

U Bg 0000079

**SARA SERGIO**

**L'AZIONE AMMINISTRATIVA:  
partecipazione, trasparenza e accesso**

CACUCCI  EDITORE  
BARI

# INDICE

Considerazioni introduttive	1
-----------------------------	---

## IL PRINCIPIO DI PARTECIPAZIONE E LA SUA EVOLUZIONE STORICA

1. L'origine del principio di partecipazione come istituto generale	9
2. La legislazione preesistente alla legge sul procedimento amministrativo	14
3. Il principio di partecipazione negli altri ordinamenti	22
3.1. Il ruolo dei principi dell'ordinamento europeo nella partecipazione	26
4. La ricerca del fondamento costituzionale del principio di partecipazione	29
5. La legge sul procedimento amministrativo come strumento per garantire la partecipazione	36
6. Le finalità sottese al principio di partecipazione	48

## LA LEGGE SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E LA PARTECIPAZIONE

### Sezione I

1. La legge 7 agosto 1990, n. 241: il procedimento amministrativo come forma abituale di esercizio del potere	51
2. Il capo III della l. n. 241 del 1990	57
2.1. I soggetti destinatari della comunicazione di avvio del procedimento	63
2.2. I soggetti legittimati ad intervenire nel procedimento	66

2.3.	I soggetti che possono subire un pregiudizio dal provvedimento	68
2.4.	<i>Segue:</i> gli interventori eventuali	70
2.5.	Un'ipotesi particolare di obbligo di comunicazione di avvio del procedimento: l'espropriazione per pubblica utilità connessa a variante di piano urbanistico	71
3.	Le cause di esclusione dall'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento: il comma 1 dell'art. 7	73
3.1.	<i>Segue:</i> il comma 2 dell'art. 7	75
3.2.	Le cause di esclusione dall'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento previste dall'art. 13 della l. n. 241 del 1990	77
3.3.	Le altre cause di esclusione: in particolare l'art. 21 <i>octies</i> della legge sul procedimento	80
3.4.	... Gli atti vincolati	84
3.5.	Ulteriori ipotesi particolari di esclusione dalla comunicazione di avvio del procedimento: il c.d. D.A.SPO	89

## Sezione II

4.	Le modalità della comunicazione di avvio del procedimento	93
5.	L'oggetto della comunicazione di avvio del procedimento	95
6.	I diritti dei partecipanti al procedimento. Un richiamo agli ordinamenti stranieri per comprendere l'ordinamento interno	98
6.1.	<i>Segue:</i> il ruolo delle memorie	102
6.2.	<i>Segue:</i> l'obbligo dell'Amministrazione di valutare le memorie e i documenti	105
7.	La partecipazione e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza	107
7.1.	Ancora sul preavviso di rigetto	110
7.2.	Gli ambiti esclusi dall'applicazione dell'art. 10 <i>bis</i>	113
7.3.	L'art. 10 <i>bis</i> e la sua inapplicabilità alla s.c.i.a.	115
7.4.	Osservazioni conclusive sul preavviso di rigetto e il rapporto con l'art. 21 <i>octies</i>	118

8. L'impostazione del nuovo rapporto tra Amministrazione e cittadino. La partecipazione e il ruolo del cittadino nell'Amministrazione consensuale 120

## IL PRINCIPIO DI PARTECIPAZIONE FRA TRASPARENZA E ACCESSO. LA "TRASPARENZA" ATTIVA NELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

### Sezione I

- |      |   |     |
|------|---|-----|
| 1.   | Considerazioni introduttive   | 129 |
| 2.   | Il concetto di trasparenza  | 131 |
| 2.1. | La trasparenza come principio générale dell'ordinamento giuridico             | 139 |
| 3.   | Dal principio di partecipazione al principio di trasparenza                   | 140 |
| 3.1. | L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa                      | 143 |
| 4.   | Il fondamento del principio di trasparenza                                    | 147 |
| 5.   | La trasparenza nel d.lgs. n. 33 del 2013                                      | 150 |
| 6.   | La continua evoluzione del principio di trasparenza nel d.lgs. n. 97 del 2016 | 153 |

### Sezione II

- |      |   |     |
|------|---|-----|
| 7.   | L'accesso come strumento di promozione del principio di trasparenza   | 159 |
| 8.   | La partecipazione al procedimento mediante l'esercizio del diritto d'accesso: un diritto riconosciuto all'interessato   | 165 |
| 8.1. | <i>Segue</i> : il diritto di accesso nel procedimento tributario. Natura e caratteri  | 172 |
| 8.2. | Un richiamo alla disciplina degli enti locali: il diritto di accesso agli atti e alle informazioni degli enti locali. Il diritto di accesso da parte dei consiglieri comunali | 175 |
| 9.   | Il diritto di conoscere: l'accesso civico come espressione del principio di trasparenza   | 179 |
| 9.1. | <i>Segue</i> : il nuovo accesso civico e i suoi limiti  | 183 |
| 9.2. | In particolare, dal diritto di accesso documentale al nuovo diritto di accesso civico   | 184 |

10.	Il diritto di accesso civico generalizzato italiano alla luce della normativa europea	188
11.	Osservazioni critiche sugli istituti in materia di accesso	195
12.	Un richiamo alla disciplina processuale: l'azione per l'accesso ai documenti amministrativi nel processo amministrativo	198
13.	Dalle tradizionali alle nuove garanzie partecipative. L'utilizzo delle tecnologie informatiche per rendere aperta l'Amministrazione pubblica: l' <i>open government</i> e l' <i>open data</i>	202
14.	La "trasparenza attiva" nel procedimento amministrativo: gli strumenti informatici rendono realmente l'azione amministrativa trasparente, accessibile e partecipata?	213

## LE GARANZIE PARTECIPATIVE NELLE DISCIPLINE DI SETTORE

1.	Osservazioni introduttive	219
2.	Il fondamento delle garanzie partecipative nella disciplina ambientale	219
3.	La partecipazione ai procedimenti generali nella materia ambientale: dalla disciplina internazionale ed europea a quella nazionale. In particolare, uno sguardo alla valutazione ambientale strategica	224
3.1.	L'accesso alle informazioni ambientali come espressione del principio di partecipazione e come precursore dell'accesso civico generalizzato	228
4.	Il principio di partecipazione nella pianificazione territoriale: una breve premessa	234
4.1.	In particolare, il principio di partecipazione nella legislazione statale	236
4.2.	La partecipazione del privato nella pianificazione regionale	239
5.	La partecipazione ai procedimenti di regolazione delle autorità indipendenti	243
6.	Dal principio di partecipazione alla democrazia partecipativa: evoluzione di un istituto	246

6.1. La democrazia partecipativa nelle Regioni: legislazioni regionali a confronto	253
--	-----

**IL PRINCIPIO DI PARTECIPAZIONE  
NELLA DEMOCRAZIA ELETTRONICA  
E NEL PROCEDIMENTO PER LA FUSIONE DI COMUNI**

1. Dalla società dell'informazione alla democrazia elettronica	261
1.1. La partecipazione del cittadino alle scelte politiche	268
2. Il voto elettronico come espressione di democrazia	276
3. La partecipazione nel procedimento per la fusione di comuni	279
3.1. <i>Segue</i> : il procedimento per la fusione tra più Comuni	289
4. <i>Referendum</i> consultivo e partecipazione del cittadino al processo aggregativo dei comuni	290
5. Osservazioni conclusive sull'opportunità di esercitare il voto in maniera elettronica nel <i>referendum</i> consultivo nel procedimento di fusione di comuni	294
Considerazioni conclusive	297
Bibliografia	311