

L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA

Il **diritto amministrativo** è quella parte del diritto pubblico che riguarda l'organizzazione e i mezzi dell'attività della **Pubblica amministrazione** (Pa).

Lo Stato moderno si prefigge il conseguimento di fini collettivi, che si possono sinteticamente ricondurre ai seguenti tre, ritenuti essenziali:

- la difesa dall'esterno;
- la giustizia e la tutela dell'ordine interno;
- il progresso civile, intellettuale, fisico ed economico della collettività.

Lo Stato provvede a realizzare tali fini attraverso un'attività concreta, detta **attività amministrativa**. Tale attività costituisce la Pubblica amministrazione **in senso oggettivo**.

Considerando l'attività amministrativa dello Stato, possiamo parlare più in dettaglio di attività giuridica quando questa mira a garantire l'ordine interno e la sicurezza dall'esterno, e di attività sociale quando tende a promuovere il progresso civile, intellettuale, fisico ed economico della collettività e a soddisfare i suoi bisogni.

Lo Stato contemporaneo si interessa sempre più ai bisogni della collettività: a una migliore distribuzione della ricchezza, a tutelare i lavoratori e i disoccupati, a curare il miglioramento delle condizioni intellettuali dei cittadini e a difenderne la salute, a preservare l'ambiente in cui viviamo. A livello nazionale si sono sviluppati soprattutto interventi assistenziali, diretti a provvedere alle essenziali necessità individuali e familiari, tanto che si è configurato un nuovo modello di Stato, lo **Stato sociale**, con il compito di assicurare comunque a tutti condizioni minime di esistenza, nel rispetto della dignità della persona umana.

Da un altro punto di vista, l'attività amministrativa si distingue in **attività politica o di Governo e attività amministrativa in senso stretto**.

L'attività politica o di Governo si riferisce ai **supremi interessi collettivi**: rientrano in essa tutti gli atti di fondamentale importanza per la vita del paese, la cosiddetta "alta amministrazione": la ratifica di un trattato o di un accordo internazionale, la nomina delle più alte cariche negli uffici e negli enti pubblici, le direttive poste in essere per fronteggiare le emergenze nazionali o internazionali ecc.

L'attività amministrativa in senso stretto riguarda tutti gli **altri interessi collettivi**, non di ordine superiore, e **si manifesta nello svolgimento degli ordinari servizi pubblici**: mantenimento dell'ordine, istruzione scolastica, sanità, trasporti, giustizia ecc.

La pubblica amministrazione in senso soggettivo

In senso soggettivo la Pubblica amministrazione è il complesso degli organi dello Stato e di enti pubblici che svolgono un'attività concreta per il conseguimento dei fini collettivi.

Soggetti della Pubblica amministrazione sono pertanto:

- **gli organi amministrativi dello Stato**;
- **gli enti pubblici territoriali**, diversi dallo Stato, detti pure **enti autarchici**: Regioni, Province, Città metropolitane, e **altri enti pubblici** come per esempio l'Inps e la Banca d'Italia.

Lo Stato è il più importante soggetto nell'ambito della Pubblica amministrazione.

Il complesso degli organi dello Stato cui spetta lo svolgimento dell'attività amministrativa costituisce la **Pubblica amministrazione diretta** in senso oggettivo.

Altri compiti sono affidati a **enti pubblici, territoriali e non territoriali**, diversi dallo Stato. Tali enti sono **persone giuridiche pubbliche**, distinte dallo Stato, e costituiscono la **Pubblica amministrazione indiretta**.

L'organizzazione amministrativa

I due principi fondamentali che stanno alla base dell'organizzazione amministrativa, sono:

- 1) **Il principio di competenza.** Quando più organi di un ente cooperano per svolgere una medesima attività, questa viene ripartita tra gli organi secondo determinati criteri. Quella parte di attività che ciascun organo è chiamato ad esplicare costituisce **la competenza** di quell'organo. La **differenziazione delle competenze** avviene, nel nostro ordinamento, secondo tre criteri: per materia, per territorio, per grado.

Competenza per materia significa determinazione dell'attività amministrativa di un organo in relazione all'oggetto.

Competenza per territorio significa determinazione dell'attività amministrativa di un organo in relazione allo spazio.

Competenza per grado significa determinazione dell'attività amministrativa di un organo nei confronti di un altro organo avente pari competenza per materia e territorio.

