

■ Elementi Major
SIMONE

ALESSANDRA PEDACI

**PROCEDIMENTO
AMMINISTRATIVO,
ACCESSO E PRIVACY**

- ▶ Fasi, tempistica e profili di responsabilità
- ▶ Istituti della partecipazione e della semplificazione
- ▶ Discipline sull'accesso
- ▶ Privacy

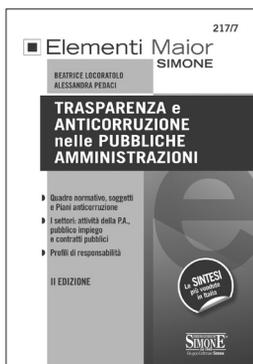
X
Edizione

TUTTI I DIRITTI RISERVATI

Vietata la riproduzione anche parziale

Tutti i diritti di sfruttamento economico dell'opera appartengono alla Simone s.r.l.
(art. 64, D.Lgs. 10-2-2005, n. 30)

Nella stessa collana:



Vol. 2177 • Trasparenza e anticorruzione nelle pubbliche amministrazioni

a cura di B. Locorotolo e A. Pedaci

pp. 176 • € 16,00

La **corruzione**, benchè in apparenza “scomparsa” dal dibattito pubblico, rappresenta un fenomeno radicato e persistente: «la varietà delle forme di corruzione e dei settori di potenziale interesse impone di ricorrere a un'azione combinata di strumenti preventivi e repressivi, che possano operare secondo comuni linee di coordinamento e integrazione» (Autorità Nazionale Anticorruzione, A.N.AC.).

La chiave di volta per combattere e, ancor prima, per prevenire i fenomeni corruttivi è la **trasparenza**, mediante la quale ogni aspetto dell'azione e dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche diventa «rendicontabile» agli occhi dei cittadini.

Trasparenza e anticorruzione, pertanto, costituiscono una sorta di «Giano bifronte» di quella pubblica amministrazione che si sta delineando alla luce delle più recenti iniziative del legislatore: due valori in continua ascesa che, per la loro

trasversalità, condizionano ed indirizzano l'attività dei pubblici poteri e i rapporti tra le istituzioni e i cittadini-utenti.

La trattazione, partendo da una prima analisi «penalistica» della corruzione, si sofferma, nel contesto dei principi regolatori della moderna P.A., sul sistema anticorruzione e trasparenza consolidatosi nel nostro ordinamento (Piani e soggetti dell'anticorruzione), poi prosegue «calando» i suddetti principi nei diversi settori in cui si esplica concretamente l'operato delle pubbliche amministrazioni, ossia attività e procedimento, pubblico impiego, contrattualistica pubblica.

L'analisi si conclude con l'esame dei profili di responsabilità gravanti sul pubblico dipendente, che, in violazione dei precetti di legge, si discosta dalle regole di buona fede, correttezza ed integrità.

*Il catalogo aggiornato è consultabile sul sito: www.simone.it
ove è anche possibile scaricare alcune pagine saggio dei testi pubblicati*

La pubblicazione di questo volume, pur curato con scrupolosa attenzione degli Autori e Curatori, non comporta alcuna assunzione di responsabilità da parte degli stessi e della Casa editrice per eventuali errori, incongruenze o difformità dai contenuti delle prove effettivamente somministrate in sede di concorso o esame. Tuttavia per continuare a migliorare la qualità delle sue pubblicazioni e renderle sempre più mirate alle esigenze dei lettori, la Edizioni Simone sarà lieta di ricevere segnalazioni e osservazioni all'indirizzo info@simone.it.

Finito di stampare nel mese di giugno 2020
da «Rotobook Service s.r.l.» - Via Capri, 67 - Casoria (NA)
per conto della Simone s.r.l. - Via F. Caracciolo, 11 - 80122 - Napoli

Grafica di copertina a cura di Giuseppe Ragno

PREMESSA

«La P.A. ha l'imperativo di trasformarsi per essere finalmente vista come un **vero alleato**».

Così le **Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022"** (cd. rapporto Colao), nel contesto delle linee di azione per la ripresa del Paese dopo la grave crisi sanitaria ed economica, hanno posto l'accento anche sul **rinovamento delle amministrazioni pubbliche**, che devono essere vicine ai cittadini, alla società civile e alle imprese nonché capaci di raccoglierne le domande e le esigenze per tradurle in azioni semplificate, veloci, comprensibili e trasparenti.

