

*Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti*  
*00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30*

## **CONVEGNO DI STUDI**

# **RIFLESSIONI SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO** **a trenta anni dalla scomparsa di Aldo M. Sandulli**

“Conclusioni al Convegno di Studi sul Procedimento  
amministrativo, a 30 anni dalla scomparsa di Aldo Sandulli”

a cura di  
**prof. avv. Giuseppe Abbamonte**

Direzione del Convegno: prof. avv. Giuseppe Abbamonte – prof. avv. Filippo Lubrano – prof. avv. Maria Alessandra Sandulli

Coordinamento: avv. Benedetta Lubrano - avv. Enrico Lubrano

Via Flaminia 79 00196 ROMA – 06 3223249 06 3202562 349 1530432 Fax 06 3214981

info@siaaitalia.it – segreteria@siaaitalia.it - www.siaaitalia.it

**Conclusioni del Convegno di Studi:**

**Riflessioni sul procedimento amministrativo,  
a 30 anni dalla scomparsa di Aldo M. Sandulli**

**prof. avv. Giuseppe Abbamonte**

Anzitutto le mie felicitazioni al valoroso e caro collega Caravita per il conferimento del premio che nel nome di Aldo Sandulli ogni anno, dal 1987, viene dato agli amministrativisti che, con varia qualificazione professionale (toga, foro, cattedra) si siano impegnati in questo difficile settore.

Ed è uso in occasione del conferimento del premio affrontare un argomento di studio nella materia.

Oggi abbiamo ricordato lo studio di Aldo Sandulli sul procedimento amministrativo, condotto nell'istituto di diritto pubblico dell'università patavina dove lo aveva inviato con felice intuizione delle attitudini dell'allora giovane studioso, Ugo Forti, cogliendone quelle affinità culturali che ambientano e rendono produttivo il colloquio tra studiosi e che, nel caso di Sandulli, ebbero effetti che migliori non avrebbero potuto essere, coniugando sistema ed applicazione in una esperienza ancora oggi feconda di risultati.

Ed è forse interessante sapere che quando si chiedeva a Sandulli di rimettere le mani sul suo primo lavoro, specialmente dopo la pubblicazione del suo manuale, rispondeva, a mio avviso esattamente, che un'opera monografica si pone nel mondo della conoscenza nel momento in cui è nata e per come è nata, intendendo riferirsi agli effetti prodotti che debbono rimanere quelli che sono stati, lasciando all'evoluzione successiva la vicenda dei contributi che altri ha utilizzato.

Ciò posto, chiedere a me di concludere può essere accettabile a patto di non chiedermi di fissare dei punti di arrivo perché il cammino della ricerca è segnato dall'andamento della vita comunitaria che domanda continuamente soluzioni per interessi che via via emergono e contemporaneamente confliggono, implicando percezioni di fatti ed approfondimento di regole giuridiche e tecniche che complicano l'opera dell'interprete, sempre meno riconducibile a tipi che un tempo aiutavano. Senza con ciò mostrare scetticismo verso la dommatica, ma soltanto arrendendosi alla velocità dei processi socio economici che comportano l'adozione di strumenti di indagine da modellare seguendone svolgimenti, variabili ed invarianti.

\* \* \* \*

Sandulli è stato un dommatico, ma non soltanto, ed è tuttora attuale perchè alla

# *Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti*

*00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30*

ricostruzione del sistema ha proceduto sulla base di una diffusa e continua informazione, fornendo, nello stesso tempo, strumenti di orientamento e materiali per concrete soluzioni come dimostra il continuo lavoro di aggiornamento del suo manuale che andava assumendo le dimensioni di un prezioso trattato teorico-pratico se Atropo ingenerosa non ne avesse interrotto il quotidiano lavoro.

Ed in proposito, non va dimenticato lo sforzo di sistemazione della nostra convulsa legislazione che veniva acquisita da Sandulli con assoluta continuità, seguendo la Gazzetta Ufficiale, sicchè l'informazione, edizione per edizione, si arricchiva sistematicamente rappresentando funzione ed organizzazione amministrativa nella continuità delle rispettive evoluzioni, tempestivamente inserite nell'insieme, attraverso l'acquisizione dei nuovi prodotti della legge.

Ma ferma la validità e l'ampiezza del contributo dato da Sandulli nel corso della sua vita operosa di universitario, avvocato e supremo magistrato, a me sembra che ancora ci si debba soffermare sulla sua prima monografia per gli sviluppi che ha avuto nella legislazione successiva.

