

# Il responsabile del procedimento amministrativo: l'istruttoria e i profili di responsabilità

**Autore:** Asprone Maurizio - Martini Silvia

**In:** Diritto amministrativo

«Una corretta gestione dei procedimenti amministrativi ed un'accorta redazione degli atti amministrativi rappresentano un momento chiave nell'attività dell'ente locale. Garantire il conseguimento dell'obiettivo voluto dall'organo di governo con efficacia ed efficienza nella legalità significa produrre atti nel minor tempo possibile, con il minor dispendio possibile di energie, senza aggravamenti procedurali, ed il più possibile al riparo di eventuali attacchi sul piano giurisdizionale<sup>1</sup>».

Il procedimento amministrativo è un insieme di atti, fatti e attività, caratterizzati da uno scopo comune ed unitario consistente nell'emanazione del provvedimento, atto amministrativo efficace sul piano dell'ordinamento generale e produttivo di vicende giuridiche in ordine alle situazioni giuridiche di soggetti terzi<sup>2</sup>, ed attraverso il quale la Pubblica Amministrazione esercita una pubblica potestà<sup>3</sup>. Si configura come una serie di atti tramite i quali la Pubblica Amministrazione provvede a definire e manifestare la propria volontà, e a produrre gli effetti giuridici propri di una determinata fattispecie. Infatti, affinché un atto amministrativo sia perfetto ed efficace, è necessario che venga emanato a seguito di un particolare iter, composto da questa serie di atti che costituisce appunto il procedimento amministrativo.

Il procedimento amministrativo è stato definito come "forma della funzione", espressione che sta a significare che esso rappresenta il tramite, attraverso una serie coordinata di attività e di atti endoprocedimentali che costituisce appunto la funzione, tra due situazioni statiche: il potere della P. A. e il provvedimento, effetto finale dell'atto.

Il procedimento amministrativo è regolato principalmente dalla legge n. 241 del 7 agosto 1990, che non

ne esaurisce in se l'intera disciplina ma ne stabilisce i principi, anche in accordo agli orientamenti europei circa il c.d. "giusto procedimento"<sup>4</sup>, e successive modificazioni, in particolare la legge 11 febbraio 2005 n. 15 e la Legge 14 maggio 2005 n. 80, che hanno modificato ed integrato le norme in essa contenute in modo sensibile<sup>5</sup>. Il procedimento amministrativo consta di una serie di fasi: fase dell'iniziativa, fase istruttoria<sup>6</sup>, fase costitutiva, eventuale fase integrativa dell'efficacia. La fase di iniziativa è la fase di apertura del procedimento, ad istanza di parte o d'ufficio<sup>7</sup>. La fase istruttoria è invece la fase di ricognizione e valutazione degli interessi in gioco, attraverso l'acquisizione di pareri, nulla osta, ecc.<sup>8</sup>. Segue la fase costitutiva, con l'adozione da parte dell'organo competente dell'atto terminale del procedimento, perfetto ma non necessariamente efficace. Per questo in alcuni casi si procede con la successiva fase integrativa dell'efficacia, costituita dagli atti ed operazioni necessari affinché l'atto adottato diventi efficace.

La fase che qui interessa e sulla quale soffermeremo la nostra attenzione è però la fase istruttoria del procedimento amministrativo, la quale presenta, rispetto alle altre menzionate, la maggior variabilità a seconda della natura del procedimento. Si tratta della fase del procedimento funzionalmente volta all'accertamento dei fatti e dei presupposti del provvedimento ed alla acquisizione e valutazione degli interessi implicati dall'esercizio del potere. L'attività svolta durante questa fase è un'attività di tipo ricognitivo e conoscitivo, in quanto volta all'acquisizione delle informazioni necessarie per procedere all'adozione di un'adeguata decisione finale, attraverso accertamenti, valutazioni, acquisizioni documentali, ispezioni, pareri, ecc. Infatti è inevitabile che l'attività decisoria sia preceduta da un'attenta conoscenza della realtà esterna, la quale si ottiene attraverso l'acquisizione di interessi e la verifica di fatti, di situazioni, i cui risultati vengono attestati in dichiarazioni di scienza acquisite al procedimento. L'istruttoria ha un ruolo centrale nel procedimento amministrativo, assicurando il contributo ed il confronto dialettico fra gli interessati in vista dell'adozione del provvedimento finale, e di recente si è potuto assistere anche al superamento dell'unilateralità e della riservatezza che caratterizzavano tradizionalmente tale fase. Tuttavia continua a porsi il problema dei "limiti" dell'attività conoscitiva caratterizzante l'istruttoria, ossia dell'ampiezza delle indagini che possono essere svolte e del tipo di informazioni che possono essere acquisite, della porzione di realtà nei confronti della quale la Pubblica Amministrazione può rivolgere la propria attenzione al fine di provvedere legittimamente<sup>9</sup>. Tali limiti si

