

Le regole per la buona redazione degli atti amministrativi, compresi i regolamenti

Marta Picchi

12 marzo 2010

Destinatari L. n. 241/1990 (e succ. modifiche):

Art. 29

Procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito:

- delle amministrazioni statali;
- degli enti pubblici nazionali.

Regioni ed enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge.

Regioni ordinarie:

- "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti" (art. 117, IV co: C.);
- "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento è materia statutaria".

Principi presenti nella l. 241/1990 e succ. mod. vincoleranno le Regioni ordinarie purché siano espressione di materie di potestà legislativa esclusiva statale (ordinamento civile, giustizia amministrativa, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

In particolare, art. 22, II co. Espressamente rileva come "l'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni (...) Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali (...) di garantire livelli ulteriori di tutela".

Art. 54 Statuto Toscana:

- Accesso senza obbligo di motivazione;
- Responsabile della correttezza e celerità del procedimento;
- Motivazione di tutti gli atti amministrativi regionali, salvi quelli meramente esecutivi.



Sent. 372/2004 C. cost. :

- Previsione obbligo generalizzato motivazione è conforme ai principi di imparzialità e trasparenza e a quanto deriva dal diritto comunitario;
- Previsione rientra nei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento di competenza statutaria;
- Negli atti amministrativi che non abbiano natura provvedimento in quanto "meramente esecutivi", ai fini della motivazione è ritenuto sufficiente dalla prevalente giurisprudenza il semplice richiamo, nelle premesse dell'atto, ai presupposti di fatto ed alle disposizioni di legge da applicare, la cui enunciazione rende pienamente comprensibili le ragioni dell'atto stesso.

Enti locali

Art. 4, IV co., l. n. 131/2003: “la disciplina dell’organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell’ente locale, nell’ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli artt. 114, 117, VI co. e 118 Cost.”.

Art. 21-septies Nullità del provvedimento:

- Mancanza elementi essenziali;
- Difetto assoluto di attribuzione;
- Adottato in violazione o elusione del giudicato;
- Altri casi previsti dalla legge.

Tar Lazio, sez. II, n. 1337/2009: numero chiuso delle cause di nullità.

Art. 21-octies, I co. Annullabilità del provvedimento: provvedimento adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.

Art. 21-octies, II co.:

- 1) Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (**Cons. Stato, sez. VI, n. 5671/2009**);
- 2) Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.



Principio di conservazione dell'atto o del raggiungimento del risultato (recepimento giurisprudenza che mira a valutare l'interesse a ricorrere, che viene negato ove il ricorrente non possa attendersi, dalla rinnovazione del procedimento, una decisione diversa da quella già adottata: **Tar Lazio, sez. I, n. 5460/2009**).

Struttura atto amministrativo

(articolazione interna)

- 1) Parte iniziale: denominazione atto e titolo, protocollo, intestazione**
- 2) Preambolo**
- 3) Motivazione**
- 4) Dispositivo**
- 5) Formule finali (eventuali)**
- 6) Luogo**
- 7) Data**
- 8) Sottoscrizione**

PARTE INIZIALE

- 1) DENOMINAZIONE e TITOLO:** tipo di atto (ordinanza, decreto, ecc.) con sintetica indicazione del contenuto.
- 2) PROTOCOLLO:** numero identificativo dell'atto, secondo quanto previsto dagli artt. 50 e ss. del d.lgs. 445/2000.

Giurisprudenza

- 1) Denominazione e titolo mancanti o errati non invalidano atto (**Tar Calabria, sez. I, n. 190/2009**);
- 2) Protocollo errato o mancante non rende illegittimo il provvedimento (**Tar Umbria, n. 391/2006**).

3) INTESTAZIONE:

- Organo monocratico: denominazione dell'organo che ha adottato (sottoscritto) l'atto;
- Organo collegiale: denominazione organo con indicazione dei componenti presenti alla seduta al fine di dar conto del raggiungimento del quorum necessario per deliberare (quorum costitutivo).
Occorre dar conto anche del quorum deliberativo, indicando il numero dei votanti, degli astenuti, dei favorevoli e dei contrari.

