

**ENCICLOPEDIA  
DEGLI  
ENTI LOCALI**

Direttore  
**VITTORIO ITALIA**

**ATTI  
PROCEDIMENTI  
DOCUMENTAZIONE**



**DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE  
MILANO**

**Comitato Scientifico**

M. Bassani - G. Bottino - M. Della Torre  
R. Depiero - G. Ruggeri - A. Zucchetti

**Segretaria di Redazione**

Emanuela Fanni

*Volumi già pubblicati:*

1. Urbanistica - Edilizia - Espropriazione

**ENCICLOPEDIA  
DEGLI  
ENTI LOCALI**

Direttore  
VITTORIO ITALIA

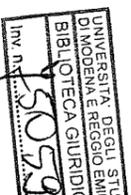


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI MODENA E REGGIO EMILIA  
BIBLIOTECA GIURIDICA  
Classe .....  
Sottocl. ....  
N° d'ord. ....  
SEZIONE

**ATTI  
PROCEDIMENTI  
DOCUMENTAZIONE**



DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE  
MILANO



0012 12975 4  
 ANNO 2008 3244004-0  
 ANGRILLIO A31019181

## GLI AUTORI

**SAVERIO ANTONIAZZI**, Professore a contratto in Diritto Amministrativo nell'Università di Modena e Reggio Emilia. Avvocato in Modena.  
**EDOUARDO BARUSSO**, Professore a contratto nell'Università di Trieste. Autore di pubblicazioni in materia di Diritto Amministrativo e di Enti locali.  
**FRANCESCO BERGAMINI**, Funzionario del Comune di Torre Boldone (BG).  
**GABRIELE BORTINO**, Avvocato e Ricercatore di Diritto Amministrativo nell'Università di Milano.  
**LORENZO CAMARDA**, Segretario e Direttore generale nell'Amministrazione Provinciale di Brescia.  
**MIRIAM CANAROGI**, Consigliere di Pretura.  
**ARTURIO CASAROGI**, Consigliere di Pretura.  
**SARA CASTELLAZZI**, Avvocato in Modena.  
**ALESSANDRO CATRELANI**, Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Siena.  
**PIERO COLOMBO**, Professore associato di Diritto Amministrativo nell'Università di Modena.  
**ELIANA CONENNA**, Funzionario del Comune di Casano Milanino.  
**GIOVANNA DE CARPRINI**, Funzionario della Giunta regionale della Lombardia.  
**MASSIMILIANO DIETLA**, Torosa, Professore a contratto nell'Università di Bergamo e Dirigente dell'Ufficio per il Diritto civile regionale.  
**LUCA DEL PRATE**, Direttore amministrativo della Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Friuli Venezia Giulia.  
**BRUNO DI GIACOMO RUSSO**, Assegnista di ricerca di Diritto Costituzionale nell'Università di Milano-Bicocca.  
**ANDREA DI LASCO**, Dottorando in Diritto Pubblico nell'Università di Torino.  
**MARIO FALANCA**, Professore a contratto di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università di Bolzano, sede Bresanone.  
**FABRIZIO FORNINI**, Avvocato in Modena.  
**SERGIO FOÀ**, Associato di Diritto Amministrativo nell'Università di Torino.  
**CARLO EMANUELE GALLO**, Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università di Torino.  
**VITTORIO GASPARINI CASARI**, Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università di Modena e Reggio Emilia.  
**MIRELLA GIUCCARDI**, Avvocato in Modena.  
**VITTORIO IVALDI**, Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università di Milano.  
**ENRICO MACIGORA**, Dirigente del Comune di Torino a.r. Autore di numerose pubblicazioni di Diritto degli Enti locali.  
**GIUSEPPE MAIE**, Segretario e Direttore Generale del Comune di Milano.  
**CLAUDIO MONTAZZONA**, Avvocato in Bergamo.  
**RAMO MORENTI PELLEGRINI**, Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Bergamo.  
**FRANCESCO NICOLETTI**, Avvocato in Modena e Dottore di ricerca in Diritto Amministrativo.  
**FRANCESCO NOSCHESI**, Avvocato in Brescia.  
**LUIGI ORVIERI**, Dirigente dell'Amministrazione provinciale di Verona.  
**GIOVANNI PAGLIARI**, Associato di Diritto Amministrativo nell'Università di Parma.  
**LAURA PERONCINI**, Funzionario del Comune di Milano.  
**IRENE PRATI**, Funzionario del Comune di Milano.  
**GIANGIACOMO RUGGERI**, Avvocato, Dirigente del Servizio Legale dell'V.S.P. "Golgi-Redadelli" di Milano.  
**MARIA ADA RUSSO**, Consigliere del Tar Lazio.  
**MARIA CRISTINA SAVITINI**, Docente di Diritto urbanistico e Diritto amministrativo nell'Università di Modena e Reggio Emilia.  
**MARTINO SOLZINI**, Avvocato in Parma e Dottore di ricerca in Diritto Pubblico Generale nell'Università di Pavia.  
**AUDO SGAIO**, Segretario generale comunale a.r., e Magistrato onorario.  
**EDOUARDO VALENTE**, Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di Firenze.  
**ALBERTO ZUCCHETTI**, Professore a contratto nell'Università di Milano - Bicocca. Avvocato in Milano.

TUTTE LE COPIE DEVONO RECARRE IL CONTRASSEGNO DELLA S.I.A.E.

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2007

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66

Finito di stampare nel mese di luglio 2007

L'Enciclopedia degli Enti locali intende offrire un pano dei principali problemi giuridici relativi a questi Enti, che storiche e politiche, della vita amministrativa italiana. In queste sono state grandi modificazioni nella disciplina giuridica della zazione ed attività, ed i problemi relativi alla loro gestione sc tati, anche a causa dell'autonomia normativa di cui disponge

L'Enciclopedia degli Enti locali raccoglie, in volumi "voci" collocate in ordine alfabetico, gli argomenti essenziali, un'ampia tessitura organica i fili dei principali problemi pra

Il presente volume considera le materie degli Atti, I

Documentazione.

Ogni "voce" è articolata secondo uno schema, che v: rilevanti e circolari, all'Esame della disciplina, ai Problemi risolti alla luce della giurisprudenza ed integrati dalle opin trina. La materia è quindi esaminata secondo i tradizionali c tativi, e si è tenuto anche conto delle più recenti ed innov sempre nella più assoluta libertà di pensiero ed indipendenza singoli Autori.

L'Enciclopedia degli Enti locali contiene un patrimonio esperienze e di attività, espresse da molti studiosi ed amm Saredo, a Vittorio Emanuele Orlando, Santi Romano, Gi Antonio Amorth, Massimo Severo Giannini, Pietro Virga, ed la Direzione interpreta il dovere morale di salvaguardare que culturale, di arricchirlo e di trasmetterlo a tutti coloro che ope locali.

