

# **La composizione di un «atto finale» del procedimento amministrativo**

*Stefano Bianchini*

26 ottobre 2023

I.

**Premesse: l'importanza  
della struttura dell'atto  
e del linguaggio  
amministrativo.**



«L'Amministrazione parla attraverso i propri atti»



è decisivo che gli atti amministrativi siano **motivati, percettibili** e **comprensibili**, anche al fine di evitare possibili censure di illegittimità e alla luce dei principi di pubblicità e trasparenza



è, quindi, fondamentale curare attentamente le tecniche redazionali degli atti amministrativi, valorizzandone la loro «qualità formale»

# *Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi*

*amministrativi* (Dipartimento della Funzione pubblica):

- regole di **struttura** **giuridica** dell'atto →

**progettazione del testo;**

- regole di **scrittura amministrativa** → **lessico.**

La «qualità dell'atto» rileva sotto un duplice profilo:

- 1) **giuridico**: le criticità di ordine strutturale e/o sintattico – lessicali possono tradursi in criticità giuridiche rilevanti in termini di illegittimità e responsabilità;
- 2) **comunicativo**: immediata comprensibilità e percettibilità dell'atto **all'interno** e **all'esterno** dell'amministrazione;

Infatti, la «qualità dell'atto» rileva in relazione ai **principi generali di pubblicità e trasparenza amministrativa** (art. 1, L. 241/1990), finalizzati a (art. 1, comma 1, del D.Lgs. 33/2013):

- «tutelare i diritti dei cittadini»;
- «promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa»;
- «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche».

**II.**  
**La motivazione  
dell'atto  
amministrativo e le  
tecniche redazionali.**



Art. 3, comma 1, secondo periodo,

L. 241/1990

«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**»



## Le «*ragioni giuridiche*»

Nell'atto è necessario riportare **puntualmente** i **referimenti normativi** (leggi e atti aventi forza di legge; regolamenti...) sulla base dei quali è adottato.

## Suggerimenti per la citazione delle disposizioni normative (1):

- citare unicamente la normativa **direttamente applicabile** alla fattispecie;
- verificare **la vigenza e l'attuale formulazione** delle disposizioni citate, per evitare di adottare soluzioni non più consentite (→ illegittimità) o di non utilizzare nuove disposizioni;
- citare le **singole disposizioni** (i singoli articoli ed eventualmente i singoli commi) direttamente rilevanti;
- valutare se riportare **il testo** della disposizione (solo la parte che direttamente interessa).

Suggerimenti per la citazione delle disposizioni normative (2):

- raggruppamento in «paragrafi tematici» (ad es.: procedura; anticorruzione e trasparenza; disposizioni finanziarie - contabili);
- all'interno di ogni «paragrafo tematico» rispettare la gerarchia delle fonti;
- tra le fonti di medesimo livello gerarchico, la citazione deve avvenire in ordine cronologico.



Cons. St., Sez. III, sent. 6963/2023

«Secondo la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio, infatti, la carente o erronea indicazione degli estremi della normativa di riferimento nel provvedimento impugnato **non assume rilievo in termini di legittimità**, **laddove non impedisca di individuare i presupposti di fatto o le ragioni di diritto sottesi al provvedimento medesimo** (Cons. Stato, Sez. V, Sent., 26 maggio 2015, n. 2632; Sez. III, 18 luglio 2011, n. 4353; Sez. V, 17 maggio 2000, n. 2873; 18 settembre 1998, n. 1312)»

# L'utilizzo delle formule

- **Formule ricognitive:** premesso che, atteso che, sottolineato che, evidenziato che, visto che, richiamati/e
- **Formule accertative:** accertato che, attestato che, rilevato che
- **Formule valutative:** considerato che, ritenuto che

Oltre alla **progettazione del testo**, sotto il profilo della qualità dell'atto rileva il **lessico** utilizzato, da curare almeno secondo i seguenti parametri:

- 1) chiarezza e sequenza espositiva;
- 2) precisione (uso dei termini tecnico – giuridici);
- 3) utilizzo avveduto delle regole lessicali – sintattiche e della punteggiatura (evitare periodi lunghi o troppi incisi).

