

Capitolo Quinto

La Pubblica Amministrazione

Sommario: **1.** Che cosa è la Pubblica Amministrazione. - **2.** Principi costituzionali sull'organizzazione e l'attività amministrativa. - **3.** La discrezionalità dell'azione amministrativa. - **4.** Atti e provvedimenti amministrativi. - **5.** Il procedimento amministrativo. - **6.** L'organizzazione amministrativa diretta e indiretta. - **7.** L'amministrazione per Ministeri. - **8.** Gli enti pubblici. - **9.** Il pubblico impiego.

1. Che cosa è la Pubblica Amministrazione

Per *amministrazione pubblica*, in senso oggettivo, si intende la cura di interessi di persone appartenenti a comunità più o meno ampie (tutti i cittadini dello Stato italiano, gli abitanti della Regione Campania, i napoletani), affidata, a causa del carattere complesso ed eterogeneo di tali interessi, a soggetti diversi dai loro titolari. Gli **apparati** preposti alla cura di tali interessi costituiscono la *pubblica amministrazione* in senso soggettivo, più precisamente le *pubbliche amministrazioni* al plurale, attesa l'esistenza, nel sistema amministrativo italiano, accanto allo Stato-amministrazione, di una pluralità di *enti pubblici* (Regioni, Province, Comuni, Autorità indipendenti, Camere di commercio ecc.) esplicanti funzioni e compiti amministrativi.

Nel nostro ordinamento esiste oggi un complesso sistema di pubblici poteri, articolato in *apparati politici* e *apparati amministrativi*.

Gli *apparati politici*, scelti democraticamente con libere elezioni, definiscono gli interessi che non possono essere soddisfatti individualmente e richiedono quindi un intervento pubblico e selezionano gli interessi da preferire quando delle scelte sono necessarie attraverso i cd. *atti politici*, che trovano quale limite i principi fissati dalla Costituzione. Gli *apparati amministrativi*, invece, si occupano della materiale soddisfazione degli interessi prescelti (attività *vincolata nel fine*), eventualmente operando, sulla base degli indirizzi degli apparati politici, ulteriori scelte per individuare in concreto gli interessi da soddisfare (cd. *discrezionalità amministrativa*). Essi devono svolgere le loro funzioni nel rispetto della Costituzione, ma anche in armonia con i principi fissati dalle leggi ordinarie.

L'attività di cura concreta degli interessi pubblici può essere svolta mediante *attività giuridiche regolate dal diritto pubblico*, attività che si estrinsecano cioè in atti giuridici dotati di particolare efficacia: i *provvedimenti amministrativi*. Le attività giuridiche poste in essere nell'esercizio di poteri amministrativi si definiscono *funzioni amministrative in senso tecnico*.

La cura concreta degli interessi può, tuttavia, realizzarsi anche mediante *attività giuridiche regolate dal diritto privato (atti di diritto privato)*, nell'esercizio cioè dell'autonomia negoziale e non di poteri amministrativi, nei limiti in cui la facoltà di scegliere fra strumento privatistico e modulo pubblicistico sia consentita dall'ordinamento.

L'amministrazione in senso oggettivo, infine, può estrinsecarsi in *attività materiali*, cioè in fatti e operazioni, ovvero in prestazioni in senso tecnico, oggetto di obbligazioni assunte nei confronti di determinati destinatari. Con l'ampliamento dei compiti affidati ai pubblici poteri, conseguente all'affermarsi dello *Stato sociale*, le attività materiali tendono a prevalere su quelle giuridiche, concretizzandosi in *servizi pubblici*, vale a dire in attività in senso lato economiche sottoposte ad un particolare regime per la rilevanza sociale degli interessi perseguiti. Tali attività possono essere esercitate, nella prospettiva dell'ottimizzazione dei risultati gestionali, anche da soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni, operanti attraverso la predisposizione di un'organizzazione economico-imprenditoriale (cd. *privatizzazione*).

2. Principi costituzionali sull'organizzazione e l'attività amministrativa

Vari sono i principi che informano la P.A. e la cui analisi è indispensabile per poter comprendere l'esatto funzionamento dell'amministrazione stessa.

