

Gli atti e i procedimenti amministrativi

1. **Introduzione e definizioni**

Per rispettare i principi di legalità, imparzialità ed efficacia le amministrazioni pubbliche lavorano seguendo schemi in gran parte prefissati che, pur senza ledere la discrezionalità amministrativa, ne riconducano l'azione secondo criteri e percorsi codificati. In questa videolezione seguiremo il percorso che porta ad un provvedimento dell'amministrazione e ne definiremo i tre elementi fondamentali: l'atto amministrativo, l'insieme degli atti che conducono ad un fine preciso che chiamiamo procedimento amministrativo e infine il risultato finale del procedimento che è generalmente, ma vedremo che ci sono delle eccezioni, un provvedimento amministrativo.

2. **L'atto amministrativo**

L'atto amministrativo è un atto di diritto pubblico (ossia un atto in cui la PA si pone con una supremazia seppure controllata, rispetto al privato) compiuto da un soggetto pubblico attivo (un'amministrazione pubblica) volto a realizzare un interesse pubblico. L'agente quindi deve essere un organo della PA competente a compiere l'atto e per ciò investito della funzione relativa. L'agente quindi deve avere caratteristiche di compatibilità di legittimazione, di competenza per territorio, grado e materia a emanare l'atto

3. **Gli elementi fondamentali dell'atto**

Un atto amministrativo è caratterizzato, oltre che dall'agente, da una serie di elementi caratterizzanti che lo descrivono. Ne elenchiamo qui i principali:

- a. Il destinatario: ossia il soggetto privato o anche l'ente pubblico che è soggetto agli effetti dell'atto stesso. Tale destinatario deve essere sempre determinato.*
- b. La volontà consapevole dell'agente dell'atto stesso che deve essere esplicita.*
- c. L'oggetto dell'atto. Ossia la cosa o il fatto di cui si occupa l'atto.*
- d. Il contenuto, ossia in ciò che si intende ottenere con l'atto stesso (autorizzazione, disposizione, ordine, concessione, ecc.)*
- e. La finalità dell'atto ossia la sua funzione istituzionale*
- f. La forma dell'atto, ad es. forma scritta*

4. **Gli atti interni alla PA**

Un tipo particolare di atti della PA sono quelli interni che riguardano l'organizzazione delle amministrazioni o che si rivolgono ad altre amministrazioni ma senza avere un compito prescrittivo. Queste norme, che non sono in Italia considerate "fonti del diritto", derivano dal potere che ha ogni amministrazione di autorganizzarsi all'interno delle norme generali. Anche per questi atti interni vale la regola che non possono essere in contrasto con norme di leggi né con norme secondarie emanate da organi superiori. Possono essere:

- a. Regolamenti*
- b. Ordini di servizio*
- c. Istruzioni che servano a chiarire aspetti tecnici di una norma o di un provvedimento*
- d. Circolari: secondo parte della dottrina la circolare non è una figura autonoma di atto amministrativo, bensì un mezzo di notificazione o di comunicazione di un atto amministrativo avente la più disparata natura e contenuto. Possono essere interpretative, organizzative, normative, ma sempre all'interno dell'amministrazione che le emana, infine informative quando si vuol rendere noto ai componenti di un'amministrazione una variazione organizzativa o normativa.*

5. **Il procedimento amministrativo**

Quando parliamo del procedimento amministrativo parliamo di quel percorso, codificato in ogni suo passaggio e fatto di atti, che come abbiamo visto sono gli elementi molecolari dell'azione amministrativa, che conduce ad un provvedimento dell'amministrazione. Le amministrazioni godono di una certa discrezionalità amministrativa, ma l'iter che le porterà ad emanare un provvedimento deve percorrere

delle tappe obbligate che devono poter sempre essere documentate. Se vogliamo dare una definizione diremo quindi che esso è un insieme ordinato di atti attraverso cui l'amministrazione arriva a prendere una decisione che ha effetti verso terzi. Ogni procedimento, a norma della già più volte citata legge 241 del 1990, deve avere un responsabile del procedimento, tal figura assume particolare importanza specie nell'espletamento dei lavori o dei servizi successivi ad una gara d'appalto.

