

Procedimento Amministrativo

1. Definizione e Concetto di Procedimento Amministrativo

Il procedimento amministrativo è l'insieme di atti e operazioni che l'Amministrazione Pubblica compie in modo coordinato per l'adozione di un atto amministrativo. Questo atto ha come obiettivo soddisfare gli interessi pubblici stabiliti dalla legge e si realizza mediante l'esercizio del potere amministrativo.

Caratteristiche del Procedimento Amministrativo:

- Normativa applicabile: Il procedimento è regolato da leggi generali come la Legge 241/1990, che stabilisce i principi fondamentali del procedimento amministrativo, e da normative settoriali specifiche (urbanistica, appalti pubblici, ambiente).
- Atti amministrativi: Il risultato finale del procedimento è sempre un atto amministrativo, come una delibera, un'ordinanza, un permesso o una sanzione, tra gli altri.
- I principi cardine sono la legalità, la imparzialità, il buon andamento, la economicità, la efficacia e la efficienza.

2. Soggetti del procedimento e responsabilità correlate

La legge impone di individuare, sin dall'avvio, l'unità organizzativa responsabile e il responsabile del procedimento (artt. 4-5 L. 241/1990). Quest'ultimo coordina l'istruttoria, tiene i rapporti con gli interessati e propone il provvedimento finale. In caso di inerzia interviene il potere sostitutivo: un dirigente "supplente" conclude il procedimento entro la metà del termine originario; la mancata conclusione espone l'Amministrazione a responsabilità disciplinare e al risarcimento danno da ritardo (art. 2-bis).

3. Tipologie di procedimento e strumenti di semplificazione

I procedimenti possono essere d'ufficio o a istanza di parte. La Legge 241/1990 introduce forti meccanismi di semplificazione:

- SCIA/DIA (art. 19): la denuncia del privato produce effetti immediati, ferma la possibilità di controlli e divieti successivi.
- Silenzio-assenso (art. 20): nei procedimenti autorizzatori, il silenzio equivale ad accoglimento, salvo eccezioni per materie sensibili.
- Conferenza di servizi (artt. 14-14-ter): strumento di decisione simultanea tra più amministrazioni.
- Accordi amministrativi: art. 11 (accordi con i privati) e art. 15 (accordi tra P.A.) per sostituire o integrare il provvedimento, riducendo conflitti e tempi decisioni.

4. Caratteristiche del Procedimento Amministrativo: Discrezionalità e Attività Vincolata

Il procedimento amministrativo si distingue in due tipi di attività:

a) Attività Discrezionale

L'attività discrezionale si caratterizza per la libertà di decisione dell'Amministrazione in determinati aspetti del procedimento, sempre all'interno dei limiti stabiliti dall'interesse pubblico e dalla normativa applicabile. Esempi: In ambito urbanistico, l'Amministrazione può scegliere diverse localizzazioni per un nuovo ospedale, purché la scelta sia giustificata da motivi di interesse pubblico.

b) Attività Vincolata

L'attività vincolata, al contrario, è soggetta a norme precise che limitano le opzioni dell'Amministrazione. Esempi: La trattazione delle licenze edilizie in conformità con la normativa urbanistica è un esempio di attività vincolata.

c) Discrezionalità Tecnica

La discrezionalità tecnica si riferisce a situazioni in cui l'Amministrazione prende decisioni basate su criteri tecnici. In questi casi, l'Amministrazione ha una certa libertà di scelta, ma tale decisione è limitata dalla necessità di rispettare requisiti tecnici e scientifici specifici.

- Controllo Giudiziario: Il controllo giudiziario sulla discrezionalità tecnica è limitato. Tuttavia, il giudice amministrativo ha la possibilità di esaminare se la decisione amministrativa sia basata su fatti e dati oggettivi, senza che si tratti di opinioni soggettive.

5. Fasi del Procedimento Amministrativo**5.1 Avvio del procedimento**

Il procedimento nasce d'ufficio (quando la legge impone all'Amministrazione di agire) o su istanza di parte (domanda del privato).

