

CORSO BASE SULLA REDAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI

PROGRAMMA:

PARTE PRIMA

- Atto amministrativo e principi fondamentali;
- Nozione di atto amministrativo - atto espresso, implicito e tacito;
- Classificazione dell'atto amministrativo - struttura ed elementi;
- Redazione: riservatezza, trasparenza e pubblicità - efficacia ed esecutività;
- Controlli successivi - patologia e autotutela amministrativa.

PARTE SECONDA

- EELL - brevi cenni su organi e competenze;
- Gli atti: deliberazioni, determinazioni, ordinanze;
- Pareri e controlli; esecutività e pubblicità.

PARTE TERZA

- Intervento tecnico specializzato Halley

Relatori:

EUGENIO DE CARLO

Segretario generale
del Comune di Martina Franca (TA)

GIULIA CARLONI

Tecnico Specializzato Halley

**Webinar/Corso base sulla
“redazione degli atti amministrativi”
18/11/24, ore 14,30-16,30**

Programma

Principi fondamentali dell'azione amministrativa; nozione di atto amministrativo; atto espresso, implicito e tacito; classificazione, struttura ed elementi; redazione: riservatezza, trasparenza; EELL - gli atti: deliberazioni, determinazioni, ordinanze; i pareri, esecutività e pubblicità delle deliberazioni



I PRINCIPI FONDAMENTALI

I **principi fondamentali dell'azione della P.A.** sono sanciti dall'**art. 97 Cost.** e, a livello legislativo primario, dalla **legge n. 241/90** e s.m.i..

L'art. 97, primo comma, Cost. infatti, stabilisce che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati :

Il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione

L'art. 1 della legge n.241/90, come modificato dall'art.1, comma 1, della legge n. 15/05 e dall'art.7, comma 1, legge n. 69/09,

- definisce i **principi generali dell'attività amministrativa**
- stabilendo che quest'ultima persegue **i fini determinati dalla legge**
- **è retta dai criteri di seguito indicati**
- secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

- l'**efficacia** esprime il rapporto fra il prodotto di una determinata attività e l'obiettivo assegnato sia dal punto di vista qualitativo e quantitativo, che dal punto di vista temporale;
- l'**efficienza**: esprime il rapporto fra il costo (risorse consumate ovvero input) ed il prodotto di una determinata attività (output);
- l'**economicità**: esprime il grado di copertura dei costi di gestione per ogni singolo servizio attraverso un determinato ammontare di proventi generati dal servizio stesso;
- la **trasparenza**, intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche (v. **art. 1 d.lgs. n. 33/13**).



LA NOZIONE DI ATTO AMMINISTRATIVO

Atto amministrativo è **ogni** atto emanato da una pubblica autorità nell'esercizio delle sue funzioni amministrative (**con esclusione, quindi, delle funzioni legislative o giudiziarie**).

Esso è espressione di un potere (organo) amministrativo, **produttivo di effetti** indipendentemente dalla volontà del soggetto o dei soggetti cui è rivolto.

Nell'ambito degli atti amministrativi si distinguono, **in base alla rilevanza** :

- quelli a **rilevanza meramente interna**, in quanto inidonei a incidere sull'altrui sfera giuridica,
- da quelli a **rilevanza esterna** ossia i provvedimenti amministrativi in senso proprio, definiti tradizionalmente quali manifestazioni di volontà aventi rilevanza esterna, provenienti da una P.A. nell'esercizio di una attività amministrativa, indirizzate a soggetti determinati o determinabili e in grado di apportare una modificazione unilaterale nella sfera giuridica degli stessi.

In ogni caso, l'atto amministrativo, **sotto qualsiasi forma si manifesti, rileva quale documento amministrativo** a norma del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, che all'**art.1** definisce :

DOCUMENTO AMMINISTRATIVO ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa



ATTI DISCREZIONALI E VINCOLATI

Tra gli atti amministrativi, inoltre, si distinguono, in base al principio di legalità:

- gli atti **vincolati** ossia quelli strettamente disciplinati dalla legge,
- e gli atti **discrezionali** ossia quelli assunti con libertà di apprezzamento della P.A.

Attività vincolata

In particolare, l'attività amministrativa si definisce **vincolata** qualora in capo all'organo amministrativo **non residuino margini di scelta** a seguito della corretta valutazione delle premesse fattuali connesse al singolo procedimento amministrativo.

In siffatti casi, allora, il **rapporto si esplica in termini di assoluta consequenzialità**, dovendo l'amministrazione procedente riconnettere determinate e prestabilite conseguenze al concreto atteggiarsi della situazione di fatto.

Attività discrezionale

L'attività amministrativa è invece, definita **discrezionale** allorquando il **potere di scelta in capo all'organo agente è esercitabile sulla scorta di due o più soluzioni tutte astrattamente applicabili**, ed idonee a realizzare l'obiettivo dell'imparzialità enunciato nella Carta costituzionale.

Secondo la definizione tradizionale, infatti, la discrezionalità è 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 ogni caso, la **discrezionalità amministrativa non deve intendersi come arbitarietà**, ma quale potere di scegliere **entro un margine determinato** quale soluzione adottare per applicare le norme occorrendo sempre equità e rispondenza a interessi collettivi.

Discrezionalità tecnica

Nell'ambito della discrezionalità amministrativa, si distingue la **discrezionalità tecnica** ossia quell'attività discrezionale che è svolta **sulla base di valutazioni tecniche** entro le quali è possibile una libertà di scelta.

In particolare, il giudizio di discrezionalità tecnica è caratterizzato dalla **complessità delle discipline specialistiche di riferimento e dalla opinabilità dell'esito della valutazione.**

Essa **sfugge al sindacato del giudice amministrativo** in sede di legittimità laddove :

non vengano in rilievo indici sintomatici del non corretto esercizio del potere sotto il profilo del difetto di motivazione, di illogicità manifesta, della erroneità dei presupposti di fatto e di incoerenza della procedura valutativa e dei relativi esiti (**Cons. di Stato, sez. V, sentenza n. 7262 del 1.10.10**).

Differenza tra merito e discrezionalità

Il **merito** di una decisione si riferisce al **contenuto sostanziale della scelta**, ovvero all'opportunità e alla convenienza di una determinata azione o provvedimento.

La **discrezionalità**, invece, si riferisce alla **libertà di scelta** concessa all'amministrazione pubblica nell'adottare una decisione.

Tramontata l'equazione **discrezionalità tecnica -merito insindacabile, il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici della p.a. può oggi svolgersi in base non al mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì alla **verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche** sotto il profilo sia della loro correttezza, sia con riguardo al criterio tecnico e al relativo procedimento applicativo, potendo il giudice utilizzare per tale controllo sia il tradizionale strumento della verifica, che la CTU (cfr. Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 5213 del 4.8.10).**



La classificazione dell'atto amministrativo

Sotto il profilo classificatorio l'atto amministrativo, è possibile distinguere :

atti negoziali o volitivi: dichiarazioni di volontà dirette a determinare il contenuto e gli effetti dell'atto (detti anche **provvedimenti amministrativi**).

Essi si distinguono in :

a) autorizzazioni (es. licenza commerciale): atti con cui la P.A. consente di svolgere un'attività che i soggetti hanno diritto di svolgere, accertando i loro requisiti

b) concessioni (es. permesso di costruire) : atti con cui la P.A. consente di svolgere un servizio pubblico: fa sorgere diritti in capo al destinatario. Vengono stabiliti i limiti dei diritti e il pagamento di un canone.

c) atti ablativi (es. espropriazioni) : sottrazioni coattive di diritti o di facoltà

d) altri atti : quali ordini con cui la P.A. fa sorgere un obbligo in capo ad un soggetto (comandi o divieti); dispense con cui la P.A. permette atti in deroga alla legge; atti punitivi o sanzionatori, solo nei casi e modi previsti dalla legge

Atti non negoziali o non volitivi in senso stretto: esprimono solo volontà di compiere l'atto, non di determinare i suoi effetti, che sono stabiliti dalla legge.

Essi si **distinguono in:**

- **Manifestazioni di conoscenza**

a) certificazioni ossia dichiarazioni su fatti di cui il dichiarante è a conoscenza;

b) inserzione nei registri di fatti accertati dalla P.A.;

c) partecipazioni (con cui la P.A. porta legalmente a conoscenza l'interessato di fatti, o di qualità, ecc...)

- Manifestazioni di giudizio o di valutazione

- a) pareri (facoltativi, obbligatori - vincolanti, obbligatori- non vincolanti);
- b) giudizi (es. giudizi d'idoneità a concorsi);
- c) decisioni (es. decisioni su ricorsi);
- d) intimazioni (ad es., messa in mora per obblighi di fare o non fare);
- e) relazioni (es. consulenze).



L'atto espresso, quello tacito o implicito



Il provvedimento espresso (motivato)

Il provvedimento espresso (motivato)

La previsione dell'obbligo di **provvedere in modo espresso** (art. 2 L. 241/90) impone di adottare un atto motivato a conclusione del procedimento

Tra **gli elementi essenziali dell'atto amministrativo è la motivazione** che ha trovato **espressa previsione nell'art. 3 della legge n. 241/90**, il cui difetto, totale o parziale, ridonda attualmente nel **vizio di violazione di legge** e non più come ante legge n. 241/90 in un altro vizio di legittimità e, precisamente, nell'eccesso di potere quale figura c.d. sintomatica dello stesso.

In particolare, l'art. 3 citato stabilisce che ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, **salvo che nelle ipotesi degli atti normativi e di quelli a contenuto generale previste dal comma 2.**

Il provvedimento espresso (motivato)

L. 241 del 1990 - Art. 3. (Motivazione del provvedimento)

1. **Ogni provvedimento amministrativo**, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, **deve essere motivato**, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione **deve** indicare **i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche** che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.
2. La motivazione **non** è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.
3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione **richiamato** dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere **indicato e reso disponibile**, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama.
4. In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.

Il provvedimento espresso (motivato)

Si è soliti ascrivere all'obbligo di motivazione **diverse finalità**.

A) In primo luogo, garantisce il soggetto sacrificato dall'atto amministrativo, nella **prospettiva di un controllo giurisdizionale**. La possibilità di conoscere l'iter logico seguito dalla p.a. e le ragioni sottese all'adozione di un certo provvedimento consente di realizzare una verifica successiva della correttezza dello stesso, ad opera di un soggetto terzo ed imparziale.

B) Inoltre, la motivazione consente, altresì, al giudice di svolgere un **sindacato estrinseco sulla legittimità** dell'atto impugnato, preclusa in assenza di quella esplicitazione motivazionale, di cui vagliare logicità e congruità.

C) Infine, parte della dottrina ha evidenziato che la motivazione costituisce **un'applicazione diretta dei principi di pubblicità e trasparenza**. Ciò in quanto il silenzio serbato dalla p.a. sull'istanza del privato è antinomico alla trasparenza, di qui la necessità di un obbligo motivazionale.

La giurisprudenza ha precisato che la motivazione è **finalizzata a consentire al destinatario del provvedimento la ricostruzione dell'iter logico-giuridico** che ha determinato la volontà dell'Amministrazione consacrata nella determinazione a suo carico adottata.

Pertanto, la motivazione degli atti amministrativi costituisce uno **strumento di verifica del rispetto dei limiti della discrezionalità allo scopo di far conoscere agli interessati le ragioni** che impongono la restrizione delle rispettive sfere giuridiche o che ne impediscono l'ampliamento e di consentire il sindacato di legittimità sia da parte del giudice amministrativo che eventualmente degli organi di controllo atteso il disposto di cui all'art. 3 legge n. 241 del 1990, secondo cui ogni provvedimento amministrativo deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che determinano la decisione dell'Amministrazione (**TAR Campania, Napoli, sez. VIII, sentenza n. 752 del 9.2.10**).

