

■ Elementi Maior
SIMONE

LA REDAZIONE DEGLI ATTI NELL'ENTE LOCALE

- ▶ I principi dell'attività amministrativa
- ▶ Il procedimento amministrativo
- ▶ Struttura e presupposti degli atti dell'ente locale
- ▶ Modulistica

V
Edizione

TUTTI I DIRITTI RISERVATI

Vietata la riproduzione anche parziale

Tutti i diritti di sfruttamento economico dell'opera appartengono alla Simone S.p.a.
(art. 64, D.Lgs. 10-2-2005, n. 30)

*Il catalogo aggiornato è consultabile sul sito Internet: www.simone.it
ove è anche possibile scaricare alcune pagine saggio dei testi pubblicati*

Il volume è a cura delle dott.sse Beatrice Locorotolo e Ilaria Sangiuliano

Finito di stampare nel mese di febbraio 2019
da «Rotobook Service s.r.l.» - Via Capri, n. 67 - Casoria (NA)
per conto della SIMONE S.p.A. - Via F. Russo, 33/D - 80123 - Napoli

Grafica di copertina a cura di Giuseppe Ragno

PREMESSA

Il volume, dal linguaggio scorrevole e dalla struttura snella, è concepito per offrire una guida rapida alla redazione degli atti degli enti locali, spesso oggetto della prova pratica nei pubblici concorsi, ma pur sempre utile anche per chi già operi nel settore e necessiti di un formulario dal taglio agile.

Le due parti iniziali del libro sono di tipo manualistico.

Nella prima vengono illustrati i *principi fondamentali che sottendono all'attività amministrativa* e al *procedimento amministrativo*, avendo riguardo ai più interessanti interventi legislativi finalizzati a garantire in misura sempre maggiore l'efficacia e la trasparenza dell'azione della P.A.

Nella seconda parte, invece, ci si sofferma sul *procedimento di formazione degli atti tipici dell'ente locale*, sia quelli di competenza degli *organi politici* (monocratici o collegiali), sia quelli di competenza degli *organi gestionali* (ovvero i dirigenti).

Conclude il volume una *rassegna di modelli* riproducenti una varia casistica di atti da poter agilmente consultare all'occorrenza.

Capitolo Primo

L'attività della P.A.: atti e provvedimenti amministrativi

Sommario: Sezione Prima: *L'attività della P.A.* - 1. La moderna attività amministrativa: la P.A. si avvicina ai cittadini. - 2. La discrezionalità amministrativa. - 3. I principi dell'azione amministrativa. - 4. Trasparenza e anticorruzione - Sezione Seconda: *Atti e provvedimenti amministrativi: elementi e requisiti.* - 1. Gli atti amministrativi. - 2. I provvedimenti amministrativi. - 3. Gli elementi essenziali dell'atto amministrativo. - 4. L'atto amministrativo: struttura e tecniche di redazione. - 5. La motivazione del provvedimento amministrativo. - 6. I requisiti di legittimità e di efficacia. - 7. Il silenzio amministrativo. - Sezione Terza: *Principali atti e provvedimenti amministrativi.* - 1. Le autorizzazioni. - 2. Figure analoghe all'autorizzazione. - 3. Le concessioni. - 4. Le figure similari alla concessione.- 5. Gli atti amministrativi diversi dai provvedimenti.

Sezione Prima *L'attività della P.A.*

1. La moderna attività amministrativa: la P.A. si avvicina ai cittadini

Lo Stato, quale istituzione, deve perseguire determinati **fini**, aventi carattere **generale**, comuni a tutta la collettività che di esso fa parte.

Mentre *l'individuazione dei fini generali* dello Stato, in un determinato contesto storico, sociale e politico, costituisce oggetto della **funzione politica** e si esplica mediante gli **atti politici**, la **realizzazione concreta di questi obiettivi** individuati dal potere politico è affidata, dal legislatore, alla **funzione amministrativa** e viene attuata, tradizionalmente, mediante l'adozione, da parte della pubblica amministrazione, di **atti amministrativi**.

La funzione amministrativa è caratterizzata, quindi, da due peculiarità:

- per essere svolta da determinati soggetti riconducibili alla nozione di «**Pubblica Amministrazione**»;
- per essere finalizzata alla cura di **interessi pubblici** in modo diretto ed immediato.