concretizzano innanzitutto nell'obbligo di motivazione<sup>10</sup>, ma anche nel rispetto del criterio della pertinenza di tali informazioni rispetto all'oggetto del procedimento e dei canoni di logicità e congruità, e nel principio di non aggravamento del procedimento. Questa fase è condotta dal responsabile del procedimento, ossia il dirigente o funzionario preposto all'unità organizzativa competente alla trattazione del tipo di procedimento<sup>11</sup>. Il dirigente di ogni unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altri addetti all'unità stessa la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il procedimento e ad adottare, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale<sup>12</sup>.

L'indicazione del responsabile del procedimento è importante per i cittadini in quanto esso è la persona fisica rappresentante il punto di riferimento all'interno dell'Amministrazione per quel particolare caso<sup>13</sup> ed il loro interlocutore nella gestione del procedimento<sup>14</sup>, in quanto possono ad esso rivolgersi per ottenere informazioni circa lo stato di avanzamento delle pratiche di proprio interesse, o proporre lagnanze o accordi. Ma rappresenta un intermediario anche rispetto all'amministrazione interessata, rispetto alla quale garantisce il corretto svolgimento di tutte le fasi del procedimento, attraverso il coordinamento del lavoro dei diversi uffici nell'ambito della singola ed unitaria sequenza procedimentale, e agli organi di altre amministrazioni coinvolte dal soggetto procedente. Egli assume la veste di organo propulsore e di guida e governo del procedimento, e viene definito il coordinatore dell'istruttoria, nonché organo di coordinamento e di supervisione<sup>15</sup>. Può essere considerato un elemento cardine della semplificazione amministrativa.

Le sue funzioni sono molteplici e di rilevante entità. Innanzitutto verificare le condizioni di legittimità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento. Si tratta di attività propriamente istruttorie, che egli può compiere direttamente oppure svolgendo attività direttiva in questa fase procedimentale, ed alle quali si aggiunge il compimento di tutti gli atti istruttori necessariamente previsti per il provvedimento, come ad esempio eventuali accertamenti tecnici o richieste di documenti. In secondo luogo, accerta d'ufficio i fatti disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, ed adotta ogni misura per l'adeguato e celere svolgimento dell'istruttoria. Egli può anche chiedere il rilascio o la rettifica di dichiarazioni o di istanze erronee o incomplete, oltre ad avere la

