

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Partecipazione al procedimento amministrativo

Area Mercato Privato

INTRODUZIONE

La facoltà di partecipazione ai procedimenti amministrativi è stata introdotta con la legge 7 agosto 1990 n°241.

I principi fondamentali sui quali si fonda la partecipazione possono ricondursi all'obbligo, gravante sul responsabile del procedimento, di comunicare personalmente ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato l'avvio del procedimento; alla facoltà di intervento nel procedimento da parte di questi soggetti, nonché di coloro che a qualunque titolo siano portatori di interessi, pubblici o privati, anche diffusi; infine, alla possibilità di concludere accordi tra amministrazione e soggetti interessati.

I fini perseguiti sono quelli dell'efficacia e trasparenza dell'amministrazione.

- 1) **Obbligo della P.A. di comunicazione dell'avvio del procedimento.**
- 2) **Facoltà di intervento:**
 - a. **Prendendo visione degli atti e/o estraendone copia;**
 - b. **Presentando memorie scritte o documenti, con obbligo dell'amministrazione di valutazione.**
- 3) **Facoltà dell'amministrazione procedente di concludere accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione di questo**

IN BREVE

- **Sull'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento.**

Tale obbligo è istituito come regola generale, con la possibilità di deroga limitata ai soli casi in cui le esigenze di celerità del procedimento rappresentino un elemento imprescindibile.

Sussiste, inoltre, anche nell'ipotesi in cui l'atto da adottare abbia natura c.d. vincolata (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 31 luglio 2001, n°4507). In tal senso, una recente pronuncia del TAR Abruzzo ha stabilito che l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento sussiste anche nei casi in cui questo sia teso all'adozione di provvedimenti sanzionatori in materia edilizia (TAR ABRUZZO-PESCARA, sez. I, 25 ottobre 2002, n°1016).

Si è voluto, in sostanza, introdurre un sistema in cui l'amministrazione è chiamata ad interloquire con il privato. Quest'ultimo può indicare delle circostanze che possono conformare diversamente le scelte dell'Amministrazione, assumendo un ruolo preminente nelle scelte per i fini pubblici.

- **Sulla facoltà di intervento.**

Le modalità in cui può concretizzarsi questa facoltà sono indicate nell'art.10 Legge 241/90. I soggetti legittimati possono prendere visione ed estrarre copia dei documenti inerenti il procedimento; possono, altresì, far pervenire all'Autorità procedente memorie e documenti che entrano a far parte, a tutti gli effetti, della documentazione istruttoria.

La facoltà di prendere visione della documentazione non solo è informata allo scopo di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale per la tutela di situazioni giuridiche rilevanti nel procedimento (Cons. Stato, sez. VI, 22 maggio 1998, n. 796); ma è altresì finalizzata a garantire al privato la conoscenza degli scopi della P.A., consentendogli una tutela più ragionata dei propri interessi, che verrà esercitata con il deposito di memorie o documentazione.

In materia urbanistica, ad esempio, dopo il deposito e la pubblicazione del progetto di piano regolatore e per la durata di trenta giorni, chiunque ha facoltà di prenderne visione. Inoltre, le associazioni sindacali e gli altri enti pubblici o istituzionali interessate possono presentare delle osservazioni.

- **Sulla facoltà di concludere accordi tra Amministrazione e soggetti interessati.**

Con l'introduzione di questa possibilità, la partecipazione dei soggetti interessati si estende fino alla fase conclusiva del procedimento, e cioè nell'emanazione del provvedimento finale.

L'unico limite a questa forma di azione va ricercato nel perseguimento dell'interesse pubblico.

FOCUS

- **La motivazione dei provvedimenti.**

L'art.3 della Legge 241/90 obbliga la P.A. a motivare ogni suo provvedimento, compresi quelli concernenti la propria organizzazione, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale.

Con la motivazione devono essere precisati i presupposti di fatto e di diritto sottesi alla decisione, in modo che sia sottolineata la relazione con le risultanze istruttorie.

