



**Università
degli Studi
di Ferrara**



**I PRINCIPI DEL DIRITTO
AMMINISTRATIVO:
LEGALITÀ, SUSSIDIARIETÀ,
IMPARZIALITÀ**

1. Il ruolo dei principi nel diritto amministrativo



- I principi nel diritto amministrativo svolgono:
 - ① Funzione interpretativa
 - ② Funzione integrativa
 - ③ Funzione limitativa del potere

Interdipendenza e circolarità dei principi, che operano in modo interconnesso e con un effetto di rafforzamento reciproco

2. Principio di legalità



- Può essere inteso
 - A. come preferenza per la legge (gli atti amministrativi **non possono essere in contrasto con la legge**)
 - B. Ovvero in un secondo senso, oggi più rilevante, quale **necessità che ogni potere amministrativo trovi un riferimento esplicito in una norma di legge**. Questa seconda accezione ha, a sua volta, una duplice dimensione: **legalità formale e legalità sostanziale**

2. Principio di legalità



- **Legalità formale (o debole):** per soddisfare il principio basta l'indicazione nella legge dell'apparato pubblico competente a esercitare il potere;
- **Legalità sostanziale (o forte):** la legge deve definire anche una disciplina materiale del potere e quindi i presupposti per il suo utilizzo, le modalità procedurali, il contenuto e altre caratteristiche essenziali.

2. Principio di legalità



- Applicazioni concrete:
 - ① «Violazione di legge» come vizio che comporta l'annullabilità dei provvedimenti
 - ② Rispetto delle sfere di competenza
 - ③ Principio di legalità e conferimento di poteri straordinari (es. ordinanze)
 - ④ Principio di legalità e atti amministrativi vincolati

2. Principio di legalità



- Legalità e principi generali del diritto
- Progressiva estensione del principio di legalità dal rispetto delle leggi (in senso ampio, intese come fonti del diritto) al rispetto del diritto in senso ampio
- Compresi i «principi generali» privi di una espressa definizione normativa e/o integrativi della legge

3. Principi sulle funzioni: la sussidiarietà



- **Art. 5 del Trattato sull'Unione Europea**, principio di sussidiarietà con riguardo ai rapporti fra Stati membri e istituzioni dell'Unione: l'UE agisce esclusivamente nei limiti delle competenze assegnate e gli Stati sono titolari delle funzioni residue (**tassatività delle competenze**).
- All'UE sono attribuite solo le competenze necessarie per raggiungere gli scopi dell'Unione (**principio di proporzionalità**)

3. Principi sulle funzioni: sussidiarietà



- **art. 118 della Costituzione Italiana:**

«le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»
(sussidiarietà verticale, distribuzione delle funzioni)

«Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» **(sussidiarietà orizzontale, rapporti fra poteri pubblici e società civile)**

4. Principio di imparzialità



- Principio fondante dell'organizzazione amministrativa (art. 97 Cost.), ma anche dell'attività dei suoi agenti
- Imparzialità dell'attività come riflesso del principio di uguaglianza (= divieto di discriminazione, garanzia della parità di trattamento (*par condicio*) e dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla P.A.)
- Imparzialità come corretto esercizio delle scelte della P.A. che implicano una ponderazione tra diversi interessi (giusto procedimento, *audi et alteram partem*, collegamento con la nozione di discrezionalità)

5. Principio di imparzialità nell'attività



- Implica una piena valutazione degli interessi in gioco e quindi la partecipazione degli interessati al procedimento. In particolare richiede:
 - completezza dell'istruttoria
 - obbligo di motivazione
 - predeterminazione dei criteri di azione

V. anche art. 41 Carta diritti fondamentali UE: diritto a una buona amministrazione

6. Principio di imparzialità nell'organizzazione



- Principio di imparzialità **nell'organizzazione** implica la costruzione di un apparato burocratico tecnico, indipendente e non condizionato dalla politica
- Al tempo stesso l'imparzialità organizzativa richiede l'esistenza di un nesso, un collegamento chiaro tra organi politici, democraticamente eletti, e organi amministrativi, dotati di *expertise* tecnico.
- Ciò, affinché l'operato dell'amministrazione possa collocarsi all'interno del circuito della democrazia rappresentativa e non dia vita a un potere adespota

6. Principio di imparzialità nell'organizzazione



- Storicamente, l'organizzazione costituisce il “retrobottega” dell'azione amministrativa, al più concorre alla cura di un interesse pubblico, ma non è cura dell'interesse in sé.
- Questa impostazione è, almeno nella dottrina italiana, da tempo largamente superata, a favore di una rilevanza giuridica propria dell'organizzazione, in funzione di garanzia dell'imparzialità, nell'interesse generale e del cittadino (Merloni).

6. Principio di imparzialità nell'organizzazione



- L'organizzazione non è più strumentale all'attività, ma predefinisce le condizioni (risorse a disposizione, informazioni, qualità del personale) stesse di futuro svolgimento delle attività.
- La garanzia dell'imparzialità, per il cittadino, risiede nell'attribuzione certa di una funzione ad un ente od organo individuabile (e dotato dei caratteri necessari per l'adeguata cura degli interessi connessi alla funzione)

6. Principio di imparzialità nell'organizzazione



- L'organizzazione consiste nell'individuazione degli uffici e degli organi “giusti”, cioè di quelli più adatti allo svolgimento delle attività di esercizio della funzione (dei compiti e delle competenze) loro affidate, in rapporto alle caratteristiche oggettive di queste ultime.
- Possibilità per il cittadino di conoscere il riparto di compiti e competenze all'interno dell'amministrazione
- Possibilità per il giudice di ricostruire la catena degli atti attributivi delle funzioni ai diversi uffici

7. Imparzialità organizzativa. Finalità



- Nella determinazione “chiara, comprensibile e sindacabile” della competenza, infatti, risiede una doppia garanzia:
 - A. una garanzia *oggettiva*, generale, dell’esistenza di un’organizzazione che permette il migliore (e più imparziale) perseguimento dell’interesse pubblico;
 - B. la garanzia *soggettiva* della presenza di funzionari professionali che perseguono l’interesse pubblico in modo imparziale, senza pregiudicare ingiustamente altri interessi privati e collettivi.

7. Imparzialità organizzativa. Finalità



- Art. 97 comma 2: predeterminazione delle sfere di competenza (e separazione tra politica ed amministrazione)
- Art. 97 comma 3: reclutamento per concorso dei pubblici impiegati
- Norme relative alla composizione delle commissioni di gara e concorso
- Art. 98 comma 1 : dedizione esclusiva dei pubblici impiegati (v. anche art. 54 Cost.)

8. Profili soggettivi dell'imparzialità



- Norme in tema di ineleggibilità, incompatibilità, inconfiribilità di incarichi dirigenziali
- Norme relative al divieto di conflitti di interesse (incompatibilità, doveri di astensione)
- Specifiche qualità morali o professionali richieste a particolari funzionari (ad es. componenti Autorità indipendenti)

8. Profili soggettivi dell'imparzialità



- A tutt'oggi manca una disciplina puntuale dei doveri di comportamento del titolare dell'organo politico nell'esercizio delle sue funzioni
- al tempo stesso, manca una disciplina unitaria delle condizioni soggettive (lo *status*) dei funzionari, si è invece proceduto per categorie, con regole differenziate.