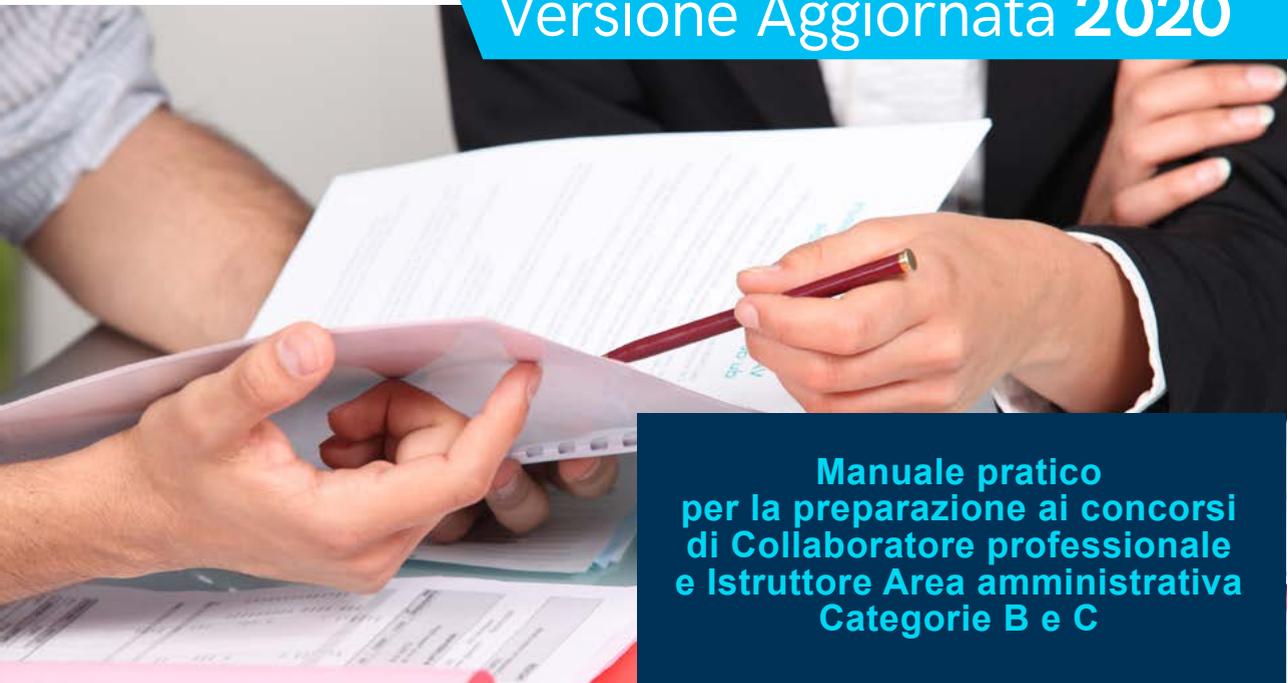


Manuale Completo

Tecniche di redazione degli atti amministrativi negli Enti Locali

Annabella Paone

Versione Aggiornata 2020



**Manuale pratico
per la preparazione ai concorsi
di Collaboratore professionale
e Istruttore Area amministrativa
Categorie B e C**

 **Concorsi
Pubblici.com**

Settore
Amministrativo



e-Book



libro stampato

**TECNICHE DI REDAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI
NEGLI ENTI LOCALI**

@ Annabella Paone 2020

@ Edizioni Concorsi pubblici.com 2020

Prima edizione digitale: 20-03-2020

Edizioni Concorsi pubblici.com

Via Castellabate, 30

47813 Bellaria Igea Marina (RN)

<http://www.librieconcorsi.com>

ISBN 9788885570191

TECNICHE DI REDAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI NEGLI ENTI LOCALI

Manuale pratico
per la preparazione ai concorsi di
Collaboratore professionale e
Istruttore Area amministrativa
Categorie B e C



INDICE

Prima parte: La teoria degli atti amministrativi

Capitolo I Gli atti amministrativi

- 1. Definizione di atto amministrativo** 09
- 2. Tipi di provvedimento amministrativo** 13
 - 2.1 I provvedimenti autorizzativi
 - 2.2 I provvedimenti concessori.
 - 2.3 I provvedimenti ablatori.
- 3. Le caratteristiche del provvedimento amministrativo.** 24
 - 3.1 L'autoritatività e l'imperatività.
 - 3.2 L'esecutorietà
 - 3.3 L'esecutività
 - 3.4 L'inoppugnabilità.
 - 3.5 La tipicità.

