diritto ad una pronuncia di merito».

In ogni caso, l'ipotesi maggiormente significativa e problematica per quanto concerne la tutela dei terzi controinteressati è certamente rappresentata dall'inerzia della P.A. nell'esercizio dei poteri di vigilanza sull'attività oggetto di s.c.i.a., ossia qualora i termini per la conclusione del procedimento di controllo (tanto nella fase di verifica "piena", quanto in quella connotata dal regime di autotutela *sui generis*) maturino inutilmente, senza che l'organo competente abbia emanato dei provvedimenti espressi di segno positivo o negativo.

Procedendo con ordine, si può ricordare come inizialmente, a causa dell'incertezza relativa alla natura giuridica della s.c.i.a. e alla tipologia dei poteri esercitabili dalla P.A., si erano formati orientamenti dottrinali e giurisprudenziali contrastanti in merito all'individuazione dei rimedi concretamente esperibili dal terzo, alcuni dei quali facevano ancora leva sull'impugnabilità della s.c.i.a. stessa (intesa come atto provvedimentale tacito) o del silenzio significativo asseritamente serbato dall'amministrazione, mentre altre ricostruzioni valorizzavano la proposizione di un'azione di mero accertamento⁵³.

Nel 2011, un noto arresto dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato⁵⁴ aveva tentato di ricomporre il quadro particolarmente frastagliato delle forme di tutela a disposizione dei terzi, respingendo innanzitutto la configurazione della s.c.i.a. in termini provvedimentali, per accogliere la tesi della portata liberalizzante dell'istituto. La soluzione proposta dall'Adunanza Plenaria n. 15/2011 prevedeva l'esperibilità, da

⁵³ Per una sintetica ricostruzione delle diverse teorie proposte dalla dottrina e dalla giurisprudenza nel periodo antecedente al 2011, cfr. per tutti E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, cit., pp. 637 ss.

⁵⁴ Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15. Su tale pronuncia cfr. *ex multis* G. GRECO, *La SCIA e la tutela dei terzi al vaglio dell'Adunanza Plenaria: ma perché, dopo il silenzio assenso e il silenzio inadempimento, non si può prendere in considerazione anche il silenzio diniego?*, in *Giustamm.it*, 2011, 3; C. LAMBERTI, *L'Adunanza Plenaria si pronuncia sulla DLA*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, 10, pp. 1196 ss.; V. PARISIO, *Direttiva "Bolkestein", silenzio-assenso, D.I.A., "liberalizzazioni temperate", dopo la sentenza del Consiglio di Stato, ad. plen. 29 luglio 2011 n. 15*, cit., pp. 2978 ss.; M.A. SANDULLI, *Prmissima lettura della Adunanza plenaria n. 15 del 2011*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2011, 2-3, I, pp. 533 ss.; E. ZAMPETTI, *D.i.a. e s.c.i.a. dopo l'Adunanza Plenaria n. 15/2011: la difficile composizione del modello sostanziale con il modello processuale*, in *Diritto amministrativo*, 2011, 4, pp. 811 ss.; E. BOSCOLO, *La dialettica tra la Plenaria e il legislatore sulla natura liberalizzante della DLA e sullo schema di tutela del terzo: principi destinati ad una vita effimera*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, 4, pp. 935 ss.; F. BOTTEON, *Dall'ad. plen. n. 15/2011 al "decreto semplificazioni": le novità in materia di SCIA con particolare riguardo alla tutela del terzo*, in *Comuni d'Italia*, 2012, 1, pp. 16 ss.

parte dei soggetti controinteressati, di un'azione impugnatoria avverso il provvedimento (tacito) di diniego dell'esercizio dei poteri di vigilanza (formatosi con l'inutile decorso dei termini di cui all'art. 19, comma 3), accompagnata da un'azione di condanna della P.A. all'adozione del provvedimento inibitorio e ripristinatorio richiesto dal ricorrente⁵⁵.

Per quanto concerne il momento anteriore allo scadere dei termini perentori per l'attività di vigilanza amministrativa, non essendosi ancora formato il silenzio-rifiuto, i giudici di Palazzo Spada avevano individuato uno strumento di tutela immediata per il terzo nell'azione di mero accertamento, volta a ottenere una pronuncia che verifichi l'insussistenza dei presupposti di legge per lo svolgimento dell'attività segnalata nonché, nelle more della definizione del procedimento di controllo, l'adozione di misure cautelari per evitare che l'attività intrapresa dal segnalante cagioni un pregiudizi gravi e irreparabili nella sfera giuridica del terzo⁵⁶.

Un successivo intervento del legislatore (d.l. n. 138/2011) ha però sostanzialmente smentito la soluzione proposta dall'Adunanza Plenaria n. 15/2011, individuando come strumento principale a tutela del terzo controsegnalato l'azione avverso il silenzio-inadempimento *ex* art. 31, commi 1-3, c.p.a.: mediante l'introduzione di un nuovo comma *6-ter* nel corpo dell'art. 19, infatti, la novella legislativa ha espressamente ribadito che «la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili», specificando altresì che i soggetti controinteressati «possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

L'intervento del legislatore non si è tuttavia rivelato pienamente risolutivo, avendo lasciato aperte numerose questioni circa i limiti della tutela giurisdizionale dei

⁵⁵ Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15, par. 6.3-6.4.

⁵⁶ *Ivi*, par. 6.5.

terzi nelle ipotesi di s.c.i.a., con particolare riferimento all'individuazione dei termini per sollecitare i controlli della P.A. e le conseguenze di un'eventuale istanza tardiva, nonché all'ammissibilità di ulteriori strumenti rimediali a favore dei terzi⁵⁷.

Il permanere delle incertezze e di contrapposti orientamenti giurisprudenziali sul punto ha portato, da ultimo, ad un pronunciamento della Corte costituzionale (sentenza n. 45 del 2019), che ha chiarito alcuni profili fondamentali nel complesso panorama della tutela dei soggetti controinteressati⁵⁸.

Nello specifico, la Consulta era stata investita dal T.A.R. della Toscana della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, nella parte in cui non prevede un termine finale per la sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri di verifica amministrativa sulla s.c.i.a., esponendo così il segnalante ad un potenziale controllo inibitorio *sine die* e ledendone il legittimo affidamento sulla regolarità dell'attività intrapresa e sul tempestivo consolidamento degli effetti della propria segnalazione⁵⁹.

Ad avviso del giudice *a quo*, il termine finale entro cui il terzo può validamente presentare l'istanza di sollecitazione delle verifiche amministrative non sarebbe fissato dalla norma censurata, né sarebbe ricavabile in via interpretativa dal sistema normativo, sicché risulterebbe astrattamente avallabile un'opzione ermeneutica che prolungasse indefinitamente la proponibilità dell'istanza sollecitatoria del terzo anche notevole distanza di tempo dal deposito della segnalazione, sino ad arrivare addirittura

⁵⁷ Cfr. E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, cit., pp. 649 ss.

⁵⁸ Corte cost., sent. 6 febbraio 2019, n. 45, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, 2, pp. 712 ss., con nota di G. MANUCCI, *I limiti alla tutela dei terzi in materia di Segnalazione certificata di inizio attività*, *ivi*, pp. 727 ss.; Si vedano altresì i commenti di A. TRAVI, *Nota a Corte cost., sent. 45/2019*, in *Foro italiano*, 2019, 11, I, pp. 3471 ss.; C. VILLANACCI, *La tutela del terzo nella SCLIA: natura e limiti dei poteri della pubblica amministrazione nella ricostruzione della Corte costituzionale*, in *Foro amministrativo*, 2019, 5, pp. 762 ss.; L. BERTONAZZI, *S.C.I.A. e tutela del terzo nella sentenza della Corte costituzionale n. 45/2019*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2019, 2, pp. 711 ss.; E. FREDIANI, *Scia, tutela del terzo ed esigenze di coerenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 5, pp. 579 ss.; C. LAMBERTI, *La SCLIA tutela le attività economiche non il terzo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, 4, pp. 917 ss.; G. LA ROSA, E.L. BONSIGNORI, *SCLIA e tutela del terzo dopo la Corte cost. n. 45/2019*, in *Urbanistica e appalti*, 2019, 4, pp. 480 ss.; R. PERRELLA, *Tempi e modalità per la tutela dei terzi in merito alla SCLIA e alle verifiche dell'amministrazione: i chiarimenti della Corte costituzionale*, in www.contabilità-pubblica.it, 16 luglio 2019.

⁵⁹ T.A.R. Toscana, sez. III, ord. 11 maggio 2017, n. 667.

all'ordinario termine di prescrizione decennale⁶⁰. La disposizione, così interpretata, violerebbe pertanto i principi di tutela del legittimo affidamento, di parità di trattamento e di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione⁶¹.

Nel merito, la Corte ha osservato che i poteri di controllo spettanti alla P.A., e sollecitabili dal terzo ai sensi del comma 6-ter, sono in realtà i medesimi poteri previsti dai commi precedenti e articolati in un triplice ordine (inibitori, repressivi e conformativi), per cui risulta certamente possibile mutuare la disciplina dettata per questi ultimi al fine di individuare il termine di proponibilità dell'istanza sollecitatoria del terzo⁶². Pertanto, poiché i poteri di vigilanza sulla s.c.i.a. sono generalmente

⁶⁰ Cfr. Corte cost., sent. 6 febbraio 2019, n. 45, p.to 1.7 rit. fat. Il giudice *a quo* ha dato puntualmente conto delle varie tesi che si contrapponevano in ordine alla determinazione del termine finale per la sollecitazione del controllo della P.A. da parte del terzo, ritenendole tutte non condivisibili (cfr. la sintetica panoramica riportata dalla Corte *ivi*, p.to 1.8 rit. fat.).

⁶¹ *Ivi*, p.to 2 cons. dir.: «Secondo il rimettente la disposizione censurata viola, in primo luogo, gli artt. 3, 11 e 117, primo comma – quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] e all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea [...] – e secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, perché non tutela l'affidamento del segnalante, che sarebbe esposto sine die al rischio di inibizione dell'attività oggetto di SCIA.

L'art. 19, comma 6-ter, poi, violerebbe, sotto altro profilo, l'art. 3 Cost., perché, con specifico riferimento all'attività edilizia, darebbe luogo ad una irragionevole disparità di trattamento tra il segnalante e coloro che realizzino interventi assoggettati a permesso di costruire, esposti alla reazione del terzo per il solo termine di sessanta giorni previsto, a pena di decadenza, per l'impugnazione del titolo edilizio espresso.

La disposizione censurata, ancora, violerebbe i principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., poiché l'amministrazione sarebbe costretta a verificare i presupposti dell'attività segnalata anche qualora sia trascorso un notevole lasso di tempo dal deposito della SCIA e nonostante abbia già esercitato il controllo d'ufficio, così aggravandosi l'attività amministrativa; perché la possibilità incondizionata di rivalutare, anche a notevole distanza di tempo, l'assetto di interessi già definito aumenterebbe il rischio di decisioni amministrative contraddittorie; e perché l'incertezza normativa sull'esistenza di un termine e sul *dies a quo* della sua decorrenza – e quindi sull'obbligo dell'amministrazione di attivarsi a fronte dell'istanza del terzo – inciderebbe sull'efficienza dell'attività amministrativa.

Il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., infine, sarebbe violato anche in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., perché la mancata previsione del termine si tradurrebbe in una violazione degli standard minimi, che il legislatore statale deve assicurare nella normazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; perché darebbe luogo a una disciplina contraddittoria che, da un lato, incentiva la semplificazione e la liberalizzazione delle attività amministrative e, dall'altro, espone chi si avvale della SCIA al rischio permanente di vedere travolta, su iniziativa del terzo, l'attività segnalata; e perché tradirebbe “l'esigenza di uniformità normativa che caratterizza l'istituto”, aprendo “la strada a discipline territoriali eterogenee [...] con conseguente disomogeneità degli standards di tutela”».

⁶² Secondo il Giudice delle leggi, depongono a favore di tale ricostruzione il dato testuale e la genesi della disposizione censurata, nonché l'evoluzione del quadro normativo di riferimento. Inoltre, la lettura offerta dal giudice *a quo* si porrebbe in aperto contrasto con la volontà del legislatore, volta a liberalizzare le attività oggetto di s.c.i.a. e a delimitare nei modi e nei tempi «la fase amministrativa che ad essa accede»: un'eccessiva «dilatazione temporale dei poteri di verifica, per di più con modalità indeterminate, comporterebbe, invece, quel recupero

esercitabili in forma “ordinaria” entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla presentazione della segnalazione (ridotti a trenta in materia edilizia), e poi entro i successivi dodici mesi in regime di autotutela *sui generis*, decorsi tali termini «la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo [...] titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo»⁶³. In altre parole, una volta consumato il potere/dovere dell'amministrazione di compiere l'attività di vigilanza, decade anche il terzo dalla possibilità di sollecitarne l'esercizio.

Ricostruito in tal modo il quadro normativo e chiarita la portata della norma censurata, la Consulta ha ritenuto che i poteri di controllo dell'amministrazione siano ragionevolmente circoscritti nel tempo e garantiscano un'adeguata tutela al legittimo affidamento del segnalante, dichiarando pertanto infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo*.

Pertanto, alla luce della sentenza della Corte costituzionale, il quadro attuale degli strumenti posti a tutela del terzo controinteressato prevede che quest'ultimo possa *in primis* sollecitare l'attività di controllo amministrativo “forte” sulla legittimità dell'attività segnalata, ma solamente entro il termine perentorio di sessanta (o trenta) giorni dalla data di presentazione della s.c.i.a.⁶⁴

Oltre la scadenza del suddetto termine finale, l'amministrazione non può più esercitare i poteri inibitori, repressivi e conformativi tipici del controllo “ordinario” e doveroso sulla s.c.i.a., ancorché tempestivamente sollecitati dal terzo. In tale ipotesi, la potestà di vigilanza viene comunque svolta in regime “debole” di autotutela *sui generis*, al ricorrere dei presupposti e con i limiti stabiliti dall'art. 21-*nonies* (fatta salva, come si è detto, la doverosità nell'*an* del provvedere). *A fortiori* qualora il terzo proponga istanza di controllo dopo il termine di sessanta gironi, la P.A. potrà

dell'istituto all'area amministrativa tradizionale, che il legislatore ha inteso inequivocabilmente escludere» (*ivi*, p.to 8 cons. dir.).

⁶³ *Ivi*, p.to 9 cons. dir.

⁶⁴ Cfr. G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., pp. 251 ss.

effondere i poteri di verifica esclusivamente nelle forme stabilite dall'art. 19, comma 4⁶⁵.

Anche questa seconda fase di controllo è delimitata da un termine perentorio (dodici mesi), al di là del quale i poteri repressivi della P.A. sollecitati dal terzo sono esercitabili solo in caso di falsità o mendacio nella s.c.i.a., accertate con sentenza penale passata in giudicato⁶⁶.

In caso di inerzia dell'autorità amministrativa nello svolgimento dell'attività di vigilanza nelle varie fasi in cui essa è scandita, l'unico rimedio attribuito al terzo, come si è detto, è costituito dall'azione avverso il silenzio-inadempimento *ex art. 31*, commi 1-3 c.p.a., purché egli abbia previamente sollecitato l'attività di controllo con apposita istanza⁶⁷.

Tuttavia, se il terzo propone l'azione avverso il silenzio-inadempimento quando è già scaduto il termine della prima fase di controllo (sessanta giorni), egli non può far rivivere l'esercizio dei poteri di verifica "ordinaria" chiedendo al giudice amministrativo di condannare l'autorità resistente al rilascio del provvedimento inibitorio e/o ripristinatorio, con domanda di esatto adempimento ai sensi dell'art. 31, comma 3 c.p.a.: tale azione, astrattamente esperibile in quanto l'attività amministrativa sollecitata presenta natura vincolata⁶⁸, risulterebbe inammissibile per carenza di interesse a ricorrere, in quanto il giudice sarebbe impossibilitato a condannare

⁶⁵ *Ivi*, p. 254.

⁶⁶ *Ivi*, pp. 210 ss.

⁶⁷ Sulla sussistenza di un onere di previa sollecitazione ai fini dell'esperibilità, da parte del terzo controsegnalato, del rimedio giurisdizionale avverso l'inerzia della P.A. nello svolgimento dell'attività di controllo sulla s.c.i.a., cfr. Cons. Stato, sez. I, 21 febbraio 2020, n. 480, secondo cui «il nuovo testo dell'art. 19, comma 6-ter, obbliga il privato che intenda contrastare l'attività oggetto di SCIA a sollecitare in via amministrativa l'intervento repressivo dell'ente pubblico e, in caso di mancata risposta di quest'ultimo, a ricorrere in sede giurisdizionale avverso il silenzio dallo stesso serbato». In conformità si vedano altresì T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 12 aprile 2012, n. 1075; Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 2017, n. 625; Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2019, n. 2124. In argomento cfr. L. BERTONAZZI, *S.C.I.A. e tutela del terzo nella sentenza della Corte costituzionale n. 45/2019*, cit., pp. 721 ss.; G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., p. 244.

⁶⁸ In tal caso verrebbe dunque soddisfatto il requisito per la proposizione dell'azione di esatto adempimento *ex art. 31*, comma 3, c.p.a., a mente del quale «il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata [...]», richiamato dall'art. 34, comma 1, lett. d), c.p.a.

l'amministrazione, in accoglimento della domanda del terzo, ad esercitare potestà amministrative già definitivamente consumate al momento di presentazione dell'azione.

Proponendo l'azione giurisdizionale dopo sessanta giorni dalla data di presentazione della s.c.i.a., il terzo può dunque solamente chiedere al giudice l'accertamento della violazione dell'obbligo di provvedere in capo alla P.A. e, accertato l'inadempimento, chiedere eventualmente la condanna della stessa all'esercizio dei poteri di controllo in regime di autotutela *sui generis* (purché si rientri ancora nel termine di dodici mesi entro cui tale esercizio può essere validamente posto in essere). Tale attività non può tuttavia essere oggetto di condanna pubblicistica ai sensi dell'art. 31, comma 3, c.p.a., trattandosi di attività doverosa e vincolata nell'*an*, ma discrezionale nel *quid*, in quanto subordinata all'accertamento della sussistenza di specifiche ragioni di interesse pubblico e alla loro ponderazione comparativa con gli altri interessi coinvolti⁶⁹. A seguito dell'accertamento giudiziale del silenzio-inadempimento della P.A., il terzo può proporre altresì domanda di risarcimento del danno eventualmente patito a causa dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento *ex art.* 30, comma 4, c.p.a.

Peraltro, anche qualora il terzo proponga l'azione avverso il silenzio-inadempimento entro il primo termine di sessanta giorni⁷⁰, le more del giudizio

⁶⁹ In argomento cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2021, n. 5208, ove si precisa che «i poteri di controllo sulla s.c.i.a., se attivati tempestivamente (entro i sessanta o trenta giorni dalla segnalazione), sono vincolati, con la conseguenza che l'interessato potrebbe chiedere anche l'accertamento della fondatezza nel merito della pretesa; se attivati invece dopo il decorso del termine ordinario (ed entro i successivi diciotto mesi), sono invece subordinati alla sussistenza delle 'condizioni' di cui all'art. 21-*nonies*, della legge n. 241 del 1990». Peraltro, «ferma restando la piena discrezionalità nel *quomodo*», depongono nel senso della doverosità di avvio e conclusione del procedimento di controllo tardivo sollecitato dal terzo, «in deroga al consolidato orientamento secondo cui l'istanza di autotutela non è coercibile, sia l'argomento letterale – segnatamente, la differente formulazione dell'art. 21-*nonies* rispetto all'art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990, il quale ultimo, a differenza del primo, dispone che l'amministrazione «adotta comunque» (e non già semplicemente «può adottare») i provvedimenti repressivi e conformativi (sempre che ricorrano le 'condizioni' per l'autotutela) –, sia la lettura costituzionalmente orientata del disposto normativo».

⁷⁰ Sul punto, giova evidenziare che l'azione avverso il silenzio della P.A. nelle ipotesi di controllo sulla s.c.i.a. può essere esperita anche prima del termine di conclusione del procedimento (ossia, prima del termine di sessanta giorni che fa formalmente perfezionare l'inerzia amministrativa), in quanto si tratta di uno degli «altri casi previsti dalla legge» (art. 31, comma 1, c.p.a.) che legittimano la proposizione della domanda di

farebbero comunque esaurire il potere della P.A. di adottare provvedimenti repressivi in regime “ordinario”, e non è chiaro se il fatto che la domanda giudiziale venga presentata quando tale potere ancora non si è esaurito abbia o meno un effetto “cristallizzante”, ossia permetta al giudice di condannare in via specifica l'amministrazione rimasta inerte al rilascio del provvedimento di controllo “pieno” richiesto dal terzo, quando oramai tale potere si è esaurito in capo all'organo amministrativo.

In altre parole, ci si chiede se il giudice possa far rivivere poteri consumati al momento della sentenza, ma ancora presenti al momento di presentazione della domanda⁷¹. Secondo un primo orientamento, il decorso del termine nelle more del giudizio non pregiudica il soddisfacimento della pretesa sostanziale del terzo, che può comunque ottenere dal giudice amministrativo la condanna pubblicistica dell'amministrazione all'esercizio dei poteri di controllo “pieno”, poiché rileva il momento di presentazione dell'azione di esatto adempimento⁷². Secondo un'altra

accertamento dell'obbligo di provvedere in un momento anteriore rispetto alla data del decorso del termine finale del procedimento. In argomento, cfr. G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., p. 247; M. CLARICH, *Manuale di giustizia amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 194. In giurisprudenza, cfr. T.A.R. Veneto, sez. II, 5 marzo 2012, n. 298, secondo cui «il riferimento agli “altri casi previsti dalla legge” nei quali è possibile agire, dunque, ex art. 31 c.p.a., a prescindere dal decorso dei termini per la conclusione del procedimento, è chiaramente diretto al nuovo comma 6 ter dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990», sicché è possibile «agire nei confronti del silenzio della P.A. mantenuto dopo la presentazione della S.C.I.A. o della D.I.A., ben prima della scadenza del termine finale assegnato all'amministrazione per l'esercizio del potere repressivo o modificativo, e sin da quando la S.C.I.A. o la D.I.A. vengano presentate e il terzo venga a conoscenza della loro utilizzazione». Il Collegio ha altresì evidenziato che «in tal caso l'azione avrà ad oggetto, più che il silenzio, direttamente l'accertamento dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività oggetto della segnalazione, con i conseguenti effetti conformativi in ordine ai provvedimenti spettanti all'autorità amministrativa». In conformità cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 18 settembre 2013, n. 1937; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 27 novembre 2013, n. 5421.

D'altronde, se il terzo dovesse attendere il momento di perfezionamento del silenzio-inadempimento, qualunque reazione processuale sarebbe fatalmente tardiva ai fini dell'ottenimento di una pronuncia di condanna della P.A. all'esercizio dei poteri repressivi “ordinari”.

⁷¹ In argomento cfr. da ultimo G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., p. 255.

⁷² Cfr. F. LIGUORI, *La “parentesi amministrativa” della s.c.i.a. e le tutele del terzo*, cit., pp. 288, nonché ID., *L'accesso alla tutela processuale avverso la s.c.i.a. nella recente giurisprudenza*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2019, 2, p. 95, secondo il quale, se da un lato è vero che «le conseguenze dell'accertamento dell'inadempimento non possono spingersi fino al punto di dare nuova vita ad un potere già estinto nel momento in cui il giudizio viene proposto», dall'altro «le cose cambiano se il giudizio viene proposto prima che il termine per l'esercizio del diritto sia decorso. [...] L'effetto retroattivo della pronuncia di accertamento dell'inadempimento nello svolgimento della funzione di controllo è, dunque, in grado di far rivivere il potere solo se il terzo si è attivato entro il termine:

opinione, la consumazione del potere amministrativo *medio tempore* determinerebbe l'estinzione del processo per improcedibilità, dovuta ad una sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere⁷³, giacché il giudice non potrebbe in nessun caso far rivivere, con una condanna in forma specifica, i poteri (esauriti) di controllo in regime "ordinario"⁷⁴. L'autorità giurisdizionale potrà eventualmente imporre all'amministrazione, una volta accertata la violazione dell'obbligo di provvedere, di esercitare i poteri repressivi propri della seconda fase di controllo (se ancora esistenti e validamente spendibili)⁷⁵. In tal caso, tuttavia, la condanna giudiziale avrà necessariamente una forma generica (ossia, una condanna a concludere il procedimento di controllo con l'adozione di un atto espresso)⁷⁶, non potendosi estendere sino alla determinazione del contenuto (discrezionale) del provvedimento inibitorio in regime di autotutela *sui generis*.

unicamente in questo caso la pronuncia del giudice, ancorché intervenuta a termine scaduto, può avere effetti retroattivi laddove negli altri casi incontra il "limite esterno" costituito dalla irreversibile decadenza del potere per il decorso di termini perentori», mentre «le iniziative successive alla scadenza del primo e del secondo termine possono mettere in moto unicamente i poteri residui *sine die*». Analogamente, secondo l'opinione di G. GRECO, *Ancora sulla scia: silenzio e tutela del terzo (alla luce del comma 6-ter dell'art. 19 l. 241/90)*, cit., p. 666, l'accoglimento dell'azione avverso il silenzio-inadempimento proposta dal terzo dà luogo ad una pronuncia giudiziale di «accertamento su di un potere illegittimamente non esercitato e ormai consumato», in grado di «riattivare, ore per allora, detto potere ed imporne il relativo esercizio».

⁷³ In tal senso cfr. L. BERTONAZZI, *S.C.L.A. e tutela del terzo nella sentenza della Corte costituzionale n. 45/2019*, cit., p. 723, secondo cui «il ricorso che avesse ad oggetto l'omesso esercizio del potere di cui all'art. 19, comma 3, cit. verrebbe dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse una volta che, approdato all'udienza di discussione, fosse (come è inevitabile) già spirato il relativo termine di decadenza»; ID., *Natura giuridica della S.c.i.a. e tecnica di tutela del terzo nella sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 15/2011 e nell'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241/90*, cit., p. 250, ove si afferma che sarebbe «manifestamente infondata l'azione che mira ad un ordine giudiziale di esercizio di un potere (nella specie, quello inibitorio) già estinto *ex lege*». In senso analogo cfr. A. TRAVI, *Silenzio-assenso, denuncia di inizio attività e tutela dei terzi controinteressati*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2002, 1, p. 23; A. CALEGARI, *D.i.a., s.c.i.a. e silenzio assenso: una proposta per semplificare il regime dei titoli edilizi, dopo le sentenze del Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 29 luglio 2011, n. 15 e della Corte costituzionale 23 novembre 2011, n. 309*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2011, 4, p. 428; A. SCOGNAMIGLIO, *Rito speciale per l'accertamento del silenzio e possibili contenuti della sentenza di condanna*, cit., p. 487; R. BERTOLI, *S.c.i.a. e tutela del terzo: decadenza del potere inibitorio e pretesa al suo esercizio*, cit., p. 1410 ss.

⁷⁴ Tale ricostruzione sembra essere accolta nella citata decisione della Consulta, laddove chiarisce che «decorsi questi termini [sessanta o trenta giorni, e poi i successivi dodici mesi], la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo. Questi, infatti, è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo, e quindi, venuta meno la possibilità di dialogo con il corrispondente potere, anche l'interesse si estingue» (Corte cost., sent. 6 febbraio 2019, n. 45, p.to 9 cons. dir.).

⁷⁵ Cons. Stato, sez. VI, 3 novembre 2016, n. 4610. Sul punto cfr. W. GIULIETTI, N. PAOLANTONIO, *La segnalazione certificata di inizio attività*, cit., p. 937.

⁷⁶ Secondo il combinato disposto degli articoli 31, comma 1, e 34, comma 1, lett. b), c.p.a.

In astratto, la soluzione preferibile sarebbe certamente quella che configura una “cristallizzazione” degli effetti della tempestiva proposizione della domanda anche sul versante (sostanziale) dell’esercizio del potere amministrativo, tenuto conto che l’instaurazione del giudizio si realizza quando la funzione amministrativa di controllo è ancora *in fieri*. Diversamente ragionando, il diritto del terzo di ottenere la rimozione degli effetti della s.c.i.a. illegittima risulterebbe sempre e invariabilmente frustrato, anche nell’ipotesi della più diligente e tempestiva attivazione del rimedio processuale, per il solo fatto della durata del processo, ossia di un fattore estrinseco su cui il terzo non ha alcun controllo e che non è addebitabile ad una sua condotta inerte o negligente.

D’altronde, come si è visto in precedenza, nell’ipotesi di impugnazione e di annullamento in giudizio dell’atto espresso di rifiuto con cui l’amministrazione ha concluso il procedimento di vigilanza, secondo la giurisprudenza il terzo vittorioso ha effettivamente la possibilità di riesumare i poteri amministrativi già effusi e consumati, ottenendo altresì la condanna dell’amministrazione all’adozione del provvedimento inibitorio-ripristinatorio (vincolato) oggetto di sollecitazione. Dunque, non si vede per quale ragione nell’ipotesi di azione annullatoria si possa ammettere la rinnovazione del termine perentorio per svolgere l’attività repressiva in esecuzione del *decisum* giudiziale, e viceversa nel caso di azione avverso l’inerzia amministrativa tale meccanismo non possa essere attuato⁷⁷, negando così al terzo controsegnalato la garanzia di una tutela giurisdizionale piena ed effettiva e ledendone il diritto di difesa in giudizio riconosciuto a livello costituzionale (artt. 24 e 113 Cost.).

Pertanto, da alcune pronunce giurisprudenziali è possibile ricavare il principio per cui, a seguito di una sentenza che accerti non solo la violazione da dell’obbligo di esercitare i poteri di controllo (in regime “ordinario” o di autotutela *sui generis*), ma anche l’illiceità della s.c.i.a., dovrebbe insorgere il dovere per l’amministrazione di provvedere alla rimozione degli effetti dell’attività *contra legem* intrapresa dal privato

⁷⁷ Evidenza tale incongruenza M. MAZZAMUTO, *L’amministrazione senza provvedimento: la SCLIA*, cit., p. 65.

segnalante. In quest'ottica, l'intervenuto decorso dei termini perentori per lo svolgimento dell'attività repressiva non sarebbe d'ostacolo, in quanto l'amministrazione, a ben vedere, non rieserciterebbe la potestà (esaurita) di amministrazione attiva, ma si servirebbe di una diversa tipologia di potere, strutturalmente diretto all'esecuzione dell'effetto conformativo del *decisum*⁷⁸.

Vi sarebbe, in altre parole, una radicale diversità di funzioni che intercorre fra l'attività di controllo sulla s.c.i.a., tipizzata dall'art. 19, commi 3-4, e quella di repressione conseguente ad un giudicato che abbia dichiarato l'illegittimità della condotta segnalata (annullando il provvedimento espresso di rifiuto o accertando la formazione del silenzio-inadempimento della P.A.), sicché l'intervenuta consumazione del potere afferente alla prima tipologia di attività non produrrebbe ripercussioni di ordine preclusivo sullo svolgimento della successiva attività di attuazione del *decisum*, in specie laddove essa venga compulsata dal terzo controinteressato mediante azione di esatto adempimento.

Secondo tale impostazione, pertanto, se il terzo sollecita l'azione repressiva dell'amministrazione e agisce in giudizio contro il silenzio-inadempimento entro sessanta (o trenta) giorni, il giudice amministrativo potrebbe condannare la P.A. al rilascio del provvedimento inibitorio o ripristinatorio, facendo così rivivere e riesercitare, ora per allora, i poteri di controllo amministrativo di tipo "ordinario". Se invece il terzo propone l'azione giurisdizionale oltre il suddetto termine, pur avendo tempestivamente sollecitato l'amministrazione, resterebbero solo i margini per un controllo in regime di autotutela *sui generis*, incoercibile però in giudizio con azione di esatto adempimento⁷⁹.

⁷⁸ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717; Cons. Stato, sez. VI, 15 aprile 2010, n. 2139; Cons. Stato, sez. IV, 6 dicembre 2013, n. 5822, ove si parla di «un potere che ha diversa natura e che trova il suo fondamento nell'effetto conformativo del giudicato amministrativo, da cui discende, appunto, il dovere per l'amministrazione di determinarsi tenendo conto delle prescrizioni impartite dal giudice nella motivazione della sentenza». In senso adesivo, cfr. E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, cit., pp. 651-653.

⁷⁹ In una pronuncia di rimessione alla Corte costituzionale, il T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 22 gennaio 2019, n. 12, ha evidenziato come l'istanza sollecitatoria del terzo, proposta oltre i trenta giorni dalla presentazione della s.c.i.a., sia necessariamente «diretta ad attivare [...] non il potere inibitorio di natura vincolata (che si estingue decorso il termine perentorio di legge), ma il c.d. potere di autotutela», con il corollario

Tuttavia tale soluzione, per quanto apprezzabile e maggiormente rispettosa del diritto costituzionale di tutela giurisdizionale, non sembra pienamente configurabile *de iure condito*, attesa l'estrema incertezza che accompagna il «nodo» problematico del rapporto tra perentorietà dei termini per il controllo, consumazione del potere amministrativo ed esperibilità dell'azione di esatto adempimento⁸⁰. Infatti, alla ricostruzione che fa salva la rinnovazione del potere di controllo, laddove sia azionata dal terzo con una domanda di condanna pubblicistica entro il termine di consumazione del potere stesso, è stato infatti obiettato, per un verso, che l'esecuzione di una sentenza di condanna pubblicistica non coinvolge la spendita di un potere nuovo e diverso, ma richiede la rieffusione della medesima potestà di amministrazione attiva (di controllo) già irrimediabilmente esaurita⁸¹.

Per altro verso, è stato osservato che, una volta scaduto il termine perentorio ed esaurito il potere, il diritto sostanziale impedisce all'autorità di svolgere validamente la propria attività repressiva, e la possibilità del terzo controinteressato di «conseguire il “bene della vita” svanisce, in quanto possibilità mediata da un potere amministrativo non più esistente e di cui il giudice non può ordinare l'esercizio»⁸². Ciò deriverebbe

che «nel giudizio conseguente al silenzio o al rifiuto di intervento dell'amministrazione, il giudice amministrativo non può che limitarsi ad una mera declaratoria dell'obbligo di provvedere, senza poter predeterminare il contenuto del provvedimento da adottare» (par. 3.2). Risulterebbe pertanto evidente, ad avviso del giudice *a quo*, la «compressione dell'interesse del terzo ad ottenere una pronuncia che impedisca lo svolgimento di un'attività illegittima mediante un precetto giudiziario puntuale e vincolante che non subisca l'intermediazione aleatoria dell'esercizio di un potere discrezionale» (*ibidem*). Viceversa, al fine di realizzare una tutela piena ed effettiva della posizione giuridica dei terzi, questi ultimi «dovrebbero avere la possibilità di azionare gli ordinari rimedi giurisdizionali [...] senza essere costretti a dovere richiedere, prima di agire, l'intermediazione dell'autorità pubblica, e senza essere soggetti, dopo avere agito in giudizio – per il mero decorso del tempo concesso all'amministrazione per attivare il potere inibitorio – ai forti limiti di tutela giurisdizionale derivanti dall'intermediazione aleatoria dell'esercizio del potere discrezionale di autotutela» (*ivi*, par. 3.3 cons. dir.). In sintesi, dunque, il legislatore avrebbe di fatto congegnato «un sistema tale da comprimere in giudizio l'esplicazione di tutte le facoltà giurisdizionali normalmente connesse alla posizione soggettiva di interesse legittimo pretensivo del soggetto leso da un comportamento illegittimo dell'amministrazione, escludendo la possibilità, tramite il rinvio ad un successivo esercizio del potere sempre e comunque discrezionale, che la violazione di tale interesse legittimo ottenga un'efficace e soddisfacente riparazione già dinanzi al Giudice adito» (*ibidem*). La questione di legittimità costituzionale è stata tuttavia dichiarata inammissibile dalla Consulta, per difetto di rilevanza (Corte cost., sent. 20 luglio 2020, n. 153).

⁸⁰ Sul punto cfr. G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., p. 266.

