

Roberto
GAROFOLI

Giulia
FERRARI

**MANUALE di
DIRITTO
AMMINISTRATIVO**

PARTE GENERALE E SPECIALE

XVII EDIZIONE 2023-2024


Neldiritto
Editore

Premessa

In questa diciassettesima Edizione il *Manuale superiore di diritto amministrativo* non è stato semplicemente aggiornato, ma riscritto *ex novo* in parti assai significative, oltre che profondamente ripensato e riorganizzato in tante altre.

L'approvazione, con d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36, del nuovo Codice dei contratti pubblici e l'abrogazione, a far data dal 1° luglio dello stesso anno, del precedente Codice del 2016, ha reso in primo luogo necessaria la riscrittura dell'intero Capitolo in tema di contratti pubblici, così come la riorganizzazione della trattazione di temi connessi tra cui l'*in house*, l'accesso agli atti di gara, le nozioni di organismo di diritto pubblico e impresa pubblica, l'uso di algoritmi e di intelligenza artificiale, il principio di affidamento.

Tantissime le ulteriori parti del Manuale sottoposte, in questa Edizione, ad un ripensamento complessivo, in particolare quelle in tema di pubblico impiego, silenzio e s.c.i.a., urbanistica e edilizia, sicurezza pubblica, responsabilità della P.A. e del dipendente, processo.

Numerosi i temi affrontati per la prima volta o del tutto riesaminati, tra cui: rapporto tra responsabilità della P.A. e del dipendente, cooperazione orizzontale tra Amministrazioni, servizi pubblici, liberalizzazione dei servizi a rete, domini collettivi, misure compensative degli obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato, *golden power*, di cui sono stati approfonditi natura dei provvedimenti e tasso di relativa sindacabilità giurisdizionale (*Cons. St., sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289*), contributo di costruzione, sanzioni edilizie, cessione di cubatura, pianificazione urbanistica e libertà di culto, urbanistica concorsuale, rigenerazione urbana.

L'Edizione è stata come di consueto aggiornata alle più importanti novità legislative intervenute, tra cui quelle in tema di: pubblico impiego, scudo erariale e controllo concomitante (*l. 21 giugno 2023, n. 74, di conv. del d.l. 22 aprile 2023, n. 44*); immigrazione (*l. 5 maggio 2023, n. 5, di conv. del d.l. 10 marzo 2023, n. 20, c.d. Decreto Cutro*); contratti pubblici (*d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*); regime delle concessioni balneari (*l. 24 febbraio 2023, n. 14, di conv. del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198*); servizi pubblici locali (*d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*).

Tra le numerose novità giurisprudenziali prese in esame, quelle in materia di: usi civici (*Corte cost., 15 giugno 2023, n. 119*); deferimento alla Plenaria (*Cons. St., A.P., 26 aprile 2023, n. 14*); concessioni balneari (*Corte di Giustizia UE, Sez. III, 20 aprile 2023, n. 348*); mancata esecuzione dell'ordinanza di demolizione (*Cons. St., ord. 19 aprile 2023, n. 3974*); appellabilità delle sentenze del T.a.r. Sicilia (*Cons. St., A. P., 14 marzo 2023, n. 10*); legittimazione dell'AGCM a proporre ricorso (*Cons. St., Sez. VI, 21 febbraio 2023, n. 1760*); controllo giudiziale volontario e processo amministrativo avverso le interdittive antimafia (*Cons. St., A.P., 13 febbraio 2023, n. 7*); natura delle sanzioni *Antitrust* e principio di proporzionalità (*Cons. St., Sez. VI, 2 febbraio 2023, n. 1159*); vincolo di destinazione del bene culturale (*Cons. St., A.P., 13 febbraio 2023, n. 5*); ambiente e obblighi del proprietario di sito inquinato (*Cass., sez. un., 1 febbraio 2023, n. 3077*); integrazione postuma della motivazione (*Cons. St., sez. IV, 31 gennaio 2023, n. 1096*); natura e regime dell'ordinanza nel rito in tema di accesso agli atti (*Cons. St., A.P., 24 gennaio 2023, n. 4*); differenze tra diritti edificatori di origine compensativa e perequativi (*Cass. civ., Sez. V, 17 gennaio 2023, n. 1211*); usucapibilità del bene oggetto del decreto di esproprio (*Cass., Sez. un., 12 gennaio 2023, n. 651*); correzione di errore materiale (*Cons. St., A.P. 3 gennaio 2023, n. 1*).

