

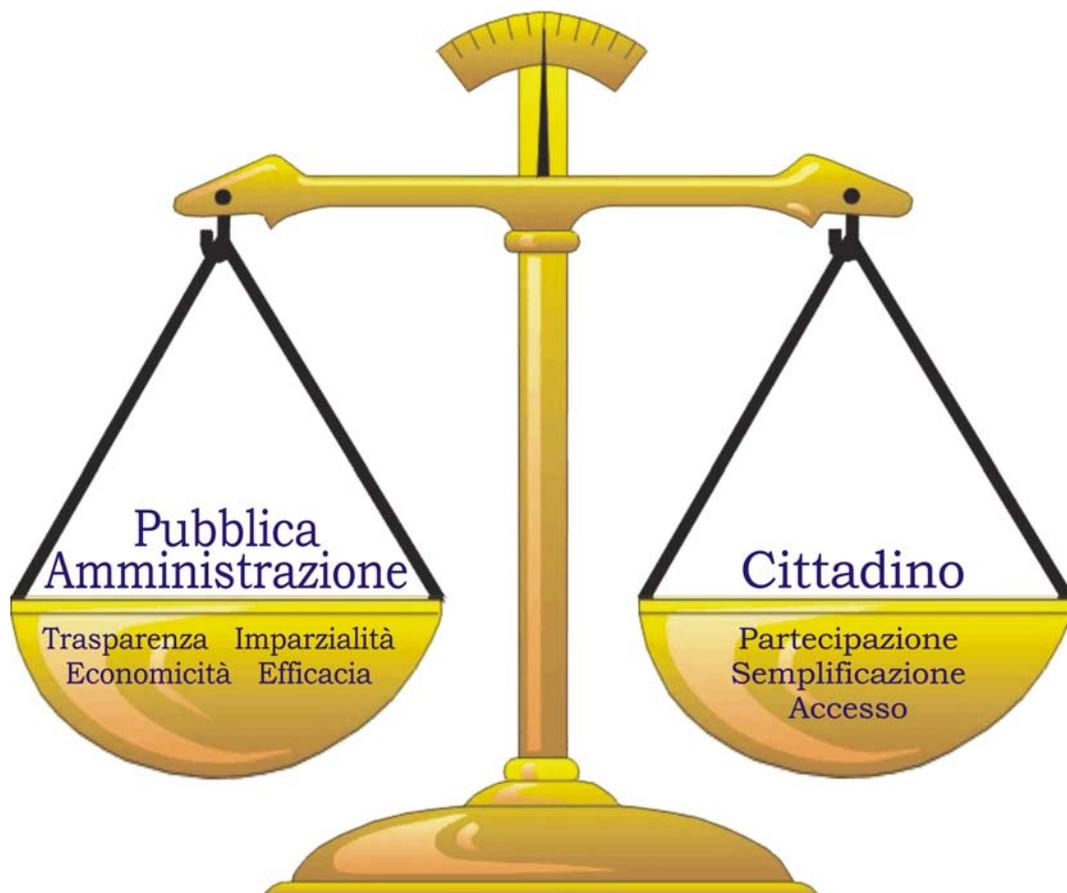


CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO



SERVIZIO LEGISLATIVO  
CENTRO STUDI

**LA DISCIPLINA DEL PROCEDIMENTO  
AMMINISTRATIVO ALLA LUCE DELLE  
MODIFICHE ALLA LEGGE 241/1990  
( LEGGI 15/2005 E SEG.)**



**Pubblicazione a cura di Antonella de Santis**

**Con la collaborazione di Laura Zaccaria, Ivana Friggi**

CONSIGLIO REGIONALE DEL LAZIO:

SERVIZIO LEGISLATIVO, CENTRO STUDI

DIRETTORE: AVV. COSTANTINO VESPASIANO

Via della Pisana, 1301 – 00163 Roma

Contatti:

Antonella de Santis 06.65932625 – [a\\_desantis@regione.lazio.it](mailto:a_desantis@regione.lazio.it)

Laura Zaccaria 06.65932529 – [lzaccaria@regione.lazio.it](mailto:lzaccaria@regione.lazio.it)

Ivana Friggi 06.65932736 – [ifriggi@regione.lazio.it](mailto:ifriggi@regione.lazio.it)

## PRESENTAZIONE

La Legge 241/1990 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, al tempo della sua entrata in vigore, ha avuto l'intento di porre fine al dibattito giurisprudenziale e dottrinale in materia, offrendo una disciplina generale per la regolamentazione dell'attività amministrativa e l'applicazione nel concreto dei principi costituzionali concernenti l'attività della pubblica amministrazione.

