

DIGESTO

delle Discipline Pubblicistiche

Diritto costituzionale
Diritto amministrativo
Diritto regionale
Diritto internazionale
Diritto comunitario
Diritto ecclesiastico
Diritto canonico
Diritto pubblico comparato

XIII

UTET

INDICE

Regioni a statuto ordinario di F. CUOCOLO	p.	1
Registrazione di A. DEGLI ESPOSTI	»	39
Regolamenti amministrativi di L. VERRIENTI	»	47
Regolamenti e potere normativo degli enti locali di L. VERRIENTI	»	56
Regolamenti edilizi di G. VIGNOCCHI	»	62
Regolamenti parlamentari di G. G. FLORIDIA	»	70
Relazioni consolari di A. CIAMPI	»	105
Relazioni diplomatiche di A. TANZI	»	122
Relazioni esterne della Comunità europea di G. GAJA	»	147
Repubblica di G. BIANCO	»	160
Requisizione (v. <i>Appendice</i>)	»	183
Resistenza (diritto di) di E. BETTINELLI	»	183
Responsabilità amministrativa e contabile di F. STADERINI	»	199
Responsabilità della Pubblica Amministrazione di E. CASSETTA	»	210
Responsabilità della pubblica amministrazione in Diritto comparato di A. ANGELETTI	»	223
Responsabilità internazionale di G. CARELLA	»	241
Responsabilità penale costituzionale del Presidente della Repubblica (giudizio sulla) di P. VERONESI	»	273
Responsabilità politica di G. PITRUZZELLA	»	289
Retribuzione dei dipendenti di pubbliche amministrazioni di L. RAINALDI	»	301
Revisione costituzionale di V. ANGIOLINI	»	307
Revisore dei conti di F. SAITTA	»	318
Revoca e abrogazione del provvedimento amministrativo di A. CORPACI	»	324
Revoca nel diritto amministrativo di E. FERRARI	»	333
Ricerca e tecnologia nel diritto comunitario di L. SBOLCI	»	338
Ricerca scientifica (teoria generale e diritto pubblico) di G. BIANCO	»	356

Richiesta e istanza alla pubblica amministrazione di G. M. RACCA	p. 368
Riconoscimento del debito nel diritto amministrativo di G. BIANCO e S. AMORE	» 375
Ricorsi amministrativi di A. TRAVI	» 381
Ricorso gerarchico di A. TRAVI	» 394
Ricorso giurisdizionale amministrativo di L. VERRIENTI	» 406
Ricorso in opposizione di A. TRAVI	» 414
Ricorso per cassazione (decisione giurisdizionale amministrativa) di L. VERRIENTI	» 417
Ricorso straordinario al Capo dello Stato di A. TRAVI	» 421
Ricusazione ed astensione nel diritto amministrativo di A. PUBUSA	» 431
Rifiuti (asportazione ed eliminazione) di P. GIAMPIETRO	» 435
Riforma e modificazione dell'atto amministrativo di A. CORPACI	» 459
Rifugiati politici di C. HEIN e L. CAPPELLETTI	» 460
Rinuncia nel diritto amministrativo di L. FORMENTIN	» 469
Ritiro e rimozione del provvedimento amministrativo di A. CORPACI	» 472
Riunione (libertà di) di A. GARDINO CARLI	» 479
Rogatoria internazionale penale di E. GARGALE	» 493
Sacramenti e funzione di santificazione della Chiesa di L. GEROSA	» 499
Salumi e insaccati di G. BERTOLINO	» 504
Salute (diritto alla) di R. FERRARA	» 513
Sanità militare di V. GARINO	» 538
Sanità pubblica di P. SANTINELLO	» 546
Sanitario di C. BOTTARI	» 561
Sanitario convenzionato di P. SANTINELLO	» 574
Santa Sede (Chiesa cattolica e Stato della Città del Vaticano) di G. ARANGIO-RUIZ	» 582
Santa Sede e enti centrali della Chiesa di G. DALLA TORRE	» 589
Sanzione amministrativa di E. CASETTA	» 598
Sanzioni nel diritto canonico di V. DE PAOLIS	» 608
Scuola e scienza di P. MACCHIA	» 619
Scuola materna e asili nido di S. FREGO LUPPI	» 629
Scuola privata e pubblica di A. MATTIONI	» 634
Scuola superiore della pubblica amministrazione di S. SEPE	» 650

APPENDICE

Azienda municipalizzata di A. BARDUSCO	» 657
Caccia di I. GORLANI	» 664
Motivazione nel diritto amministrativo di A. R. TASSONE	» 683
Requisizione di F. PUGLIESE	» 688

tonomia regionale ed autonomia universitaria, in *Rass. dir. publ.*, 1950, II, 177.

(42) V. LABRIOLA, *op. ult. cit.*, 84 ss.; MERLONI, «Ricerca scientifica (organizzazione)», *cit.*, 396.

Richiesta e istanza alla pubblica amministrazione

Bibliografia: MIELE, *Le manifestazioni di volontà del privato nel diritto amministrativo*, Roma, 1931; SANTI ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*³, Padova, 1937; GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950; ALESSI, *Le prestazioni amministrative rese ai privati*, Milano, 1956; SANDULLI, *Il procedimento amministrativo* (ristampa), Milano, 1959; BRACCI, *La proposta in diritto amministrativo*, Firenze, 1961; BARONE, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969; BERGONZINI, *L'attività del privato nel procedimento amministrativo*, Padova, 1975; MELONCELLI, *L'iniziativa amministrativa*, Milano, 1976; GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988; BORTOLOTTI, *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, Milano, 1984; CORSO-TERESI, *Il procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi. Commento alla legge 7 agosto 1990 n. 241*, Rimini, 1991; MORBIDELLI, *L'iniziativa*, in AA. VV. (a cura di Mazarroli-Pericu-Romano-Roversi Monaco-Scoca), *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993, 1051; LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Diritto Amministrativo*, 1993, 142; AA. VV. *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (l. 7 agosto 1990 n. 241), *sub art. 6*, commentario a cura di TRAVI, *NLC*, 1995, 1; RENNA, *Spunti di riflessione per una teoria delle posizioni soggettive strumentali e tutela cautelare degli interessi procedurali pretensivi* (Nota a T.A.R. Lombardia, sez. III [ord.], 19-5-1995 n. 1294, *Renna c. Min. trasp.*), in *Diritto Processuale Amministrativo*, 1995, 812; ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996; PUBUSA, *Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione*, Torino, 1996.

Legislazione: si fa rinvio al testo.

Sommario: 1. «Richieste» e «istanze» nel procedimento amministrativo. - 2. La forma, l'oggetto e i vizi della richiesta. - 3. La forma e l'oggetto e vizi dell'istanza. - 4. (Segue). In particolare l'istanza di accesso ai documenti. - 5. Doveri giuridici conseguenti alla presentazione di istanze.

1. «Richieste» e «istanze» nel procedimento amministrativo.