ATTI, PROCEDIMENTI, DOCUMENTAZIONE

consumandosi la *potestas decidendi* in capo alla medesima; secondariamente la facoltà (e non l'onere) per il soggetto la cui sfera giuridica sia stata lesa dal provvedimento originario emanato dalla p.a. di proporre ricorso giurisdizionale.

Ed, in proposito, si precisi, come il soggetto *de quo* ha di fronte a sé due possibili strade alternative: attendere la decisione tardiva ed impugnarla ove lesiva ovvero, nel perdurare dell'inerzia della p.a. azionare la procedura del silenzio inadempiamento posto che si è pur sempre, sotto un profilo sostanziale, in assenza di provvedimento espresso.

Ed allora, è evidente come detta ricostruzione giurisprudenziale abbia preso le mosse proprio dall'art. 20 della legge T.A.R. nella sua portata meramente letterale; in altri termini, il *silenzio su ricorso gerarchico è una mera inerzia non dotata di potere legale tipico*, ed in quanto tale riconducibile nell'alveo del silenzio rifiuto o silenzio inadempiamento, con ogni conseguenza circa il potere di decidere tardivamente e circa la tutela accordata al privato alla cui trattazione si rinvia.

Di talché, non può non riconoscersi la maggiore tutela accordata al privato cittadino di fronte ad un comportamento inerte della p.a.: tutela maggiormente rispettosa, peraltro, dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, contenuti negli artt. 24 e 113 della Costituzione.

## BIBLIOGRAFIA

- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2005  
 CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2000  
 MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCCA F.G. (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Bologna, 2001  
 PARSIO V., *I silenzi della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1996  
 PARSIO V., *Spunti di riflessione in tema di silenzio-rigetto di ricorso gerarchico*, in *Foro amm.*, 1990, 14 ss.  
 PORTO B.R., *Silenzio della p.a. ai sensi dell'art. 6, l. 24 novembre 1971, n. 1199 e tutela a mezzo del ricorso amministrativo*, in *Foro amm.*, 1990, 2605 ss.  
 VIRGA P., *Diritto amm.*, Milano, 2001

## 76. SOSPENSIONE

di Sandra Antoniazzi

### NORME RILEVANTI E CIRCOLARI

#### Normativa nazionale

L. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15: art. 21-*quater*, comma 2

### ESAME DELLA DISCIPLINA

**Sommario:** 1. Le caratteristiche dell'istituto e il dibattito sulla configurabilità di un potere generale di sospensione. — 2. L'efficacia del provvedimento di sospensione. — 3. La sospensione nell'art. 21-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dalla riforma del 2005.

#### 1. Le caratteristiche dell'istituto e il dibattito sulla configurabilità di un potere generale di sospensione.

L'istituto atiene all'esercizio di un potere dell'amministrazione di sospendere gli effetti di un atto amministrativo perfezionato ed efficace, adottato dalla medesima autorità<sup>1</sup> nel corso di una procedura principale di riesame o di revisione, per esigenze cautelari<sup>2</sup>; tale figura deve, peraltro, ritenersi distinta dall'ordinanza cautelare di sospensione del giudice amministrativo e dal provvedimento cautelare di sospensione adottato da un'autorità amministrativa in sede di ricorso amministrativo.

<sup>1</sup> FUCCHI S., *Sospensione dell'atto amministrativo*, in *Dir. Pubbl.*, XIV, Torino, 1999, 363; BASSI F., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 134-135; BARONE G., *Considerazioni in tema di provvedimento provvisorio*, in *Scritti in onore di Giuseppe Auletta*, II, Milano, 1988, 233 ss.; POROTSCHANG U., *Sospensione amministrativa e provvedimenti cautelari*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, IV, Modena, 1996, 1455 ss.

<sup>2</sup> CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2002, 497; l'amministrazione non potrebbe che godere degli stessi poteri di sospensione di cui è titolare il giudice amministrativo e per tale rapporto tra poteri di autotutela e del giudice si trovano riferimenti già in una giurisprudenza meno recente: Cons. St., sez. VI, 19 maggio 1981, n. 221, in *Cons. Stato*, 1981, I, 563.

Proprio per ragioni di cautela e di migliore tutela dell'interesse pubblico, l'amministrazione sospende un provvedimento in una circostanza di incertezza sulla legittimità o sull'opportunità del medesimo, per evitare conseguenze non facilmente riparabili<sup>3</sup>.

È questione centrale accertare la sussistenza di un potere generale di sospensione oppure ritenere prevalente una visione di rigida osservanza del principio di legalità e, dunque, considerare ammissibili solo i casi previsti da disposizioni di legge.

In effetti, alla luce di alcune discipline di legge, è possibile individuare diverse e tipizzate figure di sospensione: si considerino, ad esempio, i casi di sospensione di un provvedimento come ipotesi di sanzione amministrativa di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 oppure i casi di sospensione di autorizzazioni o di attività che abbiano quale presupposto per l'esercizio un provvedimento; in queste occasioni la sospensione ha una chiara natura cautelare e temporanea, al fine di mantenere inalterata una certa situazione giuridica durante l'esplicarsi di un procedimento di riesame del provvedimento di carattere abilitativo.

Ciò consente una più adeguata ponderazione dei presupposti di fatto e di diritto che sono posti a base del provvedimento sospeso, per un esame più approfondito<sup>4</sup>; gli effetti giuridici sono sospesi e devono ritenersi in uno "stato di quiescenza", così come le situazioni soggettive che derivano dal provvedimento di cui si impedisce l'esecuzione<sup>5</sup>.

Per sua natura, il provvedimento di sospensione è direttamente connesso alla particolare situazione di incertezza sulla legittimità dell'atto da sospendere e, quindi, non è prospettabile un'adozione per fatti futuri o ipotetici o per garantire la realizzazione di un programma né tantomeno per fatti già

<sup>3</sup> Secondo la giurisprudenza, il potere di sospensione, che ha natura chiaramente discrezionale, può essere esercitato al fine di evitare danni per gli interessi pubblici tutelati e per il destinatario dell'atto: Cons. St., sez. IV, 5 maggio 1998, n. 741, in *Cons. Stato*, 1998, I, 768.

<sup>4</sup> VIRCA P., *Atti e ricorsi*, II, Milano, 2001, 139; CANNADA BARTOLI E., *Sospensione dell'efficacia dell'atto amministrativo*, in *Nss. Dig. I.*, XVII, Torino, 1970, 934.