⁸¹ *Ivi*, p. 268.

⁸² R. BERTOLI, *S.c.i.a. e tutela del terzo: decadenza del potere inibitorio e pretesa al suo esercizio*, cit., p. 1411.

dal carattere “relazionale” dell’interesse legittimo, in quanto posizione giuridica “speculare” al potere amministrativo e dialogante con esso, per cui «se il potere viene meno, anche il “bene della vita”, che sarebbe spettato laddove il suo esercizio fosse stato corretto, non pare più conseguibile»⁸³. Di conseguenza, se «il potere non può più essere esercitato né dall’Amministrazione che ne sia direttamente titolare, né da altri che possa sostituirsi ad essa», allora neppure il terzo «può più pretendere che il potere sia esercitato e non si può ammettere un intervento del giudice che imponga all’amministrazione di esercitare un potere che non le spetta più»⁸⁴.

Ciò, peraltro, non rappresenterebbe una menomazione insanabile della garanzia costituzionale di difesa in giudizio: è stato infatti evidenziato che la posizione giuridica del terzo non verrebbe lasciata completamente sguarnita di tutela giurisdizionale, essendo comunque esperibile il rimedio risarcitorio per equivalente nei confronti dell’amministrazione, per omessa vigilanza sull’attività segnalata. Sul punto, si è parimenti notato che il disposto costituzionale non impone che venga assicurata sempre e comunque una tutela caducatoria o ripristinatoria in forma specifica, a soddisfazione integrale della pretesa sostanziale fatta valere in giudizio, ben potendo la legge circoscrivere le forme di tutela al solo rimedio risarcitorio⁸⁵.

I dubbi e le criticità che accompagnano il fenomeno della decadenza del potere amministrativo di controllo sulla s.c.i.a., e la connessa possibilità di coartarne l’esercizio mediante lo strumentario giurisdizionale, rendono certamente auspicabile un intervento correttivo da parte del legislatore, nei termini che verranno specificati nel prosieguo della trattazione.

Per il momento, è opportuno sottolineare che il terzo controinteressato, nell’ipotesi di inerzia dell’autorità preposta ad effettuare i controlli di legittimità sulla s.c.i.a., è assoggettato ad un limite temporale particolarmente ristretto (sessanta o trenta giorni) per sollecitare l’esercizio “ordinario” dei poteri di vigilanza

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ A. TRAVI, *Silenziò-assenso, denuncia di inizio attività e tutela dei terzi controinteressati*, cit., p. 23.

⁸⁵ *Ivi*, pp. 26-27.

amministrativa. Un tanto rappresenta la più forma di più ampia tutela per il terzo, giacché in questa fase l'inibizione dell'attività segnalata e l'eventuale ripristino dello *status quo ante* costituiscono un'azione pienamente doverosa e vincolata (nell'*an* e nel *quid*) per l'amministrazione e, come tale, integralmente coercibile dal terzo con l'azione di esatto adempimento (a differenza della successiva attività di vigilanza in regime di autotutela *sui generis*).

È dunque chiaro che, scaduto il termine di sessanta o trenta giorni, le *chance* del terzo di ottenere la piena soddisfazione della propria pretesa sostanziale diminuiscono, poiché non è più sufficiente accertare la mera illiceità dell'attività segnalata per chiedere e ottenere – dalla P.A. competente, oppure dal giudice amministrativo mediante azione avverso il silenzio – la totale restaurazione della situazione precedente. In assenza di ulteriori ragioni di interesse pubblico, infatti, la tutela ripristinatoria nei confronti del privato segnalante verrà meno, e il terzo potrà rivalersi sull'amministrazione rimasta inerte per ottenere una tutela meramente risarcitoria, sempreché dimostri di aver patito un danno economicamente quantificabile in conseguenza dell'omesso controllo amministrativo sulla s.c.i.a.

In subordine, il terzo può esperire direttamente nei confronti del segnalante, in sede civile, l'azione di risarcimento del danno da responsabilità extracontrattuale, qualora reputi che l'attività da questi intrapresa sia affetta da profili di illiceità. Tuttavia, rispetto all'azione di esatto adempimento proponibile dinnanzi al giudice amministrativo, l'efficacia di tale rimedio è certamente inficiata dall'onere probatorio incombente sull'attore e dai limiti stringenti in ordine alla possibilità di ottenere una tutela in forma specifica⁸⁶.

In prospettiva generale, si rinviene una sorta di degradazione progressiva dell'intensità della tutela accordata al terzo controinteressato rispetto all'omesso esercizio dei poteri di vigilanza della P.A., mano a mano che decorre il tempo dalla

⁸⁶ Com'è noto, l'art. 2058 c.c. consente al giudice di escludere la reintegrazione in forma specifica se questa «risulta eccessivamente onerosa per il debitore».

presentazione della s.c.i.a. fa svanire la prima forma di tutela ripristinatoria “forte” nei confronti del segnalante (fondata alla mera illiceità della s.c.i.a., svincolata dalla sussistenza dell’ulteriore interesse pubblico, azionabile in forma specifica in caso di inerzia dell’amministrazione), per lasciare spazio ad una tutela ripristinatoria “debole” (subordinata alla presenza dell’ulteriore interesse pubblico, rimessa alla discrezionalità della P.A. quanto all’oggetto della decisione, e non azionabile in forma specifica in caso di inerzia), che può infine risolversi in una tutela meramente risarcitoria nei confronti dell’amministrazione (in sede di giudizio amministrativo) o del privato segnalante (in sede civile).

Peraltro, anche quando l’istanza sollecitatoria del terzo viene proposta entro la scadenza del termine che sancisce l’estinzione dell’esercizio dei poteri di vigilanza (in regime ordinario o in autotutela *sui generis*), il suddetto termine continua inevitabilmente a decorrere. Di conseguenza l’amministrazione, una volta oltrepassata ciascuna soglia temporale, consuma definitivamente il corrispondente potere di controllo, e l’esercizio di tale potere non può essere fatto rivivere per il solo fatto che vi è stata una tempestiva presentazione dell’istanza del controsegnalato⁸⁷.

Dunque, l’istanza del terzo volta a sollecitare l’esercizio dei poteri di vigilanza in regime “ordinario” ingenererà un obbligo in capo alla P.A., una volta decorso il primo termine di sessanta (o trenta) giorni, di svolgere il controllo in regime di autotutela *sui generis*, fermo restando il carattere discrezionale circa il contenuto della decisione amministrativa⁸⁸. In particolare, l’obbligo di compiere l’attività di vigilanza in autotutela *sui generis* può ingenerarsi in virtù dalla presentazione di una istanza sollecitatoria “tardiva”, ossia oltre il termine della fase di primo controllo, oppure derivare automaticamente da un’eventuale istanza tempestiva, laddove questa si riferisca, in generale, all’esercizio dei poteri repressivi sull’attività segnalata⁸⁹. Qualora,

⁸⁷ Sul punto cfr. G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., pp. 252-253.

⁸⁸ *Ivi*, p. 254.

⁸⁹ Cfr. L. BERTONAZZI, *S.C.I.A. e tutela del terzo nella sentenza della Corte costituzionale n. 45/2019*, cit., p. 722, ad avviso del quale «si tratta di capire se le verifiche cui è chiamata l’amministrazione ai sensi del comma 6-ter

invece, l'istanza del terzo fosse rivolta a compulsare esclusivamente i poteri di controllo "pieno", potrebbe configurarsi un onere in capo al terzo di riproporre una seconda sollecitazione al mutare della fase dell'attività di controllo amministrativo.

In ogni caso, maturato l'ulteriore termine di dodici mesi, l'amministrazione decade anche dal potere/dovere di svolgere l'attività di "secondo" controllo sulla s.c.i.a., ancorché vi sia stata la previa sollecitazione del terzo.

Inoltre, la sollecitazione del terzo entro i termini perentori non può comunque far rivivere in giudizio poteri amministrativi esauriti, qualora l'azione avverso il silenzio, accompagnata dall'azione di esatto adempimento, venga proposta oltre il termine che determina la consumazione dei poteri stessi. Viceversa, nell'ipotesi in cui il terzo controsegnalato, oltre a presentare tempestivamente la sollecitazione nei confronti della P.A., esperisca anche il rimedio giurisdizionale entro il termine per il primo o il secondo controllo, ma il giudice si pronunci a termine spirato, sembra opportuno ammettere (quantomeno in prospettiva *de iure condendo*) la possibilità di una condanna in forma specifica dell'amministrazione all'esercizio dei poteri consumati, come si è detto poc'anzi.

Oltre alle limitazioni relative dalla tipologia di rimedi esperibili dal terzo e alle connesse tempistiche, si aggiunge, quale ulteriore fattore di penalizzazione per la situazione giuridica del terzo controinteressato, la circostanza per cui quest'ultimo può anche venire a conoscenza dell'attività segnalata solo a notevole distanza di tempo della presentazione della s.c.i.a, o addirittura può non averne affatto contezza prima del definitivo consolidamento dell'attività segnalata.

Ciò in quanto il dettato normativo non prevede alcun onere di notificazione della s.c.i.a. ai controinteressati, né da parte del privato segnalante, né da parte dell'amministrazione proposta ai controlli⁹⁰, fatto salvo il generale obbligo di

cit. coincidono con il potere di cui al comma 3, con quello di cui al comma 4 o con entrambi, alternativamente o cumulativamente, a seconda del contenuto della sollecitazione avanzata dal terzo».

⁹⁰ Ai sensi dell'art. 18-*bis*, l'amministrazione è infatti tenuta a rilasciare al segnalante una ricevuta che attesti l'avvenuta presentazione della s.c.i.a., ma tale disposizione non sembra potersi estendere anche agli eventuali

comunicare l'avvio officioso del procedimento di verifica obbligatoria della legittimità della s.c.i.a., e ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990, anche ai controinteressati «individuati o facilmente individuabili»⁹¹.

Peraltro, giova sottolineare che l'eventuale omissione di tale comunicazione integra un vizio procedimentale dequotato ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2⁹². Ciò significa che il terzo, impugnando l'eventuale provvedimento espresso con il quale la P.A. rifiuta di adottare provvedimenti inibitori o ripristinatori nei confronti dell'attività segnalata, e facendo valere come motivo di illegittimità la mancata partecipazione al procedimento di controllo *ex post*, difficilmente potrà ottenere l'annullamento in giudizio dell'atto censurato, sante la natura vincolata dell'attività compiuta dalla pubblica amministrazione. Altrettanto arduo, peraltro, appare qualunque tentativo di riquotare, in tali fattispecie, le garanzie partecipative del terzo ricorrendo alla teoria del rafforzamento della legalità procedimentale⁹³, poiché sembra mancare un vero e proprio deficit di legalità sostanziale in relazione alla disciplina dell'attività di vigilanza sulla s.c.i.a., trattandosi di poteri amministrativi forniti di un'esplicita base giuridica e dettagliatamente regolati dalla fonte normativa.

Non essendo stabilita alcuna notifica ai terzi controsegnalati, questi ultimi il più delle volte vengono a conoscenza dell'esistenza di una s.c.i.a. potenzialmente pregiudizievole nei loro confronti solo tramite le evidenze "materiali" dell'avvio dell'attività privata, come ad esempio lo svolgimento di lavori edilizi, da cui possono risalire alla notizia della presentazione della s.c.i.a.

terzi controinteressati. Sul punto cfr. G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., pp. 150-151.

⁹¹ Peraltro, in relazione alle più comuni ipotesi di s.c.i.a. avente ad oggetto interventi edilizi, la giurisprudenza prevalente esclude la principale figura di terzo controinteressato – ossia, il proprietario di immobile confinante – dal novero dei destinatari della comunicazione obbligatoria di avvio del procedimento da parte della pubblica amministrazione: sul punto cfr. per tutti G. PAGLIAROLI, *I destinatari della comunicazione di avvio del procedimento: la figura del proprietario di immobile confinante*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, 3, II, pp. 229 ss.

⁹² Cfr. *supra*, cap. III, par. 7.

⁹³ *Ibidem*.

Tuttavia, in alcuni casi i soggetti terzi non possono fare affidamento neppure sul riscontro “fisico” dell’attività segnalata, in quanto «il segnalante potrebbe cautelarsi e avviare l’attività solo dopo il decorso dei sessanta (o trenta) giorni dalla presentazione della s.c.i.a., così da attendere la consumazione dei poteri conformativi, inibitori e repressivi vincolati, per mera prudenza o per astuzia, se consapevole dell’illegittimità di quanto dichiarato e/o asseverato»⁹⁴.

Vi è dunque il rischio frequente che il terzo non abbia effettiva notizia dell’esistenza di una s.c.i.a. – o, comunque, che non ne percepisca la portata lesiva – in tempo utile per sollecitare tempestivamente l’esercizio dei poteri di controllo amministrativo in regime “ordinario”, o per proporre l’azione avverso il silenzio-inadempimento dell’amministrazione competente in modo tale da poter ottenere una condanna di esatto adempimento dell’amministrazione rimasta inerte⁹⁵.

In sintesi, dunque, non è affatto impensabile che il terzo controsegnalato sia deprivato, a monte, della stessa possibilità di sollecitare le verifiche spettanti all’amministrazione a causa dello spirare dei termini previsti per lo svolgimento dell’attività di controllo, anche qualora la mancata conoscenza dell’attività segnalata non sia imputabile a sua colpa.

V è perciò un *vulnus* significativo per la posizione giuridica del terzo, solo parzialmente mitigato dalla circostanza che quest’ultimo, come ricordato dalla Corte costituzionale, può sollecitare anche l’esercizio *sine die* dei poteri amministrativi repressivi e sanzionatori previsti dalla normativa settoriale, ai sensi dell’art. 21, comma 2-*bis*, della legge n. 241 del 1990 (come, ad esempio, quelli in materia di edilizia⁹⁶).

⁹⁴ Così G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., p. 245. Sul punto cfr. anche C. CUDIA, *Scia e Dia in edilizia (pensavo fosse liberalizzazione e invece era un calesse)*, cit.; G. GRECO, *Ancora sulla scia: silenzio e tutela del terzo (alla luce del comma 6-ter dell’art. 19 l. 241/90)*, cit., p. 658; F. TRIMARCHI BANFI, *Il ‘terzo’ nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, cit., p. 46.

⁹⁵ *Ibidem*, ove si osserva che nella prassi d’amministrazione è compulsata, per lo più, quando la lesione dell’interessato si è già consumata e il termine di primo controllo, ordinario e vincolato, è ormai decorso».

⁹⁶ Si fa riferimento, in particolare, alle disposizioni sanzionatorie di cui agli artt. 27 e seguenti del D.P.R. n. 380 del 2001, espressamente richiamate anche dall’art. 19, comma 6-*bis*, della legge n. 241 del 1990. Sulle potestà sanzionatorie nell’ambito delle attività soggette a s.c.i.a. cfr. E. BOSCOLO, *Il potere di vigilanza e di sanzione sulle attività soggette a s.c.i.a. (già d.i.a.) e a silenzio assenso*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell’azione amministrativa*,

Gli stessi Giudici costituzionali, a conclusione della citata sentenza n. 45 del 2019, hanno evidenziato le persistenti criticità in merito alla situazione giuridica soggettiva del terzo controinteressato, segnalando esplicitamente «l'opportunità di un intervento normativo sull'art. 19, quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e, dall'altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere»⁹⁷.

La Corte ha dunque lanciato un preciso monito al legislatore, sollecitando un intervento di riforma finalizzato a rafforzare la tutela della posizione giuridica del terzo controinteressato lungo una duplice direttrice: da un lato, assicurare l'immediata conoscenza della s.c.i.a. da parte del terzo; dall'altro, impedire il decorso dei termini di estinzione dei poteri di controllo dell'amministrazione in presenza di una sollecitazione del terzo, affinché l'ottenimento di una piena tutela ripristinatoria in sede giudiziale, nelle ipotesi di inerzia della P.A., non sia vanificata dalle more del processo. Pertanto, nell'ottica dei Giudici costituzionali, la riforma legislativa dovrebbe porsi come obiettivo il raggiungimento di un punto di equilibrio tra la tutela del legittimo affidamento del segnalante e della certezza delle situazioni giuridiche, in specie dopo un periodo di tempo significativo, e la garanzia della pienezza e dell'effettività dei rimedi giurisdizionali esperibili dal terzo nei confronti dell'inerzia della P.A. preposta ai controlli di legittimità della s.c.i.a.

cit., pp. 987 ss., nonché D. VESE, *La segnalazione certificata di inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, cit., pp. 56 ss.

⁹⁷ Corte cost., sent. 6 febbraio 2019, n. 45, p.to 10.1 cons. dir.

3. Una comparazione con l'esperienza francese: la disciplina della *déclaration préalable*

Nel contesto di una riflessione *de iure condendo* sulle possibili modalità di riforma della disciplina della s.c.i.a., a partire dalle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, può essere utile adottare gli strumenti della comparazione giuridica per analizzare le soluzioni adottate in merito da ordinamenti simili a quello italiano, al fine di verificarne la maggiore o minore trasponibilità nel sistema domestico.

Gli spunti forniti dalla scienza comparatistica possono infatti svolgere un importante ruolo d'ausilio per la riflessione sulle modifiche normative da apportare in ciascun ordinamento giuridico e sulla preparazione dei relativi testi: come è stato osservato, «la comparazione mira a suscitare proposte o a verificare proposte maturate nell'ordinamento interessato», e per il legislatore nazionale può essere utile conoscere e confrontarsi con «le “idee” che stanno dietro le formulazioni normative o le soluzioni offerte a problemi sentiti nel paese»⁹⁸.

In questa sede si è pertanto scelto di esaminare sinteticamente la disciplina normativa della *déclaration administrative préalable*⁹⁹, istituto dell'ordinamento francese avente caratteristiche analoghe alla s.c.i.a. italiana, al fine di enucleare gli strumenti posti a tutela della posizione giuridica del terzo controinteressato e di valutarne la funzionalità e l'eventuale trasponibilità nell'ordinamento domestico.

⁹⁸ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013, p. 32.

⁹⁹ Sulla *déclaration administrative préalable* cfr. P. LIGNEAU, *Le procédé de la déclaration préalable*, in *Revue du droit public*, 1976, pp. 679 ss.; P.M. MARTIN, *La déclaration préalable à l'exercice des libertés publiques*, in *Actualité juridique droit administratif*, 1975, pp. 436 ss.; H. CHARLES (cur.), *La réforme des régimes d'autorisation d'urbanisme: simplification, sécurisation, clarification?*, Paris, Edilax, 2007; T. M'SAÏDIÉ, *La déclaration administrative préalable à l'exercice d'une activité*, in *Actualité juridique droit administratif*, 2013, 9, pp. 514 ss.; P. PLANCHET, *Le contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme implicites: des certitudes, enfin!*, in *Actualité juridique droit administratif*, 2014, 8, pp. 463 ss.; J.B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Paris, LGDJ, 2015, pp. 491 ss.; D. OCCHETTI, *Le politiche di semplificazione amministrativa in Francia, con particolare riferimento al silenzio-assenso e al regime della déclaration préalable*, in *Giustamm.it*, 2016, 5, pp. 6 ss.; G. GUZZARDO, *Decostruzione amministrativa nel governo del territorio*, cit., pp. 104 ss.; A. TRAVI, *Administrative Simplification as an Instrument for Coping with the Economic Crisis: Cohesion and Innovation in Times of Economic Crisis*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA (cur.), *European Democratic Institutions and Administrations. Cohesion and Innovation in Times of Economic Crisis*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 253 ss.

In un'ottica di micro-comparazione, la scelta dell'ordinamento di raffronto si è fondata principalmente sullo spiccato grado di comparabilità fra il modello italiano e quello francese di diritto amministrativo a livello di sistematica generale, derivante *in primis*, com'è noto, dal rapporto di derivazione storica del primo dal secondo¹⁰⁰. Anche con specifico riferimento relazione alla disciplina dell'azione amministrativa¹⁰¹ e alla semplificazione procedimentale¹⁰², il sistema francese rivela molteplici analogie

¹⁰⁰ Sull'influsso del modello francese di *droit administratif* sul sistema italiano cfr. *ex multis* L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 305 ss.; G. NAPOLITANO, *I grandi sistemi del diritto amministrativo*, in ID., (cur.), *Diritto amministrativo comparato*, cit., pp. 4 ss.; R. SCARCIGLIA, *Diritto amministrativo comparato*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 70.

¹⁰¹ Sul procedimento amministrativo nell'esperienza francese cfr. M. BONINI, *Fra «procédure administrative contentieuse» e «procédure administrative non contentieuse»: l'esperienza francese*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione*, Tomo II, cit., pp. 79 ss.; J.B. AUBY, L. CLUZEL-MÉTAYER, *Procédure administrative et garantie des droits des citoyens en droit français*, in A. MASSERA (cur.), *Le tutele procedimentali*, cit., pp. 31 ss.; S. BRACONNIER, *France*, in J.B. AUBY (cur.), *Codification of Administrative Procedure*, cit., pp. 187 ss.; AA.VV., *Les procédures administratives*, Paris, Dalloz, 2015; S. SAUNIER, *Caractères essentiels du droit français de la procédure administrative*, in J.B. AUBY (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, cit., pp. 71 ss.; G. NAPOLITANO, *Il Codice francese e la nuova frontiera della disciplina del procedimento in Europa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 1, pp. 5 ss.; ID., *Modernizzazione dello stato e trasformazioni del diritto amministrativo in Francia*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA, N. SAITTA, A. TIGANO (cur.), *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, Vol. III, cit., pp. 1963 ss.; G. CREPALDI, M. RICCIARDO CALDERARO, *La riforma del procedimento amministrativo in Spagna e in Francia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, 3-4, pp. 693 ss.; D. CUSTOS, *The 2015 French code of administrative procedure: an assessment*, in S. ROSE-ACKERMAN, P.L. LINDSETH, B. EMERSON (cur.), *Comparative Administrative Law*, cit. pp. 284 ss.; M. DE DONNO, *The French Code "Des Relations Entre Le Public Et L'Administration". A New European Era For Administrative Procedure?*, in *Italian Journal of Public Law*, 2017, 2, pp. 220 ss.; J.B. AUBY, L. CLUZEL-MÉTAYER, L. XENOU, *Administrative Law in France*, in R. SEERDEN (cur.), *Comparative Administrative Law. Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, Cambridge, Intersentia, 2018, pp. 5 ss.; A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo in Francia e in Italia*, in G. DELLA CANANEA, J. ZILLER (cur.), *Il nuovo diritto pubblico europeo*, cit., pp. 89 ss.; M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato. Mutamenti dei sistemi nazionali e contesto globale*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 68 ss.; G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, cit., pp. 263 ss.; R. SCARCIGLIA, *Diritto amministrativo comparato*, cit., pp. 62 ss.; L.A. SCIALLA, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali nell'esperienza francese*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2020, 3, pp. 731 ss.; P. SERRAND, *Droit administratif*, Tomo I, *Les actions administratives*, Paris, PUF, 2021.

¹⁰² Per una panoramica sulla semplificazione amministrativa nell'ordinamento francese J. MORAND-DEVILLER, *Trasparenza, partecipazione e semplificazione nel procedimento amministrativo francese*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Il procedimento amministrativo in Europa*, cit., pp. 153 ss.; J. ZILLER, *Procedimento amministrativo in Francia: fra semplificazione e partecipazione*, *ivi*, pp. 79 ss.; E. MOSTACCI, *Strumenti consensuali e semplificazione: la Francia sulla via della modernizzazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, 1, pp. 340 ss.; P. GONOD, *La libéralisation en France*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (cur.), *Liberalizzare o regolamentare: il diritto amministrativo di fronte alla crisi*, cit., pp. 173 ss.; M. VENTICINQUE, *La nuova policy di semplificazione nei confronti delle imprese: il caso francese*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, 2013, 4; M. Cappelletti, *Misure di semplificazione, valutazione delle politiche pubbliche e qualità della legislazione in Francia*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, 2014, 2; C. RAIOLA, *La "fabrique à simplifier": la svolta francese per la semplificazione*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, 2014, 3; L. CLUZEL-MÉTAYER, *La simplification administrative en France*, in J.B. AUBY (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, cit., pp. 379 ss.; S. DYENS, *La simplification: actualité d'une vieille idée*, in *Actualité juridique collectivités territoriales*, 2015, 2, pp. 62 ss.; F. COLIN, *La régulation de la simplification administrative*, in *Revue française*

e punti di contatto con quello domestico, che rendono viepiù efficace e pertinente l'operazione di confronto fra istituti appartenenti ai rispettivi ordinamenti giuridici¹⁰³.

Peraltro, è proprio nel contesto francese che l'istituto della dichiarazione preventiva, quale modulo di regolamentazione amministrativa delle attività private, affonda le sue radici storiche, risalenti al periodo rivoluzionario¹⁰⁴. Può dunque rivelarsi di indubbio interesse effettuare un'attività di comparazione con un'esperienza giuridica nella quale l'istituto in oggetto è comparso per la prima volta e ha trovato una duratura e consolidata applicazione.

Ad oggi, la *déclaration administrative préalable* è ampiamente diffusa in molteplici settori del diritto amministrativo francese. La legge n. 1343 del 2004 (intitolata «*De simplification du droit*») autorizza in via generale il Governo a disporre, mediante *ordonnance*, la sostituzione di taluni regimi autorizzatori preventivi con altrettanti strumenti dichiarativi, definendo altresì le modalità di opposizione e di controllo successivo da parte dell'amministrazione e i relativi poteri sanzionatori¹⁰⁵. Tra le varie tipologie di dichiarazione preventiva contemplate dall'ordinamento d'Oltralpe, spicca certamente la *déclaration préalable de travaux*, normata dal *Code de l'urbanisme* (nel

d'administration publique, 2016, 1, pp. 171 ss.; ID., *Les risques de la simplification administrative en matière d'accès aux droits*, in *DPCE Online*, 2021, 2, pp. 2019 ss.

¹⁰³ In generale sulla comparazione in tema di semplificazione amministrativa cfr. M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 3, pp. 679 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Il procedimento amministrativo tra semplificazione e garanzie: la «semplificazione codificata»*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Il procedimento amministrativo in Europa*, cit., pp. 107 ss.; G. FALCON, *Semplificazione, garanzie, certezza: modelli di composizione degli interessi*, *ivi*, pp. 59 ss.; M.A. SANDULLI (cur.), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Tomi I-II, cit.; V. PARISIO (cur.), *Inerzia della pubblica amministrazione e tutela giurisdizionale. Una prospettiva comparata*, cit.; EAD. (cur.), *Silenzio e procedimento amministrativo in Europa: una comparazione tra diverse esperienze*, Milano, Giuffrè, 2006; G.F. FERRARI, *Semplificazione e consenso nell'azione amministrativa: esperienze a confronto. Introduzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, 1, pp. 287 ss.; R. CARANTA, *L'alternativa tra forma e sostanza e il sindacato giurisdizionale sull'attività amministrativa*, in G. FALCON (cur.), *Forme e strumenti della tutela nei confronti dei provvedimenti amministrativi nel diritto italiano, comunitario e comparato*, Padova, Cedam, 2010, pp. 121 ss.; G. NAPOLITANO, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, 2, pp. 611 ss.; D. CORLETTI, *La semplificazione dei procedimenti autorizzatori*, in G. FALCON (cur.), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, cit., pp. 15 ss.; R. SCARCIGLIA, *Il "mito di Sisifo" e la semplificazione amministrativa. Alla ricerca di nuovi modelli di regolazione*, cit., pp. 1915 ss.

¹⁰⁴ Cfr. la ricostruzione svolta da E. BOSCOLO, *Diritti soggettivi a regime amministrativo*, cit., pp. 53 ss.

¹⁰⁵ Art. 27 *loi* n. 1343/2004. Sul punto cfr. T. M'SAÏDIÉ, *La déclaration administrative préalable à l'exercice d'une activité*, in *Actualité juridique droit administratif*, cit., p. 516.

proseguo, *C. urb.*)¹⁰⁶ e omologa della s.c.i.a. edilizia italiana. Per ragioni di sinteticità espositiva, la presente disamina si soffermerà esclusivamente su tale istituto.

La *déclaration préalable de travaux* è una segnalazione di svolgimento di interventi edilizi, che sostituisce il tradizionale titolo autorizzatorio rilasciato *ex ante* dall'autorità amministrativa (*permis de construire* e *permis d'aménager*¹⁰⁷), legittimando quest'ultima ad effettuare verifiche *ex post* sulla conformità dei lavori dichiarati rispetto alla normativa vigente. Il regime della *déclaration préalable* trova applicazione per gli interventi edilizi di minore importanza, elencati negli artt. R 421-9 ss. (nuove costruzioni) e R 421-17 (interventi su costruzioni esistenti) del *Code de l'urbanisme*.

La *déclaration préalable* deve essere presentata presso il Comune nel quale si intendono eseguire gli interventi edilizi¹⁰⁸, con allegata la documentazione tecnica relativa al progetto dei lavori¹⁰⁹. Se il Comune non è competente per lo svolgimento dell'attività istruttoria e di verifica sulla legittimità degli interventi dichiarati, provvede a trasmettere la *déclaration* e il relativo *dossier* all'autorità amministrativa competente¹¹⁰.

Nel termine di un mese dalla presentazione della *déclaration préalable* (prorogabile in caso di interventi in zone vincolate o protette), l'autorità amministrativa competente è tenuta ad effettuare i controlli di conformità sui lavori dichiarati¹¹¹. All'esito dell'istruttoria, l'amministrazione può autorizzare espressamente gli interventi edilizi attraverso una *décision de non-opposition*, eventualmente ordinando al dichiarante di apportare lievi variazioni al progetto¹¹², oppure può emettere un

¹⁰⁶ Sul quale cfr. da ultimo V. GUINOT, S. MARIE, O. SUT, *Code de l'urbanisme commenté*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2021.

¹⁰⁷ Il *permis de construire* riguarda essenzialmente gli interventi di nuova costruzione, trasformazione e ristrutturazione di edifici, mentre il *permis d'aménager* concerne l'installazione di impianti, attrezzature, manufatti accessori, strutture temporanee, etc. Sui titoli edilizi nell'ordinamento francese cfr. J.B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, cit., pp. 425 ss.

¹⁰⁸ Art. R 423-1 *C. urb.*

¹⁰⁹ Art. R 431-36 *C. urb.*

¹¹⁰ Artt. R 423-7 ss. *C. urb.* L'autorità competente è individuata ai sensi degli artt. R 422-1 ss. e R 423-14 ss. *C. urb.*

¹¹¹ Artt. R 423-23 ss. *C. urb.*

¹¹² Art. R 424-5 *C. urb.*

provvedimento esplicito di opposizione alla *déclaration préalable*, inibendo l'esecuzione degli interventi edilizi.

Scaduto il termine di conclusione del procedimento senza che sia intervenuta una decisione espressa da parte dell'amministrazione, vige la regola secondo cui il silenzio equivale a *décision de non-opposition*¹¹³. Si forma pertanto una determinazione tacita di assenso, integralmente imputabile all'amministrazione rimasta inerte e impugnabile con azione di annullamento da parte di chi vi abbia interesse, in quanto equiparata *in toto* ad un provvedimento amministrativo espresso¹¹⁴. In ciò la *déclaration préalable* si differenzia notevolmente dall'omologo istituto italiano, rispetto al quale il silenzio serbato dall'amministrazione non assume il significato di determinazione amministrativa in forma tacita, ma configura semplicemente un'ipotesi di inerzia della P.A.

La formazione della decisione di non opposizione, espressa o tacita, consente al dichiarante di iniziare i lavori entro il termine di tre anni, scaduto il quale il titolo autorizzatorio si considera perento¹¹⁵. La decisione di non opposizione è peraltro annullabile in autotutela dall'amministrazione alle medesime condizioni previste per

¹¹³ Art. R 424-1 *C. urb.*

¹¹⁴ Sul principio del silenzio-assenso nel diritto amministrativo francese cfr. P. KINTZ, *Le silence de l'administration: la position française*, in V. PARISIO (cur.), *Inerzia della pubblica amministrazione e tutela giurisdizionale*, cit., pp. 95 ss.; C. BROUELLE, *Le silence de l'administration en droit administratif français*, in V. PARISIO (cur.), *Silenzio e procedimento amministrativo in Europa: una comparazione tra diverse esperienze*, cit., pp. 3 ss.; EAD., *Le traitement du silence et de l'inertie de l'Administration en droit français*, in J.B. AUBY (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, cit., pp. 679 ss.; P. DELVOLLE, *Le silence en droit public*, in *Revue du droit public*, 2012, 4, pp. 1171 ss.; J.G. SORBARA, *Le silence de l'administration*, in *Revue du droit public*, 2012, 4, pp. 1078 ss.; K.J. DE GRAAF, N.G. HOOGSTRA, *Silence is Golden? Tacit Authorizations in the Netherlands, Germany and France*, in *Review of European Administrative Law*, 2013, 2, pp. 7 ss.; CONSEIL D'ÉTAT, *L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation"*, Paris, La Documentation Française, 2014; D. RIBES, *Le nouveau principe «silence de l'administration vaut acceptation»*, in *Actualité juridique droit administratif*, 2014, 7, pp. 389 ss.; P. CASSIA, *Silence de l'administration: le «choc de complexification»*, in *Recueil Dalloz*, 2015, 4, pp. 201 ss.; V. DE BRIANT, *Le silence éloquent de l'administration – La «révolution administrative» du silence valant acceptation*, in *Actualité juridique collectivités territoriales*, 2015, 2, pp. 67 ss.; M. DEGUERGUE, *Le silence de l'Administration en droit administratif français*, in *Les Cahiers de droit*, 2015, 3-4, pp. 389 ss.; V. DE FALCO, *Il silenzio assenso in Francia. Questioni applicative a confronto con l'esperienza italiana*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 1, pp. 151 ss.; D. OCCETTI, *Le politiche di semplificazione amministrativa in Francia, con particolare riferimento al silenzio-assenso e al regime della déclaration préalable*, cit., pp. 4 ss.; E. CHEVALIER, *Silence in the French Administrative System: A Failed Revolution?*, in D.C DRAGOS, P. KOVAČ, H.D. TOLSMA (cur.), *The Sound of Silence in European Administrative Law*, London, Palgrave Macmillan, 2020, pp. 107 ss.

¹¹⁵ Art. R 424-17 *C. urb.* Il titolo autorizzatorio va altresì perento qualora, trascorsi tre anni, i lavori vengano interrotti per un periodo superiore ad un anno.

l'annullamento d'ufficio del permesso di costruire, ossia entro il termine tre mesi dall'emanazione del titolo autorizzatorio e sempreché quest'ultimo sia affetto da illegittimità¹¹⁶.

Il *Code de l'urbanisme* prevede inoltre alcuni meccanismi per garantire un'adeguata pubblicità e conoscibilità degli interventi edilizi oggetto di *déclaration préalable*. Entro quindici giorni dalla presentazione della *déclaration préalable* e fino alla conclusione del termine per lo svolgimento dell'istruttoria amministrativa e dell'attività di verifica, il Comune provvede all'affissione presso il Municipio di un avviso pubblico di deposito della dichiarazione, contenente le caratteristiche essenziali del progetto¹¹⁷. Una volta formatasi la decisione amministrativa di non opposizione (espressa o tacita), il dichiarante è tenuto ad affiggere un cartello con gli estremi della *déclaration préalable* presso il sito oggetto dell'intervento edilizio, in modo che sia visibile dall'esterno, per tutta la durata dei lavori¹¹⁸. Infine, entro otto giorni dalla formazione della decisione di non opposizione e per i successivi due mesi, viene effettuata una seconda affissione presso il Municipio, avente ad oggetto un estratto della *déclaration préalable*¹¹⁹.

Per quanto concerne i rimedi riconosciuti al terzo controinteressato, questi può impugnare con ricorso giurisdizionale la decisione amministrativa di non opposizione, espressa o tacita, mediante l'azione di annullamento ordinariamente esperibile avverso qualunque tipologia di provvedimento amministrativo. Il termine per la proposizione del ricorso è di due mesi, decorrenti dalla data di affissione del cartello con gli estremi della *déclaration préalable* da parte del dichiarante¹²⁰; in caso di mancata affissione, il termine è aumentato a sei mesi e decorre dalla data di conclusione degli interventi edilizi oggetto della *déclaration*¹²¹.

