



**Università
degli Studi
di Ferrara**



***FONTI E PRINCIPI DEL DIRITTO
AMMINISTRATIVO***

Sommario



1. Le fonti del diritto amministrativo
2. Costituzione
3. Fonti comunitarie
4. Fonti primarie
5. Fonti secondarie
6. Il ruolo dei principi nel diritto amministrativo
7. Principio di legalità: significato e applicazioni
8. Principio di imparzialità
9. Principio di sussidiarietà
10. Principio di ragionevolezza
11. Principio di proporzionalità
12. Principio di buon andamento

1. Le fonti nel diritto amministrativo



- Fonti del diritto amministrativo
- Specificità legate all'ambito disciplinare: la sistematica delle fonti è oggetto di trattazione completa da parte del diritto costituzionale, ma è ripresa anche nel diritto amministrativo allo scopo di approfondire soprattutto le fonti secondarie, che sono espressione del potere normativo della Pubblica Amministrazione
- Moltiplicazione delle leggi e delle fonti del diritto amministrativo come elemento caratteristico del sistema

1. Le fonti nel diritto amministrativo



- Fonti *sull'* amministrazione hanno come destinatarie le pubbliche amministrazioni. Includono fonti normative di rango primario e fonti di rango secondario (riserva di legge relativa, art.97 Costituzione);
- Fonti *dell'* amministrazione sono strumenti utilizzati dalle pubbliche amministrazioni sia per regolare comportamenti dei privati, che per disciplinare i propri apparati e il proprio funzionamento. Includono fonti normative e atti aventi natura non normativa (piani, bandi, atti generali).

2. La Costituzione



- Gerarchia: la Costituzione, entrata in vigore nel 1948, rappresenta la fonte giuridica di rango più elevato dell'ordinamento italiano.
 1. È parametro di legittimità delle leggi e atti aventi forza di legge
 2. Definisce i diritti di libertà dei cittadini, delinea l'assetto generale dello Stato ordinamento e individua i compiti di cui l'amministrazione deve farsi carico nell'interesse della collettività
 3. Non tratta in modo diffuso dell'assetto della P.A. ma contiene riferimenti espliciti ad essa e impliciti ad apparati pubblici.

2. Fonti europee



- Alla luce dell'art.117, comma 1 della Cost. (clausola comunitaria), le fonti dell'Unione europea si pongono su un livello più elevato rispetto alle fonti primarie (norme nazionali contrastanti con il diritto europeo devono essere disapplicate).
- Le fonti europee sono costituite da **fonti di diritto primario**, di natura convenzionale: Trattati istitutivi delle Comunità (più volte modificati); la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (art. 6 TUE);
- **Fonti di diritto derivato**, adottati dalle istituzioni europee: i regolamenti; le direttive; le decisioni.

2. Fonti europee



Il recepimento delle norme europee avviene, ai sensi della I. n. 234/2012, con uno strumento specifico costituito da due leggi annuali di iniziativa governativa:

- a. la legge europea, che modifica e abroga leggi interne contrastanti con diritto UE;
- b. la legge di delegazione al governo per il recepimento di direttive UE inattuate

2. Fonti primarie



- La Costituzione disciplina le fonti statali di rango primario.
- Esse sono:
 - ① la legge (art. 71-74);
 - ② il decreto legislativo (art.76);
 - ③ il decreto legge (art.77);

Sono considerate fonti primarie anche le leggi regionali, le quali operano nell'ambito delle materie indicate dall'art. 117 Cost.

2. Rapporto fonti primarie/secondarie



- Diverse disposizioni costituzionali prevedono che determinate materie debbano essere disciplinate con fonti primarie (riserva di legge).
- Concorrendo a definire i rapporti tra Parlamento e potere esecutivo, le riserve di legge si pongono a garanzia dei diritti di libertà dei cittadini contro gli abusi del potere esecutivo (l'assenza di una riserva di amministrazione non consente la reciproca, v. leggi-provvedimento)
- Integrano il principio di legalità (*rule of law*)
- Tipologie di riserve: assoluta, relativa e rinforzata. La qualificazione di una riserva di legge come assoluta o relativa viene fatta caso per caso sulla base di un'interpretazione letterale e sistematica delle disposizioni costituzionali che la prevedono.

2. Rapporto fonti primarie/secondarie



- Legge cost. 3/2001 ha introdotto il parallelismo tra competenza legislativa e competenza regolamentare dello Stato (art. 117, comma 6 Cost.)
- Tale potere può essere delegato alle regioni
- Lo stato può emanare regolamenti in materie riservate alle regioni solo in caso di loro inerzia
- art 87 Cost. attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di promulgare le leggi e approvare i regolamenti

3. Fonti secondarie: regolamenti statali

• Tipologie di regolamenti (V. art. 17, comma 1 I. 400/1988):

- A. Regolamenti «governativi» (cinque tipi) :
- 1) regolamenti esecutivi (sempre);
 - 2) per l'attuazione e l'integrazione (solo in assenza di riserva di legge assoluta);
 - 3) cd. indipendenti (solo in assenza di riserva di legge assoluta e in assenza di legge);
 - 4) di organizzazione (riserva di legge relativa);
 - 5) delegati o autorizzati (solo in assenza di riserva di legge assoluta e in presenza di delega, ex art. 17, comma 2).

Emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunziarsi entro novanta giorni dalla richiesta

3. Fonti secondarie: regolamenti statali



- B. Regolamenti ministeriali e interministeriali (art. 17, comma 3): possono essere emanati nelle materie di competenza di uno o più ministri, solo nei casi tassativamente previsti dalla legge, previo parere del Consiglio di Stato. Sono sottoposti al visto e registrazione della Corte dei conti. Sono gerarchicamente subordinati ai regolamenti governativi.
 - C. Regolamenti del Presidente Consiglio Ministri (DPCM), previa delibera del CM e senza seguire l'iter degli altri regolamenti
 - D. Decreti ministeriali “non aventi valore regolamentare”
- Regime giuridico: essendo atti formalmente amministrativi anche se sostanzialmente normativi, la disciplina è in parte quella dei provvedimenti amministrativi (annullamento, disapplicazione) in parte quella delle fonti del diritto (*jura novit curia*, analogia, ricorso in Cassazione per violazione di norme di diritto).

3. Altre fonti secondarie



- Fonti normative **regionali**: statuti, leggi, regolamenti regionali.
- Fonti normative di **Comuni, Province e Città metropolitane**: statuti; regolamenti (fonti di autonomia).
- A partire dagli anni '90 del secolo scorso, molti altri **enti pubblici** (ad es. università, camere di commercio, autorità indipendenti) hanno cominciato, per effetto della maggiore autonomia organizzativa - funzionale acquisita, a dotarsi di propri statuti e regolamenti

3. La chiamata in sussidiarietà



- Art. 118 Cost: “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”.
- Corte cost. 303/2003: “ove una funzione richieda di essere esercitata in modo unitario a livello statale, **anche la funzione legislativa** viene attratta nell’ambito della competenza statale”

4. Gli atti amministrativi generali



- Si rivolgono a categorie ampie di destinatari (generalità) e talora sono anche suscettibili di essere applicati a una serie ripetuta di casi (astrattezza)
- Si pensi a piani, programmi, direttive, linee guida, bandi, provvedimenti-prezzo
- In alcuni casi è controversa la natura amministrativa o normativa
- Sono soggetti a un regime derogatorio rispetto ai provvedimenti: non richiedono motivazione, partecipazione al procedimento, non è previsto accesso, sono soggetti a pubblicazione

4. Gli atti amministrativi generali: esempi



- Bandi di concorso e avvisi di gara
- Sono privi di astrattezza, quindi è certa la natura non normativa
- Hanno contenuto concreto, poiché esauriscono i propri effetti con il completamento della procedura
- Bando o avviso costituisce la *lex specialis* della singola gara
- Impugnabilità insieme alla graduatoria, salvo clausole a pena di esclusione

4. Gli atti amministrativi generali: esempi



- Atti di pianificazione programmazione
- Natura generale ed astratta, si discute se sia regolamento o atto amministrativo (anche i fini dell'impugnazione)
- Si prefigurano obiettivi, priorità, limiti, contingenti per la disciplina di una materia
- Il rilascio dei permessi di costruire si bada sul piano regolatore comunale (PUG)
- Creano raccordi tra diversi livelli di governo: modello a cascata (es. PNA)
- Ampia discrezionalità, cui corrispondono vincoli rispetto alle libertà dei privati
- Impugnabilità se immediatamente lesivi

4. Gli atti amministrativi generali: esempi



- Ordinanze contingibili e urgenti. Natura non normativa (accadimenti specifici)
- Fanno fronte a situazioni imprevedibili che possono mettere in pericolo interessi fondamentali di una comunità (incolumità, salute, ambiente)
- Attribuite a autorità amministrative (prefetto, sindaco, presidente regione, ministro)
- Fonti atipiche: le leggi si limitano a indicare il presupposto e il fine, mentre il contenuto è indeterminato
- Rispetto del principio di legalità: non possono contrastare con la Costituzione, i principi generali, devono essere motivate, avere una efficacia limitata e essere pubblicizzate

4. Gli atti amministrativi generali: esempi



- Direttive e atti di indirizzo
- Si limitano a indicare fini da raggiungere, criteri di massima per farlo
- ① Direttive interorganiche (tra ministro e dirigenti)
- ② Direttive intersoggettive (tra Ministero e enti strumentali)

Autorità indipendenti non sono sottoposte al potere di direttiva del ministro, a differenza delle agenzie

4. Gli atti amministrativi generali: esempi



- Atti interni e circolari
- Teoria ordinamenti sezionali (Santi Romano) portava a ritenere che fossero irrilevanti per l'ordinamento generale
- La distinzione tra norme interne e esterne si è venuta attenuando. Si richiede la pubblicazione delle norme interne
- Rilevanza ai fini dell'eccesso di potere
- Circolari sono tipiche degli apparati piramidali: interpretative, normative, informative

4. Gli atti amministrativi generali: esempi



- Testi unici e codici
- Nel diritto amministrativo prevalgono interventi normativi estemporanei, puntuali e non coordinati
- A partire dagli anni '90 del secolo scorso è cresciuta la necessità di semplificare: legge annuale di semplificazione, testi unici (innovativi e di mera compilazione), codici settoriali
- Materie interessate da TU: eell, edilizia, espropriazione, pubblico impiego, documentazione amministrativa, società pubbliche
- Materie interessate da Codici: contratti pubblici, dati personali, beni culturali, ambiente, comunicazioni elettroniche