Quanto alla **chiarezza**, si consiglia:

- di usare sigle e abbreviazioni solo dopo averne precisato il significato;
- attenzione ai neologismi;
- non utilizzare parole desuete;
- uso delle parole straniere solo se necessario;
- evitare «latinismi».

I **rischi** derivanti dalla «circularità da tradizione» sono:

- mancato aggiornamento normativo;

- «copia-incolla» non pertinenti;

- **illogicità dell'atto** (che è una «figura sintomatica» dell'eccesso di potere).



«in relazione alle risultanze dell'istruttoria»:

la motivazione è elemento di congiunzione tra istruttoria e decisione finale: dalla motivazione deve risultare la **coerenza** tra i «momenti» procedurali [→ art. 6, comma 1, lett. e), L. 241/1990]



un ruolo fondamentale è svolto dal **responsabile del procedimento, quale responsabile dell'istruttoria (RP)**

## Quali sono i compiti **istruttori** del RP?

In generale, v. art. 6 della L. 241/1990:

«a) valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed **i presupposti** che siano rilevanti per l'emanazione di provvedimento;»

«b) accerta d'ufficio i fatti (...) e adotta ogni misura **per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria**. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;»

«l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria»



**principio di non aggravamento del procedimento** «se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria» (art. 1, comma 2, L. 241/1990)

Art. 9, comma 2, Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (d.P.R. 62/2013, mod. dal d.P.R. 81/2023)

«La tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere, in tutti i casi, garantita attraverso un adeguato supporto documentale, che consenta in ogni momento la replicabilità.»

L'art. 3, comma 3, L. 241/1990 disciplina la cd. **motivazione per relationem**, ossia la motivazione del provvedimento che risulta da un altro atto amministrativo richiamato dal provvedimento stesso, a cui l'interessato ha diritto di accedere *ex artt. 22 e ss.* della stessa L. 241/1990 (ad es., rinvio a: una relazione istruttoria datata e protocollata o comunque formalmente acquisita agli atti, un atto di pianificazione/programmazione, una valutazione tecnica, un parere...).



T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, sent. 5255/2023:

«L'art. 3 della legge n. 241/1990 consente l'uso della motivazione *per relationem* con riferimento ad altri atti dell'Amministrazione, che devono essere comunque indicati e resi disponibili, fermo restando che questa disponibilità dell'atto **va intesa nel senso che all'interessato deve essere consentito di prenderne visione, di richiederne ed ottenerne copia in base alla normativa sul diritto di accesso ai documenti amministrativi e di chiederne la produzione in giudizio**, sicché non sussiste l'obbligo dell'Amministrazione di notificare all'interessato tutti gli atti richiamati nel provvedimento, **ma soltanto l'obbligo di indicarne gli estremi e di metterli a disposizione su richiesta dell'interessato** (*ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 15 gennaio 2015, n. 259, 18 maggio 2005, n. 6500, 18 gennaio 2005, n. 178)»



Cons. St., Sez. V, sent. 265/2023:

«Può dunque trovare applicazione al caso in esame la consolidata giurisprudenza amministrativa in tema di legittimità della motivazione *per relationem*, secondo cui il provvedimento amministrativo, preceduto **da esaurienti atti istruttori**, può ritenersi adeguatamente motivato *per relationem* anche **con il mero richiamo a tali atti**, in quanto in tal modo l'autorità emanante esplicita l'intenzione di fare propri gli esiti dell'istruttoria condotta, ponendoli a base della determinazione adottata; in tal modo, la motivazione è esaustiva perché **dal complesso degli atti del procedimento** sono evincibili le ragioni giuridiche che supportano la decisione, **in modo da consentire [→ principio del raggiungimento dello scopo]**, non solo al destinatario di contrastarle con gli strumenti offerti dall'ordinamento, ma anche al giudice amministrativo, ove investito della relativa controversia, di sindacarne la fondatezza (ex multis, Consiglio di Stato, Sez. IV, 30 ottobre 2018, n. 6169)»