Pertanto l'attività amministrativa è il mezzo con cui viene svolta la funzione amministrativa e, specificamente, viene definita come «*quella attività mediante la quale gli organi statali (o di altra P.A.) all'uopo preposti provvedono alla cura degli interessi pubblici ad essi affidati*» (SANDULLI); laddove gli interessi pubblici sono gli interessi della collettività di riferimento.

Da quanto detto deriva che l'attività amministrativa è sempre **vincolata nel fine**, nel senso che la P.A. è tenuta a perseguire quel determinato (e prestabilito) fine pubblico affidatole dal *legislatore*.

Le modalità di realizzazione dei fini pubblici, e, quindi, di esecuzione dell'azione amministrativa, sono cambiate nel tempo e la moderna attività amministrativa è fondata su alcuni **criteri fondamentali** che la rendono più aderente ai principi democratici del nostro Paese. Tra questi, in particolare, rilevano:

- *procedimentalizzazione*: l'attività amministrativa tende sempre più a svolgersi *non attraverso singoli atti* bensì mediante *serie di atti concatenati e coordinati* ognuno dei quali si pone come *presupposto di legittimità* o di *efficacia* dell'atto successivo e del provvedimento finale che costituisce l'esito del procedimento;
- *pianificazione e programmazione*: tendenti ad ottimizzare l'azione amministrativa scindendola in due momenti essenziali (*programmazione* ed *esecuzione*). La programmazione è la fase in cui vengono fissati *obiettivi* e stabiliti i *criteri direttivi* (tempi, luoghi, modalità etc.) da seguire per la loro realizzazione;
- *trasparenza*, intesa nelle sue molteplici accezioni, alla quale si ricollega l'importante corollario della *lotta alla corruzione*, sempre più percepita dai cittadini come un «male» assoluto alla quale imputare le inefficienze della P.A.;
- *maggior utilizzo degli istituti di diritto privato*: la profonda e progressiva evoluzione del concetto di attività amministrativa ha fatto sì che la P.A., nella sua azione di raggiungimento dei fini di interesse generale, possa avvalersi non più soltanto degli strumenti giuridici propri del diritto pubblico, ma anche e soprattutto di quelli del diritto privato (art. 1, comma 1 bis, L. 241/1990);
- *tecnicizzazione ed informatizzazione*: l'uso di strumenti telematici, sia nei rapporti interni tra amministrazioni che tra queste ed i privati, consente di semplificare l'attività amministrativa e di democraticizzare il rapporto tra il soggetto pubblico e i destinatari della sua azione.

Classificazioni dell'attività amministrativa

La dottrina è solita distinguere tra:

- **attività amministrativa attiva (o pura):** vi rientra tutta l'attività posta in essere *direttamente* da una pubblica amministrazione per realizzare concretamente le proprie finalità pubbliche.
Rientrano in tale tipologia sia l'attività deliberativa, con la quale si estrinseca il potere decisionale della P.A., che quella puramente esecutiva, di attuazione di precedenti decisioni. Inoltre, sovente l'attività amministrativa attiva può essere preceduta o seguita da un atto di amministrazione consultiva ovvero di controllo che si pone in rapporto di stretta strumentalità rispetto all'esercizio della prima;
- **attività amministrativa consultiva:** vi rientrano quelle attività dirette a fornire, sotto forma di *pareri* (che possono essere facoltativi o obbligatori), consigli, direttive ed orientamenti alle autorità che devono concretamente agire;
- **attività amministrativa di controllo:** è quella attività diretta a sindacare, secondo diritto (controllo di *legittimità*) ovvero secondo le regole della buona amministrazione (controllo di *merito*), l'operato dei soggetti agenti cui sono affidati compiti di amministrazione attiva.

L'attività amministrativa può essere classificata anche utilizzando come criterio quello della *tipologia di norme* — pubbliche o private — che la regolano. Tale classificazione trova il proprio fondamento normativo nell'art. 1, comma 1 bis, L. 241/1990.

2. La discrezionalità amministrativa

A) Attività discrezionale e attività vincolata

La distinzione tra attività discrezionale e attività vincolata riguarda il rapporto che, di volta in volta, intercorre tra l'**attività amministrativa e la legge**: può accadere, infatti, che la norma attributiva del potere lasci all'amministrazione un certo margine di operatività nel determinare il contenuto dell'attività, di modo che questa risulti la più opportuna per il conseguimento del fine pubblico da realizzare. In tale prospettiva, a seconda che venga lasciato o meno un margine di operatività alla P.A. nella scelta delle concrete modalità operative, si è in presenza, rispettivamente, di **attività discrezionale** ovvero di **attività vincolata**.