Sul versante soggettivo è nota l'incidenza della nozione europea di organismo di diritto pubblico introdotta dal legislatore europeo con l'intento di ampliare il novero delle amministrazioni aggiudicatrici, evitando che l'ente pubblico, avvalendosi di società o enti privati, possa sottrarsi al doveroso rispetto delle procedure di gara disciplinate per l'affidamento dell'appalto (si rinvia per la nozione a Parte III, Cap. VIII, par. 29 ss); sul versante oggettivo notevole l'influenza del diritto dell'Unione anche relativamente alle finalità sottese al ricorso alle procedure ad evidenza pubblica, non più imposto a presidio della corretta formazione della volontà contrattuale del soggetto pubblico quanto a salvaguardia del *favor participationis*. È in quest'ottica, peraltro, che devono essere lette le norme in materia di *soccorso istruttorio* e di *cause di esclusione della gara ex art. 80*, d.lgs. n. 50 del 2016 (si rinvia a Parte III, Cap. VIII, par. 38.6), in materia di offerte anomale *ex art. 97*, d.lgs. n. 50 del 2016 (si rinvia a Parte III, Cap. VIII, par. 42).

Imprescindibile strumento per la realizzazione di questo programma (un mercato aperto e libero) diventano allora i canoni di trasparenza e di pubblicità che permettono alle imprese di controllare ed eventualmente dolersi di violazioni della procedura stabilita per legge. Analogo discorso può farsi rispetto alle *modalità di affidamento dei servizi pubblici*, laddove la tutela della concorrenza viene attuata prediligendo il ricorso alla gara piuttosto che a modalità di affidamento diretto. Tra l'altro, in questo settore, particolarmente delicato appare il rapporto tra l'esigenza di assicurare la migliore soddisfazione dei bisogni essenziali dei cittadini e il necessario rispetto della concorrenza nell'affidamento del servizio. Si tratta di esigenze che ancora oggi impegnano il legislatore nella ricerca del giusto punto di equilibrio tra istanze sociali e competitività del sistema (per l'analisi dell'evoluzione della materia si rinvia Parte I, Cap. III, parr. 12 ss.).

L'importanza del principio di concorrenza non esclude, tuttavia, che lo stesso possa subire limitazioni, purché giustificate alla luce dei principi di adeguatezza, proporzionalità e ragionevolezza in relazione alle circostanze del caso concreto.

Sul punto si segnala un recente intervento della Corte di Giustizia che ha ritenuto incompatibile con i principi di libertà di stabilimento, non discriminazione e di tutela della concorrenza, nonché ingiustificato alla luce del principio di ragionevolezza, una normativa nazionale che preveda la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo⁷³ (si rinvia, per l'analisi del tema, a Parte I, Cap. VII, par. 6 ess).

In altre parole, ciò che conta nella costruzione europea è assicurare la paritaria partecipazione al mercato di tutti gli operatori economici; ogni deroga deve essere rispettosa dei menzionati principi di proporzionalità e ragionevolezza.

16.1. La disciplina del c.d. *golden power*.

La tutela della concorrenza e di un mercato interno improntato ai principi europei di libera circolazione dei capitali e di libertà di stabilimento deve conciliarsi con l'interesse a che gli investimenti esteri non confliggano con rilevanti interessi nazionali, in specie quello alla sicurezza e all'ordine pubblico.

Non può essere infatti trascurato il rischio, ancor più grande in severe stagioni di crisi, che taluni investimenti esteri diretti -in specie quelli riconducibili ai Fondi Sovrani o a imprese direttamente o indirettamente riconducibili al potere esecutivo di altri Stati- non

Modalità di affidamento di servizi pubblici

Proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime

⁷³ Corte giust. UE, 14 luglio 2016, C-458/14.

rispondano ad obiettivi di natura esclusivamente economica o di semplice massimizzazione del valore, ma siano diretti ad assicurare il possesso di tecnologie avanzate, a guadagnare l'accesso a risorse naturali o a migliorare la competitività delle imprese nazionali concorrenti di quelle partecipate.

La disciplina del *golden power* e la sua stessa anche recente evoluzione sono espressione, a tale riguardo, della necessità di coniugare e conciliare il primario interesse statale ad attrarre investimenti esteri con quello a che gli stessi siano coerenti o compatibili con taluni rilevanti interessi nazionali.