I procedimenti amministrativi possono essere iniziati d'ufficio ovvero su istanza o richiesta degli interessati. D'ufficio significa che l'inizio del procedimento è legittimamente avvenuto anche in assenza di una richiesta o istanza, con la conseguenza che l'assenza di tali atti non incide sulla validità del provvedimento finale. I regolamenti di attuazione degli artt. 2 e 4 della legge 7-8-1990, n. 241, «*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*» (1), nel disciplinare il termine iniziale per i procedimenti d'ufficio ne fissano la decorrenza dalla data in cui l'amministrazione abbia notizia del fatto da cui sorge l'obbligo di provvedere, mentre qualora l'atto propulsivo promani da organo o ufficio di altra amministrazione, il termine iniziale decorre dalla data di ricevimento della richiesta o della proposta, come pure se l'avvio consegue ad iniziativa di parte, dalla presentazione dell'istanza.

Istanze e richieste alla pubblica amministrazione so-

no atti di volontà del proponente che esprimono un intento di sollecitazione e propulsione dell'attività giuridica o materiale di questa. L'istanza è l'atto di iniziativa di un soggetto privato rivolto alla pubblica amministrazione, la richiesta quello di un organo o ufficio pubblico diverso da quello competente ad emanare il provvedimento. Comunemente si suole ricondurre al termine «istanza» ogni domanda rivolta da un soggetto privato, ma anche pubblico nell'esercizio della sua capacità privata, ad una pubblica amministrazione, per soddisfare un proprio interesse. In senso proprio le «richieste» riguardano i rapporti fra soggetti, organi o uffici pubblici chiamati ad emanare atti o compiere attività di loro competenza.

La distinzione viene da altri stabilita non in ragione della natura giuridica del soggetto o della capacità esercitata, ma sulla base della circostanza che le istanze o domande sono «presentate in funzione di un particolare interesse di chi le avanza — sia o non sia un'autorità —», mentre le richieste sono presentate nell'esplicazione della missione istituzionale del richiedente (2). In tal senso una istanza è concepita solo fra soggetti diversi, mentre una richiesta anche fra organi dello stesso ente. Altri svislano le differenze fra atti di iniziativa pubblica e privata poiché entrambi funzionalmente diretti a consentire l'esercizio del potere (3). Gli atti di iniziativa instaurano un rapporto giuridico procedimentale e determinano una serie di situazioni soggettive correlate al dovere di provvedere.

(1) Si tratta di decreti adottati sulla base del parere del C. St., Ad. gen., 23-1-1992, n. 10, sullo schema di decreto del Ministro dell'interno concernente il regolamento di esecuzione degli artt. 2 e 4 della l. n. 241 del 1990: d.m. 2-2-1993, n. 284 (regolamento di attuazione degli artt. 2 e 4 della l. 7-8-1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, relativamente ai procedimenti imputati alla competenza degli organi dell'Amministrazione centrale e periferica dell'interno); d.m. 14-6-1994, n. 774 (riguardante il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica); d.m. 6-4-1995, n. 190 (organi dell'Amministrazione della pubblica istruzione); d.m. 20-11-1995, n. 540 (relativamente ai procedimenti di competenza degli organi dell'Amministrazione di grazia e giustizia) artt. 2 e 3.

(2) SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, (ristampa) Milano, 1959, 141, distingue la richiesta dalla proposta affermando che la prima si risolve in una pura e semplice espressione di volontà, quale che sia il suo potere vincolante, mentre la seconda si limita a suggerire l'esplicazione di una determinata azione.

Ch. BRACCI, *La proposta in diritto amministrativo*, Firenze, 1961, 38, afferma che le proposte, esprimono un desiderio giuridico al quale la legge attribuisce vario valore vincolante e mirano al soddisfacimento di un interesse statale, mentre la domanda mira immediatamente al soddisfacimento di un interesse particolare del richiedente.

(3) MELONCELLI, *L'iniziativa amministrativa*, Milano, 1976, 185.

2. La forma, l'oggetto e i vizi della richiesta.

La «richiesta» è una manifestazione di volontà di un ufficio, organo o soggetto pubblico che si rivolge ad altro in quanto competente all'emanazione dell'atto o al compimento dell'attività richiesta. La richiesta di una pubblica amministrazione o di un organo evidenzia, con specifico atto di iniziativa, l'avvio del procedimento, per il quale ultimo è competente un diverso ufficio. Si ritiene che la richiesta non operi nei rapporti esterni, ma si inserisca nella fase preparatoria (→ PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO). Ciò avviene in quanto l'ordinamento ha previsto la cooperazione del richiedente per il perseguimento di un interesse pubblico (4) (→ PROPOSTA). La natura giuridica pubblica del titolare dell'atto di iniziativa comporta che tale atto sia un vero e proprio atto amministrativo preparatorio di cui segue la relativa disciplina (5). I vizi della richiesta, in quanto atto presupposto del procedimento, possono essere denunciati dai terzi interessati con l'impugnazione del provvedimento finale.

Ad ogni richiesta corrisponde un dovere di deliberare in ordine ai presupposti che impongono di avviare il procedimento (6) e fra gli uffici di uno stesso ramo di amministrazione gli eventuali conflitti con il richiedente sono risolti in via gerarchica o dall'organo di vertice. Si è detto che la legge n. 241 del 1990, cit. in riferimento ai casi di cosiddetta *etero iniziativa pubblica* (7) prevede che qualora l'atto propulsivo promani da organo o ufficio di altra amministrazione, il termine fissato per la conclusione del procedimento decorre dalla data di ricevimento, da parte dell'amministrazione della richiesta o della proposta.

Molto più frequenti sono i casi di richieste endoprocedimentali, quali ad esempio quelle presentate dagli organi di amministrazione attiva ad organi consultivi al fine di ottenere pareri (→ PARERE) o ad organi o enti preposti al compimento di valutazioni tecniche disciplinate dagli artt. 16 e 17 della legge n. 241 del 1990, cit. Per favorire l'accelerazione dell'attività amministrativa si prevede che, decorso il termine prescritto, è possibile prescindere dal parere o richiedere ad altri organi o enti le necessarie valutazioni tecniche. Anche per le richieste, similmente ai pareri, è stata elaborata una classificazione che le distingue in facoltative o obbligatorie con riferimento alla necessità della loro esistenza ovvero vincolanti o conformi in relazione al contenuto del provvedimento finale.