A) Principio di legalità

Il **principio di legalità**, inteso quale soggezione dei pubblici poteri alla legge, fa riferimento alla necessità che **l'amministrazione pubblica si attenga a quanto previsto dal legislatore** sia dal punto di vista dell'**organizzazione**, sia per quanto concerne la propria **attività**.

La base costituzionale di tale principio, così come evidenziato in dottrina (CARIOLA), può essere rinvenuta in differenti disposizioni costituzionali, essendo questo principio «implicito» nell'intero sistema della Costituzione italiana.

L'art. 97, comma 1, Cost. rappresenta certamente la disposizione fondamentale laddove fa esplicito riferimento alla necessità che «i pubblici uffici siano organizzati secondo le disposizioni di legge». Sebbene l'art. 97 Cost. faccia riferimento unicamente all'aspetto organizzativo, è chiaro che il principio è da riferire sia al **fine da perseguire** sia all'**oggetto dell'attività**.

Quanto alla **portata**, autorevole dottrina (GAROFOLI-FERRARI) ritiene che l'art. 97 Cost. ponga una *riserva relativa*, potendo il legislatore limitarsi a fissare le *linee essenziali* e rimettendo alla fonte secondaria lo *sviluppo* e l'*integrazione*.

Seguendo un'altra impostazione, il rango costituzionale del principio di legalità andrebbe rinvenuto negli artt. 24 e 113 Cost. che, sancendo il controllo dell'autorità giudiziaria per l'attività della P.A., presuppongono il suo **esercizio in base a quanto disposto dalla legge**.

In ogni caso, quale che sia il riferimento alla specifica disposizione costituzionale, appare chiaro che è **solo la legge che può determinare i fini** che l'azione amministrativa deve perseguire, il **contenuto tipico** dei vari atti posti in essere e il loro **procedimento di formazione**.

B) Principio di imparzialità

Il **principio di imparzialità** impone alla P.A. di svolgere la propria attività secondo **criteri di equidistanza rispetto ai soggetti**, pubblici o privati, che con essa vengano in contatto, soprattutto nel momento in cui debba operare un bilanciamento degli interessi in gioco.

La *ratio* di tale principio risiede nel fatto che, nello svolgimento della propria attività, la P.A. possa dare prevalenza all'interesse pubblico solo se il sacrificio delle altre posizioni sia la conseguenza di una valutazione equilibrata e non contraddittoria.

Il fondamento costituzionale di tale principio è da rinvenire anzitutto nell'art. 97 laddove si afferma che «l'imparzialità deve caratterizzare l'organizzazione dei pubblici uffici». Il riferimento di tale disposizione all'organizzazione della P.A. si lega alla considerazione che la posizione dell'agente pubblico determina inevitabilmente anche le sue scelte operative.

Pertanto, è possibile trovare conferma del principio di imparzialità in altre norme costituzionali, fra cui:

- l'art. 51, comma 1, che prevede che «*tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza*»;

- l'art. 54, comma 2, che sancisce il dovere di adempiere le funzioni pubbliche «*con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge*»;
- l'art. 97, comma 3, che dispone che «*agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso*»;
- l'art. 98, comma 1, che richiama il principio che «*i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*».

Con **L. 3 settembre 2009 n. 116** l'Italia ha ratificato la Convenzione dell'ONU contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003, che costituisce il primo strumento internazionale per la lotta contro la corruzione e che contiene, fra l'altro, disposizioni sulla prevenzione della corruzione e regole sulla cooperazione internazionale.

La ratifica di tale Convenzione avviene in un momento certamente non positivo per quanto riguarda il rispetto della legalità nello Stato Italiano.

Infatti, secondo il rapporto di *Transparency International*, un'organizzazione non governativa che si batte da anni contro la corruzione, l'Italia nel 2009 si trova al 63° posto «maturando» uno score di 4,3 punti su 10, dietro a nazioni come Turchia e Malaysia.

C) Principio di buon andamento

Il **principio di buon andamento**, espresso dall'art. 97 Cost., sancisce l'**obbligo** per l'agente pubblico di **svolgere la propria attività** secondo le modalità più idonee e opportune per realizzare, in virtù di quanto stabilito dall'art. 1 L. 241/90, un'azione amministrativa economica, efficiente ed efficace.