<sup>5</sup> MATTARELLA B.G., *Il provvedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Cassese S. (a cura di), Milano, 2000, 851 ss.; l'Autore riconosce all'amministrazione un potere generale di sospensione, poiché conaturato ai poteri di annullamento e di revoca e, del resto, ciò è confortato da dottrina e giurisprudenza, anche invocando l'art. 7 della l. n. 241 del 1990. L'autore sottolinea altresì il dibattito circa l'oggetto della sospensione, se si tratti dell'efficacia dell'effetto, della sua esecuzione o dell'esecutività o dell'eseguitività, categorie che vengono usati dal legislatore e dalla giurisprudenza anche in modo non coerente; tuttavia, la tesi prevalente sembra essere quella dell'esecuzione del provvedimento.

realizzati e per conseguenze già prodotte<sup>6</sup>; può trattarsi di circostanze nuove o ravvisate per la prima volta dall'amministrazione, ma che non appaiono definite nei loro effetti pregiudizievoli.

Tuttavia, anche considerando le ipotesi di sospensione *ex lege*, queste sono figure così eterogenee che, pur accomunate dalla finalità cautelare, non consentono di individuare un adeguato fondamento positivo per sostenere un potere generale di sospensione; prima dell'art. 21-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241 come integrata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, è chiara la difficoltà di coordinare l'effettiva assenza di una norma generale sulla sospensione con il principio di legalità, presupposto dell'azione amministrativa.

Come breve sintesi del dibattito tradizionale in dottrina, si prospettano due sostanziali profili di opinione: da un lato, una posizione che riconduce il potere di sospensione al più ampio potere di autoritela<sup>7</sup> o di revoca<sup>8</sup> e, dall'altro, una più complessa interpretazione che considera la sospensione volta, in modo autonomo, al raggiungimento di interessi pubblici concreti.

Il riferimento al potere generale di autoritela fonderebbe *ex se* l'ammissibilità di una sospensione come categoria di applicabilità generale, poiché questa ne integra una manifestazione; così il richiamo diretto al potere di revoca avrebbe quale fondamento l'impossibilità, in ogni caso, di invocare la sospensione per atti affetti da illegittimità, che altrimenti appare condizionata nel tempo<sup>9</sup>.

La posizione<sup>10</sup> che individua la *ratio* della sospensione nel perseguimento di interessi pubblici, riconduce il potere all'esercizio di amministrazione attiva, poiché comportante modificazioni nella sfera giuridica degli interessati; il fine è quello di conservare gli effetti giuridici che sono sorti dal

<sup>6</sup> BARONE G., *Autotutela amministrativa e decorso del tempo*, 48 ss., in atti del 48° convegno di studi amministrativi, *Tempo, spazio e certezza dell'azione amministrativa*, Varenna, 19-21 settembre 2002.

<sup>7</sup> SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 629; CAVALLIO B., *Provvedimenti e atti amministrativi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, vol. III, Padova, 1993, 386 ss.; BENVENUTI F., *Autotutela (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 537 ss.

<sup>8</sup> Questa posizione è piuttosto risalente già BONAUDI E., *Della sospensione degli atti amministrativi*, Torino, 1908; CATTANEO S., *Note intorno al concetto di sospensione degli atti amministrativi ad opera di autorità amministrative, in particolare delle licenze edilizie*, in *Riv. giur. ed.*, 1962, II, 3 ss. Ha invece chiaramente affermato l'autonomia della sospensione rispetto alla revoca: PACIARI G., *La sospensione dell'atto amministrativo da parte dell'amministrazione*, in *Dir. soc.*, 1982, 335 ss.

<sup>9</sup> Per una critica delle richiamate posizioni si veda FUCCHI S., *op. cit.*, 366 ss.

<sup>10</sup> Così POROTSCHING U., *Sospensione amministrativa e provvedimenti cautelari*, cit., 1455 ss.

primo provvedimento e che sarebbero pregiudicati in modo irreparabile se l'autorità non esercitasse il potere cautelare di sospensione.

L'opinione prevalente nella più recente dottrina<sup>11</sup> sostiene l'esistenza di un potere generale di sospensione da parte dell'amministrazione, alla luce dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990, che prevede la facoltà di adottare un provvedimento cautelare anche prima della necessaria comunicazione di avvio del procedimento; mentre sembra ormai superata quella posizione che, rispettosa del principio di legalità, ritiene la sospensione un mero provvedimento strumentale, pur autonomo e distinto rispetto alla disciplina del procedimento principale, e necessariamente da ricondursi a disposizioni di legge.

## 2. L'efficacia del provvedimento di sospensione.

La sospensione incide esclusivamente sull'efficacia dell'atto non intervenendo sulla sua esistenza e riguarda il rapporto e gli effetti giuridici prodotti e non il provvedimento *ex se*. Tale sospensione non può però protrarsi *sine die*, in quanto di fatto produrrebbe un annullamento o una revoca dell'atto, senza che si ravvisino i presupposti richiesti<sup>12</sup>, da ciò la riconosciuta necessità di prevedere un termine di durata<sup>13</sup> che è limite di efficacia della sospensione<sup>14</sup> e comunque ha effetto *ex nunc* sull'atto sospeso<sup>15</sup> e cioè dal momento in cui interviene la causa sospensiva e finché questa non venga rimossa<sup>16</sup>.

Nel periodo di durata prefissato, la pubblica amministrazione dovrà

<sup>11</sup> MATTARELLA B.G., *Il provvedimento...*, cit., 852.

<sup>12</sup> CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, 574; la sospensione di certo presuppone un provvedimento già perfezionato ed efficace e che deve essere eseguito o la cui esecuzione è in corso; nella prima ipotesi la sospensione comporterà un rinvio dell'inizio dell'esecuzione, mentre nel seconda ipotesi, viene sospesa l'esecuzione per un periodo di tempo prefissato. L'autore riconduce certamente la sospensione ad un provvedimento cautelare, strumentale al procedimento di secondo grado, che deciderà la rimozione dell'atto (con l'annullamento d'ufficio o con la revoca).

<sup>13</sup> La sospensione verrebbe meno con lo scadere del termine prefissato e l'atto ritorna efficace: SANDULLI A.M., *op. cit.*, 720 ss.

<sup>14</sup> Il provvedimento cautelare di sospensione sarebbe volto all'adozione di un atto di annullamento d'ufficio, giustificato da un *periculum in mora*: Cons. St., sez. VI, 24 agosto 1999, n. 1119, in *Cons. Stato*, 1999, I, 1244.

<sup>15</sup> CAVALLIO B., *Provvedimenti e atti amministrativi*, cit., 386.

<sup>16</sup> ITALIA V.-LANDI G.-POTENZA G., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2002, 232.

verificare in via definitiva l'esistenza delle condizioni giuridiche per procedere alla rimozione o al mantenimento dell'atto, ma qualora non interverga alcuna decisione espressa, l'atto sospeso riprenderà ad avere efficacia alla scadenza del termine; infatti, è evidente che la sospensione ha carattere provvisorio e cautelare e, pertanto, scaduto il termine prefissato, l'amministrazione deve adottare definitive determinazioni e cioè ritirare l'atto sospeso — annullandolo o revocandolo o abrogandolo — ovvero consentire che l'atto produca la sua normale efficacia<sup>17</sup>.