La Legge prende forma verso la fine degli anni ottanta anche sulla scorta di esperienze di altri paesi europei, tra cui in particolare la Germania dove nel 1976 fu varata una importante legge di riforma del procedimento amministrativo, che prevedeva che il rapporto tra cittadini ed amministrazione si svolgesse su un piano sostanzialmente paritario. Invero, con la Legge 241 “il procedimento diviene luogo e strumento di contemperamento degli interessi pubblici e privati coinvolti nell'agire amministrativo, la sede ideale per la mediazione tra principio autoritativo e principio democratico, tra fine di garanzia e fini di buon andamento e di efficienza.”<sup>1</sup>

Non sono mancate, tuttavia, sin dagli anni ottanta, autorevoli opinioni negative in dottrina ( M. S. Giannini, A. Sandulli ) sulla opportunità e utilità di una legge in materia di procedimento amministrativo, in particolare Massimo Severo Giannini riteneva che “una legge in materia non fosse necessaria, anzi, rischiasse di cristallizzare un fenomeno che richiedeva flessibilità e capacità di evoluzione fuori dalle maglie strette di una specifica disciplina normativa”<sup>2</sup>.

Per quanto concerne i punti più salienti della legge essa introduce:

- diversi momenti e meccanismi tramite i quali il privato può intervenire nell'attività della pubblica amministrazione;
- l'obbligo della motivazione per i provvedimenti amministrativi;
- l'obbligo per l'autorità amministrativa di dare comunicazione o notizia dell'avvio del procedimento amministrativo;

---

<sup>1</sup> cfr. Stelio Mangiameli in: “Giusto procedimento” e “Giusto processo”. Considerazioni sulla giurisprudenza amministrativa tra il modello dello Stato di polizia e quello dello Stato di diritto, pubblicato su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>2</sup> cfr. Luisa Torchia in “ L'attività amministrativa fra diritto privato e diritto amministrativo, nazionale ed europeo” pubblicato su [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu) e su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

- la previsione dell'esistenza degli interessi legittimi collettivi;
- la previsione della figura del responsabile del procedimento amministrativo e dell'obbligo di comunicazione del responsabile agli interessati dal provvedimento amministrativo;
- la possibilità di sostituire i provvedimenti di carattere amministrativo con specifici accordi integrativi o sostitutivi tra privati e pubblica amministrazione;
- l'istituto del silenzio-assenso come forma di manifestazione di volontà dell'Amministrazione nei casi previsti dalla legge;
- l'istituto della denuncia di inizio di attività in luogo dell'autorizzazione;
- il meccanismo dell'autocertificazione;
- il diritto di accesso dei privati agli atti della pubblica amministrazione, con conseguente diritto di poterne ottenere una copia.

Numerosi sono stati gli interventi di riforma del legislatore che si innestano sull'impianto originario della Legge 241/1990, da ultimo quello derivato dalla legge 69/2009. Tali interventi hanno avuto un duplice scopo: da un lato l'accoglimento di indirizzi giurisprudenziali e dottrinali maturati in questi anni di vigenza della legge, e, dall'altro, "la sommessa ma non invisibile tentazione di raggiungere una legge tendenzialmente perfetta e completa, stabile nel tempo e certa nell'applicazione"<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> cfr. Alessandro Del Dotto "La riforma della legge sul procedimento amministrativo fra illusione legislativa e occasioni mancate" pubblicato su [www.diritto.net](http://www.diritto.net)

2010

**CARINGELLA FRANCESCO**

Manuale di diritto amministrativo

Roma 2010, p. 919 e seg.

**amm 1.28 3a ed.**

**DE ROBERTO ALBERTO**

L' attività pubblicistica dell'amministrazione : la disciplina della legge generale sull'azione amministrativa 7 agosto 1990, n. 241 fino alle ultime innovazioni introduttive dalla legge 18 giugno 2009, n. 69

Torino 2010

**amm 3.109**

**MARIANI MARCO ( a cura di )**

Guida alla legge n. 241/1990 : con commento sistematico, formulario, giurisprudenza, raccolta normativa e tavola di confronto : aggiornato alla legge n. 69/2009 e alla giurisprudenza 2010

Matelica 2010

**amm 3.104**

**BIANCARDI SALVIO**

Il procedimento amministrativo e il diritto di accesso agli atti : guida alla stesura dei regolamenti e all'adozione dei provvedimenti

Santarcangelo di Romagna 2010

**amm 3.103**

**GAROFOLI R. – FERRARI G.**

Manuale di diritto amministrativo

Roma 2010, p. 483 e seg.

