Forma e procedura di redazione degli atti amministrativi

a cura di Susanna Granello

1. Premessa 2
2. Processi di lavoro, procedure e procedimenti 3
3. La legge 7 agosto 1990, n. 241 4
4. Il procedimento 6
5. L'atto e il provvedimento amministrativo 7
   5.1. Gli elementi dell'atto amministrativo 8
   5.2. La gestione informatica dei documenti 10

1. Premessa

L'articolo 14 del D.P.R. 275/99, regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, stabilisce che a decorrere dal 01.09.2000 alle istituzioni scolastiche siano attribuite le funzioni già di competenza della amministrazione centrale e periferica relative alla carriera scolastica e al rapporto con gli alunni, all'amministrazione e alla gestione del patrimonio e delle risorse e allo stato giuridico ed economico del personale non riservate, in base a specifiche disposizioni, all'amministrazione centrale e periferica.

Inoltre, le istituzioni scolastiche provvedono a tutti gli adempimenti relativi alla carriera scolastica degli alunni e disciplinano, nel rispetto della legislazione vigente, le iscrizioni, le frequenze, le certificazioni, la documentazione, la valutazione, il riconoscimento degli studi compiuti in Italia e all'estero ai fini della prosecuzione degli studi medesimi, la valutazione dei crediti e debiti formativi, la partecipazione a progetti territoriali e internazionali, la realizzazione di scambi educativi internazionali.

Lo stesso articolo precisa che, per quanto attiene all'amministrazione, alla gestione del bilancio e dei beni, all'esercizio della capacità negoziale e ogni adempimento contabile relativo allo svolgimento dell'attività negoziale medesima, nonché modalità e procedure per il controllo dei bilanci della gestione e dei costi, le istituzioni scolastiche provvedono in conformità a quanto stabilito da uno specifico regolamento di contabilità.

Naturalmente restano ferme (…e non diminuiscono) le attribuzioni rientranti precedentemente nella competenza delle istituzioni scolastiche.

Il quarto comma dello stesso articolo prevede che le istituzioni scolastiche riorganizzino i servizi amministrativi e contabili, tenendo conto del nuovo assetto istituzionale delle scuole e della complessità dei compiti ad esse affidati, per garantire all'utenza un efficace servizio.

II lavoro amministrativo svolto nella scuola è tradizionalmente definito il lavoro dell'ufficio di segreteria. II termine ufficio di segreteria può avere però significati diversi. Come tutte le persone giuridiche, le scuole hanno una propria organizzazione interna, composta da persone (docenti ed ATA) e da cose (beni strumentali). In primo luogo quindi l' ufficio ha un significato materiale, vale a dire il luogo fisico dove le persone lavorano utilizzando i mezzi a loro disposizione.

Il significato più importante di lavoro d'ufficio si riferisce alla particolare funzione svolta da un complesso organizzato di persone e mezzi. Cosi, ad esempio, l'ufficio di segreteria svolge anche i compiti previsti dall'articolo 14 del regolamento dell'autonomia, l'ufficio di ragioneria del CSA assegna le risorse finanziarie e l'ufficio scolastico regionale garantisce e coordina il servizio scolastico nella regione di competenza territoriale.

Così anche in un' azienda privata possiamo trovare uffici del personale, amministrazione, programmazione, ecc. in una funzione di supporto (di staff) e il settore produttivo, che svolge la funzione principale (di line); allo stesso modo in un Ente Locale possiamo trovare in posizione di staff l'ufficio affari generali, personale, bilancio, ecc. e in posizione di line i settori lavori pubblici, servizi sociali, istruzione.

Mutuando il termine da altre culture, è un'organizzazione basata sullo staff – line, che presenta vantaggi, ma anche svantaggi, che in caso di organizzazioni delle dimensioni delle istituzioni scolastiche vengono comunque compensati.

Nell'ambito dell'organizzazione complessa dell'istituto scolastico, l'ufficio di segreteria rappresenta la struttura di supporto, anch'esso finalizzato al raggiungimento degli obiettivi propri della scuola. Pertanto, l'Ufficio di segreteria è un complesso organizzato di persone (assistenti amministrativi e direttore) e mezzi

strumentali (computer, fotocopiatrici, ecc) dove si svolge una attività di tipo amministrativo, nell'ambito di processi di lavoro finalizzati alla produzione di servizi per gli studenti e le famiglie o per consentire ad altri dipendenti (docenti, ATA) di svolgere la loro attività per l'utente.