Pertanto, la discrezionalità viene definita come la *facoltà di scelta fra più comportamenti giuridicamente leciti per il soddisfacimento dell'interesse pubblico e per il perseguimento di un fine rispondente alla causa del potere esercitato*.

In sostanza, se il legislatore, nel disciplinare un'azione amministrativa, non solo indichi i *fini* che l'attività stessa deve perseguire, ma disponga anche *quando, in che modo, con quale contenuto e con quali mezzi* l'attività stessa debba esplicarsi, tale attività si dice **vincolata** perché è un'attività nel cui esercizio *nulla* è lasciato alla *libera scelta* dell'organo che deve esercitarla.

Se, invece, il legislatore, dopo avere indicato i fini che l'attività deve perseguire, lasci un *certo margine di scelta* (cd. *apprezzamento*) all'autorità che deve esercitarla, nel senso cioè di rimettere alla sua determinazione il *quando* esercitarla, il *modo* di esercizio, il *contenuto* da dare in concreto all'atto da compiere e/o il *mezzo* con cui esercitarla, l'attività si qualificherà **discrezionale**.

Effettuata la scelta fra le diverse soluzioni provvedimenti ipotizzabili al fine di realizzare il fine pubblico, il *contenuto concreto* dell'atto secondo **regole di opportunità e convenienza** costituisce il **merito amministrativo** (di norma sottratto al sindacato del giudice amministrativo salvo eccezioni fissate dalla legge). In tal senso, infatti, la dottrina definisce il merito amministrativo come «l'ambito della libertà di scelta insito in ogni esercizio di potere amministrativo» (CERULLI-IRELLI).

Per evitare che le scelte dell'autorità amministrativa possano sfociare in arbitrio, dottrina e giurisprudenza hanno individuato i limiti propri dell'attività discrezionale, rappresentati:

- dall'interesse pubblico, da intendersi come interesse della collettività, non coincidente con quello della P.A., né, tantomeno, con la somma degli interessi individuali;
- dalla causa del potere, in quanto l'attività discrezionale deve sempre perseguire un *fine rispondente alla causa del potere esercitato*, ovvero l'*interesse pubblico specifico*;
- dai principi di legalità, di imparzialità e ragionevolezza;
- dal principio dell'esatta e completa informazione, ossia di adeguata istruttoria compiuta attraverso uffici competenti ed agenti addetti, che consegua un risultato esente da errori.

Del corretto esercizio del potere discrezionale, l'amministrazione deve darne conto nella *motivazione dell'atto*.

B) La discrezionalità tecnica

Dalla discrezionalità amministrativa si è soliti distinguere la cd. *discrezionalità tecnica*, che si concreta nell'esame di fatti o situazioni sulla base di *cognizioni tecniche e scientifiche di carattere specialistico*, quindi non giuridiche (discipline mediche, ingegneristiche, biologiche etc.).

La *peculiarità* di tale discrezionalità, che la distingue dalla discrezionalità amministrativa, è data dalla presenza di una specifica *fase di giudizio*, e dunque di un'istruttoria tecnica, non accompagnata da alcuna manifestazione di volontà, attraverso la quale si procede all'analisi dei fatti, supportata dalle specifiche regole tecniche di volta in volta interessate (es.: valutazione della fatiscenza di un edificio, del valore artistico di un'opera, della malattia da cui è affetto un animale, del pregio ambientale o culturale di un'area).

Nel caso in cui la P.A. disponga sia di discrezionalità amministrativa che di discrezionalità tecnica si ha, infine, **discrezionalità mista** (si pensi al caso dello scoppio di una epidemia bovina alla quale consegue l'ordine di abbattimento degli animali infetti).

3. I principi dell'azione amministrativa

L'attività della P.A. deve uniformarsi ad alcuni principi fondamentali fissati sia a livello sovrastatale (in particolare, nell'ordinamento europeo) che a livello nazionale (Costituzione e legge).