Capitolo II Gli elementi dell'atto amministrativo

- 1. Gli elementi essenziali degli atti amministrativi** 33
 - 1.1 Il soggetto agente.
 - 1.2 L'oggetto
 - 1.3 Il contenuto
 - 1.4 La forma
 - 1.5 La volontà
 - 1.6 Il fine tipico dell'atto amministrativo
- 2. Gli elementi accidentali.** 39
- 3. I requisiti del provvedimento amministrativo.** 40
 - 3.1 I requisiti di legittimità dell'atto
 - 3.2 I requisiti di efficacia dell'atto
- 4. L'interpretazione del provvedimento amministrativo.** 43

Capitolo III La motivazione del provvedimento amministrativo

<i>1. La motivazione come strumento di garanzia del privato</i>	<u>46</u>
<i>2. La motivazione prima della legge sul procedimento amministrativo</i>	<u>48</u>
<i>3. La motivazione dopo l'avvento della legge n° 241 del 1990</i>	<u>50</u>
<i>4. Provvedimento amministrativo soggetto a motivazione</i>	<u>52</u>
<i>5. Deroghe espresse e tacite all'obbligo di motivazione</i>	<u>53</u>
<i>5.1 La motivazione e le sue diverse intensità</i>	
<i>5.2 La motivazione semplificata</i>	
<i>5.3 La motivazione per relationem.</i>	
<i>5.4 La motivazione implicita.</i>	
<i>5.5 La motivazione anomala</i>	
<i>5.6 La motivazione postuma e l'integrazione in giudizio</i>	

Seconda Parte: attività amministrativa dell'ente Locale

Capitolo I Atti degli organi collegiali

<i>1. Gli organi collegiali degli Enti locali: funzioni e competenze</i>	<u>65</u>
<i>2. Deliberazione e proposta di deliberazione</i>	<u>68</u>
<i>3. I pareri</i>	<u>70</u>
<i>4. Il parere del responsabile del servizio</i>	<u>71</u>
<i>5. Il parere di regolarità tecnica</i>	<u>72</u>
<i>6. Il parere di regolarità contabile</i>	<u>72</u>
<i>7. Il parere dell'organo di revisione</i>	<u>73</u>
<i>8. L'attestazione di copertura finanziaria</i>	<u>76</u>
<i>9. Verbale</i>	<u>76</u>

Capitolo II Modulistica Atti degli Organi Collegiali

1. Atti del Consiglio Comunale.

79

- 1.1 Esame delle parti che compongono lo schema di delibera del Regolamento del Consiglio comunale.*
- 1.2 Approvazione di modifiche allo Statuto comunale*
- 1.3 Esame e approvazione del regolamento degli uffici e dei servizi*
- 1.4 Esame e approvazione del regolamento comunale per servizio di economato*
- 1.5 Esame e approvazione del regolamento comunale di polizia mortuaria*
- 1.6 Esame e approvazione del regolamento di contabilità*
- 1.7 Approvazione Regolamento attuativo per la protezione dati personali*
- 1.8 Approvazione programma per l'affidamento degli incarichi di collaboratori*
- 1.9 Comunicazione nomina dei componenti della Giunta*
- 1.10 Costituzione dei gruppi consiliari e designazione dei capogruppo*
- 1.11 Elezione del presidente e vicepresidente*
- 1.12 Convalida dei consiglieri elettorali nella consultazione elettorale*
- 1.13 Surroga per dimissione del consigliere e subentro*
- 1.14 Mozione di sfiducia nei confronti del sindaco*
- 1.15 Convocazione del consiglio comunale*
- 1.16 Riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio*

2. Atti della Giunta comunale.

178

- 2.1 Costituzione staff sindaco*
- 2.2 Verifica dello schedario elettorale*
- 2.3 Approvazione dell'organigramma del personale*
- 2.4 Approvazione schema di convenzione*
- 2.5 Delibera di transazione*
- 2.6 Costituzione in giudizio*
- 2.7 Delibera di affidamento in comodato d'uso gratuito di impianto sportivo.*
- 2.8 Intitolazione di vie e piazze*