- 2) **Il principio di gerarchia.** Ogni organo inferiore è subordinato ad un altro organo superiore, avente medesima competenza per materia e territorio. Per esempio, il commissario di pubblica sicurezza è subordinato al questore, questi al prefetto, il quale, a sua volta, è subordinato al ministro dell'Interno. In base al rapporto di gerarchia, l'organo superiore esercita, nei confronti dell'inferiore, una serie di **poteri** (di dare ordini, di controllo, di sostituirsi all'inferiore ecc.), che tendono ad assicurare unità di indirizzo ed efficienza in quel determinato ramo di attività.

Il decentramento

Il nostro ordinamento amministrativo realizza il decentramento, cioè il trasferimento di poteri e funzioni dagli organi centrali agli organi periferici, per affrontare con maggior efficacia e tempestività le esigenze delle comunità locali.

Infatti lo Stato esercita la funzione amministrativa anzitutto attraverso gli organi centrali ubicati nella capitale della Repubblica, a Roma, ma ha posto anche organi alla "periferia" del sistema amministrativo, presso ciascuna Regione, Provincia e Comune.

Questi organi, benchè dipendenti dal potere centrale, **godono di autonomia amministrativa.**

Lo Stato italiano è infatti **uno Stato autonomista, che ha dato il via al federalismo amministrativo e fiscale.**

L'ampia opera di decentramento che si sta compiendo in questi anni ha portato alla ribalta ulteriori principi dell'attività amministrativa:

- **Il principio di sussidiarietà**, in base al quale gli enti locali devono provvedere autonomamente a soddisfare i loro interessi e i loro bisogni e che solo laddove non vi riescano, possano intervenire in loro sostituzione le regioni o lo Stato.
- **Il principio di residualità** secondo il quale alcune competenze rimangono **riservate allo Stato**, mentre altre materie sono conferite in blocco agli enti territoriali e locali.

L'AMMINISTRAZIONE DIRETTA CENTRALE E PERIFERICA: ORGANI ATTIVI, CONSULTIVI, DI CONTROLLO.

Lo Stato, data l'ampiezza del territorio, non può amministrare nel modo migliore la collettività servendosi solo degli organi centrali, insediati a Roma, e che costituiscono l'**amministrazione diretta centrale**, ma deve servirsi anche di organi periferici, che operano sotto la direzione degli organi centrali e hanno competenza territoriale limitata a una determinata **circostrizione amministrativa**. Tali organi costituiscono l'**amministrazione diretta locale o periferica**.

L'amministrazione diretta centrale: gli organi attivi.

Si dicono **attivi** gli organi ai quali spetta il compito di emanare i provvedimenti necessari al conseguimento dei fini dello Stato.

I principali organi attivi dell'amministrazione centrale sono il presidente del Consiglio dei ministri, il Consiglio dei ministri e i ministri.

Al **presidente del Consiglio** spetta il compito di mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

Il **Consiglio dei ministri** delibera su nomine, promozioni, trasferimenti, destituzioni dei più alti funzionari dello Stato, sulle più importanti questioni di alta amministrazione, di ordine pubblico, di emanazione di decreti legge ecc. Tutti gli atti amministrativi deliberati dal Consiglio dei ministri assumono la forma del decreto del presidente della Repubblica.

I ministri sono posti al vertice di uno specifico ramo della Pubblica amministrazione e da essi dipendono, gerarchicamente, i vari uffici pubblici che si occupano dell'amministrazione dello Stato. Per esempio, dal ministero dell'Istruzione dipendono gli Uffici scolastici regionali (a livello regionale) con a capo un Direttore generale e i Centri Servizi Amministrativi (CSA) (a livello provinciale), guidati da un dirigente.

Attualmente i **ministeri con portafoglio** (aventi cioè una propria organizzazione e struttura interna), possono essere raggruppati in alcune categorie, che corrispondono ai diversi fini dell'azione statale:

- **ministeri d'ordine e per la sicurezza:** Affari esteri, Interno, Giustizia, Difesa;
- **ministeri per l'attività sociale:** Istruzione, Università e ricerca, Beni culturali, Salute, Ambiente, Attività produttive, Lavoro, Infrastrutture;
- **ministeri per l'attività finanziaria:** Economia e Finanze.

L'amministrazione diretta centrale: gli organi consultivi.