**amm 1.26 3a ed.**

2009

**PINTO E. – ANGELUCCI D.**

Manuale teorico pratico del responsabile del procedimento con diagrammi di flusso delle procedure e formulario degli atti di sua competenza

Roma 2009

**amm 3.101**

**CARINGELLA F. – PROTTO M. ( a cura di )**

Il \*nuovo procedimento amministrativo : commento organico alla legge 18 giugno 2009, n. 69, di modifica della L. n. 241/1990

Roma 2009

**amm 3.98**

**D'ANGELO A. – LOCORATOLO B. – PEDACI A.**

Il nuovo volto della pubblica amministrazione dopo la L. 18 giugno 2009, n. 69

Napoli 2009, p. 31-82

**amm 1.24**

**BASILICA F. – BARAZZONI F. – SCOCA F. G.**

Diritto amministrativo e politiche di semplificazione : [aggiornato con la Legge 18 giugno 2009, n. 69]

Santarcangelo di Romagna 2009, p. 262 e seg.

**amm 1.23**

**TORCHIA LUISA ( a cura di )**

Il sistema amministrativo italiano

Bologna 2009, p. 247-278

**amm 1.22**

**LAPERUTA L.**

Procedimento amministrativo e diritto di accesso agli atti : commento alla l. 7 agosto 1990, n. 241 come modificata dalla L. 18 giugno 2009, n. 69 : commento alla disciplina del procedimento amministrativo in seguito alla riforma del 2009, testo integrale della L. 241/1990 con confronto tra gli articoli novellati prima e dopo le modifiche

Santarcangelo di Romagna 2009

**amm 3.95**

**CERULLI IRELLI V. – DE LUCIA L. ( a cura di )**

L'invalidità amministrativa

Torino 2009

**amm 3.94**

**CONSALES B. – LAPERUTA L.**

Compendio di diritto amministrativo

Santarcangelo di Romagna 2009, p. 277 e seg.

**amm 1.21**

**GIULIETTI W.**

Attività privata e potere amministrativo : il modello della dichiarazione di inizio attività

Torino 2009

**amm 3.91**

**MARENGHI E. M.**

Procedimenti e processualprocedimento

Padova 2009

**amm 3.86**

**VANDELLI L. ( a cura di )**

L'attività amministrativa : casi e interpretazioni : la Legge n. 241/1990 nella giurisprudenza

Santarcangelo di Romagna 2009

**amm 3.89**

**DE BENEDETTO MARIA**

Procedimento amministrativo ( riforma del ), voce in Enc.Giur.

Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana

2008

**CARINGELLA F.**

Corso di diritto amministrativo : profili sostanziali e processuali, Tomo II

Milano 2008, p. 1581 e seg.

**amm 1.7 5a ed. 2**

**CASSETTA E.**

Manuale di diritto amministrativo

Milano 2009, p. 393 - 584

**amm 1.1 11a ed.**

**RALLO ANDREA**

Contributo allo studio della comunicazione dell'atto amministrativo : profili strutturali e valori procedimentali

Napoli 2008

**amm 3.100**

**CHIRILLI M. - QUARANTINO M. I.**

Il diritto di accesso : questioni processuali

Milano 2008

**amm 3.77**

**CORSO G.,**

Manuale di diritto amministrativo

Torino 2008, p. 225 e seg.

**amm 1.20 4a ed.**

**GIOVAGNOLI R. – FRATINI M.**

Il diritto di accesso : percorsi giurisprudenziali

Milano 2008

**amm 3.78**

**LAURICELLA G.**

Appunti sul nuovo procedimento amministrativo e la partecipazione dei soggetti privati

Milano 2008

**amm 3.82**

**LEVITA L.**

L' attività discrezionale della Pubblica Amministrazione : Forme e limiti dell' esercizio del potere amministrativo

Matelica 2008

**amm 3.70**

**MERLONI F. ( a cura di )**

La trasparenza amministrativa

Milano 2008

**amm 3.80**

**TALANI M.**

La conferenza dei servizi : nuovi orientamenti giurisprudenziali

Milano 2008

**amm 3.83**

**TARULLO S.**

Il principio di collaborazione procedimentale : solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo

Torino 2008, p. 229 e seg.

**amm 3.90**

2007

**CARINGELLA F.**

Manuale di diritto amministrativo

Milano 2007, p. 859 e seg.

**amm 1.18 2a ed.**

**CERULLI IRELLI V. ( a cura di )**

Il procedimento amministrativo

Napoli 2007

**amm 3.69**

**COLACINO CINNANTE L.**

Pubblica amministrazione e trasformazioni dell' ordinamento

Napoli 2007, p. 49 e seg.

