



Roberto Melli

NOZIONI DI DIRITTO
AMMINISTRATIVO



Atto amministrativo

L'atto amministrativo è qualsiasi manifestazione di volontà, di conoscenza o di giudizio o di natura mista avente rilevanza esterna, posta in essere da un'autorità amministrativa per un caso concreto e per destinatari determinati o determinabili.

Come distinguere l'atto dal provvedimento?

Atto amministrativo



All'interno degli atti amministrativi si è soliti distinguere tra:

Provvedimenti amministrativi (atti tipici e nominati posti in essere dalla P.A. consistenti in manifestazioni di volontà destinate a influire unilateralmente sui soggetti destinatari);

Atti amministrativi che non sono provvedimenti

Atto amministrativo



Le caratteristiche del provvedimento amministrativo sono:

L'esecutorietà

L'autoritatività

La tipicità (sono solo quelli previsti dall'ordinamento giuridico)

La nominatività (nel senso che a ciascun interesse pubblico da realizzare corrisponde un tipo di atto previsto e definito dalla legge).

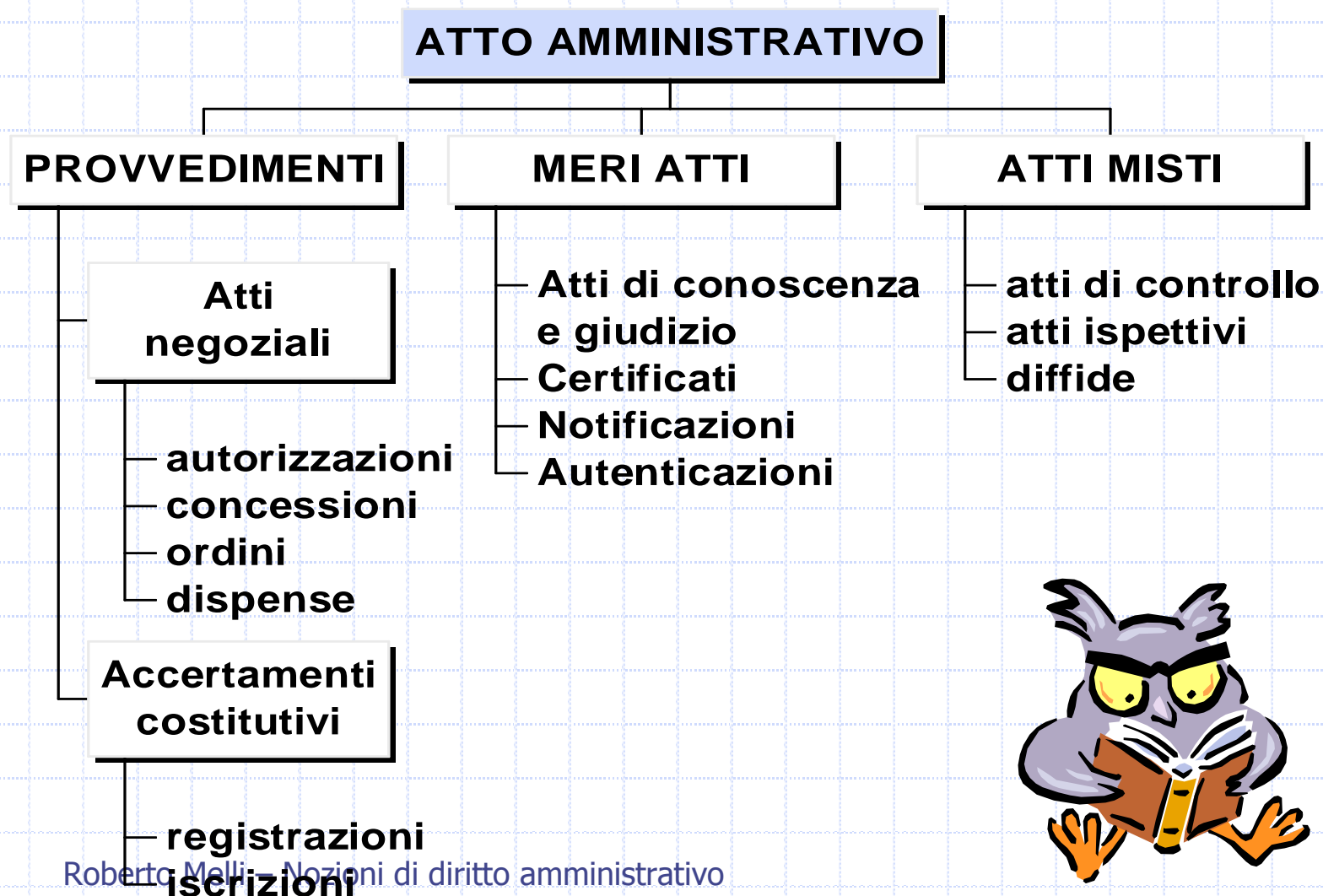
Roberto Melli – Nozioni di diritto amministrativo

Atto amministrativo

Gli atti che non possono qualificarsi come provvedimenti sono una categoria residuale che comprende i rimanenti atti amministrativi



Atto amministrativo: distinzioni



Atto pubblico

L'atto pubblico è il documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato.