Di tale mutato contesto e delle riforme legislative degli ultimi anni tiene conto questa X edizione del volume che, partendo dai principi – quelli tradizionali e quelli più “giovani” – dell'azione amministrativa, analizza il **procedimento amministrativo** nel suo complesso, soffermandosi su fasi e tempistica, partecipazione e semplificazione, atti, provvedimenti e patologia, accordi e sistema dei controlli, anticorruzione e trasparenza.

Ampio spazio è, poi, dedicato alle “**discipline**” **sull'accesso** nonché alla **privacy**, rivoluzionata con l'entrata in vigore del Regolamento europeo (GDPR), che ha avuto decisivi riflessi anche sulla legislazione nazionale in tema di protezione dei dati personali.

Dotato, inoltre, di numerosi box di approfondimento, di schemi esplicativi e di una serie di modelli di atti ed istanze, il libro è particolarmente adatto a studenti e concorsisti, che sempre più di frequente nei **bandi di concorso** devono confrontarsi con queste materie, e, al contempo, si pone come rapido strumento di aggiornamento e consultazione per gli operatori del settore.

Capitolo Primo - I principi dell'azione amministrativa fra tradizione e innovazione

1. Il nuovo modello dell'azione amministrativa.....	Pag.	5
2. Verso un'amministrazione più trasparente ed efficiente: le nuove prospettive	»	6
3. Il rapporto tra politica e amministrazione	»	10
4. La nozione di pubblica amministrazione	»	12
5. L'attività amministrativa tra diritto pubblico e privato.....	»	14
6. Amministrazione attiva, consultiva e di controllo.....	»	17
7. Le situazioni giuridiche soggettive.....	»	18
8. I principi dell'azione amministrativa. Dalla Costituzione alla soft law.....	»	20
9. Trasparenza, anticorruzione e semplificazione	»	21
10. I principi costituzionali.....	»	22
11. I principi dell'Unione europea.....	»	26
12. Pubblica Amministrazione e principi civilistici. In particolare, la buona fede e il legittimo affidamento	»	27

Capitolo Secondo - La discrezionalità amministrativa

1. La discrezionalità come potere di scelta	»	29
2. Limiti e oggetto della discrezionalità	»	30
3. La discrezionalità tecnica	»	31
4. La cd. discrezionalità mista.....	»	32
5. Legittimità e merito dell'azione amministrativa.....	»	32

Capitolo Terzo - Il procedimento amministrativo

1. Il nuovo rapporto tra P.A. e privati.....	»	33
2. Nozione e funzione del procedimento amministrativo.....	»	34
3. Evoluzione normativa.....	»	36
4. Principi ed ambito di applicazione della legge sul procedimento.....	»	38
5. Classificazione dei procedimenti	»	42
6. Le fasi del procedimento amministrativo.....	»	43
7. Tempistica procedimentale e profili di responsabilità.....	»	47
8. Il silenzio amministrativo	»	51
9. «Amministrazione trasparente» e procedimenti amministrativi	»	55

Capitolo Quarto - Gli istituti della partecipazione

1. Partecipazione, semplificazione e digitalizzazione: gli "imperativi categorici" della moderna P.A.	»	57
--	---	----

2. Il confronto dialettico tra P.A. e privati	Pag.	58
3. Il responsabile del procedimento	»	59
4. La comunicazione di avvio del procedimento	»	63
5. Il preavviso di rigetto	»	65
6. L'intervento nel procedimento e i diritti dei partecipanti	»	67
7. Gli accordi procedurali (rinvio).....	»	68
8. La predeterminazione dei criteri per l'attribuzione di vantaggi economici	»	68
9. Le eccezioni normative al principio della partecipazione	»	69

Capitolo Quinto - L'azione amministrativa fra semplificazione e digitalizzazione

1. Gli innumerevoli risvolti della semplificazione	»	71
2. Gli istituti della semplificazione (Capo IV L. 241/1990)	»	73
3. La semplificazione della documentazione amministrativa e le autocertificazioni ...	»	75
4. La semplificazione procedimentale e la conferenza di servizi.....	»	80
5. Il silenzio devolutivo.....	»	85
6. Il silenzio assenso	»	85
7. Semplificazione e liberalizzazione delle attività economiche private. In particolare, la SCIA, segnalazione certificata di inizio attività.....	»	87
8. La semplificazione «digitale»: la comunicazione pubblica e l'evoluzione informatica della P.A.	»	93
9. Il Codice dell'amministrazione digitale	»	96
10. Carta della cittadinanza digitale: i diritti di cittadini e imprese	»	97
11. Il documento informatico e il sistema delle firme elettroniche	»	99
12. Il protocollo e l'attività di protocollazione.....	»	103