Giurisprudenza: mancanza intestazione non comporta illegittimità se dal contesto dell'atto è possibile stabilire l'organo che ha adottato l'atto, ad es. guardando a chi ha partecipato alla votazione (organo collegiale) o a chi ha firmato l'atto(organo monocratico).

PREAMBOLO

Illustra il procedimento svolto e quanto è emerso dallo stesso:

- descrive le varie fasi: iniziativa, comunicazione avvio procedimento, adempimenti istruttori (acquisizione documenti, attestazioni, pareri, valutazioni tecniche, ecc.);
- dà conto degli elementi di fatto e di diritto (contesto normativo) emersi, riscontrati, accertati, acquisiti.

Giurisprudenza:

1) Riferimenti normativi operano automaticamente, anche se indicati genericamente, non richiamati o errati e non inficiano l'atto finale, purché vi sia la competenza (**Tar Campania, sez. VII, n. 554/2008**);

2) Mancato svolgimento delle operazioni obbligatorie renderà l'atto finale illegittimo per vizio nella procedura richiesta dalla legge (**Tar Puglia, sez. II, n. 3028/2003**).

Se non si dà atto nel preambolo degli adempimenti obbligatori compiuti, però sono stati effettuati, risultano dal fascicolo e sono adeguatamente valutate, la giurisprudenza dà prevalenza all'aspetto sostanziale rispetto a quello formale (soccumbenza regole corretta stesura tecnica; in senso contrario **Tar Puglia, sez. II, n. 3028/2003**).



Principio di conservazione
(atto deputato a realizzare interessi pubblici superiori)

MOTIVAZIONE

Art. 3, II co. non richiede la motivazione per gli atti normativi e per gli atti amministrativi a contenuto generale (ancorché formalmente e materialmente amministrativi).

Giurisprudenza:

- 1) Non può escludersi obbligo di motivazione degli atti normativi e di quelli a contenuto generale (Piano regolatore) allorché sussistano particolari situazioni che abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiono meritevoli di specifica considerazione, come quelle caratterizzate dalla sussistenza di una precedente convenzione di lottizzazione o di accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree (**AP n. 24/1999; Cons. Stato, sez. IV, n. 5869/2003**);
- 2) Anche gli atti generali non sfuggono ad un sia pur minimo onere di motivazione qualora pongano regimi in tutto o in parte differenziati per certe categorie di destinatari, rispetto ad altri (**Tar Lazio, sez. II, n. 6376/2009**).

Art. 3, I co.: presupposti di fatto e ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione

Art. 1, I co.: per gli atti discrezionali deve essere indicato anche l'interesse pubblico perseguito, dando conto della valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici, collettivi e privati, a meno che il giudizio non dipenda da valutazioni di ordine tecnico (**Cons. Stato, sez. IV, n. 1971/2007**).

Presupposti di fatto: elementi di fatto indicati nel preambolo devono essere valutati giuridicamente per verificare se possono portare all'adozione di un atto positivo o negativo da parte della PA.

Giurisprudenza:

Se sussistono più presupposti di fatto non è necessaria l'indicazione di tutti: basta anche uno solo, purché sia sufficiente a supportare il provvedimento, anche se gli altri indicati sono non validi o inesistenti (**Cons. Stato, sez. IV, n. 52/2010**).

Ragioni giuridiche: norme (interpretazioni dottrinali, giurisprudenziali e derivanti da circolari) che, in presenza e sulla base dei presupposti di fatto, giustificano l'adozione di un determinato atto amministrativo e l'attribuzione allo stesso di un dato contenuto.

Ragionamenti giuridici che consentono di evidenziare la portata della norma e la sua applicabilità nella fattispecie considerata, per motivare, in tutto o in parte, l'atto adottato.

Atti vincolati: viene dato conto dei soli presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche, ma non c'è la comparazione fra più interessi perché svolta dal legislatore e, quindi, non necessitano di una motivazione particolarmente estesa (**Cons. Stato, sez. IV, n. 2977/2008**).