Atto amministrativo

Nel contenuto dell'atto amministrativo si distingue tra:

- ☐ **Elementi essenziali (indispensabili per dare vita all'atto**
- ☐ **Elementi accidentali (non indispensabili, introdotti occasionalmente);**
- ☐ **Elementi naturali (quelli che essendo previsti dalla legge per il tipo “astratto” di atto, si considerano sempre inseriti in esso anche se non appaiono espressamente);**

Atto amministrativo – Elementi essenziali

Nel contenuto dell'atto amministrativo si distingue tra:

□ Elementi essenziali

☞ **Soggetto:** *cioè l'autorità amministrativa che emana l'atto*

☞ **Volontà:** *perché l'atto sia sempre riferibile al soggetto, anche quando si tratta di manifestazione di scienza o giudizio (contra: vizio dell'errore ostativo);*

☞ **Oggetto:** *è la “res” su cui l'atto incide: bene, fatto, comportamento (dare, facere, pati, non facere); deve essere determinato, possibile e lecito;*

☞ **Forma:** *di norma, è scritta, ma può essere di varia natura (segnale del semaforo, ordinanza verbale)*

Atto amministrativo

Nell'atto amministrativo devono essere presenti le seguenti indicazioni:

- ❑ **Intestazione:** *l'autorità e l'autore (può essere diverso dal responsabile del procedimento)*
- ❑ **Preambolo:** *elementi de facto ac de jure, nonché l'accenno agli adempimenti istruttori*
- ❑ **Dispositivo:** *elemento volitivo (ordina, decreta, etc.)*
- ❑ **Data**
- ❑ **Sottoscrizione:** *è la responsabilità dell'azione che si assume l'autore*

Atto amministrativo – Requisiti

Nel contenuto dell'atto amministrativo si distingue tra:

- ❑ **Requisiti di legittimità:** *se mancano l'atto non è nullo ma annullabile*
- ❑ **Requisiti di efficacia:** *componenti senza i quali l'atto non produce gli effetti tipici dell'ordinamento*
- ❑ **Requisiti di obbligatorietà:** *componenti necessari affinché l'atto possa produrre effetti sul destinatario (comunicazione, notifica, pubblicità, etc.)*

Atto amministrativo – Requisiti di legittimità

La presenza dei requisiti di legittimità serve a rendere l'atto amministrativo immune da vizi; *contra*: l'atto è annullabile.

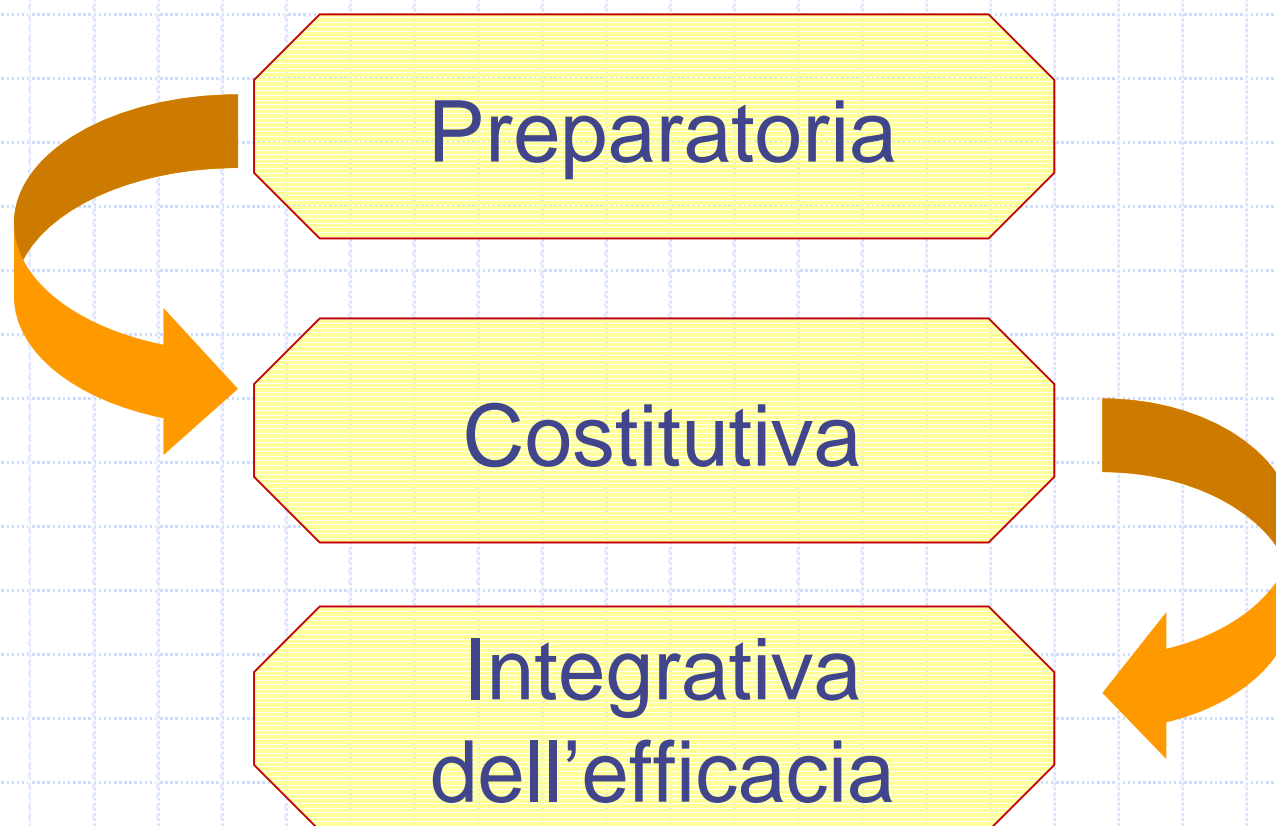
- ☐ **Presupposti di fatto e di diritto**
- ☐ **Competenza e legittimazione dell'autorità**
- ☐ **Rispetto dei limiti della discrezionalità** (*interesse pubblico, causa del potere, principio di logica e imparzialità*)
- ☐ **Esistenza e adeguatezza della motivazione**