La **motivazione** deve indicare :

- **i presupposti di fatto**
- **le ragioni giuridiche**

che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

La motivazione adeguata

In ogni caso, anche i provvedimenti amministrativi che rivestono il più **ampio carattere di discrezionalità** sono soggetti **all'onere di motivazione adeguata** ai sensi dell'art. 3 della L. n. 241/1990 (TAR Lazio, Roma, sez. III, sentenza n. 1648 dell'8.2.10).

Peraltro, nel caso di **discrezionalità tecnica** la motivazione deve attenersi non al contenuto della scelta, bensì al modo con cui è stata effettuata, sotto il profilo della **conformità dell'attività in concreto esercitata alla norma che conferisce detto potere** (TAR Lazio, Roma, sez. I, sentenza n. 987 del 27.1.10).

La motivazione *per relationem*

Se le ragioni della decisione **risultano da altro atto** dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve **essere indicato e reso disponibile** anche l'atto cui essa si richiama (**cd. motivazione per relationem**).

A tal proposito, è stato osservato in giurisprudenza che **l'art. 3 comma 3, l. n. 241 del 1990** consente che la motivazione del provvedimento sia resa ob relationem, con riferimento ad altro atto (che deve essere indicato e reso disponibile), al che consegue che **è nell'atto richiamato che la motivazione deve essere esternata (TAR Friuli V.G., Trieste, sez. I, sentenza n. 316 del 17.5.10).**

Struttura della motivazione dell'atto amministrativo

L'atto amministrativo, ai sensi dell'art. 3, comma 1, l. n. 241/1990, **deve illustrare i presupposti di fatto** e le **ragioni giuridiche** che ne hanno determinato l'adozione in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

La pubblica amministrazione, in base alla norma citata, deve **fornire una compiuta giustificazione delle proprie decisioni**, potendosi di converso affermare violato il relativo obbligo solo in caso di assoluta impossibilità nella ricostruzione del **percorso logico-giuridico** seguito dall'Autorità che ha emanato l'atto in questione.

Struttura della motivazione dell'atto amministrativo

Pertanto, **per quanto non sia naturalmente possibile definire uno schema rigido**, fisso ed immutabile di corredo motivazionale, atteso che la profondità dell'impianto varia in ragione del variare delle fattispecie e dell'incidenza dell'interesse pubblico perseguito sugli interessi privati et similia, **è sempre invece necessario che siano palesate le ragioni giustificatrici della decisione racchiusa nel provvedimento, non potendo la motivazione esaurirsi in mere enunciazioni** che non chiariscono quale sia, in concreto, il problema rilevato (TAR Calabria Catanzaro 26/2/2015 n. 382)

Struttura della motivazione dell'atto amministrativo secondo la Giurisprudenza

Consiglio di Stato 5/12/2014 n. 6026 : l'obbligo di motivazione è **attuazione del principio del giusto procedimento**, in quanto si inserisce tra quegli istituti previsti dal legislatore in seno alla l. n. 241/1990 che garantiscono il diritto di partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo, permettendo, in tal maniera, di **poter correttamente valutare l'imparzialità e il buon andamento** della pubblica amministrazione.

TAR Puglia Bari 6/8/2015 n. 1205 : possono considerarsi rispettosi delle regole fissate dall'art. 3, l. 7 agosto 1990, n. 241 in materia di motivazione dell'atto amministrativo i provvedimenti contenenti l'esternazione di ragioni in misura e con modalità tali **da consentire al cittadino la ricostruzione dell'iter logico e giuridico** con il quale l'amministrazione si è determinata ad adottare un dato provvedimento.

TAR Emilia Romagna Bologna 15/2/2017 n. 127 : all'osservanza dell'obbligo della motivazione va attribuito un rilievo preliminare e procedimentale nel rispetto del generale principio di buona amministrazione, correttezza e trasparenza, di cui all'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, rispetto al quale sorge, **per il privato, una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e il motivo del provvedimento riguardante la sua richiesta.**

Funzione della motivazione dell'atto amministrativo

La funzione della motivazione del provvedimento amministrativo è quella di **consentire al cittadino la ricostruzione dell'iter logico-giuridico attraverso cui l'Amministrazione si è determinata ad adottare un atto, al fine di controllare il corretto esercizio del potere**, onde far valere, eventualmente, le proprie ragioni; occorre, in altri termini, che l'autorità emanante ponga il destinatario dell'atto amministrativo in condizione di conoscere le ragioni ad esso sottese" (T.A.R. Venezia, (Veneto) sez. II, 01/10/2020, n.879) costituendo, la motivazione del provvedimento, ***"il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3 della l. 241/1990) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile"*** (tra le molteplici, Consiglio di Stato sez. VI, 20/12/2021, n.8449).

La motivazione postuma e il divieto a seguito di giudizio amministrativo

In materia di motivazione vige il **divieto di motivazione postuma**, costantemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa **atteso che l'obbligo di motivazione costituisce il presidio essenziale del I diritto di difesa, con conseguente illegittimità e annullabilità del provvedimento difettoso.**

Tuttavia, è stato ritenuto che non possa ritenersi che l'amministrazione incorra nel vizio di difetto di motivazione quando le **ragioni del provvedimento siano chiaramente intuibili sulla base della parte dispositiva del provvedimento impugnato**, tenuto conto che la legislazione più recente si va decisamente orientando per **l'abbandono di impostazioni formalistiche in favore di soluzioni che consentano al giudice di conoscere del merito della controversia**, quando ciò sia possibile senza elidere le garanzie difensive (**Consiglio Stato, sez. V, 09/10/2007, n. 5271**).

In questo senso, il superamento di una visione strettamente formalistica in materia, determina che il **difetto di motivazione non inficia la legittimità del provvedimento a carattere vincolato**, ai sensi dell'art. 21 octies comma 2, prima parte, legge n. 241 del 1990, **ove il contenuto dispositivo del I provvedimento oggetto di gravame non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato** (T.A.R. Puglia Bari, sez. III, 10/06/2010, n. 2406).

La motivazione postuma e il divieto

E' ammessa, inoltre, la motivazione postuma **quando la carenza della motivazione equivale unicamente ad una insufficienza del discorso giustificativo-formale, ovvero al non corretto riepilogo della decisione presa**, siamo di fronte ad **un vizio formale dell'atto e non della funzione**: in tale caso, non vi sono ragioni per non riconoscersi all'amministrazione la possibilità di tirare nuovamente le fila delle stesse risultanze procedurali, munendo l'atto originario di una argomentazione giustificativa sufficiente e lasciandone ferma l'essenza dispositiva, in quanto riflette la corretta sintesi ordinatoria degli interessi appresi nel procedimento.

Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 3385/21.



Il preavviso di rigetto

Il preavviso di rigetto e la motivazione

*Art. 10-bis. (Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza) : 1. **Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti.** ... Qualora gli istanti abbiano presentato osservazioni, del loro eventuale mancato accoglimento il responsabile del procedimento o l'autorità competente sono tenuti a dare ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni. **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.***

Il testo previgente era il seguente: *"Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale".*

L'**art. 10 bis della L. 241/1990** prevede che, entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione dei motivi ostativi, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti.

Ha **natura di atto endoprocedimentale** volto ad instaurare un contraddittorio preliminare tra l'amministrazione ed il privato interessato in un'ottica partecipativa e deflattiva del contenzioso. Nel consegue, dunque, come il preavviso di rigetto non possa considerarsi un atto immediatamente lesivo della sfera giuridica dei destinatari il che comporta come lo stesso **non sia autonomamente né immediatamente impugnabile.**

Il preavviso di rigetto e le modalità di riscontro

L'Amministrazione **non è tenuta a svolgere una puntuale ed analitica confutazione delle singole deduzioni introdotte dai cittadini** ai sensi dell'art. 10-bis, essendo sufficiente ai fini della sua giustificazione una **motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno dell'atto stesso** (così, ad esempio, **Cons. Stato, Sez. IV, 4 novembre 2020, n. 6815; T.A.R. Valle d'Aosta, Sez. I, 15 marzo 2021, n. 17**).

Il **d.l. Semplificazioni del 2020** ha **modificato la tipologia di risposta** che deve essere fornita dall'Amministrazione. Ora è previsto che, *“qualora gli istanti abbiano presentato osservazioni, del loro eventuale mancato accoglimento il responsabile del procedimento o l'autorità competente sono tenuti a dare ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego **indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori** che sono conseguenza delle osservazioni”* e **che impediscono alle osservazioni presentate dai privati di superare la determinazione negativa** dell'Amministrazione in merito all'istanza che ha dato impulso al procedimento (v. **T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 2 marzo 2020, n. 947**).

Il preavviso di rigetto e le modalità di riscontro

Da ciò si desume che l'art. 10 bis, incide sull'art. 3 della l. 241/1990, nel senso che **i provvedimenti di diniego adottati all'esito di procedimenti ad istanza di parte vedranno una motivazione che in parte ha la sua sede in un atto endoprocedimentale**: il preavviso di diniego e **in parte** nel provvedimento finale per "...i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni".

In definitiva, se il privato a valle del preavviso di diniego non evidenzia ragioni ulteriori rispetto a quelle che già sono state portate all'attenzione dell'amministrazione e valutate in sede di preavviso di diniego, quest'ultima potrà limitarsi a richiamare nel provvedimento finale la motivazione ivi contenuta. In caso contrario richiamerà in premessa il contenuto del preavviso, **esternando i soli motivi ulteriori frutto del dialogo con l'istante successivo all'adozione del preavviso di diniego.**

Il preavviso di rigetto non in senso formalistico

Il c.d. preavviso di rigetto ha lo **scopo di far conoscere all'amministrazione procedente le ragioni fattuali e giuridiche dell'interessato che potrebbero contribuire a far assumere una diversa determinazione finale, derivante dalla ponderazione di tutti gli interessi in gioco**; sicché tale scopo viene meno ed è di per sé inidoneo a giustificare l'annullamento del provvedimento nei casi in cui il contenuto di quest'ultimo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, sia in quanto vincolato, sia in quanto, sebbene discrezionale, sia raggiunta la prova della sua concreta e sostanziale non modificabilità.

L'art. 10-bis, l. n. 241 del 1990, così come le altre norme in materia di partecipazione procedimentale, va infatti **interpretato ed applicato non in senso formalistico**, ma avendo riguardo all'effettivo e oggettivo pregiudizio che la sua inosservanza abbia causato alle ragioni del soggetto privato nello specifico rapporto con la pubblica amministrazione, sicché il mancato o l'incompleto preavviso di rigetto, al pari della non esplicita confutazione delle argomentazioni addotte dal privato in risposta al ricevuto avviso, **non comporta l'automatica illegittimità del provvedimento finale**, quando possa trovare applicazione l'art. 21-octies della stessa L. n. 241 del 1990, secondo cui il giudice non può annullare il provvedimento per vizi formali, che non abbiano inciso sulla legittimità sostanziale di un provvedimento, il cui contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. **(Cons.St., sez. II, 14 marzo 2022, n. 1790)**



L'atto immotivato in violazione di legge

Il difetto di motivazione e la violazione di legge

L. 241/1990 - Art. 21-octies. (Annullabilità del provvedimento)

1. È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.

Il difetto di motivazione nel provvedimento non può essere in alcun modo assimilato alla violazione di norme procedurali o ai vizi di forma, costituendo la motivazione del provvedimento il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3 della l. n. 241 del 1990).

Il difetto di motivazione e la violazione di legge

Invero, **il difetto di motivazione non è sanabile, ex art. 21-octies, l. n. 241/1990**, in quanto, per la finalità perseguita – ossia, come già chiarito, rendere trasparente il processo decisionale della pubblica amministrazione – dall’obbligo di cui all’art. 3 discende la legittimazione democratica della pubblica amministrazione, che permette, ai cittadini, di esercitare il diritto fondamentale di difesa.