A) I principi europei

L'azione amministrativa è governata, oltre che dai principi nazionali, frutto di scelte legislative interne al nostro ordinamento e di elaborazioni giurisprudenziali proprie della nostra cultura giuridica, anche da principi di **derivazione europeistica** che hanno avuto espresso riconoscimento, attraverso un **richiamo diretto** agli stessi, ex art. 1 L. 241/1990.

Fra i principi europei rilevano in particolare:

- **principio di certezza del diritto**: tale principio (cui sono strettamente connessi quello della tutela del legittimo affidamento e quello della irrevocabilità degli atti amministrativi) è diretto a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto comunitario (CHIT);
- **principio del legittimo affidamento**: tale principio è volto alla protezione di situazioni consolidate a seguito di provvedimenti emanati (e illegittimamente revocati) che hanno ingenerato un ragionevole affidamento nei destinatari (Corte di giustizia, sez. VI, 24-1-2002, causa C-500/99);
- **principio di proporzionalità**: non possono essere stabiliti da parte delle pubbliche autorità obblighi e restrizioni alla libertà degli interessati in misura diversa da quella necessaria per raggiungere lo scopo cui è preposta l'autorità responsabile (Corte di giustizia, 10-12-2002, causa C-491/01);
- **principio del giusto procedimento**: il diritto ad essere ascoltati nel corso del procedimento amministrativo è un altro principio generale del diritto comunitario (CHIT). Il rispetto delle prerogative della difesa in qualsiasi procedimento instaurato a carico di

- una persona e che possa sfociare in un atto per essa lesivo, costituisce un principio fondamentale di diritto comunitario (Corte di giustizia, 23-10-1974, causa C-17/74);
- **principio di buona amministrazione:** il principio impone di garantire la tempestività dell'azione amministrativa e, nella connessa accezione di imparzialità, di evitare, in casi analoghi, trattamenti difformi senza adeguata motivazione o di rispettare criteri di massima fissati in precedenza (CHITI).

B) I principi costituzionali

a) *Il principio di legalità*

Il principio di legalità afferma la *corrispondenza dell'attività amministrativa alle prescrizioni di legge*. Esso costituisce un principio generale dell'ordinamento italiano, che attiene particolarmente ai rapporti fra *legge ed attività amministrativa* (FOIS).

In particolare, «il principio di legalità esprime l'esigenza che l'amministrazione sia assoggettata alla legge, anche se esso, nella sua accezione più lata, è applicabile non solo all'amministrazione, bensì a qualsivoglia potere pubblico» (CASSETTA).

b) *Il principio di imparzialità*

Il principio di imparzialità cui fa riferimento anche l'art. 3 della Cost., afferma l'*obbligo* per la P.A. di svolgere la propria attività nel pieno rispetto della giustizia; più precisamente, per imparzialità si intende l'esigenza che l'amministrazione si comporti nei confronti di tutti i soggetti destinatari dell'azione amministrativa senza discriminazioni arbitrarie.

Si comprende, evidentemente, che la *imparzialità* va intesa anzitutto come equidistanza tra più soggetti pubblici o privati che vengono in contatto con la P.A.; ma deve necessariamente intendersi anche come capacità del responsabile del procedimento nell'espletamento delle proprie funzioni, di raggiungere un grado di astrazione tale da far prevalere l'interesse pubblico solo se necessario e dopo una attenta ponderazione delle posizioni e dei valori di cui si fanno portatori coloro che si trovino in potenziale conflitto con la P.A. agente.

c) *Il principio di buon andamento*

L'art. 97 Cost., al comma 2, sancisce che «*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*»; tale articolo, in particolare:

- garantisce l'**indipendenza** e la **neutralità** della P.A. da influenze politiche sia sotto il *profilo attivo* (*buona amministrazione*: raggiungimento più

sollecito, opportuno e congruo dei fini della P.A.) che *passivo* (*imparzialità* della P.A. verso cittadini, impiegati, funzionari etc.);

- si indirizza immediatamente e programmaticamente al legislatore, dettando i principi fondamentali che devono ispirare la legislazione, e, mediatamente e precettivamente, alla P.A. sulle quali grava il dovere di provvedere alla cura dei pubblici bisogni (FALZONE).