Atto e documento

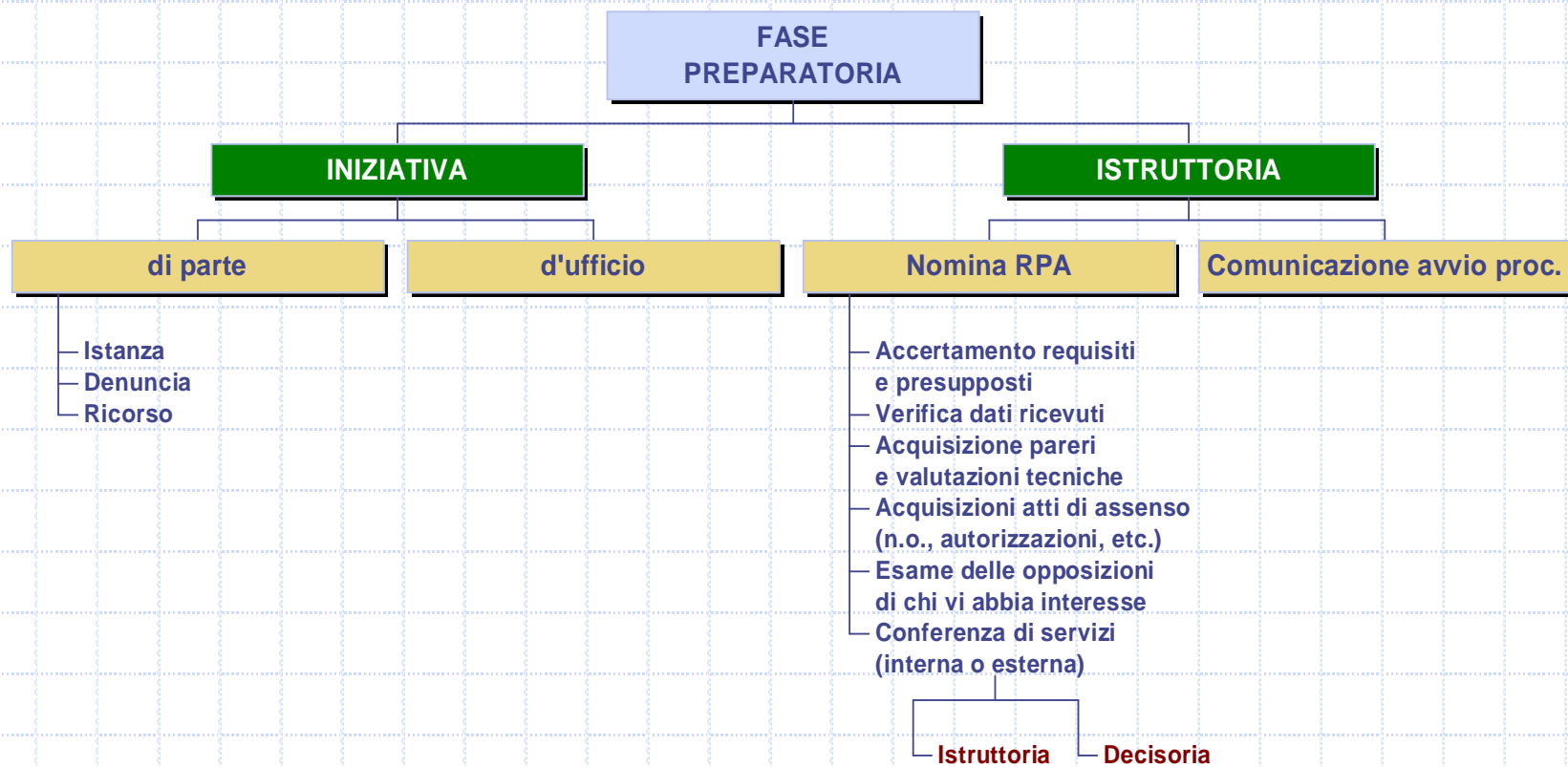
L'atto è l'evento a cui la norma ricollega determinati effetti giuridici.