2. Processi di lavoro, procedure e procedimenti

L'organizzazione può essere vista come un insieme di processi di lavoro sui quali intervengono diverse persone, di diversi uffici, con ruoli diversi.

Le scuole esistono perché sono frequentate dagli alunni/studenti; esemplificando è molto importante la determinazione dell'organico che prevede che ogni anno, in base al numero di nuovi alunni (informazione), vengano svolte una serie di attività da parte della singola istituzione scolastica, degli uffici scolastici regionali e provinciali. Sempre esemplificando, successivamente si procederà alla nomina degli aventi diritto sui posti in organico non coperti da personale con contratto a tempo indeterminato, in modo tale da consentire un sereno avvio dell'anno scolastico.

La determinazione dell'organico e la nomina del personale su posti vacanti sono due diversi processi di lavoro finalizzati entrambi a fornire il servizio scolastico (risultato).

L'attività "per processi" si contrappone al modello di organizzazione del lavoro "per procedure" che caratterizzava, ed in parte ancora caratterizza, l'attività della pubblica amministrazione. Una procedura amministrativa tradizionalmente intesa è, infatti, solo una parte di un processo di lavoro più ampio. Presa ed analizzata singolarmente, una procedura non consente di avere una visione "sistemica" delle attività svolte ed accentua comportamenti organizzativi e valutazioni frammentarie, dove è difficile, se non impossibile, valutare adeguatamente l'efficacia dei risultati raggiunti. Considerare i processi, invece, consente:

- di dare unitarietà all'azione amministrativa;
- di definire obiettivi ed anche responsabilità;
- di valutare gli esiti dell'azione amministrativa non rispetto alle attribuzioni formali, ma in relazione ai risultati effettivamente raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati.

I processi di lavoro fondamentali sono :

a) direzionale, collegato ai compiti e alle responsabilità dei dirigenti di programmazione, monitoraggio di valutazione degli esiti amministrativa e di organizzazione delle risorse;
b) gestionali, ad esempio gestione delle risorse umane e finanziarie;
c) operative, concretamente collegate agli obiettivi da raggiungere.

Ogni processo di lavoro può essere scomposto in più fasi e cioè in sequenze di attività concrete da svolgere per ottenere un risultato. Il processo di lavoro per la "determinazione degli organici" comprende la fase:

A) delle iscrizioni, divise per tipologie (scuola dell'infanzia, scuola elementare e scuola media in un istituto comprensivo) o indirizzi negli istituti tecnici e professionali (es. indirizzo erica, igea, mercurio, ecc…);
B) del calcolo del monte ore per singola materia per il numero delle classi, il conseguente conteggio dei posti in organico e la trasmissione dell'organico.

Nella pubblica amministrazione queste fasi sono spesso chiamate procedure di lavoro o procedimenti, se normati.

Un processo di lavoro può essere costituito da varie procedure di lavoro (A, B, C) orientate ad un unico risultato che può essere un atto, un provvedimento, un parere, l'erogazione di un servizio, ecc.. Le procedure, come detto sopra, possono ulteriormente scomporsi in fasi di lavoro ed essere svolte da uffici diversi che collaborano tra loro per ottenere il risultato finale. Infatti i processi di lavoro hanno la caratteristica di non svolgersi all'interno di una singola unita organizzativa (un settore,

ufficio didattica o ufficio personale, ecc) ma di essere trasversali rispetto all'organizzazione.

Un procedimento è un insieme di atti finalizzati a produrre uno specifico atto finale previsto da una norma. Ad esempio, le procedure concorsuali sono procedimenti amministrativi poiché vi sono norme che in modo specifico prevedono determinate fasi e tempi (pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del bando entro certi tempi, acquisizione delle domande, espletamento del concorso, emanazione della graduatoria, acquisizione dei titoli preferenziali, emanazione della graduatoria definitiva, gestione di eventuali ricorsi).

L'atto finale di un procedimento è normalmente un provvedimento, cioè un particolare tipo di atto che incide sulla sfera giuridica del destinatario. A seguito delle innovazioni apportate dalla legge n. 241/1990, il procedimento si può concludere con un accordo sostitutivo di provvedimento.

