

Concorso
**REGIONE
CALABRIA**

113 posti

MANUALE

PROVA SCRITTA

NLD
CONCORSI

Capitolo 8

ATTI E PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI: TIPOLOGIE, STRUTTURA E VIZI

SOMMARIO

1. Atto e provvedimento amministrativo: nozione e struttura. – 2. Nozione e struttura dell'atto amministrativo. – 3. Classificazione degli atti amministrativi. – 3.1. I pareri. – 4. Atti di alta amministrazione e atti politici. – 5. I provvedimenti amministrativi. – 5.1. I caratteri dei provvedimenti amministrativi: imperatività, esecutorietà, inoppugnabilità, tipicità. – 5.2. La motivazione del provvedimento amministrativo. – 6. La classificazione dei provvedimenti amministrativi. – 6.1. Provvedimenti ampliativi: la concessione. – 6.1.1. L'autorizzazione. – 6.1.2. Figure affini all'autorizzazione: abilitazione, omologazione, nulla-osta, dispensa. – 6.2. I provvedimenti restrittivi: ordini, espropriazioni, requisizioni, confische, sequestri. – 6.3. Provvedimenti vincolati e discrezionali. – 6.3.1. I caratteri della discrezionalità. - 7. Validità ed efficacia. – 7.1. La nullità. – 7.1.1. Nullità strutturale ed elementi essenziali. – 7.1.2. L'azione di nullità. – 7.2. L'annullabilità. – 7.2.1. Vizi di legittimità e vizi di merito. – 7.2.2. Il regime dell'atto annullabile. – 7.3. Le illegittimità che non comportano annullamento. – 8. I rimedi contro gli atti illegittimi e inopportuni: l'autotutela. – 8.1. Il riesame con esito demolitorio: la revoca e l'annullamento d'ufficio. – 8.2. Il riesame con esito conservativo: convalida, ratifica, sanatoria. – 9. L'illegittimità costituzionale dell'atto amministrativo. – 10. L'illegittimità dell'atto amministrativo per contrasto con il diritto europeo. – 11. L'invalidità derivata.

1. Atto e provvedimento amministrativo: nozione e struttura

Nel provvedere alla cura degli interessi pubblici che la legge le affida l'Amministrazione pubblica adotta:

- atti di **diritto pubblico** (*atti amministrativi*), espressione di una *posizione di supremazia dell'Amministrazione pubblica*, talvolta destinati a modificare *unilateralmente* la sfera giuridica del destinatario anche *in assenza o contro la sua volontà* (provvedimenti amministrativi, per es., ordini di sgombero, provvedimenti di esproprio);
- atti di **diritto privato**, adottati dall'Amministrazione nell'esercizio della ordinaria *capacità di diritto privato* e in posizione di sostanziale *parità con le altre parti*, stipulando veri e propri negozi giuridici (contratti di vendita, appalto); spesso, tuttavia, l'Amministrazione deve svolgere complessi procedimenti amministrativi ed esercitare poteri pubblici al fine di *selezionare il soggetto con cui stipulare il contratto*, sicché assume una posizione autoritativa e di supremazia nella fase della selezione del *partner*, nel cui ambito adotta per l'appunto atti e provvedimenti amministrativi (per esempio, quello di aggiudicazione a chi ha proposto la migliore offerta).

2. Nozione e struttura dell'atto amministrativo

L'**atto amministrativo** è quello *adottato da una Pubblica amministrazione nell'esercizio di una potestà amministrativa riconosciuta dalla legge per la cura di un interesse pubblico.*

Quanto alla **struttura**, l'atto amministrativo contiene elementi essenziali e accidentali. Gli **elementi essenziali**, necessari per la sua esistenza giuridica, sono:

- l'**intestazione**, con l'indicazione dell'autorità che lo emette;
- il **preambolo**, in cui sono indicate le norme che ne consentono l'adozione e le attestazioni dell'intervenuta adozione degli atti preparatori;
- la **motivazione**, con l'illustrazione dei presupposti di fatto e le ragioni giuridiche sottese alla decisione contenuta nell'atto con la valutazione che l'Amministrazione è tenuta a fare di quanto emerso nella fase istruttoria;
- il **dispositivo**, ossia la parte precettiva dell'atto in cui è espressa la volontà dell'amministrazione e gli effetti dell'atto;
- il **luogo** in cui è stato emanato il provvedimento;
- la **data e la sottoscrizione** dell'autorità che firma l'atto o di quella delegata.

Gli elementi **accidentali**, cioè solo eventuali, ampliano il contenuto minimo dell'atto. Vi rientrano:

- il **termine**, che indica il momento a partire dal quale l'atto inizia produrre effetti o cessa di farlo (termine iniziale e termine finale);
- la **condizione**, con cui si subordina l'inizio o la cessazione dell'efficacia dell'atto al verificarsi di un evento futuro e incerto;
- l'**onere**, che si può apporre agli atti che determinano un ampliamento della sfera giuridica del destinatario (autorizzazione, concessione), condizionando il prodursi dell'effetto favorevole al compimento di una determinata condotta del beneficiario.