Fra gli istituti di semplificazione dell'azione amministrativa (Capo IV, l. 241/90, cit.) è stato introdotto un nuovo modello di cooperazione tra amministrazioni pubbliche con la disciplina della conferenza di servizi (→ SERVIZI, CONFERENZA DI) che consente l'esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in

un procedimento amministrativo e determina la convergenza in un unico momento di intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche (art. 14, l. 241/90, cit.). Si evitano in tal modo numerose richieste endoprocedimentali, si abbreviano i relativi tempi di attesa e si favorisce una contestuale valutazione della consistenza degli interessi coinvolti poiché le determinazioni concordate nella conferenza tra tutte le amministrazioni intervenute sostituiscono gli indicati atti di assenso (8). Tale norma è stata di recente integrata (2° ter co.) (9) con disposizione che prevede la convocazione della conferenza su «richiesta» del privato interessato all'emanazione di atti di consenso, comunque denominati, di competenza di amministrazioni pubbliche diverse. Si può osservare che in questo caso oltre alla iniziativa per il soddisfacimento di un proprio interesse che consente di ricondurla nell'ambito delle istanze, la «richiesta» del privato viene ad incidere anche sul modello organizzativo che l'amministrazione deve adottare per soddisfarlo. La legge 8-6-1990, n. 142 «*Ordinamento delle autonomie locali*», prevede un caso singolare di richiesta facoltativa, che consente di estendere il controllo del comitato regionale su deliberazioni comunali e provinciali (10) diverse da quelle consiliari, con la conseguenza di una eventuale responsabilità dei componenti l'organo interpellato, che possono essere chiamati a risarcire il danno avanti al giudice contabile insieme ai componenti dell'organo deliberante (art. 58, l. 142/90, cit.).

(4) SANDULLI, *op. cit.*, 142.

(5) MELONCELLI, *op. cit.*, 299, afferma la necessità della forma scritta della richiesta. Cfr. l. 25-6-1865, n. 2359 (sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità), art. 3, ove si disciplina la domanda «fatta da province, da comuni, da corpi morali o da privati, per ottenere la dichiarazione di pubblica utilità», nonché art. 10, l. 22-10-1971, n. 865.

(6) MORBIDELLI, *L'iniziativa*, in AA. VV. (a cura di Mazzaroli-Pericu-Romano-Roversi Monaco-Scoca), *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993, 1057 s., distingue il mero dovere di deliberazione e la doverosità procedimentale o specifica di provvedere; BERGONZINI, *op. cit.*, 115, n. 35.

(7) MORBIDELLI, *op. cit.*, 1052.

(8) Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione che non abbia partecipato alla conferenza o vi abbia inviato rappresentanti privi della competenza ad esprimerne definitivamente la volontà, salvo che non vengano adottate determinazioni difformi da quanto originariamente previsto con la conseguente possibilità di motivare il dissenso entro i venti giorni successivi alla conferenza o dalla comunicazione (art. 14, l. 241/90, cit.).

(9) Comma aggiunto dall'art. 3-bis, d.l. 12-5-1995, n. 163 (recante misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni), conv. in l. 11-7-1995, n. 273.

(10) Art. 45, cfr. PIETROBON, *Notazioni sulla richiesta del controllo per iniziativa di un numero qualificato di consiglieri*, *Cl*, 1993, 645.

3. La forma, l'oggetto e i vizi dell'istanza.

Le istanze sono atti rivolti alla pubblica amministrazione per ottenere l'esercizio di un'attività amministrativa, presupposti di un futuro atto amministrativo o di un comportamento materiale. Non sono atti amministrativi, ma atti di privati non titolari di alcuna potestà amministrativa, tuttavia essi sono regolati dal diritto amministrativo, per questo motivo sono stati definiti «atti di diritto amministrativo dei privati» (11).

Si tratta di meri atti giuridici, e non di negozi, «nel senso che i loro effetti, più che dalla volontà di chi li compie, sono determinati immediatamente dalla legge, e anche nel senso che il loro contenuto non è di solito liberamente rimesso all'autonomia privata, ma fissato dal diritto oggettivo» (12).

L'istanza è quindi atto privato che si distingue dai successivi atti procedimentali, più affine al provvedimento finale che, in quanto costitutivo, modificativo o estintivo di posizioni giuridiche soggettive, è atto dell'ordinamento generale. La capacità di compiere tali atti così come i vizi concernenti la forma, gli elementi della manifestazione della volontà e il contenuto sono disciplinati dal diritto amministrativo, mentre per i vizi concernenti direttamente la manifestazione di volontà (errore, violenza, dolo) occorre riferirsi ai principi del diritto civile (13).

Altri ritengono che gli atti del privato nel procedimento amministrativo siano atti con effetti equiparati agli atti amministrativi strumentali, che sono soggetti al diritto pubblico non molto diversamente dagli atti dei privati compiuti in un processo giurisdizionale (14). La giurisdizione a conoscere i vizi dell'atto di iniziativa è affidata al giudice amministrativo poiché determina l'invalidità derivata del provvedimento finale (→ PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO).

L'istanza, nelle ipotesi in cui è requisito giuridico di un atto dell'amministrazione, pone i primi elementi del rapporto che la volontà pubblica instaurerà fra i due soggetti e crea quella situazione giuridica nel presupposto della quale l'atto amministrativo può esplicare con validità i suoi effetti (15). L'istanza del privato non partecipa alla produzione degli effetti giuridici del provvedimento, ma predispose la situazione storico-ambientale idonea alla loro produzione in quanto elemento preparatorio della fattispecie e non sua parte costitutiva (16). La mancanza dell'istanza del privato determina l'illegittimità del provvedimento amministrativo in quanto carente della «previa accettazione del destinatario» (17) e fa sorgere nell'amministrazione l'obbligo di annullarlo a meno che, ove possibile, il consenso posteriore del privato, espresso o tacito, integri l'elemento che prima mancava alla validità dell'atto.

Con l'atto di iniziativa l'interessato può fissare i ter-

mini essenziali del «problema amministrativo» (18), indicando i fatti, gli interessi e i dati normativi, mentre sull'amministrazione destinataria incombe l'onere di istruire gli ulteriori dati necessari alla decisione. L'istanza rivolta ad ottenere un provvedimento amministrativo favorevole prefigura il contenuto del provvedimento che il privato ha valutato possa soddisfare i propri interessi (19), mentre il procedimento amministrativo sarà volto ad accertare che l'emanazione del provvedimento richiesto sia conforme all'interesse pubblico.

Le istanze sono tipizzate dalla norma che ne disciplina la forma e il contenuto, norma che può prevedere l'onere di allegare i documenti necessari alla decisione, come nel caso dell'istanza di concessione edilizia, in legge denominata «domanda» (20), è prescritta l'allegazione dei progetti che si intendono realizzare.

«La domanda o istanza deve essere redatta nelle forme e nei modi stabiliti dall'amministrazione, ove determinati e portati a idonea conoscenza degli amministratori, e deve essere corredata dalla prevista documentazione, dalla quale risulti la sussistenza dei requisiti e delle condizioni richiesti da legge o da regolamento per l'adozione del provvedimento» (art. 3, d.m. 2-2-1993, n. 284) (21). All'atto della presentazione della domanda deve essere rilasciata all'interessato una ricevuta contenente, ove possibile, le indicazioni circa l'amministrazione competente, l'oggetto del procedimento promosso, l'ufficio e la persona responsabile del procedimento e l'ufficio ove visionare gli atti (22). Nell'impossibilità di un'immediata comunicazione, come nel caso di invio dell'istanza a mezzo del servizio postale, alla stessa amministrazione dovrà comunque provvedere successivamente con apposito atto indirizzato al domicilio eletto nell'istanza.