Invece, una procedura non comporta necessariamente un provvedimento alla sua conclusione (vedi esempio delle iscrizioni).

Distinguere i procedimenti dalle semplici procedure operative è indispensabile per l'applicazione della legge 241/90 ed i relativi principi sul giusto procedimento, sulla trasparenza e l'accesso alla documentazione e sulla semplificazione amministrativa.

3. La legge 7 agosto 1990, n. 241

La legge 7 agosto 1990, n. 241 concernente "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" ha regolato il procedimento amministrativo introducendo principi cardine e strumenti semplificatori. Dobbiamo a questa normativa l'abolizione del segreto d'ufficio, o meglio, la sua riduzione ad eccezionalità nell'azione amministrativa. Princìpi come accesso, partecipazione, trasparenza, da allora entrarono come guida in ogni regolamentazione dei rapporti interni all'amministrazione pubblica e tra amministrazione e cittadini.

Il concetto di servizio pubblico fu definito attraverso la previsione d'obiettivi di grande respiro: efficacia, efficienza, economicità. Puntò inoltre a rendere responsabili i singoli operatori pubblici della qualità del servizio erogato attraverso la responsabilità procedimentale. La visibilità dell'operatore responsabile del procedimento costituì la prima forma di garanzia per il cittadino, finalmente in grado di "vedere" il funzionario affidatario del procedimento che lo riguardava.

Si tratta di una normativa che, in armonia con l'art. 97 Cost. fissa talune regole generali ispirate ai seguenti principi:

1. il principio del giusto procedimento, che garantisce il diritto di partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo;
2. il principio di trasparenza, che prevede il carattere obbligatorio della motivazione del provvedimento amministrativo, 1'obbligo della P.A. di identificare preventivamente 1'ufficio e il dipendente responsabile del procedimento e il diritto dei cittadini interessati di accedere ai documenti amministrativi;
3. il principio di semplificazione, che introduce taluni istituti diretti, in conformità all'art. 97 Cost., a snellire e rendere più celere l'azione amministrativa (silenzio-assenso, denuncia in luogo di autorizzazione, conferenze di servizi).

In sintesi, on questa norma vengono definiti i criteri ispiratori riguardanti l'economicità, l'efficacia, la pubblicità e la trasparenza dell'attività amministrativa al fine di consentire al cittadino l'individuazione dell'organo dell'amministrazione tenuto a prestargli servizio:

- regole per le pubbliche amministrazioni in materia di procedimento e di provvedimento amministrativo;
- individuazione dell'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni adempimento procedimentale;
- assegnazione della responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente al singolo procedimento;
- obbligo per l'amministrazione di dare notizia dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale;
- facoltà per qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o provati o diffusi, di intervenire nel procedimento;
- adozione di misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e di documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni;
- riconoscimento, a chiunque abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, del diritto di accesso ai documenti amministrativi, secondo le modalità stabilite nella legge stessa;
- definizione di documento amministrativo: *«È considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa».*

Si può quindi affermare che sulla base di tale norma i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini vengono improntati ad una nuova considerazione: l'attività della pubblica amministrazione non deve essere più considerata come esercizio di un potere verso soggetti-sudditi bensì come esercizio di una funzione di servizio verso soggetti-cittadini portatori di diritti ed interessi legittimi.

II MIUR, in attuazione dell'art. 2, comma 2, della legge 241/90, ha adottato il D.M. 6 aprile 1995 n.190, con cui vengono fissati i termini massimi di chiusura dei procedimenti di competenza degli organi ed uffici dell'amministrazione scolastica e si individuano le unita operative responsabili per ciascun procedimento. In genere i termini fissati sono superiori ai trenta giorni individuati come riferimento massimo in caso di non adozione del regolamento.

Tra i procedimenti menzionati nel D. M. n. 190 del 1995, sono elencati quelli di competenza degli uffici delle direzioni generali e degli ispettorati del Ministero, nonché quelli di competenza di provveditorati e sovrintendenze scolastiche. A seguito della ristrutturazione del Ministero occorre apportare profonde modifiche al D. M. n. 190/95, in relazione alla riconfigurazione dell'assetto funzionale e, quindi, della diversa attribuzione dei procedimenti ai vari uffici.