Il potere di sospensione deve di certo interpretarsi come "altamente discrezionale", tranne alcune ipotesi previste in forma tassativa dalla legge; l'esercizio di tale potere è "funzionalizzato per la continuazione e la terminazione del procedimento principale, in cui si svolge il provvedimento di primo grado"<sup>18</sup>.

Infine, secondo una certa posizione<sup>19</sup>, la sospensione inciderebbe non tanto sull'efficacia, ma sull'eseguitività del provvedimento ed avrebbe un ruolo "servente" rispetto alla procedura principale di riesame per garantirne l'utilità<sup>20</sup>.

## 3. La sospensione nell'art. 21-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dalla riforma del 2005.

L'istituto così delineato dalla dottrina tradizionale deve essere per alcuni profili approfondito dopo la disposizione di cui all'art. 21 quater introdotto dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 nella legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, che prevede "Efficacia ed esecutività del provvedimento. 1. I provvedimenti amministrativi efficaci sono eseguiti immediatamente, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento medesimo. 2. L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario,

<sup>17</sup> T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 10 gennaio 1995, n. 2, in TAR, 1995, I, 1293.

<sup>18</sup> Ciò spiega chiaramente il carattere cautelare della sospensione che ha un'evidente durata temporanea di salvaguardia.

<sup>19</sup> VILATA R., *L'atto amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, 2001, I, 1594; in questo senso CASSETTA E., *op. cit.*, 497.

<sup>20</sup> GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, 1993, II, 555; l'incidenza sull'eseguitività è sostenuta anche da CAVALLIO B., (*op. cit.*, 386 ss.), secondo cui il provvedimento conserverebbe tutta la sua validità ed efficacia ormai in precedenza acquisita: il provvedimento di sospensione avrebbe un'evidente durata temporanea di salvaguardia, collegata ai tempi del procedimento di riesame; CASSETTA E., *op. cit.*, 497.

dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze".

L'art. 21-*quater* disciplina per la prima volta il potere di sospensione del provvedimento amministrativo prevedendo che la sua efficacia o la sua esecuzione può essere sospesa per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato o da altro organo previsto dalla legge; il termine di sospensione deve essere espressamente indicato nell'atto e può essere prorogato o differito una sola volta o ridotto per sopravvenute esigenze.

La sospensione a cui si riferisce la disposizione è quell'istituto, già peraltro delineato dalla precedente dottrina e giurisprudenza, che consente all'organo competente di disporre in via provvisoria la sospensione dell'efficacia o l'esecuzione dell'atto, in attesa di un esame più approfondito della fattispecie e al fine di evitare *medio tempore* che il l'efficacia o l'esecuzione del provvedimento producano conseguenze pregiudizievoli; nel caso dell'atto di sospensione di atti limitativi della sfera giuridica del destinatario, si impone l'obbligo di comunicazione dell'avvio del provvedimento. Peraltro, la sospensione di un provvedimento pregiudizievole può anche derivare da un'istanza del privato inoltrata all'amministrazione competente per un ritegname dell'esecutività dell'atto, questa eventualità non modifica certo l'istituto.

La configurazione tradizionale dell'istituto è confermata: la sospensione è adottata in via provvisoria e cautelare, al fine di consentire una più adeguata ponderazione dei presupposti di fatto e di diritto, come strumento di salvaguardia dell'interesse dell'amministrazione a non procedere all'esecuzione di provvedimenti la cui legittimità sia contestata; la disposizione distingue chiaramente fra sospensione dell'efficacia (e cioè degli effetti dell'atto) e sospensione dell'esecuzione e, quindi, dell'attività materiale di attuazione del contenuto prescrittivo del provvedimento.

In tema di efficacia ed esecutività del provvedimento, la l. n. 15 ha previsto il potere dell'organo che ha emanato il provvedimento o di altro organo previsto dalla legge, di sospendere l'efficacia ovvero l'esecuzione del medesimo provvedimento quando siano ravvisabili gravi ragioni, da esprimere in una motivazione, e comunque per un limitato periodo di tempo da indicare espressamente nell'atto di sospensione.

La giurisprudenza successiva che si è riferita alla sospensione, ha confermato il precedente indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato secondo cui la pubblica amministrazione dispone di un generale potere di sospensione,

in via di autotutela, dei propri atti amministrativi, che tuttavia non può comportare sospensioni a tempo indeterminato<sup>21</sup>; infatti, l'assenza del termine prefissato sarebbe in contrasto con il carattere temporaneo della sospensione e, peraltro, finirebbe per coincidere con l'annullamento in sede di autotutela, figura che ha un diverso regime previsto dalla l. n. 241 del 1990.

Come abbiamo visto, l'art. 21-*quater*, comma 2, disciplina il procedimento di sospensione del provvedimento, ben distinguendo tra la sospensione dell'efficacia e, quindi, degli effetti giuridici del procedimento, dalla sospensione dell'esecuzione dell'attività materiale esercitata dal privato sulla base del provvedimento oppure può intendersi come sospensione dell'attività della pubblica amministrazione in caso di inottemperanza del privato a fronte del provvedimento adottato<sup>22</sup>.

La disposizione ha, in definitiva, recepito l'indirizzo giurisprudenziale prevalente secondo cui il provvedimento di sospensione dipende da un potere generale dell'amministrazione di sospendere, come esercizio di autotutela, l'efficacia dei propri atti, sulla base di idonee cause di giustificazione e per un tempo necessario<sup>23</sup>, con l'indicazione di un termine espresso che può essere oggetto di proroga o di differimento oppure ridotto per esigenze sopravvenute. Pertanto, la sospensione *sine die* non è legittima ed ammissibile nel nuovo sistema, così come la giurisprudenza aveva già affermato in precedenza; la l. n. 15 del 2005 ha, quindi, codificato l'indirizzo che già prima riteneva illegittima la sospensione senza un termine preciso, in quanto non sarebbe rispettato il principio della temporaneità della sospensione e quello di tipicità degli atti di autotutela<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> T.A.R. Puglia, Lecce, 21 settembre 2005, n. 4284; Cons. St., 9 ottobre 2003, n. 6038, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. St., sez. IV, 24 maggio 1995, n. 350, in *Giur. it.*, 1996, III, 24. In particolare, si richiama T.A.R. Campania, Salerno, 3 maggio 2004, n. 347, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui "sussiste un generale potere cautelare della pubblica amministrazione, a norma dell'art. 7 c. 2, l. 7 agosto 1990, n. 241, esattamente consistente nel disporre la sospensione dell'efficacia di atti precedentemente rilasciati, pur in assenza di definitive determinazioni in sede di autotutela, purché la pubblica amministrazione otempri alla necessità della prefessione di un termine che salvaguardi l'esigenza di certezza della posizione giuridica dell'interessato, restando così scongiurato il rischio di una (illegitima) sospensione *sine die*".

