

**Concorso**  
**REGIONE**  
**CALABRIA**

**113** posti

**MANUALE**

**PROVA SCRITTA**

## 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 modificazione 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); *personali* (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 *acclamamenti*, 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 nuovi poteri); atti **restrittivi** che comprimono la sfera giuridica del destinatario.
  - In relazione al **numero** dei soggetti che esprimono la volontà: atti **composti**