Pertanto, come evidenziato in dottrina (GAROFOLI-FERRARI), affinché sia rispettato il principio di buon andamento, la P.A. nello svolgimento della propria attività deve uniformarsi ai parametri di:

- **economicità**, cioè ottimizzando i *risultati* in relazione ai *mezzi* a disposizione;
- **efficienza**, cioè adeguando le *risorse* rispetto agli *obiettivi* da perseguire;
- **efficacia**, cioè sia capace di perseguire gli obiettivi prefissati.

D) Principio di ragionevolezza

Il **principio di ragionevolezza**, anche alla luce della L. 241/90, costituisce un criterio in cui confluiscono i principi di imparzialità e buon andamento della P.A. sanciti dall'art. 97 Cost.

In particolare, l'azione amministrativa, nello svolgimento della propria azione, deve seguire un **canone di razionalità operativa**, al fine di

evitare decisioni arbitrarie e irrazionali. Tale principio impone, dunque, al di là del rispetto delle prescrizioni normative, una **coerenza** e una **logicità con i presupposti alla base della decisione**.

E) Principio di trasparenza

Nell'ambito dell'art. 97 Cost. è stato ricondotto anche il **principio della trasparenza** dell'azione amministrativa, da intendersi come **immediata e facile controllabilità di tutti i momenti e di tutti i passaggi in cui si esplica l'azione amministrativa**.

L'insieme delle pretese che il cittadino vanta nei confronti della P.A., affinché la sua azione sia «trasparente», può essere indicato come *diritto di accesso agli atti e ai documenti della P.A.* (D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184), come *obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo* (art. 3, L. 7 agosto 1990, n. 241), come *diritto di partecipazione al procedimento amministrativo* (art. 7, L. 7 agosto 1990, n. 241).

Un'articolazione del principio di trasparenza è il **principio di pubblicità** che, al fine di consentire un controllo democratico dei cittadini sulla P.A., impone a questa di pubblicare, comunicare o rendere accessibili determinate notizie o atti (ad es. l'art. 5, comma 3, L. 7 agosto 1990, n. 241 che impone l'obbligo di comunicare l'unità organizzativa competente ed il nominativo del responsabile del procedimento ai soggetti destinatari del provvedimento finale e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse).



In cosa consiste l'informatizzazione della P.A.?

Una delle principali novità introdotte nel panorama normativo degli ultimi anni è stata l'*informatizzazione dell'azione amministrativa* la cui finalità è stata quella di garantire snellezza e produttività, nonché la trasparenza dell'azione della P.A., attivando anche adeguati meccanismi di controllo.

Si suole parlare, in questo caso, di **e-government** per indicare il miglioramento della circolazione interna ed esterna dei dati nonché dell'attività degli uffici e degli organi della P.A. In particolare, mediante tale modernizzazione, si rende possibile trattare e gestire la documentazione in possesso della P.A. attraverso strumenti digitali e strutture proprie dell'ICT (*Information and Communication Technology*), agevolando così sia il rapporto interno fra gli uffici della P.A. (intesa sia a livello centrale che a livello decentrato) sia quello tra questi e i cittadini. In tal modo, l'*e-government*, quale modalità attuativa del diritto all'informazione, è strumento di attuazione dell'art. 97 Cost.: il suo concreto funzionamento dà, infatti, nuovo significato ai valori di economicità, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa ma fornirà nuova linfa a quel processo di riavvicinamento tra cittadino e P.A. nell'ottica della *trasparenza dell'agire amministrativo*.

F) Principio di sussidiarietà

Fra i principi che caratterizzano l'azione della P.A. rileva quello di **sussidiarietà**, per cui la generalità dei compiti e delle funzioni «cedute» dallo Stato deve essere conferita agli enti più vicini ai cittadini, compatibilmente con le loro possibilità dimensionali e organizzative.

G) Principio di responsabilità

In base all'art. 28 Cost. *«i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici»*.

La responsabilità della P.A. è un principio riconosciuto solo di recente in giurisprudenza (cfr. Cass. civ., S.U. 22-07-1999, n. 500) che lo ha collegato direttamente con il principio della *risarcibilità del danno derivante da fatto illecito* (art. 2043 c.c.) anche in virtù di quanto stabilito a livello comunitario (art. 340 Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea: *«L'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni»*).

