

## Parte Prima

### Il diritto amministrativo: nozione e fonti

#### Sezione Prima - Domande a risposta sintetica >>>> pp. 7

- 1. Come viene definito il diritto amministrativo?** - 1.1 Caratteri del diritto amministrativo.
- 2. È possibile enucleare una nozione unitaria di «pubblica amministrazione»?** - 2.1 Il modello di amministrazione pubblica che emerge dalla nostra Costituzione. - 2.2 Separazione tra indirizzo politico ed attività di gestione.
- 3. Qual è la classificazione delle fonti del diritto nel nostro ordinamento, con particolare riferimento a quelle del diritto amministrativo?** - 3.1 Le fonti multilivello. - 3.2 Criteri per ordinare le fonti del diritto e regolare le eventuali antinomie.
- 4. Qual è la differenza tra funzione politica e funzione amministrativa?** - 4.1 Distinzione tra atti di alta amministrazione e atti politici. - 4.2 Tutela concessa contro gli atti politici.
- 5. L'organizzazione dei pubblici uffici deve essere diretta al raggiungimento di quali importanti principi?** - 5.1 Significato dell'espressione «tre E». - 5.2 Il principio del pareggio di bilancio.
- 6. Quali sono i principi dell'ordinamento europeo a cui deve attenersi la P.A. nell'esercizio delle sue attività?** - 6.1 Strumenti di adeguamento agli obblighi europei. - 6.2 Atti rientranti nel diritto derivato dell'Unione europea.
- 7. C'è un collegamento tra attività amministrativa e principio di legalità?** - 7.1 I principali corollari del principio di legalità. - 7.2 La *ratio* della riserva di legge.
- 8. Qual è il fondamento della potestà regolamentare?** - 8.1 I regolamenti e l'obbligo di motivazione. - 8.2 Differenza tra regolamenti e atti generali.
- 9. Quali sono i limiti previsti in ordine all'esercizio della potestà regolamentare?** 9.1 - La delegificazione.
- 10. Qual è il regime impugnatorio dei regolamenti?** - 10.1 Disapplicazione di un regolamento illegittimo.
- 11. Cosa sono le ordinanze di necessità ed urgenza?** - 11.1 Caratteri tipici delle ordinanze di necessità e di urgenza. - 11.2 Tutela dei privati avverso un'ordinanza di necessità e di urgenza.
- 12. Qual è il nuovo riparto della potestà regolamentare tra Stato e Regioni che emerge a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione?** - 12.1 I regolamenti provinciali e comunali nella gerarchia delle fonti.
- 13. Qual è la differenza tra la consuetudine e la prassi amministrativa?** - 13.1 Le norme interne della P.A. - 13.2 Principale classificazione delle circolari amministrative. - 13.3 L'efficacia delle circolari amministrative.

**14. Cosa sono gli Statuti?** - 14.1 Potestà statutaria degli enti pubblici diversi da Regioni, Province e Comuni.

**15. Quali sono le cd. fonti dubbie del diritto amministrativo?** - 15.1 Conseguenze dell'inclusione dei tariffari e dei provvedimenti prezzo nel novero delle fonti amministrative.

Sezione Seconda - **Test a risposta multipla** >>>> pp. 29

Copyright © Simone S.p.A.

SEZIONE PRIMA  
DOMANDE A RISPOSTA SINTETICA

**1. Come viene definito il diritto amministrativo? ⑥**

Il diritto amministrativo è definito come «**quel corpo autonomo di norme che regolano l'organizzazione della pubblica amministrazione nonché l'azione da essa svolta con l'efficacia e il valore formale degli atti amministrativi e i rapporti nei quali essa interviene nella veste di autorità amministrativa**» (SANDULLI).

Esso, dunque, costituisce la *disciplina giuridica della pubblica amministrazione* (in parte ad essa imposta ed in parte da essa posta), nella sua organizzazione, nei beni e nell'attività ad essa peculiari e nei rapporti che, esercitando tale attività, si instaurano con gli altri soggetti dell'ordinamento (così CASSATA).