Subito all'atto dell'avvio l'Amministrazione deve:

- Individuare l'unità organizzativa responsabile e il responsabile del procedimento (artt. 4-5 L. 241/1990); questi soggetti coordinano l'istruttoria, controllano i termini e tengono i rapporti con gli interessati.
- Comunicare l'avvio agli eventuali destinatari e controinteressati, indicando oggetto, ufficio competente, responsabile e termini di conclusione (artt. 7-8).
- La comunicazione fonda la partecipazione: se manca senza che l'interessato possa dimostrare l'invarianza del risultato, l'atto finale diventa annullabile (art. 21-octies).

5.2 Istruttoria

È la fase di raccolta e valutazione dei fatti. Il responsabile può:

- acquisire documenti, pareri, perizie, informazioni statistiche;
- convocare la conferenza di servizi se occorrono più assenti pubblici (artt. 14-14-quater);
- chiedere integrazioni al privato, ma può sospendere i termini una sola volta e per non più di 30 giorni (art. 2 § 7).

Durante l'istruttoria opera la partecipazione (art. 9): l'interessato può inviare memorie e documenti che l'Amministrazione deve esaminare con diligenza.

5.3 Preavviso di rigetto (motivi ostativi)

Se, al termine dell'istruttoria, emerge un orientamento negativo, il responsabile deve inviare il preavviso di rigetto (art. 10-bis L. 241/1990) dettagliando i motivi che ostano all'accoglimento.

- L'interessato dispone di 10 giorni per osservazioni;
- i termini del procedimento restano sospesi fino alla replica o alla scadenza del termine;
- l'eventuale mancato accoglimento delle osservazioni va motivato nel provvedimento finale.

Questa mini-fase rafforza il contraddittorio e riduce il contenzioso.

5.4 Decisione

Conclusa l'istruttoria, l'autorità competente emana il provvedimento espresso. I punti chiave:

- Motivazione analitica (art. 3): deve dare conto dei fatti, delle norme applicate e delle ragioni del bilanciamento tra interesse pubblico e privato.
- Forma scritta salvo rarissime eccezioni di semplificazione previste dalla legge.
- Controllo logico-giuridico: la mancata coerenza fra motivi e dispositivi è indice di eccesso di potere.

La decisione può essere vincolata (quando la legge predefinisce l'esito) o discrezionale (scelta fra più opzioni legittime).

5.5 Fase integrativa di efficacia

Un provvedimento, benché "perfetto", non sempre è già efficace. Può esserlo solo dopo:

- pubblicazione o notifica al destinatario, se previste;
- eventuale accettazione del privato (es. concessioni favorevoli);
- eventuali controlli di legittimità o finanziari interni/esterni (tipici nei Comuni e nelle Regioni).

Fino a quel momento l'atto esiste ma non produce effetti giuridici.

5.6 Esecutività ed esecutorietà

- Esecutività: dal compimento degli adempimenti di cui sopra l'atto comincia a produrre effetti obbligando il destinatario.
- Esecutorietà: in pochi casi la legge attribuisce alla P.A. il potere di attuare coattivamente l'atto senza passare dal giudice (occupazioni d'urgenza, demolizioni, ordini di sgombero). È la massima espressione dell'auto-tutela amministrativa.

5.7 Chiusura, termini e rimedi contro l'inerzia

La legge fissa termini di 30, 90 o 180 giorni per chiudere il procedimento (art. 2). Se l'Amministrazione non conclude:

- il privato può attivare il potere sostitutivo, ottenendo la decisione da un dirigente "supplente" entro metà del tempo residuo;
- può ricorrere al giudice con l'azione sul silenzio-inadempimento (art. 31 c.p.a.);
- matura il diritto al risarcimento o indennizzo da ritardo (art. 2-bis).

5.8 Evoluzioni semplificative e fase "virtuale"

Oggi diverse attività si concludono con SCIA o silenzio-assenso: la "decisione" si forma per dichiarazione del privato o per decorso del termine, ma la P.A. mantiene poteri di controllo e di autotutela (artt. 19-20 L. 241/1990). Ciò riduce i tempi e sposta la fase decisoria in gran parte sul controllo successivo.