Giurisprudenza

1) Quantum motivazione: va valutato caso per caso, occorre che il cittadino venga edotto circa le ragioni giustificatrici della decisione racchiusa nel provvedimento impugnato non potendo la motivazione esaurirsi in mere enunciazioni generiche (**Cons. Stato, sez. VI, n. 2537/2007**) o clausole di stile ("ritenuto opportuno"; "considerata la necessità"; ecc.);

E' adeguata quando, indipendentemente dalla lunghezza, sia sufficiente, congrua, specifica, precisa, completa, persuasiva e convincente, idonea a far comprendere (**Cons. Stato, sez. IV, n. 48/2020**);

2) Possibilità integrazione motivazione in sede di autotutela (convalida) se il potere non si è consumato, o anche nel corso di un giudizio (giurisprudenza non univoca: contrari, salvo atto a contenuto vincolato, **Tar Campania, sez. VII, n. 9734/2006 e sez. IV, n. 6884/2009**);

3) Motivazione non è necessario che sia autonoma, può essere ricavata dall'intero documento e dagli atti presupposti allegati (**Tar Lazio, sez. III, n. 12976/2007**);

4) Difetto di motivazione:

a) violazione di legge: mancanza totale o mera formula di rito (nullità perché viene inficiato radicalmente l'atto pregiudicandone il suo contenuto per **Tar Liguria, sez. I, n. 1772/2007**);

b) eccesso di potere: carenza, illogicità, contraddittorietà, incongruità (a meno che non sia così grave da doverla ritenere inesistente);

Non è comunque annullabile qualora, per la sua natura vincolata, sia palese che il contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato (**Tar Liguria, sez. II, n. 1506/2006**);

5) Motivazione per relationem (art. 3, III co.): quando la motivazione o parte di essa non è riportata o descritta direttamente all'interno del provvedimento amministrativo adottato, ma è contenuta in un altro atto indicato dal provvedimento e al quale rinvia per illustrare le ragioni della decisione.

L'atto deve essere indicato esattamente (art. 3, III co.; **Cons. Stato, sez. IV, n. 6444/2002**) e non genericamente (parte giurisprudenza adotta principio di conservazione) e messo a disposizione (non occorre allegarli al provvedimento: **Tar Lazio, sez. III, n. 3523/2007; Tar Sicilia, sez. I, n. 293/2009**).

DISPOSITIVO

Parte precettiva dell'atto amministrativo e contiene, a seconda dei casi, una manifestazione di volontà (delibera, decreta, ordina, determina, dispone, ecc.) o più manifestazioni.

Qualora comporti spese, occorre indicare i mezzi con i quali farvi fronte.

FORMULE FINALI (EVENTUALI)

Esecutività dell'atto (da quando produrrà effetti)

Indicazione soggetti ai quali va comunicato

Indicazione soggetti competenti all'esecuzione

Termine e Autorità alla quale è possibile ricorrere (art. 3, IV co.; art. 1, dPR 1199/1971 sui ricorsi amministrativi)



Giurisprudenza: mancanza determina solo irregolarità, con possibilità riammissione in termini, ove l'impugnazione sia stata fatta dinanzi ad un organo incompetente o fuori termine e sussista l'errore scusabile al cui verificarsi abbia contribuito l'Amministrazione precedente con la sua omissione (**Cons. Stato, sez. IV, n. 1528/2008; Cons. Stato, sez. III, n. 840/2009**).

LUOGO

Dove è stato adottato il provvedimento.

Può rilevare per gli organi collegiali per dimostrare che la seduta si è svolta nel luogo dell'avviso di convocazione, di modo che gli aventi diritto siano stati messi nella condizione di partecipare (se partecipazione resa impossibile, l'atto sarà illegittimo)

Se gli effetti esulano dall'ambito spaziale di competenza dell'Autorità si ha la nullità dell'atto.

Data

Momento di adozione dell'atto:

- 1) Sottoscrizione (organo monocratico);
- 2) votazione (organo collegiale).