Il documento è l'entità materiale (*res*) capace di rappresentare in maniera duratura un fatto o un atto giuridico in forma scritta.

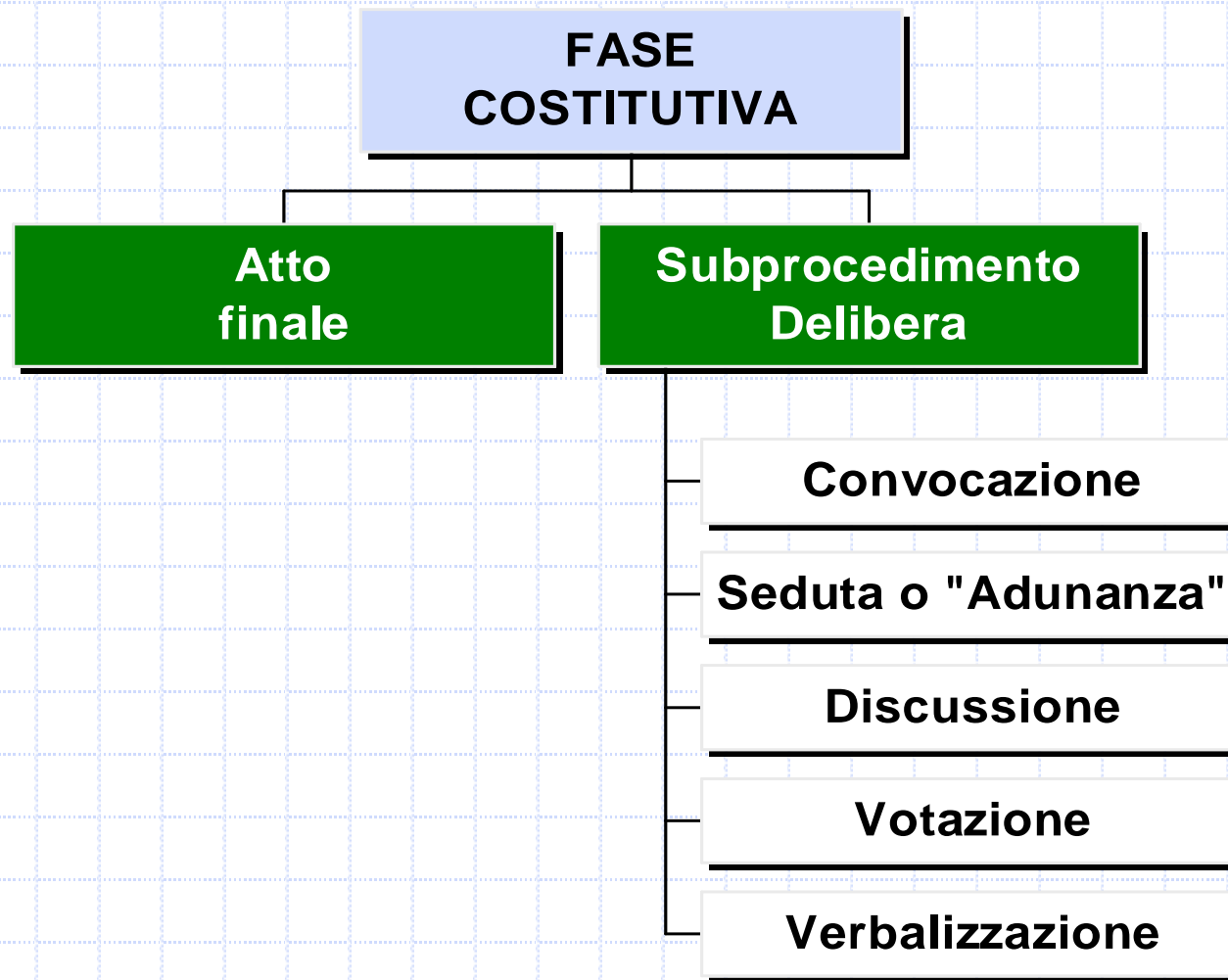
Le tre fasi del procedimento amministrativo



