

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

AGGIORNATO
CON LA
NORMATIVA IN
MATERIA DI
«SEMPLIFICAZIONI»

Relatore: Dott. Mattia ROBASTO – Allievo del VII Corso-Concorso di accesso alla carriera da Segretario comunale e Provinciale.
Vicesegretario comunale, Funzionario amministrativo titolare di Elevata Qualificazione.

CONTENUTO



Un cenno sulla nozione
di provvedimento
amministrativo



Definizione di
procedimento
amministrativo



I principi costituzionali e
la L. 241/1990. Analisi di
alcuni principi



Le fasi del
procedimento



Focus: Il responsabile
del procedimento
amministrativo (RPA)

IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

- Il provvedimento amministrativo è il risultato di un ITER, più o meno complesso, costituito da OPERAZIONI e ATTI, di competenza di ORGANI o SOGGETTI, che prende il nome di **PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO**.
- Obiettivo del procedimento amministrativo è la produzione di un **PROVVEDIMENTO PERFETTO** (completo, giuridicamente esistente) ed **EFFICACE** (in grado di produrre quegli effetti che l'ordinamento assegna a quel tipo di atto).

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

- Il **PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO** è definibile come quel percorso costituito da differenti **ATTI**, tra loro interconnessi, necessari alla realizzazione di un **FINE UNICO** consistente nella produzione di effetti giuridici nella sfera giuridica dei soggetti destinatari o comunque individuati dall'ordinamento.
- Gli **ATTI** che compongono il procedimento possono essere tra loro **diversi** e **autonomi** (natura tecnica, accertativa, ricognitiva,...), ma sono comunque orientati allo stesso fine: la creazione di un provvedimento **PERFETTO** ed **EFFICACE**.

I PRINCIPI COSTITUZIONALI E LA LEGGE 241/1990

LA COSTITUZIONE

- *«I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.» (Art. 97, c.2, Cost.)*
- Art. 117, c. 2, lett. m): livelli essenziali delle prestazioni
- Il dettato costituzionale che acclara una **riserva di legge** in materia di organizzazione dei pubblici uffici è stato interpretato alla luce di alcuni corollari:
 - Le tre «E»: **EFFICIENZA, ECONOMICITA'** ed **EFFICACIA** dell'azione amministrativa;
 - **TRASPARENZA (e PUBBLICITA')** dell'azione amministrativa.

I PRINCIPI COSTITUZIONALI E LA LEGGE 241/1990

LA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241

- La legge n. 241/1990 sin dall'art. 1 chiarisce i principi guida dell'attività amministrativa:
 - **LEGALITA'**
 - **ECONOMICITA' ed EFFICACIA (+EFFICIENZA)**
 - **IMPARZIALITA'**
 - **PUBBLICITA' E TRASPARENZA**
 - **NON AGGRAVAMENTO DEL PROCEDIMENTO**
 - **CERTEZZA**
 - **CELERITA'**
 - **CORRETTEZZA E BUONA FEDE**
 - **GIUSTO PROCEDIMENTO**
 - **LEGITTIMO AFFIDAMENTO**
 - **PROPORZIONALITA'**
 - **EFFETTO UTILE**
 - **SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE**

DERIVAZIONE EU

I PRINCIPI COSTITUZIONALI E LA LEGGE 241/1990

LA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241

- Ambito **sogettivo** di applicazione (Art. 29):
 - Amministrazioni statali ed enti pubblici nazionali;
 - Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel **rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino** nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge.
- Ambito **oggettivo** di applicazione: tutti i procedimenti amministrativi non altrimenti regolati. Sono **espressamente esclusi** i procedimenti volti all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, nonché i procedimenti tributari.

I PRINCIPI COSTITUZIONALI E LA LEGGE 241/1990

LA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241

- **I LEP** (Art. 29, commi 2bis e 2ter):
 - Sono da **considerare livelli essenziali delle prestazioni** (LEP ex art 117, c. 2, lett. m) Cost.) le disposizioni della L. 241/1990 concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di **garantire la partecipazione** dell'interessato al procedimento, di **individuare un responsabile**, di **concluderlo** entro il termine prefissato, di **misurare i tempi effettivi** di conclusione dei procedimenti e di **assicurare l'accesso alla documentazione** amministrativa, quelle relative alla **durata massima dei procedimenti**, la **presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni**, la **segnalazione certificata di inizio attività**, il **silenzio assenso** e la **conferenza di servizi**.

I PRINCIPI COSTITUZIONALI E LA LEGGE 241/1990

LA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241

- I LEP (Art. 29, commi 2bis e 2ter):
 - Pertanto...l'art. 2-quater relativo a **Regioni ed EELL a statuto ordinario** afferma che: «2-quater. Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, **non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni** di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.»

