

Seconda lezione “sbobinata” sul diritto amministrativo e sul diritto degli enti locali a cura del dott. Luca Del Frate nell’ambito dei corsi di preparazione per i concorsi pubblici nella Pubblica Amministrazione Locale

Lezione del 20 febbraio 2026

La regione ha competenze legislative sugli enti locali, svolge anche funzioni di coordinamento su di essi essendo un ente intermedio tra stato ed enti locali, anche adottando atti di programmazione amministrativa.

Anche l'ente locale ha una competenza di programmazione (infatti adotta gli atti di programmazione come ad esempio gli atti urbanistici); la regione approva la programmazione di carattere generale che deve essere rispettata dagli enti locali quando adottano i propri atti di programmazione di natura settoriale.

La regione svolge una funzione di incentivazione dell'attività amministrativa degli enti locali.

I comuni e le province partecipano alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani di programmazione regionale.

Gli obiettivi di programmazione generale della regione devono essere partecipati dagli stessi enti locali, a cui si indirizza la suddetta programmazione regionale, alla stessa stregua di ciò che accade a livello generale nell’ambito della disciplina generale sul procedimento amministrativo.

La programmazione degli enti locali deve essere rispettosa di quelli che sono gli atti di programmazione generale della Regione competente. L'attività amministrativa deve rispettare il principio di legalità cioè deve rispettare i principi derivanti dalle fonti del diritto, sia primarie (costituzione e leggi) che secondarie (statuto e regolamenti). L'attività amministrativa per essere valida deve rispettare anche il principio del buonandamento che racchiude in sé il principio di efficacia, efficienza ed economicità.

Oltre alla legalità e al buon andamento, l'attività amministrativa deve rispettare anche i principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza e anche i principi dell'UE (che si riferiscono principalmente ai contratti pubblici, come ad esempio il principio della concorrenza e della massima partecipazione).

Altro principio fondamentale dell'azione amministrativa è il principio della collaborazione e della buona fede (art 2-bis L241/1990), principio che prevede la collaborazione tra PA e cittadini attraverso la partecipazione al procedimento amministrativo da parte del cittadino.

Gli accordi sostitutivi e integrativi sono i risultati del principio di collaborazione. La collaborazione tra cittadino e PA si attiva con la comunicazione di avvio del procedimento amministrativo, sia nell’ambito dei procedimenti ad istanza di parte, sia nell’ambito dei procedimenti ad iniziativa d'ufficio.

In alcuni casi si può omettere la comunicazione di avvio del procedimento, come ad esempio in casi cautelari d'urgenza. Lo scopo della comunicazione di avvio del procedimento è quello di permettere agli interessati di partecipare al procedimento. La PA deve prendere in considerazione le opinioni degli interessati sennò l'atto è annullabile.

Nella comunicazione d'avvio del procedimento devono essere indicati (art. 8 L241/90):

- ufficio competente
- oggetto del procedimento
- il domicilio digitale e la persona responsabile
- la data entro la quale deve concludersi il procedimento
- nei procedimenti ad istanza di parte deve essere indicata la data di presentazione dell'istanza
- le modalità attraverso le quali è possibile accedere al fascicolo informatico
- l'ufficio dove è possibile prendere visione degli atti

Nel provvedimento finale va inserito il termine entro il quale si può fare ricorso e l'autorità alla quale fare ricorso (60gg per il ricorso al Tar e 180 gg per il ricorso al Presidente della Repubblica in via alternativa).

L'art. 2 L241/90 stabilisce che la PA è tenuta a esprimersi con provvedimento espresso; nel caso in cui la PA non si esprima entro i termini stabiliti dalla legge, si ha il Silenzio che può essere Silenzio Assenso, Silenzio Inadempimento, Silenzio Devolutivo o Silenzio Rigetto.

Il Silenzio Assenso è un istituto di semplificazione amministrativa istituito per prevenire l'inerzia

della PA. È previsto per procedimenti ad istanza di parte e prevede che, trascorso il periodo entro il quale deve essere adottato il provvedimento finale, se l'amministrazione procedente non si è espressa, il silenzio equivale ad accoglimento dell'istanza. Il silenzio assenso non è però previsto per procedimenti amministrativi particolarmente sensibili per l'interesse pubblico come ad esempio provvedimenti riguardanti la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela del rischio idrogeologico, la difesa nazionale, l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza e la pubblica sicurezza. Con il silenzio assenso si producono gli effetti del provvedimento anche senza il provvedimento finale espresso.