La fase preparatoria



La fase costitutiva



FASE INTEGRATIVA DELL'EFFICACIA

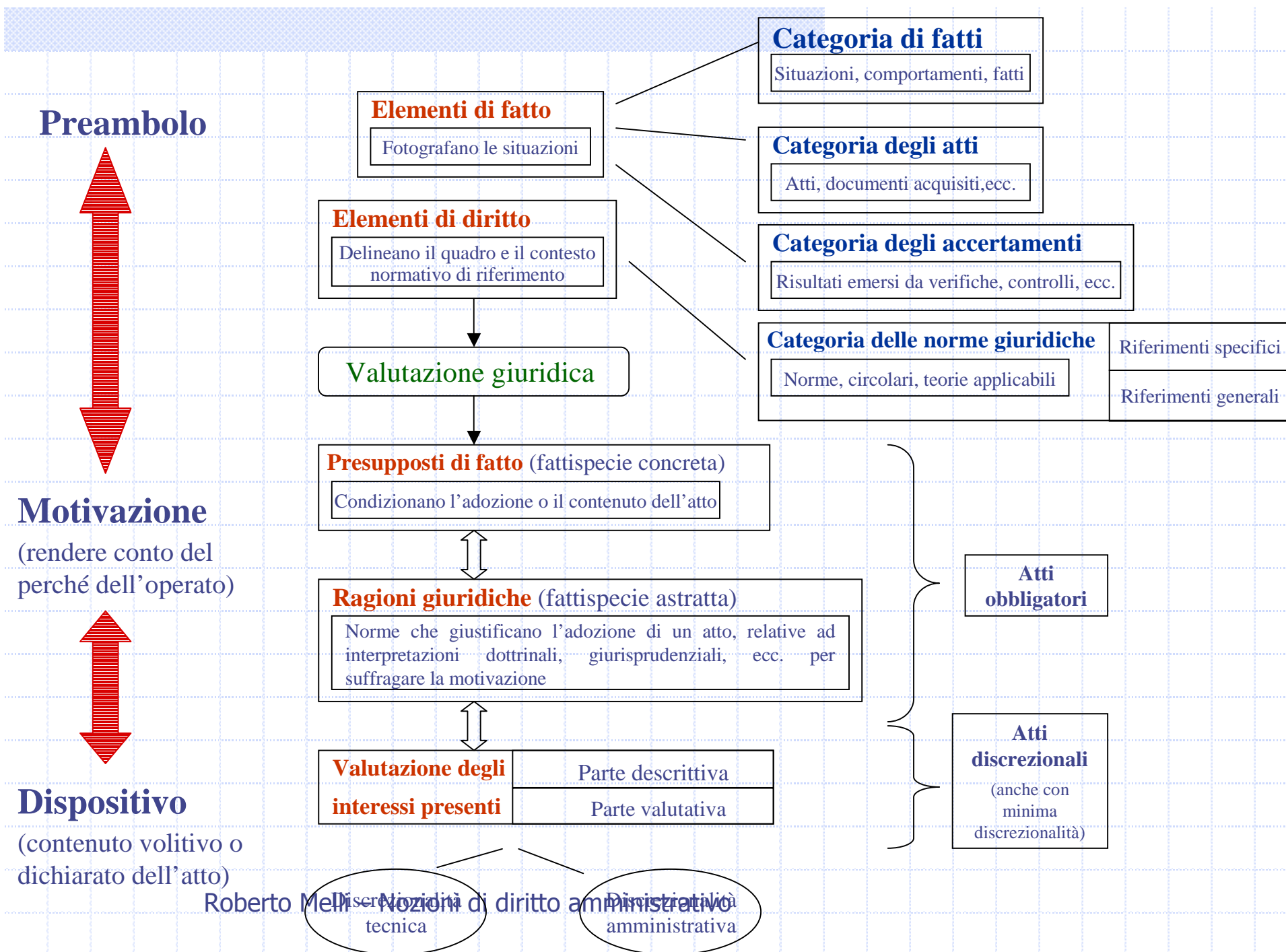
Controllo

Comunicazione

Registrazione

Protocollo

Repertorio



Dispositivo



Descrive il contenuto volitivo o dichiarativo dell'atto.

Deve essere una conseguenza *logica e imparziale* di quanto emerso nel preambolo e nella motivazione e basato su un interesse pubblico primario (o, comunque, sulla valutazione della pluralità degli interessi in gioco).