L'evoluzione della regolamentazione nazionale dei controlli statali sugli investimenti esteri ha comportato un ripensamento del ruolo dello Stato con il passaggio, in particolare, da *azionista* (quando il sistema ruotava attorno alla *golden share*) a *regolatore* (con il d.l. 15 marzo 2012, n. 21, e l'introduzione del diverso sistema dei *golden powers*). Ciò che non è mutato, invece, è il sostanziale compito di protezione assegnato allo Stato, chiamato a definire il perimetro della sicurezza nazionale e a verificarne la compromissione sulla base di una pluralità di valutazioni di tipo settoriale, ma anche geo-economico e geo-politico.

Un compito, quello di protezione, che sottolinea, tra l'altro, il ruolo affidato al Governo di presidio non solo delle imprese nazionali operanti in settori strategici da minacce esterne, di tipo predatorio, ma anche -in una considerazione ancor più ampia- dell'ordine pubblico economico, comprensivo dell'indipendenza economica nazionale ed europea in taluni ambiti, che le crisi affrontate nel recente passato e quelle ancora in atto hanno indotto a considerare essenziali e vitali.

In questa prospettiva, la disciplina del *golden power* e le relative modalità di attuazione ed esercizio non devono essere intese come strumento dirigitico o "politico" di alterazione del mercato e dei suoi fisiologici meccanismi di funzionamento.

Certo è che quello del "*golden power*" è un ambito di grande importanza non solo per l'interesse che suscita in relazione a dinamiche geopolitiche e geostrategiche sempre più marcate, ma anche per la natura e la portata dei *profili giuridici* che vengono in rilievo.

Tra questi, quelli relativi alla *natura dei poteri assegnati allo Stato*, in specie alla natura delle valutazioni e quindi delle decisioni che gli organismi pubblici coinvolti assumono e, conseguentemente, alla rimediabilità o al tasso di sindacabilità giurisdizionale delle stesse. Nell'esaminarli, occorre ora tener conto di talune innovazioni intervenute nel 2022, talune di fonte legislativa, relative ad aspetti procedurali e organizzativi, altre di fonte giurisprudenziale, importanti nel confermare opzioni già prevalse in merito a natura e portata delle valutazioni spettanti all'amministrazione e al giudice quando intervengono in materia di *golden power*.

16.1.1. La disciplina.

Fondamentale nel comporre il quadro normativo nazionale in materia di *golden power* è il d.l. 15 marzo 2012 n. 21, convertito, con modificazioni, nella legge 11 maggio 2012, n. 56, che ha sostituito la disciplina di cui alla l. 31 maggio 1994, n. 332, in tema di *golden share*.

Sono due le novità apportate dal decreto.

In primo luogo, i poteri speciali non hanno più un *legame genetico con operazioni di privatizzazione*, il relativo ambito di esercizio non essendo più circoscritto alle sole imprese precedentemente in mano pubblica ma riguardando tutti gli attori di un determinato settore o in possesso di certi *assets*. Conseguentemente, lo Stato non è più chiamato ad esercitare le proprie prerogative per mantenere l'influenza su un *ex*

monopolista pubblico, operando come organo di regolazione degli investimenti esteri. Si passa così dalla *golden share* ai *golden powers*: non è più una clausola statutaria – o un'azione – a fondare i poteri speciali, bensì una normativa di carattere generale. Si esce così dall'ambito privatistico e si entra pienamente nel campo del diritto pubblico.

Il citato decreto prevede l'esercizio dei poteri speciali in relazione alle attività di rilevanza strategica nei

settori della difesa e della sicurezza nazionale (art. 1, l. 56/2012) e nel campo dei beni di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni (art. 2, l. 56/2012)⁷⁴.

Quanto ai *presupposti per l'esercizio dei poteri speciali*, mentre nel settore della difesa e della sicurezza nazionale la legge richiede l'esistenza di una “*minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali*”, nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni è altresì necessario che l'operazione presa a riferimento possa dare luogo a “*una situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa nazionale ed europea di settore*” di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti.