Inoltre, il decreto ministeriale n. 190/95 non individua i procedimenti di competenza delle istituzioni scolastiche, ma si limita a prescrivere che *«Gli enti e le istituzioni con personalità giuridica adegueranno i propri statuti alle disposizioni della l. n. 241/1990»* (art. 9, comma 3). Ciò fa ritenere che per i procedimenti di competenza delle istituzioni scolastiche i termini massimi di chiusura del procedimento coincidono con i 30 giorni di cui all'art. 2.

Responsabile di tali procedimenti è il dirigente scolastico, o soggetto da lui formalmente delegato. Il responsabile del procedimento ha i seguenti compiti:

a) valuta le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento;
b) accerta d'ufficio i fatti e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria;
c) propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi;

d) cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi;
e) adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione.

4. Il procedimento

Alla luce di quanto sopra il procedimento amministrativo consiste, dal punto di vista strutturale, in una sequenza di operazioni preordinate all'emanazione di un atto finale: rappresenta la storia dell'agire dell' amministrazione e ha lo scopo di rendere trasparente e verificabile la correttezza dell'esercizio dell' azione amministrativa.

Il procedimento si articola in fasi, che sono momenti giuridicamente rilevanti in cui i vari atti sono ordinati secondo gli effetti prodotti e secondo una sequenza logico-temporale. E' possibile che si abbiano procedimenti con fasi molto articolate ed altri con fasi appena accennate.

Dall'apertura di un procedimento amministrativo, nascono per l'istituto scolastico e l'amministrazione, ai sensi della legge 241 del 1990, i seguenti oneri:

1. non aggravarlo se non per straordinarie e motivate esigenze (art. 1 comma 2);
2. concluderlo mediante adozione di un provvedimento espresso (art. 2 comma 1);
3. concluderlo in un termine certo. La legge ha posto un termine generale di trenta giorni, lasciando peraltro alle amministrazioni competenti l'onere di individuare tempi diversi (art. 2 commi 2 e 3);
4. determinare, in mancanza di una previsione normativa, l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e dell'adozione del provvedimento (art.4);
5. consentire l'accesso ai documenti amministrativi nonché la partecipazione al procedimento degli aventi diritto.

Le fasi del procedimento possono essere necessarie (la fase di iniziativa, la fase istruttoria e la fase decisionale) o eventuali, cioè quella di integrazione dell'efficacia e riguarda, laddove siano previsti, atti di controllo o di pubblicità o altro.

La fase di iniziativa può aprirsi d'ufficio o a domanda di parte interessata. Con l'avvio del procedimento amministrativo, il responsabile del procedimento deve, se non vi siano ragioni di impedimento, darne comunicazione agli interessati (artt. 7 e 8)

La fase dell'istruttoria è quella in cui si deve procedere alla valutazione di tutti gli interessi coinvolti nel procedimento per poter assumere in maniera ponderata le proprie decisioni. Gli atti dell'istruttoria consistono in certificazioni, attestazioni, autocertificazioni, memorie pareri ecc., con i quali l'amministrazione raccoglie dati e la parte rende nota e documenta l'esistenza ed il rilievo dell'interesse di cui è portatrice.

In questa fase gli aventi diritto possono prendere visione degli atti, tranne che a quelli secretati ai sensi dell'art.24 (art 10 comma 1) e/o presentare memorie e documenti che, se pertinenti, l'amministrazione deve valutare.

Esistono tre tipi di accesso ai documenti amministrativi.

1. accesso di cui all'art. 10, legge 241/90 effettuato nel corso del procedimento che può essere richiesto sia dall'interessato che dal controinteressato all'emanazione del provvedimento, nonché dai titolari di interessi diffusi;
2. accesso di cui all'art. 22, che è più vasto rispetto al precedente, perché può essere esercitato *"da chiunque vi abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso";*
3. infine, all'art. 26 è prevista una forma generalizzata di accesso aperto a tutti, realizzato attraverso la pubblicazione e la massima pubblicità di una

vasta casistica di atti molto rilevanti (programmi, circolari, atti generali sull'organizzazione, sui procedimenti ecc.).

Il diritto di accesso di cui all'art. 22 si esercita nei confronti delle amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi.