<sup>22</sup> CERULLI BELLI V., *Introduzione*, in PAOLANTONIO N.-POLICE A.-ZITO A. (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005, 19; si veda altresì CORRADINO M., *Termini, efficacia dei provvedimenti e silenzio dell'amministrazione nelle "riforme" della l. n. 241/1990*, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>23</sup> T.A.R. Abruzzo, Pescara, 3 marzo 2005, n. 92, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>24</sup> T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 9 maggio 2002, n. 829, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

Dato che la legge non stabilisce un termine minimo e massimo di durata del provvedimento sospensivo, è prevedibile sul punto un certo contenzioso tra privati e p.a., invocando la violazione del principio di proporzionalità, che può riguardare i casi di sospensione assai breve di atti che incidono negativamente nella sfera giuridica dei privati o assai ampia nelle ipotesi di atti favorevoli.

La giurisprudenza più recente aveva già assunto una posizione chiara circa il dibattito sul carattere generale o meno dell'istituto; secondo un primo orientamento<sup>25</sup>, la sospensione degli atti amministrativi non sarebbe un istituto di carattere generale, diversamente dell'autotutela, in quanto si tratta di un potere tipico e che può essere esercitato solo in presenza di una specifica norma che lo preveda espressamente secondo determinati presupposti.

Mentre secondo l'orientamento, soprattutto del Consiglio di Stato<sup>26</sup>, deve essere riconosciuto un potere generale alla p.a. di sospensione dei provvedimenti, e sarebbe in linea con questo indirizzo l'art. 7, comma 2, della l. n. 241 del 1990 secondo cui l'amministrazione ha la facoltà di adottare provvedimenti cautelari anche prima della comunicazione di avvio del procedimento.

Per la competenza all'adozione del provvedimento di sospensione, occorre riferirsi alla medesima autorità che ha adottato l'atto, a meno che la legge attribuisca espressamente detto potere ad altro organo; si tratta di un evidente provvedimento discrezionale di secondo grado ad effetto eliminatorio<sup>27</sup>, anche in base alla disciplina contenuta dalla l. n. 15 del 2005, che impone la motivazione, anche considerando il tenore letterale della norma che si riferisce a "gravi ragioni" ed a un "tempo strettamente necessario". L'incidenza riguarda l'efficacia e dunque l'esecutività dell'atto, come già affermato dalla dottrina più autorevole<sup>28</sup>, e la situazione di fatto rimane quella esistente al momento dell'adozione del provvedimento di sospensione, con la conseguenza che le modificazioni già introdotte dal provvedimento di primo grado, sia sfavorevoli che favorevoli, rimangono ferme<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 9 maggio 2002, n. 829, cit.

<sup>26</sup> Cons. St., sez. V, 9 ottobre 2003, n. 6038, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>27</sup> SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 733; CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997, 575.

<sup>28</sup> GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, 555.

<sup>29</sup> Nel caso della sospensione della dichiarazione di pubblica utilità, che affiorisce il diritto del proprietario dell'area, tale situazione permane, poiché la sospensione incide solamente sulla possibilità per l'espropriante, di dare impulso al procedimento espropriativo (per la giurisprudenza, già prima della riforma, ad es., Cass., sez. un., 4 gennaio 1995, n. 91,

Le esigenze sottese sono cautelari per la tutela dell'interesse pubblico, criterio valido in generale per i provvedimenti cautelari; così in una situazione incerta, l'amministrazione sospende l'esecuzione del provvedimento per non pregiudicare (anche ulteriormente) effetti giuridici che potrebbero essere in seguito rimossi o per evitare modificazioni dello stato di fatto in attesa di accertamenti definitivi.

L'istituto può riguardare sia provvedimenti ad efficacia istantanea, che viene differita o di cui viene differita l'esecuzione materiale, sia provvedimenti ad efficacia durevole che riguardano un rapporto in corso con prestazioni non esaurite<sup>30</sup>. È, ovviamente, ammessa l'impugnazione in sede giurisdizionale (ove può essere sospeso con ordinanza cautelare) o di ricorso amministrativo da parte di quei soggetti titolari di un interesse contrario alla sospensione dell'efficacia del provvedimento.

La dottrina<sup>31</sup> ha, inoltre, individuato quale aspetto caratterizzante il potere di sospensione cautelare, la sussidiarietà rispetto al potere primario di gestione da cui è derivato l'atto oggetto di sospensione e in questo senso si pone anche la giurisprudenza<sup>32</sup> che richiama non solo i principi di legalità,

in *Foro it.*, 1995, I, 1195); mentre nel caso della sospensione del permesso di costruire, non viene eliminato l'effetto già prodotto dal provvedimento e cioè il diritto ad edificare, ma è impedito il suo esercizio. Per i provvedimenti sospensivi di precedenti atti ampliativi con una limitazione delle loro facoltà, anche considerando l'eventuale illegittimità della sospensiva, non riprende vigore la posizione precedente di pieno diritto del privato.

<sup>30</sup> Sulla distinzione tra provvedimenti ad effetti istantanei e ad effetti permanenti: GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, cit., 283; MACIOCE F., *Art. 21-quater*, in ITALIA V. (a cura di), *L'azione amministrativa*, Milano, 2005, 843. Un esempio di atto ad effetti istantanei può consistere nel provvedimento ablativo che trasferisce coattivamente, con effetto immediato, la proprietà del bene e, quindi, gli effetti si esauriscono nel momento in cui l'atto diventa efficace; mentre i provvedimenti ad effetti permanenti, gli effetti durano nel tempo fino ad una certa scadenza predeterminata (ad es., un atto concessorio) ovvero sono connessi al soggetto o al rapporto cui si riferiscono e non hanno scadenza (ad es., provvedimento di cittadinanza).

<sup>31</sup> MACIOCE F., *op. cit.*, 846.