possibilità di esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare l'esibizione di documenti. Il responsabile del procedimento si occupa inoltre di curare le comunicazioni alle parti interessate, le pubblicazioni e le notificazioni inerenti il procedimento amministrativo, e propone l'indizione, o ove ne abbia la competenza indice, la conferenza di servizi, strumento di acquisizione al procedimento degli interessi rilevanti consistente in una riunione di persone fisiche rappresentanti le rispettive amministrazioni, ciascuna delle quali esprime il punto di vista dell'amministrazione rappresentata al fine di giungere ad una determinazione conclusiva. Si tratta di uno strumento che consente l'esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento, per ottenere una decisione più ponderata. Infine, adotta, ove ne abbia la competenza, ossia ove la legge o atti aventi forza di legge lo prevedano<sup>16</sup>, il provvedimento finale, altrimenti trasmette all'organo amministrativo competente, gli atti del procedimento<sup>17</sup>. Il responsabile del procedimento assolve in sostanza la funzione di garantire che l'attività procedimentale, organizzata in diverse ripartizioni e ruoli, non divenga dispersiva, ma su di lui incombe la responsabilità di fare in modo che tutte queste attività siano prestate con le modalità, ossia secondo i vari passaggi, e nei tempi richiesti dalle norme, vigilando sul concorso unitario e coordinato dei vari uffici, i quali devono procedere tenendosi ciascuno in contatto con gli altri<sup>18</sup>. In conclusione possiamo affermare che le due funzioni essenziali del responsabile del procedimento sono quelle di soggetto motore e responsabile del corretto e lineare fluire del procedimento, attraverso l'adozione di atti che garantiscano che i vari uffici svolgano ciascuno i compiti che su di essi incombono e nei tempi stabiliti, e di filtro e contatto tra l'amministrazione di appartenenza e soggetti privati che presentano interessi nel procedimento, fungendo da organo poi di garanzia di correttezza e trasparenza nei confronti dei terzi. È dunque spontaneo ed inevitabile attrarre la figura del responsabile del procedimento nell'ambito del concetto di semplificazione del modo di operare della Pubblica Amministrazione, al quale soprattutto di recente gli organi legislativi e di governo hanno prestato una particolare attenzione, con l'obiettivo di rendere più agevoli i rapporti tra le amministrazioni pubbliche ed i cittadini.

Elemento non trascurabile è poi l'aspetto della responsabilità di tale soggetto.

Come precedentemente accennato, l'individuazione del responsabile del procedimento non comporta l'automatica attrazione, quale in un rapporto di causa - effetto, della responsabilità civile, penale e

amministrativa, in quanto ad una tale impostazione conseguirebbe la deresponsabilizzazione degli organi competenti ad emanare i singoli atti del procedimento. Tuttavia il verificarsi di inadempimenti od omissioni genera inevitabilmente il sorgere di una sua diretta responsabilità. Si tenga presente che il procedimento amministrativo non può essere considerato solamente un metodo per la formazione di un provvedimento amministrativo, ma anche ed in particolare uno strumento di verifica della bontà e correttezza dell'azione della Pubblica Amministrazione, essendo sede di incontro tra il potere pubblico e l'esercizio dei diritti dei cittadini. È attraverso il procedimento che vengono attuati i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, mutuati poi dalla legge 142/1990 ma soprattutto dalla legge 241/1990 attraverso la previsione all'art. 1 dei principi di efficienza, efficacia, pubblicità e trasparenza cui deve necessariamente ispirarsi l'attività della P.A., e del cd giusto procedimento e trasparenza nei confronti dei cittadini, non più soggetti passivi del rapporto coi pubblici poteri ma protagonisti attivi ed informati<sup>19</sup>. Di conseguenza è inevitabile garantire una corretta attività amministrativa e considerazione dei privati anche prevedendo le ipotesi di responsabilità dei soggetti agenti, compreso il responsabile del procedimento.

Circa la sua natura, è indubbiamente un tipo autonomo di responsabilità, che consiste nella verifica dell'uso del potere conferito sotto il profilo della sua capacità di rispondere alle esigenze della collettività. Essa in un certo senso trascende il comportamento personale del soggetto e si ricollega ai risultati complessivi prodotti dall'organizzazione cui il dirigente è preposto, implicando in caso di giudizio negativo, la sua inidoneità alla funzione<sup>20</sup>.

La responsabilità dirigenziale può presentarsi innanzitutto come responsabilità civile. Questo primo tipo di responsabilità può assumere diversi aspetti, individuati tutti dal codice civile: parliamo di responsabilità contrattuale con riferimento alla responsabilità nascente dalla violazione degli obblighi scaturenti da un contratto, di responsabilità precontrattuale con riferimento alla fase delle trattative, ed infine di responsabilità extracontrattuale o aquiliana o da fatto illecito ove derivi dalla violazione di obblighi non contrattuali<sup>21</sup>. Il responsabile del procedimento e la P.A. di appartenenza saranno quindi responsabili verso i terzi per i danni ad essi arrecati dall'omesso o ritardato compimento di atti od operazioni cui erano tenuti per legge o regolamento, causati da negligenza, imprudenza o imperizia<sup>22</sup>. Elemento centrale di

questo tipo di responsabilità è il rispetto dei termini previsti dalla legge per l'emanazione del provvedimento, e ad essa consegue il sorgere dell'obbligo di risarcire il danno causato, il quale ha subito nel corso del tempo, con riferimento alle sue caratteristiche, rilevanti modificazioni volte a rafforzare la sfera di tutela del soggetto danneggiato.