Capitolo III Atti del Sindaco e della Presidente della Provincia

- 1. *Organi monocratici degli enti locali: il Sindaco e il Presidente della Provincia.*** [218](#)
- 2. *Atti amministrativi del Sindaco e del Presidente della Provincia*** [220](#)
- 3. *Il procedimento per adozione di un'ordinanza.*** [220](#)
- 4. *Decreti del Sindaco e del Presidente della Provincia*** [224](#)

Capitolo IV Modulistica

- 1. *Le ordinanze del Sindaco.*** [225](#)
 - 1.1. *Ordinanza normale – tipo*
 - 1.2. *Ordinanza di limitazione della circolazione dei veicoli ai sensi dell'art. 50, comma 3, del t.u.e.l.*
 - 1.3. *Ordinanza trattamento sanitario obbligatorio*
 - 1.4. *Ordinanza di inagibilità di immobile privato a seguito di fenomeni naturali*
 - 1.5. *Ordinanza che dispone la chiusura di ponti*
- 2. *I decreti del Sindaco*** [257](#)
 - 2.1. *Decreto di nomina di Assessore*
 - 2.2. *Decreto di revoca di Assessore*
 - 2.3. *Decreto di nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione*
 - 2.4. *Decreto di autorizzazione al Segretario a svolgere incarico extra ufficio*

Capitolo V Atti dei Dirigenti

- 1. Atti amministrativi dei dirigenti** [272](#)
- 2. Determinazioni come atto amministrativo.** [276](#)
 - 2.1. Soggetto
 - 2.2. Oggetto
 - 2.3. Contenuto
 - 2.4. Elemento della volontà
 - 2.5. Finalità
 - 2.6. Forma

Capitolo VI Modulistica

- 1. La struttura delle determinazioni.** [282](#)
- 2. Impegno di spesa per l'acquisto di materiale di cancelleria per affidamento di importo inferiore ai 40.000 euro, ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. a) del d.lgs. n. 50 del 2016.** [292](#)
- 3. Liquidazione della spesa relativa alla fornitura di beni /servizi.** [297](#)
- 4. Prenotazione di impegno di spesa.** [304](#)
- 5. Liquidazione delle spese in economato.** [308](#)
- 6. Liquidazione rimborso spese di trasferta del personale.** [312](#)
- 7. Accordi procedimentali ai sensi dell'art. 11 legge n° 241 del 1990.** [316](#)
- 8. Aspettative per motivi personali.** [320](#)
- 9. Autorizzazione al dipendente a far parte della commissione di concorso.** [323](#)
- 10. Contestazione di sanzioni disciplinari.** [327](#)
- 11. Contestazione di addebito disciplinare, per le contestazioni che possono portare a sanzioni fino a 10 giorni di sospensione** [330](#)

Prima parte

La teoria degli atti amministrativi

Capitolo I

Gli atti amministrativi

1. Definizione di atto amministrativo

L'atto amministrativo è annoverabile nella categoria degli atti giuridici di diritto pubblico compiuti da soggetti attivi della P.A. nell'esercizio della potestà amministrativa.

Esso rappresenta il mezzo attraverso il quale l'Amministrazione raggiunge gli obiettivi determinati in sede di indirizzo politico nonché la concreta manifestazione di volontà dell'Autorità pubblica.

Detta nozione è, tuttavia, frutto di elaborazione giurisprudenziale e dottrinale poiché manca nel nostro ordinamento giuridico una definizione legislativa dell'atto amministrativo.

Sono rinvenibili, invero, alcune indicazioni desumibili da note previsioni normative quali: l'art. 26 del T.U. delle leggi del Consiglio di Stato, approvato con d.p.r. n. 1054 del 26 giugno 1924, secondo cui il giudice amministrativo può decidere sui ricorsi per competenza ed eccesso di potere o violazione di legge, contro atti e provvedimenti di un'Autorità amministrativa che abbia ad oggetto un interesse di individui o centri morali giuridici.

Altri referenti normativi che vengono in soccorso dell'interpre-

te sono l'art. 7 del c.p.a. il quale dispone che *“sono devolute al giudice amministrativo le controversie riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibile all'esercizio di tali poteri posti in essere dalla p.a.”* e l'art. 1 della legge n° 241 del 1990 il quale disciplina che l'azione amministrativa persegue i fini pre-determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza rivolta a perseguire scopi pubblicistici.