<sup>32</sup> Cons. St., sez. IV, 17 gennaio 2002, n. 242, in *www.giustizia-amministrativa.it*. La fattispecie riguarda un'ipotesi particolare di sospensione *ex lege* di cui all'art. 11 della legge 2 febbraio 1973, n. 7, della concessione relativa all'installazione e alla gestione di impianti o depositi per l'attività di riempimento e di distribuzione di gas di petrolio liquefatti, quando il suo titolare sia sottoposto a procedimento penale, con un'evidente valenza cautelare per rafforzare il potere di vigilanza e di controllo della p.a. La ratio del potere di sospensione è stata ricondotta all'art. 97 Cost. "deve essere ancorato all'accertamento di precisi e specifici elementi di fatto da cui emerge, secondo una valutazione seria, ragionevole e non arbitraria, la lesione o la messa in pericolo dell'interesse pubblico perseguito con il rilascio della originaria concessione o autorizzazione ovvero l'incompatibilità dell'esercizio del diritto di

tipicità e nominatività degli atti amministrativi, ma anche la necessaria comparazione degli interessi pubblici (interesse pubblico attuale alla sospensione ed interesse sotteso all'atto di primo grado) e privati coinvolti che deve emergere nella motivazione. In conclusione, è possibile affermare che la disposizione in commento prevede come criterio generale la piena esecutività degli atti amministrativi efficaci, a meno che la legge o il contenuto dell'atto stabilisca diversamente, sul presupposto della legalità del procedimento di esecuzione considerandolo, appunto, la categoria della sospensione dell'efficacia o dell'esecuzione dell'atto.

## PROBLEMI E CASI PRATICI

**Sommario:** 1. Premessa. — 2. Casi pratici. — 2.1. Conseguenza della sospensione sul provvedimento. — 2.2. Il potere di sospensione dello p.a. ha carattere generale. — 2.3. Comunicazione di avvio del procedimento di sospensione. — 2.4. Dimostrazione di un interesse pubblico concreto alla sospensione dell'atto. — 2.5. Fattispecie, attività istrutoria e sospensione. — 2.6. Termine espresso di sospensione dell'atto.

### 1. Premessa:

Occorre qui richiamare, come premessa dell'esame di casi pratici, alcuni principi sui caratteri dell'istituto, elaborati dalla giurisprudenza precedente l'introduzione dell'art. 21-*quater*, ma comunque validi e recepiti nella disposizione.

Per il provvedimento di sospensione la giurisprudenza ha richiesto la comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241<sup>35</sup>, e ciò anche nel caso di sospensione dell'efficacia di un'autorizzazione edilizia<sup>34</sup>; tuttavia, è possibile derogare a tale obbligo se sia dimostrabile un' "urgenza

impresa con il rispetto degli altri diritti, pure costituzionalmente garantiti, appartenenti a tutti gli altri consociati".

<sup>35</sup> T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 14 novembre 2000, n. 1877, in *Foro amm.*, 2001, I, 999; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 21 agosto 2001, n. 1149, in *www.giustizia-amministrativa.it*; a seguito della notifica del verbale di accertamento di infrazioni, il titolare dell'autorizzazione è di certo a conoscenza dell'inizio del procedimento, potendo partecipare al medesimo procedimento: T.A.R. Liguria, sez. II, 25 luglio 2001, n. 850, in *www.giustizia-amministrativa.it*; anche il provvedimento di sospensione - di competenza del dirigente - di un'autorizzazione commerciale deve essere preceduta dalla comunicazione di avvio del provvedimento: T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 22 aprile 2002, n. 621, in T.A.R., 2002, I, 2504.

<sup>34</sup> T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 12 giugno 2002, n. 3413, in *Foro amm.* TAR, 2002, 2136.

1774 ATTI, PROCEDIMENTI, DOCUMENTAZIONE

qualificata" in termini tali da non compromettere il soddisfacimento dell'interesse pubblico perseguito dal provvedimento finale.

Non sono apparse, pertanto, sufficienti le generiche "ragioni di impedimento derivanti da esigenze di celerità del procedimento", se non vi siano reali pericoli per l'interesse pubblico<sup>35</sup>.

In altre occasioni, l'istituto della sospensione cautelare è stato ritenuto in contrasto con il principio di tipicità degli atti amministrativi e, pertanto, inapplicabile ad atti quali la concessione e l'autorizzazione edilizia, regolarmente rilasciate senza alcun termine di efficacia, poiché trattasi di figura non prevista dalla vigente disciplina urbanistico edilizia, che consente solo l'esercizio del potere di autoritela nella forma dell'annullamento d'ufficio<sup>36</sup>; questa recente posizione sembra chiaramente orientarsi nel senso di non ritenere la sospensione istituto di carattere generale — diversamente dalla posizione meno recente giurisprudenza<sup>37</sup> — trattandosi di un potere "tipico" che deve essere previsto dalla legge, secondo l'applicazione di un rigoroso principio di legalità<sup>38</sup>.

Sarebbe, infatti, ravvisabile un indirizzo che esclude l'esistenza di un potere generale di sospensione, richiamando la necessità di un fondamento normativo<sup>39</sup>; si accenna anche ad un opposto orientamento<sup>40</sup> che ritiene la sospensione — strumento provvisorio e preventivo — riconducibile al potere generale di autoritela, poiché da ritenersi incluso in questo.

Si è riconosciuta, come una chiara ipotesi di sospensione *ex lege*, la fattispecie di cui all'art. 18 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, relativa alla sospensione della lottizzazione abusiva di un'area, che avrebbe carattere cautelare e vincolato, senza che sia qui necessaria la comunicazione di avvio del procedimento<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> T.A.R. Valle d'Aosta, 16 gennaio 2002, n. 5, in *Foro amm.* TAR, 2002, 7; nella fattispecie di trattava di sospensione della licenza per l'esercizio di un bar per un periodo di tempo molto limitato, che non supportava un pericolo grave per la sicurezza pubblica, se non vi fosse stata immediata chiusura ed inoltre le ragioni di urgenza devono essere motivate e dichiarate, comunque non imputabili all'amministrazione.

<sup>36</sup> T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 12 giugno 2002, n. 3413, cit.

<sup>37</sup> Detto potere sarebbe conaturato al potere di amministrazione attiva e a quello di annullamento: T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 20 dicembre 1997, n. 2229, in *Foro amm.*, 1998, I, 113.

<sup>38</sup> T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 9 maggio 2002, n. 829, in *Foro amm.* TAR, 2002, 1795; pertanto, il potere di sospendere il procedimento deve essere espressamente attribuito all'amministrazione procedente: T.A.R. Toscana, sez. II, 28 giugno 2002, n. 1358, in TAR, 2002, I, 3007.

<sup>39</sup> T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 4 luglio 1996, n. 348, in TAR, 1996, I, 3403; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 6 dicembre 1991, n. 895, in TAR, 1991, I, 862; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 2 agosto 1993, n. 472, in TAR, 1993, I, 3852; T.A.R. Lazio, sez. I, 16 luglio 1991, n. 1308, in TAR, 1991, I, 2743; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 15 marzo 1994, n. 143, in TAR, 1994, I, 1891.

<sup>40</sup> T.A.R. Lazio, sez. I, 6 luglio 1994, n. 1083, in *Foro amm.*, 1994, I, 2506.

<sup>41</sup> T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 5 febbraio 2002, n. 142, in *Foro amm.* TAR, 2002, 708.