Il procedimento amministrativo esprime la procedimentalizzazione della funzione amministrativa che già il giovane Sandulli vede come un modo di formazione delle attività umane, per gradi, nel senso che via via si acquisiscono, secondo un ordine non necessariamente vincolato ma rispettoso della logica e degli interessi cui corrispondere, elementi preordinati ad un risultato.

Visione generale e, nello stesso tempo, razionalizzante, che conduce ad una struttura potenzialmente ricettiva dei più diversi contenuti, individuando il *modus procedendi* della funzione, secondo i fini da raggiungere e le regole predisposte per poter conseguire nell'ordine i risultati coerenti ai bisogni di singoli e gruppi.

Sottolineandosi che la individuazione ed accurata delimitazione delle varie fasi del procedimento, con i relativi prodromici effetti, non disgiunta da una connessa verifica di funzionalità, è anche la strada per acquisire lo stato di fatto all'attività da svolgere per modificare la situazione di partenza in vista del concreto interesse da perseguire.

Pertanto, se nei tempi successivi al 1940, il significato della procedimentalizzazione fosse stato percepito in tutta la sua potenzialità, avrebbe avuto ben più ampi sviluppi sul piano dei controlli amministrativi e giurisdizionali, anche per le possibili estensioni agli aspetti tecnici, che la configurazione della fase preparatoria e della stessa fase costitutiva, avrebbe consentito.

Ma purtroppo solo di recente si è avuta, e neppure nella dovuta estensione, l'affermazione, ancora timida, della sindacabilità della violazione delle norme **tecniche** che pur regolano in tutti i **concreti contenuti** ed **impatti** la funzione **amministrativa**.

Ma questo è lo stato delle cose.

\*\*\*\*

# *Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti*

*00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30*

Commemoriamo oggi Aldo Sandulli, scomparso nel 1983 e, ricordiamo l'opera che nel 1940 ne segnò, in giovanissima età, era nato nel 1915, l'esordio nel mondo della scienza e l'ingresso ufficiale in carriera (1942) cui fu coeva l'interruzione per l'adempimento dei doveri militari nella campagna di Russia, premiati con medaglia al valore.

Io ne ricordo il ritorno, discreto, nella casa paterna in Napoli e nell'insegnamento all'università di Trieste, nonché nella ricerca con dotti articoli di teoria generale, specialmente sulla competenza e sui vizi degli atti, pubblicati sulla Rassegna di diritto pubblico.

E non solo, perché intanto maturava il disegno dell'ottimo manuale che per la sua completezza fu paragonato da chi ne intese la funzione ad un mappamondo, particolareggiato fino a consentire, nello stesso tempo, una visione di insieme e l'individuazione di un piccolo stato.

Manuale che costituì per studiosi e pratici uno strumento per orientarsi nella complessa materia amministrativa, ricavandone concetti precisi, fonti, orientamenti giurisprudenziali e dottrinari: prima stazione di formazione e di ricerca che arricchì e curò fino a che visse e che oggi ci manca anche se ce lo fa vedere sempre all'opera con il metodo e la costanza della grande scuola cui si era formato.

\* \* \* \*

Ma la fase conclusiva di un convegno non può limitarsi a ricordi che tutti i più anziani conservano, ma deve aprirsi all'avvenire, tanto più nel momento presente di crisi che tarda a risolversi, paralizzando uomini e cose, sicché deve pure andarsi alla ricerca di interrogativi che dal dubbio conducano in qualche modo alla proposta, sulla scorta delle esperienze che si sono ricordate e dei relativi risultati.

Sandulli ha approfondito lo studio del diritto cercando di espanderne la potenzialità attraverso il sistema, ma è proprio lo studio del procedimento nelle sue varie fasi e la sistemazione particolareggiata degli istituti secondo leggi ed esperienze, che avvicinano alle cose, ai contenuti delle varie funzioni della p.a., alle diverse dimensioni di interessi e consentono un coordinamento tra organizzazioni e procedure giuridicamente regolate con quelle che l'ingegneria nelle sue ormai innumerevoli specializzazioni, universitarie e nell'ambito dell'industria, chiama **arti del fare**; arti da esercitare nell'esercizio delle funzioni pubbliche che devono perseguire il risultato costituzionalmente richiesto e cioè il buon andamento della P.A. ai sensi dell'art. 97 Cost.: buon andamento che significa adeguata risposta alle **concrete esigenze** delle popolazioni con specifiche prestazioni di **beni e servizi**, frutto appunto delle **arti del fare**.