Quanto, invece, alla *consistenza dei poteri*, sono riconosciute potestà di tipo prescrittivo, interdittivo e oppositivo. Il governo può infatti a) imporre specifiche condizioni relative alla sicurezza degli approvvigionamenti, alla sicurezza delle informazioni, ai trasferimenti tecnologici, (b) porre il veto all'adozione di delibere dell'assemblea, (c) opporsi all'acquisto, a qualsiasi titolo, di partecipazioni.

16.1.2. Gli aspetti procedurali e le novità introdotte dal d.l. n. 21 del 2022.

Come anticipato, importanti novità sono state introdotte con l'ultimo intervento normativo in tema di poteri speciali (il d.l. n. 21 del 2022).

Due di queste – contenute nel DPCM n. 133 del 1° agosto 2022, attuativo del citato decreto-legge del 2022 – meritano segnalazione. Testimoniano in particolare come - in parallelo alla complessità che contraddistingue il settore- sia cresciuto il tasso di “procedimentalizzazione” e quindi l'esigenza di semplificazione.

Giova premettere che il procedimento nazionale di “Golden Power” ha carattere bifasico, perché caratterizzato da una fase istruttoria diretta da un apposito Gruppo di coordinamento e volta ad acquisire gli elementi che permettono di inquadrare l'operazione in chiave analitica e sistemica, e da una fase decisoria di competenza del Consiglio dei ministri.

Ebbene, il citato DPCM del 2022 ha previsto che, se nessun componente del Gruppo di coordinamento e neppure le parti chiedono che la questione sia rimessa al Consiglio dei ministri (che può comunque chiedere di deliberare), la decisione di non esercizio è tempestivamente comunicata all'impresa senza che il procedimento debba proseguire ulteriormente.

La logica sottesa a questa innovazione è quella di introdurre elementi di semplificazione in un settore che -come rilevato- ha visto ampliare moltissimo il perimetro applicativo e, conseguentemente, il numero dei procedimenti trattati. L'intento concretamente

Il potere del Gruppo di coordinamento di definire il procedimento o senza passaggio in Consiglio dei Ministri

⁷⁴ Il campo di applicazione della disciplina è stato nel tempo ampliato ad ulteriori settori, con d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, 25 marzo 2019, n. 22, 8 aprile 2020, n. 23.

perseguito è stato quello di non coinvolgere il Consiglio dei ministri nei casi di minore rilevanza, in particolare qualora tutti i soggetti coinvolti nel procedimento sono concordi nel ritenere che difettino i presupposti di esercizio dei poteri speciali, salva comunque la possibilità che tale decisione sia accompagnata da raccomandazioni all'impresa.

La
prenotifica

Con lo stesso d.l. marzo 2022, n. 21, è stata introdotta inoltre la *procedura di prenotazione*. Si tratta di un procedimento ancillare a quello di notifica (che diviene quindi, in esito a questo, *meramente eventuale*), assegnato alla competenza del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri (DICA), destinato a concludersi entro 30 giorni, con *tre alternativi esiti*: a) l'operazione prenotata è ritenuta *estranea all'ambito di applicazione* dei poteri speciali, sicché non si deve procedere a notifica; b) l'operazione è viceversa *ricompresa nel perimetro* della disciplina in tema di *golden power*, dei poteri speciali e, pertanto, si deve procedere a notificare; c) l'operazione *rientra nell'ambito di applicazione dei poteri speciali, ma sono manifestamente insussistenti i presupposti* per l'esercizio degli stessi. Non si applica in tal caso il meccanismo del silenzio-assenso, essendo espressamente previsto che, scaduti i 30 giorni, in assenza di **comunicazione** da parte del DICA, la notifica debba essere effettuata.

Anche la prenotazione, al pari della descritta novità in tema di poteri del Gruppo di coordinamento, risponde ad una esigenza di semplificazione, oltre che, almeno in parte, di deflazione.

La sua introduzione muove dalla consapevolezza delle oggettive difficoltà in cui le imprese di frequente versano nel decifrare il reale ambito applicativo della disciplina e quindi nel comprendere se la singola operazione da effettuare soggiaccia o meno alla stessa. Una difficoltà cresciuta negli ultimi anni anche per effetto della notevole espansione dei settori ai quali il regime del *golden power* è stato riferito.

16.1.3. Profili giurisdizionali: un sindacato sugli atti di alta amministrazione? Cons. St., Sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289.

Un ulteriore profilo merita segnalazione, quello -cui si è già fatto cenno- relativo alla *natura dei poteri esercitati dal Gruppo di coordinamento e dal Consiglio dei Ministri*. Un tema al quale è strettamente connesso quello della *rimediabilità* e del *tasso di sindacabilità giurisdizionale* delle decisioni.