3. Classificazione degli atti amministrativi

Si suole procedere alle distinzioni tra gli atti amministrativi utilizzando **differenti parametri**.

- In relazione alla **natura dell'attività amministrativa** espletata, si può distinguere tra:
 - atti di amministrazione **attiva** (i provvedimenti); atti di amministrazione **di controllo**; atti di amministrazione **consultiva**.
Quanto a questi ultimi, si tratta dei **pareri** (che, a seconda dei casi, si distinguono in pareri c.d. facoltativi e pareri c.d. obbligatori).
 - provvedimenti di **primo grado** e provvedimenti di **secondo grado**, incidenti, questi ultimi, su atti precedentemente emanati dalla PA, (ad es. i provvedimenti di autotutela).
Tra i provvedimenti di secondo grado rientrano quelli che producono in modo totale o parziale la cessazione/rimozione o la sospensione dell'efficacia di atti amministrativi (annullamento, revoca e sospensione); quelli che producono la modifica totale o parziale di atti preesistenti (modifica, riforma, rettifica e proroga); provvedimenti che consolidano gli effetti di precedenti

- provvedimenti invalidi o meramente irregolari (convalida, conversione, conferma e correzione di errori materiali);
- › provvedimenti che decidono controversie (provvedimenti **giustiziali**).
 - In relazione all'**efficacia**, si può distinguere tra: atti che **costituiscono un rapporto giuridico**, nel senso che lo istituiscono o lo modificano (es. la concessione); atti che **estinguono un rapporto giuridico** quali i provvedimenti ablatori: *reali* (come l'espropriazione); *personalî* (come gli ordini amministrativi); *obbligatori*, ossia incidenti su diritti collegati a rapporti di obbligazione (le imposizioni tributarie, ecc.); atti che **dichiarano l'esistenza** di un **rapporto**, preesistente agli stessi. Tra questi ultimi è consentito ricondurre: gli *acclaramenti*, le *certazioni*, le *certificazioni*, le *attestazioni*, le *registrazioni*, le *verbalizzazioni*, gli *atti ricognitivi*, le *misure di conoscenza* (che possono essere collettive o individuali).
 - In relazione alla **natura del potere esercitato**, si distingue tra: atti **discrezionali**; atti **vincolati** (per la relativa distinzione, v. Cap.)
 - In relazione ai **destinatari**, si può distinguere tra: atti **particolari** (se il destinatario è un solo soggetto); atti **plurimi** (se l'atto, pur formalmente unico, è scindibile in tanti atti per quanti sono i destinatari, come accade per il decreto di nomina dei vincitori di un concorso); atti **collettivi** (se l'atto reca una manifestazione di volontà riferibile a più soggetti, tuttavia unitariamente considerati, come accade con il decreto di scioglimento del consiglio comunale); atti **generali** (se i destinatari, non determinabili al momento dell'adozione, lo sono tuttavia in quello dell'esecuzione, come nel caso dei bandi di gara o concorso).
 - In relazione alla **natura dell'elemento psicologico**, si distingue, nell'ambito degli **atti non provvedimentali**, tra:
 - › atti consistenti in **manifestazioni di volontà**: **a)** gli *atti paritetici*, con i quali la P.A., chiamata per legge a far fronte ad una determinata obbligazione di carattere patrimoniale, ne determina unilateralmente il contenuto sulla base di una mera attività accertativa; **b)** la *designazione*, che consiste nell'indicazione di uno o più nominativi all'autorità competente a provvedere ad una nomina; **c)** gli *accordi preliminari* che l'amministrazione competente all'emanazione di un determinato provvedimento preventivamente stipula con un'altra P.A.; **d)** le *deliberazioni preliminari* con forza determinante in merito al contenuto dell'atto; **e)** gli *atti di controllo*, diretti alla valutazione della legittimità o del merito dell'operato degli organi di amministrazione attiva.
 - › Atti **non** consistenti in **manifestazioni di volontà** (ma in **manifestazioni di conoscenza**): **a)** gli *atti ricognitivi*, consistenti in manifestazioni di scienza e di conoscenza, volte a dare certezza a fatti giuridicamente rilevanti; **b)** gli *atti di valutazione* diretti all'enunciazione di un giudizio valutativo, all'esito di un procedimento di apprendimento. Tra gli atti valutativi assumono poi particolare rilevanza i **pareri**.
 - In relazione al **risultato**: atti **ampliativi** (che attribuiscono al destinatario nuovo poteri); atti **restrittivi** che comprimono la sfera giuridica del destinatario.
 - In relazione al **numero** dei soggetti che esprimono la volontà: atti **composti**