1775 ATTI, PROCEDIMENTI, DOCUMENTAZIONE

Quanto alla necessità di una motivazione, un certo orientamento<sup>42</sup> la richiede, a sostegno del provvedimento di sospensione di una concessione o autorizzazione, considerando non sufficiente *ex se* un rapporto o un verbale di accertamento di organi ispettivi o di polizia giudiziaria per la violazione di prescrizioni, poiché è necessario che l'amministrazione evidenzi nella motivazione elementi di fatto dimostrativi del pericolo per l'interesse pubblico perseguito<sup>43</sup>.

Un caso particolare, che merita richiamo, è quello della sospensione di un rapporto di concessione di pubblico servizio; in questa ipotesi le esigenze cautelari possono prospettarsi quando l'amministrazione ravvisi i presupposti di un provvedimento di recesso o di decadenza per inadempimento e sia necessario un certo tempo per attivare e concludere detti procedimenti; inoltre, la sospensione può essere necessaria, quando la prosecuzione del rapporto contrattuale possa ritenersi dannosa per i pubblici interessi<sup>44</sup>.

## 2. Casi pratici:

### 2.1. Conseguenza della sospensione sul provvedimento:

**Domanda:** La sospensione del provvedimento ne impedisce l'esecuzione?

**Risposta:** Sì, poiché evita il prodursi degli effetti medio tempore in via cautelare e provvisoria.

### 2.2. Il potere di sospensione della p.a. ha carattere generale:

**Domanda:** La sospensione deve ricondursi ad un potere generale della p.a. di sospendere l'efficacia degli atti già adottati?

**Risposta:** Sì, secondo la giurisprudenza più recente e prevalente (si vedano massime di cui 1), 5), 6), e sentenze indicate nel § 2.3).

### 2.3. Comunicazione di avvio del procedimento di sospensione:

**Domanda:** Sussiste un obbligo di comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990?

**Risposta:** Sì, secondo l'orientamento della recente giurisprudenza soprattutto nel caso in cui la sospensione comporti effetti pregiudizievoli (si veda massima 2), ma più in generale alla luce del tenore letterale dell'art. 7 preclarato.

<sup>42</sup> Cons. St., sez. IV, 17 gennaio 2002, n. 242, in *Foro amm.*, CDS, 2002, I, 64.

<sup>43</sup> Cons. St., sez. IV, 17 gennaio 2002, n. 242, cit.

<sup>44</sup> T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 24 aprile 2001, n. 1170, in *Foro amm.*, 2001, I, 1771.

### 2.4. Dimostrazione di un interesse pubblico concreto alla sospensione dell'atto:

**Domanda:** L'esercizio del potere di autoritela cautelare è subordinato alla dimostrazione di un interesse specifico e ad elementi di probabile illegittimità del provvedimento da annullare, eventualmente, in seguito?

**Risposta:** Sì, deve sussistere un interesse pubblico concreto ed attuale da evidenziare nella motivazione.

### 2.5. Fattispecie, attività istruttoria e sospensione:

**Domanda:** L'esercizio del potere generale di sospensione può essere legittimamente esercitato nel caso di una situazione incerta e complessa che meriti un'ulteriore attività istruttoria?

**Risposta:** Sì, per acquisire ulteriori elementi di fatto e di diritto, purché ciò emerga da una congrua motivazione e solamente per un tempo necessario e prefissato.

### 2.6. Termine espresso di sospensione dell'atto:

**Domanda:** L'indicazione espressa di un termine di sospensione è requisito di legittimità?

**Risposta:** Sì, l'indicazione di un termine è funzionale all'esigenza cautelare ed è richiesto dall'art. 21-quater, comma 2, ella l. n. 241 del 1990.

## MASSIMARIO

Art. 7 della l. n. 241 del 1990

Le seguenti massime riguardano sentenze recenti che hanno confermato la giurisprudenza significativa precedente l'art. 21-quater della l. n. 241 del 1990, già indicata nelle note:

Cons. St., sez. V, 16 ottobre 2006, n. 6134, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

È illegittima la sospensione dell'efficacia di una concessione edilizia già rilasciata, e non dei lavori necessari per la realizzazione della progettata opera edilizia: infatti, questo provvedimento sarebbe atipico nel quadro delle misure soprassessorie previste dalla legge, essendo sconosciuto come rimedio nel vigente sistema urbanistico-edilizio, che prevede, dopo il rilascio del titolo, esclusivamente il potere di annullamento in presenza di determinati presupposti.

Cons. St., sez. VI, 29 maggio 2006, n. 3207, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

L'esercizio del potere di autotutela della a., anche nella forma provvisoria e preventiva della sospensione, è comunque subordinato ad un interesse pubblico specifico e ad elementi sufficienti per ritenere verosimile, secondo un giudizio di probabilità ed un accertamento attenuato rispetto a quello proprio dell'adozione dell'atto definitivo di ritiro, l'illegittimità dell'atto che in seguito potrebbe essere oggetto di autotutela demolitoria.

Cons. St., sez. V, 21 aprile 2006, n. 2256, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

È illegittimo il provvedimento di sospensione di un'autorizzazione per la somministrazione di alimenti e bevande adottato senza dare comunicazione all'interessato dell'avvio del procedimento di cui all'art. 7 della l. n. 241 del 1990, poiché in tal modo si omette di valutare tutti gli elementi di fatto e di diritto utili all'emanazione del provvedimento.

Cons. St., sez. V, 9 ottobre 2003, n. 6038, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

La sospensione degli atti amministrativi è quell'istituto con il quale l'autorità emanante, in attesa di un esame più approfondito e per evitare che *medio tempore* l'esecuzione del provvedimento comporti conseguenze pregiudizievoli, decide la sospensione provvisoria dell'efficacia dell'atto. La sospensione viene così adottata in via cautelare e provvisoria, al fine di consentire una più adeguata ponderazione dei presupposti di fatto e di diritto, consentendo in seguito all'amministrazione di determinarsi definitivamente con il ritiro dell'atto sospeso o il protrarsi della produzione degli effetti.

L'art. 7, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, prevede la facoltà dell'amministrazione di adottare un provvedimento cautelare anche prima della comunicazione di avvio del procedimento, da ciò può desumersi la sussistenza di un potere generale della a. di sospendere l'efficacia degli atti adottati in precedenza (così anche Cons. St., sez. IV, 24 maggio 1995, n. 350, in *Foro amm.*, 1995, 874).

T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 13 febbraio 2006, n. 490, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

È illegittima la sospensione dell'efficacia di un atto amministrativo (nella fattispecie, licenza di fabbricante di fuochi artificiali) senza l'indicazione di un termine finale, dato che l'indicazione di un termine determinato è funzionale alla funzione cautelare che esso svolge ed è espressione sintomatica della reversibilità del provvedimento medesimo (cfr., Cons. St., sez. V, 16 marzo 2005, n. 10679, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)). Questo principio è ulteriormente confermato dall'art. 21quater, comma 2, della l. n. 241 del 1990 come integrata dalla l. n. 15 del

1778

ATTI, PROCEDIMENTI, DOCUMENTAZIONE

2005, secondo cui "il termine di sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone".