La motivazione è un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell’art. 21-octies, comma 2, della l. n. 241 del 1990, il provvedimento affetto dai cosiddetti vizi non invalidanti.

Il difetto di motivazione in una ottica sostanzialista

Il **superamento di una visione strettamente formalistica** in materia, determina che il **difetto di motivazione** non inficia la legittimità del provvedimento a carattere vincolato, ai sensi dell'art. 21 octies comma 2, prima parte, legge n. 241 del 1990, ove il contenuto dispositivo del **provvedimento oggetto di gravame non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato** (T.A.R. Puglia Bari, sez. III, 10/06/2010, n. 2406).



Il provvedimento implicito o tacito

Il provvedimento implicito o tacito

Accogliendo le istanze di maggiore democraticità e trasparenza dell'azione amministrativa, il legislatore ha introdotto un **obbligo generalizzato di motivazione**, esteso a tutti gli atti amministrativi, **salve le ipotesi espressamente previste dal legislatore**.

Invece, per la sussistenza di un atto implicito occorre (in particolare) che dal comportamento dell'autorità si possa desumere **in modo non equivoco la volontà provvedimentale** attraverso un collegamento esclusivo e bilaterale tra atto implicito e atto presupponente, nel senso che l'atto implicito deve essere **l'unica conseguenza possibile**, o un presupposto indefettibile, di quello espresso (cfr. Cons. St., sez. IV, 18/10/2002, n. 5758).

Con **sentenza n. 589/2019**, la **V Sezione del Consiglio di Stato** ha precisato la configurabilità del provvedimento amministrativo implicito, soffermandosi, in particolare, sulle sue **condizioni di ammissibilità**.

Il Supremo Consesso ribadisce **l'ammissibilità dell'atto implicito** *"qualora l'Amministrazione, pur non adottando formalmente la propria determinazione, ne determini **univocamente i contenuti sostanziali**,*

o attraverso un contegno conseguente,

ovvero determinandosi in una direzione, anche con riferimento a fasi istruttorie coerentemente svolte, a cui non può essere ricondotto altro volere che quello equivalente al contenuto del corrispondente provvedimento formale non adottato:

le quante volte, cioè, emerga senza equivoco un collegamento biunivoco tra l'atto adottato o la condotta tenuta e la determinazione che da questi si pretende di ricavare, onde quest'ultima sia l'unica conseguenza possibile della presupposta manifestazione di volontà".

Facendo proprie le considerazioni pregresse della giurisprudenza, il C.d.S. ha ravvisato i seguenti **elementi costitutivi dell'atto implicito**:

- 1) l'esistenza, a monte, di una manifestazione espressa di volontà dell'Amministrazione, quale provvedimento formale o comportamento concludente**, dalla quale sia possibile desumere il provvedimento implicito;
- 2) detto atto a monte ed il provvedimento implicito devono essere predisposti da un organo amministrativo competente e nell'esercizio delle proprie funzioni;**
- 3) il provvedimento implicito adottato non deve essere regolato dalla legge**, la quale esige una forma determinata a pena di nullità;
- 4) l'atto implicito e quello presupponente devono essere caratterizzati da un collegamento esclusivo e bilaterale**, sicché il primo si configura come unica conseguenza possibile del secondo.

In ogni caso, però, è necessario che gli elementi necessari del provvedimento implicito devono **affiorare chiaramente dall'iter procedimentale e dalle acquisizioni istruttorie**.

Il caso della scia : qual è la natura giuridica della SCIA - Segnalazione certificata inizio attività e quali gli strumenti a disposizione del terzo che ritiene di aver subito una lesione dall'attività intrapresa? **La risposta dell'Ad. Plenaria del C.d.S. 29.7.2011, n. 15**

Secondo l'Adunanza Plenaria, la SCIA rappresenta **uno schema ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche** con il quale il legislatore ha scelto la strada del superamento del tradizionale modello istanza del privato/autorizzazione della PA. Questo modello si fondava su un intervento ex ante dell'Amministrazione che, a seguito dell'istanza del privato con la quale chiedeva il rilascio di un'autorizzazione per l'esercizio di un'attività economica, sviluppava un procedimento istruttorio diretto alla verifica d'ufficio dei presupposti di fatto e di diritto per l'accoglimento della richiesta, all'esito del quale veniva rilasciata, ovvero, negata l'autorizzazione richiesta.

Con l'entrata in vigore della SCIA lo schema descritto è stato sostituito con un nuovo sistema che consente al privato di intraprendere un'attività senza necessità di ricorrere al preventivo assenso dell'Amministrazione.

In buona sostanza, qualunque iniziativa economica, fra quelle ammesse dall'art. 19 L. n. 241/1990, può essere intrapresa con la semplice presentazione di una SCIA prescindendo dalla necessità dell'intervento di preventiva mediazione della PA. Pertanto, **la SCIA è qualificata dal Giudice amministrativo come un atto, sia soggettivamente che oggettivamente, di natura privata e non come un atto amministrativo tacito di assenso.**



La struttura e gli elementi dell'atto amministrativo

L'atto amministrativo è:

- ✓ **unilaterale**, in quanto ha efficacia indipendentemente dalla volontà del soggetto cui è destinato (a cui può anche essere imposto);
- ✓ **emanato da una autorità amministrativa** (atto soggettivamente amministrativo);
- ✓ **emanato da un'autorità amministrativa** nell'esercizio delle sue funzioni amministrative (atto oggettivamente amministrativo);
- ✓ **esterno**, dato che non sono considerati atti amministrativi quegli atti posti in essere dall'autorità amministrativa nei confronti di sé stessa (detti atti meramente interni, come le circolari).
- ✓ **nominativo**, in quanto ciascuna tipologia di atto è prevista nominativamente dalla legge.

Sotto il **profilo strutturale**, in linea generale, l'atto amministrativo è composto da :

- ✓ intestazione (indicante l'autorità da cui emana l'atto)
- ✓ preambolo (premessa in fatto)
- ✓ motivazione (valuta comparativamente gli interessi, indicando le ragioni per le quali si preferisce soddisfare un interesse in luogo di un altro)
- ✓ dispositivo (esprime la volontà della PA))
- ✓ luogo
- ✓ data
- ✓ sottoscrizione (contiene la firma dell'autorità che emana l'atto o di quella delegata)

Quanto al **contenuto**, si distinguono gli elementi **essenziali** e **quelli accidentali** dell'atto amministrativo.

Gli **elementi essenziali** sono quelli la cui mancanza di un elemento essenziale determina la [nullità](#) dell'atto amministrativo e, precisamente:

- la **competenza del soggetto** che emana l'atto
- la **dichiarazione con cui la Pubblica Amministrazione** rende conoscibile al suo esterno la propria volontà (salvi i casi in cui il silenzio della PA assuma ex lege la valenza di una dichiarazione di volontà come per il silenzio-assenso o il silenzio-rifiuto)
- **l'oggetto** è ossia la res (il bene della vita) su cui l'atto amministrativo incide

- la **causa** ossia la finalità tipica di pubblico interesse a cui si connette il potere previsto dalla legge
- la **motivazione** ossia i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato le ragioni dell'amministrazione (esclusi gli atti non volitivi, come da es. gli atti certificativi)
- la **forma** (in base alle previsioni di legge, richiedendosi preferibilmente la forma scritta nel caso di provvedimenti limitativi della sfera giuridica altrui).
- il **destinatario/i destinatari** ossia l'organo pubblico/gli organi pubblici o il soggetto/i privato/i nei cui confronti si producono gli effetti del provvedimento, che devono essere determinati o determinabili
- la **sottoscrizione** parte dell'incaricato o funzionario dell'organo/ufficio

Imputazione dell'atto privo di firma

La sez. I Lecce, del TAR Puglia, con la sentenza 27 marzo 2023 n. 401 (conforme TAR Campania, Salerno, sez. II, 9 dicembre 2014, n. 2078.), con una lettura sostanziale, afferma l'imputabilità di un atto alla PA, anche qualora sia privo di firma, purché dagli ulteriori elementi si possa desumerne il suo autore, ovvero la titolarità del potere ascrivibile all'Amministrazione procedente (la **riferibilità all'organo di competenza**), specie quando il provvedimento è vincolato e susseguente ad un procedimento privo di discrezionalità (ordinanza di demolizione).

È noto che la mancanza di sottoscrizione di un atto amministrativo non è idonea a metterne in discussione la validità e gli effetti ove detta omissione non metta in dubbio la riferibilità dello stesso all'organo competente: in ossequio al più generale principio di correttezza e buona fede, cui debbono essere improntati i rapporti tra amministrazione e cittadino (ex comma 2 bis, dell'art. 1 della legge n. 241/1990, introdotto dalla legge n. 120/2020), **non solo la leggibilità della firma ma anche la stessa autografia della sottoscrizione non possono costituire requisiti di validità dell'atto amministrativo, laddove concorrano altri elementi testuali, emergenti anche dal complesso dei documenti che lo accompagnano, dai quali è possibile individuare la sicura provenienza dell'atto stesso**

Imputazione dell'atto privo di firma

In modo non dissimile potrebbe accostarsi la figura **dell'atto amministrativo implicito**, ma ciò soltanto qualora l'Amministrazione, pur non adottando formalmente il provvedimento, ne **determini univocamente i contenuti sostanziali, o attraverso un comportamento conseguente**, ovvero determinandosi in una direzione, anche con riferimento a fasi istruttorie coerentemente svolte, a cui **non può essere ricondotto altro volere che quello equivalente al contenuto del corrispondente provvedimento formale non adottato**.

Si comprende che deve emergere un **collegamento biunivoco tra l'atto adottato o la condotta tenuta e la determinazione che da questi si pretende di ricavare**, tale per cui quest'ultima sia l'unica conseguenza possibile della presupposta manifestazione di volontà.

L'identificazione degli elementi essenziali

Secondo la **giurisprudenza amministrativa**, in mancanza di una precisa indicazione nell'art. 21 septies, legge 7 agosto 1990 n. 241, introdotto dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15, degli **elementi essenziali** del provvedimento amministrativo, la cui mancanza comporta la nullità dello stesso, per la loro **identificazione** è necessario fare riferimento alle nozioni di derivazione civilistica concernenti il contratto e il negozio giuridico (Tar Veneto, sez. I, 10 luglio 2006 n. 1979; [Consiglio Stato, sez. V, 19/09/2008, n. 4522](#)).

A tal riguardo, occorre rammentare che **l'art. 1325 c.c.** individua i seguenti requisiti essenziali del contratto: 1) **l'accordo** delle parti; 2) **la causa** (l'**interesse** pratico o la funzione economico-sociale dell'atto); 3) **l'oggetto**; 4) **la forma**, quando risulta che è prescritta dalla legge sotto pena di nullità

Quanto alla **data**, è stato osservato che la sua mancanza non comporta de iure la nullità dell'atto amministrativo ma, al più, **una mera irregolarità, salva la verifica sull'eventuale incidenza negativa che detta mancanza possa aver giocato sulla validità o sull'efficacia dell'atto o sulla produzione di altri riflessi negativi** ([T.A.R. Piemonte Torino, sez. II, 17/12/2009, n. 3580](#)).

Gli elementi accessori, quelli accidentali e quelli naturali

Gli elementi accessori sono quegli elementi eventuali e non fondamentali che si possono applicare soltanto agli atti amministrativi negoziali, sempreché siano possibili e leciti, altrimenti saranno considerati come non apposti.