6. Termini di conclusione, potere sostitutivo e rimedi

Il termine ordinario per concludere i procedimenti statali è 30 giorni, elevabile a 90 o 180 giorni per pratiche complesse (art. 2). L'inosservanza genera:

- Inefficacia degli atti tardivi, salvo riadozione in autotutela.
- Danno da ritardo con diritto al risarcimento o all'indennizzo automatico per l'istante.
- Ricorso per silenzio-inadempimento (art. 31), con sentenza che ordina all'Amministrazione di provvedere.

7. I silenzio amministrativo

Il silenzio amministrativo è la mancata risposta dell'Amministrazione entro il termine previsto dalla legge. La disciplina di riferimento è l'art. 20 della Legge 241/1990, ma l'effetto concreto dipende dalle previsioni settoriali. Si distinguono tre ipotesi principali:

- Silenzio-assenso: se la norma lo prevede, il mancato provvedimento entro il termine implica l'accoglimento tacito della domanda. Effetto: il privato ottiene automaticamente il titolo o l'autorizzazione senza bisogno di un atto esplicito.
- Silenzio-rigetto: quando una norma stabilisce il diniego tacito, l'inerzia dell'Amministrazione entro il termine corrisponde a un rigetto della richiesta. Effetto: per ottenere il provvedimento positivo, il privato deve presentare nuova istanza o ricorrere all'azione giudiziaria.
- Silenzio senza effetti automatici: in assenza di disposizioni che prevedano silenzio-assenso o silenzio-rigetto, il silenzio non produce alcun effetto né di accoglimento né di diniego. Effetto: la domanda resta in sospeso fino a un provvedimento espresso; l'interessato può sollecitare l'Amministrazione o impugnare il silenzio come inadempimento.

8. La Partecipazione nel Procedimento Amministrativo

Uno dei principi fondamentali del procedimento amministrativo è la partecipazione dei cittadini. La Legge 241/1990 stabilisce i diritti di partecipazione che permettono ai cittadini di essere ascoltati e presentare osservazioni.

a) Diritto di Partecipazione

Il diritto di partecipazione al procedimento amministrativo non solo garantisce la trasparenza, ma consente anche ai soggetti interessati di difendere i propri diritti e presentare osservazioni prima dell'adozione di una decisione.

- Diritto di Presentare Osservazioni: I cittadini hanno il diritto di presentare memorie scritte e documenti relativi al procedimento. L'Amministrazione deve valutare queste osservazioni e decidere in base alla loro rilevanza.
- Accesso ai Documenti: Ai sensi della Legge 241/1990, i cittadini hanno il diritto di prendere visione dei documenti relativi al procedimento, promuovendo un dialogo tra l'Amministrazione e i cittadini.

b) Diritti dei Partecipanti

I diritti dei partecipanti comprendono la possibilità di:

- Accedere ai documenti del procedimento.
- Presentare osservazioni e suggerimenti prima che venga adottata una decisione finale.

c) Garanzie Procedimentali

La partecipazione ha un carattere collaborativo, il che significa che gli interessati non solo hanno diritto di esprimere le proprie opinioni, ma anche di collaborare al miglioramento delle decisioni amministrative. Questo principio rafforza la relazione tra i cittadini e l'Amministrazione, aumentando la fiducia pubblica.

9. Attività discrezionale, vincolata e discrezionalità tecnica

Il procedimento può richiedere:

- Attività vincolata, in cui la legge predetermina ogni scelta dell'Amministrazione;
- Discrezionalità amministrativa, che consente di selezionare, entro limiti di ragionevolezza ed eguaglianza, la soluzione più idonea all'interesse pubblico;
- Discrezionalità tecnica, basata su valutazioni specialistiche, sindacabile solo per errore grave o illogicità manifesta.

10. Garanzie di legalità e autotutela "in corso d'opera"

Per assicurare legalità e certezza dei rapporti, la P.A. può:

- Revocare atti validi per sopravvenuti motivi di pubblico interesse (art. 21-quinquies).
- Annullare d'ufficio atti illegittimi entro 18 mesi, ponderando interesse pubblico e affidamento dei privati (art. 21-nonies).
- Esercitare controlli interni o esterni sugli atti prima dell'efficacia piena (controlli di legittimità, di merito, di regolarità contabile).