Le norme così segnalate delineano il ruolo di supremazia riconosciuto all'Amministrazione sui cittadini riconosciuto *ex lege* ma, nel contempo, la dottrina ne esalta la vincolatività dei fini, che si pone come presidio di garanzia per l'amministrato verso il potere autoritativo.

L'assenza di definizione legislativa ha condotto ad un proliferare di teorie sul punto. Giova passare in rassegna alcune delle teorie più seguite sull'atto amministrativo al fine di coglierne l'essenza.

La prima nota teoria prospettata in tema di caratteristiche strutturali della nozione di atto amministrativo risale alla metà del secolo scorso e ruota attorno all'assunto che sono atti amministrativi tutti quegli atti emanati in forza di un potere esecutivo.

La teoria formalista conduceva ad un ampliamento della nozione di atto di natura pubblicistica, finendo per ricompredervi anche i decreti legislativi delegati, i decreti legge e gli atti di natura giurisdizionale adottati dagli organi del potere esecutivo.

La dottrina successiva, al fine circoscrivere la nozione di atto amministrativo, introduce un correttivo alla precedente teoria,

affermando che l'atto può considerarsi amministrativo solo in presenza di due elementi: uno di tipo formale, costituito dalla riferibilità dello stesso ad un'Autorità amministrativa che lo adotta; l'altro di carattere sostanziale, ossia il fine pubblicistico che l'atto sottende.

La teoria formale- sostanziale ha ceduto ben presto il passo alla teoria negoziale, la quale riconduce l'atto amministrativo al modello del negozio giuridico di diritto privato, operando un parallelismo tra discrezionalità amministrativa e autonomia privata. Detta teoria non ha riscosso successo poiché la discrezionalità della P.A. opera solo nella comparazione tra interesse pubblico primario e secondario ed è vincolata rispetto alla causa attributiva del potere, diversamente dal privato il quale nell'esercizio dell'autonomia negoziale è libero nella scelta dei fini da perseguire.

La teoria funzionale procedimentale, oggi prevalente, offre un agevole criterio di distinzione tra atto amministrativo e provvedimento amministrativo. In particolare, la teoria, partendo dall'analisi dell'operato della P.A., distingue la procedimentalizzazione dalla funzione dell'attività amministrativa, per cui solo il provvedimento amministrativo, quale atto conclusivo di un procedimento amministrativo può qualificarsi come manifestazione esterna della volontà dell'Amministrazione e, come tale, idonea ad incidere unilateralmente nella sfera giuridica del destinatario potendo essere portato in esecuzione anche contro la volontà di questi.

Diversamente, i meri atti amministrativi (o atti amministrativi

non provvedimentali) rappresentano semplici momenti di un procedimento preordinati all'emanazione del provvedimento amministrativo conclusivo.

Gli atti amministrativi caratterizzano, pertanto, per l'assenza di requisiti tipici del provvedimento amministrativo quale l'esecutorietà e l'autoritatività, con conseguente inidoneità a modificare unilateralmente la sfera giuridica dei destinatari. Per tal motivo, essi sono impugnabili solo unitamente al provvedimento amministrativo conclusivo, pena l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse a ricorrere.

Nel contempo, gli atti amministrativi si connotano per la carenza della tipicità giustificata dalla minor necessità di garanzia della sfera giuridica dei terzi.

Oggi, la categoria in parola trova espresso riconoscimento nell'art. 1, comma 1 bis della legge sul procedimento amministrativo (legge n° 241 del 1990), la quale riconosce cittadinanza giuridica agli atti di natura non autoritativa.

Per tal motivo, autorevole dottrina (ZANOBINI) definisce gli atti amministrativi non provvedimentali come mere espressione della volontà di un soggetto della P.A. nell'esercizio della potestà amministrativa.

Nell'ambito di tale categoria sono riconducibili gli atti interni, i cui effetti si esauriscono all'interno dell'organizzazione amministrativa, e gli atti endoprocedimentali che sono finalizzati all'adozione del provvedimento amministrativo finale.

Non rientrano nella categoria, invece, gli atti materiali, in quanto privi di autonoma rilevanza giuridica, e gli atti di diritto pri-

vato, poiché espressione di autonomia negoziale della P.A. e, pertanto, disciplinati dal diritto privato.

2. Tipi di provvedimento amministrativo

Individuato il *discrimen* tra provvedimento amministrativo e atto amministrativo è quanto mai opportuno procedere ad un'analitica descrizione delle diverse tipologie di provvedimenti amministrativi.