Tale responsabilità non si riferisce più solo all'*amministrazione* in quanto ente nel cui interesse è stata svolta l'attività danneggiante, ma anche al *dipendente* che, in virtù del **principio della personalizzazione dell'amministrazione**, deve rispondere in prima persona degli atti che abbiano recato un danno agli utenti.

3. La discrezionalità dell'azione amministrativa

A) La discrezionalità amministrativa

Si è detto che sono gli apparati politici a definire quali siano, in un determinato momento storico, gli interessi da considerare pubblici. Tuttavia, molto spesso tale individuazione non riguarda l'interesse pubblico che in ogni singolo caso della vita deve essere perseguito, ma piuttosto interessi di massima (cd. *interesse pubblico primario*) che gli apparati amministrativi devono tener presenti nell'individuare l'interesse pubblico da realizzare in concreto. Gli interessi primari spesso non sono definiti in modo diretto, bensì attraverso la fissazione dei compiti attri-

buiti ad un determinato apparato (ad esempio, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale per il Ministero dell' Ambiente istituito nel 1986).



Quali limiti sono posti all'azione amministrativa?

L'azione amministrativa è soggetta a **limiti negativi**, propri di ogni attività, anche di diritto privato, volti a conservare l'azione stessa nei limiti della *liceità*. Anche le pubbliche amministrazioni sono soggette al principio del *neminem laedere*, non possono cioè arrecare danni alle persone o al loro patrimonio tranne che nei casi in cui la legge attribuisca poteri autoritativi capaci di incidere sui diritti.

I **limiti positivi**, invece, sono diretti al mantenimento dell'attività amministrativa nell'ambito dei fini pubblici che l'amministrazione deve perseguire. Se i limiti sono fissati in modo preciso e puntuale, si può parlare di **attività vincolata**, altrimenti si usa discorrere di **attività discrezionale**.

La dottrina tradizionale definisce la **discrezionalità amministrativa** come la *facoltà di scelta fra più comportamenti giuridicamente leciti per il soddisfacimento dell'interesse pubblico e per il perseguimento del fine del potere esercitato*. Infatti, ogni potere attribuito per legge alla pubblica amministrazione è in via preventiva *funzionalizzato* al perseguimento di un fine prestabilito.

Al fine di evitare che le scelte discrezionali della pubblica amministrazione possano sfociare nell'arbitrio, dottrina e giurisprudenza hanno provveduto a indicare i **limiti dell'attività discrezionale**, consistenti:

- nell'*interesse pubblico*, da intendersi come interesse della collettività, non coincidente con quello della pubblica amministrazione, né, tantomeno, con la somma degli interessi individuali. Tale interesse deve essere *concreto, obiettivo e collettivo*;
- nella *causa del potere*, la quale, costituisce vincolo fondamentale dell'attività discrezionale che deve sempre perseguire un *fine rispondente alla causa del potere esercitato*;
- nei *principi di logica, di imparzialità e ragionevolezza*, i quali debbono sempre reggere l'attività amministrativa;
- nel *principio dell'esatta e completa informazione*, che si concreta nella necessità di una adeguata istruttoria.

In realtà, come precisato sopra, l'interesse pubblico primario è individuato spesso in via generale dagli apparati politici, per cui esso non esiste mai solitario, ma coesiste con altri interessi, pubblici, collettivi e privati di cui gli apparati amministrativi devono tener conto.

B) La discrezionalità tecnica

Nell'esercizio della sua attività, la pubblica amministrazione è chiamata ad esaminare fatti e situazioni sulla base di cognizioni tecniche e scientifiche di carattere specialistico (mediche, ingegneristiche, biologiche etc.). Segnatamente, ove la pubblica amministrazione si affidi a criteri attinti dalle cd. *scienze esatte*, tali dunque da comportare un'utilizzazione per sua natura priva di qualsivoglia margine valutativo o di opinabilità, si parlerà di **accertamento tecnico**.

Quando, invece, la P.A. effettua delle valutazioni in base a regole tecniche che possono essere interpretate e applicate diversamente, si parla di **discrezionalità tecnica** (ad es. la formulazione di un giudizio circa la pericolosità endemica di una malattia).