Si dicono **consultivi** gli organi che sono chiamati a dare pareri agli organi attivi sulla legittimità e sull'opportunità degli atti da emanare.

I **pareri** degli organi consultivi sono:

- **facoltativi**, se l'organo attivo ha facoltà di chiederli nel suo libero apprezzamento;
- **obbligatori**, se l'organo attivo è obbligato per legge a chiederli, ma è libero di seguirli o no;
- parere obbligatorio e non vincolante;
- **vincolanti**, nei casi eccezionali in cui l'organo attivo è obbligato non solo a chiederli, ma anche a seguirli: parere obbligatorio e vincolante;

Il Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato è l'organo di **consulenza giuridico-amministrativa ausiliario del Governo.**

E' diviso in **sei sezioni**, le prime tre con funzioni consultive, le altre tre con funzioni giurisdizionali (in caso di giudizio di appello contro le sentenze del Tar). E' composto da un presidente, da 15 presidenti di sezione e da 72 consiglieri, nominati con decreto del presidente della Repubblica su proposta del presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Nell'esercizio delle sue **attribuzioni consultive** il Consiglio di Stato può dare **pareri facoltativi** su qualsiasi questione che i vari ministri ritengano opportuno sottoporre al suo esame; dà inoltre **pareri obbligatori** nei casi stabiliti dalla legge, i più importanti dei quali riguardano gli atti normativi del Governo e dei singoli ministeri. Il Consiglio di Stato può anche essere chiamato a dare **pareri vincolanti**. Si tratta però di casi rarissimi, per esempio sui decreti di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione (concessa allo straniero che risiede legalmente in Italia da un certo numero di anni).

L'Avvocatura dello Stato.

L'Avvocatura dello Stato ha, come suo compito specifico, quello di rappresentare e difendere lo Stato nelle controversie davanti agli organi giudiziari. Essa sta in giudizio, pertanto, per conto dello Stato ogniqualvolta siano da tutelare gli interessi dell'amministrazione statale (per esempio i ministeri).

Oltre a ciò, l'Avvocatura dello Stato esplica una **funzione consultiva**, in quanto l'amministrazione attiva e, in generale, le amministrazioni pubbliche le si possono rivolgere per chiedere **pareri che riguardano le conseguenze giudiziarie derivanti dall'emanazione di atti**, per esempio, in ordine ad una controversia insorta con privati. L'Avvocatura viene dunque interpellata sulla opportunità o meno di promuovere un giudizio o di recedere da una causa giudiziaria.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel)

E' un **organo di consulenza non solo del Governo ma anche delle Camere in materia economica e sociale** e ha, nella stessa materia, **potere di iniziativa di legge**. Esso è formato interamente da rappresentanti delle categorie produttive e da esperti in materia economica.

I suoi membri sono 112 (un presidente e 111 consiglieri), nominati con decreto del presidente della Repubblica su proposta del presidente del Consiglio previa delibera del Consiglio dei ministri. Dei 111 consiglieri, 99 sono nominati in rappresentanza delle categorie produttive (lavoratori subordinati, lavoratori autonomi, imprenditori), su designazione delle rispettive organizzazioni professionali, mentre 12 sono scelti tra esperti in materia economica, giuridica e sociale. Durano in carica 5 anni e possono essere riconfermati.

Il ricorso al parere del Cnel è di regola facoltativo. In un solo caso esso è obbligatorio (ma non vincolante): è il caso della relazione previsionale e programmatica che il Governo deve presentare alle Camere entro il 30 settembre di ogni anno.

L'amministrazione diretta centrale: gli organi di controllo

Agli organi di controllo spetta di esaminare se gli atti degli organi attivi siano conformi alla legge e, in certi casi, se siano rispondenti alle regole di una buona amministrazione.

Il controllo è di legittimità se si limita all'esame della conformità dell'atto alla legge.

Il controllo è di merito se si spinge a esaminare anche l'opportunità o convenienza dell'atto.

Si distingue, inoltre, il controllo **preventivo** dal controllo **successivo**, a seconda che esso intervenga prima che l'atto abbia esecuzione, oppure quando l'atto è già stato eseguito.

La Corte dei conti

La Corte dei Conti **esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato.**

Comprende due sezioni centrali: una di controllo sugli atti del Governo e una di controllo sulla gestione degli enti sovvenzionati dallo Stato.