Importante per valutare la competenza dell'organo o il rispetto dei termini prescritti per l'adozione dell'atto.

Giurisprudenza

- 1) Mancanza data non è di per sé causa di invalidità, ma di mera irregolarità (**Tar Piemonte, sez. II, n. 3580/2009**);
- 2) Quando la data assuma significato determinante per il provvedimento, non è esclusa la validità qualora sussista altro fatto a dare certezza (**Tar Puglia, sez. II, n. 53/2010**): ad es. qualora l'atto sia stato notificato al destinatario, si assumerà questa data come quella di emanazione del provvedimento stesso (**Tar Abruzzo, sez. I, n. 449/2008**).

SOTTOSCRIZIONE

Organi monocratici: firma dell'Autorità che emana l'atto

Organi collegiali: firma di chi rappresenta l'organo (Presidente d'Assemblea) e/o del segretario verbalizzante

Giurisprudenza

1) Totale mancanza: per parte giurisprudenza è illegittimo (**Cons. stato, sez. II, n. 1679/2007**) per altra è nullo (**Tar Liguria, sez. II, n. 169/2007**);

2) Illeggibile, abbreviata, sigle (**Cons. Stato, sez. IV, n. 4356/2009**) o scarabocchio è comunque valida quando sia possibile individuare l'organo che ha adottato l'atto (**Tar Molise, sez. I, n. 675/2007; Cons. stato, sez. V, n. 1792/2005**), altrimenti l'atto è illegittimo (**Tar Veneto, sez. II, n. 2883/2009**);

3) Sulle copie ci può essere anche firma stampata o il timbro, purché sull'originale ci sia la sottoscrizione di pugno (**Cons. Stato, sez. VI, nn. 2541 e 5622/2009**).

ESEMPIO

Ordinanza, decreto, + contenuto

Prot. n.

Sindaco, Giunta,

Preambolo

1. Visto ...
2. Vista ...

Motivazione

3. Considerato ...
4. Considerata ...

Dispositivo (ordina, decreta, delibera,

Formule finali

Luogo

Data

Sottoscrizione

REGOLAMENTI

Atto formalmente amministrativo a contenuto normativo: anche in ragione della struttura si rinvia ai Manuali sulla redazione delle leggi ("Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi").

Art. 3, II co. non richiede la motivazione per gli atti normativi perché fonti che introducono precetti generali. Preambolo dà conto solo dei presupposti e riferimenti normativi (principio di legalità), cioè della giustificazione ma non contiene la motivazione.

Art. 39, Statuto Toscana: "le leggi e i regolamenti sono motivati, nei modi previsti dalla legge".



Sent. 379/2004 C. cost.: l. n. 241/1990 "non impone, ma certo non vieta, la motivazione degli atti normativi", fra l'altro è una regola presente nell'ordinamento comunitario e la fonte statutaria di una Regione può fare una scelta in questa direzione.

Giurisprudenza

- **Tar Lazio, sez. II ter, n. 2478/2006**: ha accolto ricorso per annullamento dM delle Politiche Agricole e Forestali con il quale era stata disposta l'immediata entrata in vigore del Regolamento CE n. 1782/2003 di disciplina del nuovo regime di aiuti comunitari, anziché istituire un regime transitorio secondo quanto consentito dal medesimo regolamento CE. In particolare, nei motivi si rileva l'assenza di motivazione relativamente alla mancata considerazione della possibilità di avvalersi del regime transitorio. Inoltre, si osserva che l'obbligo vale per gli atti normativi comunitari (art. 253 TCE, ora art. 296 TfunzUE) e "non si vede perché non dovrebbe incombere sugli organi nazionali che a tali norme devono dare attuazione mediante atti normativi di livello secondario".



Impugnata

- **Cons. Stato, sez. VI, sent. 1784/2007** ha accolto ricorso Min. perché obbligo comunitario non determina ricaduta all'interno singoli Stati. Però, poi osserva che nel preambolo è citato il parere della Conferenza Stato/Regioni favorevole all'efficacia immediata e ritiene che dM sia perciò "supportato *ob relationem*".