Quanto invece alla responsabilità penale, il responsabile del procedimento potrebbe incorrere nell'ipotesi delittuosa di cui all'articolo 328 c.p., che al comma 1 prevede il rifiuto di atti d'ufficio che devono essere compiuti senza ritardo per ragioni di giustizia, sicurezza, ordine pubblico, igiene e sanità. Stante quest'ultima precisazione si tratta però di ipotesi delittuosa di difficile realizzazione, diversamente da quella prevista dal secondo comma, che afferma che al di fuori di questi casi incorre in responsabilità il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che entro trenta giorni dalla richiesta dell'interessato non compie l'atto del suo ufficio e non giustifica il suo ritardo. Di tale norma è stata fornita un'interpretazione estensiva, ritenendola applicabile non solo al mancato compimento di atti ma anche più genericamente al mancato adempimento dei compiti cui il responsabile del procedimento è tenuto a norma dell'art. 6 della legge n. 241/1990. Tuttavia è configurabile anche la fattispecie delittuosa di cui all'art. 323 c.p., l'abuso d'ufficio, ossia l'ipotesi in cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, nello svolgimento delle funzioni o del servizio ed in violazione di norme di regolamento, o omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto abbia procurato a sé o ad altri un ingiusto vantaggio o cagionato un danno ingiusto. Ma tale fattispecie è configurabile con riferimento al responsabile del procedimento soltanto ove si ritengano ammissibili ipotesi di abuso omissivo che non possono essere collocati nel diverso ambito della figura delittuosa costituita dall'omissione di atti d'ufficio, la quale ultima presuppone un'istanza rimasta inevasa.

Il responsabile del procedimento ed in generale i dipendenti della Pubblica Amministrazione possono poi incorrere, nella responsabilità amministrativa. L'istituto della responsabilità amministrativa, profondamente mutato a seguito delle innumerevoli riforme che hanno investito l'intero settore pubblico, coinvolge tendenzialmente i soggetti che abbiano causato, direttamente o indirettamente, un danno all'apparato statale nell'esercizio di specifiche funzioni amministrative. Più precisamente, per "responsabilità amministrativa" s'intende la responsabilità per i danni causati all'ente nell'ambito o in occasione del rapporto d'ufficio: affinché un soggetto possa essere chiamato a rispondere in sede di responsabilità amministrativa occorre che lo stesso, con una condotta dolosa o gravemente colposa

collegata o inerente al rapporto esistente con l'amministrazione, abbia causato un danno pubblico risarcibile che si ponga come conseguenza diretta e immediata di detta condotta<sup>23</sup>. Ulteriore aspetto di tal tipo di responsabilità è la responsabilità contabile, configurabile ove i dipendenti della Pubblica Amministrazione arrechino a quest'ultima o ad altro ente pubblico, un danno patrimoniale. Più precisamente, l'espressione "responsabilità contabile" indica la responsabilità di quei soggetti i quali hanno avuto a vario titolo in consegna denaro, beni o altri valori pubblici, o ne hanno avuto comunque disponibilità materiale, senza poi adempiere all'obbligo di restituzione che su di loro incombe.

**Prof. Avv. Maurizio Asprone**

**Dott.ssa Silvia Martini**

1 Tratto dalla presentazione del seminario "I principi di gestione del procedimento amministrativo e tecniche di redazione degli atti dopo la riforma della legge 241/1990" tenuto dal prof. Edoardo Barusso.

2 Cfr. Elio Casetta, Manuale di diritto amministrativo, Giuffrè editore, 2005.

3 V. il sito [www.wikipedia.it](http://www.wikipedia.it), voce "Procedimento".

4 V. [www.wikipedia.it](http://www.wikipedia.it), voce "Procedimento amministrativo".

5 Si tenga inoltre presente l'influenza esercitata dalla riforma del titolo V della Costituzione, operata con l. cost. n. 3/2000, che ampliando notevolmente le materie rientranti nella competenza legislativa regionale, potrebbe aprire la via anche allo sviluppo della disciplina regionale del procedimento, ipotesi che il futuro potrà o meno suffragare.