Il principio di buon andamento, dunque, mira a soddisfare i seguenti criteri generali: *economicità*; *rapidità*; *efficacia* (raffronto tra risultati conseguiti ed obiettivi programmati); *efficienza* (raffronto tra risorse impiegate e risultati conseguiti); *miglior contemperamento degli interessi*; *minor danno per i destinatari dell'azione amministrativa*.

d) *Il principio di ragionevolezza*

Il **principio di ragionevolezza** costituisce un criterio in cui confluiscono i principi di *eguaglianza*, di *imparzialità* e di *buon andamento*: in forza di tale principio, l'azione amministrativa, al di là del rispetto delle prescrizioni normative, deve adeguarsi ad un **canone di razionalità operativa**, sì da evitare decisioni arbitrarie ed irrazionali (MORBIDELLI).

La violazione di detto principio di ragionevolezza comporta un vizio di **eccesso di potere**, in particolare in relazione alle figure sintomatiche del *difetto di motivazione* (es.: si disattende immotivatamente il tenore di un parere precedentemente acquisito), o di *ingiustificata disparità di trattamento* (ove ci si comporti in maniera diversa dinanzi a situazioni analoghe) o di *contraddittorietà* della motivazione stessa.

e) *Il principio del pareggio di bilancio*

La legge di riforma costituzionale 20-4-2012, n. 1 ha introdotto il principio dell'**equilibrio dei bilanci**, modificando l'art. 97 Cost. Il comma 1, infatti, dispone che le pubbliche amministrazioni assicurano l'**equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico**, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

C) **I principi di cui alla legge sul procedimento**

L'art. 1 della L. 241/1990, legge sul procedimento amministrativo, individua una serie di **principi e criteri direttivi** che, ricollegandosi alle previsioni costituzionali, devono improntare l'azione amministrativa.

Le **regole generali** dell'azione amministrativa fissate dal legislatore sono ispirate ai seguenti principi:

1. **il principio di legalità**, per il quale l'attività amministrativa deve perseguire i fini dettati dalla legge. La dottrina ha sottolineato che il principio di legalità

deve essere inteso in **senso sostanziale**, cioè non solo come «conformità estrinseca dell'atto amministrativo al dato normativo», ma, anche come «conformità di tutta l'azione amministrativa alle prescrizioni normative espresse, nonché ai valori di efficacia, efficienza ed adeguatezza che promanano dall'intero *corpus* normativo» (CARINGELLA-TORIELLO);

2. il **principio del giusto procedimento** che, garantendo il *diritto di partecipazione* degli interessati, consacra la **dialettica tra interessi pubblici e privati**, tendendo alla composizione di eventuali contrasti (a titolo esemplificativo si pensi agli istituti della *comunicazione di avvio del procedimento* e del cd. *preavviso di rigetto*);
3. il **principio di semplificazione**, in ragione del quale il legislatore ha introdotto taluni istituti diretti, in conformità all'art. 97 Cost., a **snellire e rendere più celere l'azione amministrativa** (silenzio assenso, segnalazione certificata di inizio attività, conferenze di servizi etc.).

Ai suddetti principi sono informati, in particolare, i criteri fondamentali e le regole dettate dal Capo I della L. 241/1990 a cui l'amministrazione deve attenersi, ossia:

- **economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza** (art. 1, comma 1, L. 241/1990). In particolare:
 - l'**economicità** riguarda l'obbligo per la P.A. di realizzare il miglior risultato possibile, in termini di produzione di beni e servizi ovvero di raggiungimento dell'interesse pubblico fissato legislativamente, in rapporto alla quantità di risorse a disposizione ovvero al minor sacrificio possibile degli interessi secondari coinvolti nella fattispecie;
 - l'**efficacia** è un concetto che implica il raffronto tra i risultati programmati e quelli raggiunti;
 - l'**imparzialità** implica una posizione di equidistanza dell'amministrazione rispetto a tutti gli interessi coinvolti in una determinata fattispecie. Più specificamente, essa assume una valenza negativa, laddove si traduce nel divieto per la P.A. di realizzare qualsiasi forma di favoritismo nei confronti di alcuni soggetti, ed una valenza positiva, legata alla corretta ed obiettiva valutazione degli interessi, pubblici o privati, sui quali la pubblica amministrazione andrà ad incidere. L'imparzialità è stata introdotta espressamente nella L. 241/1990, quale criterio direttivo dell'azione amministrativa, solo con la **L. 69/2009**: prima di tale momento, un richiamo espresso a tale principio era rinvenibile solo nell'art. 97 Cost., in relazione all'organizzazione dei pubblici uffici;
 - la **pubblicità** rappresenta uno strumento di attuazione del principio della trasparenza ed impone alla P.A. di rendere accessibili agli interessati notizie e documenti concernenti l'operato dei pubblici poteri;