Il Silenzio Rigetto si ha nei casi previsti espressamente dalla norma; prevede che, al termine del procedimento amministrativo, se l'amministrazione non si è espressa, il silenzio venga considerato come rigetto dell'istanza. Un esempio di silenzio rigetto è il silenzio nella richiesta di accesso al documento: se si realizza il silenzio in questa fattispecie si considera come rigettata la relativa istanza.

Il Silenzio Inadempimento avviene quando l'amministrazione non si esprime entro i termini stabiliti dalla legge (di norma 30gg) e questo suo inadempimento determina delle conseguenze pregiudizievoli che necessitano di essere riconosciute attraverso il risarcimento del danno o conseguenze per non corretto esborso di risorse pubbliche(danno erariale) e anche conseguenze personali sulla valutazione della performance del responsabile del procedimento e/o del dirigente di riferimento.

Il Silenzio Devolutivo si realizza quando, richiesto un parere o una valutazione tecnica a un organo e non esprimendosi nei tempi, la legge prevede la possibilità di richiedere l'atto istruttorio o il parere a un'altra amministrazione.

Il termine entro il quale un procedimento amministrativo deve concludersi viene stabilito dal regolamento comunale, 30 giorni è il termine minimo, se non c'è una specificazione del termine nella legge, il termine generale di conclusione è appunto di 30 giorni.

L'art. 2-bis L241/90 prevede che, nel caso in cui non venga rispettato il termine della conclusione del procedimento, la PA è tenuta a risarcire coloro che sono stati lesi da tale ritardo. L'adozione di un provvedimento finale trascorso il termine prestabilito, comporta una responsabilità disciplinare da parte del dirigente e talvolta anche responsabilità erariale, oltre che una responsabilità civile per il danno determinatosi. L'inerzia è considerata silenzio inadempimento. L'atto adottato in ritardo non è illegittimo ma è illecito nel caso in cui si determinino conseguenze pregiudizievoli.

Quando si parla di prevenzione di fenomeni corruttivi si parla anche dell'obbligo per le PA di pubblicare in amministrazione trasparente informazioni di carattere generale che riguardano dati, notizie circa l'organizzazione dell'azione amministrativa e l'utilizzo delle risorse pubbliche.

Nel caso in cui la PA ometta di pubblicare determinate informazioni, il cittadino può fare richiesta di accesso civico semplice. L'accesso civico semplice è uno strumento che tutela il cittadino; è quel diritto che ha il cittadino, senza motivare la ricorrenza di un interesse concreto, diretto ed attuale nei riguardi dell'atto cui si fa riferimento, a che una informazione, un dato, un documento sia correttamente pubblicato sul sito nella sezione di amministrazione trasparente qualora emerga che ciò non si sia realizzato. Il destinatario di questa richiesta è il RPCT. Oltre all'accesso civico semplice, è previsto l'accesso civico generalizzato che consiste nel diritto che ha il cittadino affinché un dato, un documento, un'informazione detenuto da un ufficio di una PA sia reso pubblico anche se non vi è l'obbligo della pubblicazione della stessa informazione in amministrazione trasparente. Non serve una richiesta motivata. La richiesta di accesso civico generalizzato va presentata all'ufficio che detiene il documento o all'URP. Nel caso in cui ci siano dei controinteressati verrà avviato un procedimento e si dovrà rispondere con provvedimento espresso.

Questi due tipi di accesso si differenziano dall'accesso al documento in quanto per poter accedere agli atti un privato deve avere un interesse diretto, concreto e attuale e la richiesta va sempre motivata. Il diritto di accesso al documento è il diritto degli interessati (di chi fa istanza di accesso) di prendere visione e di estrarre copia del documento interessato. Il diritto di accesso è un istituto che garantisce la trasparenza ma con limitazioni. Trova limite nel principio della riservatezza, nel segreto di stato, nei procedimenti tributari, nei procedimenti selettivi concorsuali e negli atti normativi e generali.

L'accesso al documento è un procedimento amministrativo e può essere informale (quando non vi

sono controinteressati) oppure formale (quando ci sono controinteressati e allora occorre una formalizzazione con un'istanza). I controinteressati sono tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio del diritto di accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza. Il procedimento si conclude entro 30 giorni. Trascorsi i 30 giorni, in caso di silenzio, il silenzio corrisponde a rigetto dell'istanza. Nel caso in cui sia negativo può essere fatto ricorso al Tar. L'accesso al documento tutela la partecipazione procedimentale e tutela la pubblicità dell'azione amministrativa.

Tra le tante informazioni che devono essere pubblicate in amministrazione trasparente c'è anche la pubblicità che riguarda i procedimenti amministrativi e la loro durata.