Sono, invece, elementi accidentali:

- **il termine** ossia un avvenimento futuro e certo a partire dal quale (è il c.d. termine iniziale) o fino al quale (è il c.d. termine finale) l'atto avrà efficacia
- **la condizione** quale fatto futuro incerto

La condizione sospensiva, per cui gli effetti dell'atto si realizzano al verificarsi dell'avvenimento e **la condizione risolutiva**, per cui gli effetti dell'atto cessano al verificarsi dell'avvenimento (la condizione può essere apposta a tutti gli atti discrezionali di amministrazione attiva e a quelli di controllo ma non può essere apposta agli atti consultivi)

Il modo (*modus* o *onere*) che può essere apposto ad un atto amministrativo solo nei casi previsti dalla legge

La riserva, allorché la pubblica amministrazione nel provvedere su una data materia, si riserva di adottare future determinazioni in ordine all'oggetto stesso

Inoltre, tradizionalmente, si distinguono dagli elementi essenziali e da quelli accessori, i c.d. **elementi naturali** ossia quegli elementi che si considerano sempre inseriti nell'atto, anche se non apposti espressamente, in quanto previsti dalla legge per il tipo astratto di atto.



I requisiti, l'efficacia e l'esecutorietà dell'atto amministrativo

I requisiti dell'atto amministrativo sono le componenti che incidono sulla validità e sull'efficacia dell'atto. Essi si distinguono in:

- **requisiti di validità (o di esistenza)**, sono i requisiti essenziali ai fini del perfezionamento dell'atto, che completano il procedimento per la sua esistenza
- **requisiti di legittimità**, sono i requisiti che - sotto pena di annullabilità dell'atto - la legge richiede perché l'atto amministrativo, oltre che esistente, sia valido cioè legittimo
- **requisiti di efficacia**, sono i requisiti necessari perché l'atto produca concretamente i suoi effetti

Importante distinzione, sia sul piano teorico che pratico, è quella **dell'efficacia e dell'esecutorietà dell'atto amministrativo**.

Per efficacia s'intende la capacità di produrre effetti, mentre per esecutorietà s'intende la possibilità – tipica per la P.A. (a differenza dei privati che devono affidarsi all'Autorità Giudiziaria) - di eseguire l'atto coattivamente previa diffida. Infatti, l'atto amministrativo, in quanto prodotto dalla Pubblica Amministrazione per finalità di pubblico interesse produce effetti anche contro la volontà del soggetto, o dei soggetti destinatari dell'atto.

In base alla loro efficacia gli atti amministrativi si distinguono in:

- **atti costitutivi**, che creano, modificano od estinguono un rapporto giuridico preesistente
- **atti dichiarativi**, che si limitano ad accertare una data situazione senza influire su di essa

Nella generalità dei casi gli atti amministrativi hanno efficacia, e quindi operano, dal momento in cui sono posti in essere (normalmente ci si riferisce a questo momento come alla fase decisoria).

Per disposizione di legge o della stessa amministrazione gli atti amministrativi possono però avere **efficacia differita**, cioè hanno efficacia a partire da un periodo futuro.

Secondo la giurisprudenza « *I provvedimenti amministrativi hanno carattere costitutivo e producono effetti a decorrere dalla data della loro emanazione, con la **sola eccezione** dei casi in cui una norma disponga diversamente (perché richiede il superamento di un controllo preventivo di legittimità ovvero la notifica dell'atto al suo destinatario), oppure dei casi in cui un obbligo di fare (ad esempio imposto con un provvedimento contingibile ed urgente) divenga concretamente esigibile a seguito della sua comunicazione al destinatario.* » (**Cons. di Stato, sez. VI; sentenza n. 4216 del 7.8.01**).

Qualora l'atto amministrativo divenga efficace in un momento successivo alla sua formale adozione, si definisce **l'ulteriore fase necessaria** a produrre gli effetti propri tipici come **fase integrativa dell'efficacia**.



La forma

Quanto alla forma degli atti amministrativi, in materia vige **il principio della libertà della forma**. La legge impone solo requisiti di contenuto, quali l'autorità emanante l'atto, la motivazione, la sottoscrizione, i termini e l'autorità presso cui eventualmente ricorrere.

Ma alcuna norma impone una struttura precisa, fermo restando l'obbligo della forma come più volte affermato dalla **giurisprudenza ai fini della certezza degli atti amministrativi e dell'accertamento delle relative responsabilità**. La legge impone solo requisiti di contenuto.

Diversi sono i **motivi che sottendono alla regola della forma scritta** :

- ✓ dal meccanismo di controllo degli atti alla copertura finanziaria,
- ✓ quindi all'interesse delle casse dello Stato nei confronti dei rapporti che gli Enti pongono in essere
- ✓ fino a quello della certezza del rapporto posto in essere con la P.A. (si pensi, a tal riguardo, ad esempio, **all'obbligo della forma scritta nella contrattualistica pubblica** (cfr. ex multis, Cassazione Civile, sez. III, 6 febbraio 2004, n. 2289; Cassazione civile, sez. III, 24 giugno 2002, n. 9165; Cassazione civile, sez. III, 1 ottobre 1994, n. 7977; Cons. Stato, decisione n. 08302/2005 del 04/05/2010) **o alla responsabilità penale per omissione di atto d'ufficio ex art. 328 c.p..**



La redazione e la pubblicazione degli atti : la riservatezza dei dati

Nella redazione e nella pubblicazione degli atti deve tenere conto necessariamente dei principi e delle disposizioni normative in tema di riservatezza dei dati personali contenuti nel **d.lgs. n. 196/03 e ss.mm.ii. e nel GDPR UE 675/16.**

A tale proposito, il Garante per la protezione dei dati personali ha adottato le *“Linee guida in materia di trattamento di dati personali effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e di diffusione sul web di atti e documenti adottati dalle pubbliche amministrazioni”*.

La pubblicazione online rende ancora più delicato il rapporto tra “privacy” e trasparenza.

Il Garante della privacy ha definito con le Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati (<http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docwebdisplay/docweb/3134436>)

un **quadro unitario di misure e accorgimenti volti a individuare opportune cautele** che i soggetti pubblici, e gli altri soggetti parimenti destinatari delle norme vigenti, sono **tenuti ad applicare** nei casi in cui effettuano attività di diffusione di dati personali sui propri siti web istituzionali per finalità di trasparenza o per altre finalità di pubblicità dell'azione amministrativa, **nel rispetto dei principi di pertinenza, non eccedenza e indispensabilità dei dati da pubblicare su internet.**

L'albo pretorio contiene diversi provvedimenti che devono essere pubblicati per legge e che possono, a volte, fare menzione di alcuni dati personali e c.d. sensibili e giudiziari non strettamente indispensabili.

In ordine alla pubblicazione sull'albo pretorio, fin dal 2014, il Garante ha fornito specifiche indicazioni alle amministrazioni sulle cautele da adottare per la diffusione di dati personali online con il **provvedimento generale n. 243 del 15/5/2014, recante le «Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati», pubblicato in G.U. n. 134 del 12/6/2014 e in www.gpdp.it, doc. web n. 3134436.**

Nelle predette Linee guida del Garante è espressamente sancito che una volta trascorso il periodo temporale previsto per la pubblicazione degli atti e documenti nell'albo pretorio:

- «gli enti locali non possono continuare a diffondere i dati personali in essi contenuti. In caso contrario, si determinerebbe, per il periodo eccedente la durata prevista dalla normativa di riferimento, una diffusione dei dati personali illecita perché non supportata da idonei presupposti normativi [...].

A tal proposito, ad esempio, la permanenza nel web di dati personali contenuti nelle deliberazioni degli enti locali **oltre il termine di quindici giorni**, previsto dall'art. **124** del citato d. lgs. n. 267/2000, può integrare una violazione laddove non esista un diverso parametro legislativo o regolamentare che preveda la relativa diffusione [...]. [In tal caso] **se gli enti locali vogliono continuare a mantenere nel proprio sito web istituzionale gli atti e i documenti pubblicati, ad esempio nelle sezioni dedicate agli archivi degli atti e/o della normativa dell'ente, devono apportare gli opportuni accorgimenti per la tutela dei dati personali**[,] provvede[ndo] a oscurare nella documentazione pubblicata i dati e le informazioni idonei a identificare, anche in maniera indiretta, i soggetti interessati» (parte seconda, par. 3.a).

In sintesi

Nel predisporre i documenti da affiggere, quindi, fermo restando il rispetto degli obblighi di legge sulla trasparenza, occorre comunque **rispettare la riservatezza degli interessati**.

La **pubblicazione indiscriminata** di informazioni personali può porsi, infatti, in contrasto con la legge sulla protezione dei dati personali quando ciò non sia necessario al raggiungimento delle finalità per le quali i dati sono stati raccolti.



Trasparenza, pubblicità e consultabilità di atti e documenti: definizioni

Ai soli fini **della comunicazione o diffusione di dati personali** svolta dai soggetti pubblici attraverso i propri siti istituzionali, **s'intendono:**

Trasparenza

La disponibilità sui siti istituzionali delle amministrazioni di atti e documenti amministrativi, contenenti dati personali, per finalità di trasparenza è volta a garantire una conoscenza generalizzata delle informazioni concernenti aspetti dell'organizzazione dell'amministrazione al fine di assicurare un ampio controllo sulle capacità delle pubbliche amministrazioni di raggiungere gli obiettivi nonché sulle modalità adottate per la valutazione del lavoro svolto dai dipendenti pubblici.

Pubblicità

La disponibilità on line per finalità di pubblicità è volta a garantire che atti e documenti amministrativi producano effetti legali al fine di favorire eventuali comportamenti conseguenti da parte degli interessati. Tale pubblicità può configurarsi come uno strumento della trasparenza poiché funzionale a rendere conoscibili gli atti amministrativi.

Consultabilità

La disponibilità sui siti istituzionali delle amministrazioni di atti e documenti amministrativi per finalità di consultabilità è volta a consentire la messa a disposizione degli stessi solo a soggetti determinati -anche per categorie- al fine di garantire in maniera agevole la partecipazione alle attività e ai procedimenti amministrativi.

Pubblicazione di dati personali anche contenuti in atti e documenti amministrativi

In relazione alle sole operazioni di comunicazione e di diffusione di dati personali, le pubbliche amministrazioni, nel mettere a disposizione, sui propri siti istituzionali, atti e documenti contenenti dati personali (in forma integrale, per estratto, ivi compresi gli allegati), **devono** :

- a) preventivamente, verificare che una norma di legge o di regolamento preveda tale possibilità
- b) rispettare, comunque, il generale divieto di diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute dei singoli interessati;
- c) comunicare e diffondere anche il contenuto parziale o integrale degli atti o dei documenti o le informazioni che da essi si possono trarre, solo quando una norma di legge o di regolamento lo disponga espressamente.

Pubblicazione di informazioni personali

Le amministrazioni **possono** pubblicare sul proprio sito web informazioni che contengono dati personali, eventualmente anche tratti da atti e documenti amministrativi:

- a) qualora tale divulgazione sia sorretta da una puntuale motivazione;
- b) la divulgazione costituisca un'operazione strettamente necessaria al perseguimento delle finalità assegnate all'amministrazione da specifiche leggi o regolamenti, e riguardi informazioni utili ai destinatari dell'attività o dei servizi prestati dall'amministrazione;
- c) resta fermo che non possono essere comunicate o diffuse informazioni riferite agli utenti se non nei casi in cui questo è esplicitamente previsto da una legge o da un regolamento;

d) resta fermo, inoltre, che la pubblicazione di dati personali aventi natura sensibile è consentita solo se autorizzata da espressa disposizione di legge nella quale siano specificati i tipi di dati, le operazioni eseguibili e le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite ovvero qualora tale operazione sia identificata nel regolamento che l'amministrazione è tenuta ad adottare, previo parere conforme del Garante.