**amm 1.12**

**CORRADINO M.**

Il diritto amministrativo alla luce della recente giurisprudenza

Padova 2007, p.487 e seg.

**amm 1.4**

**DI BENEDETTO U.**

Diritto amministrativo : giurisprudenza e casi pratici, con schemi di atti giudiziari

Santarcangelo di Romagna 2007, p. 387 e seg.

**amm 1.16 3a ed.**

**DI MARIO A.**

Il procedimento amministrativo : flussi processuali

Milano 2007

**amm 3.76**

**FAILLA G. – LOMBARDO F.**

Il responsabile unico del procedimento : il nuovo volto dell' amministrazione  
appaltante

Milano 2007

**amm 3.75**

**GALLI R.**

Nuove norme in materia di azione amministrativa, appalti pubblici e danno ambientale ; Nuovi orientamenti giurisprudenziali in tema di pregiudiziale amministrativa, riparto di giurisdizione in materia di servizi pubblici ed espropriazione per P.I., risarcimento del danno e responsabilità precontrattuale della P.A. : aggiornamento alla 4. edizione del Corso di diritto amministrativo.

Padova 2007

**amm 3.5 agg. 5a ed.**

**GIOVAGNOLI R. – FRATINI M.**

Le nuove regole dell'azione amministrativa al vaglio della giurisprudenza, 2 v.

Milano 2007

**amm 3.28**

**GRAUSO P.**

Gli accordi della pubblica amministrazione con i privati

Milano 2007

**amm 4.8**

**PONTE D.**

La nullità del provvedimento amministrativo : profili sostanziali e processuali

Milano 2007

**amm 3.58**

**INGRASSIA R.**

Organizzazione e comunicazione dell'azione amministrativa : le norme sul procedimento e la comunicazione pubblica in una prospettiva organizzativa

Milano 2007

**amm 3.74**

**LEONE C.**

Il principio di continuità dell' azione amministrativa : tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti

Milano 2007, p. 55 e seg.

**amm 1.3**

**MARENGHI M. E.**

C' era una volta la partecipazione, in Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli, vol. II "Attività, Organizzazione, Servizi"

Padova 2007, p. 141-155.

**amm 1.11 2**

**PEBUSA A.**

La legge n. 241 del 1990 novellata: antinomie e ipotesi ricostruttive, in Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli, vol. II "Attività, Organizzazione, Servizi"

Padova 2007, p.157-172.

**amm 1.11 2**

**PULICI E.**

Il silenzio della pubblica amministrazione : questioni processuali

Milano 2007

**amm 3.55**

**QUADRI E.**

Il silenzio della pubblica amministrazione : percorsi giurisprudenziali

Milano 2007

**amm 3.61**

**ROMANO A.**

A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della legge n. 241 del 1990: divagazioni sull' autonomia dell' amministrazione, in Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli, vol. II "Attività, Organizzazione, Servizi"

Padova 2007, p.173-193.

**amm 1.11 2**

**SORACE D.**

Diritto delle amministrazioni pubbliche : una introduzione

Bologna 2007, p. 303 e seg.

**amm 1.6 4a ed.**

**STICCHI DAMIANI E.**

La revoca dopo la legge n. 15 del 2005, in Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli, vol. II "Attività, Organizzazione, Servizi"

Padova 2007, p. 195-206.

**amm 1.11 2**

**TOMEI R. ( a cura di )**

La nuova disciplina dell' accesso ai documenti amministrativi : commento alla legge n. 241 del 1990 e al d.p.r. n. 184 del 2006

Padova 2007

**amm 3.17**

**TRAVIA A.**

La revoca dopo la legge n. 15 del 2005 e l' analisi economica del diritto, in Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli, vol. II "Attività, Organizzazione, Servizi"

Padova 2007, p. 207-215.

**amm 1.11 2**

### **VIPIANA PERPETUA P. M.**

Invalidità, annullamento d' ufficio e revoca degli atti amministrativi : alla luce della legge n. 15 del 2005

Padova 2007

**amm 3.60**

2006

### **AA.VV.**

L' accesso ai documenti : limiti, procedimento, responsabilita : aggiornato con il Regolamento sull'accesso (D.P.R. 12 aprile 2006, n.184) : problemi e casi pratici risolti con la giurisprudenza

Milano 2006

**amm 3.45**

### **CACCIARI A.**

Il procedimento amministrativo, in Lineamenti di diritto amministrativo, AA.VV. Roma 2006, p. 495 e seg

**amm 1.9**

### **CASTIELLO F.**

La nuova attività amministrativa : giurisprudenza commentata sulla Legge n. 241/90 e sulle modifiche introdotte dalle Leggi n. 15/2005 e n. 80/2005 : aggiornato al d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184