I provvedimenti amministrativi

1. Nozione e caratteri generali

Un provvedimento amministrativo è una manifestazione unilaterale di volontà della pubblica amministrazione che incide direttamente sulla sfera giuridica di uno o più destinatari. I suoi caratteri base sono:

Unilateralità e autoritarità: la P.A. decide senza bisogno del consenso del privato, imponendo la propria volontà quando l'interesse pubblico lo richiede.

- Tipicità e nominatività: ogni provvedimento deve essere previsto dalla legge, che ne indica presupposti, procedura e effetti.
- Esecutività (produce effetti da solo) ed esecutorietà (in casi tassativi la P.A. può farlo eseguire coattivamente, ad esempio nell'occupazione d'urgenza).

2. Elementi essenziali e struttura formale

Secondo la dottrina (Virga), senza uno di questi elementi l'atto è nullo: soggetto, oggetto, contenuto, forma, volontà, fine tipico, destinatario.

2.1 Soggetto (competenza)

Chi emana l'atto: può essere un organo politico (sindaco, ministro) o tecnico (dirigente, responsabile di servizio). L'organo deve avere la competenza prevista da legge o regolamento; se firma un organo privo di potere → incompetenza assoluta = nullità.

2.2 Oggetto

Che cosa decide l'atto: bene o interesse su cui incide (espropriazione di un terreno, rilascio di licenza). Deve essere possibile, lecito, determinato o almeno determinabile. Atto con oggetto impossibile o contrario a legge → nullo.

2.3 Contenuto (dispositivo)

Comando o autorizzazione concreto rivolto al destinatario (p. es. "si ordina la chiusura", "si concede il permesso"). Se il contenuto supera i limiti di legge (eccesso di potere) → annullabile.

2.4 Forma

Regola generale: forma scritta, salvo eccezioni minime (es. semaforo, intimazione verbale di polizia stradale).

La forma comprende:

- Intestazione (denominazione ufficio e titolo dell'atto).
- Preambolo ("Visto ... Considerato ...") che elenca fonti, presupposti e atti istruttori.
- Motivazione art. 3 L. 241/1990: parte descrittiva (fatti) + valutativa (ragioni).
- Dispositivo: il comando vero e proprio.
- Luogo e data.
- Sottoscrizione dell'autorità competente.

Difetti di forma:

- mancanza della firma → atto inesistente o nullo;
- errore di data/luogo → irregolarità sanabile con rettifica, salvo pregiudizi.

2.5 Volontà

È la manifestazione dell'intento della P.A.; deve essere seria e libera. Vizi sulla volontà (errore essenziale, dolo, coercizione) sono rari ma portano ad annullabilità. Esempio: l'organo firma credendo di approvare versione A, ma il testo finale è versione B → errore essenziale.

2.6 Fine tipico (causa)

Ogni provvedimento è legittimo se persegue l'interesse pubblico tipico indicato dalla legge. Se l'atto mira a uno scopo diverso (sviamento di potere), è viziato da eccesso di potere → annullabile.

2.7 Destinatario

Persona o insieme di persone cui l'atto è rivolto. Deve essere identificabile; altrimenti l'atto è indeterminato e inefficace. La notifica/pubblicazione serve a rendere edotto il destinatario e far decorrere termini di ricorso.

2.8 Elementi accidentali (non essenziali ma utili)

- Condizioni (l'atto produce effetti solo se si verifica un evento).
- Termine (scadenza entro cui il destinatario deve agire o la P.A. può far valere l'atto).
- Oneri (prestazioni accessorie imposte al destinatario).

Mancano? L'atto resta valido; se però sono inseriti in modo illegittimo → parte condizionale annullabile.

3. Tipologie principali di provvedimenti amministrativi

Per classificare i provvedimenti si usano soprattutto due criteri: l'effetto che producono sulla sfera del privato e il contenuto/strumento con cui la P.A. incide.

3.1 In base all'effetto per il destinatario

- Provvedimenti favorevoli o ampliativi: che ampliano la sfera giuridica del privato.