La classificazione, tuttavia, non risponde a mere esigenze di carattere didattico, ma è necessario per ricostruire i profili di regolamentazione applicabili alle diverse tipologie di provvedimento amministrativo.

La classificazione si avvale di eterogenei criteri, tra cui:

Nell'ottica del procedimento si può distinguere tra atti procedurali da atti presupposti.

I primi sono atti preordinati all'adozione alla determina finale che definisce il procedimento amministrativo e, pertanto, impugnabili solo congiuntamente ad esso.

I secondi, invece, sono il risultato di procedimenti autonomi ma collegati con altri atti successivi, di cui ne costituiscono o ne condizionano l'efficacia e la validità.

Pertanto, in quanto atti autonomi sono impugnabili autonomamente secondo i termini di decadenza prescritti *ex lege* e la loro caducazione produce un effetto invalidante sugli atti collegati.

Sotto al profilo dell'attività amministrativa eseguita gli atti di natura pubblicistica, inoltre, possono essere distinti a seconda dell'attività amministrativa espletata, potendo, dunque, distin-

guere tra atti di amministrazione attiva (ossia il provvedimento amministrativo), atti di amministrazione di controllo e, infine, atti di amministrazione consultiva.

Sempre in relazione alla natura dell'attività amministrativa gli atti possono distinguersi in provvedimenti di primo grado e provvedimenti di secondo grado, frutto, quest'ultimi di un potere di autotutela della P.A.

La distinzione degli atti amministrativi, inoltre, può avvenire sotto in relazione all'efficacia, distinguendo tra atti che costituiscono un rapporto giuridico, nel senso che lo istituiscono o lo modificano, e atti che estinguono un rapporto giuridico. In quest'ultima categoria sono annoverabili i provvedimenti ablatori a carattere reale (come ad esempio, espropriazione), a carattere personali (come ad esempio gli ordini amministrativi) e quelli a carattere obbligatori (come ad esempio il pagamento di imposte).

Gli atti amministrativi sono si distinguono anche per la natura discrezionalità o vincolata del potere di cui sono espressione.

Sotto il profilo del rapporto, gli atti si suddividono in atti composti o atti contestuali. Alla prima categoria appartengono gli atti che rappresentano diverse manifestazioni di volontà imputabili a più organi diversi.

Al contrario, gli atti contestuali contengono manifestazione di volontà distinte e autonome ma riunite in un unico atto.

La differenza è sostanziale in quanto mentre per la prima categoria il vizio inficiante la manifestazione di volontà si estende all'intero atto, per la seconda tipologia, il vizio di una sola delle

manifestazioni di volontà non si estende all'intero atto.

Dal punto di vista soggettivo, si distinguono in atti monostrutturati e atti pluristrutturati, a seconda se essi sono imputabili ad uno o più organi.

In riferimento ai destinatari, gli atti si differenziano a seconda se sono rivolti ad un unico destinatario o ad una pluralità di destinatari.

Il distinguo non è di poco conto in quanto, mentre gli atti con un unico destinatario sono comunicati individualmente, gli atti con pluralità di soggetti destinatari pongono una serie di problematiche.

Il medesimo provvedimento amministrativo con destinatari plurimi, infatti, può produrre effetti omogenei o eterogenei a seconda dei destinatari a cui essi sono rivolti. Nella seconda ipotesi, pertanto, siamo in presenza di un atto amministrativo unico ma scindibile in tanti atti quanti sono i soggetti.

Vi sono, inoltre, i c.d. atti amministrativi generali, ossia quei atti i cui destinatari non sono determinati al momento dell'emanazione del provvedimento amministrativo, ma determinabili ex post (si pensi, a titolo esemplificativo, al bando di gara).

2.1 I provvedimenti autorizzativi.

Peculiare tipologia di provvedimento amministrativo sono i provvedimenti amministrativi a carattere autorizzativo, con cui la P.A. consente al soggetto istante l'esercizio di un'attività o di un potere di cui egli è già titolare, in forza di una posizione giuridica riconosciutagli dall'ordinamento.

L'Amministrazione pubblica, mediante autorizzazione, provvede alla rimozione di un *limite legale* posto all'esercizio di un diritto soggettivo o di una podestà pubblica che devono preesistere in capo al destinatario.