Il responsabile del procedimento (23) costituisce il naturale interlocutore di chi presenta una istanza in quanto tenuto a valutare le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti rilevanti per l'emanazione del provvedimento, ad accertare di ufficio i fatti e più in generale ad adottare ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria (art. 6, l. 241/90, cit.) (24). In particolare, il responsabile del procedimento può richiedere dichiarazioni o la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete ed esperire accertamenti tecnici ed ispezioni oltre a ordinare esibizioni documentali (art. 6, 1° co., lett. b). La norma non pare introdurre poteri discrezionali in capo al responsabile nella conduzione dell'istruttoria, ma gli impone di completare con ogni mezzo i necessari adempimenti istruttori, e va coordinata con la disciplina che riguarda gli oneri di allegazione di certificazioni, atti e documenti (art. 18, l. 241/90, cit.). Le norme da

ultimo menzionate paiono determinare innovazioni che riguardano in primo luogo il dovere del responsabile del procedimento di integrare il contenuto delle istanze, e in secondo luogo di completare le necessarie allegazioni documentali. In tal senso sembrano porsi anche le specificazioni dei regolamenti di attuazione della legge sul procedimento amministrativo che impongono al responsabile del procedimento di dare comunicazione all'interessato, entro sessanta giorni dal ricevimento dell'istanza, delle cause dell'irregolarità o dell'incompletezza della stessa (25). Trascorso tale termine dalla presentazione dell'istanza, una pronuncia di diniego, di decadenza o di esclusione per irregolarità o incompletezza della domanda risulterebbe illegittima.

Si evidenzia in primo luogo il dovere di accertare «d'ufficio per quanto possibile la realtà dei fatti, e degli atti anche acquisendo ove necessario precisazioni relative alla interpretazione di istanze poco chiare o troppo generiche» (26) anche per evitare disparità di trattamento fra istanze volte all'ottenimento di un medesimo atto, vagliate e integrate e istanze direttamente passate al successivo stadio procedimentale con probabile esito negativo. In secondo luogo, se è previsto che le amministrazioni adottino le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni di cui alla legge 4-1-1968, n. 15 (art. 18, 1° co., l. 241/90, cit.) (→ CERTIFICATI E ATTESTATI), occorre rilevare che tali disposizioni sono in parte superate dai doveri di acquisizione d'ufficio dei documenti, già in possesso della stessa amministrazione precedente o di altra pubblica amministrazione che attestano fatti, stati e qualità o di copia di essi, secondo quanto dichiarato dall'interessato e di accertamento d'ufficio di fatti, di stati e qualità che la stessa amministrazione precedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare (art. 18, 2° e 3° co., l. 241/90, cit.) (27). Alla luce delle indicate innovazioni normative occorre ridefinire gli oneri di chiarezza, completezza e allegazione del privato istante in relazione agli introdotti doveri del responsabile del procedimento (28). Tale disciplina generale pare abrogare le previsioni di decadenze o esclusioni fondate sulla mancata allegazione di documenti che possono essere acquisiti d'ufficio ed in ogni caso costituisce parametro per affermare il vizio di violazione di legge dei provvedimenti e degli atti generali che per tali ragioni stabiliscano decadenze non espressamente previste da disciplina speciale (→ TERMINI NEL DIRITTO AMMINISTRATIVO). Comincia ad affermarsi in giurisprudenza il principio che l'istanza del privato debba essere integrata dal responsabile del procedimento mediante la richiesta d'ufficio dei certificati necessari per

l'emanazione del provvedimento, con la conseguente illegittimità del diniego di provvedimento per la mancata allegazione (29). Così le disposizioni dei bandi di gara che prevedono genericamente l'esclusione del concorrente per qualsiasi «irregolarità» della domanda vanno interpretate nel senso che il responsabile del procedimento ha innanzitutto l'obbligo di indicare le irregolarità o carenze della domanda (30) e deve attivarsi per l'acquisizione d'ufficio dei certificati richiesti, sempreché il privato abbia fornito ogni necessaria indicazione per consentirne l'acquisizione (ad es. i dati anagrafici dei soggetti di cui è richiesto un determinato certificato) (31). Solamente la carenza di elementi che non rientrano nella disponibilità dell'amministrazione può determinare decadenze o esclusioni, ove siano espressamente previste (32).

La giurisprudenza in materia di concorsi aveva chiarito che un'esclusione è illegittima ove il requisito richiesto potesse essere comunque desunto dall'amministrazione dal contesto dell'istanza (33), al pari dell'ipotesi in cui l'amministrazione non abbia svolto una sufficiente istruttoria volta ad accertare se la mancanza di un documento sia imputabile all'ufficio (34). La disciplina di cui alla legge 241/1990, prevedendo il dovere di acquisizione d'ufficio di documenti in possesso di una pubblica amministrazione, pare estendere la definizione giurisprudenziale di «sufficiente istruttoria» all'assolvimento dei doveri di cui al citato art. 18.

L'attuazione di questa disciplina determina l'introduzione di un'ampia serie di richieste di informazioni e certificazioni fra uffici pubblici, in sostituzione dell'onere del privato di reperirle da un'amministrazione per comunicarle ad un'altra, attività che dovrebbe essere grandemente agevolata dalla realizzazione di sistemi informativi di collegamento fra le pubbliche amministrazioni (35).

Dalle istanze sopra esaminate possono distinguersi gli atti di iniziativa che costituiscono l'adempimento di un obbligo derivante dalla legge o da un atto amministrativo come ad esempio le denunce a fini fiscali, le dichiarazioni all'ufficiale dello stato civile o agli uffici anagrafe, che non tendono a soddisfare un interesse dell'autore, né risultano favorevoli allo stesso (36). In altri casi l'atto di iniziativa o il ricorso del privato, privo dei requisiti di legittimazione, non instaura un rapporto giuridico, ma è correlativo ad un interesse semplice o di fatto e costituisce «mera denuncia» (37) con l'effetto di portare a conoscenza dell'autorità elementi che possono indurla ad agire ex officio, con la possibile conseguente indiretta soddisfazione del denunciante. Di recente al termine denuncia è stato attribuito, nell'ambito degli istituti di semplificazione dell'attività amministrativa, il diverso significato di comunicazione dell'avvio di

un'attività. In tale significato la denuncia costituisce una particolare forma di istanza che, in base alla previsione normativa, contiene già in sé gli elementi sufficienti a determinare la soddisfazione dell'interesse perseguito in quanto non è necessario alcun ulteriore provvedimento amministrativo (art. 19, l. 241/90) (38). A seguito della denuncia si avvia un procedimento di verifica della sussistenza dei requisiti adottati a fondamento dell'avvio di attività, ma tale verifica ha la funzione di controllo successivo conseguente. In una diversa serie di casi la domanda di un atto di consenso per lo svolgimento di un'attività privata, si considera accolta qualora non venga comunicato all'interessato il provvedimento di diniego entro il termine fissato per le relative categorie di atti, secondo lo schema della formazione del silenzio assenso (art. 20, l. 241/90) (→ SILENZIO).