E' composta da un presidente, da presidenti di sezione e da consiglieri nominati con decreto del presidente della Repubblica su proposta del presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti sugli atti del Governo si esercita esclusivamente su atti non aventi forza di legge, e pertanto vi sono sottratti i decreti legge e i decreti legislativi. Vi rientrano invece tutti gli altri provvedimenti amministrativi emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri (definizione delle piante organiche, conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa ecc.). I provvedimenti sottoposti al controllo preventivo devono essere trasmessi alla Corte dei conti affinché questa ne verifichi la conformità alla legge. Essi diventano efficaci e quindi **esecutivi se la Corte non ne dichiara l'illegittimità** entro trenta giorni dal ricevimento. In caso di conformità alla legge del provvedimento, la Corte vi appone il **visto** e ne ordina la **registrazione**. Se, viceversa, la Corte si rifiuta di apporre il visto e il Governo intende dare esecuzione al provvedimento nonostante il rifiuto della Corte, questa ne dispone la registrazione e appone il **visto con riserva**: la Corte dei conti si riserva cioè di informare il Parlamento affinché valuti politicamente l'operato del Governo. La comunicazione al Parlamento avviene ogni 15 giorni..

Il controllo successivo si esercita sul bilancio e sul patrimonio delle amministrazioni pubbliche, verificando sia la legittimità e la regolarità delle gestioni, sia il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione.

Entro il 30 giugno di ogni anno la Corte dei conti, mediante relazione, riferisce in Parlamento sul controllo (*riscontro*) eseguito sul rendiconto consuntivo dello Stato riguardante l'esercizio finanziario dell'anno precedente.

L'amministrazione diretta periferica

La nostra Costituzione prevede che nell'ordinamento amministrativo facente capo allo Stato si segua il sistema del **decentramento gerarchico**, in base al quale agli organi locali viene riconosciuta una competenza decisionale, sotto la sorveglianza degli organi centrali. Gli organi locali acquistano perciò competenza nell'ambito di un determinato territorio che prende il nome di **circoscrizione**. E' bene a questo punto soffermarsi sulla differenza tra Regione, Provincia e Comune come circoscrizioni amministrative e Regione, Provincia e Comune come enti territoriali. Sono queste due realtà del tutto differenti, pur avendo una comune base territoriale. Infatti le circoscrizioni territoriali sono ripartizioni del territorio dello Stato, mentre gli enti pubblici territoriali sono enti con personalità giuridica pubblica. Sullo stesso territorio (per esempio la Provincia), si trovano pertanto ad operare sia organi dello Stato, come il prefetto e il questore, sia organi dell'ente pubblico, come la Giunta provinciale, con competenze diverse a livelli diversi

Organi con circoscrizione regionale

Il Tar (Tribunale amministrativo regionale)

I Tribunali amministrativi regionali sono **organi di giustizia amministrativa**. Essi hanno circoscrizione regionale e sede nei capoluoghi di Regione. Ogni Tribunale è composto da un presidente e da un certo numero di magistrati amministrativi regionali. Le decisioni sono prese con l'intervento del presidente e di due magistrati amministrativi regionali.

Al Tar è attribuita una giurisdizione generale di legittimità e una giurisdizione particolare di merito. Nell'esercizio della giurisdizione di legittimità, il Tar deve esaminare se l'atto amministrativo impugnato sia **illegittimo**, cioè viziato da **incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge**. Qualora riscontri che l'illegittimità sussiste, il Tar annulla l'atto o, se l'annullamento è dovuto a vizio di incompetenza, rimette l'affare all'organo competente perchè provveda. La giurisdizione di legittimità è di carattere generale: si ha, quindi, in tutti i casi nei quali un'espressa disposizione di legge non lo escluda.

Nell'esercizio della giurisdizione di merito il Tar deve valutare **la convenienza amministrativa dell'atto impugnato**. Qualora riscontri che l'atto stesso è inopportuno (ossia non rispondente alle regole di una buona amministrazione), può non soltanto annullarlo, ma anche modificarlo o sostituirlo con altro provvedimento. La giurisdizione di merito non è di carattere generale, ma particolare: si ha, quindi, solo nei casi espressamente indicati dalla legge. Contro la sentenza del Tar è ammesso ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

Organi con circoscrizione provinciale

La prefettura

E' l'**ufficio territoriale del Governo**, posto alle dipendenze del ministero dell'Interno. A capo della prefettura è posto il prefetto, organo attivo e massima autorità dello Stato nella circoscrizione provinciale. I prefetti sono nominati con decreto del presidente della Repubblica su proposta del presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Le attribuzioni del prefetto sono di natura politica e di natura amministrativa.