¹¹⁶ Art. R 424-5 *C. urb.*, esteso alla *décision de non-opposition* dalla c.d. *loi ALUR* n. 366/2014. Sul punto cfr. J.B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, cit., p. 494.

¹¹⁷ Art. R 423-6 *C. urb.*

¹¹⁸ Art. R 424-15 *C. urb.*

¹¹⁹ *Ibidem.*

¹²⁰ Art. R 600-2 *C. urb.*

¹²¹ Art. 600-3 *C. urb.* Per l'individuazione del giorno di conclusione dei lavori fa fede la data di ricevimento in Comune dell'avviso asseverato di cui all'art. R 462-1 *C. urb.*

4. Note de iure condendo *sulla disciplina della s.c.i.a. a maggior tutela del terzo*

Completata la sintetica trattazione della disciplina normativa della *déclaration préalable*, resta da chiedersi quali spunti forniti dall'esperienza d'Oltralpe possano risultare utili nella prospettiva di una riforma dell'istituto della s.c.i.a. a maggior tutela del terzo controinteressato, secondo le direttrici tracciate dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 45 del 2019.

Certamente non sembra trasponibile nel sistema domestico la tipologia di rimedio giuridico riconosciuta al terzo, ovvero sia l'azione di annullamento esperibile nei confronti dell'amministrazione preposta ai controlli di legittimità dell'attività segnalata. Il legislatore italiano, infatti, ha da tempo abbandonato la concezione pubblicistica della s.c.i.a., negando che il titolo autorizzatorio degli interventi segnalati sia in qualche modo riconducibile ad una determinazione di assenso – espressa o tacita – dell'autorità amministrativa. La segnalazione certificata è un atto di parte privata e costituisce l'unico titolo autorizzatorio rilevante in concreto, al quale non si sovrappone alcun provvedimento amministrativo di assenso direttamente impugnabile, neppure in caso di inerzia della P.A. sull'istanza sollecitatoria del terzo controinteressato.

Nell'ottica della semplificazione amministrativa e della liberalizzazione dei regimi autorizzatori, il legislatore domestico ha scelto di escludere alla radice qualunque imputabilità – espressa o tacita – degli interventi oggetto di s.c.i.a. all'azione provvedimentale dell'amministrazione, relegando la segnalazione ad una sfera puramente privatistica e circoscrivendo i rimedi del terzo nei confronti dell'attività di vigilanza amministrativa alla sola azione avverso il silenzio-inadempimento. Rispetto a tale impostazione, avallata anche dalla Corte costituzionale¹²², non sembra realistico né opportuno effettuare un'inversione di marcia in senso pubblicistico, in accoglimento delle suggestioni provenienti dal sistema francese.

¹²² Cfr. Corte cost., sent. 6 febbraio 2019, n. 45, p.to 8 cons. dir.

Quest'ultimo, al contrario, rimane tutta ancorato alla necessaria presenza di una determinazione amministrativa, ancorché tacita, su cui fondare l'autorizzazione degli interventi edilizi oggetto di *déclaration préalable*: il titolo autorizzatorio consiste perciò in un provvedimento riferibile *in toto* all'amministrazione, nei confronti della quale si rivolgono gli ordinari rimedi caducatori e ripristinatori offerti dall'ordinamento¹²³. Tale soluzione, in fondo, non sembra aggiungere alcun significativo elemento di semplificazione o di tutela del legittimo affidamento rispetto a quanto già assicurato, ad esempio, dal tradizionale meccanismo del silenzio-assenso: lo spazio rimesso all'intervento della P.A. resta infatti ampio, e il dichiarante è potenzialmente esposto ad interventi repressivi, inibitori e ripristinatori anche a notevole distanza di tempo dalla presentazione della *déclaration préalable*, una volta introdotta l'azione giudiziale di annullamento da parte del terzo controinteressato.

Più interessanti, dal punto di vista dell'ordinamento italiano, risultano essere gli strumenti di pubblicità e conoscibilità della *déclaration préalable* approntati dal legislatore francese. Come evidenziato nel corso della trattazione, il *vulnus* più grave per il terzo controinteressato nella fattispecie della s.c.i.a. è rappresentato proprio dalla totale assenza di oneri di comunicazione dell'attività segnalata, che potrebbe astrattamente comportarne la mancata conoscenza da parte del terzo in tempo utile per sollecitare i controlli amministrativi ed esperire l'unico rimedio giurisdizionale accordato dall'ordinamento.

In particolare, la soluzione offerta dal sistema francese suscita interesse sotto il profilo del duplice onere di affissione, il primo durante la fase istruttoria e di verifica della *déclaration préalable* (presso il Comune) e il secondo successivamente alla

¹²³ La piena sovrapposibilità della *decision de non opposition à déclaration préalable*, in forma espressa o tacita, rispetto al classico regime autorizzatorio di natura provvedimentoale è stato confermato anche dalla giurisprudenza del *Conseil d'État* (cfr. gli arresti CE, 19 aprile 2011, n. 313469, *Galle* e CE, 23 ottobre 2013, n. 344454, *SARL Prestig'immò*). Sul punto si vedano A. TRAVI, *Administrative Simplification as an Instrument for Coping with the Economic Crisis: Cobesion and Innovation in Times of Economic Crisis*, cit., p. 256, e D. OCCHETTI, *Le politiche di semplificazione amministrativa in Francia, con particolare riferimento al silenzio-assenso e al regime della déclaration préalable*, cit., pp. 7-8.

formazione della decisione di non opposizione (sia presso il Comune, sia sul sito degli interventi edilizi).

Nel sistema italiano, gli oneri di pubblicazione successivi al termine entro cui l'amministrazione è tenuta ad effettuare i controlli sulla s.c.i.a. sarebbero evidentemente inutili per il terzo controinteressato, il quale in ogni caso non avrebbe più la possibilità di sollecitare l'esercizio dei poteri di controllo "ordinario" dell'amministrazione. Pertanto, i meccanismi di pubblicità dovrebbero essere collocati in un momento immediatamente successivo alla presentazione della s.c.i.a. e potrebbero ricadere, seguendo il modello d'Oltralpe, tanto sul privato segnalante, quanto sull'amministrazione preposta all'attività di verifica.

L'utilità di un obbligo generalizzato di affissione *in loco* a cura del segnalante, anche al di là delle ipotesi già imposte dalla legge o dai regolamenti comunali (in particolare, in relazione agli interventi edilizi), risiede nell'immediata esternalizzazione e nella visibilità "fisica" delle informazioni relative alla s.c.i.a. da parte del terzo controinteressato, la cui legittimazione a ricorrere è sovente individuata proprio attraverso il criterio della prossimità spaziale e dello stabile collegamento giuridico (*vicinitas*) con la zona interessata dall'attività oggetto di segnalazione.

Tuttavia, in ragione della difficile dimostrabilità e accertabilità del momento di effettiva affissione da parte del segnalante, sembra opportuno affiancare a tale meccanismo la comunicazione personale al terzo controinteressato a cura dell'amministrazione competente. Tale strumento appare indubbiamente preferibile rispetto all'affissione pubblica nella sede comunale, sia sotto il profilo dell'accertamento circa l'avvenuta ricezione da parte del terzo e la sua effettiva conoscenza della s.c.i.a., sia in considerazione delle ipotesi in cui l'autorità preposta ai controlli non coincide con l'amministrazione comunale.

Peraltro, al fine di non onerare eccessivamente la pubblica amministrazione con l'attività di individuazione degli eventuali soggetti controinteressati e della successiva comunicazione personale (in contrasto con la *ratio* semplificatoria e acceleratrice del regime della s.c.i.a.), sarebbe auspicabile sfruttare appieno le potenzialità offerte dalla transizione digitale.

In particolare, come è stato opportunamente proposto in dottrina, si potrebbe configurare un meccanismo di notificazione automatizzata basato su un «mappale interattivo che riporti titolo e luogo dell'attività segnalata e che evidenzi (in via anomia) i soggetti potenzialmente interessati (sulla base di uno o più criteri preimpostati: ad es. per zona/titolo)»¹²⁴. In questo modo, la presentazione di una s.c.i.a. verrebbe immediatamente evidenziata sul mappale, e il sistema informatico predisporrebbe l'invio automatico di una comunicazione telematica agli eventuali controinteressati che, all'atto di iscrizione al sistema di gestione del mappale, abbiano acconsentito alla ricezione di notifiche, fornendo un recapito¹²⁵.

Implementando tale meccanismo, si potrebbe circoscrivere l'obbligo in capo alla P.A. di comunicare ai controinteressati l'avvenuta presentazione della s.c.i.a., dal punto di vista soggettivo, solamente a favore dei terzi che risultino iscritti al sistema del mappale interattivo e, dal punto di vista oggettivo, unicamente attraverso lo strumento della notifica telematica¹²⁶. Di conseguenza, nelle ipotesi di inosservanza dell'obbligo di notifica, il connesso effetto di inefficacia relativa della preclusione connessa al maturare dei termini perentori per lo svolgimento del controllo amministrativo opererebbe soltanto a favore di tale categoria di terzi controsegnalati.

Per gli altri, non iscritti al sistema di notifica automatizzata connessa al mappale interattivo, sussisterebbe viceversa l'onere di attivarsi autonomamente, consultando periodicamente il mappale per monitorarne l'evoluzione e venire così a conoscenza

¹²⁴ G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., p. 260.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ Sul punto, potrebbe invero sorgere delle criticità e delle disparità di trattamento collegate al diverso grado di alfabetizzazione informatica della popolazione o alle ipotesi di divario digitale (*digital divide*), ossia di squilibrio fra i soggetti che hanno effettivamente accesso alle tecnologie dell'informazione e chi ne è escluso, in modo parziale o totale, per ragioni legate alle condizioni economiche, al livello d'istruzione, alla qualità delle infrastrutture, alle differenze di età o di sesso, all'appartenenza a diversi gruppi etnici o alla provenienza geografica. Per ovviare a tali problematiche, applicative si potrebbe prevedere che le notifiche possano giungere anche via SMS sui dispositivi telefonici mobili, trattandosi di una tecnologia ormai universalmente diffusa e utilizzata in ampie fasce di popolazione. In generale sul fenomeno del divario digitale cfr. per tutti P. TARALLO (cur.), *Digital divide. La nuova frontiera dello sviluppo globale*, Milano, Franco Angeli, 2003, nonché, con specifico riferimento alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, D. DONATI, *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, in F. MERLONI (cur.), *Introduzione all'e-government*, cit., pp. 209 ss.; A. PAPA, *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, in *Federalismi.it*, 2008, 12.

della presentazione di segnalazioni certificate potenzialmente lesive nei loro confronti¹²⁷, non potendo viceversa contare sulla comunicazione obbligatoria da parte dell'autorità pubblica, né sugli effetti paralizzanti sui termini finali delle verifiche amministrative conseguenti all'eventuale omissione di tale obbligo. In questo modo si potrebbe raggiungere un equilibrio ragionevole tra le esigenze di alleggerimento degli oneri burocratici incombenti sull'amministrazione (e sul privato segnalante) e quelle di tempestiva conoscibilità della s.c.i.a. da parte dei terzi controinteressati.

Una soluzione siffatta presupporrebbe altresì l'istituzione, presso le pubbliche amministrazioni competenti, di una «banca dati dei titoli abilitativi»¹²⁸ accessibile in via telematica, in ottica di piena pubblicità e trasparenza degli atti detenuti dalla pubblica amministrazione, affinché i soggetti controinteressati possano agevolmente reperire le informazioni basilari sull'attività segnalata. Per quanto concerne la conoscibilità degli ulteriori dati contenuti nella s.c.i.a., degli elaborati tecnici e delle asseverazioni, il terzo potrebbe ricorrere all'istituto dell'accesso documentale il quale, se preordinato alla cura o alla difesa di interessi giuridici differenziati e qualificati, prevale *ex lege* anche sulle contrapposte esigenze di tutela della riservatezza dei dati personali del segnalante e di salvaguardia degli eventuali interessi industriali o commerciali vantati dai professionisti incaricati di produrre la documentazione a corredo della s.c.i.a.¹²⁹

Parimenti opportuna appare la trasposizione in sede domestica, con gli opportuni aggiustamenti, della norma del *Code de l'urbanisme* che ricollega al mancato adempimento degli oneri di affissione un effetto impeditivo sul decorso del termine riconosciuto al terzo controinteressato per esperire i rimedi giudiziali a propria

¹²⁷ Cfr. G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., p. 260.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Ai sensi dell'art. 24, comma 7, l. n. 241/1990. Per quanto concerne l'istituto dell'accesso civico generalizzato *ex art. 5*, comma 2, d.lgs. n. 33/2013, va ricordato che l'Autorità garante per la protezione dei dati personali ha emesso diversi pareri negativi in merito all'ostensibilità delle informazioni di dettaglio contenute nella s.c.i.a. in accoglimento delle richieste di accesso avanzate dai soggetti terzi. Sul punto cfr. *ivi*, pp. 263 ss., nonché S. BIANCARDI, *Accesso civico generalizzato sulla S.C.I.A.*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2019, 4, pp. 123 ss.

disposizione. Nel contesto italiano, la mancata affissione e/o la mancata comunicazione personale dovrebbero consentire al terzo di far rivivere eccezionalmente, mediante l'azione avverso il silenzio-inadempimento, i poteri di vigilanza amministrativa in regime "ordinario" anche in assenza di una previa sollecitazione entro il termine di sessanta o trenta giorni.

In altri termini, istituendo un meccanismo di inefficacia relativa della preclusione connessa al maturare dei termini per la prima fase di controllo amministrativo, si evita che il terzo pretermesso venga pregiudicato dalla mancata conoscenza *sine culpa* dell'attività oggetto di s.c.i.a.

Qualora, viceversa, gli oneri di comunicazione e affissione siano ritualmente adempiuti, il termine per i controlli amministrativi decorrerebbe normalmente, anche nei riguardi del terzo controsegnalato, a far data dal perfezionamento della comunicazione e dell'affissione. Tuttavia, come suggerito dalla Corte costituzionale, la successiva presentazione di un'istanza sollecitatoria da parte del terzo dovrebbe opportunamente determinare un effetto impeditivo automatico sul decorso del termine medesimo.

Quest'ultimo potrebbe essere sospeso *ex lege* fino alla comunicazione della decisione amministrativa che accolga o rigetti l'istanza sollecitatoria del terzo (o alla formazione del silenzio-inadempimento) oppure, in alternativa, si potrebbe determinare il prolungamento del termine finale per un periodo pari alla metà di quello originario, arrivando così ad un arco temporale complessivo di novanta giorni (quarantacinque in materia edilizia), già prefissato *ex ante* in via generale in ottica di certezza del diritto, in modo che la P.A. abbia del tempo aggiuntivo a sua disposizione per verificare la legittimità della s.c.i.a., su impulso del terzo.

In questo modo si formerebbe un doppio binario di decorrenza dei termini per l'esercizio dei controlli amministrativi, uno ordinario (o "fisiologico") e uno meramente eventuale ("patologico" o "contenzioso"), a seconda che il terzo controinteressato manifesti o meno un'opposizione alla s.c.i.a. mediante la presentazione di un'istanza sollecitatoria all'autorità amministrativa preposta all'attività di vigilanza.

Nello specifico, nell'ipotesi "fisiologica" di mancata opposizione del terzo, i termini sarebbero soggetti ad un decorso normale e privo di sospensioni o prolungamenti, e ciò garantirebbe il rapido esaurimento del potere di controllo in regime "ordinario" e il conseguente consolidamento dell'attività privata, in attuazione del principio di tutela del legittimo affidamento e della certezza e stabilità delle situazioni giuridiche soggettive, dando così prevalenza all'interesse del segnalante.

La dilatazione o l'inefficacia relativa dei predetti termini si collocherebbe invece su un piano di eccezione, da attivarsi nell'ipotesi di insorgenza di fattori patologici o contenziosi nell'ambito del processo di consolidamento della s.c.i.a., quali il mancato adempimento degli oneri di pubblicità e comunicazione della segnalazione, ovvero l'opposizione alla s.c.i.a. del terzo controinteressato mediante istanza sollecitatoria dei poteri di verifica della P.A.). In caso di opposizione del terzo, in particolare, si realizzerebbe una sorta di periodo di *stand still* per svolgere un esame più approfondito sulla legittimità della s.c.i.a. e adottare gli eventuali provvedimenti inibitori e ripristinatori, nonché per consentire al terzo di proporre tempestivamente gli opportuni rimedi giurisdizionali (azione di annullamento avverso il provvedimento espresso di rifiuto, oppure azione avverso il silenzio-inadempimento della P.A.) rimanendo comunque all'interno del termine finale della prima fase di vigilanza amministrativa in regime "ordinario".

Al contempo, sarebbe opportuno un intervento chiarificatore a livello legislativo in merito agli effetti "cristallizzanti" della proposizione della domanda giudiziale da parte del terzo sulla successiva consumazione dei poteri amministrativi di controllo, a causa del decorso dei termini perentori nel frattempo intervenuto. A tal fine, la normativa dovrebbe auspicabilmente prevedere in modo espresso che, qualora il terzo proponga entro il termine di sessanta giorni un'azione di condanna pubblicistica della P.A. al rilascio del provvedimento inibitorio o ripristinatorio in regime "ordinario", le more del giudizio e il successivo esaurimento del potere in capo alla P.A. non influiscano negativamente sull'effettività della tutela giurisdizionale del ricorrente, sicché il giudice potrà far rivivere l'esercizio di tale potere attraverso la pronuncia di

condanna al rilascio del provvedimento repressivo in regime “ordinario”, eseguibile anche con la nomina di un commissario *ad acta* in sede di ottemperanza¹³⁰.

Ciò garantirebbe l'effettiva soddisfazione della pretesa sostanziale del terzo che si sia tempestivamente attivato in sede giurisdizionale, a prescindere dal successivo decorso del tempo (sul quale egli non ha modo di influire), garantendogli in particolare la possibilità di ottenere una tutela ripristinatoria “forte” avverso l'inerzia o l'illegittimo rifiuto di compiere l'attività di controllo e di repressione nei confronti della s.c.i.a. affetta da profili di illiceità.

In sintesi, l'estensione delle tempistiche per il consolidamento dell'attività segnalata e la consumazione definitiva dei poteri di vigilanza amministrativa *ex post* non verrebbe disposto sempre e in ogni caso, ma costituirebbe un'ipotesi meramente eventuale rispetto alla fattispecie di decorso ordinario, qualora insorga effettivamente una disputa tra il segnalante e il terzo controinteressato e quest'ultimo decida di sollecitare l'intervento inibitorio dell'amministrazione. Il prolungamento della situazione di incertezza intorno al titolo abilitativo dell'attività privata non avrebbe peraltro una durata indefinita, ma sarebbe individuato tramite una specifica predeterminazione normativa, in modo da non sacrificare eccessivamente la *ratio* di semplificazione e liberalizzazione sottesa all'istituto della s.c.i.a.

Pertanto, nel caso di mancata opposizione del terzo, di fronte all'inerzia dell'amministrazione preposta ai controlli possono senz'altro prevalere in via automatica gli interessi del segnalante ad una celere stabilizzazione degli effetti della s.c.i.a.; qualora invece il terzo sollevi delle censure sulla legittimità dell'attività segnalata, sembra ragionevole operare un più equo bilanciamento tra gli interessi delle parti private, dilatando i termini conferiti all'amministrazione per esercitare i poteri di controllo in regime “pieno” e permettendo così al terzo di esperire con pienezza ed

¹³⁰ In senso analogo cfr. *ivi*, p. 272, ove si precisa anche che «se dopo l'azione di accertamento interviene il provvedimento espresso di diniego dell'adozione delle misure conformative, inibitorie e repressive, il ricorrente è tenuto a impugnarlo nei termini *ex art. 29 c.p.a.* con motivi aggiunti».

effettività i rimedi giurisdizionali accordati dall'ordinamento, con particolare riguardo all'azione di esatto adempimento.

In quest'ultimo caso, infatti, non può ammettersi una preminenza incondizionata della stabilità della posizione giuridica del segnalante sulla pretesa del terzo a che l'amministrazione eserciti le proprie potestà di vigilanza e di ripristino della legalità violata. È stato infatti osservato che «non vi è nulla nella disciplina della semplificazione che implichi la modificazione della situazione del terzo, il quale conserva le pretese che gli derivano dal regime pubblicistico dell'attività, del quale l'amministrazione è garante», sicché in ultima analisi l'affidamento del segnalante «può essere invocato per porre limiti al potere dell'amministrazione di ripristinare d'ufficio l'ordine legale, ma non la esenta dagli obblighi cui essa è tenuta nei confronti del terzo»¹³¹, il quale dovrebbe conservare la possibilità di attivare tempestivamente i poteri repressivi della P.A. e di reagire utilmente alla sua eventuale inerzia.

5. Conclusioni. L'eclissi della forma multipolare nelle ipotesi di s.c.i.a.

La trattazione svolta nel corso del presente capitolo ha messo in luce la radicale portata semplificatoria connessa all'istituto della s.c.i.a., che si pone per certi versi a coronamento degli effetti di disgregazione e destrutturazione della struttura procedimentale dell'azione amministrativa già presenti negli altri istituti di semplificazione amministrativa esaminati in precedenza.

Nel regime della s.c.i.a., le direttrici di de-provvedimentalizzazione, de-procedimentalizzazione e liberalizzazione si combinano in modo peculiare e danno origine ad un effetto dirompente sulla forma dell'agire pubblico, che rappresenta il culmine dei tentativi di semplificazione procedimentale sinora perseguiti dal

¹³¹ F. TRIMARCHI BANFI, *Il 'terzo' nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, cit., p. 47.

legislatore nazionale. Come si è visto, la s.c.i.a. realizza infatti un modello rovesciato, in cui l'intervento autorizzatorio *ex ante* si trasfigura in attività repressiva *ex post*, e in cui il procedimento e il provvedimento vengono cancellati e sostituiti da un atto di natura e provenienza privata, i cui effetti giuridici sono esposti per una (breve) finestra temporale ai controlli dell'autorità amministrativa e sono poi soggetti a definitivo consolidamento.

In questo schema, parte della dottrina ha intravisto l'affermazione di un paradigma completamente nuovo, quello di un «sistema amministrativo per atti sanzionatori», in virtù del quale «per reagire a norme incerte si ribalt[a] sul privato la responsabilità della loro ordinazione», sicché «l'oscurità delle norme aumenta la virulenza del sistema che passa dal momento attivo al momento sanzionatorio»¹³². In tal modo, si delinea un quadro non di maggiore libertà dei privati, ma di addossamento delle responsabilità, nel quale finiscono per gravare sui soggetti privati, in ultima analisi, le conseguenze delle disfunzionalità che affliggono non solo la pubblica amministrazione, ma anche il legislatore¹³³.

È chiaro che un impatto così significativo sulla struttura del procedimento amministrativo non possa non riverberarsi sulle fattispecie di carattere multipolare. Ed è proprio l'effetto di "rovesciamento" della s.c.i.a. ad incidere vistosamente sulla forma triangolare tipica dei procedimenti multipolari "compiuti", dando origine ad una figura geometrica capovolta, il cui vertice superiore non è più occupato dall'autorità amministrativa, chiamata a regolare i rapporti e gli interessi giuridici che coinvolgono i poli privati collocati ai vertici di base del triangolo, bensì dal privato segnalante, che delinea unilateralmente la fattispecie di riferimento e ne determina la produzione di effetti giuridici, una volta consolidato il titolo abilitativo, anche nei confronti degli altri soggetti coinvolti nel rapporto multipolare.

¹³² M.M. FRACANZANI, *L'identità*, cit., pp. 36-37.

¹³³ *Ibidem*.

Di più, in alcuni casi si assiste ad una vera e propria eclissi della stessa forma procedurale declinata in senso multipolare, poiché l'attivazione del procedimento di controllo amministrativo aperto alla partecipazione dei terzi diviene una mera eventualità *ex post*, di fatto subordinata alla sollecitazione di soggetti terzi che talvolta non vengono neppure a conoscenza dell'esistenza di un'attività privata oggetto di segnalazione. Alla geometria variabile dei procedimenti semplificati subentra così, nelle ipotesi maggiormente pregiudizievoli per i terzi, un oscuramento della struttura multipolare della funzione amministrativa, che viene dapprima capovolta, e poi spezzata nel lato che congiunge la sfera dei soggetti controinteressati al duopolio fra autorità di controllo e libertà d'iniziativa privata del segnalante.

Da ciò emerge, in ultima analisi, l'ottica squisitamente bipolare con la quale è stata immaginata e costruita la fattispecie della s.c.i.a., in quanto rivolta essenzialmente a disciplinare un rapporto lineare tra il segnalante e l'amministrazione preposta all'attività di vigilanza, includendo così in via prioritaria e differenziata i soli interessi di cui sono portatori tali soggetti. L'effettiva presenza di interessi giuridici facenti capo a terzi controinteressati – un'eventualità niente affatto remota, trattandosi spesso di fattispecie volte ad ampliare la sfera giuridica di soggetti privati a discapito di quella di altri – viene perlopiù ignorata e relegata ai margini del rapporto amministrativo, con notevoli ricadute negative sotto il profilo degli strumenti posti a garanzia di tali soggetti.

Nel modello della s.c.i.a., la posizione giuridica del terzo è dunque connotata da gravi carenze di tutela, tanto sul versante procedimentale quanto su quello processuale, e tale *vulnus* non appare obiettivamente sanabile in via soltanto interpretativa. Sul punto, come si è avuto modo di evidenziare, la riforma della disciplina normativa della s.c.i.a. caldeggiata della Corte costituzionale non può prescindere dall'introduzione di adeguati strumenti normativi atti a garantire, da un lato, la pubblicità e la conoscibilità dell'avvenuta presentazione della segnalazione e, dall'altro, la sospensione del decorso dei termini per i controlli amministrative in regime "ordinario", anche ai fini di garantire una tutela ripristinatoria "forte" dei terzi controinteressati in sede giurisdizionale.

In quest'ottica, la comparazione con l'istituto francese della *déclaration préalable* si è rivelata certamente utile nel fornire alcuni spunti *de iure condendo* per il rafforzamento della tutela del terzo, benché i rimedi giurisdizionali d'Oltralpe si fondino sulla presenza necessaria di una determinazione amministrativa (anche in forma tacita) e disvelino pertanto una prospettiva marcatamente pubblicistica dell'istituto in parola.

A ben vedere, le suggestioni più interessanti riguardano la meccanica procedimentale che viene attivata dalla *déclaration préalable*, con particolare riferimento agli strumenti di pubblicità e di dilatazione temporale a favore del terzo. Su questo binomio inscindibile – conoscibilità della segnalazione e margini di tempo per esperire i mezzi di reazione – dovrà auspicabilmente porre mano anche il legislatore italiano in sede di riforma, adottando le tecniche e gli accorgimenti più idonei per raggiungere l'equa ponderazione tra i contrapposti interessi alla legittimità delle attività private, alla certezza delle situazioni giuridiche, alla tutela del legittimo affidamento del segnalante e all'effettività della tutela giurisdizionale dei soggetti controinteressati.

In questo modo, sarebbe possibile ristabilire un più giusto equilibrio di interessi all'interno dei rapporti amministrativi multipolari, ricomponendo al tempo stesso le fratture e le anomalie che colpiscono la forma “compiuta” dell'azione amministrativa nelle fattispecie in esame.

CONCLUSIONI: LA FORMA RITROVATA?

Giunti al termine dell'esposizione, è opportuno trarre la sintesi dei risultati raggiunti e formulare alcune considerazioni conclusive.

In prospettiva generale, la trattazione svolta nel corso del presente lavoro ha inteso restituire l'idea di un complessivo tragitto "a parabola" compiuto dalla forma procedimentale dell'azione amministrativa, intesa come insieme di regole e istituti che compongono il canone della legalità procedimentale dell'agire pubblico.

Nel primo capitolo, si è visto come l'emersione del principio del giusto procedimento amministrativo, tanto a livello statale quanto nel contesto sovranazionale e globale, abbia rappresentato una conquista decisiva nel segno del «diritto amministrativo di garanzia»¹, volto a fornire una protezione adeguata alle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari dell'azione amministrativa. Le regole procedimentali sollevano infatti un argine difensivo *ex parte civium*, attraverso la fissazione di «forme giustiziabili»² che delimitano e vincolano la spendita del potere pubblico, fornendo contestualmente ai cittadini dei rimedi giuridici attivabili nelle ipotesi di svolgimento patologico delle funzioni amministrative. Soprattutto, il procedimento è il luogo in cui l'azione amministrativa si apre strutturalmente alla partecipazione e al contributo dei cittadini interessati, a fini di difesa anticipata degli interessi individuali e collettivi, di collaborazione istruttoria e di legittimazione democratica dell'esercizio del potere.

Nel secondo capitolo si è ripercorsa l'evoluzione della forma procedimentale dalla sua originaria configurazione lineare a quella triangolare (o poligonale), mediante il progressivo superamento del paradigma bipolare e l'instaurazione di un modello

¹ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 116.

² M. DE DONNO, *Riflessioni sulla «motivazione in diritto» del provvedimento amministrativo*, cit., p. 630.

pienamente multipolare, anche grazie al fondamentale strumento concettuale costituito dalla nozione di rapporto amministrativo. Si è osservato che la procedimentalizzazione ha ricoperto un ruolo cruciale in tal senso, giacché la struttura flessibile e “aperta” dell’*iter* procedurale ha permesso di estendere agevolmente le garanzie partecipative anche a favore dei soggetti terzi, emancipando l’attività amministrativa dalle limitazioni intrinseche che discendono dall’ancoraggio ad un’impostazione rigidamente bipolare. In questo modo, il giusto procedimento amministrativo raggiunge davvero la sua conformazione “compiuta”, in quanto suscettibile di accogliere al suo interno lo svolgimento dinamico dei rapporti amministrativi plurilaterali e di garantire a ciascuno dei partecipanti il pieno esercizio delle facoltà e delle pretese procedimentali. Nell’ambito di questo schema formale, dunque, oltre ai *lati* costituiti dai rapporti verticali di ciascun privato con l’amministrazione, si aggiunge la *base* tracciata dalla relazione orizzontale fra i privati, e l’amministrazione – posta al *vertice* del triangolo – assume la funzione regolatoria del rapporto giuridico complessivo.

Negli ultimi due capitoli, per contro, si è osservato come la *ratio* di buon andamento, efficienza e semplificazione dell’attività amministrativa, ascrivibile al paradigma della c.d. amministrazione di risultato, si ponga in una direttrice di contrasto frontale con i corollari della legalità procedimentale, in quanto diretta a ridurre e a sacrificare progressivamente le garanzie procedurali riconosciute ai privati, e in particolare ai terzi controinteressati. In questo modo, si determina l’insorgere di una forma procedurale “spezzata”, che introduce una frattura nella configurazione “compiuta” della funzione amministrativa e riporta la forma triangolare (o poligonale) del procedimento multipolare alla originaria configurazione lineare tipica delle fattispecie bipolari, rimuovendo il vertice occupato dal polo dei soggetti controinteressati.

Nel caso più estremo di semplificazione procedimentale presa in considerazione in questa sede (la s.c.i.a.), si può notare addirittura un effetto di “capovolgimento” della forma multipolare, il cui vertice superiore non risulta più presidiato dall’autorità amministrativa, bensì dal privato segnalante, che delinea unilateralmente la fattispecie

di riferimento e determina la produzione di effetti giuridici *ex lege* nell'ambito della relazione multilaterale. A ciò segue, il più delle volte, una frattura nel lato che congiunge la sfera dei soggetti controinteressati al rapporto dicotomico di *autorità* e *libertà* intercorrente fra il segnalante e l'amministrazione, con una definitiva "eclissi" della struttura multipolare derivante dalla riduzione delle garanzie procedurali attribuite ai terzi.

Alla luce di tali considerazioni, sembrano dunque potersi riscontrare, a livello generale, dei moti di successiva *evoluzione* e *involuzione* nella configurazione geometrica dell'attività amministrativa proceduralizzata, sicché ad una prima fase di *costruzione* ed *espansione* delle garanzie procedurali sino al raggiungimento di forme sempre più compiute a sofisticate, è subentrata una fase di *decostruzione* e di *deformazione*, che produce l'effetto di ricondurre l'attività amministrativa a strutture più rudimentali o persino ad uno stravolgimento dell'impostazione di partenza.

In altre parole, si assiste complessivamente ad un progressivo declino e alla perdita della "forma compiuta" dell'azione amministrativa – ossia, del procedimento partecipato di carattere multipolare – ad opera degli istituti di semplificazione, i quali, se considerati singolarmente, determinano peraltro delle ricadute assai diversificate sulla struttura procedimentale.

Sul punto, come si è visto, è possibile individuare una prima categoria di effetti nella c.d. *de-provedimentalizzazione*, che indica il regime di sostituzione della forma "tipica" della determinazione amministrativa – ovvero, il provvedimento espresso e motivato – con moduli alternativi di conclusione del procedimento amministrativo, il cui svolgimento resta peraltro doveroso per la pubblica amministrazione (si pensi agli istituti degli accordi amministrativi e del silenzio-assenso provvedimento)³.

Sono poi riscontrabili degli effetti di c.d. *de-procedimentalizzazione*, con la quale si intende l'attribuzione in capo all'amministrazione della possibilità di prescindere dalla puntuale osservanza delle regole procedurali ai fini dell'esercizio dei propri poteri,

³ Cfr. *supra*, cap. III, par. 3.

senza che ciò produca conseguenze di rilievo in ordine alla validità e/o all'efficacia dell'attività compiuta. Peraltro, le dinamiche di de-provvedimentalizzazione e di de-procedimentalizzazione possono combinarsi reciprocamente nell'ambito di alcuni meccanismi semplificatori (si pensi alla s.c.i.a.), che producono così l'effetto di sopprimere tanto l'adozione di una decisione amministrativa in forma provvedimentale espressa, quanto il previo svolgimento di un procedimento partecipato, sostituendo ad esempio i vincoli autorizzatori *ex ante* con atti di provenienza privata e con la produzione di effetti *ex lege* (c.d. *liberalizzazione amministrativa temperata*)⁴.

Le ulteriori tipologie di effetti enucleate nel presente lavoro sono costituite dall'*incremento* di fasi procedurali in funzione anticipativa o deflattiva del contenzioso, secondo la prospettiva dell'*iter* "integrato" tra procedimento e processo (come nel caso del preavviso di rigetto), e la *trasformazione* dei moduli istruttori e organizzativi impiegati dalla P.A. nell'ambito del procedimento, laddove essa sia suscettibile di ingenerare un impatto significativo sulla struttura dell'agire pubblico e sulle modalità di determinazione del contenuto decisorio degli atti amministrativi (si pensi all'impiego di sistemi algoritmici)⁵.

Un altro effetto causato dall'applicazione degli istituti di semplificazione amministrativa è rappresentato, come si è detto⁶, dal fenomeno di *destrutturazione* del procedimento lungo alcune linee di faglia principali, che segnano il *discrimen* fra differenti modalità di regolazione e di svolgimento dell'attività amministrativa: attività vincolata o discrezionale; avvio del procedimento su istanza di parte o d'ufficio; presenza di interessi ordinari o "sensibili". Tali categorie danno origine a vari statuti normativi dell'azione amministrativa e producono effetti diversificati sulla struttura del procedimento: ad esempio, l'attività amministrativa vincolata – così come quella ad avvio di parte, o quella connotata da interessi ordinari – risulta maggiormente

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Cfr. *supra*, cap. III, par. 9.

esposta all'applicazione dei meccanismi semplificatori e perciò tenderà ad assumere più di frequente una forma procedurale incompiuta, con potenziale sacrificio delle garanzie partecipative dei soggetti coinvolti dalla spendita del potere pubblico.

