

Area 1 - Che cosa è la PA

Modulo 1.2 - Le norme che regolano l'organizzazione dell'Amministrazione pubblica

Lezione 1.2.3.– Gli atti e procedimenti amministrativi

Introduzione e definizioni

Le Amministrazioni Pubbliche, per rispettare i principi di legalità, imparzialità ed efficacia, lavorano seguendo schemi in gran parte prefissati. Questi schemi, pur senza ledere la discrezionalità amministrativa, hanno la funzione di condurre l'azione della PA secondo criteri e percorsi codificati.

In questo video seguiremo il percorso di un provvedimento dell'Amministrazione e ne definiremo i tre elementi fondamentali e cioè:

- 1) l'atto amministrativo;
- 2) l'insieme degli atti che conducono ad un procedimento amministrativo;
- 3) ed infine il risultato finale del procedimento che è generalmente (ma vedremo che ci sono delle eccezioni) un provvedimento amministrativo.

L'atto amministrativo

L'atto amministrativo è un atto di diritto pubblico (ossia un atto in cui la PA assume una posizione di supremazia, seppure controllata, rispetto al privato) compiuto da un'Amministrazione Pubblica e volto a perseguire un interesse pubblico. Da quanto detto, è ovvio desumere che l'agente deve essere un organo della PA competente a compiere l'atto e perciò investito della funzione relativa. Deve, cioè, essere:

- legittimato;
- e competente per territorio, grado e materia ad emanare l'atto.

Gli elementi fondamentali dell'atto

Un atto amministrativo è caratterizzato non solo dall'agente, ma anche da altri elementi, quali:

- a. **il destinatario**, ossia il soggetto privato o pubblico cui l'atto è indirizzato e che deve essere sempre determinato;
- b. **la dichiarazione**, cioè l'atto con cui la Pubblica Amministrazione rende conoscibile all'esterno la propria volontà;
- c. **l'oggetto**, ossia di cosa si occupa l'atto;
- d. **il contenuto**, ossia cosa s'intende ottenere con l'atto stesso (una autorizzazione, una disposizione, un ordine, oppure una concessione, ecc.);
- e. **la finalità**, ossia la sua funzione istituzionale;
- f. **la forma dell'atto**, ad es. la forma scritta;

Gli atti interni alla PA

Gli **atti interni** della PA sono un tipo particolare di atti diretti all'organizzazione interna o che si possono rivolgere anche ad altre Amministrazioni, ma senza avere un carattere prescrittivo.

Queste norme, che in Italia non sono considerate "fonti del diritto", derivano dal potere che ha ogni Amministrazione di auto organizzarsi all'interno delle norme generali.

Tra questi atti interni (che non possono contrastare né norme di leggi, né norme secondarie emanate da organi superiori), figurano:

- regolamenti;
- ordini di servizio;
- istruzioni atte a chiarire aspetti tecnici di una norma o di un provvedimento;
- circolari.

Riguardo alla circolare, una parte della dottrina la riconosce non come una figura autonoma di atto amministrativo, bensì come un mezzo di notificazione o di comunicazione di un atto amministrativo della più disparata natura e contenuto. Le circolari, infatti, possono essere:

- interpretative;
- organizzative;
- normative, ma sempre e solo all'interno dell'Amministrazione che le emana;
- informative, quando si desidera rendere noto ai componenti di un'Amministrazione una variazione organizzativa o normativa.

Il procedimento amministrativo

Il secondo elemento di cui abbiamo parlato è il **procedimento amministrativo**.

Questo è un percorso, codificato in ogni suo passaggio e fatto di atti, che conduce ad un provvedimento dell'Amministrazione. Le Amministrazioni, infatti, pur godendo di una certa discrezionalità amministrativa, sono costrette a percorrere delle tappe obbligate che devono essere sempre documentate. Detto in altre parole, il procedimento amministrativo non è altro che un insieme ordinato di atti attraverso cui l'Amministrazione prende una decisione che ha effetti verso terzi.

Ogni procedimento, per effetto della già citata legge 241 del 1990, deve sempre avere un **responsabile del procedimento**.

Questa figura assume particolare importanza soprattutto nell'espletamento dei lavori o dei servizi successivi ad una gara d'appalto.

La struttura di un procedimento

Il procedimento, come abbiamo detto, è un percorso caratterizzato da fasi successive, e cioè:

- **fase preparatoria**, in cui si prende l'iniziativa del procedimento;
- **fase istruttoria**, in cui si prosegue con una consultazione;
- **fase deliberativa**, in cui si prende la decisione;
- **fase di controllo di efficacia e di comunicazione**, in cui si effettua un controllo sui risultati conseguiti.