Pubblicazione di informazioni alla luce della riforma normativa in materia di trasparenza delle pubbliche amministrazioni (d.lgs. n.33/13)

Le amministrazioni **possono** disporre la pubblicazione sul proprio sito web di informazioni personali, qualora tale divulgazione sia riconducibile all'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità che ciascuna amministrazione è tenuta ad adottare, anche sulla base delle "Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità", già adottate il 14 ottobre 2010 dalla Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit).

In tale quadro gli stessi Programmi triennali delle amministrazioni **dovranno contenere un'adeguata motivazione circa l'esigenza sottesa alla scelta di pubblicazione dei dati.**

Pubblicazione di informazioni personali su richiesta dell'interessato

Nell'ambito dei rapporti intercorrenti con l'amministrazione pubblica, **gli interessati possono formulare specifiche richieste** volte a ottenere che taluni propri dati personali siano pubblicati sul sito istituzionale dell'amministrazione.

Tali richieste possono riguardare informazioni personali :

- a) che sono già nella disponibilità dell'amministrazione in quanto acquisite per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali*
- b) ovvero che possono essere conferite facoltativamente dall'interessato allo specifico scopo di consentirne la diffusione.*

E' facoltà dell'amministrazione valutare se prendere in esame tali richieste di pubblicazione che comunque potranno essere accolte solo all'esito di un'attenta verifica con cui si accerti che tale operazione sia compatibile con lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali e che i dati oggetto di diffusione on line risultino pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità perseguite.

Tutte le decisioni assunte dalle amministrazioni in relazione alla pubblicazione sui propri siti istituzionali di atti e documenti contenenti dati personali sono sindacabili da parte del Garante ove non siano rispettati i principi di **necessità, proporzionalità e pertinenza dei dati**.

La pubblicazione on line

Ai fini della pubblicazione on line degli atti, le PA **devono effettuare apposite valutazioni** nel rispetto dei **principi di necessità e proporzionalità** del trattamento dei dati personali in modo da garantire modalità differenziate di messa a disposizione di dati e documenti tenendo conto delle diverse finalità sopra evidenziate e descritte, delle tipologie di informazioni oggetto di divulgazione, nonché degli strumenti e dei mezzi utilizzati per assicurarne la conoscibilità, affinché siano correttamente rispettati i diritti degli interessati.

Gli accorgimenti tecnici in relazione alle finalità perseguite di trasparenza e pubblicità degli atti

A fronte della messa a disposizione on line di atti e documenti amministrativi contenenti dati personali, il Garante suggerisce di :

- a) individuare idonei accorgimenti volti ad assicurare forme corrette e proporzionate di conoscibilità di tali informazioni**
- b) impedire la loro indiscriminata e incondizionata reperibilità in Internet, garantendo il rispetto dei principi di qualità ed esattezza dei dati e delimitando la durata della loro disponibilità on line.**

Il **Garante**, infatti, avverte che la diffusione indiscriminata di dati personali basata su **un malinteso e dilatato principio di trasparenza** può determinare conseguenze gravi e pregiudizievoli tanto della dignità delle persone quanto della stessa convivenza sociale; pericoli questi che si dilatano ulteriormente quando la diffusione dei dati e la loro messa a disposizione avvenga on line.

A tal riguardo è **suggerito che:**

1-I dati siano reperibili preferibilmente mediante motori di ricerca interni al sito, ad esempio in apposita sezione del sito istituzionale dell'amministrazione denominata "Trasparenza" di cui si prevede, per facilitarne l'accesso e la consultazione, la raggiungibilità da un link posto nell'home page del sito stesso.

2-siano utilizzare regole di accesso convenzionali codificate all'interno di uno specifico file di testo

3-I dati diffusi sul web tengano anche conto dell'obbligo d' individuare un congruo periodo di tempo entro il quale devono rimanere disponibili (in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato) che non può essere superiore al periodo ritenuto, caso per caso, necessario al raggiungimento degli scopi per i quali i dati stessi sono resi pubblici (**ad es., ai sensi dell'art. 124, d.lgs. n. 267/2000 riguardante le deliberazioni del comune e della provincia che devono essere affisse all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi**).

NB: art. 8, comma 3, d.lgs. n. 33/13 : *I dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto dagli articoli 14, comma 2, e 15, comma 4 (tre anni per incarichi amministrativi, di governo, di consulenza ecc.). Decorsi detti termini, i relativi dati e documenti sono accessibili ai sensi dell'articolo 5.*

Nei casi in cui, invece, la **disciplina di settore** non stabilisce un limite temporale alla pubblicazione degli atti, vanno individuati – a cura delle amministrazioni interessate- congrui periodi di tempo entro i quali mantenerli on line. La predetta congruità va commisurata **alle esigenze sottese alle finalità di trasparenza, di pubblicità o di consultabilità di volta in volta perseguite.**

Trascorsi i periodi di tempo specificatamente individuati dall'amministrazione, determinati documenti o sezioni del sito devono essere rimossi dal web ovvero, in alternativa, **devono essere inseriti in un'area di archivio** consultabile solo a partire dal sito stesso e non raggiungibili utilizzando i motori di ricerca esterni.

4- devono essere adottate opportune cautele per evitare operazioni di duplicazione massiva dei file contenenti dati personali, rinvenibili dagli utenti sui siti istituzionali delle amministrazioni, mediante l'utilizzo di software o programmi automatici, al fine di ridurre il rischio di riproduzione e riutilizzo dei contenuti informativi in ambiti e contesti differenti.

Gli accorgimenti da utilizzare **devono, comunque, essere conformi ai principi di fruibilità, di usabilità e di accessibilità** dei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, garantendo in particolare l'accessibilità alle informazioni riprodotte on line anche alle persone disabili nel rispetto delle disposizioni di legge.

5-siano messi a disposizione soltanto dati esatti, aggiornati e attendibili .

In tale quadro, assume particolare rilievo l'obbligo posto in capo alle amministrazioni pubbliche di garantire che le informazioni contenute sui siti siano **conformi e corrispondenti alle informazioni contenute nei provvedimenti amministrativi originali** dei quali si fornisce comunicazione tramite il sito.

A tale fine occorre adottare idonee misure per eliminare o ridurre il rischio di cancellazioni, modifiche, alterazioni o decontestualizzazioni delle informazioni e dei documenti resi disponibili tramite Internet.



La redazione degli atti



I suggerimenti della Funzione pubblica

Premesse

Nel corso degli ultimi anni, a partire dalla legge n. 241/90, i vari Ministri per la Funzione Pubblica hanno agito nella direzione della semplificazione del linguaggio della Pubblica Amministrazione.

Tra i più importanti atti in materia si segnalano alcune direttive in materia di semplificazione del linguaggio quali quella del Ministro Frattini (Direttiva Frattini 08/05/02) e quella del Ministro Baccini (Direttiva Baccini 24/10/05).

La Direttiva Frattini

I suggerimenti e le indicazioni contenute nella direttiva Frattini possono essere così sintetizzati:

- avere (rendere) sempre chiaro il contenuto del testo
- individuare sempre il destinatario
- individuare le singole informazioni e inserirle nel testo in modo logico
- individuare e indicare i contenuti giuridici del testo
- individuare la struttura giuridica più efficace per comunicare gli atti
- verificare la completezza delle informazioni
- verificare la correttezza delle informazioni
- verificare la semplicità del testo
- usare note, allegati e tabelle per alleggerire il testo
- rileggere sempre i testi scritti

- scrivere frasi brevi fonte
- usare pochi termini tecnici e spiegarli
- stare attenti alle abbreviazioni e alle sigle
- legare le parole in modo breve e chiaro
- usare in maniera chiara maiuscole, minuscole e punteggiatura
- se possibile , sostituire il congiuntivo
- evitare neologismi parole straniere e latinismi
- usare parole di linguaggio comune
- usare con parsimonia le opportunità grafiche e tipografiche

La Direttiva Baccini

Anche la Direttiva Baccini fornisce importanti indicazioni in materia ai fini della semplificazione del linguaggio amministrativo e della comprensibilità dei testi destinati al pubblico, i quali devono:

- essere evidenti nella finalità e nei contenuti
- avere chiara l'identificazione dei destinatari
- essere leggibili,
- scegliere parole di linguaggio comune

La Direttiva Baccini

Circa il **lessico**, in particolare, i testi devono:

- preferire parole brevi
- limitare il ricorso alle sigle
- ridurre i termini tecnico specialistici
- rinunciare a perifrasi non necessarie
- evitare le parole straniere
- rinunciare a neologismi arcaismi latinismi
- ricorrere, se necessario, a note esplicative

La Direttiva Baccini

Circa la **sintassi**, inoltre, i testi devono :

- preferire frasi brevi e con meno di 15 parole
- privilegiare la coordinazione alla subordinazione
- servirsi soprattutto del modo indicativo
- usare se possibile la forma attiva
- Limitare l'uso della costruzione impersonale

Circa la **comprensibilità**, infine, i testi devono:

- fondarsi, tra l'altro, su un impianto logico lineare
- non avere riferimenti impliciti

In sintesi, *“anche gli atti amministrativi in senso stretto, che producono effetti giuridici diretti e immediati per i destinatari, **devono essere progettati e scritti pensando a chi li legge.** Oltre ad avere valore giuridico, però, gli atti amministrativi hanno un valore di comunicazione e come tali devono essere pensati.*

*Devono, perciò, essere sia legittimi ed efficaci dal punto di vista giuridico, **sia comprensibili,** cioè di fatto efficaci, dal punto di vista comunicativo.”*(Dalla “premessa” della Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi, Dipartimento della Funzione Pubblica, 8 maggio 2002).

Infine, deve rammentarsi che anche il **Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445** - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa contiene disposizioni di cui occorre tenere conto in tema di redazione e di stesura degli atti pubblici.

L'art. 7 del citato decreto «Redazione e stesura di atti pubblici», infatti, stabilisce che :

- *... tutti gli altri atti pubblici, e le certificazioni sono redatti, anche promiscuamente, con qualunque mezzo idoneo, atto a garantirne la conservazione nel tempo*
- *il testo degli atti pubblici comunque redatti non deve contenere lacune, aggiunte, abbreviazioni, correzioni, alterazioni o abrasioni*
- *sono ammesse abbreviazioni, acronimi, ed espressioni in lingua straniera, di uso comune*
- *qualora risulti necessario apportare variazioni al testo, si provvede in modo che la precedente stesura resti leggibile*



Esemplificazione della struttura dell'atto amministrativo

La **struttura tipica** dell'atto amministrativo si può così suddividere:

- **INTESTAZIONE** (ossia l'autorità (organo, ufficio, unità organizzativa procedente – resp. procedimento) ad es. : Sindaco, Consiglio comunale, Giunta comunale , Dirigente ecc.
- **PREAMBOLO** (contenente le disposizioni di legge, gli atti preparatori ed istruttori ecc.) , ad es. :
 - Vista la legge n. ..
 - Vista la relazione preparatoria ...
 - Acquisito il parere ...
 - Ritenuta la propria competenza ...

➤ **MOTIVAZIONE** (**ossia** i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria), **ad es.** :

- **Premesso che ...**
- **Considerato che ...**
- **Preso atto che ...**
- **Rilevato che ...**
- **Ritenuto che ...**

- **DISPOSITIVO** (ossia la parte dell'atto che esprime la volontà dell'autorità emanante)l, ad es. : delibera/decreta/determina/ordina di ... (autorizzare, concedere, rigettare, ecc.)
- (A norma **dell'art. 3 L. 241/90**, sono esclusi dall'obbligo di motivazione gli atti normativi ed a contenuto generale. Inoltre, in caso di motivazione *per relationem* ossia basata su altri atti richiamati nella decisione, questi devono essere resi disponibili).
- **TERMINE E AUTORITA' PRESSO CUI E' POSSIBILE RICORRERE DA PARTE DEL DESTINATARIO DELL'ATTO**
- **DATA E LUOGO DI ADOZIONE DELL'ATTO E SOTTOSCRIZIONE DELL'AUTORITA' EMANANTE**
- (Si rammenti che ai sensi **dell'art.5, comma 3, L. 241/90** **l'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento** sono comunicati ai soggetti di cui all'[articolo 7](#) legge cit. e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse).