I provvedimenti favorevoli si distinguono a loro volta in:

- a. *autorizzazioni, o abilitazioni, licenze, nulla-osta, permessi* (rimuovono gli ostacoli che limitano l'esercizio di poteri o facoltà di cui il privato in astratto è già titolare; sono subordinate all'accertamento che quell'esercizio non arreca danni a determinati interessi pubblici che la legge individua)
- b. *concessioni* (attribuiscono nuove posizioni giuridiche al privato).

- Provvedimenti sfavorevoli o restrittivi/ablativi: limitano o comprimono diritti già esistenti.

Esempi: ordinanza di chiusura di un locale, revoca di una licenza, sequestro sanitario di merce, ordinanza di demolizione, decreto di esproprio.

Effetto chiave: impongono un obbligo, tolgono un diritto o trasferiscono coattivamente un bene.

- Provvedimenti accertativi o neutri: attestano una situazione di fatto o di diritto senza incidere direttamente.

Esempi: certificato di conformità urbanistica, attestazione di idoneità alloggiativa, certificato di destinazione urbanistica.

Effetto chiave: fotografano la realtà giuridica; servono come prova ma non concedono né tolgono diritti.

3.2 In base al contenuto giuridico

- Autorizzazioni: rimuovono un limite legale all'esercizio di un diritto preesistente (es. licenza di pesca). Chi sono abilitazione, approvazione, nulla-osta, licenze e dispensa.
- Concessioni: mediante le concessioni la pubblica amministrazione attribuisce ad altri l'esercizio di un suo diritto o potere (concessione traslativa) o una situazione giuridica appositamente creata (concessione costitutiva). Simili alle concessioni sono le sovvenzioni, consistenti nell'attribuzione di contributi in denaro o altri beni
- Nulla-osta / Visti / Pareri obbligatori: forma "ibrida": non creano un diritto, ma consentono l'efficacia di un altro provvedimento.
- Ordini e ingiunzioni: impongono un fare o un non fare (es. ordinanza sindacale di sgombero, ingiunzione di pagamento sanzione).
- Provvedimenti contingibili e urgenti: emessi in situazioni straordinarie (sanitarie, di pubblica sicurezza).
- Provvedimenti sanzionatori: irrogano una sanzione amministrativa (multa, sospensione di attività). Necessitano di garanzie procedurali (contestazione, difesa, motivazione puntuale).
- Provvedimenti ablativi reali: trasferiscono o vincolano beni (espropriazione, occupazione d'urgenza, imposizione di servitù). Richiedono indennizzo equo per il proprietario (art. 42 Cost.).
- Provvedimenti approvatori: approvano progetti o piani (piano di lottizzazione, bilanci).
- Provvedimenti di conferimento di qualifica: attribuiscono status giuridici (cittadinanza, riconoscimento di interesse culturale).

Espropriazione per pubblica utilità

Presupposti: art. 42 Cost.:

- ▶ 1. Causa di pubblica utilità dell'opera (attestata in una dichiarazione espressa ovvero implicita nell'approvazione del progetto definitivo che rende il bene espropriabile).
- ▶ 2. Indennità di esproprio, oggi parametrata al valore del bene

Procedimento espropriativo

1. Individuazione nello strumento urbanistico generale delle aree soggette ad espropriazione;
2. Dichiarazione di p.u. dell'opera (esplicita) o implicita nell'approvazione del piano attuativo o del progetto di opera pubblica; Eventuale occupazione d'urgenza ex art. 22-bis per opere dichiarate urgenti ed indifferibili
3. Decreto di espropriazione

Criticità a seguito della mancata conclusione del procedimento espropriativo nei termini di legge: fenomeno dell'occupazione acquisitiva (o accessione invertita) e ulteriore fattispecie dell'occupazione «usurpativa» (nell'ipotesi di mancanza della dichiarazione di p.u.)

4. Invalidità del provvedimento

Un provvedimento è valido se contiene tutti gli elementi essenziali ed è adottato nel rispetto delle norme. È invalido quando presenta uno scarto (vizio) rispetto al modello legale. La legge distingue due grandi categorie di vizi: nullità e annullabilità.