(11) SANTI ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*³, Padova, 1937, 294.

(12) SANTI ROMANO, *op. cit.*, 295; ALESSI, *Le prestazioni amministrative rese ai privati*, Milano, 1956, 144 s., afferma che la richiesta di ammissione alle prestazioni amministrative ha solo la forma del negozio giuridico, in quanto manifestazione di volontà rivolta ad effetti giuridici, senza possederne la sostanza poiché i vizi attinenti alla volontà non hanno giuridica rilevanza in quanto la manifestazione di volontà del privato ha la mera funzione di mezzo (condizione, mero atto giuridico) formale necessario per dar modo all'amministrazione di ammettere il singolo al godimento delle prestazioni offerte, radicando l'obbligo dell'amministrazione di dar corso all'ammissione stessa.

(13) SANTI ROMANO, *op. cit.*, 296.

(14) MELONCELLI, *op. cit.*, 186.

(15) MIELE, *Le manifestazioni di volontà del privato nel diritto amministrativo*, Roma, 1931, 65.

(16) SANDULLI, *op. cit.*, 137; SORACE, *Gli «interessi di servizio pubblico» tra obblighi e poteri delle amministrazioni*, FI, 1988, V, 212, precisa che non sono restrittivi della libertà del privato i provvedimenti conseguenti a sua richiesta, o comunque emanati con il suo consenso.

(17) MIELE, *op. cit.*, 71 s.

(18) LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Diritto Amministrativo*, 1993, 142.

(19) Cfr. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996, 86, che considera l'atto di iniziativa come una vera e propria proposta di decisione.

(20) Cfr. l. 17-8-1942, art. 31; l. 28-2-1985, n. 47 e nell'ultima versione, il più volte reiterato d.l. 24-9-1996, n. 495 (misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata), che all'art. 9, 4° co., ove si prevede che al momento della presentazione della domanda l'ufficio abilitato a riceverla comunichi all'interessato il nominativo del responsabile del procedimento. Sulla domanda di concessione in sanatoria si veda: C. St., sez. V, 13-2-1995, n. 238, FA, 1995, 349, che la configura come istituto generale della concessione a posteriori.

(21) Si vedano inoltre i regolamenti di cui alla precedente nt. 1.

(22) Art. 8, l. 241/90, cit., inoltre in base al 4° co., l'omissione di taluna delle comunicazioni prescritte può essere fatta valere dal soggetto nel cui interesse la comunicazione è prevista; CORPACI, *La comunicazione dell'avvio del procedimento alla luce dei primi riscontri giurisprudenziali*, Re, 1994, 303; CENTOFANTI, *Comunicazione di avvio del procedimento (art. 7 l. 241/90). Ambito di applicazione*, RAm, 1994, 906.

(23) Cfr. RENNA, *Il responsabile del procedimento nell'organiz-*

zazione amministrativa, in *Diritto Amministrativo*, 1994, 13; PATRONI GRIFFI, *La l. 7 agosto 1990 n. 241 a due anni dall'entrata in vigore - Termini e responsabile del procedimento; partecipazione procedimentale (Nota a C. Stato, ad. gen., 25 giugno 1992, n. 99, Min. turismo)*, FI, 1993, III, 65; CORSO-TERESI, *Il procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi (l. 7 agosto 1990 n. 241)*, Rimini, 1991, 80; C. St., sez. V, 7-6-1993, 671, FI, 1994, III, 230.

(24) BANTERLE, TRAVI, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (l. 7 agosto 1990 n. 241)*, sub art. 6, commentario a cura di TRAVI, NLC, 1995, 36, ove si afferma che la valutazione dei requisiti di ammissibilità si configura come adempimento preliminare necessario.

(25) Ad es.: art. 3, 4° co., d.m. 2-2-1993, n. 284, cit., inoltre in base al successivo 5° co. «restano salvi la facoltà di autocertificazione e il dovere di procedere agli accertamenti d'ufficio previsti rispettivamente dagli artt. 2 e 10 della l. 4-1-1968, n. 15, nonché il disposto di cui all'art. 18 della l. 7-8-1990, n. 241». Cfr. PUBUSA, *Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione*, Torino, 1996, 127, ritiene che il privato interessato ad una rapida definizione della procedura produrrà egli stesso la documentazione per evitare le lentezze dell'amministrazione.

(26) C. St., sez. V, 27-10-1995, n. 1486, CS, 1995, I, 1389, ove sulla base della mancata attivazione del responsabile del procedimento viene annullata la graduatoria formata a seguito di gara per l'individuazione del privato con cui costituire una società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, la decisione afferma peraltro che occorre «tenere presente anche il principio dell'autoresponsabilità delle parti in ordine alla manifestazione univoca della volontà contrattuale o precontrattuale»; T.r.g.a. Trentino-Alto Adige, sede Trento, 7-3-1995, n. 79, FI, 1996, III, 65, ove si afferma che il responsabile del procedimento deve collaborare con il privato ponendolo in condizione di rimuovere difetti, irregolarità, incompletezze, impedimenti presenti nell'istanza da lui presentata, che, se non eliminati o corretti, renderebbero l'iniziativa inefficace in quanto priva del requisito della legittimazione o delle condizioni di ammissibilità.

(27) GIANFERRARA, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo, sub art. 18*, commentario a cura di TRAVI, cit., 99 s.

(28) T.A.R. Sicilia, sez. II, 8-5-1992, n. 255, in *Giurisprudenza amministrativa siciliana*, 1995, 703, che in ragione dell'art. 18, 2° co., l. 241/90, cit., esclude che il privato sia tenuto ad allegare il foglio matricolare per provare il servizio militare.

(29) Per una prima innovativa pronuncia: T.A.R. Lombardia, sez. III [ord.], 19-5-1995, n. 1294, Renna c. Min. Trasp., *Diritto Processuale Amministrativo*, 1995, 812, con nota di RENNA, *Spunti di riflessione per una teoria delle posizioni soggettive strumentali e tutela cautelare degli interessi procedimentali pre-tensivi*.

(30) T.A.R. Puglia, sez. I, 13-10-1994, n. 413, FA, 1995, 703; C. St., sez. VI, 30-1-1992, n. 50, FI, 1993, III, 280, che annulla il provvedimento con cui l'amministrazione ha respinto l'istanza di regolarizzazione tardiva, mediante autenticazione, della firma apposta alla domanda di partecipazione a concorso pubblico, richiamandosi alla clausola del bando che equiparava la mancanza di autenticazione della firma al difetto dei requisiti.