6 Fasi che confluiscono in quella che si dice più genericamente "fase preparatoria".

7 In particolare, la legge n.80/2005 ha previsto che le amministrazioni statali fissino a mezzo di regolamento, per ogni tipo di procedimento, i termini entro i quali deve essere emesso l'atto amministrativo decisorio.



8 V. i siti internet [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) e [www.wikipedia.it](http://www.wikipedia.it).

9 Cfr. Elio Casetta, cit.

10 L'obbligo di motivazione è espressamente previsto dall'art. 3 della l. 241/1990, che prevede che ogni provvedimento amministrativo (...) deve essere motivato, salvo che per gli atti normativi e quelli a contenuto generale (comma 2). 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".

11 V. art. 6 d.P.R. 5 marzo 2001 n.197, regolamento di attuazione della legge 241/1990.

12 Fino a quando non è effettuata tale assegnazione è considerato responsabile del procedimento il Dirigente competente. L'ufficio e la persona responsabile del procedimento vengono poi comunicati ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, a quelli che per legge devono intervenire, e agli altri contenuti nella dichiarazione di avvio del procedimento.

13 V. il sito internet [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

14 Attraverso in particolare la comunicazione dell'avvio del procedimento e la partecipazione procedimentale.

15 In particolare nel settore dei lavori pubblici; v. il sito internet [www.diritto.it](http://www.diritto.it), l'articolo dell'avv. Filiberto Morelli "Il responsabile del procedimento nei ll. pp."

16 Come nel caso del responsabile dell'Ici o del responsabile unico del procedimento di realizzazione di un'opera pubblica, che adotta direttamente il provvedimento che approva la perizia di variante a norma dell'art. 134, c. 9 e 10, del dPR 554/1999. Pertanto solo in alcuni casi il responsabile del procedimento può adottare il provvedimento finale, secondo quanto previsto dalla l. 241/1990, per ragioni anche di opportunità, poiché ove il soggetto che compie l'istruttoria sia anche soggetto decisore sarebbero quasi esclusi probabilmente momenti di revisione o di integrazione dell'istruttoria.

17 V. art. 6 l. n. 241/1990. L'organo competente ad adottare il provvedimento finale chiude la fattispecie ed assume in proprio la responsabilità esterna dell'atto, e nei suoi confronti le risultanze istruttorie prodotte dal responsabile del procedimento hanno carattere vincolante.

18 Il termine "responsabile" non sta ad indicare che tale soggetto debba compiere personalmente tutti gli atti del procedimento, caso in cui si metterebbe in dubbio anche il concetto di organizzazione amministrativa, ma piuttosto che coordini lo svolgimento delle varie attività poste a carico dei soggetti

specializzati a porle in essere.

19 V. l'art. del dott. Gianfrancesco Tedeschi "Il responsabile del procedimento e la sua responsabilità civile, penale e amministrativa" sul sito [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

20 V. l'art. di Alessandra Gaspari "Incarichi dirigenziali e responsabilità dei dirigenti: alla ricerca di un equilibrio nell'ambito dei rapporti tra organi d'indirizzo politico e dirigenza" sul sito [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

21 Artt. 1218 e 1223 c.c.; art. 1337 e 1338 c.c., artt. dal 2043 al 2059 c.c. In particolare l'art. 2043 c.c. obbliga al risarcimento del danno chiunque arrechi, con fatto proprio, doloso o colposo, un danno ingiusto ad altra persona.

22 V. l'articolo "La responsabilità civile e il risarcimento dei danni" sul sito [www.dirittoegiustiziaonline.it](http://www.dirittoegiustiziaonline.it).

23 V. "La responsabilità amministrativa e contabile" sul sito [www.tsm.tn.it](http://www.tsm.tn.it).

<https://www.diritto.it/il-responsabile-del-procedimento-amministrativo-l-istruttoria-e-i-profil-di-responsabilita/>