Il diritto amministrativo in senso moderno si afferma con la Rivoluzione francese, con l'introduzione delle nozioni di *amministrazione pubblica*, *potere amministrativo*, *atto amministrativo*, *contenzioso amministrativo* etc.

Ed infatti, può esistere diritto amministrativo solo in presenza di più poteri statali, tra loro differenti e divisi, uno dei quali è il potere amministrativo; al contrario, nello Stato assoluto, dove tutto il potere era concentrato nelle mani del principe, non poteva esistere un diritto amministrativo.

È, poi, all'avvento del regime napoleonico e, dunque, all'estensione del relativo modello di amministrazione, estremamente accentrata, che si deve la diffusione di tale branca del diritto in Europa.

**DOMANDE COLLEGATE**

**1.1 Quali sono i caratteri del diritto amministrativo? ⑥**

Il diritto amministrativo è:

- a) **diritto pubblico interno**: in quanto deriva dalla volontà dello Stato e regola rapporti in cui uno dei soggetti è necessariamente lo Stato stesso o un ente pubblico (la P.A.), nell'esercizio di potestà amministrative;
- b) **diritto autonomo**: esso si giova di propri principi e proprie regole, diversi da quelli delle altre branche del diritto;
- c) **diritto comune**: poiché si rivolge genericamente a *tutti* i soggetti che fanno parte dell'ordinamento;
- d) **diritto ad oggetto variabile**: in quanto la P.A. in ogni epoca storica persegue fini differenti, inglobando o escludendo alcuni settori della propria gestione.

La circostanza che si tratta di un diritto ad oggetto variabile spiega il ruolo determinante della **giurisprudenza amministrativa** nella corretta applicazione delle leggi che governano la materia, affinché sia possibile verificare l'effettivo e corretto perseguimento dell'interesse pubblico individuato dal legislatore.

## 2. È possibile enucleare una nozione unitaria di «pubblica amministrazione»? ⑥

Nel nostro ordinamento, l'attività di amministrazione, riconducibile al complesso degli organi al cui vertice è collocato il Governo, nonché agli altri enti pubblici strumentali o ausiliari dello Stato, è disciplinata da un nucleo omogeneo di norme di diritto pubblico che viene, appunto, **definito diritto amministrativo**.

Il diritto amministrativo può essere considerato come «*la disciplina giuridica della pubblica amministrazione*» (CASSETTA).

La «**pubblica amministrazione**» costituisce il complesso di tutte le strutture burocratiche di una collettività organizzata in forma di Stato e, pertanto, *appare difficile enuclearne una nozione unitaria*.

Il termine «**amministrazione**», infatti, può essere inteso secondo *due accezioni*:

- in **senso oggettivo**, esso sta ad indicare la funzione amministrativa, quale *cura concreta degli interessi pubblici* e regolata da norme giuridiche;
- in **senso soggettivo**, equivale, invece, ad esprimere la *sede dell'attività amministrativa*, ovvero il *soggetto* che svolge quell'attività (GIANNINI). Tale ultimo concetto, viene identificato anche con le locuzioni di «amministrazione-apparato» e di «amministrazione-organizzazione».

La **Costituzione** fa proprio riferimento al concetto di **amministrazione in senso soggettivo** per disciplinare, pur senza darne precise definizioni, la materia dell'organizzazione amministrativa.

Al riguardo occorre fare riferimento all'art. 97, comma 2, Cost., il quale dispone che *i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge*, in modo da assicurare il **buon andamento** e l'**imparzialità** dell'amministrazione.