(31) T.A.R. Lombardia, sez. III, ord. 29-3-1996, n. 1057/96, che sospende l'esclusione da una gara pubblica ritenendola illegittima in quanto fondata sulla mancanza di un certificato acquisibile d'ufficio dall'amministrazione.

(32) Cons. giust. amm. sic., sez. riun. 14-3-1995, n. 74, in *Giurisprudenza amministrativa siciliana*, 1995, 50.

(33) C. St., sez. VI, 8-7-1995, n. 694; Id., 28-6-1995, n. 624/625.

(34) C. St., sez. VI, 25-9-1995, n. 989, Fam, 1995, 1931.

(35) Cfr. d.lg. 12-2-1993, n. 39 (norme in materia di sistemi

informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, 1° co., lett. m, della l. 23-10-1992, n. 421).

(36) SANTI ROMANO, *op. cit.*, 296; MELONCELLI, *op. cit.*, 188 s.; BERGONZINI, *L'attività del privato nel procedimento amministrativo*, Padova, 1975, 111 s.

(37) DE ROBERTO, «Denuncia amministrativa», in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 149.

(38) CERULLI IRELLI, *Modelli procedurali alternativi in tema di autorizzazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 1993, 55.

4. (Segue). In particolare l'istanza di accesso ai documenti.

Dalle istanze di avvio di un procedimento volto all'emanazione di un provvedimento amministrativo, possono distinguersi le istanze che si collocano all'interno di un procedimento in corso. Fra queste risulta di particolare interesse la disciplina dell'istanza di accesso ai documenti che consente di acquisire informazioni sui procedimenti in itinere. Non senza imprecisioni terminologiche la disciplina normativa (art. 25 l. 241/90, cit., ma anche i relativi regolamenti di attuazione) (39) denomina la domanda come «richiesta di accesso ai documenti» da parte dei privati. La domanda di accesso può essere manifestata verbalmente (c.d. accesso informale, art. 3, d.p.r. n. 352/92, cit.) mediante la specificazione degli estremi del documento, dell'interesse connesso all'oggetto della domanda e della propria identità o dei propri poteri rappresentativi, all'ufficio dell'amministrazione centrale o periferico, competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente e va esaminata immediatamente (40). Una simile domanda può provenire anche da una diversa pubblica amministrazione ed in particolare dal titolare dell'ufficio interessato o dal responsabile del procedimento amministrativo. La «richiesta formale» va presentata in forma scritta all'ufficio che detiene i documenti che si vogliono visionare, tuttavia ove tale ufficio non sia correttamente individuato essa viene immediatamente trasmessa d'ufficio a quello competente, dandone comunicazione all'interessato. In particolare l'art. 4, 6° co., del d.p.r. 352/92, cit., afferma che «ove la richiesta sia irregolare o incompleta l'amministrazione, entro dieci giorni, è tenuta a darne tempestiva comunicazione al richiedente con raccomandata con avviso di ricevimento od altro mezzo idoneo ad accertare la ricezione». Anche in questa ipotesi si configura un dovere e non una mera facoltà a carico del responsabile del procedimento che è individuato nel dirigente competente all'emanazione del provvedimento finale o un suo delegato. La risposta alla domanda di accesso deve configurarsi come atto omologo alla domanda con contenuto tipico, normativamente predeterminato di accoglimento, di limitazione, di differimento o di rifiuto (41), con la conseguenza che una risposta differente risulta giuridicamente irrilevante in quanto elusiva

dell'obbligo di provvedere e determina la formazione del rifiuto tacito di cui all'art. 25, 4° co., legge 241/90 (42). La domanda di accesso ai documenti può essere accolta solo se presentata da soggetti titolari di un interesse qualificato (43), diversamente per accedere alle informazioni e ai documenti degli enti locali i cittadini residenti non sono tenuti a provare alcun interesse (44). Con l'istanza di accesso ai documenti si esercita un autonomo diritto soggettivo che sussiste anche indipendente dall'attualità dell'interesse ad agire per tutelare una posizione sostanziale di diritto soggettivo o di interesse legittimo (45), inoltre essa può essere rivolta solamente all'amministrazione procedente e non a quella di controllo che svolge una fase interna al procedimento e non è tenuta a fornire notizie e documenti ai terzi interessati (46).

(39) D.p.r. 27-6-1992, n. 352 (regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, 2° co., della l. 7-8-1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), come pure il d.m. 14-6-1994, n. 774 (riguardante i provvedimenti di competenza del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica); d.m. 12-1-1995, n. 227 (riguardante i provvedimenti di competenza dell'Amministrazione del lavoro e della previdenza sociale) Provvedimento della Banca d'Italia 16-5-1994; d.m. 14-6-1995, n. 519 (concernente le categorie di documenti sottratti al diritto di accesso per il Ministero della difesa); d.m. 10-5-1994, n. 415 (concernente la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi del Ministero dell'interno e degli organi periferici dipendenti); d.m. 23-3-1992, n. 304 (riguardante i provvedimenti di competenza dell'Amministrazione del tesoro e degli uffici responsabili della relativa istruttoria ed emanazione).

(40) ROMANO TASSONE, *A chi serve il diritto d'accesso?*, in *Diritto Amministrativo*, 1995, 315; MAZZAMUTO, *La tutela del segreto ed i controinteressati al diritto d'accesso*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 1995, 96.

(41) L'istanza di accesso respinta espressamente o tacitamente con il decorso di trenta giorni può essere convertita in ricorso al tribunale amministrativo regionale deciso secondo la procedura accelerata di discussione (art. 25, l. 241/90, cit.) o con il rito ordinario nel caso di impugnazione congiunta del diniego di accesso e del regolamento che lo disciplina: C. St., sez. VI, 30-11-1995, n. 1344, *FA*, 1995, 2705; diversamente afferma che la domanda di accesso, rifiutata sulla base di una norma regolamentare, consente al giudice di disapplicare la norma secondaria ritenuta in contrasto con la legge, senza che occorra una formale impugnazione del regolamento: T.A.R. Lombardia, sez. Milano, 18-1-1995, n. 64, *TAR*, 1995, I, 1113.

(42) C. St., sez. VI, 23-12-1994, n. 89, *FA*, 1995, 647, con annotazione di MURGIA.

(43) L'istanza di accesso ai verbali ed agli elaborati degli altri concorrenti ad un pubblico concorso è proponibile solamente dai candidati al medesimo concorso e può essere differito alla conclusione della procedura selettiva: *Commissioni speciali*, 14-7-1994, n. 2244, in risposta al quesito posto dalla Scuola superiore della Pubblica amministrazione, C.S., 1995, 469; CARPENTIERI, *La legittimazione all'accesso: una questione non ancora chiarita*, T.A.R. Campania, sez. I, 23-2-1995, n. 38, *FA*, 1995, 1358; C. St., sez. VI, 10-2-1996, n. 184, *FA*, 1995, 596, ove si afferma che

tutti gli atti di gestione del personale anche se il rapporto è disciplinato da norme di diritto privato sono soggetti alla disciplina dell'accesso, *contra* C. St., sez. I, 5-6-1995, n. 412, *FA*, 1995, 1197.