Suggerimenti

Fermi restando i suddetti elementi strutturali, necessari ai fini della validità dell'atto, si suggerisce una sequenza diversa da quella sopra riportata, al fine di ottenere **una struttura comunicativa veramente efficace.**

In particolare, si ritiene da parte della citata direttiva **di suggerire** in luogo della sequenza “**norme richiamate – atti richiamati – motivazioni – decisione**”, la sequenza “**motivazione – atti richiamati – norme richiamate – decisione**” .

Inoltre, come raccomandato dalla **Direttiva Frattini del 2002** sopra citata, non sempre è necessario seguire la struttura tradizionale che prevede l'indicazione del soggetto, la motivazione dell'atto e soltanto alla fine la decisione, come , ad esempio, nei casi in cui l'atto sia il risultato di una domanda del cittadino può essere usata una **sequenza che, subito dopo l'indicazione del soggetto, renda subito chiaro il contenuto della decisione e infine la motivazione e i presupposti normativi.**



GLI ATTI COMUNALI



Le deliberazioni

Le deliberazioni

Le deliberazioni (o delibere) sono, in genere, **atti amministrativi imputati ad un organo collegiale, costituito da una pluralità di persone, e non a queste singolarmente.**

Nell'ambito degli enti locali, le deliberazioni atti adottati da organi collegiali quali la giunta ed il consiglio comunale con i **quorum** (strutturale o costitutivo e funzionale o deliberativo) previsti dalla legge, dallo statuto e dai regolamenti comunali che regolano lo svolgimento dei lavori degli organi collegiali, in base all'autonomia statutaria e regolamentare prevista dal T.U.E.L. n. 267/00 e costituzionalmente garantita dopo la riforma costituzionale di cui alla legge cost. n. 3/01 che ha riformato il Titolo V Cost. .

Modalità on line

L'emergenza pandemica ha accelerato alcune soluzioni operative nelle amministrazioni pubbliche in generale e nelle amministrazioni locali in particolare.

In un primo momento il Ministero dell'Interno aveva espresso il parere che dopo la cessazione dello stato di emergenza gli Enti locali non avrebbero più potuto svolgere a distanza le sedute degli organi collegiali..

Con **la circolare del Ministero dell'Interno n. 33/2021** non vi sono più dubbi sulla possibilità di svolgere le sedute a distanza, previa approvazione di un apposito regolamento da parte dell'Amministrazione (sul punto l'ANCI ha predisposto un utile ed interessante quaderno operativo).

Modalità on line

Mentre nel periodo della pandemia lo svolgimento delle sedute da remoto era possibile, sulla base della norma eccezionale contenuta **nell'art. 73, comma 1, del d.l. n. 18/2020**, dopo la cessazione dello stato di emergenza lo svolgimento delle sedute in tale modalità è consentita soltanto previa approvazione di un'apposita disciplina regolamentare locale.

Data quindi per assodata la possibilità per gli Enti di **svolgere le sedute di giunta e consiglio** da remoto, occorre che provvedano **nell'ambito della disciplina regolamentare e della propria autonomia organizzativa, secondo le modalità informatiche più consone e sicure ai fini partecipativi e deliberativi.**

Iter atti deliberativi

Proposta : è predisposta dall'Ufficio procedente sulla base del p.e.g. (piano esecutivo di gestione) ex art. 169 T.U.E.L. ovvero degli atti d'indirizzo della giunta comunale o del consiglio comunale ex art. 49 T.U.E.L.

Pareri : sulla proposta (esclusa quella di mero indirizzo politico-amministrativo) devono essere acquisiti ex art. 49 T.U.E.L. in ordine alla sola regolarità tecnica da parte del responsabile del servizio interessato e, qualora la proposta comporti impegno di spesa o diminuzione di entrata, da parte del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile (nel caso in cui l'ente non abbia i responsabili dei servizi, il parere è espresso dal Segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze), inserendo i relativi pareri nella deliberazione.

Iter atti deliberativi

Approvazione da parte degli organi comunali in base alle rispettive competenze ai sensi degli articoli 42 (consiglio com.le) e 48 (giunta com.le) T.U.E.L. e delle disposizioni statutarie comunali

Dichiarazione (eventuale) di immediata eseguibilità della stessa: nel caso di urgenza le deliberazioni del consiglio o della giunta possono essere dichiarate immediatamente eseguibili con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti (art. 134, u.c., T.U.E.L.)

Pubblicazione : tutte le deliberazioni del comune e della provincia sono pubblicate mediante affissione all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge (art. 124 T.U.E.L.)

Iter atti deliberativi

Comunicazione ai capigruppo : contestualmente all'affissione all'albo le deliberazioni adottate dalla giunta sono trasmesse in elenco ai capigruppo consiliari; i relativi testi sono messi a disposizione dei consiglieri nelle forme stabilite dallo statuto o dal regolamento (art. 125 T.U.E.L.).

Esecutività : le deliberazioni diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla loro pubblicazione (art. 134, comma 3, T.U.E.L.), salvo che siano dichiarate immediatamente eseguibili in via d'urgenza dalla giunta o dal consiglio con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti (art. 134, u.c., T.U.E.L.)

Comunicazione deliberazioni al prefetto : le deliberazioni degli enti locali relative ad acquisti, alienazioni, appalti ed in generale a tutti i contratti, con le modalità e i termini previsti dall'articolo 133, comma 1 T.U.E.L. (ora abrogato) sono comunicate al prefetto contestualmente all'affissione all'albo al fine (art. 135, comma 2, T.U.E.L.).



Le determinazioni

Le determinazioni

Le determinazioni (o determine) **sono gli atti di natura gestionale adottati dai dirigenti/responsabili dei servizi a norma del TU n. 267/00 (art. 107), dello statuto comunale e dei regolamenti comunali.**

Laddove comportino **impegno di spesa**, i provvedimenti dei responsabili dei servizi sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario e sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria (art. 151, comma 4, T.U.E.L.).

Il regime di pubblicità, a differenze delle deliberazioni per le quali opera l'art.124 T.U.E.L., è rimesso alla disciplina regolamentare dell'ente locale. In ogni caso, le forme di pubblicità previste in sede regolamentare locale hanno effetto solo di notizia e non costituiscono requisiti integrativi dell'efficacia delle determine.



La pubblicazione e l'esecutività

Pubblicazione

L'art. 124 del d.lgs. n. 267/2000, al comma 1, dispone che : *«Tutte le deliberazioni del comune e della provincia sono pubblicate mediante pubblicazione all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge».*

Esecutività

Di converso, i **commi 3 e 4 dell'art. 134, TUEL** stabiliscono che *«Le deliberazioni non soggette a controllo necessario o non sottoposte a controllo eventuale diventano **esecutive** dopo il decimo giorno dalla loro pubblicazione. **Nel caso di urgenza** le deliberazioni del consiglio o della giunta possono essere dichiarate immediatamente eseguibili con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti»[2].*

La fase di pubblicazione della deliberazione è un istituto di partecipazione popolare (di antichissima origine) che insieme alla necessità di apprestare un meccanismo legale di presunzione di conoscenza nei confronti dei terzi (non direttamente incisi dai provvedimenti, mentre ai destinatari l'atto va comunque notificato) è rivolto anche a rendere possibile la presentazione di osservazioni oppure opposizioni da parte di chiunque vi abbia interesse.

Nella fase di pubblicazione del TUEL vi è uno spazio nel quale i terzi possono presentare osservazioni che potrebbero condurre ad una modificazione della deliberazione adottata prima della sua entrata in vigore (una nuova riedizione del potere deliberativo): **l'Albo pretorio (evoluto poi in Albo informatico, ex art. 32 della legge n. 69/2009) assume una valenza di natura partecipativa/conoscitiva** caratterizzando la pubblicità degli atti e costituendo una forma di diffusione e conoscenza legale rivolto alla collettività: una forma di trasparenza, poi canonizzata nella legge sul procedimento amministrativo (n. 241/1990).

In termini diversi, **la pubblicazione all'Albo della deliberazione è stata sempre intesa come una fase integrativa dell'efficacia, che non incide sulla validità dell'atto, bensì solo sulla presunzione della sua conoscenza in capo ai terzi**, tanto che la decorrenza dei termini dell'impugnazione dell'atto si computa a far data dalla scadenza dei termini di **pubblicazione**, senza che rilevi l'eventuale dichiarazione di immediata esecutività, che soltanto anticipa – in via provvisoria e condizionata all'avvenuta pubblicazione – l'efficacia dell'atto.

Ne deriva che la data di esecutività della delibera è quella dalla quale quest'ultima acquista efficacia e può essere portata ad esecuzione (decimo giorno dall'inizio della pubblicazione, oppure data di adozione nel caso di delibere dichiarate immediatamente eseguibili, ex art. 134 TUEL).

Tuttavia, nel caso di una **deliberazione approvativa di un regolamento**, l'esecuzione della deliberazione implica:

- l'affissione del regolamento al pubblico;
- e la relativa decorrenza della “vacatio legis”, di cui all’art. 10 delle preleggi (15 giorni di pubblicazione), perché tale adempimento scaturisce dal regime in sé dell’atto approvato di cui è parte integrante (nell’assenza di una diversa previsione dello Statuto) che va tenuto distinto dal regime dell’atto di approvazione.

In mancanza di una norma Statutaria (o di una norma di legge) laddove il regolamento stesso indichi decorrenze “dalla sua approvazione” o rechi altre indicazioni di tipo generico, i termini fissati per gli adempimenti disposti dal regolamento (salve norme transitorie) dovranno intendersi di norma come correlati alla sua entrata in vigore: **decimoquinto giorno successivo a quello della loro pubblicazione**. Cfr. TAR Lazio, sez. II ter Roma, sentenza del 19 luglio 2024, n. 14749

Contra **Parere Min. Interno 30.9.2004** (e giurisprudenza ivi richiamata: tale orientamento si fonda sull'interpretazione dell'allora art. 47 della Legge n. 142/1990, in sostanza coincidente con gli articoli 124 e 134 del TUEL, Cass. Civ., sez. I, 3 maggio 1999, n. 4397, idem T.A.R. Sardegna, 17 giugno 2002, n. 709):

il procedimento di pubblicazione può considerarsi perfezionato solo al termine di quindici giorni previsti dall'art. 124 TUEL ed è da tale termine finale che decorrono i dieci giorni previsti dall'art. 134 TUEL (ovvero, **15 giorni di pubblicazione + 10 giorni di efficacia**).

La pubblicità all'albo ai fini impugnatori:

Secondo il consolidato indirizzo della giurisprudenza, in tutti i casi in cui non sia necessaria la notificazione individuale del provvedimento e sia al contempo prescritta da una norma di legge o di regolamento la pubblicazione dell'atto in un apposito albo, il termine per proporre l'impugnazione decorre dal giorno in cui sia scaduto il periodo della pubblicazione.

La pubblicazione telematica dell'atto solo quando sia prevista e prescritta da specifiche determinazioni normative costituisce una forma di pubblicità in grado di integrare di per sé gli estremi della conoscenza erga omnes dell'atto pubblicato e di far decorrere il termine decadenziale di impugnazione.