D'altro canto l'art. 1 della l. 241/90 al comma 1 ter fa obbligo ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui alla legge 241/90.

La fase di decisione è quella in cui l'amministrazione deve pervenire alle sue conclusioni e sceglie quale atto adottare in relazione al grado di discrezionalità di cui dispone.Tale fase si chiude con il provvedimento.

L'art. 11 della legge sul procedimento prevede tuttavia anche la possibilità per l'amministrazione di concludere accordi con gli interessati. La norma costituisce il corollario del principio di partecipazione, in quanto l'accordo può nascere solo a seguito dell'accoglimento delle osservazioni e delle proposte, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare, presentate dai soggetti intervenuti in precedenza nel procedimento.

L'accordo può essere di due specie:

1. procedimentale, quando attraverso di esso si definisce in modo pattizio il contenuto del provvedimento che comunque dovrà essere emanato dall'amministrazione;
2. sostitutivo, quando esso è concluso in sostituzione del provvedimento.

Gli accordi devono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto; inoltre ad essi si applicano "ove non diversamente previsto" i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.

La fase dell'integrazione dell'efficacia costituisce una fase non necessaria ma eventuale del procedimento.

Si instaura quando al provvedimento conclusivo deve seguire un'ulteriore attività dal cui compimento dipende l'efficacia dell'atto stesso (cioè la capacità di produrre effetti nei confronti degli interessati). Appartengono a questa fase le attività di controllo, le comunicazioni, le notificazioni e le pubblicazioni.

5. L'atto e il provvedimento amministrativo

La distinzione tra atti e provvedimenti amministrativi e scaturita dalla constatazione che non tutti gli atti sono "tipici", previsti da norme sotto il profilo tipologico o puntualmente individuati, o in grado di incidere sulla sfera giuridica di persone fisiche o giuridiche.

Infatti vi sono:

1. atti che contengono dichiarazioni di scienza riguardanti giudizi, pareri, valutazioni, ecc. In altri termini vi sono atti strumentali mediante i quali l'autorità emanante si limita a certificare, ad accertare, ecc.;
2. provvedimenti amministrativi, ossia dichiarazioni di volontà volte a conseguire determinati fini riconosciuti e protetti dal diritto. Risulta in tal modo ampliata la nozione di atto amministrativo.

Più precisamente, con provvedimento amministrativo si intende una manifestazione di volontà della P.A., con rilevanza esterna, indirizzata a soggetti determinati, o comunque individuabili con precisione, ed in grado di apportare una modifica della sfera giuridica di questi soggetti (ad es. provvedimenti di autorizzazione; di espropriazione...).

E' invece atto amministrativo una qualunque dichiarazione di volontà, di desiderio, di conoscenza, di giudizio compiuto da un soggetto della pubblica amministrazione nell'esercizio d'una potestà amministrativa.

Non sono invece considerati atti amministrativi gli atti di diritto privato posti in essere da ogni p.a., e perciò anche dalla scuola, poiché regolati dalla disciplina civilistica (ad esempio, un contratto di fornitura di bene e/o servizi).

5.1. *Gli elementi dell'atto amministrativo*

Gli elementi che costituiscono la struttura dell'atto amministrativo sono individuabili in essenziali (in mancanza dei quali l'atto non può esistere) e accidentali (la presenza o meno non influisce sull'esistenza dell'atto).

Gli elementi essenziali dell'atto amministrativo sono:

a) il *soggetto* che effettua la dichiarazione di volontà (esso e sempre un soggetto attivo della pubblica amministrazione);
b) *'oggetto* dell'atto amministrativo ovvero l'attività, il rapporto di cui l'atto si occupa e per il quale si dispone;
c) la *volontà;* rispetto a tale elemento, gli atti amministrativi si distinguono in vincolati e discrezionali;
d) la *causa* ovvero lo scopo di un determinate atto amministrativo;
e) il *contenuto* ovvero ciò che il soggetto intende disporre, permettere, ordinare, concedere, dichiarare, ecc.;
f) l*a forma* che deve essere quella che la legge prescrive.

Per quanto attiene, invece, i così detti elementi accidentali dell'atto amministrativo, essi riguardano essenzialmente il contenuto eventuale dell'atto e riguardano tutte le disposizioni che il soggetto inserisce per limitarne o estenderne gli effetti normali.