Ne deriva – come già evidenziato nel corso della trattazione⁷ – l'esistenza di un procedimento a geometria variabile, in grado di adottare molteplici configurazioni a seconda delle qualità intrinseche che lo caratterizzano (grado di discrezionalità amministrativa, tipologia di avvio del procedimento, rango degli interessi in gioco) e dell'effettiva operatività degli istituti di semplificazione. È altresì possibile che i diversi fattori considerati si intersechino reciprocamente, dando luogo a ulteriori possibili combinazioni e a forme complesse: così, la sommatoria dell'impulso di parte e dell'assenza di interessi “sensibili” permette l'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso (con il conseguente svolgimento di un'attività amministrativa de-provvedimentalizzata, nell'ambito di un procedimento avente forma “spezzata”), mentre la contestuale presenza anche di potestà amministrative di natura vincolata apre la strada all'impiego del regime della s.c.i.a. e al connesso (e più radicale) effetto di “capovolgimento” della forma procedurale.

Sul punto, è opportuno soffermarsi brevemente sulla dicotomia esistente fra lo «statuto dell'atto discrezionale» e lo «statuto dell'atto vincolato»⁸, la quale determina a sua volta un “doppio binario” di partecipazione procedimentale. Per quanto concerne l'attività vincolata, l'operatività degli istituti di semplificazione presi in esame determina sovente un effetto di de-provvedimentalizzazione, che si può declinare nella dequotazione delle garanzie partecipative dei soggetti privati (si pensi all'art. 21-*octies*, comma 2), o persino nella completa pretermissione di alcuni di essi (è il caso dei terzi controinteressati nelle ipotesi di s.c.i.a.), conducendo in ultima analisi, in un caso o nell'altro, ad un sacrificio generalizzato della partecipazione procedimentale e alla

⁷ *Ibidem*.

⁸ In argomento cfr. O. FORLENZA, *Amministrare*, cit., pp. 21 ss.

correlata possibilità di uno svolgimento “chiuso” e unilaterale dell’azione amministrativa.

In relazione alle attività discrezionali, si registra al contrario la tendenza, presente soprattutto in alcuni procedimenti settoriali, ad una partecipazione quantitativamente iper-allargata anche a soggetti portatori di interessi diffusi e indifferenziati, secondo la logica della democrazia amministrativa (si pensi all’attività di pianificazione o a quella regolatoria). Tale forma di partecipazione “civica” da parte del *quivis de populo*, ossia di soggetti toccati solo indirettamente dall’azione amministrativa, dà tuttavia luogo a forme di intervento procedimentale non particolarmente consistenti e qualitativamente “inoffensive” per la pubblica amministrazione, giacché l’amministrazione è chiamata a confrontarsi con interessi perlopiù labili e indifferenziati, la cui ipotetica lesione sovente non sfocia nell’instaurazione di contenzioso in sede giurisdizionale.

In sintesi, le varietà di disciplina dei procedimenti sulla base del grado di discrezionalità si accompagna una diversa concezione delle garanzie partecipative che può giungere, nei casi estremi dell’una o dell’altra tipologia di attività, alla svalutazione e all’irrilevanza della partecipazione *per difetto* (tramite la dequotazione del contributo “superfluo” dei privati, in quanto giudicato ininfluenza rispetto al contenuto vincolato della decisione) oppure *per eccesso* (tramite una bulimia partecipativa nelle funzioni altamente discrezionali, che disvela però la scarsa pregnanza dei singoli interventi e l’impalpabilità delle posizioni sostanziali fatte valere).

Per quanto concerne, più in generale, l’attuazione del principio di buon andamento della P.A. nelle fattispecie multipolari, si è osservato come gli istituti di semplificazione producano ricadute assai differenziate sulla posizione giuridica del terzo, quanto alla limitazione delle facoltà di partecipazione procedimentale e di accesso ai rimedi giustiziali.

Nello specifico, l’istituto degli accordi amministrativi prevede una clausola di salvaguardia espressa dei diritti dei terzi, lasciando al contempo impregiudicate le garanzie partecipative dei soggetti controinteressati nel previo *iter* procedimentale e

l'esperibilità gli ordinari rimedi impugnatori in sede giurisdizionale avverso la decisione amministrativa (consensuale)⁹.

Il silenzio-assenso provvedimento, per contro, realizza un pregiudizio indiretto in capo al terzo sotto il profilo rimediabile, poiché quest'ultimo, pur potendo normalmente partecipare alla fase procedimentale e reagire avverso la fattispecie silenziosa con l'azione di annullamento, risulta nondimeno esposto ad un fattore di penalizzazione derivante dalla necessità di impugnare una determinazione silenziosa in luogo di un atto espresso e motivato, con il conseguente onere di effettuare una censura prognostica anziché meramente demolitoria (specie nelle ipotesi di attività amministrativa discrezionale)¹⁰.

Relativamente all'istituto del preavviso di rigetto, si verifica l'estromissione implicita del terzo controinteressato dal contraddittorio sulle ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza, che sono oggetto di comunicazione obbligatoria *ex lege* solo a beneficio del destinatario del provvedimento. Pertanto, il terzo si trova assoggettato agli effetti di preclusione endo- ed esoprocedimentale maturati nell'ambito di una fase procedurale alla quale egli non ha avuto la possibilità di prendere parte, con le conseguenti limitazioni sotto il profilo rimediabile¹¹.

Il regime di dequotazione dei vizi formali e procedurali produce invece un effetto di penalizzazione *de facto* "amplificata" in relazione all'esercizio dei diritti partecipativi da parte del terzo controinteressato, con specifico riguardo alle ipotesi di procedimento ad istanza di parte. In tal caso, la dequotazione delle garanzie partecipative finisce per penalizzare solamente (e in modo differenziato) il terzo controinteressato, poiché il destinatario del provvedimento è immediatamente posto a conoscenza dell'avvio del procedimento (per il quale ha presentato apposita istanza) senza necessità di ricevere la comunicazione *ad hoc* da parte dell'amministrazione procedente, onde la sua facoltà di intervenire nell'*iter* procedurale non viene

⁹ Cfr. *supra*, cap. III, par. 4.

¹⁰ Cfr. *supra*, cap. III, par. 5.

¹¹ Cfr. *supra*, cap. III, par. 6.

materialmente sacrificata. Viceversa, le *chance* del terzo di prendere effettivamente parte alla fase procedimentale – le quali già nella forma “compiuta” del procedimento amministrativo lo collocano fisiologicamente in una posizione di relativo svantaggio iniziale, sotto il profilo della conoscibilità dell’avvio del procedimento – vengono ulteriormente diminuite per effetto dell’art. 21-*octies*, comma 2, che esclude l’annullabilità in giudizio dell’atto finale e la rinnovazione del procedimento in caso di violazione degli obblighi procedurali gravanti sulla pubblica amministrazione¹².

Un impatto analogo si determina anche nell’ipotesi di procedimenti algoritmici e di attività amministrative interamente automatizzate, ove si tende strutturalmente a sacrificare la partecipazione procedimentale dei privati, con ricadute penalizzanti di natura differenziata e proporzionalmente incrementata per i terzi nell’ambito delle attività ad istanza di parte. Senza contare che la cronica sottorappresentazione degli interessi dei terzi nei procedimenti automatizzati potrebbe tradursi in un *bias* nel bacino di dati di *input*, che innescherebbe a sua volta un vero e proprio circolo vizioso, nel quale l’algoritmo di *machine learning* si ritroverebbe ad auto-apprendere su un set di dati sbilanciato a sfavore dei terzi e sarebbe conseguentemente portato a replicare all’infinito la situazione discriminatoria, escludendo o reputando irrilevanti le posizioni giuridiche dei terzi a fini istruttori e decisori¹³.

Infine, nelle fattispecie soggette a s.c.i.a., il *vulnus* di tutela per i terzi controinteressati risulta particolarmente grave in quanto, per un verso, non è prevista alcuna forma di notificazione a loro favore in ordine all’avvenuta presentazione della s.c.i.a. e, per altro verso, le tempistiche assai ristrette per lo svolgimento dei controlli da parte della P.A. – scanditi da termini perentori e consumativi del potere amministrativo – impediscono il più delle volte ai terzi di sollecitare le verifiche in tempo utile. Peraltro, questi ultimi non sembrano disporre di margini particolarmente ampi nemmeno per reagire in sede processuale avverso le ipotesi di illiceità della

¹² Cfr. *supra*, cap. III, par. 7.

¹³ Cfr. *supra*, cap. III, par. 8.

s.c.i.a., sia sotto il profilo degli strumenti rimediali concretamente disponibili (essenzialmente circoscritti all'azione avverso il silenzio-inadempimento), sia sotto quello dell'effettività della tutela giurisdizionale, che viene fatalmente pregiudicata dall'esaurimento del potere amministrativo anche nei casi di tempestiva presentazione dell'azione di condanna pubblicistica¹⁴.

Dunque, l'esame comparativo dell'impatto causato dai principali istituti di semplificazione procedimentale sulla sfera giuridica dei terzi ha certamente rivelato l'esistenza di una sorta di *climax*, per cui alle forme più intense di semplificazione procedimentale spesso corrispondono effetti via via maggiormente pregiudizievoli per le parti controinteressate: in altre parole, alla *progressione* della semplificazione corrisponde in modo direttamente proporzionale la *riduzione* delle garanzie procedurali del terzo¹⁵.

Così, alle fattispecie di de-provvedimentalizzazione – che non rimuovono lo svolgimento del previo *iter* procedurale – si accompagna, in un caso, la presenza di una clausola di salvaguardia espressa dei diritti dei terzi (accordi) e, nell'altro, un pregiudizio meramente indiretto sotto il profilo rimediale per questi ultimi (silenzio-assenso), non verificandosi dunque una penalizzazione particolarmente accentuata per i controinteressati in relazione alle garanzie di partecipazione procedimentale o di giustiziabilità dell'azione amministrativa.

Invece il preavviso di rigetto, gli istituti di de-procedimentalizzazione (quali la dequotazione dei vizi del provvedimento) e le fattispecie di trasformazione dei moduli istruttori e organizzativi (si pensi all'amministrazione algoritmica) attuano complessivamente una diminuzione delle garanzie procedurali e partecipative del terzo, il quale subisce una lesione differenziata e proporzionalmente maggiore rispetto al privato "antagonista" (ossia, il destinatario del provvedimento). In particolare, nel caso del preavviso di rigetto, ciò avviene per effetto di una pretermissione *de iure*,

¹⁴ Cfr. *supra*, cap. IV, par. 2.

¹⁵ Cfr. *supra*, cap. III, par. 9.

implicitamente rinvenibile nel dettato normativo. Nelle ipotesi del regime dei vizi formali-procedimentali e dell'impiego di algoritmi, si tratta invece di una penalizzazione originata *de facto* dall'effetto di "amplificazione" dell'asimmetria informativa che intercorre fisiologicamente tra il destinatario del provvedimento e il terzo controinteressato in merito all'avvio del procedimento (nelle fattispecie di attività ad impulso di parte). In tutti i casi, si tratta comunque di un pregiudizio lievemente maggiore rispetto a quello causato dalle misure di de-provvedimentalizzazione, giacché porta ad escludere, in via più o meno strutturale, l'intervento del terzo nell'*iter* procedimentale (o in una fase di esso) e il correlato esercizio delle pretese partecipative, soprattutto in chiave di difesa anticipata dei propri interessi sostanziali.

Infine, la combinazione degli effetti di de-provvedimentalizzazione, de-procedimentalizzazione e liberalizzazione amministrativa, tipica dell'istituto della s.c.i.a., determina l'esclusione pressoché integrale del terzo dall'*iter* procedimentale previo (che non sussiste, se non come mero controllo *ex post* eventuale) e gli preclude la possibilità di impugnare un provvedimento amministrativo espresso posto a conclusione dell'attività di vigilanza (che solitamente non c'è) o, comunque, di ottenere una tutela giurisdizionale piena ed effettiva.

La sintesi dei risultati raggiunti consente perciò di affermare che la semplificazione amministrativa procedimentale, nel suo complesso, appare tendenzialmente calibrata su uno schema bipolare, e non multipolare¹⁶. Infatti, la quasi totalità degli istituti semplificatori (con la rilevante eccezione degli accordi amministrativi), produce l'effetto di sacrificare in modo differenziato e proporzionalmente maggiore, pur con diversi gradi di intensità, la posizione dei terzi controinteressati rispetto a quella dei destinatari del provvedimento amministrativo, introducendo così una disparità di trattamento – *de iure* o *de facto* – che penalizza primariamente gli interessi procedimentali dei terzi.

¹⁶ Cfr. D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, cit., p. 316.

Dal punto di vista formale, l'applicazione dei meccanismi semplificatori fa sì che il polo costituito dalle sfere giuridiche dei terzi controinteressati venga sovente indebolito o radicalmente troncato, e che la geometria del procedimento semplificato assuma una conformazione incompiuta, nella quale gli attori principali – e, in alcuni casi, gli unici in condizione di agire – ritornano ad essere l'amministrazione procedente, da un lato, e il destinatario del provvedimento, dall'altro. In tal senso, l'intelaiatura giuridica del procedimento non fornisce un adeguato riscontro formale al rapporto amministrativo sottostante il quale, per come viene delineato dalla norma attributiva del potere, mantiene però la sua originaria connotazione multipolare.

In sintesi, gli istituti di semplificazione esaminati in questa sede sembrano tuttora assestarsi su schemi superati, rappresentando una vera e propria “incrostazione” del paradigma bipolare all'interno dell'azione amministrativa, poiché non riescono a preservare opportunamente la struttura “compiuta” del procedimento amministrativo laddove la pubblica amministrazione sia chiamata ad agire nel contesto di rapporti giuridici plurilaterali.

Il retaggio dell'impostazione bipolare fa sì che, nell'ambito dei procedimenti semplificati, i terzi rappresentino «certamente i soggetti in maggiore difficoltà»¹⁷, in quanto maggiormente esposti, rispetto ai destinatari del provvedimento, a subire un pregiudizio a causa dell'applicazione dei meccanismi semplificatori. In tal senso, come è stato notato, la semplificazione amministrativa favorisce sì i privati, ma «solo quelli interessati all'effetto finale, mentre pregiudica spesso gravemente gli interessi dei controinteressati»¹⁸. Da ciò deriva il rischio che, per quanto concerne l'esercizio delle pretese procedimentali e partecipative, alcuni privati siano di fatto «più eguali degli altri»¹⁹, e che il procedimento semplificato, nel tentativo di livellare l'asimmetria tra amministrazione e cittadini mediante la creazione di un'interazione più efficiente e

¹⁷ Così R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 192.

¹⁸ E. CASSETTA, *La difficoltà di “semplificare”*, cit., p. 347.

¹⁹ R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 192.

agevole per i destinatari dell'azione pubblica, finisca per "dimenticare" la garanzia di eguaglianza tra i soggetti privati.

Peraltro, è significativo notare che la posizione giuridica dei terzi controinteressati viene sacrificata sempre più frequentemente (considerato che la forma "spezzata" o "capovolta" dell'azione amministrativa appare destinata a diventare la norma, e non più l'eccezione: basti pensare all'attuale estensione dei regimi e delle fattispecie di procedimento semplificato rispetto a quello "ordinario"), laddove la stragrande maggioranza dei rapporti amministrativi presenta, al contrario, una connotazione multipolare, e richiederebbe pertanto una forma procedurale effettivamente capace di rispecchiare la complessità sociale e giuridica delle fattispecie concrete.

In sintesi, si può affermare che la semplificazione amministrativa incide significativamente sulla geometria "compiuta" del procedimento amministrativo, affievolendola, riducendola o rovesciandola, e tende a restaurare una struttura formale di carattere perlopiù bipolare, anche in presenza di rapporti giuridici plurilaterali. L'osservazione dello schema procedimentale "con gli occhi del terzo", ossia adottando la prospettiva e l'angolo visuale delle parti controinteressate, ha dunque permesso di constatare che la "tenuta" del diritto amministrativo multipolare si mantiene salda nelle ipotesi di procedimento "ordinario", mentre sembra reggere a fatica di fronte agli effetti della semplificazione amministrativa.

Ciò, beninteso, non rappresenta una mera questione di meccanica applicativa delle norme o di articolazione strutturale del procedimento: l'involuzione della forma procedurale "compiuta" crea infatti, al contempo, un "contraltare" del diritto amministrativo di garanzia, giacché la *contrazione* delle regole procedimentali si declina in una *regressione* della tutela sostanziale dei beni della vita vantati dai soggetti coinvolti nell'azione amministrativa.

Sul punto, non può tacersi che la garanzia della *forma giuridica*, per come viene posta dal principio di legalità procedimentale, riduce certamente il rischio di un esercizio arbitrario e incomprensibile del potere pubblico, "imbrigliando" la discrezionalità amministrativa e incanalandola entro binari di logicità e razionalità

procedurale, e riesce in tal modo ad operare una “neutralizzazione” delle potestà imperative e una “civilizzazione” dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini²⁰. La definizione di regole sul procedimento ha in tal modo stemperato il carattere autoritativo e unilaterale del potere pubblico, riconoscendo diritti di difesa e di partecipazione ai destinatari dell’azione amministrativa e collocando i soggetti privati su un piano di tendenziale parità con la P.A., allo scopo di attenuare la tradizionale asimmetria di rapporti che connotava il regime di specialità e supremazia della pubblica amministrazione.

Riprendendo le considerazioni svolte all’inizio del lavoro²¹, se si pone mente alla matrice disciplinare dell’esercizio del potere amministrativo e alla sua originaria funzione di sprigionamento della nuda forza politica, è chiaro che la fissazione di regole e di vincoli procedurali determina altresì l’effetto di smussare e addolcire i contorni più taglienti dell’azione amministrativa, che tuttora legittimano la produzione unilaterale e autoritativa di effetti giuridici e materiali sulla sfera individuale dei destinatari.

Ebbene, le dinamiche di regressione differenziata e accentuata delle garanzie procedurali a sfavore dei terzi controinteressati, scaturite dall’applicazione degli istituti di semplificazione, fanno indubabilmente venir meno l’effetto di barriera e di protezione per tali soggetti rispetto alla forza autoritativa delle potestà pubbliche. E se, recuperando la metafora kelseniana già impiegata nell’*incipit* del primo capitolo²², le norme positive sul procedimento rappresentano un «velo» che nasconde il «volto di Gorgone» del potere amministrativo, dissimulando il suo aspetto (pre-giuridico) di nuda violenza materiale, ne deriva che questo «velo» giuridico-formale subisce un processo di graduale logoramento e assottigliamento a causa dei meccanismi di semplificazione, lasciando così intravedere il «volto di Gorgone» occultato dietro la “maschera” del diritto positivo.

²⁰ Cfr. A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., p. 1036.

²¹ Cfr. *supra*, cap. I, par. 1.

²² *Ibidem*.

Fuor di metafora, si prospetta il rischio che gli effetti di “restaurazione bipolare”, prodotti dalle misure semplificatorie nei confronti della struttura procedimentale dell’agire pubblico, determinino in ultima analisi un’autentica recessione del «diritto mite»²³ in ambito amministrativo, quantomeno in relazione alla sfera giuridica dei terzi controinteressati. Ciò equivarrebbe al ritorno di un paradigma connotato da specialità, asimmetria e «plusvalore giuridico»²⁴, che persegue la sistematica chiusura dell’attività amministrativa nei confronti della partecipazione di talune categorie di soggetti interessati, considerata nelle sue molteplici funzioni²⁵.

Invero, c’è da dubitare che tale fenomeno possa risultare compatibile con la funzione propria della P.A. all’interno di un ordinamento costituzionale democratico e pluralista, nel quale è demandato all’autorità amministrativa il perseguimento dell’interesse pubblico concreto attraverso il bilanciamento discrezionale degli interessi in gioco e la ricerca del giusto assetto fra di essi: un tanto non può in alcun modo prescindere dall’esame comparativo di tutte le posizioni coinvolte, da svolgersi all’interno della dinamica procedimentale e nel rispetto delle regole e della garanzie all’uopo previste.

Come si è già evidenziato²⁶, infatti, nessuna delle funzioni tipiche del procedimento amministrativo – organizzativa, garantista e democratica – può essere pienamente realizzata qualora la struttura procedurale sacrifichi *in toto* la posizione dei terzi controinteressati: per un verso, la mancata collaborazione di questi ultimi potrebbe causare un quadro istruttorio lacunoso e, di conseguenza, una decisione non conforme all’interesse pubblico; per altro verso, la tutela in sede procedimentale delle situazioni giuridiche soggettive verrebbe riconosciuta solamente ad alcuni soggetti potenzialmente pregiudicati dallo svolgimento dell’attività amministrativa, e non ad altri; infine, la legittimazione democratica della decisione amministrativa risulterebbe

²³ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., p. 11; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., pp. 103 ss.

²⁴ Cfr. L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 375.

²⁵ Cfr. *supra*, cap. I, par. 6.

²⁶ Cfr. *supra*, cap. II, par. 4.

evidentemente incompleta, per il mancato coinvolgimento di soggetti concretamente interessati all'esercizio delle potestà pubbliche.

Pertanto, nell'attuale panorama del diritto amministrativo, la forma autenticamente "compiuta" dell'azione amministrativa – e l'unica in grado di soddisfare i requisiti e le funzioni proprie del giusto procedimento amministrativo – è solamente quella in grado di rispecchiare appieno la multipolarità dei rapporti amministrativi, costruendo una geometria procedimentale pluralista che consenta di includere e vagliare anche la posizione dei terzi coinvolti dall'esercizio del potere pubblico.

Ne discende, in conclusione, la persistente necessità di riscoprire il valore di garanzia tipico della forma procedurale e di «prenderlo sul serio»²⁷, tenendo ferme le regole minime di partecipazione e di legalità procedimentale in ogni tipologia di attività amministrativa, al fine di non pregiudicare le posizioni giuridiche di talune parti a vantaggio di altre. Il «diritto amministrativo di garanzia» è davvero tale solo se è in grado di tutelare nella giusta misura tutti i soggetti interessati, inclusi i terzi, senza causare eccessive e ingiustificate disparità di trattamento di segno "orizzontale".

Appare dunque quantomai opportuno e auspicabile che la salvaguardia della posizione procedimentale dei terzi rimanga impregiudicata anche nelle ipotesi di semplificazione amministrativa²⁸, e proprio in tale direzione si collocano le iniziative e i rimedi che mirano a rafforzare con diverse modalità le regole di legalità procedimentale, anche a beneficio dei terzi²⁹, al fine di assicurare il pieno godimento dei diritti di partecipazione e di tutela giurisdizionale sanciti a livello costituzionale e sovranazionale.

²⁷ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La forma presa sul serio*, cit.

²⁸ Sul punto cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Il 'terzo' nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, cit., pp. 42-43.

²⁹ Si pensi alle proposte di estensione dell'obbligo di comunicazione di preavviso di rigetto anche a favore dei terzi (cfr. *supra*, cap. III, par. 6), all'orientamento giurisprudenziale che postula il recupero in sede procedimentale del *deficit* di legalità sostanziale (cfr. *supra*, cap. III, par. 6), all'enucleazione dei c.d. principi di legalità algoritmica (cfr. *supra*, cap. III, par. 8), nonché alle considerazioni *de iure condendo* a tutela del terzo controsegnalato nelle ipotesi di s.c.i.a. (cfr. *supra*, cap. IV, par. 4).

Più in generale, va perciò ribadita l'importanza di realizzare un equo bilanciamento tra le esigenze di efficienza dell'attività amministrativa e quelle di legalità, partecipazione e trasparenza, affinché il perseguimento dell'una non sacrifichi in modo sproporzionato le ragioni dell'altra. La forma procedurale "compiuta" – ossia la dimensione multipolare dell'azione amministrativa, con il necessario corollario dell'apertura e dell'inclusione a favore dei soggetti terzi – va perciò ritrovata e riaffermata anche dinnanzi alle forme più radicali di semplificazione, in modo che la barriera e il «velo» che frenano il potere pubblico non smarriscano il loro fondamentale ruolo di garanzia per i cittadini.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Il silenzio della pubblica amministrazione. Aspetti sostanziali e processuali*. Atti del XXVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 23-25 settembre 1982), Milano, Giuffrè, 1985.
- AA.VV., *Autorità e consenso nell'attività amministrativa*. Atti del XLVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 20-22 settembre 2001), Milano, Giuffrè, 2002.
- AA.VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*. Atti del LIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 20-22 settembre 2007), Milano, Giuffrè, 2008.
- AA.VV., *Les procédures administratives*, Paris, Dalloz, 2015.
- N. ACQUARELLI, *Contro la doverosità dell'annullamento d'ufficio*, in *Diritto pubblico*, 2022, 2, pp. 367 ss.
- G. ACQUARONE, *La denuncia di inizio attività. Profili teorici*, Milano, Giuffrè, 2000.
- G. ACQUARONE, *La dichiarazione di inizio attività (D.I.A.)*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 281 ss.
- S. AGUSTO, *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia*, in *DPCE Online*, 2021, 2, pp. 2091 ss.
- L. ALBANO, *La tutela delle posizioni giuridiche soggettive infraprocedimentali*, in G. CLEMENTE DI SAN LUCA (cur.), *La tutela delle situazioni soggettive nel diritto italiano, europeo e comparato*, Tomo I, *La tutela delle situazioni soggettive nei confronti del potere amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 327 ss.
- I. ALBERTI, *La partecipazione procedimentale per legittimare gli algoritmi nel procedimento amministrativo*, in R. CAVALLO PERIN (cur.), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2021, pp. 285 ss.
- M. ALBERTO, *DLA e SCLA e tutela dei terzi*, in *Giurisprudenza italiana*, 2014, 4, pp. 1013 ss.
- F.G. ALBISSINI, E. GIARDINO, *Il procedimento amministrativo*, in L. TORCHIA (cur.), *La dinamica del diritto amministrativo. Dieci lezioni*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 23 ss.
- U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro italiano*, 1984, 7-8, V, pp. 212 ss.
- U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. VIII, Torino, UTET, 1993, pp. 131 ss.
- U. ALLEGRETTI, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, pp. 7 ss.
- U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, 2007, 4, pp. 779 ss.
- U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009.
- U. ALLEGRETTI (cur.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010.
- U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 295 ss.

- U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 2011, 1.
- M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.
- M. ALLENA, *L'art. 6 CEDU come parametro di effettività della tutela procedimentale e giudiziale all'interno degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, 2, pp. 267 ss.
- M. ALLENA, *La rilevanza dell'art. 6, par. 1, CEDU per il procedimento e il processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 2, pp. 569 ss.
- M. ALLENA, *Interessi procedimentali e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: verso un'autonomia di tutela?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 1, pp. 67 ss.
- M. ALLENA, *L'annullamento d'ufficio: dall'autotutela alla tutela*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.
- M. ALLENA, *L'art. 6 CEDU e la continuità tra procedimento e processo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2018, 2, pp. 25 ss.
- M. ALLENA, *La facoltatività dell'instaurazione del procedimento di annullamento d'ufficio: un "fossile vivente" nell'evoluzione dell'ordinamento amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2018, 8.
- E. AMANTE, *Le categorie di intervento, titoli abilitativi e procedimenti edilizi dopo la riforma Madia*, in *Urbanistica e appalti*, 2017, 6, pp. 792 ss.
- E. AMANTE, *Ancora sui profili sostanziali e procedimentali dell'attività edilizia libera e della C.I.L.A.*, in *Urbanistica e appalti*, 2019, 2, pp. 233 ss.
- S. AMOROSINO, *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del "sistema Italia"*, Milano, Giuffrè, 2006.
- S. AMOROSINO, *Procedimenti e decisioni amministrative in materia di attività economiche*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2018, 1, pp. 7 ss.
- A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1979.
- A. ANDREANI, *Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella legge 241/1990. Quaranta anni dopo la promulgazione di Feliciano Benvenuti*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Vol. I, Modena, Mucchi, 1996, pp. 97 ss.
- M. ANDREIS, *La conclusione inespresa del procedimento*, Milano, Giuffrè, 2006.
- M. ANDREIS, *L'accesso alle attività economiche private tra liberalizzazione e semplificazione*, in *Diritto dell'economia*, 2013, 2, pp. 255 ss.
- A. ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI, *De-procedimentalizzazione dell'azione amministrativa e conferenza di servizi*, in AA.VV., *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, Tomo I, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 275 ss.
- V. ANTONELLI, *Il rapporto amministrativo nell'ottica rovesciata di Giorgio Berti*, in G.C. DE MARTIN (cur.), *L'amministrazione capovolta. Studi sull'opera di Giorgio Berti*, Padova, Cedam, 2007, pp. 53 ss.
- V. ANTONELLI, *Contatto e rapporto nell'agire amministrativo*, Padova, Cedam, 2008.
- F. APERIO BELLA, *Tra procedimento e processo. Contributo allo studio delle tutele nei confronti della pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

- G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (cur.), *Gli istituti della democrazia amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 13 ss.
- G. ARENA, *Semplificazione normativa: un'esperienza ed alcune riflessioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 21 ss.
- G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- G. ARENA, *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione*, in *Espaço Jurídico*, 2010, 2, pp. 522 ss.
- G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 1, pp. 43 ss.
- F. ARMENANTE, *La sanzionabilità del ritardo dell'azione amministrativa nei recenti approdi normativi e giurisprudenziali*, in *Amministrativ@mente.it*, 2021, 3, pp. 434 ss.
- J.B. AUBY, *La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif*, in *Actualité juridique droit administratif*, 2001, 11, pp. 912 ss.
- J.B. AUBY, *I diritti amministrativi dell'Europa: una convergenza verso principi comuni?*, in G. FALCON (cur.), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, Cedam, 2005, pp. 363 ss.
- J.B. AUBY, L. CLUZEL-METAYER, *Procédure administrative et garantie des droits des citoyens en droit français*, in A. MASSERA (cur.), *Le tutele procedimentali. Profili di diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 31 ss.
- J.B. AUBY, L. CLUZEL-METAYER, L. XENOU, *Administrative Law in France*, in R. SEERDEN (cur.), *Comparative Administrative Law. Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, Cambridge, Intersentia, 2018, pp. 5 ss.
- J.B. AUBY, H. PERINET-MARQUET, R. NOGUELLOU, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Paris, LGDJ, 2015.
- G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione, analisi predittiva e nuove forme di intelligibilità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.
- G. AVANZINI, *Intelligenza artificiale, machine learning e istruttoria procedimentale: vantaggi, limiti ed esigenze di una specifica data governance*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (cur.), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Vol. II, *Amministrazione, responsabilità, giurisdizione*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 75 ss.
- A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzioni di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, 4, pp. 1173 ss.
- A. AVERARDI, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del "dibattito pubblico"*, in *Munus*, 2018, 1, pp. 129 ss.
- G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, 2011, 2, pp. 425 ss.
- E. BALBONI, *Per la democraticità dell'amministrazione: un pensiero lungo un'intera vita*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 1, pp. 57 ss.
- C. BARBATI, *Semplificazioni e processi decisionali nei sistemi multilivello*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, pp. 435 ss.
- J. BARNES, *Three generations of administrative procedures*, in S. ROSE-ACKERMAN, P.L. LINDSETH, B. EMERSON (cur.), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2017, pp. 302 ss.
- J. BARNES, *Administrative Procedure*, in P. CANE, H.C.H. HOFMANN, E.C. IP, P.L. LINDSETH (cur.), *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 831 ss.
- G. BARONE, *I modelli di partecipazione procedimentale*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *Il procedimento amministrativo*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 121 ss.

- G.L. BARRECA, *L'impiego di moduli privatistici per fini di pubblico interesse*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, Piacenza, La Tribuna, 2020, pp. 446 ss.
- A. BARTOLINI, *Illegittimità del provvedimento amministrativo*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. IV, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2863 ss.
- A. BARTOLINI, *La c.d. liberalizzazione delle attività edilizie*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2012, 1-2, pp. 103 ss.
- A. BARTOLINI, *Semplificazioni in materia di autorizzazioni per l'esercizio di attività economiche*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, 6, pp. 623 ss.
- A. BARTOLINI, A. PIOGGIA, *La legalità dei principi di diritto amministrativo e il principio di legalità*, in M. RENNA, F. SAITTA (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 79 ss.
- A. BARTOLINI, A. PIOGGIA, *Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, in IID (cur.), *Cittadinanze amministrative*, in L. FERRARA, D. SORACE (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Vol. VIII, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 9 ss.
- F. BASILICA, F. BERTAZZONI, *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, Rimini, Maggioli, 2014.
- F. BASSI, *Autorità e consenso*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, 3, pp. 744 ss.
- N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Milano, Giuffrè, 2001.
- S. BATTINI, B.G. MATTARELLA, A. SANDULLI, *Il procedimento*, in G. NAPOLITANO (cur.), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 107 ss.
- G. BEFANI, *Il silenzio amministrativo*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità. Con le novità dei decreti Semplificazioni (d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020, e d.l. n. 77/2021, conv. in l. n. 108/2021)*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 297 ss.
- J.S. BELL, *Comparative Administrative Law*, in M. REIMANN, R. ZIMMERMANN (cur.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 1250 ss.
- M. BELLAVISTA, *Procedimento e procedura come processo sostanziale (contraddittorio, cognizione piena e cognizione differenziata)*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008, pp. 93 ss.
- M. BELLAVISTA, *Giusto processo come garanzia del giusto procedimento*, in AA.VV., *Procedura, procedimento, processo*. Atti del Convegno (Urbino, 14-15 giugno 2007), Padova, Cedam, 2010, pp. 249 ss.
- M. BELLAVISTA, *Determinazione, decisione, procedura*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017, 1, pp. 45 ss.
- E. BELLIARDO, *Accesso, partecipazione e garanzia di buona amministrazione: verso un consolidamento del diritto di difesa del cittadino*, in *DPCE Online*, 2018, 1, pp. 189 ss.
- M. BENEDETTI, *Lo "stato dell'arte" della semplificazione in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 10, pp. 972 ss.
- C. BENETAZZO, *Intelligenza artificiale e nuove forme di interazione tra cittadino e pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, 2020, 16.
- F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 1, pp. 118 ss.
- F. BENVENUTI, *Prefazione*, in G. PASTORI (cur.), *La procedura amministrativa*, Milano, Neri Pozza, 1964, pp. XI ss.

- F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, in AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, Cedam, 1975, pp. 807 ss.
- F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994.
- L. BENVENUTI, *L'autotutela amministrativa. Una parabola del concetto*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2020, 3, pp. 637 ss.
- G. BERGONZINI, *Art. 21-octies della legge n. 241 del 1990 e annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi*, in *Diritto amministrativo*, 2007, 2, pp. 231 ss.
- G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, Cedam, 1975, pp. 779 ss.
- G. BERTI, *La struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica*, in *Diritto e società*, 1980, 3, pp. 437 ss.
- A. BERTI SUMAN, *SCLA e tutela del terzo*, in R. GIOVAGNOLI (cur.), *Approfondimenti di diritto amministrativo*, Torino, ITA, 2018, pp. 139 ss.
- R. BERTOLI, *Segnalazione certificata di inizio attività e concentrazione dei regimi amministrativi: riflessioni a margine dell'art. 19-bis, l. n. 241 del 1990*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2017, 1, pp. 25 ss.
- R. BERTOLI, *S.c.i.a. e tutela del terzo: decadenza del potere inibitorio e pretesa al suo esercizio*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, 6, pp. 1381 ss.
- L. BERTONAZZI, *Natura giuridica della S.c.i.a. e tecnica di tutela del terzo nella sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 15/2011 e nell'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241/90*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 1, pp. 215 ss.
- L. BERTONAZZI, *S.C.I.A. e tutela del terzo nella sentenza della Corte costituzionale n. 45/2019*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2019, 2, pp. 711 ss.
- S. BIANCARDI, *Accesso civico generalizzato sulla SCLA*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2019, 4, pp. 123 ss.
- A. BIANCHI, *Denuncia di inizio attività edilizia e tutela giurisdizionale del terzo*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008, pp. 189 ss.
- R. BIFULCO, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (cur.), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 290 ss.
- R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa: tre diverse forme di democrazia?*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Vol. I, Napoli, Jovene, 2010, pp. 109 ss.
- P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, 2017, 1.
- B. BISCHI, *La partecipazione al procedimento e la difesa delle posizioni dei soggetti abilitati nel diritto sostanziale*, in AA.VV., *Procedura, procedimento, processo. Atti del Convegno (Urbino, 14-15 giugno 2007)*, Padova, Cedam, 2010, pp. 135 ss.
- L. BISOFFI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Federalismi.it*, 2019, 1.
- L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2002, 3, pp. 5 ss.
- L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 4, pp. 11 ss.