6. **La struttura di un procedimento**

Abbiamo detto che il procedimento è un percorso, e come ogni percorso ha le sue tappe, le sue fasi che si succedono in ordine. Avremo quindi una fase preparatoria in cui si prende l'iniziativa del procedimento, poi la fase istruttoria con una consultazione a cui segue la fase deliberativa e infine una fase di controllo di efficacia e di comunicazione. Essendo questo il cuore dell'azione amministrativa andremo a guardare ciascuna fase in dettaglio.

7. **La fase d'iniziativa**

Un procedimento può prendere le mosse o per una iniziativa di parte, ossia di un terzo, sia esso cittadino o impresa, rispetto all'amministrazione, o per iniziativa d'ufficio o della stessa amministrazione o da un'altra amministrazione attraverso una proposta o una segnalazione.

L'iniziativa di parte può essere:

- a. Un'istanza, ossia una richiesta di un privato all'amministrazione che, se non è tesa produrre obblighi si chiama esposto.
- b. Un S.C.I.A. che vuol dire Segnalazione Certificata di Inizio Attività e che permette di iniziare o cessare un'attività senza aspettare una autorizzazione. Sarà poi, entro un termine stabilito, l'amministrazione a dover predisporre eventuali controlli e, dove lo ritenesse necessario, bloccare l'attività.
- c. Una denuncia, che 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 che è una richiesta, da parte di un privato, perché l'amministrazione esamini nuovamente un atto perché si ritiene che sia illegittimo.

8. **L'istruttoria**

Dopo aver dato inizio ad un procedimento l'amministrazione avvierà la fase istruttoria che è tesa a:

- a. L'acquisizione dei fatti rilevanti per il procedimento, acquisizione che potrà avvenire anche attraverso valutazioni tecniche, ispezioni o inchieste
- b. L'acquisizione degli interessi delle terze parti (interessi pubblici e privati) che, se gli interessi sono di altre amministrazioni si configura come "conferenza dei servizi" che può essere semplificata, e quindi scolta solo attraverso lo scambio asincrono dei documenti, o simultanea, che richiede invece una o più riunioni in presenza.

9. **La consultazione**

Dopo aver espletato la fase istruttoria l'amministrazione può, se serve, far partire una fase consultiva che è costituita essenzialmente dalla richiesta di pareri o da un vero e proprio procedimento consultivo. I pareri, di competenza di altre amministrazioni o organi pubblici, possono essere obbligatori o facoltativi e, se obbligatori vincolanti, nel senso che un parere negativo impedisce il proseguo del procedimento, o non vincolanti.

10. **La decisione**

Alla fine del procedimento arriva la decisione che può essere costituita da un provvedimento, che, come vedremo, è un atto che ha effetti su terze parti (ad es. una concessione edilizia), o con una negoziazione (ad. Esempio un contratto) o infine con un silenzio che costituisce anch'esso un fatto che porta ad un effetto nel caso ad esempio di silenzio assenso, il cosiddetto "silenzio significativo".

11. **I provvedimenti amministrativi**

Il procedimento amministrativo si conclude nella maggior parte dei casi con un provvedimento amministrativo. Chiamiamo provvedimento amministrativo un atto di volontà di un'amministrazione che abbia una 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

12. **I provvedimenti restrittivi o ablatori**

I provvedimenti possono essere classificati in due principali categorie: quelli cosiddetti restrittivi o "ablatori" che intervengono nella sfera degli interessi privati riducendoli o sacrificandoli per un vantaggio o un interesse della collettività. Tra questi ricordiamo quei provvedimenti che incidono limitando o espropriando un diritto reale, 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).

13. **I provvedimenti accrescitivi o concessori**

Accanto ai provvedimenti restrittivi riconosciamo i provvedimenti accrescitivi o concessori che, come dice il nome, 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 il medico), la dispensa (es. in certe circostanze si è dispensati da pagare le tasse universitarie), la licenza (ad es. la licenza di aprire un'attività commerciale regolata).