Se, quindi, nella *discrezionalità amministrativa* la scelta deve avvenire in base alle norme non giuridiche dell'opportunità, della logica e dell'imparzialità, nella *discrezionalità tecnica* avviene in base ai criteri della scienza e della tecnica.

4. Atti e provvedimenti amministrativi

Può considerarsi **amministrativo l'atto** che promana da un'*autorità amministrativa* (aspetto formale della provenienza dell'atto) nell'esercizio di una *funzione amministrativa* (aspetto sostanziale).

La pubblica amministrazione persegue i suoi fini avvalendosi del **procedimento** (vedi par. successivo), ossia di una serie di atti fra loro concatenati e coordinati, finalizzati all'emanazione di un atto finale: il **provvedimento**.

È possibile, allora, distinguere tra *meri atti amministrativi*, o atti strumentali del procedimento, e *provvedimenti amministrativi*. I primi hanno rilevanza solo interna al procedimento e di norma non sono in grado di influire sulle situazioni soggettive dei privati. I provvedimenti, invece, sono *atti amministrativi caratterizzati da tipicità e nominatività, mediante i quali la pubblica amministrazione unilateralmente impartisce disposizioni o comandi costituendo, modificando o estinguendo, in maniera diretta e immediata, situazioni giuridiche soggettive dei privati*.

5. Il procedimento amministrativo

Il procedimento amministrativo è l'insieme di una **pluralità di atti che, pur nella loro eterogeneità e relativa autonomia, sono preor-**

dinati ad un unico fine, l'emanazione di un provvedimento amministrativo.

Il procedimento è la modalità di esercizio del potere pubblico e garantisce che la pubblica amministrazione, nell'assumere la decisione finale, acquisisca tutti gli elementi necessari ad adottare una soluzione che, soddisfacendo l'interesse pubblico primario, tenga in conto, con pari valore, degli interessi giuridicamente rilevanti dei cittadini, così da consentire a questi ultimi di prendere parte al procedimento con tutte le garanzie tipiche del processo (contraddittorio, diritto di difesa ecc.).

Fino al 1990 mancava nel nostro ordinamento giuridico una disciplina generale del procedimento amministrativo, che ha trovato una compiuta disciplina legislativa soltanto con l'approvazione della L. 7 agosto 1990, n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*). Tale legge è stata successivamente modificata dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15, dal D.L. 14 marzo 2005, n. 35 conv. con modif. in L. 14 maggio 2005, n. 80, nonché, da ultimo, dalla **L. 18 giugno 2009, n. 69** recante *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*.

Il procedimento amministrativo si svolge nelle seguenti fasi:

- a) **fase di iniziativa:** in cui un soggetto, pubblico o privato, pone in essere l'atto che dà il via al procedimento. Ad esempio, un privato presenta ricorso alla pubblica amministrazione contro un atto amministrativo, e la pubblica amministrazione inizia il procedimento per *decidere* sul ricorso;
- b) **fase istruttoria:** è la fase in cui la pubblica amministrazione *raccoglie gli elementi necessari* per prendere la decisione, richiede e valuta i pareri di altri organi, o anche di privati, e predispone gli elementi per la decisione;
- c) **fase costitutiva:** è la fase in cui la pubblica amministrazione *adotta la decisione* (ad es. di respingere il ricorso, di emanare il provvedimento) e stabilisce il contenuto del provvedimento;
- d) **fase di controllo:** è la fase in cui il provvedimento, ormai *perfetto*, è sottoposto ai controlli previsti dalla legge, affinché diventi «*efficace*»;
- e) **fase di comunicazione:** superata la fase di controllo, il provvedimento può essere *eseguito*; a tal fine esso è comunicato alla persona interessata (ad esempio: la decisione del ricorso è notificata a chi l'ha proposto). Da questo momento il provvedimento è pienamente efficace. L'art. 21bis della legge 241/1990, introdotto dalla legge 15/2005, consente di distinguere diverse

categorie di provvedimenti a seconda del momento in cui essi diventano efficaci:

- gli atti che non incidono negativamente sulla sfera giuridica dei privati e che sono immediatamente efficaci, non necessitando di alcuna fase integrativa dell'efficacia;
- gli atti aventi carattere cautelare ed urgente aventi anch'essi natura non recettizia, che sono efficaci sin dalla loro emanazione;
- gli atti che limitano la sfera giuridica dei privati che presentano carattere recettizio, acquistando efficacia solo con la comunicazione nei confronti dei destinatari;
- gli atti che limitano la sfera giuridica dei privati, non aventi carattere sanzionatorio, che, in deroga alla regola generale, acquisiscono efficacia immediatamente e non necessitano a tal fine di comunicazione ai destinatari in virtù di apposita clausola motivata apposta dall'autorità emanante.