Analizziamo ciascuna di queste fasi in dettaglio.

La fase d'iniziativa o preparatoria

Un procedimento amministrativo potrebbe prendere avvio secondo due diverse modalità:

- **iniziativa d'ufficio** della stessa Amministrazione o di un'altra Amministrazione attraverso una proposta o una segnalazione;
- **iniziativa di parte**, ossia di un terzo, sia esso cittadino o impresa, rispetto all'Amministrazione.

In particolare, l'iniziativa di parte può essere:

- a. un'**istanza**, ossia una richiesta di un privato all'Amministrazione che, se non è tesa a produrre obblighi, si definisce esposto;
- b. una **S.C.I.A.**, cioè una Segnalazione Certificata di Inizio Attività e che permette di iniziare o cessare un'attività senza aspettare la relativa autorizzazione;

- c. una **denuncia**, cioè la dichiarazione di una parte privata all'Amministrazione perché questa agisca nell'ambito dei suoi poteri (ad es. la denuncia dei redditi);
- d. un **ricorso**, cioè una richiesta all'Amministrazione, da parte di un privato, di revisione di un atto ritenuto illegittimo.

L'istruttoria

Dopo l'inizio di un procedimento, l'Amministrazione avvia la fase istruttoria, in cui si procede a:

- a) acquisire fatti rilevanti per il procedimento attraverso valutazioni tecniche, ispezioni o inchieste;
- b) acquisire gli interessi delle terze parti (interessi pubblici e privati).

Talvolta, anche altre Amministrazioni hanno interessi in quel determinato procedimento amministrativo. In questi casi si parla di "conferenza dei servizi" che può essere:

- semplificata, cioè svolta solo attraverso lo scambio asincrono dei documenti;
- oppure simultanea, in quanto richiede una o più riunioni in presenza.

La consultazione

Completata la fase istruttoria, l'Amministrazione, qualora ne ravvisi l'opportunità, può dare avvio ad una fase consultiva attraverso la richiesta di pareri o di un vero e proprio procedimento consultivo.

I pareri, di competenza di altre Amministrazioni o organi pubblici, possono essere obbligatori o facoltativi.

I pareri obbligatori possono essere:

- vincolanti, nel senso che un parere negativo impedisce il prosieguo del procedimento;
- oppure non vincolanti.

La decisione

Alla fine del procedimento, arriva la decisione che può essere costituita da:

- un provvedimento, cioè un atto che ha effetti su terze parti (ad es. una concessione edilizia);
- una negoziazione (ad es. un contratto);
- infine con un silenzio, che produce comunque un effetto nel caso ad esempio di silenzio assenso, il cosiddetto "silenzio significativo".

I provvedimenti amministrativi

Il procedimento amministrativo si conclude nella maggior parte dei casi con un provvedimento amministrativo. Il provvedimento amministrativo è un atto di volontà di un'Amministrazione che abbia rilevanza esterna. Ogni provvedimento amministrativo ha un carattere di:

- a) **autoritarità**, ossia è un'imposizione unilaterale dell'Amministrazione verso terzi;
- b) **tipicità**, ossia ogni provvedimento è peculiare di uno specifico interesse pubblico sulla base di una precisa disposizione di legge.

I provvedimenti restrittivi o ablatori

I provvedimenti possono essere classificati in due principali categorie:

1. provvedimenti restrittivi o "ablatori";
2. e provvedimenti accrescitivi o "concessori".

I provvedimenti restrittivi intervengono sulla sfera degli interessi privati, riducendoli o sacrificandoli a vantaggio di un interesse della collettività. Tra questi figurano:

- quei provvedimenti che incidono limitando o espropriando un diritto reale, come ad es. il diritto di proprietà nel caso di una espropriazione coatta;
- e quelli che sono in effetti ordini o divieti e che incidono come obblighi di comportamento verso terzi (ad es. il divieto di costruire in una determinata area).

I provvedimenti accrescitivi o concessori

I provvedimenti accrescitivi o concessori, invece, apportano effetti favorevoli alla terza parte privata, accrescendone i diritti.

Gli esempi più caratteristici di questi provvedimenti sono:

- la concessione;
- l'autorizzazione;
- l'ammissione (ad es. all'Università);
- l'abilitazione (ad es. ad una professione regolata, come può essere quella del medico);
- la dispensa (ad es. in certe circostanze si è dispensati dal pagare le tasse universitarie);
- la licenza (ad es. la licenza di aprire un'attività commerciale regolata).