(Cons. Stato, sez. V, 30 novembre 2015, n. 5398; Id., sez. IV, 26 aprile 2006, n. 2287; Cons. Stato, sez. III, 28 settembre 2018, n. 5570)

Esecutorietà ed esecutività

La legge n. 241/1990 dispone :

Art. 21-ter. (Esecutorietà)

*1. Nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge, le pubbliche amministrazioni possono **imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti**. Il provvedimento costitutivo di obblighi indica il termine e le modalità dell'esecuzione da parte del soggetto obbligato. Qualora l'interessato non ottemperi, le pubbliche amministrazioni, previa diffida, possono provvedere all'esecuzione coattiva nelle ipotesi e secondo le modalità previste dalla legge.*

...

Esecutività ed esecutorietà

La legge n. 241/1990 dispone :

Art. 21-quater. (Efficacia ed esecutività del provvedimento)

*1. I provvedimenti amministrativi **efficaci** sono eseguiti immediatamente, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento medesimo.*

2. L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze. La sospensione non può comunque essere disposta o perdurare oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento di cui all'articolo 21-nonies.

Tuttavia, secondo un pronunciamento del **Consiglio di Stato (sez. V, 15/03/2006, n. 1370, in riforma della sentenza del TAR Toscana, sez. II, n. 2833 del 2004)** la pubblicazione all'albo pretorio del comune prescritta **dall'art. 124 d.lg. n. 267 del 2000**, riguarda non solo le deliberazioni degli organi di governo (consiglio e giunta municipali), ma anche le determinazioni dirigenziali, esprimendo la parola "deliberazione" "ab antiquo" sia risoluzioni adottate da organi collegiali che da organi monocratici ed essendo l'intento quello di rendere pubblici tutti gli atti degli enti locali di esercizio del potere deliberativo, indipendentemente dalla natura collegiale o meno dell'organo emanante.

Regola fondamentale da seguire nella predisposizione delle determinazioni è **l'assunzione dell'impegno di spesa da registrare**, a cura del servizio finanziario, sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione (**art. 191 T.U.E.L.**).

Iter determinazioni

Predisposizione (atto preliminare) : a norma del I regolamento di contabilità i responsabili dei servizi assumono atti di impegno, definiti "determinazioni", da classificarsi con sistemi di raccolta che individuano la cronologia degli atti e l'ufficio di provenienza (**art. 183, comma 9 T.U.E.L.**)

Impegno di spesa : l'assunzione dell'impegno di spesa costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata ai sensi dell'articolo 151 T.U.E.L. (**art. 183, comma 1, T.U.E.L.**).

Iter determinazioni

Prenotazione : durante la gestione possono anche essere **prenotati impegni relativi a procedure in via di espletamento**. I provvedimenti relativi per i quali entro il termine dell'esercizio non è stata assunta dall'ente l'obbligazione di spesa verso i terzi decadono e costituiscono economia ... della previsione di bilancio alla quale erano riferiti, concorrendo alla determinazione del risultato contabile di amministrazione di cui all'articolo 186 (**art. 183 comma 3 T.U.E.L.**)

Trasmissione al servizio finanziario : i provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario (**art. 183, comma 7, T.U.E.L.**)

Iter determinazioni

Attestazione di copertura finanziaria : il responsabile del servizio finanziario effettua le attestazioni di copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa e, quando occorre, in relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti di entrata vincolata secondo quanto previsto dal regolamento di **contabilità (art. 153, comma 5, T.U.E.L.)**

Controllo di regolarità amministrativo contabile : è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria (**art. 147 bis TUEL**)

Iter determinazioni

Registrazione: la determinazione è registrata nel registro generale delle determinazioni (laddove esista un registro per ogni settore, la determinazione avrà una doppia numerazione : di settore e generale)

Pubblicazione : la determinazione è pubblicata a norma del regolamento comunale sull'organizzazione degli uffici e dei servizi (nulla stabilisce in proposito il T.U.E.L. d.lgs. n. 167/00)

Iter determinazioni

Esecutività : i provvedimenti dei responsabili dei servizi sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria (**art. 183, comma 7, T.U.E.L.**)

Comunicazione : il responsabile del servizio, conseguita l'esecutività del provvedimento di spesa, comunica al terzo interessato l'impegno e la copertura finanziaria, contestualmente all'ordinazione della prestazione, con l'avvertenza che la successiva fattura deve essere completata con gli estremi della suddetta comunicazione. Il terzo interessato, in mancanza della comunicazione, ha facoltà di non eseguire la prestazione sino a quando i dati non gli vengano comunicati (**art. 191, comma 1, T.U.E.L.**)

Iter determinazioni

Registrazione: la determinazione è registrata nel registro generale delle determinazioni (laddove esista un registro per ogni settore, la determinazione avrà una doppia numerazione : di settore e generale)

Pubblicazione : la determinazione è pubblicata a norma del regolamento comunale sull'organizzazione degli uffici e dei servizi (nulla stabilisce in proposito il T.U.E.L. d.lgs. n. 167/00)

(**NB:** con la **sentenza n.1370 del 15 marzo 2006**, il **Consiglio di Stato** ha stabilito che 'la pubblicazione all'albo pretorio del Comune è prescritta **dall'art. 124 T.U. n. 267/2000** per tutte le deliberazioni del comune e della provincia ed essa riguarda non solo le deliberazioni degli organi di governo (consiglio e giunta municipali) **ma anche le determinazioni dirigenziali**'.



Le ordinanze

Le ordinanze

Costituiscono **provvedimenti ordinatori di vario genere, sovente emanati da organi monocratici.**

In certi casi le ordinanze possono essere emanate in deroga all'ordinamento giuridico vigente, ma non ai suoi principi generali né a norme costituzionali: sono le cosiddette ordinanze libere, di cui sono esempio le ordinanze contingibili e urgenti.

Tra le ordinanze si distinguono quelle amministrative ossia emanate da un organo della PA. Si tratta, in ogni caso, di provvedimenti amministrativi che creano doveri positivi (di fare o dare) o negativi (di non fare), a differenza delle ordinanze che contengono norme generali ed astratte sono considerati atti normativi e, quindi, fonti del diritto.

Le ordinanze

Nell'ambito degli enti locali occorre distinguere le ordinanze (contingibili ed urgenti) emesse dal sindaco ai sensi degli **artt. 50 (quale rappresentante della comunità locale) e 54 (quale Ufficiale del Governo) T.U.E.L. n. 267/00** da quelle (gestionali) dei dirigenti/responsabili dei servizi a norma dell'**art. 107 TU cit.**

Il potere di ordinanza è previsto anche da **discipline di settore** (es. Codice della Strada, Codice dell'Ambiente ecc.) che attribuiscono ai Comuni detto potere, salvo stabilire a quale organo o ufficio competa, in tal caso soccorrendo le interpretazioni giurisprudenziali.

Iter ordinanze

Relazione dell'ufficio istruttore (art. 5 L. 241/90) o degli organi esterni (ASL - ARPA –VV.FF.) a supporto della decisione.

Comunicazione di avvio procedimento art. 7 L. 241/90 (non si fa luogo se l'ordinanza ha carattere contingibile ed urgente, salvo sindacato giurisdizionale in ordine all'esistenza di detto carattere)

Esame eventuali osservazioni : dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale (L. 241/90), salvo – come detto – non si tratti di provvedimento contingibile ed urgente

Iter ordinanze

Adozione provvedimento da parte dell'organo (sindaco : artt. 50 e/o 54 T.U.E.L.; art. 192 d.lgs. n. 152/06; ecc.) o del responsabile del servizio competente (art. 107 T.U.E.L., ecc.)

Registrazione : il provvedimento è registrato e classificato nel registro generale degli atti dell'ente e, se adottato, in quello speciale delle ordinanze.

Iter ordinanze

Notificazione all'interessato con indicazione dell'autorità e dei termini per ricorrere (art. 3, comma 4, L. 241/90)

Comunicazioni : alle autorità preposte al controllo dell'esecuzione dell'ordinanza ed al Prefetto (art. 54 T.U.E.L.)

Pubblicazione all'albo pretorio comunale (se trattasi di ordinanza erga omnes), a norma del regolamento comunale sull'organizzazione degli uffici e dei servizi

Controllo dell'esecuzione da parte delle autorità preposte, in base alle rispettive competenze (Forze dell'Ordine, Polizia locale, ASL, ARPA ecc.)



I pareri sulle deliberazioni del consiglio comunale e della giunta comunale

A norma dell'art. 49. T.U.E.L. n. 267/00:

- su **ogni proposta** di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio **che non sia mero atto di indirizzo** deve essere richiesto il parere in ordine alla sola regolarità tecnica del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti impegno di spesa o diminuzione di entrata, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile;
- i pareri sono inseriti nella deliberazione.
- nel caso in cui l'ente non abbia i responsabili dei servizi, il parere è espresso dal Segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze.

I pareri sulle proposte di deliberazioni degli organi collegiali dell'ente hanno **natura di dichiarazione di giudizio e non di manifestazione di volontà**, e, in quanto espressione della funzione consultiva, sono atti interni endoprocedimentali rientranti nella fase preparatoria del procedimento amministrativo, e quindi non concorrono direttamente alla produzione dell'effetto finale (**T.A.R. Veneto, sez. II, 06 novembre 1993, n. 676**).

Il parere sulla deliberazione può essere espresso dal responsabile del servizio **insieme con la relazione** sulla proposta di deliberazione da lui stesso curata (**Consiglio di Stato, sez. V, n. 1260/94**).

L'acquisizione del parere sulla regolarità tecnica e contabile, per le deliberazioni degli organi collegiali, presuppone che la materia sottoposta alla determinazione dell'organo coinvolga questioni tecniche e/o contabili ed ha lo scopo di individuare i funzionari responsabili della regolarità del procedimento, in modo da coinvolgerli mediante una pubblica dichiarazione sul contenuto delle proposte rimesse all'esame degli organi collegiali deliberanti (**T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 23 novembre 1999, n. 246**).

In particolare, il **parere di regolarità tecnica** riguarda tutti gli aspetti di essa, attenendo al merito, all'efficacia ed all'efficienza dell'azione amministrativa il cui esercizio si prospetta nella proposta da sottoporre al voto del Consiglio (o della Giunta) ed essendo stato soppresso il parere di legittimità originariamente attribuito al Segretario comunale, attiene anche a quegli aspetti di legittimità dell'atto che incidono in via immediata e diretta sulla regolarità tecnica della proposta, essendo inerenti alla efficacia, all'efficienza ed alla trasparenza dell'azione amministrativa (art. 1 l. 241/90) o ai presupposti di legge per l'esercizio di quest'ultima (**T.A.R. Sicilia – Catania, sez. I, n 759/07**).

I pareri, **pur obbligatori**, non sono vincolanti per l'organo deliberante (T.A.R. Lazio Latina, 15 maggio 1992, n. 367). Pertanto, i pareri sulle deliberazioni spettanti ai corpi rappresentativi del comune, non pongono alcun limite alla potestà deliberante di questi ultimi - i quali ben possono liberamente disporre del contenuto delle deliberazioni una volta resi detti pareri, ch , diversamente argomentando, si finirebbe con l'attribuire agli organi consultivi l'effettivo potere d'amministrazione attiva, lasciando ai corpi rappresentativi la funzione di mera ratifica di determinazioni altrui (**Consiglio Stato , sez. V, 25 maggio 1998, n. 680**).

Il parere quando sia favorevole può anche essere espresso in forma sintetica, mentre dev'essere adeguatamente motivato qualora sia contrario alla legittimità della delibera (**T.A.R. Abruzzo Pescara, 08 aprile 1991, n. 244**).