Va precisato, tuttavia, che le recenti tendenze comunitarie e nazionali hanno inciso sull'articolazione dei procedimenti autorizzativi. In particolare, va rilevato che grazie all'influenza del diritto europeo, volto a garantire la piena libertà di concorrenza, si assiste ad una sostituzione dei provvedimenti concessori con quelli autorizzatori, specie nelle materie attinenti all'attività imprenditoriale.

Nella stessa direzione procede anche il Legislatore nazionale, il quale con il palese intento di snellimento delle procedure amministrative, ha introdotto di vari strumenti di semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa, come ad esempio la denuncia e la segnalazione di inizio attività (art. 19 della legge n° 241 del 1990) e il silenzio assenso (art. 20 della legge n° 241 del 1990).

Alla luce delle recenti tendenze, ne deriva che, i procedimenti ad autorizzazione espressa riguardano per lo più le autorizzazioni c.d. costitutive, ossia quelle ipotesi in cui la P.A. deve procedere ad una ponderazione tra interessi confliggenti e che devono necessariamente concludersi con un provvedimento amministrativo espresso.

Nel novero dei provvedimenti autorizzativi rientrano anche le abilitazioni e licenze, le quali si caratterizzano per l'assenza di discrezionalità amministrativa avendo detti atti un contenuto

vincolato. L'Amministrazione, infatti, procede esclusivamente all'accertamento degli elementi richiesti dalla legge per il rilascio dell'autorizzazione, potendosi al più caratterizzare per la presenza di una mera discrezionalità tecnica nell'accertamento dei requisiti.

Al contrario, con il nulla-osta, pur rientrando nella tipologia dei provvedimenti autorizzativi, la P.A. non accerta l'esistenza delle condizioni prescritte dalla legge, ma si limita a dichiarare di non avere osservazioni da rilasciare in merito al provvedimento amministrativo che altra Amministrazione è in procinto di rilasciare.

2.2 I provvedimenti concessori.

Si distinguono dai provvedimenti autorizzativi, i provvedimenti concessori con i quali la P.A. attribuisce, o trasferisce, ai destinatari uno status e posizioni giuridiche attive del tutto nuove.

Il privato istante, infatti, si presenta come mero titolare di interessi legittimi pretensivi all'ottenimento del provvedimento con il quale sono attribuiti allo stesso *ex novo*, diritti e facoltà di pertinenza dell'Autorità pubblica.

La dottrina distingue i provvedimenti amministrativi a carattere concessorio in *traslativi* e *costitutivi*.

Le concessioni traslative sono volte a trasferire un diritto appartenente alla P.A. concedente al privato concessionario. A bene vedere, non la p.a. non si spoglia del potere di cui resta titolare, ma si limita a consentire l'esercizio al concessionario.

Le concessioni costitutive, invece, attribuiscono un diritto acqui-

stabile da parte dei soggetti privati qualora ricorrono i requisiti prescritti *ex lege*.

Si tratta di attribuzioni di situazioni giuridiche del tutto nuove di cui neppure la P.A. ne è titolare.

Esse possono distinguersi anche in merito all'oggetto in concessioni di beni, di servizi, di lavori pubblici.

Per lungo tempo centro del dibattito dottrinale e giurisprudenziale è stato occupato dalla qualificazione della natura giuridica delle concessioni.

Fino a metà dell'ottocento, la giurisprudenza attribuiva natura privatistica ai provvedimenti concessori, poiché attributivi di diritto soggettivi e pertanto conosciuti dal giudice ordinario.

A fine ottocento l'orientamento giurisprudenziale muta qualificando la concessione costitutiva come un provvedimento amministrativo attributivo di un diritto soggettivo avente natura pubblicistica.

La teoria pubblicistica, tuttavia, non soddisfa a pieno le aspettative tanto da condurre la giurisprudenziale, agli inizi del novecento, all'elaborazione della teoria della concessione-contratto in cui il rapporto tra Amministrazione e concessionario si colora di aspetti pubblicistici e privatistici.

In particolare, si affermava che il privato godeva di un interesse pretensivo al riconoscimento della situazione giuridica mediante il rilascio del provvedimento amministrativo, costituente, al contempo, fonte di obblighi per il privato, il cui inadempimento seguiva la revoca o decadenza dei benefici.

Successivamente al rilascio della concessione, invece, il privato

era titolare di un vero e proprio diritto soggettivo opponibile ai terzi.