- S. BOCCHINI, *L'effettività della tutela giurisdizionale del terzo nella segnalazione di inizio attività*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2014, 2, pp. 545 ss.
- M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Torino, Giappichelli, 1996.
- M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2015, 3, pp. 985 ss.
- M. BOMBARDELLI, *La partecipazione procedimentale*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (cur.), *Cittadinanze amministrative*, in L. FERRARA, D. SORACE (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Vol. VIII, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 295 ss.
- M. BOMBARDELLI, *Il nodo irrisolto della semplificazione amministrativa*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (cur.), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 223 ss.
- G. BONADIO, *Le procedure di consultazione pubblica nell'ambito delle politiche di semplificazione amministrativa*, in A. MASSERA (cur.), *Le tutele procedimentali. Profili di diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 435 ss.
- T. BONETTI, *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2008, 1, pp. 173 ss.
- M. BONINI, *Fra «procédure administrative contentieuse» e «procédure administrative non contentieuse»: l'esperienza francese*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Tomo II, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 79 ss.
- E.E.L. BONSIGNORI, *CILA e tutela del terzo*, in *Urbanistica e appalti*, 2021, 4, pp. 469 ss.
- M. BORGHERINI, *La nuova SCIA dopo la Riforma Madia*, Roma, Dike, 2017.
- B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo. Nuove forme adattative tra settori e sistemi*, Pisa, ETS, 2018.
- C. BOSCIA, *Alla ricerca di una "buona amministrazione": liberalizzazione, semplificazione e riforma Madia*, in *Giustamm.it*, 2018, 7.
- E. BOSCOLO, *Diritti soggettivi a regime amministrativo. L'art. 19 della legge 241/90 e altri modelli di liberalizzazione*, Padova, Cedam, 2001.
- E. BOSCOLO, *La segnalazione certificata di inizio attività: tra esigenze di semplificazione ed effettività dei controlli*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2010, 3-4, pp. 580 ss.
- E. BOSCOLO, *La dialettica tra la Plenaria e il legislatore sulla natura liberalizzante della DLA e sullo schema di tutela del terzo: principi destinati ad una vita effimera*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, 4, pp. 935 ss.
- E. BOSCOLO, *SCIA e poteri in autotutela*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, 10, pp. 1007 ss.
- E. BOSCOLO, *I decreti attuativi della legge Madia: liberalizzazioni e ridisegno del sistema dei titoli edilizi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, 6, II, pp. 601 ss.
- E. BOSCOLO, *La SCIA dopo la Legge Madia e i decreti attuativi*, in *Giurisprudenza italiana*, 2016, 12, pp. 2799 ss.
- E. BOSCOLO, *Il potere di vigilanza e di sanzione sulle attività soggette a s.c.i.a. (già d.i.a.) e a silenzio assenso*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 987 ss.
- F. BOTTEON, *Dall'ad. plen. n. 15/2011 al "decreto semplificazioni": le novità in materia di SCIA con particolare riguardo alla tutela del terzo*, in *Comuni d'Italia*, 2012, 1, pp. 16 ss.

- F. BOTTEON, *La SCLA: disciplina nuova e problemi vecchi (e anche nuovi)*, in *Comuni d'Italia*, 2016, 2, pp. 19 ss.
- F. BOTTEON, *SCLA e tutela del terzo: la prima pronuncia della Corte Costituzionale sull'art. 19, comma 6-ter, l. 124/1990 (in attesa della decisione su TAR Parma n. 12/2019)*, in *Comuni d'Italia*, 2019, n. 4, pp. 17 ss.
- G. BOTTINO, *La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di parte: considerazioni su di una prima applicazione giurisprudenziale del nuovo art. 10-bis della legge n. 241 del 1990*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2005, 5, pp. 1554 ss.
- G. BOTTINO, *Introduzione alla «Segnalazione certificata di inizio attività»*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2011, 3, pp. 1053 ss.
- G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, 3, pp. 691 ss.
- S. BRACONNIER, *France*, in J.B. AUBY (cur.), *Codification of Administrative Procedure*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 187 ss.
- A. BRIAMONTE, *SCLA e tutela del terzo: la Corte costituzionale si pronuncia sul termine ex art. 19, comma 6-ter, l. n. 241/1990*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, 1, pp. 124 ss.
- V. BRIGANTE, *Garanzie della forma e pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.
- F. BRIGNOLA, *Silenzio della pubblica amministrazione (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXVIII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1992.
- C. BROYELLE, *Le silence de l'administration en droit administratif français*, in V. PARISIO (cur.), *Silenzio e procedimento amministrativo in Europa: una comparazione tra diverse esperienze*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 3 ss.
- C. BROYELLE, *Le traitement du silence et de l'inertie de l'Administration en droit français*, in J.B. AUBY (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 679 ss.
- E. BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico. Tra amministrazioni e privati*, Milano, Giuffrè, 1996.
- E. BRUTI LIBERATI, *Accordi pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 1 ss.
- E. BRUTI LIBERATI, N. DESSÌ, *Semplificazione amministrativa e disciplina della partecipazione procedimentale*, in J. LUTHER, P.M. VIPIANA (cur.), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, in *POLIS Working Papers*, n. 208/2013, pp. 49 ss.
- L. BUFFONI, *Alla ricerca del principio costituzionale del «giusto procedimento»: la «processualizzazione» del procedimento amministrativo*, in A. MASSERA (cur.), *Le tutele procedimentali. Profili di diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 189 ss.
- L. BUFFONI, *Il rango costituzionale del giusto procedimento e l'archetipo del processo*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, 2, pp. 277 ss.
- M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, in *Federalismi.it*, 2020, 10.
- M. CALABRÒ, *L'inefficacia del provvedimento tardivo di cui al nuovo art. 2, co. 8-bis della l. n. 241/1990 e gli effetti sulla disciplina del silenzio assenso: primi passi nell'ottica della certezza del diritto*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, 1, pp. 103 ss.
- P. CALANDRA, *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1988.
- S. CALZOLAIO, *Il caso della Segnalazione certificata di inizio attività in edilizia: semplificazione versus qualità?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, Quad. 1, pp. 71 ss.

- M. CAMELLI, *Amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Vol. I, Napoli, Jovene, 2005, pp. 556 ss.
- F. CANGELLI, *Articolo 11*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 265 ss.
- R. CAPONIGRO, *I comportamenti taciti della P.A.*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, Piacenza, La Tribuna, 2020, pp. 373 ss.
- F. CAPORALE, *Semplificare la complessità: il coordinamento amministrativo a trent'anni dalla legge sul procedimento*, in *Diritto pubblico*, 2021, 2, pp. 443 ss.
- S. CAPOZZI, *SCLA e tutela del terzo: la Consulta chiarisce*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, 2, I, pp. 318 ss.
- M. CAPPELLETTI, *Misure di semplificazione, valutazione delle politiche pubbliche e qualità della legislazione in Francia*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, 2014, 2.
- V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Il procedimento amministrativo tra semplificazione e garanzie: la «semplificazione codificata»*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Il procedimento amministrativo in Europa*. Atti del Convegno (Milano, 16-17 dicembre 1999), Milano, Giuffrè, 2000, pp. 107 ss.
- R. CARANTA, *Procedimento amministrativo in diritto comparato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. XI, Torino, UTET, 1996, pp. 604 ss.
- R. CARANTA, *Dall'amministrazione autoritaria e unilaterale all'amministrazione partecipata e paritaria*, in R. CARANTA, L. FERRARIS, S. RODRIGUEZ, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 1 ss.
- R. CARANTA, *Art. 97*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, Torino, UTET, 2006, pp. 1889 ss.
- R. CARANTA, *Dove va il diritto amministrativo?*, in G. FALCON (cur.), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario. Ricerche e tesi in discussione*. Atti del Seminario (Trento, 8-9 giugno 2007), Padova, Cedam, 2008, pp. 209 ss.
- R. CARANTA, *L'alternativa tra forma e sostanza e il sindacato giurisdizionale sull'attività amministrativa*, in G. FALCON (cur.), *Forme e strumenti della tutela nei confronti dei provvedimenti amministrativi nel diritto italiano, comunitario e comparato*, Padova, Cedam, 2010, pp. 121 ss.
- A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Torino, Giappichelli, 2016.
- A. CARBONE, *Rapporti tra ordinamenti e rilevanza della CEDU nel diritto amministrativo (a margine del problema dell'intangibilità del giudicato)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2016, 2, pp. 456 ss.
- A. CARBONE, *Prime considerazioni su situazioni giuridiche procedurali, organizzazione, funzione. A margine della rilevanza dell'art. 6 CEDU*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2019, 1, pp. 175 ss.
- A. CARBONE, *L'art. 6 CEDU e il giusto processo e procedimento amministrativo. Differenze applicative all'interno degli Stati europei*, in *DPCE Online*, 2019, 3, pp. 2137 ss.
- A. CARBONE, *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo*, Vol. I, *Situazioni giuridiche soggettive e modello procedurale di accertamento (Premesse allo studio dell'oggetto del processo amministrativo)*, Torino, Giappichelli, 2020.
- E. CARDARELLI, *L'uso della telematica*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 510 ss.
- E. CARDI, *Procedimento amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXIV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991.

- A. CARDONE, *Procedimento amministrativo e partecipazione: giurisprudenza amministrativa e costituzionale e concezione dell'idea di giustizia*, in *Diritto pubblico*, 2009, 1, pp. 231 ss.
- L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XVIII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1990.
- E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Diritto pubblico*, 2019, 2, pp. 363 ss.
- E. CARLONI, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2020, 2, pp. 273 ss.
- C. CARLOTTI, *La partecipazione procedimentale: Feliciano Benvenuti e la riforma della legge n. 241 del 1990*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 23 aprile 2008.
- R. CAROCCIA, *Attuale conformazione e confini dell'istituto del silenzio assenso dopo il d.l. 31 maggio 2021 n. 77*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2022, 1, pp. 113 ss.
- P. CARPENTIERI, *Il silenzio-assenso nel sistema dell'art. 20 l. 7 agosto 1990 n. 241 e dei reg. governativi 26 aprile 1992 n. 300 e 9 maggio 1992 n. 407: un istituto ancora non adeguatamente disciplinato*, in *Foro amministrativo*, 1997, 9, pp. 2585 ss.
- P. CARPENTIERI, *Semplificazione e tutela*, in *Aedon*, 2016, 3.
- P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere, anche con riferimento all'autorizzazione paesaggistica. Esiste ancora l'inesauribilità del potere amministrativo?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2022, 2, II, pp. 77 ss.
- M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo. La Legge n. 241 del 1990 alla luce dei principi comunitari*, Milano, Giuffrè, 1991.
- M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Diritto pubblico*, 2000, 2, pp. 385 ss.
- G. CARULLO, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2021, 3, pp. 431 ss.
- L.M. CARUSO, *La "S.C.I.A.": natura giuridica, tutela del terzo ed ambito applicativo della nuova segnalazione certificata di inizio attività alla luce delle riforme legislative e nell'evoluzione giurisprudenziale*, in *Giurisprudenza di merito*, 2012, 3, pp. 526 ss.
- E. CASETTA, *Attività amministrativa*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. I, Torino, UTET, 1987, pp. 521 ss.
- E. CASETTA, *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 1993, 1, pp. 10 ss.
- E. CASETTA, *La difficoltà di "semplificare"*, in *Diritto amministrativo*, 1998, 3-4, pp. 335 ss.
- S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Archivio giuridico*, 1970, 1-2, pp. 25 ss.
- S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, Einaudi, 1991.
- S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo tra modello partecipativo e modello "neoclassico"*, in L. TORCHIA (cur.), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*. Atti del Convegno (Roma, 21 aprile 1993), Padova, Cedam, 1993, pp. 1 ss.
- S. CASSESE, *La disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Una analisi comparata*, in *Foro italiano*, 1993, 1, V, pp. 27 ss.

- S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 3, pp. 699 ss.
- S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, 3, pp. 601 ss.
- S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- S. CASSESE, *Che cosa vuol dire «amministrazione di risultati»?», in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 9, p. 941.*
- S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 1, pp. 13 ss.
- S. CASSESE, *Il diritto amministrativo. Storia e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2010.
- S. CASSESE, *La formazione e lo sviluppo dello Stato amministrativo in Europa*, in S. CASSESE, P. SCHIERA, A. VON BOGDANDY, *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 17 ss.
- S. CASSESE (cur.), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2016.
- S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 1, pp. 1 ss.
- S. CASSESE, L. TORCHIA, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- P. CASSIA, *Silence de l'administration: le «choc de complexification»*, in *Recueil Dalloz*, 2015, 4, pp. 201 ss.
- F. CASTIELLO, *Gli accordi integrativi e sostitutivi di provvedimenti amministrativi*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1993, 1, pp. 124 ss.
- A. CA TELANI, *Principio di legalità e Stato di diritto*, Roma, Aracne, 2020.
- A. CAUDURO, *La partecipazione amministrativa come trasparente "associazione" o "dissociazione" dalle scelte dell'amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, 2022, 1, pp. 181 ss.
- M.C. CAVALLARO, *Sulla configurabilità degli accordi tra pubblica amministrazione e privati come strumento di semplificazione*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, pp. 569 ss.
- M.C. CAVALLARO, *Principio di legalità e giusto procedimento: per una diversa lettura del rapporto tra legge e amministrazione*, in S. PERONGINI (cur.), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*. Atti del Convegno (Salerno, 14-15 novembre 2014), Torino, Giappichelli, 2017, pp. 247 ss.
- M.C. CAVALLARO, G. SMORTO, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algorithm*, in *Federalismi.it*, 2019, 16.
- B. CAVALLO, *Accordi e procedimento amministrativo*, in AA.V.V., *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, Vol. I, Modena, Mucchi, 1992, pp. 371 ss.
- B. CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi*, in G. SANTANIELLO (dir.), *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. III, Padova, Cedam, 1993.
- B. CAVALLO, *Procedimento amministrativo ed attività pattizia*, in ID. (cur.), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 119 ss.
- R. CAVALLO PERIN, *Atto autoritativo e diritto amministrativo*, in S. PERONGINI (cur.), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*. Atti del Convegno (Salerno, 14-15 novembre 2014), Torino, Giappichelli, 2017, pp. 17 ss.

- R. CAVALLO PERIN, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Diritto amministrativo*, 2020, 2, pp. 305 ss.
- R. CAVALLO PERIN, I. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (cur.), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 119 ss.
- E. CAVASINO, *La legge generale sul procedimento amministrativo fra gli strumenti dell'uguaglianza*, in F.G. SCOCA, A.F. DI SCIASCIO (cur.), *Il procedimento amministrativo ed i recenti interventi normativi: opportunità o limiti per il sistema Paese?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 11 ss.
- C. CELONE, *Il diritto alla buona amministrazione tra ordinamento europeo ed italiano*, in *Diritto dell'economia*, 2016, 3, pp. 669 ss.
- C. CELONE, *Il "nuovo" rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA, N. SAITTA, A. TIGANO (cur.), *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, Vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 525 ss.
- E. CENTORE, *La tutela del terzo controinteressato nell'ambito della S.C.I.A. Interviene la Corte costituzionale*, in *De Iustitia*, 2019, 2, pp. 31 ss.
- V. CERULLI IRELLI, *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali*, in *Diritto amministrativo*, 2003, 2, pp. 217 ss.
- V. CERULLI IRELLI, *Considerazioni in tema di sanatoria dei vizi formali*, in V. PARISIO (cur.), *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo*. Atti del X Convegno biennale di diritto amministrativo (Brescia, 23 ottobre 2003), Milano, Giuffrè, 2004, pp. 101 ss.
- V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Diritto pubblico*, 2007, 2, pp. 345 ss.
- V. CERULLI IRELLI, *Il potere amministrativo e l'assetto costituzionale delle funzioni di governo*, in *Diritto pubblico*, 2011, 1, pp. 33 ss.
- V. CERULLI IRELLI, M. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2000, 3-4, pp. 617 ss.
- L. CESARINI, *I tempi del procedimento ed il silenzio*, in B. CAVALLO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 29 ss.
- H. CHARLES (cur.), *La réforme des régimes d'autorisation d'urbanisme: simplification, sécurisation, clarification?*, Paris, Edilax, 2007.
- M. CHERUBINI, *Gli accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità. Con le novità dei decreti Semplificazioni (d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020, e d.l. n. 77/2021, conv. in l. n. 108/2021)*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 270 ss.
- E. CHEVALIER, *Silence in the French Administrative System: A Failed Revolution?*, in D.C DRAGOS, P. KOVAČ, H.D. TOLSMA (cur.), *The Sound of Silence in European Administrative Law*, London, Palgrave Macmillan, 2020, pp. 107 ss.
- P. CHIRULLI, *I diritti dei partecipanti al procedimento*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 613 ss.
- P. CHIRULLI, *La partecipazione al procedimento*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 291 ss.
- E. CHITI, *Diritto europeo e diritto amministrativo nazionale nella disciplina procedurale dei «sistemi comuni»*, in G. FALCON (cur.), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, Cedam, 2005, pp. 65 ss.

- E. CHITI, *L'incidenza del diritto europeo sulla ricostruzione funzionale del procedimento amministrativo*, in G. FALCON (cur.), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario. Ricerche e tesi in discussione. Atti del Seminario* (Trento, 8-9 giugno 2007), Padova, Cedam, 2008, pp. 235 ss.
- E. CHITI, *La dimensione funzionale del procedimento*, in AA.VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 211 ss.
- E. CHITI, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M.P. CHITI (cur.), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 47 ss.
- M.P. CHITI, *Atti di consenso*, in *Diritto amministrativo*, 1996, 2, pp. 181 ss.
- M.P. CHITI, *Il diritto amministrativo dell'integrazione*, in G. FALCON (cur.), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, Cedam, 2005, pp. 375 ss.
- M.P. CHITI, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti. Alleati o avversari?*, in G. VESPERINI (cur.), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 17 ss.
- M.P. CHITI, *Verso il diritto amministrativo dell'integrazione. Problemi e prospettive*, in G. FALCON (cur.), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario. Ricerche e tesi in discussione. Atti del Seminario* (Trento, 8-9 giugno 2007), Padova, Cedam, 2008, pp. 245 ss.
- M.P. CHITI, *Introduzione. Lo Spazio amministrativo europeo*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (cur.), *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 19 ss.
- S. CIMINI, *Partecipazione procedimentale: limiti di effettività della forma scritta e prospettive dell'oralità*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (cur.), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 25 ss.
- S. CIMINI, *Collaborazione e buona fede nei rapporti tra amministrazione e privati*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità. Con le novità dei decreti Semplificazioni (d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020, e d.l. n. 77/2021, conv. in l. n. 108/2021)*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 21 ss.
- F. CINTIOLI, *Giusto procedimento, CEDU e sanzioni antitrust*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2015, 2, pp. 507 ss.
- F. CINTIOLI, *Il procedimento amministrativo in generale e la sua durata*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, Piacenza, La Tribuna, 2020, pp. 151 ss.
- A. CIOFFI, *Dovere di provvedere e pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2005.
- A. CIOFFI, *Dovere di provvedere e silenzio-assenso della pubblica amministrazione dopo la legge 14 maggio 2005 n. 80*, in *Diritto amministrativo*, 2006, 1, pp. 99 ss.
- A. CIOFFI, *Annullamento d'ufficio, interesse generale e libertà economiche*, in A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (cur.), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive imprenditoriali. Atti dell'incontro di studi preliminare al Convegno annuale AIPDA 2016* (Campobasso, 8-9 aprile 2016), Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 75 ss.
- G.P. CIRILLO, *L'attività edilizia e la tutela giurisdizionale del terzo*, in *Giurisdizione amministrativa*, 2011, 5, pp. 218 ss.
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, Giappichelli, 1997.
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La forma presa sul serio. Formalismo pratico, azione amministrativa ed illegalità utile*, Torino, Giappichelli, 2006.
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Formalismo giuridico ed invalidità formali*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008, pp. 283 ss.

- S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Funzione, potere amministrativo e discrezionalità in un ordinamento liberal-democratico*, in *Diritto pubblico*, 2009, 3, pp. 739 ss.
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (cur.), *La tecnificazione*, in L. FERRARA, D. SORACE (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Vol. IV, Firenze, Firenze University Press, 2016.
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, "Umano troppo umano". *Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 2019, 1, pp. 5 ss.
- M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995.
- M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 3, pp. 679 ss.
- M. CLARICH, *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, in *Diritto amministrativo*, 2004, 1, pp. 59 ss.
- M. CLARICH, *Autorizzazioni, concessioni e rapporti tra amministrazioni nel prisma della concorrenza*, in P.L. PORTALURI (cur.), *L'integrazione degli ordinamenti giuridici in Europa*. Atti del Convegno (Lecce, 23-24 maggio 2014), Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, pp. 155 ss.
- M. CLARICH, *Autorizzazioni e concessioni: presidi dell'interesse pubblico o barriere all'accesso al mercato?*, in *Diritto dell'economia*, 2015, 1, pp. 9 ss.
- G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Gli strumenti di cui dispongono i controinteressati resistenti nel processo amministrativo*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAIITA, N. SAIITA, A. TIGANO (cur.), *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, Vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 701 ss.
- G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Annullamento d'ufficio e ri-esercizio del potere dopo la riforma Madia*, in V. FANTI (cur.), *Diritto e processo amministrativo. Giornate di studio in onore di Enrico Folliero*. Atti del Convegno (Lucera, 22-23 giugno 2018), Tomo I, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 77 ss.
- A. CLINI, *La giusta procedura nella funzione amministrativa e giurisdizionale*, in AA.VV., *Procedura, procedimento, processo*. Atti del Convegno (Urbino, 14-15 giugno 2007), Padova, Cedam, 2010, pp. 129 ss.
- L. CLUZEL-METAYER, *La simplification administrative en France*, in J.B. AUBY (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 379 ss.
- M. COCCONI, *Il giusto procedimento come banco di prova di un'integrazione delle garanzie procedurali a livello europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, 5, pp. 1127 ss.
- V. COCOZZA, *La delegificazione. Riparto e forme della potestà regolamentare*, Napoli, Jovene, 2010.
- V. COCUCCI, *La partecipazione del controinteressato al procedimento amministrativo*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2004, 7-8, pp. 2296 ss.
- E. CODINI, *La legge sul procedimento come fattore di crisi della discrezionalità amministrativa*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008, pp. 241 ss.
- S. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa. Indeterminatezza della norma e limiti della discrezionalità*, Milano, Giuffrè, 1993.
- S. COGNETTI, *"Quantità" e "qualità" della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano, Giuffrè, 2000.
- S. COGNETTI, *Procedura amministrativa e amministrazione di risultati*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*. Atti del Convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003), Torino, Giappichelli, 2004, pp. 234 ss.

- F. COLALEO, *Denuncia di inizio attività e tutela del terzo*, in *Giustizia civile*, 2012, 5, pp. 1371 ss.
- A. COLAVECCHIO, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Torino, Giappichelli, 2023.
- A. COLAVECCHIO, S. PIGNATARO, *L'obbligo di provvedere e i termini per la conclusione del procedimento*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità. Con le novità dei decreti Semplificazioni (d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020, e d.l. n. 77/2021, conv. in l. n. 108/2021)*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 64 ss.
- F. COLIN, *La régulation de la simplification administrative*, in *Revue française d'administration publique*, 2016, 1, pp. 171 ss.
- F. COLIN, *Les risques de la simplification administrative en matière d'accès aux droits*, in *DPCE Online*, 2021, 2, pp. 2019 ss.
- G. CONDINO, *La segnalazione certificata di inizio attività. Un'occasione mancata di rilancio: commento e analisi dell'attuale architettura dell'istituto*, in *Giustamm.it*, 2021, 5.
- G.D. COMPORTI, *Amministrazione e cittadino*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (cur.), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 3 ss.
- CONSEIL D'ÉTAT, *L'application du nouveau principe "silence de l'administration vaut acceptation"*, Paris, La Documentation Française, 2014.
- L. CONSONNI, *CILA e tutela del terzo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2022, 2, pp. 409 ss.
- E. CONTE, *Riforme dell'attività amministrativa: la riproduzione di schemi superati?*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020, 4, pp. 889 ss.
- C. CONTESSA, *I principi regolatori dell'azione amministrativa fra diritto nazionale ed eurounitario*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, Piacenza, La Tribuna, 2020, pp. 3 ss.
- M. CONTICELLI, *Liberalizzazioni e attività economiche private*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (cur.), *Liberalizzare o regolamentare: il diritto amministrativo di fronte alla crisi. Atti del XVII Convegno (Copanello, 29-30 giugno 2012)*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 121 ss.
- M. CONTICELLI, *Dentro e oltre la composizione: un'analisi della giurisprudenza in materia di partecipazione nei procedimenti europei*, in G. DELLA CANANEA, M. CONTICELLI (cur.), *I procedimenti amministrativi di adjudication dell'Unione europea: principi generali e discipline settoriali*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 87 ss.
- A. CONTIERI, *Le nuove patologie della funzione amministrativa tra inesistenza, nullità ed annullabilità degli atti*, in *Giustamm.it*, 2006, 7.
- A. CONTIERI, *Principio di buon andamento e vizi dell'atto amministrativo*, in A. CONTIERI, F. FRANCIOSI, M. IMMORDINO, A. ZITO (cur.), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 95 ss.
- D. CORLETTI, *La tutela dell'interesse al provvedimento e i terzi*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2001, 4, pp. 928 ss.
- D. CORLETTI, *La semplificazione dei procedimenti autorizzatori*, in G. FALCON (cur.), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, Cedam, 2005, pp. 15 ss.
- D. CORLETTI, *Vizi "formali" e poteri del giudice amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2006, 1, pp. 33 ss.
- A. CORPACI, *La partecipazione procedimentale*, in G. SCIULLO (cur.), *L'attuazione della Legge 241/90. Risultati e prospettive. Atti Convegno (Macerata, 21-22 giugno 1996)*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 5 ss.
- G. CORSO, *Attività economica privata e deregulation*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 3, pp. 629 ss.

- G. CORSO, *Liberalizzazione amministrativa ed economica*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. IV, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 3492 ss.
- G. CORSO, *Il diritto europeo e la sua influenza sul diritto amministrativo italiano*, in G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI (cur.), *Il diritto che cambia. Liber amicorum Mario Pilade Citi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 69 ss.
- G. CORSO, *Il principio di legalità*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 16 ss.
- G. CORSO, *Il principio di legalità*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 43 ss.
- G. CORSO, *Silenziò-assenso: il significato costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 2021, 1, pp. 9 ss.
- A.D. CORTESI, *La perentorietà del termine per la verifica della DIA*, in *Urbanistica e appalti*, 2002, 12, pp. 1467 ss.
- F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, Jovene, 2012.
- F. COSTANTINO, *L'uso della telematica nella Pubblica Amministrazione*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 242 ss.
- F. COSTANTINO, *Semplificazione e lotta alla corruzione nella legge 241 del 1990*, in *Diritto amministrativo*, 2016, 4, pp. 623 ss.
- F. COSTANTINO, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, in *Diritto pubblico*, 2019, 1, pp. 43 ss.
- P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018.
- G. CREPALDI, *Le prospettive di tutela del terzo nell'ambito della Scia*, in *Diritto dell'economia*, 2013, 2, pp. 279 ss.
- G. CREPALDI, M. RICCIARDO CALDERARO, *La riforma del procedimento amministrativo in Spagna e in Francia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, 3-4, pp. 693 ss.
- V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, 1, pp. 130 ss.
- C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Diritto pubblico*, 2008, 1, pp. 263 ss.
- C. CUDIA, *Scia e Dia in edilizia (pensavo fosse liberalizzazione e invece era un calesse)*, in *Giustamm.it*, 2014, 6.
- C. CURTI GIALDINO, *I vizi dell'atto nel giudizio davanti alla Corte di giustizia dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2008.
- D. CUSTOS, *The 2015 French code of administrative procedure: an assessment*, in S. ROSE-ACKERMAN, P.L. LINDSETH, B. EMERSON (cur.), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2017, pp. 284 ss.
- M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, 1, pp. 1 ss.
- M. D'ALBERTI, *Il diritto amministrativo nel "grande contesto"*, in AA.VV., *Il cittadino e la pubblica amministrazione. Giornate di studi in onore di Guido Corso. Atti del Convegno (Palermo, 12-13 dicembre 2014)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 129 ss.
- M. D'ALBERTI, *Processi decisionali delle amministrazioni pubbliche. Un'analisi comparata*, in *Diritto pubblico*, 2018, 1, pp. 61 ss.
- M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato. Mutamenti dei sistemi nazionali e contesto globale*, Bologna, Il Mulino, 2019.

- F. D'ANGELO, *Considerazioni in tema di liberalizzazione delle attività produttive e potere amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2014, 4, pp. 807 ss.
- M. D'ARIENZO, *Passato, presente e futuro degli interessi cd. procedurali tra incertezze definitorie, problemi interpretativi e di tutela giurisdizionale*, in V. FANTI (cur.), *Diritto e processo amministrativo. Giornate di studio in onore di Enrico Follieri*. Atti del Convegno (Lucera, 22-23 giugno 2018), Tomo II, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 875 ss.
- E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali dell'Amministrazione digitale*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, 2, pp. 213 ss.
- E. D'ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione. Contributo allo studio dei fenomeni di convergenza tra ordinamenti nello spazio giuridico europeo*, Padova, Cedam, 2013.
- M. D'ORSOGNA, *Teoria dell'invalidità e risultato*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*. Atti del Convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003), Torino, Giappichelli, 2004, pp. 57 ss.
- M. D'ORSOGNA, *Articolo 21-octies, comma 1*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 581 ss.
- M. D'ORSOGNA, R. LOMBARDI, *Il silenzio assenso*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 966 ss.
- E. DALFINO, L. PACCIONE, *Basi per il diritto soggettivo di partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Foro italiano*, 1992, 10, V, pp. 377 ss.
- A. DAPAS, L. VIOLA, *La serendipity del legislatore: la SCIA tra questioni di diritto transitorio e nuove problematiche*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, 12, pp. 1282 ss.
- A. DAPAS, L. VIOLA, *Ancora su S.C.I.A. e tutela del terzo*, in *Urbanistica e appalti*, 2017, 4, pp. 537 ss.
- M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, in *Diritto pubblico*, 2019, 3, pp. 747 ss.
- V. DE BRIANT, *Le silence éloquent de l'administration – La «révolution administrative» du silence valant acceptation*, in *Actualité juridique collectivités territoriales*, 2015, 2, pp. 67 ss.
- M. DE DONNO, *Riflessioni sulla «motivazione in diritto» del provvedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, 3, pp. 629 ss.
- M. DE DONNO, *The French Code “Des Relations Entre Le Public Et L'Administration”. A New European Era For Administrative Procedure?*, in *Italian Journal of Public Law*, 2017, 2, pp. 220 ss.
- V. DE FALCO, *Il silenzio assenso in Francia. Questioni applicative a confronto con l'esperienza italiana*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 1, pp. 151 ss.
- V. DE FALCO, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2018.
- V. DE FALCO, *L'idealtipo di procedimento amministrativo europeo e l'influenza delle tradizioni giuridiche nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2018, 3, pp. 559 ss.
- G. DE GIORGI CEZZI, *I diritti fondamentali procedurali e il mondo degli interessi*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 1611 ss.
- K.J. DE GRAAF, N.G. HOOGSTRA, *Silence is Golden? Tacit Authorizations in the Netherlands, Germany and France*, in *Review of European Administrative Law*, 2013, 2, pp. 7 ss.
- D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel 'nuovo' codice dell'amministrazione digitale*, in *Diritto pubblico*, 2011, 2, pp. 611 ss.

- F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'azione amministrativa*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 1 ss.
- L. DE LUCIA, *Procedimento amministrativo e interessi materiali*, in *Diritto amministrativo*, 2005, 1, pp. 87 ss.
- L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi. Saggio sul diritto amministrativo multipolare*, Torino, Giappichelli, 2005.
- G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (cur.), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2010.
- G. DE MINICO, *Note sugli artt. 19 e 20 della legge n. 241/1990*, in *Diritto amministrativo*, 1993, 2, pp. 272 ss.
- R. DE NICTOLIS, *La semplificazione che verrà*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, 5, pp. 1107 ss.
- D. DE PETRIS, *Procedimenti amministrativi nazionali e procedimenti amministrativi europei*, in G. FALCON (cur.), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario. Ricerche e tesi in discussione. Atti del Seminario (Trento, 8-9 giugno 2007)*, Padova, Cedam, 2008, pp. 49 ss.
- D. DE PETRIS, *I principi del diritto amministrativo europeo*, in M. RENNA, F. SAIITA (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 41 ss.
- A. DE SIANO, *Le forme della decisione della P.A.*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2021, 4, pp. 911 ss.
- A. DE SIANO, *La riscossa della partecipazione. Note brevi sulla decadenza dei vizi formali*, in *Amministrativ@mente*, 2021, 4, pp. 800 ss.
- G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013.
- M. DEGUERGUE, *Le silence de l'Administration en droit administratif français*, in *Les Cahiers de droit*, 2015, 3-4, pp. 389 ss.
- I.M. DELGADO, *Automazione, intelligenza artificiale e pubblica amministrazione: vecchie categorie concettuali per nuovi problemi?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019, 3, pp. 643 ss.
- G. DELLA CANANEA, *La comparazione dei diritti amministrativi nazionali nell'Unione europea*, in G. FALCON (cur.), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, Cedam, 2005, pp. 409 ss.
- G. DELLA CANANEA, *I fattori sovranazionali e internazionali di convergenza e di integrazione*, in G. NAPOLITANO (cur.), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 325 ss.
- G. DELLA CANANEA, *Il diritto di essere sentiti e la partecipazione*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *Il procedimento amministrativo*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 79 ss.
- G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- G. DELLA CANANEA, *Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali*, in ID. (cur.), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 1 ss.
- G. DELLA CANANEA, *I principi del diritto pubblico globale*, in M. RENNA, F. SAIITA (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 61 ss.
- G. DELLA CANANEA, *Due Process of Law Beyond the State. Requirements of Administrative Procedure*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- G. DELLA CANANEA, *Uniformità e varietà del diritto nello 'spazio giuridico europeo'*, in G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI (cur.), *Il diritto che cambia. Liber amicorum Mario Pilade Chiti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 233 ss.

- G. DELLA CANANEA, *Introduzione. L'administrative adjudication nell'Unione europea*, in G. DELLA CANANEA, M. CONTICELLI (cur.), *I procedimenti amministrativi di adjudication dell'Unione europea: principi generali e discipline settoriali*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 1 ss.
- G. DELLA CANANEA, *Jean-Bernard Auby e lo Ius Publicum Europeum*, in G. DELLA CANANEA, J. ZILLER (cur.), *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 1 ss.
- G. DELLA CANANEA, *Il nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa. Un'introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.
- G. DELLA CANANEA, M. CONTICELLI (cur.), *Rule of Law and Administrative Due Process in Europe. Trends and Challenges*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.
- G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2017.
- P. DELVOLVE, *Le silence en droit public*, in *Revue du droit public*, 2012, 4, pp. 1171 ss.
- G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, Giappichelli, 1995.
- C. DEODATO, *I limiti della semplificazione amministrativa. Un'idea liberale di revisione delle funzioni pubbliche*, in *Giustamm.it*, 2017, 5.
- C. DEODATO, *L'annullamento d'ufficio*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 1175 ss.
- G. DI GASPARE, *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1992.
- A. DI GIOVANNI, *La "responsabilità sociale" della pubblica amministrazione e la partecipazione nel procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 1883 ss.
- B. DI IASIO, *Note a primissima lettura sul provvedimento tardivo a seguito del "DL Semplificazioni"*, in *Giustamm.it*, 2020, 10.
- A. DI MARTINO, *Il dibattito pubblico per la realizzazione delle grandi infrastrutture: quale ruolo per la partecipazione democratica?*, in *Nuove autonomie*, 2017, 3, pp. 531 ss.
- A. DI MARTINO, *Liberalizzazioni edilizie e potere pubblico: la c.i.l.a., il potere di controllo (che non c'è) e l'orientamento ondivago della giurisprudenza in materia di tutela del terzo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, 3, II, pp. 263 ss.
- A. DI MARTINO, *L'amministrazione per algoritmi ed i pericoli del cambiamento in atto*, in *Diritto dell'economia*, 2020, 3, pp. 599 ss.
- L.M. DÍEZ-PICAZO, *La partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo (osservazioni preliminari in chiave comparatistica)*, in L. TORCHIA (cur.), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*. Atti del Convegno (Roma, 21 aprile 1993), Padova, Cedam, 1993, pp. 65 ss.
- R. DIPACE, *L'annullamento tra tradizione e innovazione: la problematica flessibilità dei poteri del giudice amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 4, pp. 1285 ss.
- R. DIPACE, *Le incertezze delle liberalizzazioni e il problema della tutela del privato per il danno da violazione di legittimo affidamento*, in F.G. SCOCA, A.F. DI SCIASCIO (cur.), *Il procedimento amministrativo ed i recenti interventi normativi: opportunità o limiti per il sistema Paese?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 51 ss.
- M. DOGLIANI, *Il principio di legalità dalla conquista del diritto all'ultima parola alla perdita del diritto alla prima*, in *Diritto pubblico*, 2008, 1, pp. 1 ss.
- G.P. DOLSO, *La nuova riforma dell'attività amministrativa. Riflessioni a partire da Vezio Crisafulli: principio di legalità e giusto procedimento*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020, 4, pp. 1126 ss.