(44) Art. 7, l. 142/1990, cit. e cfr. la direttiva 10-2-1996 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissione per l'accesso a documenti amministrativi concernente la «*Disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi secondo le leggi 7 agosto 1990, n. 241 e 8 giugno 1990, n. 142; differenza e problemi di coordinamento tra le due leggi*», in *Giornale di diritto amministrativo*, 1996, 864, ove si specifica che nei confronti degli enti locali è consentito l'accesso anche alle informazioni non ancora trasfuse in documenti, inoltre «per accedere alle informazioni e ai documenti degli enti locali non è necessario addurre alcun interesse da parte dei cittadini residenti contrariamente a quanto previsto dall' art. 22 della l. 241/90 che, riconoscendo il diritto di accesso per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, comporta necessariamente un'adeguata motivazione dell'istanza di accesso». Inoltre l'art. 31, 5° co., l. 142/90, disciplina una particolare ipotesi di istanza di accesso proponibile da soggetti qualificati quali i consiglieri comunali e provinciali che hanno diritto di ottenere dagli uffici dei relativi enti, dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Cfr. SCULLO, *Sintonie e dissonanze fra la le leggi 8 giugno 1990 n. 142 e 7 agosto 1990 n. 241: riflessi sull'autonomia normativa locale*, *FA*, 1990, 2198.

(45) C. St., sez. IV, 7-3-1994, n. 216; C. St., sez. IV, 18-2-1994, n. 148, *FA*, 1994, 367; CLARICH, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, *GDA*, 1995, 132.

(46) T.A.R. Lazio, sez. I, 24-1-1992, n. 72, *FI*, 1993, III, 141.

5. Doveri giuridici conseguenti alla presentazione di istanze.

Gli atti di iniziativa costituiscono manifestazioni di volontà alle quali l'ordinamento ricollega un effetto costitutivo di natura procedimentale che determina un impulso giuridicamente rilevante allo svolgimento del procedimento (47). Da tempo si è rilevato che le istanze fanno sorgere l'obbligo di rispondere della pubblica amministrazione cui corrisponde un diritto, e tuttavia «tale diritto non sempre è assistito da mezzi adeguati di tutela, per cui talora le autorità credono di doversi esimere dalla risposta; ma è un abuso, o un malcostume» (48). Ora l'art. 2, 1° co., legge 241/90, cit. ha stabilito che «ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza... la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso». La giurisprudenza configura la posizione giuridica della pubblica amministrazione come dovere o obbligo di provvedere o di procedere, senza che a tali qualificazioni corrispondano rigorose distinzioni circa la correlata posizione dell'istante cui vengono normalmente attribuiti interessi procedimentali (49).

Ad altri fini istanza e richiesta possono assumere una diversa rilevanza giuridica poiché trattasi pur sempre di domande rivolte ad un ufficio pubblico il quale deve comunque fornire una risposta (art. 328 2° co., c.p.) (→ OMISSIONE, RIFIUTO DI ATTI D'UFFICIO). Anche la normativa penale è imprecisa nella termi-

nologia quando nel delineare la fattispecie della omissione o rifiuto d'atti d'ufficio considera integrata la fattispecie di reato qualora il pubblico funzionario o l'incaricato di pubblico servizio entro trenta giorni dalla «richiesta», redatta in forma scritta, di un atto del suo ufficio non compia l'atto o non risponda per esporre le ragioni del ritardo. Tale reato risulta ascrivibile al responsabile del procedimento in relazione all'inadempimento dei doveri conseguenti alla presentazione di istanze. Si è ritenuto che l'inerzia nei confronti di una istanza, anche nella segnalazione della sua incompletezza abbia rilevanza penale qualora essa risulti oggettivamente precisa e sufficientemente specifica (50).

Occorre dunque individuare il limite minimo che deve essere soddisfatto dal privato che presenta un'istanza per suscitare il dovere di esaminarla (51), con la conseguente necessaria attivazione dell'ufficio destinatario per la predisposizione degli adempimenti necessari per l'esercizio del potere (52) e in particolare del responsabile del procedimento per le eventuali correzioni o integrazioni della stessa (53). Anche l'istanza presentata da un soggetto non legittimato o rivolta ad amministrazione incompetente può determinare un impulso all'azione amministrativa quantomeno per la necessità di accertare la mancanza dei requisiti necessari per l'avvio del procedimento e per poter sottoporre a controllo l'attività amministrativa (54) (→ SILENZIO). Infatti si può ritenere che se il procedimento prosegue ed in ragione di una carenza dell'istanza conduce ad un'esclusione o comunque ad un diniego o a una decadenza, il privato, ottenuto l'annullamento del provvedimento negativo, ove abbia subito un danno giuridicamente rilevante, potrà richiederne il risarcimento e successivamente l'amministrazione potrà ottenere la condanna del funzionario responsabile del procedimento per responsabilità amministrativa fondata sull'inadempimento dei propri doveri come integrati dalla legge 241/90, cit. (55).

GABRIELLA M. RACCA

(47) GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1988, 553; BERGONZINI, *op. cit.*, 103 s.

(48) GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, 434.

(49) Così C. St., sez. IV, 6-3-1990, n. 167, *FA*, 1990, 614, configura un dovere dell'amministrazione di rispondere ad istanze quando non appaiano *ictu oculi* infondate, mentre C. St., sez. IV, 2-5-1994, 374, *FA*, 1994, 1086 e C. St., sez. VI, 5-5-1992, n. 357, *GI*, 1993, III, 1, 186, sanziona l'inadempimento di un obbligo di statuizione della pubblica amministrazione cui corrisponde un interesse procedimentale del privato istante. Cfr. ANDREANI, *Gli interessi pretensivi dinamici nel procedimento amministrativo*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 1994, 327; RENNA, *Spunti di riflessione*, cit. 819 s.

(50) T. pen. Piacenza, Uff. del Gip, 2-2-1995, *RP*, 1995, 617, ove si afferma che il giudice penale deve valutare caso per caso i seri e concreti elementi oggettivi di genericità della richiesta

per evitare l'elusione del precetto penale; T. Roma, 12-5-1994, *FI*, 1995, II, 135, afferma la responsabilità del presidente del comitato di gestione di una usla che ometta di provvedere in ordine alla regolarizzazione di una posizione contributiva entro il termine di trenta giorni dall'atto di diffida e di messa in mora notificatogli dall'interessato e non esponga le ragioni del ritardo, né comunichi il nominativo del responsabile del procedimento; T. pen. Piacenza, 18-12-1993, *FI*, 1994, II, 262; MIELE, *Il procedimento amministrativo e il diritto di accesso*, Torino, 1995, 208 s.