L'esperienza
statunitense

Il profilo non è banale se si considera che in altri ordinamenti l'esercizio di poteri corrispondenti ai nostri *golden powers* è connotato da una quasi illimitata discrezionalità. E' quanto accade nel modello statunitense come attestato dagli esiti giurisprudenziali di alcuni casi di esercizio del potere in questione. Significativa, al riguardo, la decisione della Corte distrettuale della Columbia, chiamata a pronunciarsi in seguito all'impugnazione dell'*executive order* con il quale il Presidente Obama bloccò l'investimento e l'acquisto delle partecipazioni in quattro aziende americane da parte della società cinese *Ralls Corporation*: il giudice, nel disattendere le domande, ha rimarcato la sostanziale insindacabilità giurisdizionale delle decisioni presidenziali, non riconoscendo in capo alla *Ralls* alcun interesse meritevole di protezione. Il principio enunciato è sostanzialmente quello per cui *"no one can be said to have a vested right to carry on foreign commerce with the United States"*: nessuna posizione soggettiva meritevole di protezione, se non sul piano della correttezza procedimentale, spetta nel settore in questione. Non altrettanto può dirsi per il sistema italiano, così come per gli altri ordinamenti europei.

Quella esercitata dal gruppo di coordinamento e dal Consiglio dei Ministri non è certo *attività politica in senso tecnico*, ossia attività libera nella scelta dei fini. La legge indica, invero, i presupposti di esercizio del potere; si tratta, peraltro, come prima indicato, di un'attività

amministrativa che soggiace, quale limite e condizione del suo esercizio, al principio di proporzionalità fissato dalla copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia.

E', tuttavia, un'attività *ad elevato tasso di discrezionalità*, disciplinata da una regolamentazione che la assoggetta a concetti (minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali) ancor più indeterminati di quelli che governano altri settori (per esempio, il settore dell'*antitrust*), da esercitare, quindi, effettuando valutazioni che non sono il frutto di una discrezionalità solo tecnica, ma anche amministrativa, coinvolgenti peraltro gli interessi preminenti dello Stato.

Il che si riflette sul tema degli *spazi di effettiva sindacabilità delle decisioni*.

La relativa rimediabilità è fuori discussione e in questo l'Italia è diversa dagli Stati Uniti, come diverse sono la Francia (in cui l'esercizio del *golden power* è assoggettato alla giurisdizione del giudice amministrativo estesa al merito) e la Germania (dove, parimenti, l'esercizio del *golden power* è assoggettato alla giurisdizione del giudice amministrativo): le determinazioni del Consiglio dei Ministri sono, quindi, senza alcun dubbio contestabili dinanzi alla giustizia amministrativa anche per quel che attiene al *rispetto dei canoni di proporzionalità ed obiettività di derivazione europea*. Tanto anche alla luce di quanto disposto dal *regolamento UE n. 452 del 2019*, il quale ammette espressamente il ricorso avverso gli atti degli Stati membri sul controllo degli investimenti esteri diretti.

A tale esito è comunque di recente pervenuto *TAR Lazio, sez. I, 13 aprile 2022, nn. 4486 e 4488*, intervenuto a definire un ricorso proposto con riferimento al caso di un operatore cinese (*Syngenta*) che intendeva acquisire l'intero capitale sociale di una *holding* (*Verisem*) che deteneva partecipazioni, tra l'altro, in operatori italiani del settore dell'agroalimentare e delle sementi, operazione soggetta ad opposizione da parte del Consiglio dei ministri (con decisione difforme rispetto a quella del Gruppo di coordinamento, che aveva invece proposto di autorizzare l'acquisizione con prescrizioni). Ad avviso del Tar Lazio, infatti, le decisioni in materia di *golden power* sono "*scelte di alta amministrazione, come tali sindacabili dal Giudice amministrativo*", ancorché "*nei ristretti limiti della sussistenza di una manifesta illogicità delle decisioni assunte*".