- M. DUGATO, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, Giuffrè, 1996.
- G. DUNI, *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Milano, Giuffrè, 2008.
- G. DURANO, *Liberalizzazioni e attività amministrativa: il tramonto dei titoli autorizzativi e le nuove forme di manifestazione del potere pubblico*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2018, 1, pp. 245 ss.
- G. DURANO, *Poteri autoritativi tra interessi pubblici e regole del mercato. Alla continua ricerca degli equilibri comunitari*, Torino, Giappichelli, 2018.
- N. DURANTE, *I vizi formali del procedimento, alla luce del decreto-legge "Semplificazioni" e delle recenti pronunce dell'Adunanza plenaria*, in www.giustizia-amministrativa.it, 13 novembre 2020.
- P. DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Torino, Giappichelli, 1996.
- P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, Cedam, 2004.
- P. DURET, *Partecipazione procedimentale e processo*, in AA.VV., *Procedura, procedimento, processo*. Atti del Convegno (Urbino, 14-15 giugno 2007), Padova, Cedam, 2010, pp. 213 ss.
- P. DURET, *La legge n. 241 del 1990 nel prisma delle recenti riforme europee della procedura: manutenzione straordinaria vs ristrutturazione*, in G. SALA, G. SCIULLO (cur.), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, pp. 57 ss.
- S. DYENS, *La simplification: actualité d'une vieille idée*, in *Actualité juridique collectivités territoriales*, 2015, 2, pp. 62 ss.
- A. FABRI, *Alcune questioni sul c.d. preavviso di rigetto*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2014, 3, pp. 661 ss.
- G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano, Giuffrè, 1984.
- G. FALCON, *L'autoamministrazione dei privati*, in AA.VV., *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*. Atti del XLII Convegno di studi, (Tremezzo, 19-21 settembre 1996), Milano, Giuffrè, 1997, pp. 139 ss.
- G. FALCON, *Semplificazione, garanzie, certezza: modelli di composizione degli interessi*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Il procedimento amministrativo in Europa*. Atti del Convegno (Milano, 16-17 dicembre 1999), Milano, Giuffrè, 2000, pp. 59 ss.
- G. FALCON, *Lezioni di diritto amministrativo*, Vol. I, *L'attività*, Padova, Cedam, 2005.
- G. FALCON, *Tendenze nel diritto amministrativo e dei diritti amministrativi nell'Unione europea*, in ID. (cur.), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, Cedam, 2005, pp. 3 ss.
- V. FANTI, *La "nuova" comunicazione nel procedimento amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 11, pp. 1252 ss.
- U. FANTIGROSSI, *Automazione e pubblica amministrazione. Profili giuridici*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- S. FANTINI, *La partecipazione al procedimento e le pretese partecipative*, in B. CAVALLO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 83 ss.
- S. FANTINI, *Il preavviso di rigetto come garanzia "essenziale" del cittadino e come norma sul procedimento*, in *Urbanistica e appalti*, 2007, 11, pp. 1388 ss.
- G. FASANO, *Le decisioni automatizzate nella pubblica amministrazione: tra esigenze di semplificazione e trasparenza algoritmica*, in *Medialaws*, 2019, 3, pp. 234 ss.
- C. FELIZIANI, *Effettività della tutela nel processo o nel procedimento? Convergenze e divergenze tra il sistema italiano di giustizia amministrativa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2019, 3, pp. 731 ss.
- L. FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo. Autorizzazione ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti*, Padova, Cedam, 1996.

- L. FERRARA, *I riflessi sulla tutela giurisdizionale dei principi dell'azione amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento: verso il tramonto del processo di legittimità?*, in *Diritto amministrativo*, 2006, 3, pp. 591 ss.
- L. FERRARA, *Situazioni giuridiche soggettive nei confronti della pubblica amministrazione*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5584 ss.
- L. FERRARA, *La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza nel riformato quadro delle garanzie procedurali*, in E. CASETTA, A. ROMANO, F.G. SCOCA (cur.), *Studi in onore di Leopoldo Mazza*, Vol. II, *Attività, organizzazione, servizi*, Padova, Cedam, 2007, pp. 83 ss.
- L. FERRARA, *DLA (e silenzio-assenso) tra autoamministrazione e semplificazione*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008, pp. 167 ss.
- L. FERRARA, *La partecipazione tra "illegittimità" e "illegalità". Considerazioni sulla disciplina dell'annullamento non pronunciabile*, in AA.VV., *Procedura, procedimento, processo*. Atti del Convegno (Urbino, 14-15 giugno 2007), Padova, Cedam, 2010, pp. 361 ss.
- L. FERRARA, *Individuo e potere. In un giuoco di specchi*, in *Diritto pubblico*, 2016, 3 (suppl.), pp. 11 ss.
- L. FERRARA, *Sulla formazione del silenzio assenso e sulla necessità di una lettura di sistema*, in P.L. PORTALURI (cur.), *L'Amministrazione pubblica nella prospettiva del cambiamento: il codice dei contratti e la riforma Madia*. Atti del Convegno (Lecce, 28-29 ottobre 2016), Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, pp. 107 ss.
- L. FERRARA, *La preclusione procedimentale dopo la novella del preavviso di diniego: alla ricerca di un modello di rapporto e di giustizia*, in *Diritto amministrativo*, 2021, 3, pp. 573 ss.
- R. FERRARA, *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1985.
- R. FERRARA, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1999, 2, pp. 323 ss.
- R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla «libertà dall'amministrazione» alla libertà dell'amministrazione?*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Il procedimento amministrativo in Europa*. Atti del Convegno (Milano, 16-17 dicembre 1999), Milano, Giuffrè, 2000, pp. 111 ss.
- R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- R. FERRARA, *Il procedimento amministrativo visto dal "terzo"*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*. Atti del Convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003), Torino, Giappichelli, 2004, pp. 242 ss.
- R. FERRARA, *Il "posto" del diritto amministrativo: fra tradizione e globalizzazione*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (cur.), *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*. Atti del Convegno (Reggio Calabria, 30-31 ottobre 2003), Milano, Giuffrè, 2005, pp. 11 ss.
- R. FERRARA, *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in A. CONTIERI, F. FRANCIOSI, M. IMMORDINO, A. ZITO (cur.), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 3 ss.
- R. FERRARA, *La segnalazione certificata di inizio attività e la tutela del terzo: il punto di vista del giudice amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 1, pp. 171 ss.
- R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Diritto amministrativo*, 2017, 2, pp. 209 ss.
- R. FERRARA, *Il giudice amministrativo e gli algoritmi. Note estemporanee a margine di un recente dibattito giurisprudenziale*, in *Diritto amministrativo*, 2019, 4, pp. 773 ss.

- E. FERRARI, *Per l'armonizzazione dei diritti amministrativi europei*, in G. FALCON (cur.), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, Cedam, 2005, pp. 383 ss.
- E. FERRARI, *Dall'inerzia nel provvedere all'inerzia nel vigilare*, in V. PARISIO (cur.), *Silenzio e procedimento amministrativo in Europa: una comparazione tra diverse esperienze*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 99 ss.
- G.F. FERRARI, *Semplificazione e consenso nell'azione amministrativa: esperienze a confronto. Introduzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, 1, pp. 287 ss.
- A. FERRARI ZUMBINI, *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo: il modello austriaco*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.
- F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo. (Dal processo al procedimento con pluralità di parti)*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1996.
- F. FIGORILLI, *Semplificazione amministrativa e amministrazione di risultati*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*. Atti del Convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003), Torino, Giappichelli, 2004, pp. 210 ss.
- S. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 659 ss.
- E. FOLLIERI, *Attività liberalizzate e amministrazione di risultati*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*. Atti del Convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003), Torino, Giappichelli, 2004, pp. 295 ss.
- E. FOLLIERI, *Interessi legittimi e «interessi procedurali»*, in G. DI GIANDOMENICO (cur.), *Il danno risarcibile per lesione di interessi legittimi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, pp. 251 ss.
- E. FOLLIERI, *L'annullabilità dell'atto amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 6, pp. 625 ss.
- F. FOLLIERI, *Decisione e potere nell'atto amministrativo vincolato*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017, 1, pp. 111 ss.
- E. FOLLIERI, *Il rapporto giuridico amministrativo dinamico*, in F. PUBUSA, S. PUDDU (cur.), *Procedimento, provvedimento e autotutela. Evoluzione e involuzione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 9 ss.
- F. FOLLIERI, *L'obbligo di provvedere in autotutela*, in F. PUBUSA, S. PUDDU (cur.), *Procedimento, provvedimento e autotutela. Evoluzione e involuzione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 141 ss.
- F. FOLLIERI, *Art. 6 CEDU ed equilibrio tra poteri dello Stato. Dall'infungibilità dell'amministrazione all'infungibilità delle garanzie procedurali*, in A. CARBONE (cur.), *L'applicazione dell'art. 6 CEDU nel processo amministrativo dei paesi europei*, Napoli, Jovene, 2020, pp. 65 ss.
- I. FORGIONE, *Quando l'amministrazione decide di non decidere: il silenzio e il ruolo del tempo nel procedimento amministrativo, tra responsabilità ed efficienza*, in R. URSI, M. RENNA (cur.), *La decisione amministrativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 89 ss.
- O. FORLENZA, *Amministrare. Conversazioni di diritto amministrativo*, Venezia, Cafoscarina, 2020.
- A. FORMICA, *L'inefficacia del provvedimento quale strumento di tutela rafforzata del privato nelle nuove disposizioni in materia di semplificazione amministrativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Bruno Cavallo*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 63 ss.
- P. FORTE, *Enzimi personalisti nel diritto amministrativo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017, 1, pp. 63 ss.
- M.M. FRACANZANI, *L'identità. Diritti fondamentali fra Corti europee e Pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2016.

- F. FRACCHIA, *Manifestazioni di interesse del privato e procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 1996, 1, pp. 26 ss.
- F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Padova, Cedam, 1998.
- F. FRACCHIA, *Diritto comunitario e sviluppo del diritto amministrativo*, in G. FALCON (cur.), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario. Ricerche e tesi in discussione. Atti del Seminario* (Trento, 8-9 giugno 2007), Padova, Cedam, 2008, pp. 257 ss.
- F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, *Articolo 21-octies, comma 2*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 609 ss.
- F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, *Teoria dell'invalidità dell'atto amministrativo e art. 21-octies, L. 241/1990: quando il legislatore non può e non deve*, in *Giustamm.it*, 2005, 1.
- F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, in *Federalismi.it*, 2020, 36.
- E.N. FRAGALE, *Il diritto (europeo) alla buona amministrazione ed il problema dell'autonomia delle pretese partecipative*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, 5, pp. 825 ss.
- E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Diritto amministrativo*, 2022, 2, pp. 471 ss.
- F. FRANCIOSI, *Profili evolutivi dell'autotutela (decisoria) amministrativa*, in A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (cur.), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive imprenditoriali. Atti dell'incontro di studi preliminare al Convegno annuale AIPDA 2016* (Campobasso, 8-9 aprile 2016), Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 9 ss.
- F. FRANCIOSI, *Riesercizio del potere amministrativo e stabilità degli effetti giuridici*, in *Federalismi.it*, 2017, 8.
- L. FRANZESE, *Percorsi della sussidiarietà*, Padova, Cedam, 2010.
- L. FRANZESE, *Oltre le aporie del nuovo procedimento amministrativo ovvero dell'autoamministrazione e della sussidiarietà*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Il procedimento e le responsabilità. Atti del Convegno* (Fano, 8-9 maggio 2008), Padova, Cedam, 2013, pp. 3 ss.
- S. FRAZZINGARO, G.R. MACRÌ, P. ROTILI, *La legge 241/90 commentata con la giurisprudenza*, Rimini, Maggioli, 2020.
- E. FREDIANI, *Partecipazione procedimentale, contraddittorio e comunicazione: dal deposito di memorie scritte e documenti al «preavviso di rigetto»*, in *Diritto amministrativo*, 2005, 4, pp. 1003 ss.
- E. FREDIANI, *Scia, tutela del terzo ed esigenze di coerenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 5, pp. 579 ss.
- S.A. FREGO LUPPI, *Il contributo al tema del giusto procedimento*, in *Amministrare*, 2018, 2, pp. 257 ss.
- F. GAFFURI, *La denuncia di inizio attività dopo le riforme del 2005 alla l. n. 241 del 1990: considerazioni sulla natura dell'istituto*, in *Diritto amministrativo*, 2007, 2, pp. 369 ss.
- F. GAFFURI, *Il permesso di costruire e i diritti dei terzi*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, 2, pp. 150 ss.
- F. GAFFURI, *Il rapporto procedimentale*, Milano, Giuffrè, 2013.
- F. GAFFURI, *Note in merito alla doverosità dell'annullamento d'ufficio*, in *Giurisprudenza italiana*, 2020, 3, pp. 751 ss.

- F. GAFFURI, *Osservazioni sull'obbligo di provvedere sulle istanze di autotutela*, in *Urbanistica e appalti*, 2020, 5, pp. 701 ss.
- B. GAGLIARDI, *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio*, in *Diritto amministrativo*, 2017, 2, pp. 373 ss.
- D.U. GALETTA, *Violazione di norme sul procedimento amministrativo e annullabilità del provvedimento*, Milano, Giuffrè, 2003.
- D.U. GALETTA, *Giudice amministrativo e vizi formali*, in V. PARISIO (cur.), *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo*. Atti del X Convegno biennale di diritto amministrativo (Brescia, 23 ottobre 2003), Milano, Giuffrè, 2004, pp. 77 ss.
- D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, 3-4, pp. 819 ss.
- D.U. GALETTA, *L'art. 21 octies della novellata legge sul procedimento amministrativo nelle prime applicazioni giurisprudenziali: un'interpretazione riduttiva delle garanzie procedurali contraria alla Costituzione e al diritto comunitario*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Riforma della L. 241/1990 e processo amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 91 ss.
- D.U. GALETTA, *Le garanzie procedurali dopo la legge 15/2005: considerazioni sulla compatibilità comunitaria dell'art. 21-octies L. 241/90, anche alla luce della previsione ex art. 41 CED*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008, pp. 319 ss.
- D.U. GALETTA, *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto amministrativo*, 2010, 3, pp. 601 ss.
- D.U. GALETTA, *Il procedimento amministrativo nella scienza del diritto amministrativo in Italia: linee generali di sviluppo e critica di alcune recenti «involuzioni»*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2011, 11, pp. 3779 ss.
- D.U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, 5, pp. 1019 ss.
- D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2019, 2, pp. 165 ss.
- D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (cur.), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 85 ss.
- D.U. GALETTA, J.G. CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 2019, 3.
- A. GANDINO, *La semplificazione amministrativa come strumento di liberalizzazione economica*, in R. FERRARA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (cur.), *Codice delle cittadinanze. Commentario dei rapporti tra privati ed amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 233 ss.
- P. GAROFOLI, *Le garanzie partecipative: un inquadramento*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità. Con le novità dei decreti Semplificazioni (d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020, e d.l. n. 77/2021, conv. in l. n. 108/2021)*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 97 ss.
- F. GARUFFI, *Note in merito alla vicinitas nell'impugnazione dei titoli edilizi*, in *Urbanistica e appalti*, 2020, 1, pp. 90 ss.
- G. GHETTI, *Il contraddittorio amministrativo*, Padova, Cedam, 1971.
- S. GIACCHETTI, *Gli accordi dell'art. 11, l. n. 241 del 1990 tra realtà virtuale e realtà reale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1997, 3, pp. 513 ss.

- L. GIANI, *Articolo 20*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 411 ss.
- A. GIANNELLI, *Gli accordi amministrativi (ancora) in cerca di identità: riflessioni sull'ipotesi della connotazione doverosa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Bruno Cavallo*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 147 ss.
- G. GIANNÌ, *La piena tutela dell'interesse sostanziale del terzo davanti al Giudice amministrativo nell'attività edilizia soggetta a SCLA*, in *Amministrativ@mente*, 2019, 1, pp. 46 ss.
- M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950.
- M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988.
- E. GIARDINO, *La plurilateralità della funzione amministrativa. L'esercizio del potere amministrativo nella crisi dell'unilateralità del provvedimento*, Torino, Giappichelli, 2013.
- F. GIGLIONI, *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Una prospettiva per riconsiderare liberalizzazioni e servizi pubblici*, Milano, Giuffrè, 2008.
- F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. IV, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 943 ss.
- B. GILIBERTI, *Vicinitas e interessi diffusi. Legittimazione ed interesse ad agire nel processo amministrativo alla luce di due recenti pronunce dell'Adunanza Plenaria*, in *Urbanistica e appalti*, 2022, 2, pp. 168 ss.
- R. GIORDANO, A. PANZAROLA, A. POLICE, S. PREZIOSI, M. PROTO (cur.), *Il diritto nell'era digitale. Persona, mercato, amministrazione, giustizia*, Milano, Giuffrè, 2022.
- R. GIOVAGNOLI, *Il silenzio e la nuova SCLA. Obbligo di provvedere, danno da ritardo e nuove forme di liberalizzazione e semplificazione*, Milano, Giuffrè, 2011.
- R. GIOVAGNOLI, *Liberalizzazioni, semplificazioni ed effettività della tutela*, in *Giustamm.it*, 2012, 6.
- R. GIOVAGNOLI, *I vizi formali e procedurali*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 1141 ss.
- R. GISONDI, *Le azioni proponibili dai terzi controinteressati alla s.c.i.a.*, in *Diritto pubblico*, 2012, 3, pp. 921 ss.
- A. GIUFFRIDA, *Il "diritto" ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Torino, Giappichelli, 2012.
- W. GIULIETTI, *Articolo 19*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 369 ss.
- W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, Torino, Giappichelli, 2008.
- W. GIULIETTI, *Crisi economica e liberalizzazioni*, in *Diritto dell'economia*, 2012, 1, pp. 113 ss.
- W. GIULIETTI, *L'amministrazione per accordi, un modello ancora attuale?*, in N. LONGOBARDI (cur.), *Il diritto amministrativo in trasformazione. Per approfondire*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 95 ss.

- W. GIULIETTI, *Segnalazione certificata di inizio attività - SCLAI*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (cur.), *Trattato di diritto del territorio*, Vol. I, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 930 ss.
- W. GIULIETTI, *La comunicazione dei motivi di non accoglimento dell'istanza*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità. Con le novità dei decreti Semplificazioni (d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020, e d.l. n. 77/2021, conv. in l. n. 108/2021)*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 137 ss.
- W. GIULIETTI, A. GIUSTI, *Tutela del terzo nella Scia e principio di effettività, ricercando un'interpretazione costituzionalmente conforme del c. 6 ter dell'art. 19 l. proc.*, in V. FANTI (cur.), *Diritto e processo amministrativo. Giornate di studio in onore di Enrico Follieri*. Atti del Convegno (Lucera, 22-23 giugno 2018), Tomo I, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 357 ss.
- W. GIULIETTI, N. PAOLANTONIO, *La segnalazione certificata di inizio attività*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 902 ss.
- A. GIURICKOVIC DATO, *A che punto è la SCLAI? Tra questioni risolte e irrisolte*, in *Federalismi.it*, 2022, 12.
- A. GIUSTI, *Tutela di (non) annullamento e principio di legalità*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (cur.), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 32 ss.
- L. GIZZI, *Scia e tutela del terzo: brevi considerazioni alla luce della legge Madia e dei decreti attuativi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017, 3, II, pp. 112 ss.
- L. GIZZI, *Scia e tutela del terzo. Note a margine di Corte costituzionale, sentenza n. 153 del 2020*, in *Federalismi.it*, 2020, 36.
- F. GOGGIAMANI, *La doverosità della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2005.
- F. GOISIS, *Garanzie procedurali e Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2009, 4, pp. 1338 ss.
- P. GONOD, *La libéralisation en France*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAIITA (cur.), *Liberalizzare o regolamentare: il diritto amministrativo di fronte alla crisi*. Atti del XVII Convegno (Copanello, 29-30 giugno 2012), Milano, Giuffrè, 2013, pp. 173 ss.
- G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, Giappichelli, 2003.
- G. GRECO, *Ampliamento dei poteri cognitori e decisorii del giudice amministrativo nella legge 241/1990 e successive modifiche*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Riforma della L. 241/1990 e processo amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 73 ss.
- G. GRECO, *La SCLAI e la tutela dei terzi al vaglio dell'Adunanza Plenaria: ma perché, dopo il silenzio assenso e il silenzio inadempimento, non si può prendere in considerazione anche il silenzio diniego?*, in *Giustamm.it*, 2011, 3.
- G. GRECO, *Ancora sulla scia: silenzio e tutela del terzo (alla luce del comma 6-ter dell'art. 19 l. 241/90)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2014, 2, pp. 645 ss.
- G. GRECO, *Il rapporto amministrativo e le vicende della posizione del cittadino*, in *Diritto amministrativo*, 2014, 4, pp. 585 ss.
- G. GRECO, *SCLAI e tutela del terzo al vaglio della Corte costituzionale: è troppo auspicare un ritorno al passato (o quasi)?*, in *Giustamm.it*, 2018, 6.
- R. GRECO, *Le situazioni giuridiche soggettive e il rapporto procedimentale*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, Piacenza, La Tribuna, 2020, pp. 109 ss.

- C. GUACCI, *Il procedimento amministrativo: nozione e caratteri generali*, in S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, S. PERONGINI, F. SAIITTA (cur.), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 179 ss.
- A. GUALDANI, *La conferma della discrezionalità dell'annullamento d'ufficio*, in *Federalismi.it*, 2018, 2.
- E. GUARNIERI, *I confini incerti delle patologie e la tutela del terzo nel silenzio assenso fra (de)procedimentalizzazione e semplificazione*, in *Diritto dell'economia*, 2020, 2, pp. 485 ss.
- R. GUASTINI, *Legalità (principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. IX, Torino, UTET, 1994, pp. 84 ss.
- V. GUINOT, S. MARIE, O. SUT, *Code de l'urbanisme commenté*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2021.
- N. GULLO, *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati tra diritto europeo e diritto interno*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.
- G. GUZZARDO, *Semplificazioni e complicazioni nei titoli edilizi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2015, 2, II, pp. 35 ss.
- G. GUZZARDO, *La liberalizzazione uniformata degli interventi in edilizia. Effetti «di sistema»*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2017, 3, pp. 1383 ss.
- G. GUZZARDO, *Decostruzione amministrativa nel governo del territorio*, Bari, Cacucci, 2018.
- A. IACOPINO, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della SCLIA tra semplificazione burocratica e «codificazione soft»*, in A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (cur.), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive imprenditoriali*. Atti dell'incontro di studi preliminare al Convegno annuale AIPDA 2016 (Campobasso, 8-9 aprile 2016), Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 243 ss.
- L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Diritto amministrativo*, 1999, 1, pp. 57 ss.
- L. IANNOTTA, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in C. PINELLI (cur.), *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*. Atti del Convegno (Macerata, 21-22 maggio 1999), Milano, Giuffrè, 2000, pp. 37 ss.
- L. IANNOTTA (cur.), *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003.
- M. IMMORDINO, *Certezza del diritto e amministrazione di risultato*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*. Atti del Convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003), Torino, Giappichelli, 2004, pp. 15 ss.
- M. IMMORDINO, *Tempo ed efficienza nell'azione amministrativa*, in A. CONTIERI, F. FRANCIANO, M. IMMORDINO, A. ZITO (cur.), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 57 ss.
- V. ITALIA, *La delegificazione*, Milano, Giuffrè, 1992.
- P. KINTZ, *Le silence de l'administration: la position française*, in V. PARISIO (cur.), *Inerzia della pubblica amministrazione e tutela giurisdizionale. Una prospettiva comparata*. Atti del IX Convegno biennale di diritto amministrativo (Sirmione, 25 ottobre 2001), Milano, Giuffrè, 2002, pp. 95 ss.
- G. LA ROSA, E.L. BONSIGNORI, *SCLIA e tutela del terzo dopo la Corte cost. n. 45/2019*, in *Urbanistica e appalti*, 2019, 4, pp. 480 ss.
- F. LACAVA, *Principio di legalità dell'azione amministrativa ed esigenze di risultato*, Roma, Aracne, 2015.
- A. LALLI (cur.), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2022.
- C. LAMBERTI, *L'Adunanza Plenaria si pronuncia sulla DLA*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, 10, pp. 1196 ss.

- C. LAMBERTI, *La SCIA fra liberalizzazione e semplificazione*, in *Urbanistica e appalti*, 2013, 1, pp. 11 ss.
- C. LAMBERTI, *La SCIA tutela le attività economiche non il terzo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, 4, pp. 917 ss.
- L. LAMBERTI, *Premesse per uno studio in tema di decisioni amministrative*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2011, 6-7, pp. 357 ss.
- A. LARICCIA, *Procedimento amministrativo e digitalizzazione*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità. Con le novità dei decreti Semplificazioni (d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020, e d.l. n. 77/2021, conv. in l. n. 108/2021)*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 375 ss.
- D. LAVERMICOCCA, *La SCIA e la DLA nell'edilizia e nei procedimenti speciali. La semplificazione si complica*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, 5, pp. 580 ss.
- D. LAVERMICOCCA, *La SCIA e la sostituzione degli atti della P.A.*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, 10, pp. 993 ss.
- D. LAVERMICOCCA, *D.i.a. e s.c.i.a., tra affidamento del proprietario, poteri inibitori e tutela del terzo*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 3, pp. 344 ss.
- P. LAZZARA, *Procedimento e semplificazione. Il riparto dei compiti istruttori tra principio inquisitorio ed autoresponsabilità privata*, Roma, Philos, 2005.
- P. LAZZARA, *I procedimenti amministrativi ad istanza di parte. Dalla disciplina generale sul procedimento (L. 241/90) alla direttiva «servizi» (2006/123/CE)*, Napoli, Jovene, 2008.
- P. LAZZARA, *La semplificazione dell'azione amministrativa ed il procedimento tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, pp. 475 ss.
- P. LAZZARA, *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, in *Diritto amministrativo*, 2011, 4, pp. 679 ss.
- P. LAZZARA, *Il principio di semplificazione del procedimento*, in M. RENNA, F. SAIITA (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 533 ss.
- P. LAZZARA, *Annulabilità del provvedimento*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 838 ss.
- P. LAZZARA, *La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 382 ss.
- P. LAZZARA, *Il procedimento amministrativo: passato, presente e futuro*, in F. PUBUSA, S. PUDDU (cur.), *Procedimento, provvedimento e autotutela. Evoluzione e involuzione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 71 ss.
- A. LAZZARO, *Trasparenza e amministrazione democratica: dal segreto all'accessibilità totale*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAIITA, N. SAIITA, A. TIGANO (cur.), *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, Vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 1715 ss.
- F. LEDDA, *Il problema del contratto nel diritto amministrativo. Contributo ad uno studio dei c.d. contratti di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1965.
- F. LEDDA, *La legalità nell'amministrazione: momenti di sviluppo e fattori di «crisi»*, in G. MARONGIU, G.C. DE MARTIN (cur.), *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 153 ss.
- F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Diritto amministrativo*, 1993, 1, pp. 133 ss.
- F. LEDDA, *La partecipazione all'azione amministrativa*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (cur.), *Gli istituti della democrazia amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 29 ss.

- F. LEDDA, *Elogio della forma scritto da un anticonformista*, in *Foro amministrativo*, 2000, 9-10, pp. 3443 ss.
- F. LEVI, *Legittimità (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 124 ss.
- S. LIETO, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011.
- P.G. LIGNANI, *Silenzi (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. III, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 978 ss.
- G. LIGUGNANA, *I percorsi dell'autotutela tra discrezionalità e certezza delle situazioni giuridiche*, in G. SALA, G. SCIULLO (cur.), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, pp. 127 ss.
- F. LIGUORI, *Note su diritto privato, atti non autoritativi e nuova denuncia di inizio dell'attività*, in *Giustizia amministrativa*, 2005, 3, pp. 678 ss.
- F. LIGUORI, *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.
- F. LIGUORI, *L'accesso al mercato: dal controllo ex ante al controllo ex post*, in F. LIGUORI, C. ACOCELLA (cur.), *Liberalizzazioni. Istituzioni, dinamiche economiche e lavoro nel diritto nazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 19 ss.
- F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a. - s.c.i.a.*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2015, 4, pp. 1223 ss.
- F. LIGUORI, *La lunga strada storta: dalle autorizzazioni amministrative alla nuova s.c.i.a.*, in *Nuove autonomie*, 2016, 2, pp. 185 ss.
- F. LIGUORI, *L'accesso alla tutela processuale avverso la s.c.i.a. nella recente giurisprudenza*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2019, 2, pp. 85 ss.
- F. LIGUORI, *La "parentesi amministrativa" della s.c.i.a. e le tutele del terzo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, 4, II, pp. 281 ss.
- F. LIGUORI, *Liberalizzazione, diritto comune, responsabilità. Tre saggi del cambiamento amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.
- S. LINGUANTI, *La SCLA non instaura un procedimento amministrativo*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2019, 2, pp. 105 ss.
- S. LINGUANTI, *Procedimento amministrativo, SCLA e modifiche della legge n. 120/2020*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2020, 4, pp. 9 ss.
- S. LINGUANTI, *SCLA, silenzio assenso e conferenza di servizi. Il procedimento amministrativo dopo la Legge 11 settembre 2020, n. 120*, Rimini, Maggioli, 2021.
- M. LIPARI, *La SCLA e l'autotutela nella legge n. 124/2015: primi dubbi interpretativi*, in *Federalismi.it*, 2015, 20.
- P. LOMBARDI, *Le parti del procedimento amministrativo. Tra procedimento e processo*, Torino, Giappichelli, 2018.
- A. LONGO, *La legittimazione dei terzi ad impugnare gli atti amministrativi in materia edilizia ed urbanistica: vicinitas e ulteriori condizioni di accesso alla tutela processuale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, 4, II, pp. 516 ss.
- N. LONGOBARDI, *Attività economiche e semplificazione amministrativa. La «direttiva Bolkestein» modello di semplificazione*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2009, 3, pp. 695 ss.
- N. LONGOBARDI, *Liberalizzazioni e libertà di impresa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013, 3-4, pp. 603 ss.

- N. LONGOBARDI, *Il diritto amministrativo in trasformazione*, in ID. (cur.), *Il diritto amministrativo in trasformazione. Per approfondire*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 1 ss.
- N. LONGOBARDI, *La legge n. 124 del 2015: i procedimenti amministrativi e il problema della semplificazione*, in *Giustamm.it*, 2016, 4.
- N. LONGOBARDI, *La libertà di impresa come libertà fondamentale ed il recedere del tradizionale primato del potere amministrativo*, in ID. (cur.), *Il diritto amministrativo in trasformazione. Per approfondire*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 133 ss.
- L. LORENZONI, *Liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti autorizzatori e razionalizzazione dei controlli amministrativi sui privati: obiettivi conciliabili?*, in *Munus*, 2021, 2, pp. 299 ss.
- M.G. LOSANO, *La lunga marcia dell'informatica nelle istituzioni italiane*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (cur.), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. XXIII ss.
- B. LUBRANO, *Il provvedimento amministrativo quale espressione del potere e della volontà della pubblica amministrazione (e quel che ne è rimasto, tra semplificazioni varie)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Bruno Cavallo*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 195 ss.
- F. LUBRANO, *L'algoritmo e il provvedimento automatizzato. Una illusione amministrativa, dottrinale e giurisprudenziale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Bruno Cavallo*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 21 ss.
- F. LUCIANI, *Il vizio formale nella teoria dell'invalidità amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2003.
- F. LUCIANI, *Note minime in tema di violazioni formali delle norme amministrative*, in V. PARISIO (cur.), *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo*. Atti del X Convegno biennale di diritto amministrativo (Brescia, 23 ottobre 2003), Milano, Giuffrè, 2004, pp. 175 ss.
- M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa e deliberativa*, in L. CARLASSARE (cur.), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladini*. Atti del Convegno (Padova, 19-21 giugno 2003), Padova, Cedam, 2004, pp. 180 ss.
- L. LUNGI, *Le differenze tra silenzio-assenso e segnalazione certificata di inizio attività*, in R. GIOVAGNOLI (cur.), *La S.C.I.A.*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 30 ss.
- T. M'SAÏDIE, *La déclaration administrative préalable à l'exercice d'une activité*, in *Actualité juridique droit administratif*, 2013, 9, pp. 514 ss.
- L. MACCARI, *Le garanzie di partecipazione al procedimento amministrativo dopo la riforma introdotta con la legge n. 15/2005*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008, pp. 53 ss.
- L. MACCARI, *Contraddittorio processuale, partecipazione procedimentale, giusto processo e giusto procedimento*, in AA.VV., *Procedura, procedimento, processo*. Atti del Convegno (Urbino, 14-15 giugno 2007), Padova, Cedam, 2010, pp. 353 ss.
- M. MACCHIA, *Regolazione internazionale e semplificazione amministrativa*, in AA.VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 267 ss.
- M. MACCHIA, *Decreto "Semplificazioni". Le misure generali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 6, pp. 727 ss.
- M. MACCHIA, *Il procedimento amministrativo a trent'anni dalla legge generale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 6, pp. 697 ss.
- M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge "Semplificazioni"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, 3, pp. 173 ss.

- M. MACCHIA, *Il tempo come bene della vita. Il nesso tra tardività ed efficacia*, in A. GIORDANO (cur.), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità. Con le novità dei decreti Semplificazioni (d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020, e d.l. n. 77/2021, conv. in l. n. 108/2021)*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 587 ss.
- L. MAGLI, *Il preavviso di rigetto come banco di prova per i principi del diritto amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 6, pp. 785 ss.
- G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2001.
- G. MANFREDI, *La nuova disciplina degli accordi tra amministrazione privati e le privatizzazioni dell'azione amministrativa*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008, pp. 75 ss.
- G. MANFREDI, *Giusto procedimento e interpretazioni della Costituzione*, in AA.VV., *Procedura, procedimento, processo*. Atti del Convegno (Urbino, 14-15 giugno 2007), Padova, Cedam, 2010, pp. 93 ss.
- G. MANFREDI, *Annullamento doveroso?*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017, 1, pp. 383 ss.
- G. MANFREDI, *Legalità procedurale*, in *Diritto amministrativo*, 2021, 4, pp. 749 ss.
- F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa. Profili critici e principi ricostruttivi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2000.
- F. MANGANARO, *Partecipazione al procedimento amministrativo e cittadinanza plurale*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (cur.), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 277 ss.
- F. MANGANARO, *Brevi osservazioni sulla omogeneizzazione dei diritti amministrativi nazionali*, in G. FALCON (cur.), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario. Ricerche e tesi in discussione*. Atti del Seminario (Trento, 8-9 giugno 2007), Padova, Cedam, 2008, pp. 271 ss.
- G. MANGIALARDI, *Sulla contestazione della D.I.A. da parte del controinteressato*, in *Urbanistica e appalti*, 2018, 1, pp. 64 ss.
- L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
- G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo. Dalla legalità ai diritti*, Rimini, Maggioli, 2016.
- G. MANNUCCI, *Il regime dei vizi formali-sostanziali alla prova del diritto europeo*, in *Diritto amministrativo*, 2017, 2, pp. 259 ss.
- G. MANNUCCI, *La necessaria dimensione normativa dei diritti dei terzi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017, 1, pp. 211 ss.
- G. MANNUCCI, *I limiti alla tutela dei terzi in materia di Segnalazione certificata di inizio attività*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, 2, pp. 727 ss.
- O. MANZI, *Trasparenza e partecipazione nella riforma della legge sul procedimento amministrativo*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008, pp. 251 ss.
- B. MARCHETTI, *Searching for the Fundamentals of Administrative Law*, Torino, Giappichelli, 2019.
- B. MARCHETTI, *La garanzia dello human in the loop alla prova della decisione amministrativa algoritmica*, in *BioLaw Journal*, 2021, 2, pp. 367 ss.
- B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale*, in *Enciclopedia del diritto*, Tematici, Vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 75 ss.