Il provvedimento concessori si articolava, dunque, in due fasi distinte ma funzionalmente connesse: la prima assoggettata alle norme pubblicistiche e la seconda regolata dal contratto accessorio.

L'intervento della normativa europea e, in particolare, l'art. 1, lett.d), della Direttiva 93/3/CE, ha però rivoluzionato il quadro normativo allora vigente, conducendo ad un sostanziale ritorno alla natura contrattuale delle concessioni di lavori e di servizi pubblici.

L'art. 3 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n° 163, qualificava, infatti, i contratti pubblici come contratti di appalti o concessioni aventi per oggetto l'acquisizione di servizio o forniture nonché l'esecuzione di opere o lavori, posti in essere dalla stazione appaltante, dagli enti aggiudicatori o dai soggetti aggiudicatori.

Per tal motivo, la dottrina oggi prevalente, tende a qualificare le concessioni come contratti di diritto pubblico, ossia manifestazione della volontà di impero dell'Amministrazione in materie avente natura pubblica.

Per quanto concerne le modalità di rilascio della concessione le recenti novità legislative di matrice europea hanno innovato il sistema normativo apportando una profonda ridimensionamento della disciplina.

In attuazione dei principi comunitari in materia di concorrenza, per cui è riservato ai poteri pubblici esclusivamente le funzioni pubbliche, di proprietà o di attività economiche in settori ec-

cezionali, le concessioni possono trovare giustificazioni solo in presenza di leggi che ammettono riserve, purché esse siano in linea con la normativa europea.

La normativa comunitaria, inoltre, non solo ha ristretto le maglie dell'applicazione dell'istituto ma ne ha anche dettato i principi guida nella scelta dei concessionari, imponendo l'individuazione solo mediante l'indizione della procedura di evidenza pubblica. Detta procedure, infatti, garantisce il pieno rispetto dei principi di libera concorrenza e non discriminazione, attuati per il viatico della trasparenza ed adeguatezza della motivazione.

L'istituto, inoltre, si caratterizza per il peculiare rilievo del diritto di devoluzione riconosciuto alla P.A., ossia il diritto di acquistare gli impianti e le pertinenze esistenti sul bene oggetto della concessione alla scadenza di quest'ultimo, salvo congruo indennizzo al concessionario.

Il legittimo esercizio del potere di riscatto, a fronte del quale il concessionario vanta un di all'indennizzo, a ben vedere, presuppone una espressa convenzione o di norme di legge.

Detto riscatto, pertanto, conduce ad un duplice effetto: da un lato, il trasferimento degli impianti al concedente e, dall'altro, la risoluzione del rapporto concessorio.

Il rapporto concessorio può estinguersi in modo automatico, come ad esempio per scadenza del termine, a seguito della morte del concessionario (per le concessioni ad *intuiti personae*), nonché per il venir meno dell'oggetto della concessione, oppure mediante risoluzione unilaterale del rapporto ad opera della P.A.

In quest'ultime ipotesi rientrano la decadenza e il venir meno

dei requisiti soggettivi del concessionario oppure al verificarsi di gravi inadempimenti colposi e reiterati del privato.

Nel novero dei provvedimenti concessori sono rinvenibili le sovvenzioni e le ammissioni.

Le sovvenzioni sono provvedimenti amministrativi attributivi di vantaggi economici, oggi disciplinati dall'art. 12 della legge n° 241 del 1990, nel cui novero rientrano anche i contributi, ausili finanziari, sussidi e ogni altro vantaggio economico erogato da enti pubblici.

Anche la scelta del beneficiario dei sussidi impone alla P.A. il rispetto dei principi di non discriminazione e imparzialità, con il conseguente obbligo di predeterminare e pubblicare, nelle forme previste dalla legge, i criteri, i requisiti e le modalità di concessione dei vantaggi.

In riferimento alla seconda tipologia, invece, vanno ricomprese gli atti attributivi del diritto alle prestazioni o godimenti del servizio offerto dalla P.A.

Nella generalità dei casi, siamo in presenza di provvedimenti attributivi a carattere vincolato per cui l'attribuzione di una prestazione è subordinata al previo accertamento del ricorrere dei requisiti prescritti *ex lege*. (si pensi a titolo esemplificativo all'iscrizione nelle liste elettorali o di beni nelle liste dei beni pubblici).

2.3 I provvedimenti ablatori.

I provvedimenti ablatori si contraddistinguono per incidere negativamente sulla sfera giuridica dei destinatari, sacrificando di-

ritti e facoltà in vista del perseguimento di un interesse pubblico primario.