(51) C. St., sez. VI, 12-7-1990, n. 708, *CS*, 1990, I, 1001, nega la sussistenza dell'obbligo di provvedere ove l'istanza non costituisca l'esercizio di un diritto, di una facoltà o di un'aspettativa legittima del privato; C. St., sez. III, 3-3-1992, 1761, *CS*, 1993, I, 1174, afferma che non sussiste l'obbligo della pubblica amministrazione di pronunziarsi su istanze degli interessati che appaiano manifestamente infondate; né sussiste alcun dovere di provvedere su istanze intese ad ottenere il riesame di provvedimenti inoppugnabili; C. St., sez. V, 8-7-1995, n. 1034, *FA*, 1995, 1316; C. St., sez. IV, 14-4-1994, n. 334, *FA*, 1994, 775; C. St., sez. VI, 10-6-1991, 356, *GC*, 1992, I, 562; C. St., sez. II, 15-12-1993, n. 401, *CS*, 1995, I, 288, afferma che l'istanza di istituzione e di affidamento in concessione di un servizio pubblico di linea non determina un obbligo di provvedere.

(52) CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997, 427, che tratta dell'avvio del procedimento su richiesta di parte o ad iniziativa d'ufficio, senza attribuire rilevanza alla tradizionale distinzione fra istanza e richiesta.

(53) Afferma che una richiesta generica di copia della documentazione relativa ad un concorso legittima l'inerzia dell'amministrazione: T.A.R. Veneto, sez. I, 16-3-1995, n. 439, *GC*, 1995, 1996.

(54) LEDDA, *Il rifiuto di provvedimento amministrativo*, 258; contra BERGONZINI, *op. cit.*, 113, nt. 31, afferma che l'amministrazione non è tenuta ad emanare una pronuncia formale quando la domanda sia inammissibile in quanto proveniente da soggetto non legittimato o irricevibile in quanto priva dei requisiti formali prescritti.

(55) MELONCELLI, *op. cit.*, 218, individua fra i requisiti di ricevibilità vengono ricompresi gli elementi necessari per la validità quali la capacità, la volontà, la forma ad substantiam, le formalità quali le notificazioni e gli oneri fiscali, e definisce l'obbligo di provvedere, ovvero di pronunziarsi nel merito della domanda, come specificazione dell'obbligo di procedere.

Riconoscimento del debito nel diritto amministrativo (*)

Bibliografia: G. MANTELLINI, *Lo Stato ed il Codice Civile*, Firenze, 1879; L. MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, 1879; SANTI ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1912; G. LOMBARDI, *L'amministrazione pubblica e il divieto di arricchimento senza causa*, in *Studi in onore di F. Cammeo*, II, Padova, 1933; E. CAPACCIOLI, *La gestione di affari in diritto amministrativo*, Padova, 1953; G. ROEHRSEN, *I Contratti della Pubblica Amministrazione*, Bologna, 1961; SABBATARO, *Il riconoscimento dell'utilità nell'azione di arricchimento: evocazione di un mito*, *FA*, 1964, II, 122; G. BERLIRI, *L'atto di riconoscimento di debito nel diritto contabile pubblico*, in *Rassegna di giurisprudenza e di dottrina «Il Consiglio di Stato»*, 1977, II, 938 ss.; M. SANTILLI, *Il Diritto civile dello Stato*, Milano, 1985; A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, 1987; S. BUSCEMA-A. BUSCEMA, *I contratti della Pubblica Amministrazione*, Padova, 1987; LUPÒ AVAGLIANO, *L'impegno di spesa nell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie dello Stato*, Padova, 1988; A. VELA, «Arricchimento II: Azione di arricchimento nei confronti della pubblica amministrazione», in *Enc. giur.*, II, Roma, 1988; Id., *Gestione di affari II, gestione di affari della pubblica amministrazione*, Roma, 1989; ANTONIO M. PALMIERI, *Lo Stato debitore*, Milano, 1990; P. GALLO, *L'arricchimento senza causa*, Padova, 1990; S. A. ROMANO, «Gestione d'affari nel diritto amministrativo», in *Digesto*

pubbl., VII, Torino, 1991; S. A. ROMANO, «Indebito arricchimento nel diritto amministrativo», in *Digesto/pubbl.*, VIII, Torino, 1993; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1994.

Legislazione: si fa rinvio al testo.

Sommario: 1. Terminologia e nozioni preliminari. - 2. Il riconoscimento dell'utilità: formulazioni generali ed esiti applicativi. - 3. La formazione della regola nella gestione di affari e nell'arricchimento senza causa. - 4. Riconoscimento dell'utilità e riconoscimento del debito. Problemi di qualificazione e di struttura. - 5. Cenni di diritto comparato. Conclusioni alla luce dei principi dell'ordinamento costituzionale.

1. Terminologia e nozioni preliminari.

La tematica del riconoscimento del debito assume, se riferita alla Pubblica Amministrazione, significati e valenze particolari.

Mancando infatti una normativa che, nel diritto pubblico, specifichi i caratteri e la funzione di questa figura, emersa soprattutto a livello di prassi amministrativa, il problema teorico di definirne la sostanza e l'esatto ambito di applicazione si risolve soprattutto in quello dell'esame e della riconduzione ad una matrice unitaria delle soluzioni fornite dalla giurisprudenza nei casi concreti.

La stessa terminologia utilizzata è peraltro fonte di ulteriori ambiguità, in quanto mentre al riconoscimento dell'utilità da parte della P.A. si fa riferimento, in generale, come elemento essenziale al perfezionamento della pretesa all'indennizzo che il privato vanta nei confronti di questa in ipotesi di arricchimento o di gestione di affari, per riconoscimento del debito s'intende, solitamente, l'atto con cui l'amministrazione provvede, conferendo evidenza pubblica alla relativa obbligazione pecuniaria, a disporre il compenso per prestazioni rese da privati al di fuori di un regolare rapporto contrattuale.

A complicare ulteriormente la questione interviene, poi, l'indubbia suggestione esercitata dal confronto con la figura privatistica della ricognizione del debito prevista dall'art. 1988 c.c. e l'esistenza di alcuni casi in cui è la legge stessa a far riferimento al riconoscimento del debito da parte dell'amministrazione.

Rinviando l'approfondimento dell'intera tematica ai paragrafi successivi, appare comunque utile cercare di comprendere sin da ora le ragioni per cui la giurisprudenza è giunta a richiedere in tutti questi casi un elemento (il riconoscimento della P.A. appunto), sicuramente estraneo alla struttura normativa degli istituti considerati.

La vicenda, d'altronde, appare interessante anche perché emblematica del rapporto sviluppatosi in generale tra istituti del diritto privato ed amministrazione nell'ambito dell'ordinamento italiano e del ruolo assunto, in questa complessa dialettica, dalla magistratura, giunta sovente ad enucleare un vero e proprio diritto pretorio in relazione alle fattispecie