- G. MARCHIANÒ, *La legalità algoritmica nella giurisprudenza amministrativa*, in *Diritto dell'economia*, 2020, 3, pp. 229 ss.
- E.M. MARENGHI, *C'era una volta la partecipazione*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2007, 1, pp. 45 ss.
- E.M. MARENGHI, *Giusto procedimento e processualprocedimento*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2008, 4, pp. 961 ss.
- E.M. MARENGHI, *Procedimenti e processualprocedimento*, Padova, Cedam, 2009.
- G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi ai silenzi provvedimenti e procedurali della p.A.*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 199 ss.
- D. MARONGIU, *L'attività amministrativa automatizzata. Profili giuridici*, Rimini, Maggioli, 2005.
- D. MARRAMA, *Brevi riflessioni sul tema dell'irregolarità e dell'invalidità dei provvedimenti amministrativi*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2005, 2, pp. 359 ss.
- D. MARRAMA, *Le novità in tema di SCIA del biennio 2015-2016*, in *Federalismi.it*, 2017, 13.
- D. MARRAMA, *Accordi sostitutivi, autoritatività ed esercizio di potere*, in *Nuove autonomie*, 2022, 1, pp. 181 ss.
- P.M. MARTIN, *La déclaration préalable à l'exercice des libertés publiques*, in *Actualité juridique droit administratif*, 1975, 10, pp. 436 ss.
- F. MARTINES, *La segnalazione certificata di inizio attività. Nuove prospettive del rapporto pubblico-privato*, Milano, Giuffrè, 2011.
- F. MARTINES, *Considerazioni in tema di liberalizzazioni e ruolo della P.A. È tempo di svolte epocali?*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAIITA (cur.), *Liberalizzare o regolamentare: il diritto amministrativo di fronte alla crisi*. Atti del XVII Convegno (Copanello, 29-30 giugno 2012), Milano, Giuffrè, 2013, pp. 239 ss.
- F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Medialaws*, 2018, 2, pp. 146 ss.
- L. MARTINEZ, *La dichiarazione di inizio attività: natura e regime giuridico*, Torino, Giappichelli, 2008.
- L. MARTINEZ, *La D.i.a. nella giurisprudenza*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2008, 12, pp. 3525 ss.
- C. MARZUOLI, *Evolution of the Principles and Rules on Administrative Activity*, in D. SORACE, L. FERRARA, I. PIAZZA (cur.), *The Changing Administrative Law of an EU Member State. The Italian Case*, Cham-Torino, Springer-Giappichelli, 2021, pp. 23 ss.
- G. MASSARI, *Il procedimento amministrativo italiano alla luce del diritto europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, 6, pp. 1499 ss.
- A. MASSERA, *I principi generali dell'azione amministrativa*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 39 ss.
- A. MASSERA, *Il diritto del procedimento amministrativo tra vocazione alla protezione delle libertà e pressioni verso la democraticità delle decisioni*, in G. FALCON (cur.), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario. Ricerche e tesi in discussione*. Atti del Seminario (Trento, 8-9 giugno 2007), Padova, Cedam, 2008, pp. 73 ss.
- A. MASSERA, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 43 ss.
- A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, Jovene, 1993.
- A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Torino, Giappichelli, 2011.

- A. MASUCCI, *Vantaggi e rischi dell'automatizzazione algoritmica delle decisioni amministrative*, in AA.VV., *Scritti in onore di Eugenio Piccola*, Vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 1105 ss.
- A. MASUCCI, *L'algoritmicizzazione delle decisioni amministrative tra Regolamento europeo e leggi degli Stati membri*, in *Diritto pubblico*, 2020, 3, pp. 943 ss.
- A. MASUCCI, *L'automatizzazione delle decisioni amministrative algoritmiche fra big data e machine learning. Verso l'algorithmic governance?*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2022, 2, pp. 265 ss.
- M. MATTALIA, *Dall'amministrare con il silenzio all'amministrare con gli algoritmi*, in *Diritto amministrativo*, 2022, 3, pp. 831 ss.
- B.G. MATTARELLA, *L'attività*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 699 ss.
- B.G. MATTARELLA, *Attività amministrativa*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 520 ss.
- B.G. MATTARELLA, *La semplificazione per la ripresa economica*, in G. VESPERINI (cur.), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 45 ss.
- B.G. MATTARELLA, *La Scia, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 12, pp. 1328 ss.
- B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- B.G. MATTARELLA, *The Influence of European and Global Administrative Law on National Administrative Acts*, in E. CHITI, B.G. MATTARELLA (cur.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2011, pp. 61 ss.
- B.G. MATTARELLA, *Le difficoltà della semplificazione*, in A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (cur.), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive imprenditoriali*. Atti dell'incontro di studi preliminari al Convegno annuale AIPDA 2016 (Campobasso, 8-9 aprile 2016), Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 357 ss.
- B.G. MATTARELLA, *Procedimenti e atti amministrativi*, in M.P. CHITI (cur.), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 335 ss.
- B.G. MATTARELLA, *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in *Astrid Rassegna*, 2019, 11.
- M. MAZZAMUTO, *La legalità debole dei principi*, in *Diritto e società*, 1993, 3, p. 473 ss.
- M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, Giappichelli, 2001.
- M. MAZZAMUTO, *Amministrazione e privato*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (cur.), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 67 ss.
- M. MAZZAMUTO, *Dalla dequotazione dei vizi «formali» alla dequotazione dei vizi «sostanziali», ovvero della dequotazione tout court della tutela costitutiva (a proposito di una recente ordinanza di rimessione all'Adunanza plenaria)*, in *Giustamm.it*, 2015, 2.
- M. MAZZAMUTO, *L'amministrazione senza provvedimento: la SCLA*, in P.L. PORTALURI (cur.), *L'Amministrazione pubblica nella prospettiva del cambiamento: il codice dei contratti e la riforma Madia*. Atti del Convegno (Lecce, 28-29 ottobre 2016), Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, pp. 33 ss.
- M. MAZZARELLA, *L'inerzia della pubblica amministrazione: il silenzio-inadempimento e le tutele riconosciute al terzo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, 2, pp. 252 ss.

- L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni generali sul «semplificare» ... ma all'italiana*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020, 4, pp. 916 ss.
- V. MELE, *Preavviso di diniego e garanzie partecipative*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, 12, pp. 3983 ss.
- G. MELIS, *Per una storia del procedimento amministrativo prima della legge sul procedimento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, 2, pp. 571 ss.
- J. MENDES, *Administrative Law Beyond the State: Participation at the Intersection of Legal Systems*, in E. CHITI, B.G. MATTARELLA (cur.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2011, pp. 111 ss.
- F. MERLONI (cur.), *Introduzione all'e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2005.
- F. MERUSI, *Diritti fondamentali e amministrazione (o della "demarchia" secondo Feliciano Benvenuti)*, in *Diritto amministrativo*, 2006, 3, pp. 543 ss.
- F. MERUSI, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, in *Diritto pubblico*, 2007, 2, pp. 427 ss.
- F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità. La decostruzione del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, pp. 335 ss.
- F. MERUSI, *Per il ventennale della legge sul procedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, 4, pp. 938 ss.
- F. MERUSI, *Creatività giurisprudenziale e finzione. La tutela del terzo nel processo amministrativo nell'ipotesi di attività liberalizzate*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, 2, pp. 435 ss.
- F. MERUSI, *Metamorfosi nell'intervento pubblico nell'economia. Dall'autorizzazione alla riserva di provvedimento inibitorio*, in *Diritto amministrativo*, 2015, 2-3, pp. 579 ss.
- F. MERUSI, *La legalità amministrativa fra passato e futuro. Vicende italiane*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- P. MEZZANOTTE, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *Federalismi.it*, 2020, 32.
- M. MICHELETTI, *Procedimento, processo e modello di Stato: Legislazione vs. Costituzione (Il declino del principio personalistico nel diritto pubblico)*, in AA.VV., *Procedura, procedimento, processo*. Atti del Convegno (Urbino, 14-15 giugno 2007), Padova, Cedam, 2010, pp. 113 ss.
- L. MIGLIORINI, *La funzione amministrativa ed il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Vol. III, Modena, Mucchi, 1996, pp. 1177 ss.
- G. MILO, *Il preavviso di diniego dopo la legge 11 settembre 2020 n. 120*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020, 4, pp. 1142 ss.
- S. MIRATE, *La democrazia partecipativa*, in G. FALCON (cur.), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario. Ricerche e tesi in discussione*. Atti del Seminario (Trento, 8-9 giugno 2007), Padova, Cedam, 2008, pp. 5 ss.
- S. MIRATE, *The right to be heard: equa riparazione e giusto procedimento amministrativo nella giurisprudenza CEDU*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2011, 3, pp. 542 ss.
- V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

- A. MOLITERNI, *Alla ricerca della risarcibilità degli interessi pretensivi: il nodo dei vizi procedurali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 6, pp. 817 ss.
- A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, Jovene, 2016.
- A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Diritto amministrativo*, 2017, 1, pp. 699 ss.
- A. MOLITERNI, *Note minime in tema di complessità amministrativa*, in AA.VV., *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, Tomo II, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 810 ss.
- F. MONCERI, *La semplificazione dell'amministrazione nella crisi delle economie di mercato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- F. MONCERI, *Complessità e semplificazione nell'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2020.
- F. MONCERI, *Ancora sull'amministrazione di risultato*, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 2021, 2, pp. 255 ss.
- A. MONICA, *I regimi di autorizzazione e la libertà di circolazione dei servizi nel mercato unico dell'Unione europea*, in D.U. GALETTA (cur.), *Diritto amministrativo nell'Unione europea. Argomenti (e materiali)*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 207 ss.
- A. MONICA, *I "terzi" e l'attività di valutazione tecnico-scientifica. Tra tutela della salute e mercato interno*, Torino, Giappichelli, 2020.
- J. MORAND-DEVILLER, *Trasparenza, partecipazione e semplificazione nel procedimento amministrativo francese*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Il procedimento amministrativo in Europa. Atti del Convegno (Milano, 16-17 dicembre 1999)*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 153 ss.
- G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, Vol. I, *Parte generale*, Bologna, Monduzzi, 2005, pp. 531 ss.
- G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo. Il principio del procedimento*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 123 ss.
- G. MORBIDELLI, *Il silenzio-assenso*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 265 ss.
- G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Diritto amministrativo*, 2007, 4, 703 ss.
- A. MORRONE, *I principi di imparzialità e buon andamento come vincolo per il legislatore*, in AA.VV., *Azione amministrativa e rapporto con il cittadino alla luce dei principi di imparzialità e buon andamento*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 11 ss.
- A. MORRONE, *Verso un'Amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Diritto amministrativo*, 2019, 2, pp. 381 ss.
- R. MORZENTI PELLEGRINI, *Semplificazione amministrativa e attività produttive: il rinnovato regime dei controlli sulle imprese*, in *Diritto dell'economia*, 2013, 2, pp. 509 ss.
- E. MOSTACCI, *Strumenti consensuali e semplificazione: la Francia sulla via della modernizzazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, 1, pp. 340 ss.
- N. MUCIACCIA, *Algoritmi e procedimento decisionale: alcuni recenti arresti della giustizia amministrativa*, in *Federalismi.it*, 2020, 10.
- R. MUSONE, *La doverosità nell'an dei poteri di intervento tardivo sulla s.c.i.a.: conferme (e auspici?) da Palazzo Spada*, in *Urbanistica e appalti*, 2022, 3, pp. 392 ss.

- L. MUSSELLI, *La decisione amministrativa nell'età degli algoritmi: primi spunti*, in *Medialaws*, 2020, 1, pp. 18 ss.
- C. NAPOLI, *Algoritmi, intelligenza artificiale e formazione della volontà pubblica: la decisione amministrativa e quella giudiziaria*, in *Rivista AIC*, 2020, 3, pp. 318 ss.
- C. NAPOLITANO, *L'autotutela amministrativa. Nuovi paradigmi e modelli europei*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018.
- G. NAPOLITANO, *Le liberalizzazioni tra meccanismi di mercato e strategie di riforma amministrativa*, in F. LIGUORI, C. ACOCELLA (cur.), *Liberalizzazioni. Istituzioni, dinamiche economiche e lavoro nel diritto nazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 233 ss.
- G. NAPOLITANO, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, 2, pp. 611 ss.
- G. NAPOLITANO, *Il Codice francese e la nuova frontiera della disciplina del procedimento in Europa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 1, pp. 5 ss.
- G. NAPOLITANO, *Modernizzazione dello stato e trasformazioni del diritto amministrativo in Francia*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA, N. SAITTA, A. TIGANO (cur.), *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, Vol. III, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 1963 ss.
- G. NAPOLITANO, *The Transformations of Comparative Administrative Law*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 4, pp. 997 ss.
- G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna, Il Mulino, 2020.
- G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2020.
- G. NAPOLITANO, *Le leggi sul procedimento amministrativo. Appunti per un'analisi comparata*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, Piacenza, La Tribuna, 2020, pp. 47 ss.
- A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- A. NATALINI, *La semplificazione e l'amministrazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, 1, pp. 105 ss.
- A. NEGRELLI, *Economia di mercato e liberalizzazioni: le (principali) ricadute sul sistema amministrativo italiano*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013, 3-4, pp. 679 ss.
- A. NEGRELLI, *Accesso al mercato e autorizzazioni amministrative nazionali*, Milano, Giuffrè, 2016.
- A. NEGRELLI, *Principio di legalità e nuova disciplina della S.C.I.A. dopo la legge Madia e i decreti attuativi: ubi lex tacuit, quid iuris?*, in *Giustamm.it*, 2018, 3.
- G.F. NICODEMO, *La controversa natura della dia e le incertezze sulla tutela del terzo*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, 9, pp. 1070 ss.
- G.F. NICODEMO, *SCLA edilizia e tutela del terzo: i poteri di verifica della P.A. non possono essere sollecitati in ogni tempo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2017, 3, pp. 737 ss.
- G.F. NICODEMO, *SCLA e autotutela: la P.A. deve provvedere sull'istanza di annullamento del terzo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2021, 7, pp. 1717 ss.
- M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1980, 1, pp. 225 ss.

- M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Rivista di diritto processuale*, 1980, 2, pp. 252 ss.
- M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1989, 1, pp. 5 ss.
- D. OCCHETTI, *Le politiche di semplificazione amministrativa in Francia, con particolare riferimento al silenzio-assenso e al regime della déclaration préalable*, in *Giustamm.it*, 2016, 5.
- M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002.
- M. OCCHIENA, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 4128 ss.
- A.G. OROFINO, *La patologia dell'atto amministrativo elettronico: sindacato giurisdizionale e strumenti di tutela*, in *Foro amministrativo C.d.S.*, 2002, 9, pp. 2256 ss.
- A.G. OROFINO, *La semplificazione digitale*, in *Diritto dell'economia*, 2019, 3, pp. 87 ss.
- A.G. OROFINO, G. GALLONE, *L'intelligenza artificiale al servizio delle funzioni amministrative: profili problematici e spunti di riflessione*, in *Giurisprudenza italiana*, 2020, 7, pp. 1738 ss.
- A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello stato di diritto. Per una giustizia "non amministrativa" (Sonntagsgedanken)*, Milano, Giuffrè, 2005.
- G. ORSONI, E. D'ORLANDO, *Nuove prospettive dell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019, 3, pp. 593 ss.
- P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, in *Federalismi.it*, 2018, 2.
- P. OTRANTO, *Silenzi e interesse pubblico nell'attività amministrativa*, Bari, Cacucci, 2018.
- P. OTRANTO, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, in *Federalismi.it*, 2021, 7.
- F.F. PAGANO, *Pubblica amministrazione e innovazione tecnologica*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2021, 3, pp. 84 ss.
- C. PAGLIAROLI, *I destinatari della comunicazione di avvio del procedimento: la figura del proprietario di immobile confinante*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, 3, II, pp. 229 ss.
- A. PAJNO, *Gli articoli 19 e 20 della legge n. 241 prima e dopo la legge 24 dicembre 1993 n. 537. Intrapresa dell'attività privata e silenzio dell'amministrazione*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1994, 1, pp. 22 ss.
- A. PAJNO, *Diritto europeo e trasformazioni del diritto amministrativo. Alcune provvisorie osservazioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, 2, pp. 467 ss.
- E. PALICI DI SUNI PRAT, *I diritti al procedimento. Profili di diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 1994.
- G. PANATTONI, *La vicinitas è di per sé idonea a fondare la legittimazione al ricorso?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2022, 3, pp. 617 ss.
- I. PAOLA, *Pluricittadinanza, cittadinanza amministrativa e partecipazione all'attività dell'amministrazione*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (cur.), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 253 ss.
- N. PAOLANTONIO, *Notazioni di diritto sostanziale e processuale su s.c.i.a., poteri amministrativi e situazioni giuridiche soggettive*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. IV, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 3903 ss.

- N. PAOLANTONIO, *Il potere discrezionale della pubblica automazione. Sconcerto e stilemi. (Sul controllo giudiziario delle "decisioni algoritmiche")*, in *Diritto amministrativo*, 2021, 4, pp. 813 ss.
- N. PAOLANTONIO, *Osservazioni sulla preclusione procedimentale al riesercizio del potere*, in *Diritto dell'economia*, 2022, 3, pp. 11 ss.
- V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione. La rinuncia alla garanzia dell'atto scritto*, Milano, Giuffrè, 1996.
- V. PARISIO, *Il silenzio della pubblica amministrazione tra prospettive attive e fattuali, alla luce delle novità introdotte dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15 e dalla L. 14 maggio 2005, n. 80*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, 7-8, pp. 2798 ss.
- V. PARISIO, *L'inerzia della pubblica amministrazione in Italia tra procedimento e processo amministrativo*, in EAD. (cur.), *Silenzi e procedimento amministrativo in Europa: una comparazione tra diverse esperienze*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 161 ss.
- V. PARISIO, *Direttiva "Bolkestein", silenzio-assenso, D.I.A., "liberalizzazioni temperate", dopo la sentenza del Consiglio di Stato, ad. plen. 29 luglio 2011 n. 15*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2011, 9, pp. 2978 ss.
- V. PARISIO, *Interessi forti e interessi deboli: la natura degli interessi come limite alla semplificazione del procedimento amministrativo nella Legge 7 agosto 1990 n. 241*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Bassi*, Tomo I, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, pp. 169 ss.
- L. PARONA, *"Government by algorithm": un contributo allo studio del ricorso all'intelligenza artificiale nell'esercizio di funzioni amministrative*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, 1, pp. 10 ss.
- L. PARONA, *L'influenza del diritto europeo sulla disciplina dei procedimenti amministrativi nazionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2021, 3-4, pp. 491 ss.
- L. PARONA, *Violazione di norme sul procedimento e attività vincolata: brevi note in difesa dell'art. 21-octies comma secondo*, in *Giustamm.it*, 2021, 11.
- L. PARONA, *Poteri tecnico-discrezionali e machine learning: verso nuovi paradigmi dell'azione amministrativa*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (cur.), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Vol. II, *Amministrazione, responsabilità, giurisdizione*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 131 ss.
- G. PASTORI, *Introduzione generale*, in ID. (cur.), *La procedura amministrativa*, Milano, Neri Pozza, 1964, pp. 5 ss.
- G. PASTORI, *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 1303 ss.
- G. PASTORI, *Attività amministrativa e tutela giurisdizionale nella legge 241/1990 riformata*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008, pp. 3 ss.
- G. PASTORI, *Amministrazione e procedimento*, in AA.VV., *Il cittadino e la pubblica amministrazione. Giornate di studi in onore di Guido Corso. Atti del Convegno (Palermo, 12-13 dicembre 2014)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 21 ss.
- P. PATRITO, *Premesse storiche e comparatistiche per uno studio sulla partecipazione al procedimento amministrativo*, Roma, Aracne, 2018.
- F. PATRONI GRIFFI, *Il procedimento amministrativo ieri, oggi e domani*, in *Federalismi.it*, 2015, 5.
- F. PATRONI GRIFFI, *Intelligenza artificiale: amministrazione e giurisdizione*, in U. RUFFOLO (cur.), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 475 ss.

- F. PAVONI, *Dichiarazione di inizio attività*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. III, Tomo I, Torino, UTET, 2008, pp. 309 ss.
- V. PECORIELLO, *S.C.I.A.: una difficile semplificazione*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2015, 1, pp. 265 ss.
- S. PEDRABISSI, *Funzione amministrativa, esercizio del potere e principio di legalità*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Bassi*, Tomo I, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, pp. 199 ss.
- L. PEDULLÀ, *La costituzionalizzazione del giusto procedimento*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.
- G. PENNETTA, *Nuove prospettive sulla tutela del terzo nella s.c.i.a. e sul termine per effettuare le sollecitazioni ai sensi dell'art. 19 comma 6-ter l. 7 agosto 1990 n. 241*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2020, 3, pp. 899 ss.
- S. PENSABENE LIONTI, *Gli accordi con la pubblica amministrazione nell'esperienza del diritto vivente*, Torino, Giappichelli, 2007.
- G. PEPE, *Silenziò-assenso e potere di intervento postumo della P.A.*, in *Urbanistica e appalti*, 2015, 6, pp. 715 ss.
- G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2020.
- L.R. PERFETTI, *Il permanere dei paradigmi disciplinari e le difficoltà della semplificazione*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, pp. 457 ss.
- L.R. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, 3-4, pp. 789 ss.
- L.R. PERFETTI, *Procedimento amministrativo e partecipazione*, in *Ius Publicum Network Review*, 2011, 1.
- L.R. PERFETTI, *Pretese procedurali come diritti fondamentali. Oltre la contrapposizione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 3, pp. 850 ss.
- L.R. PERFETTI, *Funzione e compito nella teoria delle procedure amministrative. Metateoria su procedimento e processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2014, 1, pp. 53 ss.
- L.R. PERFETTI, *L'azione amministrativa tra libertà e funzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 1, pp. 99 ss.
- L.R. PERFETTI, *L'ordinaria violenza della decisione amministrativa nello Stato di diritto*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017, 1, pp. 3 ss.
- L.R. PERFETTI, *Persona, società e amministrazione pubblica*, in *Amministrare*, 2018, 2, pp. 199 ss.
- S. PERONGINI, *Principio di legalità e risultato amministrativo*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*. Atti del Convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003), Torino, Giappichelli, 2004, pp. 39 ss.
- S. PERONGINI, *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2016.
- R. PERRELLA, *Tempi e modalità per la tutela dei terzi in merito alla SCIA e alle verifiche dell'amministrazione: i chiarimenti della Corte costituzionale*, in www.contabilità-pubblica.it, 16 luglio 2019.
- G. PESCE, *Digital First. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.
- M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2012.
- E. PICOTTI, *L'accordo di programma e la tutela dei terzi in ambito urbanistico alla luce del criterio della vicinitas*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2015, 6, II, pp. 1400 ss.

- E. PICOZZA, *Governo del territorio e semplificazioni della disciplina delle attività produttive*, in F.G. SCOCA, A.F. DI SCIASCIO (cur.), *Il procedimento amministrativo ed i recenti interventi normativi: opportunità o limiti per il sistema Paese?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 155 ss.
- C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Diritto amministrativo*, 2014, 1-2, pp. 355 ss.
- O. PINI, *Il giusto equilibrio fra regolazione e libertà d'impresa: alcune riflessioni*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, Vol. I, Bologna, Bononia University Press, 2018, pp. 395 ss.
- P. PIRAS, *Semplificazioni e buon andamento della Pubblica amministrazione. Tra Scilla e Cariddi: rispettare la complessità superando le complicazioni*, in *DPCE Online*, 2021, 2, pp. 1923 ss.
- P. PIVA, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, F. PAPPALARDO, S. ALLEGREZZA, O. RAZZOLINI (cur.), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 756 ss.
- G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, Giuffrè, 2010.
- P. PLANCHET, *Le contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme implicites: des certitudes, enfin!*, in *Actualité juridique droit administratif*, 2014, 8, pp. 463 ss.
- G. POLI, *Potere pubblico, rapporto amministrativo e responsabilità della P.A. L'interesse legittimo ritrovato*, Torino, Giappichelli, 2012.
- A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1997.
- A. POLICE, *L'illegittimità dei provvedimenti amministrativi alla luce della distinzione tra vizi c.d. formali e vizi sostanziali*, in *Diritto amministrativo*, 2003, 4, pp. 735 ss.
- A. POLICE, *Autorità e libertà: riflessioni marine su un conflitto antico*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (cur.), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 209 ss.
- A. POLICE, *La c.d. invalidità formale dei provvedimenti amministrativi fra mito e realtà*, in V. PARISIO (cur.), *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo*. Atti del X Convegno biennale di diritto amministrativo (Brescia, 23 ottobre 2003), Milano, Giuffrè, 2004, pp. 145 ss.
- A. POLICE, *Contributo allo studio delle Dichiarazioni di inizio attività e della loro natura giuridica*, in *Nuove autonomie*, 2008, 1-2, pp. 17 ss.
- A. POLICE, *Dai silenzi significativi ai poteri sostitutivi*, in A. Rallo, A. SCOGNAMIGLIO (cur.), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive imprenditoriali*. Atti dell'incontro di studi preliminare al Convegno annuale AIPDA 2016 (Campobasso, 8-9 aprile 2016), Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 31 ss.
- A. POLICE, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio inadempiuto*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 275 ss.
- J. PONCE SOLÉ, *EU Law, Global Law and the Right to Good Administration*, in E. CHITI, B.G. MATTARELLA (cur.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2011, pp. 133 ss.
- A. PORPORATO, *Partecipazione ed accesso nei procedimenti amministrativi dell' U.E.*, in R. FERRARA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (cur.), *Codice delle cittadinanze. Commentario dei rapporti tra privati ed amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 602 ss.

- A. PORPORATO, *Misure ripristinatorie. Governo del territorio, Ambiente, Beni culturali e Paesaggio*, Torino, Giappichelli, 2018.
- P.L. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Milano, Giuffrè, 1998.
- P.L. PORTALURI, *Note sulla semplificazione per silentium (con qualche complicazione)*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, pp. 657 ss.
- P.L. PORTALURI, *Il nuovo diritto procedimentale nella riforma della p.A.: l'autotutela (profili interni e comunitari)*, in *Federalismi.it*, 2016, 20.
- N. POSTERARO, *Sui rapporti tra dovere di provvedere e annullamento d'ufficio come potere doveroso*, in *Federalismi.it*, 2017, 5.
- N. POSTERARO, *Sulla possibile configurazione di un'autotutela doverosa (anche alla luce del codice dei contratti pubblici e della Adunanza Plenaria n. 8 del 2017)*, in *Federalismi.it*, 2017, 20.
- N. POSTERARO, *Alcune considerazioni critiche su due questioni inerenti alla tutela del terzo leso da una SCLA a partire da una recente pronuncia del Consiglio di Stato*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2022, 4, pp. 957 ss.
- L. PREVITI, *La decisione amministrativa robotica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.
- D. PROFILI, *Segnalazione certificata di inizio attività ed effettività della tutela: aspetti ancora controversi*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2020, 2, pp. 595 ss.
- R. PROIETTI, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 566 ss.
- M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2008.
- M. PROTTO, *La responsabilità procedimentale*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, Piacenza, La Tribuna, 2020, pp. 569 ss.
- P. PROVENZANO, *I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo. Fra diritto interno e diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2015.
- P. PROVENZANO, *Il procedimento amministrativo e il diritto ad una buona amministrazione*, in D.U. GALETTA (cur.), *Diritto amministrativo nell'Unione europea. Argomenti (e materiali)*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 107 ss.
- L. PRUDENZANO, *Giusto procedimento amministrativo, discrezionalità tecnica ed effettività della tutela giurisdizionale nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio AIC*, 2014, 2.
- A. PUBUSA, *Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 1996.
- F. PUBUSA, *Semplificazione, dichiarazioni sostitutive, qualità dell'istruttoria ed effettività dell'autotutela*, in F. PUBUSA, S. PUDDU (cur.), *Procedimento, provvedimento e autotutela. Evoluzione e involuzione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 83 ss.
- F. PUBUSA, *Vicende del diritto amministrativo e rapporto giuridico amministrativo dinamico: per una lettura costituzionalmente orientata del principio del buon andamento*, in V. FANTI (cur.), *Diritto e processo amministrativo. Giornate di studio in onore di Enrico Follieri*. Atti del Convegno (Lucera, 22-23 giugno 2018), Tomo II, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 1131 ss.
- F. PUGLIESE, *Il procedimento amministrativo tra autorità e «contrattazione»*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, 3, pp. 1475 ss.

- F. PUGLIESE, *Per «amministrare» la felicità: dalla lex al νόμος*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Vol. IV, Modena, Mucchi, 1996, pp. 1773 ss.
- M.G. PULVIRENTI, *Profili giuridici della funzione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2013.
- B. RAGANELLI, *Decisioni pubbliche e algoritmi: modelli di dialogo nell'assunzione di decisioni amministrative*, in *Federalismi.it*, 2020, 22.
- C. RAIOLA, *La “fabrique à simplifier”: la svolta francese per la semplificazione*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, 2014, 3.
- A. RALLO, *Comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10 bis l. 241/90 e partecipazione post-decisionale: dal contraddittorio oppositivo al dialogo sul possibile*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, Vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, pp. 1080 ss.
- M. RAMAJOLI, *Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della legge n. 241/90, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto e processo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2010, 2, pp. 459 ss.
- M. RAMAJOLI, *La s.c.i.a. e la tutela del terzo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 1, pp. 329 ss.
- M. RAMAJOLI, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (cur.), *Liberalizzare o regolamentare: il diritto amministrativo di fronte alla crisi. Atti del XVII Convegno (Copanello, 29-30 giugno 2012)*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 3 ss.
- M. RAMAJOLI, *L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto d'equilibrio*, in *Giustamm.it*, 2016, 6.
- M. RAMAJOLI, *Il declino della decisione motivata*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2017, 3, pp. 894 ss.
- M. RAMAJOLI, *L'intervento nel procedimento*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 598 ss.
- M. RAMAJOLI, *Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata*, in *Diritto amministrativo*, 2019, 4, pp. 675 ss.
- M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo come modello teorico di produzione giuridica tipica di diritto amministrativo (rileggendo la teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento di Scoca)*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. V, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 4411 ss.
- M. RAMAJOLI, *Preavviso di rigetto, preclusioni, giusto procedimento e giusto processo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2022, 3, pp. 595 ss.
- N. RANGONE, *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 3, pp. 882 ss.
- R. RAVASIO, *Principi e regole di azione non scritti. L'obbligo di buona fede e la responsabilità da contatto sociale qualificato*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, Piacenza, La Tribuna, 2020, pp. 59 ss.
- M. RENNA, *Spunti di riflessione per una teoria delle posizioni giuridiche “strumentali” e tutela cautelare degli interessi “procedimentali” pretensivi*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1995, 4, pp. 826 ss.
- M. RENNA, *Obblighi procedimentali e responsabilità dell'amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2005, 3, pp. 557 ss.
- M. RENNA, F. FIGORILLI, *Silenzi della pubblica amministrazione (Diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia giuridica*, Agg. XVIII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2010.

- M. RENNA, A. GIANNELLI, *La segnalazione certificata di inizio attività (art. 22 TUED)*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2014, 3-4, pp. 746 ss.
- G.U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 1995, 2, pp. 247 ss.
- G. RESTA, *Governare l'innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di uguaglianza*, in *Politica del diritto*, 2019, 2, pp. 199 ss.
- D. RIBES, *Le nouveau principe «silence de l'administration vaut acceptation»*, in *Actualité juridique droit administratif*, 2014, 7, pp. 389 ss.
- M. RICCIARDO CALDERARO, *La partecipazione nel procedimento amministrativo tra potere e rispetto dei diritti di difesa*, in *Foro amministrativo*, 2015, 5, pp. 1312 ss.
- M. RICCIARDO CALDERARO, *L'integrazione amministrativa e la tutela dei diritti. Problemi e prospettive alla luce della crisi sistemica dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2020.
- M. RICCIARDO CALDERARO, *Il preavviso di rigetto ai tempi della semplificazione amministrativa*, in *Federalismi.it*, 2022, 12.
- F. RISSO, *L'automazione nelle relazioni di diritto pubblico*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (cur.), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Vol. II, *Amministrazione, responsabilità, giurisdizione*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 591 ss.
- R. ROLLI, *Dalla D.I.A. alla S.C.I.A.*, in R. GIOVAGNOLI (cur.), *La S.C.I.A.*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 5 ss.
- A. ROMANO, *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, in *Diritto amministrativo*, 1999, 1, pp. 111 ss.
- A. ROMANO, *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive nel diritto amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, Vol. I, *Parte generale*, Bologna, Monduzzi, 2005, pp. 145 ss.
- A. ROMANO, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2006, 2, pp. 489 ss.
- E. ROMANO, *La semplificazione amministrativa*, in S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, S. PERONGINI, F. SAITTA (cur.), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 161 ss.
- M.C. ROMANO, *Accordi tra privati e Pubblica Amministrazione nel procedimento*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 398 ss.
- M.C. ROMANO, *I diritti dei partecipanti al procedimento*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 372 ss.
- M.C. ROMANO, *L'intervento nel procedimento. La legittimazione procedimentale dei portatori di interessi diffusi*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 345 ss.
- M.C. ROMANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 283 ss.
- A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Vol. II, Napoli, Jovene, 2001, p. 813 ss.
- A. ROMANO TASSONE, *Amministrazione "di risultato" e provvedimento amministrativo*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del Convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003)*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 1 ss.