- la **trasparenza**, infine, è da intendersi come immediata e facile controllabilità di tutti i momenti e di tutti i passaggi in cui si esplica l'operato della pubblica amministrazione, onde garantirne e favorirne lo svolgimento imparziale. A tale principio sono strettamente connessi il diritto di accesso e l'istituzione degli uffici per le relazioni con il pubblico;
- il **principio di non aggravamento del procedimento amministrativo**, sancito all'art. 1, comma 2, della medesima legge. La previsione per cui «la pubblica amministrazione *non può aggravare* il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria» è la più chiara espressione della finalità propria del procedimento amministrativo: se, infatti, l'adozione del provvedimento finale deve avvenire in tempi celeri, ossia quelli prestabiliti dal legislatore all'art. 2 della legge 241/1990, esso deve comunque essere la **risultante di un'istruttoria adeguata** che consenta un'attenta valutazione degli interessi in gioco;
- **obbligo di conclusione esplicita del procedimento** (art. 2). La P.A. ha il dovere di concludere il procedimento con l'adozione di un *provvedimento finale espresso*, sia quando il procedimento consegua ad istanza, sia quando debba essere iniziato d'ufficio;
- **obbligo generale di motivazione del provvedimento amministrativo** (art. 3). Tale obbligo «richiede l'esposizione esplicita del percorso argomentativo che ha portato alla decisione» (SORACE), evidenziando lo stretto collegamento esistente tra il procedimento ed il provvedimento, «di cui la motivazione è l'espressione formale» (GAROFOLI-FERRARI);
- **l'uso della telematica nell'azione amministrativa**. Con la L. 15/2005 il legislatore ha inserito nel Capo I della L. 241/1990, l'art. 3bis che, nel segno di una maggiore **efficienza della P.A.** introduce formalmente il **principio dell'informatizzazione dell'attività amministrativa**. Tale disposizione, infatti, dispone il dovere delle pubbliche amministrazioni di **incentivare l'uso della telematica** sia nei rapporti interni tra le diverse amministrazioni sia tra queste e i privati.

4. Trasparenza e anticorruzione

L'azione delle pubbliche amministrazioni è sempre più connotata dall'affermarsi del principio di **trasparenza** e dalla **lotta alla corruzione**.

Già la legge sul procedimento, negli anni Novanta, ridisegnava il ruolo della P.A. nell'ottica del superamento dell'«amministrazione autorità» a favore dell'«amministrazione partecipata», con il coinvolgimento attivo del privato nelle varie scelte amministrative; ma anche gli step normativi successivi hanno «spinto» nel senso di assicurare una P.A. trasparente ai massimi livelli, un vera e propria «casa di vetro».

In tal senso, la trasparenza va intesa quale **accessibilità totale**, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche (cd. **trasparenza «digitale»**), delle informazioni concernenti *ogni aspetto dell'organizzazione e dell'azione* delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

Le espressioni più significative di tale principio, che hanno trovato espresso riconoscimento e disciplina nella legge sul procedimento amministrativo, sono:

- *l'accesso ai documenti amministrativi*;
- *l'obbligo di motivazione dei provvedimenti*;
- *gli istituti della partecipazione al procedimento amministrativo*.

La L. 190/2012 ha elevato il principio di trasparenza a **livello essenziale delle prestazioni**, da garantire su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost. e ha previsto che la stessa venga assicurata mediante la pubblicazione, nei **siti web istituzionali** delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

Il successivo **D.Lgs. 14-3-2013, n. 33 (T.U. trasparenza)** ha, poi, raccolto in un unico *corpus* normativo le numerose fattispecie di informazioni che le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di fornire ai cittadini, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, consentendo ai cittadini di effettuare un **controllo democratico** sull'operato della P.A.

Il principio di trasparenza, a sua volta, è condizione e presupposto ineludibile della **lotta alla corruzione** ed ai fenomeni di malaffare tra gli uffici pubblici, probabilmente la piaga principale che continua a flagellare l'immagine ed il prestigio della pubblica amministrazione.