Capitolo Sesto - I provvedimenti amministrativi: elementi e vizi

1. L'atto amministrativo	»	106
2. Il provvedimento amministrativo	»	110
3. Gli elementi dell'atto amministrativo.....	»	111
4. L'atto amministrativo: struttura e tecniche di redazione.....	»	114
5. La motivazione	»	117
6. I requisiti dell'atto amministrativo	»	120
7. Tipi di provvedimento amministrativo. Un primo inquadramento	»	122
8. Le autorizzazioni	»	123
9. Le concessioni	»	125
10. Il potere ablatorio	»	129
11. I provvedimenti ablatori reali. In particolare, l'espropriazione per pubblica utilità	»	129
12. I principali atti amministrativi che non sono provvedimenti	»	132
13. La patologia dell'atto amministrativo.....	»	134
14. La nullità	»	135
15. L'annullabilità	»	136
16. I vizi derivati e degli atti presupposti	»	141

17. L'inopportunità dell'atto amministrativo: i vizi di merito	Pag. 141
18. Il potere di riesame e gli atti di ritiro (cd. di secondo grado)	» 142
19. La sanatoria dell'atto amministrativo: la convalescenza e la conservazione ...	» 146

Capitolo Settimo - Il sistema dei controlli

1. Il sistema dei controlli	» 149
2. I controlli amministrativi	» 149
3. I controlli sugli atti	» 150
4. I controlli sugli organi e sugli enti	» 152
5. I controlli sull'attività: nozione	» 153
6. I controlli interni e sulla performance	» 153
7. I controlli esterni e il ruolo della Corte dei conti	» 155

Capitolo Ottavo - Gli accordi

1. L'esercizio consensuale della potestà amministrativa	» 157
2. Gli accordi tra pubbliche amministrazioni e privati: gli accordi integrativi e sostitutivi (art. 11 L. 241/1990)	» 158
3. Gli accordi tra pubbliche amministrazioni	» 159
4. Gli accordi di programma (art. 34 T.U. enti locali)	» 161

Capitolo Nono - Le «discipline» sull'accesso

1. La P.A. quale «casa di vetro»	» 163
2. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi (artt. 22 e seguenti L. 241/1990)	» 164
3. Esclusione dal diritto di accesso	» 167
4. Modalità di esercizio	» 168
5. La tutela del diritto di accesso	» 170
6. Peculiari ipotesi di diritto di accesso: l'accesso in materia ambientale e l'accesso dei consiglieri comunali e provinciali	» 172
7. L'accesso civico (artt. 5 e seguenti D.Lgs. 33/2013)	» 174
8. Riservatezza e accesso	» 177

Capitolo Decimo - La normativa sulla protezione dei dati personali: la privacy

1. Privacy e riservatezza	» 179
2. Il Regolamento europeo n. 679/2016 e l'adeguamento nazionale	» 181
3. Il Garante per la protezione dei dati personali	» 183
4. Il concetto di «dato personale»	» 184
5. Il trattamento dei dati personali	» 185
6. Il titolare dei dati: l'interessato	» 190

7. Titolare del trattamento, responsabile e incaricati	Pag.	193
8. Il modello organizzativo <i>data protection</i>	»	197
9. <i>Privacy by design</i> e <i>privacy by default</i> nel Regolamento europeo.....	»	199

Capitolo Undicesimo - **Trasparenza e anticorruzione**

1. La buona amministrazione e la deviazione dall'interesse pubblico	»	201
2. L'indice di percezione della corruzione e la posizione dell'Italia.....	»	203
3. Gli attori dell'anticorruzione e trasparenza.....	»	206
4. Il sistema dei Piani anticorruzione	»	207
5. La vigilanza e le sanzioni nel sistema anticorruzione.....	»	208
6. Trasparenza e obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali	»	209
Fac-simili istanze / moduli	»	213