T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, sent. 2984/2015:

«(...) nel caso in cui l'atto cui l'amministrazione fa rinvio ai fini che interessano **è un atto promanante da un privato**, nei limiti in cui il predetto atto è entrato concretamente a fare parte del procedimento amministrativo in quanto materialmente acquisito al detto procedimento su iniziativa del privato o dell'amministrazione procedente, **lo stesso è pacificamente acquisibile da parte di un eventuale terzo interessato in sede di accesso alla documentazione amministrativa previo coinvolgimento procedimentale del soggetto cui l'atto stesso è imputabile** (...). E, allora, è evidente che, sebbene la norma di cui all'articolo 3 si riferisca espressamente ed in modo esclusivo agli atti che promanano da un'amministrazione, tuttavia, nella sussistenza della medesima ratio nonché della stessa disciplina di acquisizione della disponibilità dell'atto, la detta norma può trovare legittimamente applicazione **anche in relazione agli atti che promanano da parte di un privato che siano stati acquisiti al procedimento e che quindi ne siano divenuti, proprio in virtù della predetta acquisizione, parte integrante**»



Art. 3, comma 4, L. 241/1990

«In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati **il termine** e **l'autorità** cui è possibile ricorrere»



Cons. St., parere 857/2021:

«Deve, peraltro, essere evidenziato che la giurisprudenza (...) concordemente ritiene che l'omissione [delle indicazioni di cui all'art. 3, comma 4, L. 241/1990] **non produce l'illegittimità del provvedimento.**

Essa, invero, ridonda **in mera irregolarità non invalidante**, giacché non influisce sull'individuazione e sulla cura dell'interesse pubblico concreto cui è finalizzato il provvedimento, né sulla sua riconducibilità all'autorità amministrativa, ma tende semplicemente ad agevolare il ricorso alla tutela giurisdizionale.

Dunque, la cennata omissione non incide sulla legittimità dell'atto, ma, in relazione alla sua finalità di consentire la tutela del privato nei confronti della determinazione provvedimento, può, al limite, giustificare, in presenza di determinate circostanze, il ricorso **agli istituti dell'errore scusabile e della rimessione in termini»**

**III.**  
**Le patologie «giuridiche»  
dell'atto amministrativo  
«scritto male».**



Le criticità redazionali potrebbero determinare la configurabilità di una o più delle cd. “figure sintomatiche” dell'eccesso di potere:

- 1) contraddittorietà interna ed esterna;
- 2) errore di fatto o cd. travisamento;
- 3) difetto d'istruttoria;
- 4) difetto di motivazione.

Art. 21 *octies*, comma 1,

L. 241/1990

«E' annullabile il provvedimento amministrativo adottato in **violazione di legge** o viziato da **eccesso di potere** o da **incompetenza**»

Con particolare riguardo alla motivazione:

- 1) se la motivazione **manca del tutto** → annullabilità del provvedimento per **violazione di legge** (cioè violazione dell'art. 3, L. 241/1990);
- 2) se la motivazione **sussiste, ma è insufficiente, incongrua, contraddittoria** → annullabilità del provvedimento per **eccesso di potere** *sub specie* di «difetto di motivazione».

Oltre che a **profili di illegittimità**, la mancata “qualità” dell’atto potrebbe rendere l’atto stesso esposto a censure da parte del giudice contabile che esamina l’atto **sotto il profilo della corretta gestione delle risorse pubbliche** [→ art. 1, D.Lgs. 33/2013], valutazione per la quale viene preso in esame il contenuto dell’atto, quindi la sua strutturazione e soprattutto l’iter logico – giuridico che ha giustificato l’utilizzo delle risorse pubbliche da parte dell’amministrazione.

*Grazie per l'attenzione*

[Stefano.Bianchini@regione.emilia-romagna.it](mailto:Stefano.Bianchini@regione.emilia-romagna.it)