Politicamente egli rappresenta il potere esecutivo nella Provincia: a lui spetta di dirigere e coordinare, nell'ambito di questa, tutte le attività statali assicurando l'unità di indirizzo politico nello svolgimento dei vari servizi, secondo le direttive generali del Governo. Infatti, il presidente del Consiglio e i ministri, nell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo, emanano, ove occorra, apposite direttive ai Prefetti.

Per quanto riguarda le attribuzioni strettamente amministrative, il prefetto provvede alla tutela dell'ordine pubblico e sovrintende alla sicurezza pubblica. Per l'adempimento di tale compito il prefetto può disporre della forza pubblica e richiedere, quando occorra, l'intervento delle altre forze armate.

Nei riguardi dei Comuni, il prefetto interviene in forma diretta soprattutto con la nomina dei commissari prefettizi allorchè si renda necessario provvedere alla gestione amministrativa dei Comuni in assenza del sindaco, per esempio in caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale.

GLI ATTI AMMINISTRATIVI

Gli organi amministrativi si servono di particolari atti per svolgere i compiti loro affidati. Tali atti sono detti atti amministrativi.

Tale espressione può essere variamente intesa, a seconda che ci si riferisca al contenuto dell'atto o alla sua forma.

Con riferimento al **contenuto**, è *atto amministrativo in senso materiale ogni atto di un organo dello Stato (amministrativo, legislativo o giudiziario), nel quale si espliciti la funzione amministrativa. (ad es., l'approvazione del bilancio da parte delle Camere è in senso materiale un atto amministrativo, anche se ha la forma di una legge).*

Facendo riferimento alla **forma**, *deve intendersi atto amministrativo in senso formale ogni atto di un organo dello Stato che assuma una figura giuridica diversa da quella della legge formale e dell'atto giurisdizionale. (Per es. i regolamenti emanati dal Governo sono atti formalmente amministrativi,*

sebbene abbiano un contenuto normativo.

In questa sede parleremo dei soli **atti emanati da organi della Pubblica amministrazione** che siano da qualificarsi amministrativi dal punto di vista della forma e del contenuto.

Definiremo perciò **l'atto amministrativo** come una manifestazione di volontà espressa da un organo della Pubblica amministrazione per il conseguimento di un fine amministrativo.

CLASIFICAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI

La categoria atti amministrativi è alquanto ampia e in essa rientrano:

- **gli atti di programmazione**
- **le direttive amministrative**
- **i provvedimenti amministrativi**

Gli **atti di programmazione** sono piani e programmi che determinano gli obiettivi dell'azione di una o più amministrazioni.

Le **direttive amministrative** sono atti di indirizzo con cui un organo politico-amministrativo orienta il comportamento di altri organi amministrativi.

I **provvedimenti amministrativi** sono atti che producono rilevanza esterna, ossia influiscono sulla situazione giuridica dei soggetti cui sono destinati

IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

I **provvedimenti amministrativi**, proprio per la loro rilevanza esterna, sono quelli che più da vicino influenzano la "vita giuridica" dei cittadini.

I caratteri di un provvedimento amministrativo sono:

Unilateralità: l'autorità amministrativa adotta il provvedimento senza un previo consenso del destinatario

Autoritarità: autoritariamente impone la prevalenza dell'interesse pubblico su quello del singolo privato, che tuttavia non significa sempre imporre conseguenze sfavorevoli su esso.

Tipicità : l'emanazione di provvedimenti autoritativi è subordinata alla legittimazione di questi a mezzo di una legge, che deve specificare il tipo di provvedimento che l'amministrazione può emanare, indicando l'interesse pubblico che può giustificare un tale provvedimento

Esecutività: indica la capacità dei provvedimenti ad essere direttamente esecutivi senza l'apporto di un'attività di un giudice.

Esecutorietà : indica la capacità della legge di riconoscere all'amministrazione (in casi specifici) di portare direttamente in esecuzione coattiva determinati provvedimenti.