Gli elementi accidentali sono il termine, la condizione ed il modo.

- II termine è il giorno dal quale ha efficacia l'atto o quello nel quale l'efficacia deve cessare.
- La condizione è la clausola con la quale viene subordinata l'effetto di un atto al verificarsi di altre circostanze legate ad un evento futuro ed incerto. In questo caso si parla di condizione sospensiva se l'inizio degli effetti sono legati al verificarsi dell'evento e di condizione risolutiva se la cessazione degli effetti e legata al verificarsi dell'evento.
- II modo è un dovere di comportamento dal quale dipende la possibilità di godere degli effetti utili dell'atto (lo si trova con forza nelle autorizzazioni e nelle concessioni).

L'*atto amministrativo* è generalmente suddiviso in sette parti: l'intestazione, il preambolo, la motivazione, il dispositivo, il luogo, la data, la decisione.

L'*intestazione* indica l'autorità che emana l'atto. L'intestazione ha rilievo soprattutto in considerazione della legittimità alla emanazione dell'atto stesso: l'organo che lo pone in essere deve avere effettivo e concreto potere di adozione. La mancanza della intestazione non ne inficia comunque la legittimità purché l'organo emittente sia desumibile nel contesto dell'atto. Ad esempio, per gli organismi monocratici, come ad esempio il dirigente scolastico dovrà essere presente e leggibile la sottoscrizione.

Nel *preambolo* sono descritti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti e rilevanti per lo specifico atto. Gli elementi di fatto sono la raccolta delle operazioni procedurali che la normativa prescrive per l'adozione dell'atto. Essi hanno tanto più rilievo quanto più la norma prescriva per la legittimità il rispetto di procedure. Anche per tali aspetto, sia la dottrina che la giurisprudenza, ritengono legittimo l'atto che non riporta in maniera corretta e completa la descrizione degli elementi di fatto purché vi sia stato comunque il rispetto all'effettivo compimento delle procedure istruttorie e che di tali procedure ne sia stata data una corretta valutazione in fase dispositiva. Tra gli elementi di fatto potranno rinvenirsi situazioni, circostanze o comportamenti, atti (istanze, proposte, pareri ecc.), accertamenti. Gli elementi di

diritto sono invece le norme, circolari, orientamenti giurisprudenziali o teorie dottrinali applicabili alla materia cui l'atto si riferisce.

La *motivazione* è elemento fondamentale e obbligatorio per ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale (art. 3, comma 1 legge 241/90).

Restano fuori dall'obbligo della motivazione (comma 2, art. cit.) soltanto gli atti normativi e quelli a contenuto generale. I primi, in quanto fonti del diritto, rappresentano precetti generali, astratti; i secondi, sono rivolti solo genericamente a posizioni individuali.

Con la motivazione la p.a. deve innanzitutto indicare l'interesse pubblico concretamente perseguito con l'adozione del provvedimento, poiché il suo potere di adottarlo è giustificato dal soddisfacimento di un interesse pubblico primario che la legge gli assegna. L'art. 1, comma 1 della legge 241/90 afferma che " *l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge"*. La violazione di tale principio determina l'illegittimità dell'atto per eccesso di potere.

La motivazione deve inoltre contenere gli elementi di fatto e di diritto che determinano la decisione. Tali elementi, già presenti nel preambolo, sono valutati giuridicamente ovvero se la loro presenza determina l'obbligo da parte della p.a. di adottare un provvedimento diventando così dei presupposti di fatto cui la normativa subordina l'esercizio di poteri amministrativi.

Gli elementi di diritto da richiamarsi nella motivazione sono quelle norme che in presenza di presupposti di fatto giustificano l'adozione di un determinato atto. Insieme agli elementi di fatto costituiscono quindi le basi per l'emanazione dell'atto vincolato o discrezionale a seconda che essi esauriscano o meno i margini discrezionali concessi dalla norma all'Autorità.

Esemplificando, nel caso di gara per acquisto di beni o servizi, nel provvedimento di aggiudicazione, saranno inserite, nel preambolo quei richiami giuridici al regolamento di contabilità o alle norme di contabilità dello stato mentre nella motivazione sarà richiamata la norma che definisce il criterio in base al quale viene aggiudicata la gara.