I PRINCIPI COSTITUZIONALI E LA LEGGE 241/1990

ANALISI DI ALCUNI PRINCIPI

- **LEGALITA'**: l'azione amministrativa deve essere conforme e aderente alle prescrizioni del corpus normativo. Tale conformità deve sussistere non solo dal punto di vista **formale**, ma anche dal punto di vista **sostanziale**.
- **ECONOMICITA' ed EFFICACIA (+EFFICIENZA)**: sono grandezze e principi di **derivazione economica**. L'azione amministrativa deve raggiungere i propri fini con il minor dispendio di risorse e con il minor aggravio per le parti in causa (economicità). La sua azione è efficace quando raggiunge gli obiettivi stabiliti e l'efficienza è misurata come rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati raggiunti. **L'efficienza non è principio espresso** della L. 241/1990, ma è indicato quale principio del procedimento amministrativo da altre norme giuridiche come gli art 147 e ss. del D.lgs. 267/2000 – T.U.E.L.
- **IMPARZIALITA'**: determina la completa e approfondita analisi degli interessi in gioco. Il procedimento amministrativo deve contemperare gli interessi al fine di non addivenire ad un esercizio **discriminatorio** o parziale del potere autoritativo della PA.
- **PUBBLICITA' E TRASPARENZA**: nella recente concezione della PA come «**casa di vetro**» è necessario che gli atti e le decisioni della PA siano conoscibili. Per concretizzare tale principio sono stati ideati appositi istituti come il **diritto di accesso** ai documenti amministrativi, la **partecipazione al procedimento**, il **termine del procedimento** e l'**obbligo di motivazione** del provvedimento.
- **NON AGGRAVAMENTO DEL PROCEDIMENTO**: principio trasversale a tutta la legge sul procedimento **amministrativo**. **Concretizzato mediante gli istituti del silenzio, della conferenza** dei servizi e altri moduli procedurali finalizzati allo snellimento dell'iter amministrativo.

LE FASI DEL PROCEDIMENTO

- La norma generale **non prevede fasi precise**, ma si possono ricavare 5 fasi dalla lettura degli art. 2, 6 e 7 della L. 241/1990. Esse sono:
 - 1) Fase di **INIZIATIVA**
 - 2) Fase **ISTRUTTORIA**
 - 3) Fase **CONSULTIVA** – eventuale
 - 4) Fase **DECISORIA** (o **DELIBERATIVA**)
 - 5) Fase di **INTEGRAZIONE DELL'EFFICACIA** –
eventuale

LE FASI DEL PROCEDIMENTO

- 1) Fase di **INIZIATIVA**.

Dà **AVVIO** al procedimento al verificarsi di specifiche condizioni di legge o di situazioni tali da rendere necessario l'esercizio del potere pubblico. In questa fase viene introdotto l'interesse pubblico primario e gli interessi secondari dei privati.

Avvio del procedimento può avvenire su **ISTANZA DI PARTE** (istanza, denuncia, ricorso) o ad **INIZIATIVA D'UFFICIO**.

COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO:

Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'art. 8, ai **soggetti** nei confronti, dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre **effetti diretti** ed a quelli che per legge debbono **intervenirvi**. Ove non sussistano le ragioni di impedimento, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti **individuati o facilmente individuabili**, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le **stesse modalità**, notizia dell'inizio del procedimento. La giurisprudenza ha dato **lettura sostanziale** a tale obbligo, quindi il vizio dell'atto che manca della comunicazione di avvio al procedimento va escluso quando lo scopo della **partecipazione del privato** sia stato comunque raggiunto.

LE FASI DEL PROCEDIMENTO

- 2) Fase **ISTRUTTORIA** e 3) Fase **CONSULTIVA**

E' la fase nella quale ha luogo la collezione di tutti gli elementi del procedimento (circostanze legittimanti, condizioni di ammissibilità, circostanze di fatto ecc...) e nella quale si dà corso alla loro **valutazione** alla luce dell'interesse pubblico da garantire, sempre analizzato in **prospettiva comparata** con tutti gli altri interessi in gioco (collettivi o privati). Se tale fase è particolarmente complessa si può dare corso ad una fase **consultiva** a **carattere sub-procedimentale** (utile ad es. all'ottenimento di pareri).