L'art. 35 del Dlgs 33/2013 elenca nel dettaglio cosa va pubblicato di un procedimento amministrativo. Il Dlgs 33/2013 attua la normativa anticorruzione definita nella L 190/2012. La normativa anticorruzione prevede che tutte le PA debbano approvare all'interno del Piao una sezione di programmazione "Rischi corruttivi e trasparenza" in cui sono programmate le misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi e di trasparenza su processi e procedimenti considerati a rischio. A capo di questo sistema c'è un responsabile per la prevenzione dei fenomeni corruttivi (RPCT) che di norma è il segretario comunale. L'RPCT viene nominato dal sindaco ed è chiamato ad intervenire anche quando un'informazione che avrebbe dovuto essere pubblicata sul sito in amministrazione trasparente, non è stata correttamente pubblicata (accesso civico semplice).

L'amministrazione trasparente serve per pubblicità, come prevenzione dei fenomeni corruttivi, mentre invece l'albo pretorio è uno strumento di trasparenza e serve per perfezionare la fase integrativa dell'efficacia; un atto pubblicato all'albo pretorio acquisisce, generalmente, efficacia trascorsi 15 giorni dalla sua pubblicazione.

In amministrazione trasparente vanno pubblicati i dati relativi alle tipologie di procedimento di propria competenza. L'art 35 del Dlgs 33/2013 elenca nel dettaglio cosa va pubblicato:

- una breve descrizione del procedimento
- chi è il responsabile del procedimento
- l'ufficio del procedimento
- atti e documenti da allegare all'istanza se il procedimento è ad istanza di parte
- le modalità attraverso le quali gli interessati possono ottenere informazioni relative ai procedimenti che li riguardano
- il termine fissato entro il quale il procedimento espresso deve essere adottato
- la SCIA (art 19 L241/90)
- le modalità per poter fare ricorso
- il link per poter fare una richiesta online
- come fare un pagamento
- il nome del soggetto che si occupa del procedimento in caso di inerzia (di norma è il segretario comunale)

L'art. 2 c 9bis L241/90 specifica che il nome del soggetto che può esercitare il potere sostitutivo in caso di inerzia deve essere pubblicato in amministrazione trasparente per ogni procedimento. Deve essere specificato perché in caso di inerzia il cittadino può attivare questo soggetto. Chi ha il potere sostitutivo ha la metà del tempo originalmente previsto per concludere il procedimento e può concluderlo lui stesso o nominare un commissario prefettizio. Colui che ha il potere sostitutivo, dopo essere stato attivato dal cittadino, comunica al sindaco l'elenco di tutti i dirigenti che non hanno rispettato i tempi procedurali al fine eventualmente di istruire un procedimento disciplinare poiché il provvedimento adottato in ritardo è causa di un danno; talvolta l'amministrazione deve risarcire un eventuale danno causato dal ritardo.

L'art. 6 Dlgs 267/2000: lo statuto comunale è una piccola costituzione, è un atto di macroorganizzazione e individua gli uffici di maggiore rilevanza. È una fonte subprimaria in quanto ha una validità condizionata dalle leggi ordinarie ma condizionante i regolamenti.

Lo statuto:

- stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente specificando le attribuzioni dell'ente. Lo statuto è uno strumento per garantire la partecipazioni da parte di organi di minoranza.
- le forme di garanzia di partecipazione

- i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio
- stabilisce i criteri generali in materia di regolamento degli uffici e dei servizi (il regolamento è approvato dalla giunta ma i dettagli sono nello statuto)
- stabilisce forme di collaborazione tra comuni e province
- individua le forme di partecipazione popolare
- regola le forme di accesso agli atti

Gli statuti vengono adottati con maggioranza qualificata e per modificarlo viene riutilizzata la stessa procedura utilizzata per l'adozione (art. 6 c4 Dlgs 267/2000).

Lo statuto dopo che è stato approvato viene pubblicato nel bollettino ufficiale della regione, affisso all'albo pretorio, inviato al Ministero dell'Interno e decorsi 30 giorni è applicabile (art. 6 c5 Dlgs 267/2000).

L'art. 7 Dlgs 267/2000 stabilisce che i regolamenti sono di competenza del consiglio comunale (eccetto il regolamento degli uffici e dei servizi che è di competenza della giunta). I regolamenti sono atti normativi di natura secondaria, per rispettare il principio di legalità devono essere rispettosi oltre che della legge anche dello statuto. Per ogni ambito di competenza c'è un regolamento. I regolamenti indicano i criteri che legittimano i vari procedimenti amministrativi (es. regolamento per l'erogazione di contributi).