### DOMANDE COLLEGATE

#### 2.1 Qual è il modello di amministrazione pubblica che emerge dalla nostra Costituzione? ⑥

Dalle disposizioni costituzionali che riguardano, direttamente o indirettamente, la P.A., è possibile desumere **l'esistenza di diversi modelli** di amministrazione:

- quelli che discendono dagli **artt. 95 e 97 Cost.**

In particolare, dall'art. **95 Cost.**, che prevede la responsabilità dei Ministri per gli atti dei rispettivi dicasteri, si ricava una **concezione dell'amministrazione pubblica** intesa come organizzazione strumentale rispetto al Governo.

L'art. **97**, invece, prevede una **riserva relativa di legge** in materia di organizzazione degli uffici pubblici, e, di conseguenza, sembra voler sottrarre la P.A. al controllo politico del Governo e renderla indipendente dagli altri poteri dello Stato, assoggettandola, appunto, alla legge.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, vanno citati anche gli artt. **51 e 98 Cost.**, che tutelano la P.A. ed i suoi dipendenti da eventuali influenze di tipo politico o di altro genere, nonché l'art. **97, comma 4, Cost.**, secondo cui «*Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge*»;

- il modello di amministrazione delineato dagli artt. **5 e 114 e seguenti Cost.**, che fanno leva sul concetto di **decentramento amministrativo**, ulteriormente rafforzato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, che consente a Regioni ed enti locali, «*enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni*», di porre in essere un proprio indirizzo politico amministrativo, anche non coincidente con quello statale.

## 2.2 Che si intende per «separazione tra indirizzo politico ed attività di gestione»? ©

I diversi modelli di amministrazione delineati dalla Carta costituzionale sono tutti riconducibili al rapporto tra **amministrazione, governo e politica**.

La linea di demarcazione tra apparato amministrativo e politico non sempre appare netta.

Punto di partenza è dato dall'art. **95 Cost.**, che prevede che il **Governo** esprime l'**indirizzo politico e amministrativo** del Paese, ossia individua i **fini** a cui deve tendere l'**attività amministrativa**.

La pubblica amministrazione, a sua volta, non può essere disegnata come mero strumento di attuazione delle direttive del Governo: difatti, l'amministrazione deve essere orientata al raggiungimento dei fini prestabiliti in sede politica.

Se ne deduce che, pur essendo possibili momenti di interferenza, si tratta, in ogni caso, di una separazione molto sottile. In realtà, più che di «separazione» tra politica e amministrazione, sarebbe preferibile parlare di **distinzione in senso garantista** fra i due ambiti: la prima definisce gli obiettivi e controlla i risultati dell'attività amministrativa; la seconda si occupa della gestione nell'ambito dei fini delineati in sede politica, pur dovendo essere sostratta, allo stesso tempo, a condizionamenti di tipo politico, agendo secondo canoni di *imparzialità, buon andamento e trasparenza*.

Sulla questione è anche intervenuta la Corte costituzionale, la quale ha sottolineato che:

- a) la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa costituisce un **principio di carattere generale** che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost.;
- b) spetta al **legislatore** individuare l'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa;

- c) tale potere del legislatore deve essere esercitato nei **limiti dell'art. 97 Cost.**, nel senso che, nell'identificazione dei relativi atti, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in maniera irragionevole con il principio di separazione, ledano l'imparzialità della P.A. (**Corte cost., 3-5-2013, n. 81**).

### 3. Qual è la classificazione delle fonti del diritto nel nostro ordinamento, con particolare riferimento a quelle del diritto amministrativo? (F)

Con l'espressione «*fonte del diritto*» si fa riferimento alla **sorgente** da cui ha origine la norma giuridica.

Le **fonti del diritto**, infatti, possono essere definite come gli **atti** e i **fatti** abilitati dall'ordinamento a produrre diritto.