Costituisce la parte precettiva dell'atto amministrativo e contiene, a seconda delle varie tipologie di atto, una manifestazione di volontà, oppure di scienza-conoscenza, oppure di valutazione-giudizio.

STATI PATOLOGICI DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

Il provvedimento (più in generale l'atto) può essere:

Inesistente;

Imperfetto;

Inefficace;

Invalido;

Irregolare.



ATTO INESISTENTE

E' INESISTENTE L'ATTO AMMINISTRATIVO
QUANDO MANCA UNO DEGLI ELEMENTI
ESSENZIALI CHE NE CONDIZIONANO
L'ESISTENZA



ATTO IMPERFETTO

E' imperfetto l'atto che non ha concluso il ciclo di formazione



ATTO INEFFICACE

QUANDO L'ATTO NON E' ANCORA STATO SOTTOPOSTO A CONTROLLO, OPPURE NON LO HA SUPERATO, OPPURE NON E' STATO COMUNICATO AI DIRETTI INTERESSATI.



ATTO INVALIDO

Il provvedimento nel quale difetti o sia viziato uno degli elementi o requisiti prescritti per quel tipo di atto. A seconda della gravità dei vizi che presenta, l'atto amministrativo può essere nullo o annullabile

L'atto è invalido quando è difforme dalla norma che lo regge

ATTO IRREGOLARE

Il provvedimento presenta difetti non particolarmente gravi, che comportano sanzioni a carico dell'agente che lo ha posto in essere (esempio: violazione dell'imposta sul bollo).

ATTO IRREGOLARE

Il provvedimento presenta difetti non particolarmente gravi, che comportano sanzioni a carico dell'agente che lo ha posto in essere (esempio: violazione dell'imposta sul bollo).

INESISTENZA E NULLITA' DELL'ATTO

Alcuni autori (Virga) non distinguono tra inesistenza e nullità.

L'atto è inesistente (nullo) quando:

- Inesistenza del soggetto (il soggetto che lo ha emanato non è organo della P.A);
- Incompetenza assoluta (atto compiuto da un organo non competente)
- Inesistenza dell'oggetto
- Inesistenza del contenuto
- Mancanza della forma prevista dalla legge
- Mancanza di finalità

PRINCIPI GENERALI DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

La legge 241 1990 (modificata e integrata dalla legge 340/2000) ha introdotto la disciplina generale del procedimento amministrativo.

Questi i principi generali:

- 1) Il principio del giusto procedimento;
- 2) Il principio di trasparenza;
- 3) Il principio di semplificazione.

AI PRINCIPI GENERALI SONO INFORMATE LE REGOLE GENERALI

- 1) Divieto di aggravamento del procedimento (il procedimento non può essere aggravato se non per straordinarie e motivate esigenze);
- 2) Obbligo di conclusione esplicita del procedimento (deve esserci l'adozione di un provvedimento espresso);
- 3) Obbligo generale di motivazione del procedimento amministrativo.

Inoltre, viene individuato il responsabile del procedimento.



IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

Una delle novità più importanti introdotte dalla legge 241/90 è rappresentata dalla disciplina che contempla l'individuazione del responsabile del procedimento, in seno all'unità organizzativa competente, nonché l'obbligo di comunicazione agli interessati del nominativo del responsabile e la precisazione dei compiti a questi spettanti (artt. 4-6).



LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Le disposizioni contenute nella legge 241/90 (artt. 7 – 13) regolano la partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo.

Il legislatore, conformandosi alle regole del giusto procedimento, ha previsto:

- 1) L'obbligo della P.A. di comunicare agli interessati la notizia dell'avvio del procedimento;
- 2) Il diritto agli interessati di partecipare attivamente al procedimento stesso;
- 3) La possibilità da parte dell'amministrazione procedente di concludere con gli interessati accordi finalizzati alla determinazione del contenuto del provvedimento amministrativo ovvero a sostituirlo.

SNELLIMENTO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

La legge 241/90 prevede inoltre disposizioni preordinate allo snellimento dell'azione amministrativa:

- 1) **Conferenze dei servizi;**
- 2) **Accordi tra amministrazioni pubbliche;**
- 3) Generalizzazione del cosiddetto **silenzio facoltativo** (facoltà per l'amministrazione di procedere prescindendo da un parere che non sia stato espresso entro i termini previsti);
- 4) **L'attuazione dell'istituto dell'autocertificazione.**

CONFERENZE DEI SERVIZI

La conferenza dei servizi (art. 14, così come modificato dalla legge 340/2000) costituisce una forma di cooperazione tra le pubbliche amministrazioni che ha lo scopo di realizzare, attraverso l'esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti, la semplificazione di taluni procedimenti amministrativi particolarmente complessi.