Inoltre, ad avviso del **Ministero dell'Interno (parere del 17.9.02)** in ordine al dubbio riguardante l'estensione dell'obbligatorietà dei pareri di “regolarità tecnica” e di “regolarità contabile” alle eventuali modifiche introdotte in sede di esame delle diverse proposte di deliberazione da parte del consiglio o della giunta dell'ente locale, **i prescritti pareri dovranno essere resi anche in relazione alle eventuali modifiche apportate alla proposta originariamente formulata**, allorché, ovviamente, la modifica stessa sia tale da alterare, anche solo minimamente, il senso ed il contenuto dell'atto. E, d'altronde, opinando diversamente –**osserva il Ministero** – si consentirebbe ad una “nuova delibera” di proseguire il suo corso anche in mancanza dei relativi pareri, si verrebbe a legittimare, di fatto, una sostanziale sconfessione della ratio ispirativa della disciplina dettata in materia dal T.U.E.L. n. 267/2000, con conseguente inosservanza dell'obbligo previsto dal citato art. 49.

Due questioni riguardanti i pareri

In ordine alla disciplina in materia contenuta nel T.U.E.L. n. 267/00 si pongono **due questioni fondamentali** : **la prima**, riguardante l'individuazione degli **atti di mero indirizzo** che non necessitano dei pareri ex art. 49 T.U.E.L.; **la seconda**, relativa alla **funzione ed agli effetti dei pareri** rispetto alle proposte di deliberazione.

Quanto alla prima questione problematica, si è dell'avviso che costituiscono **atti d'indirizzo** quegli atti che abbiano una o piu' delle seguenti caratteristiche :

-non sono assunti su proposta o dietro sollecitazione degli uffici, ma d'iniziativa dell'organo politico in quanto esprimono una volontà politico-amministrativa, soprattutto in ordine a materie o situazioni che in qualche modo implicano una scelta politica di fondo e, quindi, una certa discrezionalità sia in ordine all'an che al quomodo;

- non hanno valenza provvedimentoale ossia non producono effetti immediati e diretti nella sfera giuridica di terzi, ampliandola o riducendola;
- non impegnano la spesa nel bilancio nè diminuiscono le entrate comunali;
- richiedono uno o piu' atti gestionali in esecuzione degli stessi, che producono effetti nella sfera di terzi;
- possono essere disattesi dagli uffici qualora gli stessi atti richiedano attività gestionali illegittime sotto il profilo tecnico e/o contabile.

Ciò non toglie che, essendo detti atti destinati a produrre effetti amministrativi e/o contabili, **gli stessi siano previamente discussi e, possibilmente, concordati con gli uffici che devono darvi esecuzione**, affinché non si verifichino situazioni di contrasto dannose sia sotto il profilo dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa che sotto quello dell'immagine dell'amministrazione intesa nel suo complesso, quale sintesi dell'azione del corpo politico e di quello burocratico.

Quanto alla seconda questione (funzione dei pareri)

I) secondo un **primo orientamento**, è illegittimo l'atto deliberativo che sia stato adottato senza la preventiva acquisizione del parere (T.A.R. Sicilia - Catania, sez. I, n.759/07; T.A.R. Campania, Napoli, I, 13 maggio 2004, nr. 8718; Consiglio di Stato, V, 15 febbraio 2000, n. 808; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 9 gennaio 1995, nr. 26).

E' stato affermato, **tuttavia**, che la mancata acquisizione del parere non comporta, peraltro, l'illegittimità dell'atto in due ipotesi: la prima, è prevista dalla legge che sottrae espressamente all'obbligo del parere di regolarità tecnica i meri atti di indirizzo o politici; la seconda, costituisce acquisizione delle pronunce giurisprudenziali (ex multis, T.A.R. Toscana Firenze, sez. II, 01 agosto 2003, n. 3130) che ritengono superfluo il parere in questione nei casi in cui la materia sottoposta alla deliberazione dell'organo collegiale non coinvolga questioni "tecniche" suscettibili di apprezzamento da parte dei funzionari preposti agli uffici (T.A.R. Piemonte – Sez. I n.2902/05).

II) Secondo un altro orientamento, invece, i pareri previsti per l'adozione delle deliberazioni comunali non costituiscono requisito di legittimità delle deliberazioni cui si riferiscono, in quanto **preordinati all'individuazione sul piano formale, nei funzionari che li formulano**, della responsabilità eventualmente in solido con i componenti degli organi politici in via amministrativa e contabile (in questo senso **Consiglio di Stato**, sez. IV, 22 giugno 2006, n. 3888; **Cons. Stato Sez IV**, 23 aprile 1998, n. 670; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 6 febbraio 1998 n. 142; T.A.R. Emilia Romagna Parma, 23 aprile 1998, n. 209; T.A.R. Umbria, 10 ottobre 1997, n. 518).

III) In base a un altro orientamento in materia, quindi, la disposizione posta dall'art. 49 del T.u.e.l ha l'unico scopo di individuare i responsabili in via amministrativa e contabile delle deliberazioni, ma che **l'omissione del parere non incide sulla validità delle deliberazioni stesse**, rappresentando al più una mera irregolarità (**Cassazione Civile, Sez. Trib. 12 agosto 2004 n. 15639**). Pertanto, posto che il parere del responsabile non è richiesto a pena di validità, la mancanza di parere non è tale da configurare una patologia invalidante, ma al più da integrare una mera irregolarità per il semplice, ma evidente rilievo che la delibera deve considerarsi valida anche in assenza del parere (**Tar Calabria, Catanzaro, 8 maggio 2008 n. 859; Cons. di Stato, sez. V, sentenza n. 5012 del 21.8.09**).



Il parere dei revisori dei conti

TUOEL Art. 239. Funzioni dell'organo di revisione

1. L'organo di revisione svolge le seguenti funzioni:

b) **pareri**, con le modalità stabilite dal regolamento, in materia di:

- 1) strumenti di programmazione economico-finanziaria;
- 2) **proposta di bilancio di previsione verifica degli equilibri e variazioni di bilancio** escluse quelle attribuite alla competenza della giunta, del responsabile finanziario e dei dirigenti...
- 3) modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni;
- 4) proposte di ricorso all'indebitamento;
- 5) proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa, nel rispetto della disciplina statale vigente in materia;
- 6) **proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni**;
- 7) proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei tributi locali;



Verbalizzazione e deliberazione : differenze

Verbalizzazione

Il **verbale** può definirsi quale **atto giuridico, appartenente alla categoria delle certificazioni**, quale documento avente lo scopo di descrivere atti o fatti rilevanti per il diritto, compiuti alla presenza di un funzionario verbalizzante cui è stata attribuita detta funzione.

La verbalizzazione, pertanto, ha l'obiettivo di **assicurare e dare conto della** certezza

Un primo carattere importante degli atti verbali consiste nella **documentazione di quanto si è verificato** in relazione ad un determinato accadimento della vita e, nella sua qualità di atto amministrativo, deve essere distinto rispetto agli atti ed ai fatti che vengono rappresentati e descritti proprio nelle verbalizzazioni.

Ne è un **esempio la deliberazione** adottata ad esempio da parte di un certo organo collegiale che esiste a prescindere dall'atto verbale che ne riferisce

Verbalizzazione : forma e sottoscrizione

In relazione alla forma dell'atto amministrativo consistente nel verbale, occorre aggiungere che, in generale, il diritto amministrativo sancisce un **principio (seppur temperato) di libertà della forma salvo che** non sussistono del diritto positivo delle specifiche norme giuridiche che dispongono invece una determinata forma richiesta per l'esistenza dell'atto cd. ***ad substantiam***. Detto principio di libertà della forma, in ogni caso, è relativo alla possibilità di redazione di un atto in forma scritta **senza il rispetto di particolari metodi solenni**.

La non ascrivibilità del verbale agli atti collegiali comporta che la sottoscrizione di tutti i componenti del collegio non è essenziale per la sua esistenza e validità, che possono essere incise solo dalla mancanza della sottoscrizione del pubblico ufficiale redattore, ovvero dalla mancata indicazione delle persone intervenute.

Verbalizzazione : tempo di redazione e conservazione

Il verbale **non deve** essere necessariamente prodotto ed approvato in contemporaneità con la seduta dell'organo collegiale, ma può essere **prodotto anche in un momento successivo** al provvedimento deliberativo adottato durante la seduta (**Cons. St. n. 1189 del 2001**).

E' necessario sia conservato per le esigenze probatorie con fede privilegiata - dal momento che sono redatti da un pubblico ufficiale - che si sostanzia essenzialmente nella attendibilità in merito alla provenienza dell'atto, alle dichiarazioni compiute innanzi al pubblico ufficiale ed ai fatti innanzi a lui accaduti (**Cass., sez. I, 3 dicembre 2002, n. 17106**).

Deliberazione = atto amministrativo

Gli atti degli organi collegiali, di norma hanno la forma scritta non qualifica **le decisioni adottate dagli stessi, potendosi le stesse manifestare mediante forme anche diverse dallo scritto, come per le votazioni e proclamazione delle stesse.**

Successivamente rispetto alle votazioni espresse nell'ambito di un collegio, si **procede a stilare l'atto di deliberazione che, in pratica, riproduce un atto già di per se valido ed efficace.**

In tal caso il documento amministrativo contenente le manifestazioni di volontà del consesso e ha la funzione di conservare alla memoria la deliberazione così come è stata adottata.

Pertanto nell'ambito degli organi collegiali, la volontà viene manifestata mediante formalità che possono essere anche differenti dall'atto scritto.

Verbalizzazione della deliberazione

La documentazione dell'atto, ovvero le deliberazioni, trova la sua fonte nella verbalizzazione di quanto viene manifestato all'interno della seduta del consesso.

Detto **verbale forma la memoria conservativa rispetto a quanto è accaduto** nell'ambito delle decisioni intraprese dall'assemblea e va a costituire la documentazione amministrativa necessaria ai fini amministrativi.

Tale verbalizzazione può avvenire, in certi casi, **anche nella seduta successiva**, in cui viene dato atto della deliberazione adottata (già adottata e perfezionata, quindi), nella seduta precedente.

Secondo la giurisprudenza del **Consiglio di Stato (11 dicembre 2001, n. 6208)**, infatti, il verbale ha il **compito di attestare il compimento dei fatti svoltisi in modo tale che sia sempre verificabile la regolarità dell'iter di formazione della volontà collegiale e di permettere il controllo** delle attività svolte, senza che sia necessaria una indicazione minuta delle singole attività che sono state compiute e le singole opinioni espresse.

Differenze

Distinguendo tra atto documentato e verbale ed anche tra documento e verbale in cui si conserva l'atto già valido, **l'iter logico seguito per l'adozione di una deliberazione da parte di un organo collegiale deve risultare dalla delibera stessa e non dal verbale della seduta** poiché il verbale ha l'esclusivo compito di certificare fatti storici già accaduti e di assicurare certezza a delle determinazioni che sono già state adottate e che sono già entrate a fare parte del mondo giuridico dal momento della loro adozione: **la mancanza o il difetto di verbalizzazione non comportano, quindi, l'inesistenza dell'atto amministrativo, poiché a determinazione di volontà da parte dell'organo è distinta inequivocabilmente dalla sua proiezione formale.**

Il difetto di verbalizzazione, in sintesi, non comporta l'inesistenza dell'atto amministrativo, dato che la **determinazione volitiva dell'organo è** ~~distinta dalla sua proiezione formale~~ ([Cons. St., sez. IV, 18 luglio](#)

Giurisprudenza

La verbalizzazione delle attività espletate da un organo amministrativo costituisce un atto necessario, in quanto consente la verifica della regolarità delle operazioni medesime.

Gli atti adottati da un organo collegiale non devono necessariamente avere forma scritta.

Cons. St., sez. II, 4 giugno 2020, n. 3544

GRAZIE PER L'ATTENZIONE