Revocabilità: la Pubblica amministrazione ha in qualsiasi tempo il potere di privare l'atto di ogni effetto giuridico, qualora lo riconosca *illegittimo o inopportuno*.

TIPOLOGIA DEI PROVVEDIMENTI

Ponendoci nell'ottica del destinatario possiamo distinguere due tipologie di provvedimenti:

Provvedimenti favorevoli: cioè quelli **ampliativi** della sfera giuridica del destinatario:

1. **le nomine**, con le quali un privato viene preposto a un pubblico ufficio;
2. **le concessioni**, con le quali la Pubblica amministrazione accorda un diritto a un privato (ad es. la concessione di occupare con un chiosco per la rivendita di giornali);
3. **le autorizzazioni** con le quali si rimuove un ostacolo giuridico posto dalla legge, per ragioni di generale interesse, all'esercizio di un diritto (per es., una licenza di porto d'armi);
4. **le ammissioni**, con le quali si ammette un privato a usufruire di un servizio pubblico che è limitato a coloro che rientrano nelle categorie stabilite dalla legge (per es. l'ammissione alle cure sanitarie gratuite);
5. **le dispense**, con le quali si esonera un soggetto da un obbligo oppure da un divieto stabiliti in via generale dalla legge (per es., dispensa dalle pubblicazioni matrimoniali);

Provvedimenti sfavorevoli: cioè quelli **privativi** che dunque incidono negativamente sulla sfera giuridica del soggetto:

1. **gli ordini**, con i quali la Pubblica amministrazione impone a un privato una determinata azione o una determinata omissione (per es. l'ordine di presentarsi agli uffici di pubblica sicurezza o il divieto di una riunione in un luogo pubblico).
2. **gli atti di espropriazione**, con i quali si impone ai privati, per motivi di pubblico interesse, la cessione di un bene immobile allo Stato;
3. **gli atti punitivi**, con i quali la Pubblica amministrazione applica sanzioni, disciplinari o pecuniarie, nei confronti di soggetti che abbiano tenuto un comportamento antigiuridico (ad es. la sospensione dall'impiego disposta a carico di un pubblico impiegato).

Vi sono infine provvedimenti che non sono nè favorevoli né sfavorevoli ossia i provvedimenti amministrativi generali i quali fissano tariffe o ad esempio determinano la localizzazione di impianti.

ELEMENTI DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Gli elementi essenziali dell'atto amministrativo sono:

- **il soggetto**, ossia l'organo della Pubblica amministrazione da cui l'atto viene emanato;
- **la volontà** rivolta a produrre effetti giuridici;
- **la causa**, ossia lo scopo tipico per il quale è consentito alla Pubblica amministrazione di emanare l'atto: scopo rappresentato genericamente dall'attuazione del pubblico interesse;
- **l'oggetto**, ossia ciò che l'atto dichiara nei confronti di qualcuno o di qualche cosa;
- **la forma**, che, di regola, è scritta. Negli atti che assumono forma scritta si ha, di regola, il seguente schema:

1. *l'intestazione*, che indica l'organo che ha emanato l'atto;
2. *il preambolo*, che indica le norme in base alle quali l'atto è emanato,
3. *la motivazione*;

4. *il dispositivo*, ossia ciò che l'atto dichiara,
5. *la sottoscrizione* dell'organo che emana l'atto.

Espressamente richiesta dalla legge è la motivazione, cioè l'enunciazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato la volontà dell'organo amministrativo.

Eccezionalmente un atto amministrativo può consistere persino nel semplice **silenzio**.

E' il caso del **silenzio-rigetto** previsto per il ricorso gerarchico (ricorso all'organo superiore gerarchicamente a quello che ha emesso l'atto). Decorso un dato termine dalla data di presentazione dell'istanza di ricorso senza che l'autorità amministrativa a cui ci si è rivolti abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto.

Diverso il significato del cosiddetto **silenzio-assenso**. Nella maggior parte dei casi il silenzio della pubblica amministrazione equivale ad accoglimento della domanda.

VIZI DEL PROVVEDIMENTO

I vizi del provvedimento sono quelli che ne compromettono la **validità**.

Tali vizi possono assumere la forma di **nullità e illegittimità** del provvedimento.