ACCORDI TRA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

L'art. 15 è finalizzato a favorire la collaborazione gli accordi tra le amministrazioni pubbliche, finalizzati a disciplinare lo svolgimento di attività di pubblico interesse.

L'art. 16 comporta la facoltà per l'amministrazione di procedere prescindendo da un parere che non sia stato espresso entro i termini previsti (silenzio facoltativo).

AUTOCERTIFICAZIONE

Attuazione dell'istituto dell'autocertificazione (art. 18) diretto a snellire il procedimento sollevando il cittadino dall'onere di certificare, al fine del conseguimento di un certo atto, determinati requisiti e dati e consentendogli di rendere solo una dichiarazione, detta “*sostitutiva*”.

L'istituto è attualmente disciplinato dal DPR 445/2000 (Testo unico in materia di documentazione amministrativa).

IL DIRITTO DI ACCESSO



Il diritto di accesso è stato riconosciuto quale principio generale dall'ordinamento giuridico ad opera della legge 241/1990.

L'art. 22 specifica che le finalità perseguite dalla normativa in materia di accesso ai documenti amministrativi sono l'assicurazione della trasparenza e la garanzia dello svolgimento imparziale dell'azione amministrativa.

L'UFFICIO PER LE RELAZIONI CON IL PUBBLICO

Il D.Lgs 165/2001 (Testo Unico sul Pubblico Impiego), nel quale è confluito il D.Lgs. 29/1993, sottolinea l'indispensabilità di un rapporto tra cittadini e pubblico operatore.

L'art. 11 di tale decreto prevede che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito della propria struttura organizzativa, individuano gli **uffici per le relazioni con il pubblico**.

COMPETENZE DEGLI UFFICI PER LE RELAZIONI CON IL PUBBLICO (1)

Gli URP provvedono a:



- 1) Prestare un servizio di utenza che consenta ai cittadini l'esercizio del diritto di partecipazione;
- 2) Informare l'utenza circa gli atti e lo stato dei procedimenti;
- 3) Alla ricerca ed alle analisi finalizzate alla formulazione di proposte indirizzate alla P.A. riguardanti gli aspetti organizzativi e logistici.



COMPETENZE DEGLI UFFICI PER LE RELAZIONI CON IL PUBBLICO (2)

La legge 7/6/2000 n.150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) ha imposto alle pubbliche amministrazioni (art. 8) una riorganizzazione degli URP nel rispetto dei seguenti criteri:

- Garantire l'esercizio dei diritti di informazione, partecipazione e accesso ai sensi della legge 241/1990;
- Agevolare l'accesso e l'utilizzazione dei servizi offerti da parte dei cittadini;
- Promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica;
- Istituire processi di verifica della qualità dei servizi e del tasso di gradimento da parte dell'utenza;
- Favorire lo scambio di informazioni fra le strutture preposte alla comunicazione.

COMPETENZE DEGLI UFFICI PER LE RELAZIONI CON IL PUBBLICO (3)

Gli URP secondo quanto previsto dal D.Lgs. n.467/2001 sono destinati a diventare gli uffici preferibilmente deputati a curare i rapporti con l'utenza non soltanto per quanto riguarda gli istituti della partecipazione e dell'accesso ai sensi della 241/90, ma anche nell'esercizio dei diritti previsti dalla legge sulla privacy.

Il secondo obiettivo perseguito dalla normativa in materia di diritto di accesso è costituito dalla garanzia dello **svolgimento imparziale dell'azione amministrativa**.

IMPARZIALITA'



IL DIRITTO DI ACCESSO E' UNA GARANZIA D'IMPARZIALITA'

Il legislatore ha chiarito che la conoscibilità degli atti della Pubblica Amministrazione rappresenta uno strumento indispensabile ai fini della correttezza dell'operato dei pubblici poteri e dell'individuazione dei favoritismi e delle collusioni in cui gli stessi incorrono.

TITOLARITA'

Il diritto di accedere ai documenti amministrativi compete esclusivamente ai soggetti che vi abbiano uno specifico interesse in relazione alla tutela di una situazione giuridicamente rilevante, ossia ai portatori di una situazione qualificata e differenziata, con conseguente esclusioni dei titolari di meri interessi di fatto.



DOCUMENTO AMMINISTRATIVO

Quanto all'oggetto del diritto in esame, il documento, abbiamo bisogno di una definizione:

E' considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica, o di qualunque altra specie, del contenuto di atti, anche interni, formati dalla P.A. o comunque utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.

SOGGETTI PASSIVI

Sono obbligati a consentire l'esercizio del diritto di accesso in base all'art. 23 della legge 241/90:

- 1) Le pubbliche amministrazioni;
- 2) Gli enti pubblici;
- 3) Gestori di pubblici servizi;
- 4) Aziende autonome e speciali;
- 5) Autorità di garanzia e di vigilanza;
- 6) L'amministrazione comunitaria.