Essi si connotano per la presenza di un duplice effetto: quello di natura privata, inteso come la privazione di delle facoltà o di un diritto soggettivo, e quello di natura pubblicistica che consiste nell'acquisizione del bene o della facoltà ad opera della Autorità pubblica.

La posizione giuridica dei privati destinatari degli effetti dei provvedimenti ablativi trova espressa tutela nelle norme della Costituzione, per cui si prevede una garanzia rafforzata sia in punto sostanziale che procedimentale.

In primis, in ossequio al principio di legalità, sono adottabili solo provvedimenti ablativi espressamente contemplati dalla legge, i quali devono essere adeguatamente motivati in merito alle scelte e all'assenza di soluzione alternativa.

Ne deriva che il procedimento amministrativo si presenta particolarmente complesso e, spesso, si richiede la partecipazione del destinatario al fine di individuazione della scelta idonea.

La legge, inoltre, contempla anche forma di ristoro per i soggetti incisi dal provvedimento.

La dottrina è solita raggruppare i provvedimenti ablatori a seconda del carattere reale, personale o obbligatorio desumibile da essi.

I provvedimenti ablatori a carattere reale si caratterizzano per la realizzazione di un duplice effetto: la sottrazione coattiva dei diritti reali ai cittadini e la coeva acquisizione del diritto di proprietà in capo all'Amministrazione pubblica. Il duplice effetto,

privativo e acquisitivo, è riscontrabile nelle espropriazioni, occupazioni, requisizioni, confische e sequestri.

Per l'effetto invalidante che il provvedimento espropriativo produce, ad esempio, la carta Costituzionale all'art. 42, comma 3, richiede che siano osservati i seguenti principi:

a) i casi di espropriazione dei beni devono essere tassativamente individuati dalla legge, c.d. principio di riserva di legge.

b) all'acquisizione del diritto reale ad opera della P.A. faccia seguito l'indennizzo per la perdita subito dal privato.

c) l'espropriazione può essere legittima solo in presenza di motivazione di interesse generale, con conseguenza che l'espropriazione di beni può avvenire sia per la realizzazione di opere pubbliche ma anche di opere private di interesse pubblico.

I provvedimenti ablatori personali, invece, prescrivono un obbligo di fare o di astenersi rivolto al privato, comportando la privazione o la limitazione del diritto individuale o di una libertà personale.

Trattandosi di provvedimenti limitativi della sfera giuridica del destinatario, devono essere prescritti dalla legge, come la stessa Costituzione prevede all'art. 23.

Detti provvedimenti hanno carattere esecutorio, in quanto possono essere portati in esecuzione anche in assenza delle collaborazioni del destinatario, e recettizio poiché sono produttivi di effetti solo qualora siano resi noti al privato (ex art. 21 bis della legge n° 241 del 1990).

Con riguardo al loro contenuto possono essere distinti in due gruppi: i comandi, intesi come obbligo di fare, e i divieti che

contengono un obbligo di astenersi dal compimento di determinate condotte.

I provvedimenti ablatori a carattere obbligatorio, invece, impongono al destinatario di adempiere agli obblighi in esso prescritti. Essi possono disporre il pagamento di tributi o la realizzazione di un'attività.

Tale tipologia di provvedimenti amministrativi rientrano, a ben vedere, nei provvedimenti ablativi per il loro effetto privativo di beni o attività e acquisitivo per la P.A.

Nel contempo, essi non rientrano nelle categorie dei provvedimenti ablatori a carattere reale in quanto non hanno ad oggetto la proprietà o altro diritto reale né tanto meno prevedono un indennizzo.

Inoltre, in quanto produttivi di effetti limitativi dei diritti del destinatario del provvedimento, devono risultare, anch'essi, dal dato normativo.

3. Le caratteristiche del provvedimento amministrativo.

Proseguendo la disamina del provvedimento amministrativo è necessario passare in rassegna le caratteristiche che lo differenziano dagli atti di natura privatistica.

L'autoritatività o imperatività, esecutorietà, eseguibilità e esecutività non vanno intesi come sinonimi ma si atteggianno come aspetti sinergici e funzionali del provvedimento amministrativo.

3.1 L'autoritatività e l'imperatività.

La forza giuridica di imporre unilateralmente la volontà della