- Nullità (art. 21-septies L. 241/1990): l'atto è inefficace fin dall'origine. Ex esempi: mancanza di elemento essenziale o difetto assoluto di attribuzione di potere. Non è sanabile né convalidabile.
- Annullabilità (art. 21-octies): l'atto produce effetti finché non venga annullato per incompetenza relativa, violazione di legge o eccesso di potere. L'annullamento opera ex tunc (retroattivo), salvo diversa norma.

Regime:

- I privato ha 60 giorni per ricorrere al TAR (o 120 al Presidente della Repubblica);
- la P.A. può annullare d'ufficio entro 18 mesi (art. 21-nonies) valutando interesse pubblico e affidamento;
- l'atto può essere convalidato (nuovo provvedimento che sana il vizio) o ratificato se v'è sola incompetenza relativa.

5. Provvedimenti di secondo grado ad esito eliminatorio

Sono atti con cui la P.A. "ritira" un proprio provvedimento:

- Annullamento d'ufficio (art. 21-nonies L. 241/1990)

Quando si usa: se il provvedimento di primo grado è illegittimo (vizio di competenza, violazione di legge, eccesso di potere).

Limite temporale: entro 18 mesi dall'adozione (12 se atto ordinario, 18 se conseguito con falsità).

Effetto: retroattivo (ex tunc); l'atto viene considerato come mai esistito.

- Revoca (art. 21-quinquies)

Quando si usa: l'atto è valido, ma sono cambiati i fatti o l'interesse pubblico (norma sopravvenuta, mutate condizioni economiche, ecc.).

Effetto: ex nunc: toglie efficacia da oggi in poi.

Indennizzo: se il privato subisce un danno diretto, la P.A. deve corrispondere un equo ristoro.

- Abrogazione e ritiro

Abrogazione: elimina un atto normativo (regolamento) con un atto di stesso rango o superiore.

Ritiro: la P.A. toglie di mezzo un atto per ragioni variabili, spesso prima che diventi efficace (p. es. rinuncia a impugnare).

- Decadenza

Perdita automatica di efficacia perché il destinatario non rispetta condizioni o termini (es. non inizia i lavori entro due anni).

Carattere: effetto "spia" incorporato nell'atto originario; non serve un altro provvedimento, basta l'avverarsi della condizione.

6. Provvedimenti di secondo grado ad esito conservativo

Mirano a salvare, non a distruggere, l'atto viziato:

- Convalida: la stessa autorità corregge il vizio (motivo, clausola...) e fa valere l'atto ex tunc.
- Ratifica: elimina la sola incompetenza relativa facendo intervenire l'organo competente.
- Rettifica: corregge errori materiali di lieve entità.
- Sanatoria: integra ex post un elemento mancante (parere, titolo).
- Conferma: ribadisce l'atto originario (propria con nuova istruttoria; impropria senza istruttoria).
- Conversione: trasforma l'atto in un diverso tipo valido, se la legge lo consente.

Regole procedurali comuni ("contrarius actus")

L'atto di secondo grado segue la stessa forma dell'atto originario (competenza, pubblicità, motivazione). Deve sempre essere motivatissimo: la P.A. spiega il vizio o le ragioni sopravvenute e il bilanciamento con l'affidamento del privato. La partecipazione del destinatario è consigliata (invito a presentare osservazioni) per ridurre il contenzioso.

7. Esecutività ed esecutorietà

- Efficacia: L'atto diventa idoneo a produrre effetti dopo la pubblicazione o la notifica ai destinatari, e dopo eventuali controlli interni di legittimità (art. 21-bis L. 241/1990). Prima di questo momento parliamo di "atto perfetto ma non ancora efficace".
- Esecutività: Una volta efficace, l'atto obbliga giuridicamente il destinatario: deve rispettarlo o impugnarlo nei termini. È lo stato normale della maggior parte dei provvedimenti (permesso di costruire, licenza commerciale, revoca di contributo).
- Esecutorietà: In alcune ipotesi la legge attribuisce alla P.A. la forza coercitiva diretta: se il destinatario non ottempera, l'Amministrazione può dare esecuzione d'ufficio (occupare un bene, demolire un manufatto, sgomberare un locale) senza passare dal giudice. È la massima espressione dell'imperium publicum.