LIMITI

La legge 241/1990 prevede limiti al diritto di accesso. Tra di questi:

- Documenti coperti dal segreto di Stato;
- Documenti coperti da segreto o divieto di divulgazione;
- Documenti esclusi dal diritto di accesso in quanto previsto da appositi regolamenti governativi al fine di salvaguardare la sicurezza nazionale e interessi particolarmente rilevanti.

MODALITA' DI ESERCIZIO



Il diritto di accesso si esercita mediante richiesta motivata di esaminarlo o di estrarne copia.

Una volta ricevuta copia, la P.A. ove ritenga di non doverla accogliere, può con provvedimento motivato:

- Respingerla;
- Limitarla;
- Differirla

MODALITA' DI ESERCIZIO



Trascorsi inutilmente trenta giorni dall'istanza questa si intende rifiutata (silenzio-rifiuto/silenzio rigetto), con conseguente legittimazione dell'interessato all'esperimento di un ricorso giurisdizionale innanzi al Giudice Amministrativo.

COSA SONO I RICORSI?



LA TUTELA CONTRO GLI ATTI AMMINISTRATIVI ILLEGITTIMI.

IN COSA CONSISTE?

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA



Attualmente la giustizia amministrativa è organizzata con il sistema della doppia giurisdizione:

L'Autorità giudiziaria ordinaria (AGO) competente nelle decisioni relative ai diritti soggettivi;

L'Autorità giurisdizionale amministrativa (GA): **TAR e Consiglio di Stato**, competente a giudicare delle violazioni degli interessi legittimi;

Oltre alla tutela giurisdizionale (ordinaria e amministrativa) gli interessati hanno a disposizione i mezzi di tutela amministrativa: i ricorsi amministrativi.

DIRITTI SOGGETTIVI E INTERESSI LEGITTIMI



Il **diritto soggettivo** è il potere di agire spettante a un determinato soggetto per il raggiungimento dei propri scopi e garantito dalla norma giuridica.

L'**interesse legittimo** è un interesse protetto dal diritto, che non costituisce però un diritto soggettivo avendo caratteristiche proprie. E' protetto solo nel caso non contrasti con l'interesse della Pubblica Amministrazione.

I RICORSI AMMINISTRATIVI



I ricorsi amministrativi sono dei rimedi giuridici con cui un soggetto si rivolge direttamente alla Pubblica Amministrazione per chiedere l'annullamento o la modifica degli atti amministrativi per lui dannosi.

Questi sono:

Il ricorso in opposizione;

Il ricorso gerarchico;

Il ricorso straordinario al Capo dello Stato.

IL RICORSO IN OPPOSIZIONE



Il ricorso in opposizione è un ricorso atipico, rivolto alla stessa autorità che ha emanato l'atto anziché a quella superiore gerarchicamente.

Il termine per la sua proposizione è di 30 giorni.

IL RICORSO GERARCHICO



E' un rimedio amministrativo di carattere generale. E' rivolto all'organo gerarchicamente superiore a quello che ha proposto l'atto impugnato.

Il termine per la sua proposizione è di 30 giorni.

IL RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO



Il **ricorso straordinario** è ammesso solo per motivi di legittimità, per la tutela sia di interessi legittimi che di diritti soggettivi.

Il ricorso straordinario è alternativo al ricorso al TAR

Il termine per la sua proposizione è di 120 giorni.

Esso va indirizzato al Presidente della Repubblica. E' istruito dal Ministero competente e viene poi deciso con decreto del Capo dello Stato che deve essere registrato dalla Corte dei Conti. E' prescritto il parere del Consiglio di Stato, per allontanarsi dal quale è necessaria una deliberazione del Consiglio dei Ministri.

LA TUTELA GIURISDIZIONALE AMMINISTRATIVA



E' competente il giudice amministrativo nelle ipotesi in cui si ha la lesione in un interesse legittimo.

In primo grado: il **TAR**. Tale ricorso deve essere effettuato entro 60 giorni dalla notifica dell'atto impugnato.

In secondo grado: il **Consiglio di Stato**. Tale ricorso deve essere effettuato entro 60 giorni dalla notificazione della sentenza del TAR.

COSA E' LA REVOCA?



La revoca amministrativa è un atto amministrativo di secondo grado (avente cioè ad oggetto un precedente atto amministrativo) con il quale viene ritirato (con efficacia non retroattiva) un atto amministrativo per sopravvenuti motivi di pubblico interesse (art. 21 della legge 241 del 1990).

Normalmente l'atto di revoca viene emanato dalla stessa autorità che ha emanato l'atto.

Nota bene: gli effetti dell'atto precedente hanno validità fino al momento è intervenuta la revoca.