La legge sul procedimento amministrativo sancisce in particolare:

- a) l'**obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso** (art. 2). Tale obbligo sussiste sia nel caso in cui lo stesso consegua ad un'istanza del privato che nell'ipotesi in cui debba essere iniziato d'ufficio. In merito all'individuazione del termine di conclusione del procedimento, si fa presente che l'art. 7 della **L. 69/2009** ha completamente riformulato l'art. 2 della L. 241/1990, prevedendo un termine generale di 30 giorni (in assenza di un termine fissato dalla legge o dall'amministrazione competente) che può essere portato a 90 giorni e, in casi particolari, può arrivare ad un massimo di 180 giorni, previa adozione di un regolamento ad hoc, per le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali. Inoltre, è espressamente previsto che le **Regioni** e gli **enti locali** debbano adeguarsi ai termini di cui sopra entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge.
- b) l'**obbligo di comunicare l'avvio del procedimento** (artt. 7-8). La comunicazione suddetta rappresenta lo strumento indispensabile per attivare la partecipazione e in essa devono essere indicati l'oggetto del procedimento, la P.A. competente, il responsabile del procedimento, la data entro cui deve concludersi lo stesso ed i rimedi esperibili in caso di inerzia delle P.A.

La comunicazione va effettuata nei confronti dei:

- destinatari diretti del provvedimento finale;
 - soggetti che per legge devono intervenire nel procedimento;
 - terzi che possono ricevere un pregiudizio dal provvedimento finale. Questi ultimi vanno notiziati solo se individuati o facilmente individuabili;
- c) il **diritto di intervento nel procedimento** (art. 9). Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati o di interessi diffusi, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, *può* intervenire nel procedimento;

- d) il **diritto di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti** (art. 10). Tale articolo stabilisce che i destinatari della comunicazione ex art. 7 e i soggetti intervenuti ex art. 9 hanno diritto di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto della domanda e siano presentate in tempo ragionevole;
- e) il **preavviso di rigetto** (art. 10bis). Nell'ottica di ridurre il contenzioso tra cittadini e P.A., e di rafforzare il profilo della trasparenza dell'azione amministrativa, la L. 15/2005 ha aggiunto il citato istituto alla legge 241/1990, con il quale viene introdotto il principio per cui nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, deve **comunicare tempestivamente agli interessati i motivi ostativi all'accoglimento della domanda. Gli interessati hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti**. La suddetta comunicazione interrompe i termini di conclusione del procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni. Laddove le osservazioni non vengano accolte ne va data ragione nel provvedimento finale;
- f) la **stipulazione di accordi integrativi e sostitutivi** (art. 11).

L'art. 11 (modificato dalla L. 15/2005) prevede due forme di accordi:

1. gli **accordi integrativi**. Si tratta di accordi conclusi dall'amministrazione procedente con gli interessati al fine di determinare il contenuto del provvedimento;
2. gli **accordi sostitutivi**. Mentre gli *accordi procedurali* precedono il provvedimento e ne determinano il contenuto, gli *accordi sostitutivi* sono stipulati in sostituzione del provvedimento amministrativo.

6. L'organizzazione amministrativa diretta e indiretta

Nell'amministrazione di uno Stato possono essere adottate due formule organizzatorie: l'*accentramento* e il *decentramento*.

L'**accentramento** comporta l'attribuzione esclusiva di gran parte dei poteri ad uno o più organi *centrali* dello Stato.

Il **decentramento**, invece, consiste nel *distacco* di determinate attribuzioni, prevalentemente deliberative, *dalla sfera di competenza degli organi centrali dello Stato*, con conseguente passaggio *ad organi o enti locali*.