In sinergismo con il perseguimento del risultato del buon andamento vale la procedimentalizzazione, purché intesa in senso **funzionale** di interventi di cui ciascuno **integri** l'altro, secondo le esigenze del risultato da raggiungere, e **non** come strumento per creare e moltiplicare **occasioni di potere**.

Direzione del Convegno: prof. avv. Giuseppe Abbamonte – prof. avv. Filippo Lubrano – prof. avv. Maria Alessandra Sandulli

Coordinamento: avv. Benedetta Lubrano - avv. Enrico Lubrano

Via Flaminia 79 00196 ROMA – 06 3223249 06 3202562 349 1530432 Fax 06 3214981

info@siaaitalia.it – segreteria@siaaitalia.it - www.siaaitalia.it

# *Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti*

*00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30*

In realtà, lo schema della procedimentalizzazione, accuratamente rivisitato, avvicina alle cose e relative **arti del fare**; **arti** perfettamente coerenti alla **concretezza dell'attività amministrativa**, preordinata come essa è a soddisfare bisogni **umani**, singoli e **collettivi**, questi ultimi tanto più espressione dell'**uomo sociale**.

\* \* \*

Ma la funzione che necessita delle arti del fare e relative regole, non si svincola in tutto o in parte dalle norme giuridiche che, disciplinando organizzazioni e procedure e dimensionando pretese, mantiene equilibri fondamentali tra singoli, società ed ambienti in cui si vive, impedendo, per quanto possibile, che lo stato, come ricordava Montaigne, si presenti come quel comodo espediente attraverso il quale ognuno cerchi di vivere a spese di tutti gli altri.

In questa prospettiva, la procedimentalizzazione, specialmente nella sua fase preliminare, adempie una indispensabile funzione di chiarificazione di utilità individuali ed esigenze collettive che si pone come ineludibile strumento di equilibrio socio-economico.

Anche il **quid agendum** trova una sua **dimensione** nel **procedimento** attraverso il contributo dell'esperto, ramo per ramo di bisogno pubblico o singolo e della misura sul sacrificio che può essere chiesto alla collettività, bisogno per bisogno.

Ed è proprio attraverso l'indagine compiuta nel corso del procedimento che si **dimensionano i provvedimenti** secondo il principio di **proporzionalità** che è poi l'essenza stessa del diritto nella sua funzione dinamica, da precisare alla luce delle vicende di volta in volta da regolare.

Il procedimento è così, ad un tempo, strumento di conoscenza e di graduale formazione della volontà che ne risulta conformata in modo aderente alle situazioni di interessi da disciplinare.

\* \* \*

Appare a questo punto una ulteriore funzione del **procedimento** come **apertura alla interdisciplinarietà** degli apporti per assicurare l'aderenza della funzione agli interessi cui provvedere, ferma restando l'esigenza della conclusione con un provvedimento dispositivo, per poter attuare la soluzione raggiunta che implica la possibilità di chiedere collaborazioni, impiego di mezzi finanziari, verificare adempimenti e così via.

\* \* \*

Sono queste conclusioni sull'atto-procedimento o piuttosto considerazioni dirette ad evidenziare la centralità della tematica che ha dato luogo nel 1990 all'emanazione della legge 241, non a torto definita la costituzione del cittadino; legge più volte rimaneggiata e

# *Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti*

*00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30*

purtroppo non ancora effettivamente applicata nelle parti di maggior significato, laddove, attraverso, specialmente la **conferenza dei servizi**, si cercava di pervenire al **consenso** mentre in realtà si sono avute soluzioni imposte perfino dal **tono della voce**, coonestato talora dalla stanchezza talaltra dall'incompetenza.

Ma non è detto che non vi sia da sperare in una crescita civile ed in una maggiore appropriatezza nella scelta di partecipanti che valorizzi la competenza nelle funzioni e nei servizi, specialmente come strumento di accelerazione e, nello stesso tempo, di collegamento con la base, delle decisioni espresse dalla funzione pubblica.

E comunque resta quella che direi la **forza espansiva della procedimentalizzazione** che, nonostante resistenze burocratiche, si dimostra sempre più, anche attraverso le modifiche legislative, uno strumento di evoluzione sia della base che degli stessi apparati, specialmente per quanti credono ed operano nel senso della **politica delle cose**.

\* \* \* \*

Infine, così come introdotta legislativamente la procedimentalizzazione, può dirsi che il soggetto **pubblico** è ancora **l'altro** nel senso del **contrapposto**?