Dal punto di vista normativo, l'anticorruzione è una «**materia**» **trasversale** che abbraccia diversi settori dell'azione amministrativa.

Si pensi, ad esempio, non solo alle prescrizioni del Codice dei contratti, D.Lgs. 50/2016, che intendono predisporre procedure maggiormente trasparenti ed aderenti alla libera concorrenza, ma anche alle normative che, specie nel pubblico impiego, intendono tutelare la legalità e l'integrità della P.A. e degli stessi dipendenti: basti considerare il **whistleblowing**, istituto che intende tutelare chi denuncia i fenomeni di corruzione di cui sia venuto a conoscenza.

La prima normativa a carattere generale che si è occupata dell'argomento è stata la **L. 6-11-2012, n. 190**, cd. legge anticorruzione, che ha introdotto un articolato sistema di strumenti per la prevenzione/contrasto ai fenomeni corruttivi.

In primo luogo, occorre ricordare il sistema dei Piani anticorruzione, nazionale e decentrati a livello di singole amministrazioni.

In particolare, abbiamo:

- il **Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)** che ha il compito di promuovere, presso le amministrazioni pubbliche (e presso i soggetti di diritto privato in controllo pubblico), l'adozione di misure di prevenzione della corruzione. Esso viene adottato dall'A.N.AC., ha durata triennale ed è aggiornato annualmente; si configura quale atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e, in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, ha l'obiettivo di individuare i principali rischi di corruzione con i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle relative misure di contrasto (art. 1, comma 2bis, L. 190/2012);
- i **Piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC)** che sono predisposti da ogni singola amministrazione sulla scorta delle indicazioni contenute nel PNA. Dalla violazione delle misure di prevenzione previste dal Piano discende, inoltre, responsabilità disciplinare.
Nei Piani triennali di prevenzione della corruzione sono confluiti anche i contenuti del previgente **Programma per la trasparenza e l'integrità**, per cui oggi si parla anche di PTPCT, ossia Piano Triennale di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

La L. 190/2012 individua le seguenti aree di rischio all'interno dell'organizzazione e azione della P.A., ossia i settori in cui è più elevato il pericolo di corruzione:

- procedimenti di autorizzazione o concessione;
- scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del Codice dei contratti (D.Lgs. 50/2016);
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- concorsi pubblici e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

Nel sistema della lotta alla corruzione, un ruolo di primo piano è rivestito, al livello nazionale dall'**A.N.AC.** e, all'interno di ogni singola amministrazione, dal **Responsabile anticorruzione e trasparenza**.

Il Responsabile ha il compito di segnalare all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le **disfunzioni** relative all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e di indicare agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i **nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure** in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Negli *enti locali*, tale figura in genere coincide con il *Segretario* o dirigente apicale.

Si tratta di una figura strategica, che, per la delicatezza dei suoi compiti, è responsabile anche personalmente in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato.

Sezione Seconda

Atti e provvedimenti amministrativi: elementi e requisiti

1. Gli atti amministrativi

L'atto amministrativo è qualsiasi **manifestazione di volontà, di conoscenza e di giudizio**, posta in essere da un'autorità amministrativa nell'esercizio di una **funzione amministrativa** per un caso concreto e per destinatari determinati o determinabili (VIRGA).

Attraverso gli atti amministrativi la P.A. agisce in vista del **perseguimento** e della **cura degli interessi pubblici concreti** stabiliti in sede di indirizzo politico. Tra gli atti amministrativi, come categoria generale, una posizione di spicco è rivestita dai **provvedimenti amministrativi**, che si differenziano dagli atti in quanto la P.A., nel raggiungimento dei suoi fini, agisce di solito attraverso una serie di atti concatenati e collegati tra loro (*procedimento amministrativo*), finalizzati alla emanazione del provvedimento finale: questo è l'unico atto suscettibile di *incidere unilateralmente* sulla sfera giuridica soggettiva dei privati nonché di essere portato ad esecuzione contro la volontà di questi.

Gli atti, invece, si caratterizzano perché sono *strumentali e preparatori* al provvedimento.

Degli atti amministrativi sono possibili varie classificazioni secondo la **natura dell'attività amministrativa esercitata** (atti di amministrazione attiva,