Vengono in considerazione infatti provvedimenti connotati da un elevato tasso di discrezionalità, tecnica e amministrativa; il che se certo non vale a sottrarli al sindacato giurisdizionale, comporta tuttavia che lo stesso - ferme le acquisizioni giurisprudenziali sull'incisività del controllo giurisdizionale della discrezionalità tecnica - deve essere finalizzato, quanto alla componente amministrativa pura della discrezionalità esercitata, alla verifica delle compatibilità della scelta adottata con il corretto esercizio del potere discrezionale in riferimento ai canoni della legittimità procedimentale, oltre che della ragionevolezza, coerenza ed adeguatezza, come noto alla base di qualsiasi attività amministrativa.

La natura altamente discrezionale delle determinazioni assunte nel procedimento di *golden power* è stata confermata da *Cons. St., Sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289*. Intervenuto a definire la stessa vicenda amministrativa succitata, ha sostenuto che "*l'apprezzamento della strategicità di un'operazione in relazione all'interesse nazionale da parte del Consiglio dei Ministri ha tratti altamente discrezionali, posto che lo stesso concetto di interesse nazionale non è un prius, ossia un dato oggettivo preesistente in natura, bensì un posterius, ossia la risultante di valutazioni ed opzioni politiche; tale apprezzamento, proprio in quanto attiene ad un profilo di massima quale quello strategico, viene svolto dal Consiglio dei Ministri nell'ambito di un'ampia valutazione geopolitica proiettata a scenari futuri e può legittimamente essere proteso non solo a proteggere istanze nazionali, ma anche a non favorire esigenze e scopi di Stati ritenuti (non solo ostili, ma anche semplicemente) competitor o con i quali, comunque, i rapporti possano prospetticamente presentare profili di problematicità*".

Interviene
Cons. St.,
Sez. IV, 9
gennaio
2023, n.
289

CAPITOLO II

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

SEZIONE I - IL PROCEDIMENTO

*1. Funzione e nozione di procedimento amministrativo. *2. Il procedimento amministrativo nella l. n. 241 del 1990 e successive modificazioni. *3. Il procedimento amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: *rinvio*. *4. Le fasi del procedimento amministrativo. *4.1. Incidenza dello *jus superveniens* nel procedimento in corso. *5. Il procedimento dinanzi alle Autorità amministrative indipendenti. *Rinvio*.

SEZIONE II - IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

*6. La figura del responsabile del procedimento. *7. L'individuazione dell'unità organizzativa responsabile e del responsabile del procedimento. *7.1. L'individuazione dell'unità organizzativa: natura giuridica e principali problemi applicativi. *7.2. L'individuazione del responsabile del procedimento: natura giuridica e principali problemi applicativi. *8. I compiti del responsabile del procedimento. Il c.d. soccorso istruttorio. Il rapporto con il dirigente dell'unità organizzativa. La comunicazione del preavviso di rigetto. *9. Responsabilità amministrativa, penale e civile: le novità del d.l. 16 luglio 2020, n. 76. *Rinvio*.

SEZIONE III - LA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO

*10. Nozione e collocazione sistematica nell'ambito della legge sul procedimento amministrativo. *11. I destinatari della comunicazione. *12. Il contenuto della comunicazione di avvio del procedimento. *13. Le modalità e i tempi della comunicazione. *14. La comunicazione di avvio nei *sub*-procedimenti e nei procedimenti di secondo grado. *15. Le deroghe all'obbligo di comunicazione previste dalla legge. *16. Le deroghe di creazione pretoria. Il principio del raggiungimento dello scopo. *16.1. La comunicazione di avvio del procedimento negli atti vincolati. *16.2. Procedimenti ad istanza di parte e procedimenti connessi. *17. Le conseguenze dell'omessa comunicazione. *18. Gli interventori eventuali. Partecipazione al procedimento dei portatori di interessi diffusi. *19. I riflessi processuali della partecipazione procedimentale. *Rinvio*.

SEZIONE IV - IL PREAVVISO DI RIGETTO

*20. Il preavviso di rigetto: nozione e funzione. *21. Ambito di applicazione dell'art. 10 *bis*, l. n. 241 del 1990. S.c.i.a., diverse forme di silenzio, procedimenti giustiziali, in specie quelli attivati con ricorso gerarchico. *22. Natura del preavviso di rigetto, competenza ad adottarlo e regime processuale. *23. Contenuto del preavviso di rigetto, forma e termini di comunicazione, soggetti tenuti. *24. Effetti del preavviso di rigetto e della sua omessa comunicazione. *25. Ricorsi amministrativi e preavviso di rigetto. *Rinvio*.