Se si applicasse davvero la L. 241 la risposta negativa sarebbe ovvia ma le difficoltà non mancano, specialmente per la pluralità di soggetti cui è riconosciuta la qualifica di pubblici e, con essa, la possibilità di rendere esecutiva la propria volontà **indipendentemente dalla dimensione della potestà pubblica**.

Il cittadino è **uno** ed ha **molti padroni** che sono anche **altrettanti creditori di prestazioni tributarie**.

Questo pluralismo, costituzionalmente motivato specialmente dalla esigenza di riconoscere le autonomie locali, si è tradotto, in realtà, in una **moltiplicazione di poteri che limitano iniziative e prelevano tributi**.

E le garanzie procedimentali non si dimostrano, nella realtà quotidiana, idoneo strumento di razionalizzazione dei poteri locali, pur essendo essi istituiti in vista di una possibilità in certo senso **anteriore** al procedimento e che dovrebbe consistere in un **colloquio** tra cittadini, spesso organizzati in formazioni di base, e poteri locali che, ai sensi dell'art. 118, 4° co. Cost., dovrebbero anche favorire le iniziative di singoli e gruppi attraverso quel tanto di forme necessarie ad intendersi sul da fare.

E' così che il discorso sul procedimento si sposa al colloquio nell'ambito o al di fuori del procedimento e con la L. 241 se ne evidenziano i profili costituzionali, trattandosi di creare i canali idonei a permettere il colloquio cittadino-apparato, che tarda ad iniziarsi per ataviche diffidenze dei singoli e vischiose resistenze del Potere, **con grave danno della funzione**, spesso consistente nella **paralisi** delle attività che lo svolgimento della vita comunitaria richiederebbe, talora con urgenza, ma che rimangono inattuata anche se spesso e con grave dispendio più volte riprogettate.

*Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti*  
*00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30*

\* \* \*

La tematica che abbiamo sin qui ricordato del procedimento, inclusa la L. 241/90 e le sue successive modificazioni, ha evidenziato la possibilità di pervenire ad una funzione pubblica che abbia almeno una base colloquiale con i destinatari degli atti di amministrazione e se a tanto davvero si arrivasse, si determinerebbe una non trascurabile possibilità di collaborazione tra pubblico e privato nella formazione e nella esecuzione dei provvedimenti amministrativi, aventi almeno una base concordata; né a tanto si opporrebbe né in sede locale né in sede centrale, l'avvenuto conferimento del mandato politico alle rispettive rappresentanze perché, anzi, il colloquio successivo si risolverebbe in un ulteriore accreditamento della funzione e di facilitazione delle concrete possibilità di attuazione.

Tutto questo non potrebbe che essere favorito da una opportuna articolazione dello schema procedimentale per il quale non bisogna concepire limitazioni nel senso che dovrebbe svolgersi sempre nell'ambito della stessa funzione, perché nulla vieta la cooperazioni tra funzioni di tipo diverso che si tradurrebbe in una accelerazione dell'iter pubblico e, perché no, anche privato, verso il risultato da raggiungere nell'interesse dei cittadini in funzione dei quali è istituito l'intero apparato pubblico in tutte le sue articolazioni.

E qui ritorna quella qualificazione sorta nella spontaneità degli studiosi e della base con riguardo alla **L. 241, definita la costituzione del cittadino**, appunto perché offre occasioni di colloquio ed in certo senso anche di previo controllo attraverso la richiesta dei documenti e chiarimenti nei rapporti tra cittadini e pubblici uffici.

\* \* \*

Durante il discorso sin qui condotto si è parlato di **forza espansiva dello schema procedimentale** e, via via che si è proceduto nello svolgimento, questa forza è venuta evidenziandosi e l'articolata opera del Sandulli offre schematizzazioni idonee anche a recepire e condurre le espansioni.

La conclusione ultima è un fervido voto per l'inizio di un produttivo colloquio alle varie dimensioni comunitarie e di apparato, attraverso le procedure che non mancano, ricordando che allo stato delle cose il sinergismo pubblico-privato può migliorare, con l'applicazione delle arti del fare, l'andamento delle vicende pubbliche e private, svolgendo razionalmente l'invito dell'art. 97 Cost. ad operare fin dalla fase organizzativa nel senso del buon andamento delle pubbliche amministrazioni che pur consentono l'ordinato svolgimento della civile convivenza.

Roma 12 dicembre 2014