- A. ROMANO TASSONE, *Vizi formali e vizi procedurali*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *Il procedimento amministrativo*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 215 ss.
- A. ROMANO TASSONE, *A proposito del potere, pubblico e privato, e della sua legittimazione*, in *Diritto amministrativo*, 2013, 4, pp. 559 ss.
- A. ROMEO, *Amministrazione democratica e diritti del privato: verso un nuovo modello di cittadinanza*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA, N. SAITTA, A. TIGANO (cur.), *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, Vol. III, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 2241 ss.
- A. ROMEO, *Dalla forma al risultato: profili dogmatici ed evolutivi della decisione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2018, 3, pp. 551 ss.
- A. ROMEO, *Dall'interesse legittimo all'interesse procedimentale: riflessioni a margine degli scritti di Enrico Follieri*, in V. FANTI (cur.), *Diritto e processo amministrativo. Giornate di studio in onore di Enrico Follieri*. Atti del Convegno (Lucera, 22-23 giugno 2018), Tomo I, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 425 ss.
- A. ROMEO, *Amministrazione, democrazia e potere pubblico: premesse per una riflessione*, in AA.VV., *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, Tomo II, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 1057 ss.
- F. RONCAROLO, *Alla ricerca dei principi di diritto della procedura amministrativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2015, 1, pp. 319 ss.
- F. SAITTA, *Le patologie dell'atto amministrativo elettronico e il sindacato del giudice amministrativo*, in *Diritto dell'economia*, 2003, 4, pp. 615 ss.
- F. SAITTA, *Cittadinanza, partecipazione procedimentale e globalizzazione (Appunti preliminari sulle funzioni dell'istituto partecipativo nell'era del diritto globale)*, in R. FERRARA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (cur.), *Codice delle cittadinanze. Commentario dei rapporti tra privati ed amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 331 ss.
- F. SAITTA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, S. PERONGINI, F. SAITTA (cur.), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 247 ss.
- G. SALA, *Accordi sul contenuto discrezionale del provvedimento e tutela delle situazioni soggettive*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1992, 2, pp. 206 ss.
- G. SALA, *I principi del giusto procedimento e del giusto processo nell'età della (post)codificazione*, in G. SALA, G. SCIULLO (cur.), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, pp. 15 ss.
- G. SALA, *Giusto procedimento e giusto processo*, in *Amministrare*, 2018, 2, pp. 285 ss.
- F. SALVIA, *La semplificazione amministrativa: tra scorciatoie procedurali e semplicismi mediatici*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, pp. 447 ss.
- A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Tomo II, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 1034 ss.
- A. SANDULLI, *Procedimento amministrativo*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 4510 ss.
- A. SANDULLI, *Il ruolo della scienza giuridica nella costruzione del diritto amministrativo europeo*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (cur.), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 273 ss.
- A. SANDULLI, *Benvenuti e le nuove dighe del diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, 1, pp. 153 ss.

- A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, Franco Angeli, 2018.
- A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo in Francia e in Italia*, in G. DELLA CANANEA, J. ZILLER (cur.), *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 89 ss.
- A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1964.
- A.M. SANDULLI, *Il silenzio della pubblica amministrazione oggi: aspetti sostanziali e processuali*, in *Diritto e società*, 1982, 3, pp. 715 ss.
- M.A. SANDULLI, *Presentazione. Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione: un difficile temperamento fra accelerazione e garanzie*, in EAD. (cur.), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 1 ss.
- M.A. SANDULLI (cur.), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*. Atti del Convegno (Roma, 17-18 marzo 2005), Milano, Giuffrè, 2005.
- M.A. SANDULLI, *La semplificazione dell'azione amministrativa: considerazioni generali*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, pp. 405 ss.
- M.A. SANDULLI, *Dalla d.i.a. alla s.c.i.a.: una liberalizzazione "a rischio"*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2010, 6, II, pp. 465 ss.
- M.A. SANDULLI, *Prmissima lettura della Adunanza plenaria n. 15 del 2011*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2011, 2-3, I, pp. 533 ss.
- M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, in *Ius Publicum Network Review*, 2012, 3.
- M.A. SANDULLI, *L'istituto del silenzio assenso tra semplificazione e incertezza*, in *Nuove autonomie*, 2012, 3, pp. 435 ss.
- M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *Federalismi.it*, 2015, 17, con *Postilla* in *Federalismi.it*, 2015, 20.
- M.A. SANDULLI, *Autotutela e stabilità del provvedimento nel prisma del diritto europeo*, in P.L. PORTALURI (cur.), *L'Amministrazione pubblica nella prospettiva del cambiamento: il codice dei contratti e la riforma Madia*. Atti del Convegno (Lecce, 28-29 ottobre 2016), Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, pp. 125 ss.
- M.A. SANDULLI, *Brevi considerazioni sulle ambiguità della liberalizzazione tramite dial scia*, in S. PERONGINI (cur.), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*. Atti del Convegno (Salerno, 14-15 novembre 2014), Torino, Giappichelli, 2017, pp. 299 ss.
- M.A. SANDULLI, *SCLA*, in AA.VV., *Libro dell'anno del diritto 2017*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2017, pp. 195 ss.
- M.A. SANDULLI, *Controlli sull'attività edilizia, sanzioni e poteri di autotutela*, in *Federalismi.it*, 2019, 18.
- M.A. SANDULLI, *La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.)*, in EAD. (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 261 ss.
- M.A. SANDULLI, *Riflessioni sull'istruttoria tra procedimento e processo*, in *Diritto e società*, 2020, 2, pp. 195 ss.
- M.A. SANDULLI, *Silenzio assenso e inesauribilità del potere*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 1° maggio 2022.
- E.M. SANTORO, *I vizi non invalidanti del provvedimento*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 569 ss.

- G. SARTOR, *L'intelligenza artificiale e il diritto*, Torino, Giappichelli, 2022.
- S. SASSI, *Gli algoritmi nelle decisioni pubbliche tra trasparenza e responsabilità*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2019, 1, pp. 109 ss.
- F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, Cedam, 1969.
- F. SATTA, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2010, 2, pp. 299 ss.
- F. SATTA, *Liberalizzare e semplificare*, in *Diritto amministrativo*, 2012, 1-2, pp. 177 ss.
- S. SAUNIER, *Caractères essentiels du droit français de la procédure administrative*, in J.B. AUBY (dir.), *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 71 ss.
- M. SAVINO, *I caratteri del diritto amministrativo europeo*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (cur.), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 231 ss.
- F. SAVO AMODIO, *S.c.i.a. e tutela del terzo: la complessa ricerca di un equilibrio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, 1, I, pp. 14 ss.
- F. SCALIA, *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 1, pp. 11 ss.
- R. SCARCIGLIA, *La disciplina generale dell'azione amministrativa in Europa*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 21 ss.
- R. SCARCIGLIA, *Metodi e comparazione giuridica*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2018.
- R. SCARCIGLIA, *Diritto amministrativo comparato*, Torino, Giappichelli, 2020.
- R. SCARCIGLIA, *Il "mito di Sisifo" e la semplificazione amministrativa. Alla ricerca di nuovi modelli di regolazione*, in *DPCE Online*, 2021, 2, pp. 1915 ss.
- P. SCHIERA, *La comune storia europea del diritto amministrativo e della sua scienza*, in S. CASSESE, P. SCHIERA, A. VON BOGDANDY, *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 51 ss.
- L.A. SCIALLA, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali nell'esperienza francese*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2020, 3, pp. 731 ss.
- F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, in *Rivista AIC*, 2016, 2.
- F. SCIARRETTA, *La declinazione democratica dell'Amministrazione: le decisioni partecipate nel campo delle grandi opere infrastrutturali*, in *Rivista AIC*, 2020, 3.
- G. SCIULLO, *Profilo degli accordi tra amministrazioni pubbliche e privati*, in *Diritto amministrativo*, 2007, 4, pp. 805 ss.
- G. SCIULLO, *La semplificazione dell'organizzazione*, in *Diritto amministrativo*, 2009, 2, pp. 413 ss.
- G. SCIULLO, *Interessi differenziati e procedimento amministrativo*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2016, 1, pp. 58 ss.
- F.G. COCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1971.
- F.G. COCA, *Attività amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. VI, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 75 ss.
- F.G. COCA, *Autorità e consenso*, in *Diritto amministrativo*, 2002, 3, pp. 431 ss.
- F.G. COCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione alla luce del suo nuovo trattamento processuale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2002, 2, pp. 239 ss.
- F.G. COCA, *I vizi formali nel sistema delle invalidità dei provvedimenti amministrativi*, in V. PARISIO (cur.), *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo*. Atti del X Convegno biennale di diritto amministrativo (Brescia, 23 ottobre 2003), Milano, Giuffrè, 2004, pp. 55 ss.

- F.G. COCA, *Accordi e semplificazione*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, pp. 557 ss.
- F.G. COCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, Giappichelli, 2017.
- F.G. COCA, M. D'ORSOGNA, *Silenzio, clamori di novità*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1995, 2, p. 393 ss.
- A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2004.
- A. SCOGNAMIGLIO, *Rito speciale per l'accertamento del silenzio e possibili contenuti della sentenza di condanna*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2017, 2, pp. 450 ss.
- E. SCOTTI, *Il silenzio-assenso*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 653 ss.
- E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 583 ss.
- S. SERGIO, *L'azione amministrativa: partecipazione, trasparenza e accesso*, Bari, Cacucci, 2019.
- A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione procedurale. Contributo allo studio del buon andamento nel contesto europeo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008.
- P. SERRAND, *Droit administratif*, Tomo I, *Les actions administratives*, Paris, PUF, 2021.
- M. SILVESTRI, *Potere pubblico e autotutela amministrativa. I rapporti tra la pubblica amministrazione e il cittadino nello specchio dell'annullamento d'ufficio*, Torino, Giappichelli, 2021.
- P. SILVESTRI, *Dal "giusto procedimento" alla democrazia di tipo partecipativo*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 2020, 2, pp. 95 ss.
- A. SIMONATI, *La disciplina della SCLA edilizia fra principi del governo del territorio e semplificazione amministrativa*, in *Le Regioni*, 2016, 3, pp. 589 ss.
- A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal*, 2019, 1, pp. 63 ss.
- A. SIMONCINI, *Profili costituzionali della amministrazione algoritmica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 4, pp. 1149 ss.
- A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (cur.), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 1 ss.
- M. SIMONCINI, *Lo «Stato digitale». L'agire provvedimentoale dell'amministrazione e le sfide dell'innovazione tecnologica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, 2, pp. 529 ss.
- M. SINISI, *La nuova azione amministrativa: il "tempo" dell'annullamento d'ufficio e l'esercizio dei poteri inibitori in caso di s.c.i.a. Certezza del diritto, tutela dei terzi e falsi miti. Riflessioni a margine della legge 7 agosto 2015, n. 124*, in *Federalismi.it*, 2015, 24.
- A. SOLA, *Inquadramento giuridico degli algoritmi nell'attività amministrativa*, in *Federalismi.it*, 2020, 16.
- D. SORACE, *Il principio di legalità e i vizi formali dell'atto amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2007, 2, pp. 385 ss.
- D. SORACE, *Una nuova base costituzionale europea per la pubblica amministrazione*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (cur.), *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 45 ss.
- J.G. SORBARA, *Le silence de l'administration*, in *Revue du droit public*, 2012, 4, pp. 1078 ss.

- B. SORDI, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia. La prospettiva storica*, in *Diritto amministrativo*, 2008, 1, pp. 1 ss.
- G. SORICELLI, *La nuova segnalazione certificata di inizio attività tra semplificazione e liberalizzazione delle attività amministrative*, in *Gazzetta amministrativa*, 2017, 1.
- F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, Giappichelli, 2001.
- G. SORRENTINO, *Diritti e partecipazione nell'amministrazione di risultato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2003.
- G. SORRENTINO, *Funzione amministrativa, Costituzione e algoritmi. Divagazioni minime*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. V, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 4795 ss.
- F. SPAGNUOLO, *Principi e regole del giusto procedimento tra ordinamenti nazionali, diritto comunitario e World Trade Organization: verso una «global procedural fairness»?*, in A. MASSERA (cur.), *Le tutele procedurali. Profili di diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 367 ss.
- G. SPAGNUOLO, *Il procedimento automatizzato: il caso dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)*, in *Rivista di Digital Politics*, 2022, n. 1-2, pp. 269 ss.
- R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Semplificazione e sostituzione dalla legge "Madia" al decreto legge n. 76/2020: il ruolo dell'amministrazione nelle politiche di sviluppo economico e sociale*, in *Munus*, 2020, 2, pp. 347 ss.
- B. SPAMPINATO, *Sulla «crisi» di legalità e di certezza del diritto in campo amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2017, 11.
- B. SPAMPINATO, *Per un primo inquadramento teorico della decisione amministrativa algoritmica*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, 3, pp. 208 ss.
- M.R. SPASIANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione dell'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva*, in *Diritto amministrativo*, 2002, 2, pp. 283 ss.
- M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003.
- M.R. SPASIANO, *Buon andamento: dalla legalità del formalismo alla legalità del risultato*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI, F.F. TUCCARI FRANCESCO, F. VETRÒ (cur.), *Il «meritevole di tutela»: scenari istituzionali e nuove vie di diritto*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 369 ss.
- M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. RENNA, F. SAIITA (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 117 ss.
- M.R. SPASIANO, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2012, 1-2, pp. 33 ss.
- M.R. SPASIANO, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 117 ss.
- M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 63 ss.
- M.R. SPASIANO, *Nuovi approdi della partecipazione procedimentale nel prisma del novellato preavviso di rigetto*, in *Diritto dell'economia*, 2021, 2, pp. 25 ss.
- G. SPINA, *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire dell'amministrazione. Studio sull'evoluzione delle logiche di semplificazione amministrativa in Italia dal 1990 ad oggi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014.
- S. SPUNTARELLI, *Il principio di legalità e il criterio di imparzialità nell'amministrare*, in *Diritto amministrativo*, 2008, 1, pp. 223 ss.

- A. SQUAZZONI, *L'azione di accertamento con riferimento al silenzio assenso: amministrare giudicando? Un'analisi della giurisprudenza*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2021, 4, pp. 735 ss.
- G. STANCANELLI, *La «Segnalazione certificata di inizio attività» (SCIA) nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Bassi*, Tomo II, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, pp. 753 ss.
- E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, Giuffrè, 1992.
- E. STRADELLA, *La tutela contro i vizi di forma e nel procedimento, alla luce della nuova disciplina del procedimento amministrativo: spunti di riflessione*, in A. MASSERA (cur.), *Le tutele procedurali. Profili di diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 467 ss.
- G. STRAZZA, *Il potere di intervento "tardivo" sulla s.c.i.a. tra disciplina statale, regionale ed esigenze di certezza*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, 1-2, I, pp. 14 ss.
- G. STRAZZA, *La S.c.i.a. nei decreti attuativi della "riforma Madia"*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Le nuove regole della semplificazione amministrativa. La legge n. 241/1990 nei decreti attuativi della "riforma Madia"*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 74 ss.
- G. STRAZZA, *L'ambito di operatività del silenzio-assenso e le esigenze di certezza (nota a Cass., Sez. III, ord. 6 luglio 2020 n. 13865)*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, 4, I, pp. 864 ss.
- G. STRAZZA, *La s.c.i.a. e la tutela del terzo*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 281 ss.
- G. STRAZZA, *La S.C.I.A. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.
- G. TAGLIANETTI, *La segnalazione certificata di inizio attività: la tutela giurisdizionale dell'interesse qualificato e differenziato del terzo alla luce dell'art. 6 del d.l. n. 138/2011*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, 2, I, pp. 409 ss.
- L. TARANTINO, *La novella dell'art. 10-bis della l. 241/1990 e la posizione della giurisprudenza*, in www.giustizia-amministrativa.it, 20 giugno 2022.
- S. TARULLO, *Articolo 10-bis*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 213 ss.
- S. TARULLO, *L'art. 10 bis della legge n. 241/90: il preavviso di rigetto tra garanzia partecipativa e collaborazione istruttoria*, in *Giustamm.it*, 2005, 1.
- S. TARULLO, *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2008.
- S. TARULLO, *Le tutele del privato nel procedimento e nel processo tra logica di spettanza e logica di correttezza dell'azione amministrativa*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2016, 3, pp. 843 ss.
- S. TARULLO, *Per un procedimento amministrativo collaborativo*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA, N. SAITTA, A. TIGANO (cur.), *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, Vol. III, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 2621 ss.
- S. TARULLO, *Partecipazione procedimentale ed illegittimità non invalidante: quale salvezza per il potere amministrativo discrezionale?*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2019, 1, pp. 69 ss.
- T.G. TASSO, *Il silenzio della pubblica amministrazione. Il paradosso del silenzio come forma di comunicazione tra privato e pubblico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

- S. TATTI, *La "nuova" partecipazione al procedimento amministrativo*, Napoli, Jovene, 2009.
- F. TEDESCHINI, *Procedimento amministrativo*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 872 ss.
- F. TEDESCHINI, *Procedimento amministrativo*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. III, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 872 ss.
- F. TESI, *Vicinitas, tra tutela proprietaria e interesse alla «qualità dell'insediamento abitativo»*, in *Diritto pubblico*, 2022, 2, pp. 445 ss.
- F. TESTI, *Le varie interpretazioni del potere amministrativo. Profili storici e contemporanei*, Roma, Aracne, 2016.
- F. TIGANO, *Gli accordi procedurali*, Torino, Giappichelli, 2002.
- F. TIGANO, *Gli accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 655 ss.
- A. TIGANO, *Il "provvedimento semplificato" fra accelerazione del procedimento e obbligo comunque di una pronuncia a tutela dell'immagine della p.a.*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA, N. SAITTA, A. TIGANO (cur.), *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, Vol. III, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 2697 ss.
- F. TIGANO, *Il valore di una legge sul procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. V, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 4955 ss.
- M. TIMO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa*, in *Osservatorio AIC*, 2016, 3.
- M. TIMO, *Contributo allo studio della comunicazione di inizio lavori asseverata nel quadro della "liberalizzazione" dell'attività edilizia*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2018.
- M. TIMO, *La semplificazione procedimentale nell'ottica della tutela del patrimonio culturale*, in *Federalismi.it*, 2019, 21.
- M. TIMO, *Algoritmo e potere amministrativo*, in *Diritto dell'economia*, 2020, 1, pp. 753 ss.
- F. TIRIO, *La regolamentazione dopo la direttiva servizi*, Torino, Giappichelli, 2016.
- B. TONOLETTI, *Silenzio della pubblica amministrazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. XIV, Torino, UTET, 1999, pp. 156 ss.
- L. TORCHIA, *I modelli di procedimento amministrativo*, in EAD. (cur.), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*. Atti del Convegno (Roma, 21 aprile 1993), Padova, Cedam, 1993, pp. 33 ss.
- L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 1998, 3-4, pp. 385 ss.
- L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo e le attività produttive: le barriere, gli ostacoli, i nodi. Studi di caso per uscire dal labirinto*, in EAD. (cur.), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 11 ss.
- L. TORCHIA, *Studiare il diritto amministrativo oggi*, in EAD. (cur.), *La dinamica del diritto amministrativo. Dieci lezioni*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 7 ss.
- L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Diritto amministrativo*, 2017, 1, pp. 1 ss.
- L. TORCHIA, *Garanzie partecipative e decisioni amministrative imparziali*, in AA.VV., *Azione amministrativa e rapporto con il cittadino alla luce dei principi di imparzialità e buon andamento*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 71 ss.
- L. TORCHIA, *L'efficienza della pubblica amministrazione fra ipertrofia legislativa e atrofia dei risultati*, in *Astrid Rassegna*, 2019, 11.

- L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2023.
- S. TORRICELLI, *Libertà economiche europee e regime del provvedimento amministrativo nazionale*, Rimini, Maggioli, 2013.
- S. TORRICELLI, *L'europeizzazione del diritto amministrativo italiano*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (cur.), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 247 ss.
- A. TORTORA, *Il provvedimento inefficace: problemi e prospettive. L'inefficienza e la consumazione del potere*, in *www.contabilita-pubblica.it*, 26 gennaio 2022.
- S. TRANQUILLI, *Rapporto pubblico-privato nell'adozione della decisione amministrativa "robotica"*, in *Diritto e società*, 2020, 2, pp. 281 ss.
- A. TRAVI, *Silenzio assenso ed esercizio della funzione amministrativa*, Padova, Cedam, 1985.
- A. TRAVI, *Giurisprudenza amministrativa e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 1995, 1, pp. 91 ss.
- A. TRAVI, *Interessi procedimentali e "pretese partecipative": un dibattito aperto (A proposito di due contributi di Duret e di Zito)*, in *Diritto pubblico*, 1997, 2, pp. 531 ss.
- A. TRAVI, *La liberalizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 3, pp. 645 ss.
- A. TRAVI, *Silenzio-assenso, denuncia di inizio attività e tutela dei terzi controinteressati*, in V. PARISIO (cur.), *Inerzia della pubblica amministrazione e tutela giurisdizionale. Una prospettiva comparata. Atti del IX Convegno biennale di diritto amministrativo (Sirmione, 25 ottobre 2001)*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 81 ss.
- A. TRAVI, *La DLA e la tutela del terzo: fra pronunce del g.a. e riforme legislative del 2005*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 11, pp. 1332 ss.
- A. TRAVI, *Dichiarazione di inizio attività (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali II, Tomo II, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 343 ss.
- A. TRAVI, *La tutela del terzo nei confronti della d.i.a. (o della s.c.i.a.): il codice del processo amministrativo e la quadratura del cerchio*, in *Foro italiano*, 2011, 10, III, pp. 517 ss.
- A. TRAVI, *La tutela nei confronti della d.i.a. tra modelli positivi e modelli culturali*, in *Diritto pubblico*, 2014, 1, pp. 15 ss.
- A. TRAVI, *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, in *Giustamm.it*, 2016, 5.
- A. TRAVI, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa*, in G. SALA, G. SCIULLO (cur.), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, pp. 3 ss.
- A. TRAVI, D. OCCHETTI, N. GAMBINO, *Administrative Simplification As an Instrument for Coping with the Economic Crisis*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA (cur.), *European Democratic Institutions and Administrations. Cohesion and Innovation in Times of Economic Crisis*, Cham-Torino, Springer-Giappichelli, 2018, pp. 241 ss.
- F. TRIMARCHI (cur.), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione. Atti del Convegno (Messina - Taormina, 25-26 febbraio 1988)*, Milano, Giuffrè, 1990.
- F. TRIMARCHI, *La legge 241/1990. Questioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Amministrare*, 1993, 1, pp. 135 ss.
- F. TRIMARCHI, *Considerazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2000, 3, pp. 627 ss.
- M. TRIMARCHI, *L'art. 41 della Carta europea dei diritti fondamentali e la disciplina dell'attività amministrativa in Italia*, in *Diritto amministrativo*, 2011, 3, pp. 537 ss.

- M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.
- M. TRIMARCHI, *Note sul preavviso di rigetto dopo la legge n. 120 del 2020*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2022, 2, pp. 415 ss.
- F. TRIMARCHI BANFI, *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, in *Politica del diritto*, 1993, 2, pp. 237 ss.
- F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. CHITI, G. GRECO (dir.), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 49 ss.
- F. TRIMARCHI BANFI, *L'istruttoria procedimentale dopo l'art. 10-bis della legge sul procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2011, 2, pp. 353 ss.
- F. TRIMARCHI BANFI, *Il 'terzo' nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2014, 1, pp. 25 ss.
- F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo attraverso il filtro dell'interesse a ricorrere: il caso della vicinitas*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2017, 3, pp. 771 ss.
- F. TRIMARCHI BANFI, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2019, 1, pp. 1 ss.
- G. TROPEA, *Considerazioni su cittadinanza e amministrazione nello spazio (frammentato) e nel tempo (individuato) della globalizzazione*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (cur.), *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*. Atti del Convegno (Reggio Calabria, 30-31 ottobre 2003), Milano, Giuffrè, 2005, pp. 227 ss.
- G. TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2015*, in *Diritto amministrativo*, 2016, 1-2, pp. 107 ss.
- G. TROPEA, *Motivazione del provvedimento e giudizio sul rapporto: derive e approdi*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2017, 4, pp. 1235 ss.
- F.M. TROPANO, *Semplificazione e liberalizzazione nella legge sul procedimento amministrativo. La SCLIA e le attività liberalizzate. Natura giuridica, tutela e riflessi processuali*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, Piacenza, La Tribuna, 2020, pp. 413 ss.
- S. TUCCILLO, *Le liberalizzazioni possibili nel settore edilizio e il ruolo dell'amministrazione*, in F. LIGUORI, C. ACOCELLA (cur.), *Liberalizzazioni. Istituzioni, dinamiche economiche e lavoro nel diritto nazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 197 ss.
- S. TUCCILLO, *Autotutela: potere doveroso?*, in *Federalismi.it*, 2016, 16.
- S. TUCCILLO, *Contributo allo studio della funzione amministrativa come dovere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- S. TUCCILLO, *La s.c.i.a. edilizia alla ricerca di un equilibrio tra il ruolo dell'amministrazione e le ragioni dei privati*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, 1-2, II, pp. 141 ss.
- S. TUCCILLO (cur.), *Semplificare e liberalizzare. Amministrazione e cittadini dopo la legge 124 del 2015*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.
- P. URBANI, "Vicinitas" e interesse al ricorso, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 3, pp. 341 ss.
- R. URSI, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in B. MARCHETTI, M. RENNA (cur.), *La giuridificazione*, in L. FERRARA, D. SORACE (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Vol. III, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 445 ss.
- R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, Maggioli, 2016.

- A. USAI, *Le prospettive di automazione delle decisioni amministrative in un sistema di teleamministrazione*, in *Diritto dell'informatica*, 1993, 1, pp. 163 ss.
- A. VACCA, *Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ex art. 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e modalità di esercizio del potere amministrativo: prima ricostruzione di un complesso fenomeno di alterazioni procedurali*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, 5, pp. 1824 ss.
- D. VAIANO, *Preavviso di rigetto e principio del contraddittorio nel procedimento amministrativo*, in L.R. PERFETTI (cur.), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008, pp. 35 ss.
- D. VAIANO, *Il preavviso di rigetto*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 640 ss.
- A. VALASTRO (cur.), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010.
- A. VALASTRO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (cur.), *Cittadinanze amministrative*, in L. FERRARA, D. SORACE (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Vol. VIII, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 317 ss.
- A. VALORIZZI, *Dalla procedura amministrativa al processo giurisdizionale*, Padova, Cedam, 1999.
- L. VANDELLI, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, pp. 417 ss.
- L. VANDELLI, G. GARDINI (cur.), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 1999.
- V. VARONE, *S.c.i.a. e silenzio-assenso come istituti di semplificazione*, in F. FRENI, M. NUNZIATA (cur.), *Il nuovo procedimento amministrativo dopo la riforma della P.A. Tutte le novità della cd. riforma Madia*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 18 ss.
- M. VENTICINQUE, *La nuova policy di semplificazione nei confronti delle imprese: il caso francese*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, 2013, 4.
- A. VENTURI, *La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) tra livelli essenziali delle prestazioni e «dematerializzazione»*, in *Le Regioni*, 2012, 5-6, pp. 1182 ss.
- G. VERCILLO, *La 'semplificazione amministrativa' come diritto e come strumento di cittadinanza*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (cur.), *Cittadinanze amministrative*, in L. FERRARA, D. SORACE (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Vol. VIII, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 339 ss.
- G. VERDE, *La semplificazione normativa*, Torino, Giappichelli, 2000.
- S. VERNILE, *Il provvedimento amministrativo in forma semplificata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.
- S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e "sorte" dell'atto tardivo*, in *Diritto dell'economia*, 2020, 3, pp. 337 ss.
- S. VERNILE, *Verso la decisione amministrativa algoritmica?*, in *Medialaws*, 2020, 2, pp. 136 ss.
- B. VERZICCO, *Riflessioni sull'autotutela decisoria e l'inesauribilità del potere amministrativo nell'ambito delle riforme strutturali dell'emergenza pandemica*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2021, 2, pp. 153 ss.
- D. VESE, *La S.C.I.A. e la tutela del terzo nell'evoluzione di dottrina e giurisprudenza*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2014, 2, pp. 633 ss.
- D. VESE, *La segnalazione certificata di inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, Pisa, Pacini, 2016.

- D. VESE, *Profili di analisi economica (del diritto amministrativo) in tema di segnalazione certificata di inizio attività. La nuova disciplina della s.c.i.a. e i persistenti problemi di tutela dei terzi*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2016, 3, pp. 1131 ss.
- D. VESE, *Semplificazione procedimentale, analisi economica e tutela del terzo*, in *Diritto dell'economia*, 2016, 2, pp. 545 ss.
- D. VESE, *Decisione, semplificazione ed efficienza nel procedimento amministrativo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017, 1, pp. 143 ss.
- D. VESE, *Appunti sul metodo di Feliciano Benvenuti*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2018, 1, pp. 239 ss.
- D. VESE, *L'efficienza della decisione amministrativa. Semplificazione e accelerazione del procedimento nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, 2018, 18.
- D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2018.
- G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 3, pp. 655 ss.
- G. VESPERINI, *Semplificazione amministrativa*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5479 ss.
- G. VESPERINI, *La denuncia di inizio attività e il silenzio assenso*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, 1, pp. 83 ss.
- G. VESPERINI, *Quale riforma per le autorizzazioni amministrative?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 2, pp. 153 ss.
- G. VESPERINI, *Note sulla disciplina di base della SCL*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Vol. V, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 5237 ss.
- F. VETRÒ, *Il principio di imparzialità*, in M. RENNA, F. SAIITA (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 91 ss.
- C. VIDETTA, *Note a margine del nuovo art. 10-bis L. 241/1990*, in *Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, 2, pp. 837 ss.
- C. VIDETTA, *Semplificazione amministrativa e interessi sensibili. Una prospettiva di analisi*, in *Diritto dell'economia*, 2013, 2, pp. 557 ss.
- S. VILLAMENA, *La pubblica amministrazione ed i suoi principi*, in S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, S. PERONGINI, F. SAIITA (cur.), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 43 ss.
- S. VILLAMENA, *La "SCL"*, in S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, S. PERONGINI, F. SAIITA (cur.), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 289 ss.
- C. VILLANACCI, *La tutela del terzo nella SCL: natura e limiti dei poteri della pubblica amministrazione nella ricostruzione della Corte Costituzionale*, in *Foro amministrativo*, 2019, 5, pp. 762 ss.
- R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1992, 1, pp. 171 ss.
- R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017.
- R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. XI, Torino, UTET, 1996, pp. 574 ss.
- L. VIOLA, *L'intelligenza artificiale nel procedimento e nel processo amministrativo: lo stato dell'arte*, in *Federalismi.it*, 2018, 21.

- L. VIOLA, *Attività amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Cibernetica e diritto*, 2019, 1-2, pp. 64 ss.
- P.M. VIPIANA, *La semplificazione amministrativa: inquadramento, classificazioni, evoluzione normativa e profili problematici*, in J. LUTHER, P.M. VIPIANA (cur.), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, in *POLIS Working Papers*, n. 208/2013, pp. 19 ss.
- P.M. VIPIANA, *Considerazioni in tema di semplificazione amministrativa procedimentale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Bassi*, Tomo I, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, pp. 367 ss.
- P.M. VIPIANA, *I poteri amministrativi a seguito di SCIA al vaglio della Consulta*, in *Giurisprudenza italiana*, 2016, 10, pp. 2234 ss.
- P.M. VIPIANA, *I nodi della democrazia amministrativa*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA, N. SAITTA, A. TIGANO (cur.), *Studi in onore di Antonio Romano Tassone*, Vol. III, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 2927 ss.
- P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2017.
- P.M. VIPIANA, M. TIMO, *Semplificazioni e liberalizzazioni amministrative da prendere sul serio*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2020, 1, pp. 183 ss.
- G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1998.
- F.V. VIRZÌ, *La doverosità del potere di annullamento d'ufficio*, in *Federalismi.it*, 2018, 14.
- A. VITALE, *La partecipazione dei privati al procedimento*, in C. CONTESSA, R. GRECO (cur.), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, Piacenza, La Tribuna, 2020, pp. 253 ss.
- F. VOLPE, *La non annullabilità dei provvedimenti amministrativi illegittimi*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2008, 2, pp. 340 ss.
- A. VON BOGDANDY, *Il diritto amministrativo nello spazio giuridico europeo: cosa cambia, cosa rimane*, in S. CASSESE, P. SCHIERA, A. VON BOGDANDY, *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 97 ss.
- G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritto, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992.
- E. ZAMPETTI, *Natura giuridica della d.i.a. (oggi s.c.i.a.) e tutela del terzo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2010, 5, I, pp. 1600 ss.
- E. ZAMPETTI, *D.i.a. e s.c.i.a. dopo l'Adunanza Plenaria n. 15/2011: la difficile composizione del modello sostanziale con il modello processuale*, in *Diritto amministrativo*, 2011, 4, pp. 811 ss.
- E. ZAMPETTI, *La natura giuridica della S.C.I.A. e i diversi modelli di tutela giurisdizionale a disposizione del terzo*, in R. GIOVAGNOLI (cur.), *La S.C.I.A.*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 13 ss.
- R. ZANINO, *Tutela del terzo nei confronti della DIA e della SCIA*, in *Giustamm.it*, 2012, 10.
- J. ZILLER, *Procedimento amministrativo in Francia: fra semplificazione e partecipazione*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Il procedimento amministrativo in Europa. Atti del Convegno (Milano, 16-17 dicembre 1999)*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 79 ss.
- A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1996.
- A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (cur.), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del Convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003)*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 87 ss.

A. ZITO, *Profili funzionali del procedimento*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 159 ss.

A. ZITO, *La partecipazione ai procedimenti amministrativi: considerazioni minime sul fondamento costituzionale*, in AA.VV., *Procedura, procedimento, processo*. Atti del Convegno (Urbino, 14-15 giugno 2007), Padova, Cedam, 2010, pp. 181 ss.

A. ZITO, *Il principio del giusto procedimento*, in M. RENNA, F. SAITTA (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 509 ss.

L. ZUANELLI BRAMBILLA, N. LA FEMINA, *Dalle denunce di inizio attività alle segnalazioni certificate: profili sostanziali e processuali*, in *Ius Publicum Network Review*, 2015, 1.

A. ZUCCHETTI, *Commento all'art. 9*, in V. ITALIA, M. BASSANI (cur.), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti. Legge 7 agosto 1990, n. 241*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 178 ss.

SINTESI

La disciplina normativa dell'azione amministrativa è attraversata da un contrasto di fondo tra il paradigma della legalità e quello del buon andamento. Questa dicotomia si riverbera nella produzione di effetti contrapposti sulla struttura giuridica dell'azione pubblica: da un lato si tende ad attuare una compiuta e sempre più sofisticata procedimentalizzazione delle singole attività, dall'altro si realizza una progressiva riduzione e semplificazione delle regole formali e procedurali.

Questi profili assumono una valenza particolare se si adotta la prospettiva del diritto amministrativo multipolare. La compiuta affermazione del canone del giusto procedimento ha infatti consentito di superare la tradizionale configurazione bipolare dell'azione amministrativa, fondata sul binomio autorità/libertà personificato dall'amministrazione procedente e dal privato destinatario del provvedimento amministrativo, per allargare in senso multilaterale lo spettro degli interessi che la P.A. è tenuta a considerare e a valutare, predisponendo a tal fine l'inclusione strutturale dei soggetti terzi nel procedimento. Viceversa, le dinamiche riconducibili all'opposta *ratio* di efficientamento e semplificazione dell'attività amministrativa determinano un restringimento dei margini di partecipazione dei terzi nella fase procedimentale.

Sulla scorta di queste premesse, il lavoro di tesi si propone di delineare un quadro complessivo delle interazioni che si instaurano, nell'attuale contesto ordinamentale, fra il modello del diritto amministrativo multipolare e le ricadute applicative del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, svolgendo un'analisi sistematica in merito all'impatto prodotto dai principali istituti di semplificazione amministrativa sulla struttura multipolare del procedimento amministrativo e sulla posizione giuridica dei terzi controinteressati.

Il primo capitolo descrive l'affermazione e lo sviluppo del principio del giusto procedimento amministrativo e delle connesse garanzie partecipative nella dimensione multilivello.

Il secondo capitolo tratta dei profili soggettivi del procedimento amministrativo, soffermandosi in particolare sull'apertura dell'*iter* procedurale verso la partecipazione dei soggetti terzi, introducendo così il concetto di multipolarità dell'azione amministrativa.

Nel terzo capitolo, dopo una panoramica generale sulla nozione di semplificazione amministrativa, si effettua l'analisi dettagliata delle ricadute prodotte dagli istituti semplificatori presi in esame (accordi amministrativi, silenzio-assenso, preavviso di rigetto, regime dei vizi formali e procedurali del provvedimento, automatizzazione delle decisioni amministrative) sulla sfera giuridica dei terzi controinteressati.

Infine, nel quarto capitolo si approfondisce il tema della tutela del terzo controinteressato nell'ipotesi segnalazione certificata di inizio attività e si offrono alcune considerazioni *de iure condendo* sui possibili interventi di riforma della normativa finalizzati a garantire una maggiore salvaguardia degli interessi dei controinteressati, anche sulla scorta di una comparazione con la disciplina dell'omologo istituto della *déclaration préalable* presente nell'ordinamento francese.