La sospensione dell'efficacia di un provvedimento amministrativo, integra un atto limitativo e riduttivo della posizione giuridica dell'interessato e deve contenere un'adeguata motivazione circa le ragioni, dopo la necessaria valutazione dei contrapposti interessi, che hanno indotto l'amministrazione a ritenere prevalenti quelli pubblici; nella fattispecie è stata ritenuta illegittima la sospensione con una motivazione insufficiente che si basava, in realtà, sull'occasionalità dell'episodio contestato a fronte dell'esercizio trentennale dell'attività assentita con licenza.

T.A.R. Lazio, Latina, 6 dicembre 2005, n. 1653, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

Si ammette l'esistenza di un potere generale dell'amministrazione di sospendere l'efficacia dei propri atti oppure i procedimenti attivati in via di autotutela cautelare e ciò può avvenire legittimamente solamente per gravi ragioni e per il tempo necessario alle esigenze cautelari.

Alla luce di ciò deve ritenersi illegittimo un provvedimento di sospensione di una gara pubblica, quando detta sospensione sia motivata esclusivamente con l'esigenza di attendere il termine di indagini penali in corso riguardo a fatti rilevanti nel procedimento di gara, al fine di meglio esaminarne e ponderarne l'esito. Non sussiste, infatti, alcun obbligo di sospensione da parte della a. esclusivamente per questa ragione e neppure è legittima una sospensione a tempo indeterminato sino all'esito delle indagini, poiché prevale il dovere generale di concludere il procedimento.

T.A.R. Abruzzo, Pescara, 3 marzo 2005, n. 92, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

La pubblica amministrazione è titolare di un potere generale di sospensione dell'efficacia dei propri atti, come autotutela cautelare, in presenza di adeguate cause giustificative (così già Cons. St., sez. V, 9 ottobre 2003, n. 6038, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

È, pertanto, legittima una deliberazione con la quale l'amministrazione abbia stabilito di sospendere l'esecutività di una precedente delibera di approvazione dei verbali delle commissioni giudicatrici e di nomina in ruolo di alcuni tecnici qualificati inseriti in graduatoria, quando tale sospensione abbia carattere di misura temporanea e cautelare, con una motivazione che evidenzi una situazione incerta e complessa relativa alla selezione pubblica.

## BIBLIOGRAFIA

BARONE G., *Autotutela amministrativa e decorso del tempo*, 48 ss., in *Atti del 48°*

ATTI, PROCEDIMENTI, DOCUMENTAZIONE

1779

- convegno di studi amministrativi, *Tempo, spazio e certezza dell'azione amministrativa*, Varese, 19-21 settembre 2002
- BARONE G., *Considerazioni in tema di provvedimento provvisorio*, in *Scritti in onore di Giuseppe Anletta*, vol. II, Milano, 1988, 233 ss.
- BASSI F., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000
- BENVENUTI F., *Autotutela (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 537 ss.
- BONAUDI E., *Della sospensione degli atti amministrativi*, Torino, 1908
- CANNADA BARTOLI E., *Sospensione dell'efficacia dell'atto amministrativo*, in *Nss. Dig. It.*, vol. XVII, Torino, 1970, 934
- CASERTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2002
- CATTANEO S., *Note intorno al concetto di sospensione degli atti amministrativi ad opera di autorità amministrative, in particolare delle licenze edilizie*, in *Riv. giur. ed.*, 1962, II, 3 ss.
- CAVALLO B., *Provvedimenti e atti amministrativi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, vol. III, Padova, 1993, 386 ss.
- CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997, 575
- CERULLI IRELLI V., *Introduzione*, in PAOLANTONIO N., POLICE A.-ZITO A. (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005, 19
- CORRADINO M., *Termini, efficacia dei provvedimenti e silenzio dell'amministrazione nelle "riforme" della l. n. 241/1990*, in *www.giustizia-amministrativa.it*
- FUOCCHI S., *Sospensione dell'atto amministrativo*, in *Dig. Pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1999, 363
- GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Milano, II, 1993
- ITALIA V., LANDI G., POTENZA G., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2002, 232
- MACIOCE F., *Art. 21-quater*, in ITALIA V. (a cura di), *L'azione amministrativa*, Milano, 2005, 843
- MATTARELLA B. G., *Il provvedimento*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 851 ss.
- PAGLIARI G., *La sospensione dell'atto amministrativo da parte dell'amministrazione*, in *Dir. soc.*, 1982, 335 ss.
- POTOSCHNIG U., *Sospensione amministrativa e provvedimenti cautelari*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, IV, Modena, 1996, 1455 ss.
- SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989
- VILLATA R., *L'atto amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, I, 1594
- VIRGA P., *Atti e ricorsi*, vol. II, Milano, 2001, 139

## 77. SOVVENZIONE

di Irene Pivali

### NORME RILEVANTI E CIRCOLARI

#### Normativa nazionale

- L. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*
- Regolamento per la concessione di contributi ed altre erogazioni ex favore di Istituzioni, Associazioni, Società, organizzazioni ed Enti Pubblici sensi dell'art. 12 della legge 241/90*, approvato dal Consiglio Comunale d data 20 dicembre 1990 con deliberazione n. 749/90 e successivamente agli artt. 5 e 7, dal Consiglio Comunale di Milano in data 20 luglio deliberazione n. 68/98, in *www.comune.milano.it*

### ESAME DELLA DISCIPLINA

**Sommario:** 1. Definizione ed ambito di applicazione. — 2. Linee di indirizzo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi per l'erogazione di con Rendicontazione finale. — 5. Riflessioni finali.

#### 1. Definizione ed ambito di applicazione.

Le sovvenzioni sono elargizioni finanziarie, aventi la forma di e/o di erogazioni economiche che vengono concesse dall'ente territoriale a favore di Istituzioni, Associazioni, Società, organizzati altri enti pubblici, anche religiosi, al fine di favorire la realizzazione di progetti a medio o lungo termine di pubblica utilità, atti a promuovere attività culturali, sportive, ricreative, assistenziali e sociali nell'ambito del territorio comunale o provinciale, posto che sia il Comune o la Provincia a concedere tali benefici.

Possono essere distinti tre tipi di finanziamenti, a seconda della natura di erogazione economica a favore del promotore dell'iniziativa:

- contributi una tantum, allorquando il Comune o l'ente in gestione è il carico di una parte dei costi di una manifestazione o di una iniziativa organizzata dall'associazione che rivolge istanza per ottenere il beneficio;
- contributi a carattere continuativo, allorquando l'ente so-