La nullità (o inesistenza) si ha quando si è in presenza di uno di questi vizi:

- la **manca**za degli **elementi essenziali** del provvedimento:

*oggetto dell'atto
volontà del soggetto agente
forma essenziale dell'atto*

- **il difetto assoluto di attribuzione**: ossia l'atto è stato emesso da un soggetto sprovvisto di autorità amministrativa o da un'autorità assolutamente incompetente (incompetenza assoluta)

- **la violazione o l'elusione del giudicato**: ossia in contrasto con una decisione definitiva di un giudice

La nullità non è sanabile dunque l'atto si ritiene inesistente e l'eventuale esecuzione di un atto nullo può essere fonte di illecito.

L'illegittimità del provvedimento (che assume la forma dell'annullabilità) si verifica quando si è in presenza di uno di questi vizi:

- **l'incompetenza**: ovvero se il provvedimento è emanato da un'amministrazione che ha potestà in materia, ma da un organo incompetente (incompetenza relativa).

- **la violazione di legge**: se vi è contrasto tra il provvedimento in questione e qualsiasi norma giuridica vigente

- **l'eccesso di potere**: per identificare tale vizio si fa riferimento alle seguenti figure:

a) sviamento di potere: quando un provvedimento volto a tutelare un preciso interesse viene utilizzato per un fine non previsto dalla legge.

b) travisamento dei fatti: quando il provvedimento si fonda su una ricostruzione delle circostanze

completamente erronea

c) contraddittorietà interna o evidente illogicità : quando le premesse del provvedimento sono in contrasto con la decisione finale.

d) disparità di trattamento: se si verifica la violazione del principio di eguaglianza

e) vizi della motivazione: quando la motivazione si mostri in palese contraddizione, incerta o insufficiente

f) violazioni delle prassi amministrative: quando l'amministrazione si allontana in maniera ingiustificata da circolari o direttive amministrative che ne definiscono la prassi

g) ingiustizia manifesta: quando si evidenzia una innegabile ingiustizia (ad esempio una sproporzione eccessiva tra infrazione e sanzione)

L'annullabilità, a differenza della nullità, non opera di diritto, ma *deve essere fatta valere dall'interessato entro i termini stabiliti dalla legge.*

TUTELA DEL CITTADINO E DELLA P.A.

Gli atti amministrativi sono finalizzati alla tutela dell'interesse pubblico che prevale su quello del privato, sempre nell'ipotesi in cui l'amministrazione agisca in piena legittimità e correttezza.

Quanto detto non può che ribadire la necessità di una forma di tutela che il privato deve poter attivare a fronte di provvedimenti che ritiene essere non corretti.

La **tutela del privato** avverso un provvedimento della pubblica amministrazione può avvenire per mezzo di:

- **un ricorso amministrativo** che può essere di varie tipologie:

ricorso gerarchico proprio: il privato chiede all'organo gerarchicamente superiore rispetto a quello che ha emanato l'atto, di annullare, revocare o riformare l'atto amministrativo in questione.

ricorso gerarchico improprio: il privato chiede ad un organo diverso da quello gerarchicamente superiore (ma individuato dalla legge), di annullare, revocare o riformare l'atto amministrativo in questione.

ricorso in opposizione: il privato chiede allo stesso organo che ha emanato l'atto, di annullare, revocare o riformare l'atto amministrativo in questione;

ricorso straordinario al Capo dello Stato: può essere proposto soltanto se non ci sono altri ricorsi disponibili ed è alternativo rispetto al ricorso giurisdizionale. E' proponibile entro 120 giorni dalla notificazione o conoscenza dell'atto.

- **un ricorso giurisdizionale:** contro gli atti della pubblica amministrazione il privato può chiamare a giudicare il **giudice ordinario** e il **giudice amministrativo**, che chiaramente verranno aditi differentemente a seconda del diritto soggettivo (se cittadino e pubblica amministrazione agiscono sullo stesso piano) o dell'interesse legittimo (se si oppongono un interesse pubblico che viene fatto valere dalla pubblica amministrazione e un interesse privato del cittadino) che il privato vorrà far valere.

I procedimenti di **autotutela della pubblica amministrazione** vengono avviati nel momento in cui la pubblica amministrazione si rende conto di aver emanato un atto viziato, e dunque tenta di

riparare. Ciò può avvenire a mezzo di:

sanatoria

ratifica dell'organo competente

convalida

Tuttavia alcuni vizi non possono essere sanati e dunque l'amministrazione non potrà far altro che procedere all'**annullamento d'ufficio**.