I vizi della motivazione possono sintetizzarsi: mancanza o difetto di motivazione che implica illegittimità dell'atto (art. 3 legge 241/90) e illogicità della motivazione che determina illegittimità dell'atto per eccesso di potere.

Il *luogo di adozione* dell'atto deve risultare nell'atto. Esso non ha rilievo specifico salvo non vi siano indicazioni particolari nella norma ed è in genere diverso da quello dove l'atto produce i propri effetti. Questo aspetto ha importanza soprattutto nei casi di organi collegiali poiché la precisazione di dove è avvenuta la seduta può testimoniare che ai componenti è stata data la possibilità concreta di partecipare alla deliberazione adottata. Infatti, in caso contrario, si avrebbe un vizio nella procedura di convocazione e di conseguenza una illegittimità degli atti adottati. Non si pongono particolari problemi per quanto riguarda l'ambito territoriale cui gli atti si riferiscono specialmente nel caso delle istituzioni scolastiche: i diplomi o certificazioni simili hanno, ad esempio, valore su tutto il territorio nazionale ed anche all'estero nei paesi in cui la legislazione riconosca i titoli di studio italiani.

La *data* indica il momento della adozione dell'atto e coincide con la sottoscrizione per organi monocratici (dirigente scolastico) o con la votazione per quelli collegiali (collegio docenti, consiglio d'istituto). Per questi ultimi va precisato che la verbalizzazione e la relativa sottoscrizione ha solo valore documentale di manifestazione ferma restando l'esecutività dell'atto. La data ha inoltre rilievo per il controllo della legittimità della adozione dell'atto stesso ovvero se l'organo che lo ha emesso poteva, in quella data adottarlo, poiché legittimamente in carica.

In merito alla *decisione*, vale a dire alla concreta esternazione della volontà di adottare l'atto, è opportuno suddividere la casistica riferendosi ad organi monocratici e collegiali.

Nel primo caso l'apposizione della firma da parte del soggetto che riveste legittimamente la carica sancisce l'esternazione della volontà. Per gli organi collegiali invece tale momento è rappresentato dalla sottoscrizione del verbale di deliberazione da parte di chi rappresenta l'organo (es. il Presidente del Consiglio di Istituto) e dal soggetto che ne verbalizza la volontà.

Ai sensi dell'articolo 14, comma 7 del D.P.R. 08.03.99, n. 275, Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, i provvedimenti adottati dalle istituzioni scolastiche, fatte salve le specifiche disposizioni in materia di disciplina del personale e degli studenti, divengono definitivi il quindicesimo giorno dalla data della loro pubblicazione nell'albo della scuola.

Entro tale termine chiunque abbia interesse può proporre reclamo all'organo che ha adottato l'atto, il quale deve pronunciarsi sul reclamo stesso nel termine di trenta giorni, decorso il quale l'atto diviene definitivo. Gli atti divengono altresì definitivi a seguito della decisione sul reclamo.

5.2. *La gestione informatica dei documenti*

La definizione di documento amministrativo, secondo la versione corrente della l. 241/90 è la seguente:

a) *"documento amministrativo" [è] ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale.*
b) L'AIPA così definisce il documento informatico : *Documento digitale sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'articolo 8 del Testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 febbraio 1999 e successive modificazioni (rif. Deliberazione AIPA n.42/2001).*

L'introduzione dell'informatica in campo amministrativo ha profondamente innovato il mondo delle Pubbliche Amministrazioni e del diritto amministrativo. Il rapporto si instaura nei primi anni 90 e prosegue nei successivi attraverso interventi legislativi sempre più mirati e specifici. Un rapido excursus attraverso le fonti normative ci guida nella breve analisi della materia.

L'art. 22, comma 2 della legge n. 241/1990 considera documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa (vedi sopra). Rappresenta quindi il primo passo legislativo verso la smaterializzazione dell'atto amministrativo. Altri interventi (legge 2802.90, n. 38, del decreto legge 1201.91, n. 6, convertito dalla legge 1503.91, n. 80) sono legati al mondo delle autonomie locali che, per prime, sono recettive delle nuove forme di organizzazione del lavoro e di comunicazione con le altre pubbliche amministrazioni ed i cittadini.