LE FASI DEL PROCEDIMENTO

■ Intermezzo...IL PREAVVISO DI RIGETTO

Tra la fase istruttoria e quella decisoria si può collocare il **PREAVVISO DI RIGETTO** (art. 10bis della L. 241/1990). Rafforza istituti di partecipazione del destinatario del provvedimento in quanto **preannuncia i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza** consentendo ai destinatari di presentare osservazioni per iscritto nell'arco di 10 gg, la cui mancata osservazione dovrà essere motivata nel provvedimento finale. Il preavviso di rigetto **SOSPENDE i termini** del procedimenti che decorrono nuovamente dal deposito delle osservazioni, momento che determina l'apertura di una **nuova fase istruttoria**.

In caso di **annullamento in giudizio** del provvedimento così adottato, nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione **non può** addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato.

LE FASI DEL PROCEDIMENTO

■ 4) Fase **DECISORIA**

E' la fase nella quale viene stabilito il contenuto dell'atto, si procede alla sua formazione e alla sua emanazione. Al termine l'atto è **PERFETTO**, ma non è detto che sia **EFFICACE** (Fase integrativa dell'efficacia). Tipologie:

- Decisione **PROVVEDIMENTALE**: consta di un provvedimento scritto, che può essere esito di fase pluristrutturata;
- Decisione **NEGOZIATA**: consta di un atto negoziato tra PA e Privato che conclude il procedimento;
- Decisione **TACITA**: consta di un **FATTO** che la PA pone in essere o in un **COMPORTAMENTO** (come il silenzio significativo). Ipotesi di decisione tacita sono esclusivamente quelle previste dalla legge con norme di stretta interpretazione dovendo il procedimento concludersi mediante un **PROVVEDIMENTO ESPRESSO** (ex art. 2).

LE FASI DEL PROCEDIMENTO

- 5) Fase di **INTEGRAZIONE DELL'EFFICACIA** - **eventuale**
E' tipica di quegli atti che per diventare efficaci devono subire un controllo successivo che può consistere in:
 - a) Fase di **mero controllo** che se ha esito positivo, dona efficacia all'atto perfetto che diviene esecutivo;
 - b) Fase di comunicazione utile a portare a **conoscenza** dell'atto il destinatario (ad es. la **pubblicazione**).

FOCUS: IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

■ **IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO (artt. 4-6bis della L. 241/1990)**

CHI E'?

Ogni PA deve identificare un'**UNITA'** (organizzativa) **RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO** qualora la stessa non sia già identificata per legge o per regolamento (art. 4). Ad ogni Unità è associato un **DOMICILIO DIGITALE**.

All'interno di ogni unità organizzativa, il Dirigente responsabile assegna a sé o ad altro dipendente la **responsabilità dell'istruttoria** del procedimento nonché, eventualmente, **l'adozione del provvedimento finale**.

Se non si dà luogo all'assegnazione, è considerato responsabile il funzionario preposto all'unità organizzativa assegnataria del procedimento.

FOCUS: IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

- **IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO (artt. 4-6bis della L. 241/1990)**

COSA FA?

- a) valuta, ai fini **istruttori**, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione di provvedimento;
- b) accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e **adotta** ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può **esperire accertamenti** tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;
- c) propone **l'indizione o, avendone la competenza, indice** le conferenze di servizi di cui all'articolo 14;
- d) cura le **comunicazioni**, le **pubblicazioni** e le **notificazioni** previste dalle leggi e dai regolamenti;
- e) adotta, ove ne abbia la **competenza**, il **provvedimento finale**, ovvero trasmette gli atti **all'organo competente** per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la **motivazione** nel provvedimento finale.

FOCUS: IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

- **IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO (artt. 4-6bis della L. 241/1990)**

IL CONFLITTO DI INTERESSI

Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono **astenersi** in caso di **conflitto di interessi**, segnalando ogni situazione di conflitto, **anche potenziale**.

Tale norma è espressione del principio generale di **imparzialità** previsto dall'art. 97 Cost., il quale impone che « *le scelte adottate dall'organo devono essere compiute nel rispetto della regola dell'equidistanza da tutti coloro che vengano a contatto con il potere pubblico*» (cfr. Cons. Stato, comm. spec., n. 667 del 2019, sullo schema di Linee guida ANAC in materia di conflitti di interesse nell'affidamento dei contratti pubblici).

CONCLUSIONE

GRAZIE PER L'ATTENZIONE E BUON LAVORO!

Per informazioni: robastomattia1@gmail.com

SITOGRAFIA E NORMATIVA

- **SITOGRAFIA:**
- <https://www.luigifadda.it/conflitto-interessi/#:~:text=241%20dispone%20che%20%E2%80%9CII%20responsabile,di%20conflitto%2C%20anche%20potenziale%E2%80%9D.>
- **NORMATIVA:**
- Costituzione della Repubblica Italiana
- Legge 7 agosto 1990, n. 241
- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267
- Legge 11 settembre 2020, n. 120 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76.