Santarcangelo 2006

**amm 3.41**

### **CERULLI IRELLI V.**

La disciplina generale dell' azione amministrativa : saggi ordinati in sistema

Napoli 2006

**amm 3.92**

**CICCIA A.**

La conferenza dei servizi dopo la riforma della legge n. 241/1990

Matelica 2006

**amm 3.48**

**DI SAN LUCA G. C.**

Diritto di accesso e interesse pubblico

Napoli 2006

**amm 3.54**

**FARES G.**

Il procedimento amministrativo, in Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali : Parte generale, a cura di Guido Corso e Vincenzo Lopilato

Milano 2006, p. 563 e seg.

**amm 1.10 p.g.**

**LIBERATI A.**

L' autotutela amministrativa

Milano 2006

**amm 3.34**

**PONTE D.**

Invalità del provvedimento e riparto di giurisdizione alla luce della legge n. 15/2005

Milano 2006

**amm 3.33**

**PUDDU S.**

Contributo ad uno studio sull' anormalità dell' atto amministrativo informatico

Napoli 2006

**amm 3.38**

**PULICI E. – SPAGNUOLI G.**

Guida alla redazione dell'atto amministrativo : prova scritta esame avvocato  
Milano 2006

**amm 3.37**

**STANZIONE P.- SATURNO A.**

Il diritto privato della pubblica amministrazione  
Padova 2006

**amm 3.44**

**CASSESE S. ( a cura di )**

Istituzioni di diritto amministrativo, 2. ed., in Corso di diritto amministrativo : I,  
diretto da Sabino Cassese  
Milano 2006, p. 199 e seg.

**coll 3/I**

**TESSARO T. ( a cura di )**

Codice commentato della legge 241/90 riformata : annotato con la  
giurisprudenza  
Santarcangelo di Romagna 2006

**cod 12**

2005

**CARLOTTI G.**

Il nuovo provvedimento amministrativo : Leggi n. 15 e n. 80 del 2005  
Padova 2005

**amm 3.18**

**CICCIA A. – NICOLA G.**

Diritto di accesso e riservatezza alla luce della Legge n. 15/2005  
Matelica 2005

**amm 3.36**

**AA.VV.**

L'azione amministrativa : commento alla L. 7 agosto 1990, n. 241 modificata dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15 e dal D.L. 14 marzo 2005, n. 35

Milano 2005

**amm 3.13**

**AA.VV.**

L'atto amministrativo : vizi di legittimità e nuove anomalie dopo la L. n. 15/2005 ( modifiche ed integrazioni alla L. n. 241/90 )

Santarcangelo di Romagna 2005

**amm 3.19**

**AA.VV.**

Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005, 2 v.

Milano 2005

**amm 3.27**

**BIONDI C. – MOSCARA M. – RICCIARDI A.**

La riforma del procedimento amministrativo : come cambia la Legge n. 241/90 dopo la Legge di modifica 11 febbraio 2005, n. 15

Rimini 2005

**amm 3.2**

**CARANTA R. – FERRARIS L. – RODRIQUEZ S.**

La partecipazione al procedimento amministrativo. - 2. ed aggiornata alle L. 11 febbraio 2005, n. 15 e L. 14 maggio 2005, n. 80

Milano 2005

**amm 3.11 2a ed.**

**FALCON G.**

Lezioni di diritto amministrativo : I L'attività

Padova 2005, p. 62 e seg.

**amm 1.5**

**DI SAN LUCA G. C. ( a cura di )**

La nuova disciplina dell' attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento

Torino 2005

**amm 3.47**

**FRANCHINI C. – LUCCA M. – TESSARO T.**

Il nuovo procedimento amministrativo : commentario coordinato della legge 241/90 riformata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 e dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 ( conversione con modifiche del D.L. 35/2005 sulla competitività )

Rimini 2005

**amm 3.6**

**GIOVAGNOLI R.**

I silenzi della Pubblica Amministrazione dopo la legge n. 80/2005

Milano 2005

**amm 3.7**

**PAOLANTONIO N. – POLICE A. – ZITO A. ( a cura di )**

La pubblica amministrazione e la sua azione : saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle legge n. 15/2005 e n. 80/2005

Torino 2005

**amm 3.46**

**PROIETTI R.**

La partecipazione al procedimento amministrativo anche alla luce delle modifiche apportate alla Legge 7.8.1990, n. 241, dalla Legge 11.2.2005 n. 15 e dal D.L. 14.3.2005, n. 35, convertito con L. 14.5.2005, n. 80

Milano 2005

**amm 3.29**