La giurisprudenza ha chiarito l'obbligo di motivazione e' una protezione del diritto alla trasparenza che permea tutta l'attività amministrativa. Tale obbligo si proietta fin dove e' necessario per dare contezza agli amministratori della intrinseca corrispondenza dell'esercizio del potere alle norme che ne presiedono l'adozione (Consiglio Stato sez. IV, 6 aprile 1999, n. 538).

Sulla motivazione "*per relationem*" (ovvero attraverso il rinvio ad altri provvedimenti) il Consiglio di Stato ne ha ancorato la legittimità a due presupposti indefettibili: il primo concerne il richiamo espresso dell'altro atto che contiene la motivazione; il secondo attiene alla messa a disposizione (in visione o in copia), dell'atto richiamato (Consiglio Stato sez. IV, 22 dicembre 1998, n. 1866).

DIRITTO DI ACCESSO

- **Normativa di riferimento:**

Legge 07 agosto 1990 n°241, artt.22-27 e D.P.R. 27 giugno 1992, n°352.

- **Legittimazione all'accesso:**

Chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha statuito che "*il diritto di accesso ai documenti amministrativi, non richiede, per il suo esercizio, l'attualità di una lesione e quindi l'interesse ad agire, essendo sufficiente che l'istante sia titolare di una posizione giuridicamente rilevante e che il suo interesse alla richiesta di documenti si fondi su tale posizione*" (Consiglio Stato sez. IV, 14 gennaio 1999, n. 32).

- **Procedimento:**

Due le modalità di accesso:

1. **INFORMALE** - mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio competente a formare l'atto conclusivo di procedimento o a detenerlo stabilmente. La richiesta, deve essere esaminata immediatamente e senza formalità, ed è accolta mediante indicazione della pubblicazione contenente le notizie, esibizione del documento, estrazione di copie, ovvero altra modalità idonea.
2. **FORMALE** - quando non sia possibile far ricorso alla prima, la richiesta (scritta) è depositata presso l'ufficio interessato che entro trenta giorni è tenuto a darvi seguito. In caso di accoglimento, dovranno essere indicati l'ufficio, completo della sede, presso cui rivolgersi, nonché un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, per prendere visione dei documenti o per ottenerne copia.

- **L'ipotesi di rigetto:**

Al rigetto va assimilato il caso di silenzio protratto oltre i trenta giorni dal deposito dell'istanza di accesso.

La P.A. può negare o differire l'accesso ai documenti, quando ricorrano esclusivamente le fattispecie di seguito indicate:

1. quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'art.12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, nonché all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste nei trattati e nelle relative leggi di attuazione;
2. quando possa arrecarsi pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;
3. quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, nonché agli atti di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;
4. quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono. Deve comunque essere garantita ai richiedenti la visione degli atti dei procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro stessi interessi giuridici.

• **Strumenti di tutela azionabili:**

1. Ricorso al DIFENSORE CIVICO, territorialmente competente, nel termine di trenta giorni.
Se il riesame è positivo, la decisione viene comunicata al responsabile del procedimento che avrà trenta giorni per confermare l'iniziale provvedimento. In caso contrario, l'istanza si intende accolta.
2. Ricorso al TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE, nel termine di trenta giorni. I giudici sono chiamati a decidere nei successivi trenta giorni. Il termine per appellare la sentenza è di trenta giorni dalla notifica.

ALLEGATI

Normativa:

Legge 7 agosto 1990, n. 241

D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352

Giurisprudenza:

Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 maggio 1998, n. 796

Consiglio di Stato, Sez. IV, 6 aprile 1999, n. 538

Consigli di Stato, Sez. IV, 22 dicembre 1998, n. 1866

Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 gennaio 1999, n. 32

Istanza al Difensore Civico

Ricorso al T.A.R.

Aggiornato al 3 dicembre 2002