Altro momento significativo da un punto di vista legislativo è l'art. 3 del d.lgs. 12.02.93, n. 39 che si riporta:

> *«1. Gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati. 2. Nell'ambito delle pubbliche amministrazioni l'immissione, la riproduzione su qualunque supporto e la trasmissione di dati, informazioni e documenti mediante sistemi informatici o telematici, nonché l'emanazione di atti*

amministrativi attraverso i medesimi sistemi, devono essere accompagnate dall'indicazione della fonte e del responsabile dell'immissione, riproduzione, trasmissione o emanazione. Se per la validità di tali operazioni e degli atti emessi sia prevista l'apposizione di firma autografa, la stessa e' sostituita dall'indicazione a stampa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, del nominativo del soggetto responsabile»

Con questi primi interventi il legislatore introduce la definizione di atto amministrativo informatico anche se in forma di ambiguità tra il concetto di atto amministrativo ad elaborazione elettronica e atto amministrativo in forma elettronica. Nel primo caso l'intervento della automazione è relativo al contenuto dell'atto stesso mentre nel secondo caso è legato soltanto alla sua forma.

Ulteriore progresso nella smaterializzazione degli atti amministrativi avviene con DPR. 20.04.94, n. 367, riguardante la semplificazione ed accelerazione delle procedure di spesa e contabili, mediante l'introduzione del mandato elettronico.

Seppure in un campo specifico, prosegue la legittimazione e la formalizzazione di procedure informatiche legate alla emanazione, trasmissione ed evidenza degli atti amministrativi.

Il tema della dematerializzazione della documentazione prodotta nell'ambito dell'attività della PA costituisce uno degli elementi di rilievo all'interno dei processi di riforma della gestione dell'attività amministrativa in ambiente digitale e una delle linee di azione maggiormente significative ai fini della riduzione della spesa pubblica, in termini sia di risparmi diretti (carta, spazi, ecc.) sia di risparmi indiretti (tempo, efficienza, ecc.). I processi di gestione cartacea dei documenti, infatti, sono caratterizzati da eccessiva onerosità, difficoltà di condivisione e archiviazione, mancanza di trasparenza, tempi di ricerca elevati, facilità di errori, smarrimenti, perdite ed altre più o meno costose inefficienze.

Di rilievo è inoltre la presenza del concetto di firma elettronica (art. 17,) che è posto in relazione con la validità e l'efficacia amministrativa dell'atto. A tale riguardo è però necessario un intervento dell'Autorità per l'informatica per la definizione di regole tecniche e gli standard delle procedure da utilizzare.

Nel 1998 interviene il D.P.R. 20.10.98, n. 428, relativo alla tenuta del protocollo amministrativo con procedura informatica. Il D.P.R. è destinato a ad innovare il sistema di registrazione, trattamento e conservazione dei documenti amministrativi. In particolare si propone di razionalizzare, riorganizzare e ridistribuire secondo criteri di maggiore efficienza e di riduzione dei costi, le immense risorse umane e materiali attualmente destinate alla gestione dei flussi di documenti nell'ambito delle amministrazioni pubbliche.

Accanto al DPR n. 428/98, occorre rammentare anche la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 1999 in materia di gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni e le regole tecniche previste dal citato regolamento e approvate dall'AIPA nell'adunanza del 2 dicembre 1999. Si riferiscono ai criteri e le specifiche delle informazioni previste nelle operazioni di registrazione di protocollo, del formato e della struttura delle informazioni associate al documento informatico, delle operazioni di registrazione e del formato dei dati relativi ai sistemi informatici per la gestione dei flussi documentali.

In particolare si intende mutare il processo di registrazione e di archiviazione degli atti, attualmente considerati a bassa centralità organizzativa (con un numero elevato di addetti e a basso livello di automazione), in un processo ad alta centralità e ad elevato livello di automazione in cui gli uffici di protocollo, da strumenti di controllo burocratico, divengano uffici di servizio per il rapido reperimento e la condivisione delle risorse documentali.

Da ultima, la Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 9 dicembre 2002 ha fissato gli indirizzi per l'adozione delle norme in materia di

protocollo informatico e di trattamento elettronico dei procedimenti amministrativi. La gestione elettronica dei flussi documentali ha lo scopo di migliorare l'efficienza interna degli uffici di protocollo e la razionalizzazione dei flussi documentali. Ciò aumenterà il livello di trasparenza che le PPAA devono garantire ai cittadini.