La prima essenziale distinzione in materia è quella tra **fonti di produzione** (comprendenti atti o fatti suscettibili di innovare il diritto oggettivo), **fonti sulla produzione** (atti che disciplinano i procedimenti formativi delle fonti di produzione) e **fonti di cognizione** (ossia atti che non producono diritto, ma agevolano la conoscenza delle norme poste in essere dalle fonti del diritto). Le fonti si distinguono anche in **fonti atto** e **fonti fatto**: le prime, in genere *scritte*, sono quelle manifestazioni di volontà di organi o enti nell'esercizio dei poteri loro attribuiti, mentre le seconde, solitamente *non scritte*, comprendono quei comportamenti umani o atti giuridici che, nella loro oggettività, sono considerati idonei a porre in essere diritto.

Il sistema delle fonti nel nostro ordinamento si articola secondo un'**organizzazione gerarchica** che, al vertice, vede la *Costituzione* e le *leggi costituzionali*; un gradino più in basso le *fonti primarie*, cioè la *legge* e gli *atti aventi forza di legge*, nonché le *leggi delle Regioni*; infine, troviamo le cd. *fonti secondarie*, comprendenti i **regolamenti**, tenuti a rispettare le disposizioni di rango superiore, e le **ordinanze**. I **primi** sono **atti formalmente amministrativi**, in quanto emanati da organi del Governo, ma **sostanzialmente normativi**, poiché contengono norme destinate ad innovare l'ordinamento giuridico le seconde, per essere fonti del diritto, devono creare statuizioni normative generali e astratte.

Il nostro ordinamento, a seguito dell'adesione alle Comunità europee, permette l'ingresso di **fonti esterne**, come gli atti dell'Unione europea e le norme del diritto internazionale; alcune norme europee, in particolare, come i **regolamenti europei** e le **decisioni**, entrano direttamente a far parte del nostro ordinamento (cd. norme *self-executing*). In ordine ai rapporti tra queste fonti e quelle interne, vige il principio della preferenza comunitaria, in base al quale le norme europee vengono considerate su un gradino superiore rispetto alle norme interne.

Altra categoria è quella delle cd. **fonti non scritte**, come la **consuetudine**, la **prassi costituzionale** e, tra le fonti di rango minore, la cd. **prassi amministrativa**; nonché le cd. **norme interne della P.A.**, che si dirigono solo a coloro che fanno parte di una determinata amministrazione.

Un **terzo gruppo di fonti** è dato da quelle derivanti dalle norme emanate dalle Regioni che, a seguito della modifica al Titolo V, Parte II, della Costituzione, hanno acquisito un carattere originario, in luogo di quello *ottriatto* (unilateralmente concesse dallo Stato-persona) previgente alla riforma della Carta.

## DOMANDE COLLEGATE

### 3.1 Cosa si intende con l'espressione «fonti multilivello»?

Caratteristica fondamentale degli ordinamenti giuridici moderni è la **pluralità delle fonti** e il **diverso livello delle stesse** ove si consideri la presenza di **molteplici centri** nazionali, sovranazionali e internazionali, di **produzione normativa**.

In «*ambito europeo*» da tempo si è parlato e si parla — proprio alla luce dell'ingresso automatico di norme emanate dall'*Unione* senza la mediazione del legislatore nazionale — di **fonti multilivello**, che complicano non poco il *vigore* e l'*applicazione* delle norme nei singoli Stati. Ciò anche per l'attuale costituzionalismo «*asimmetrico*» derivante dalla ripartizione anomala, parziale e in via di sviluppo *della governance* tra *ordinamenti nazionali e internazionali*; tale ripartizione crea una *dimensione nuova della separazione di poteri*, non più secondo la tripartizione montesquiesana delle funzioni pubbliche in *legislazione, amministrazione e giurisdizione*, ma in forza della dislocazione — a diversi livelli — delle competenze e modalità di intervento (SCUDIERO).

### 3.2 Quali sono i criteri per ordinare le fonti del diritto e regolare le eventuali antinomie che possono sorgere tra di esse? ⑥

Stante la **pluralità di fonti del diritto**, è necessario individuare dei criteri per regolare i rapporti tra le stesse.

**Tre sono i possibili criteri:**

- a) **cronologico**, che si applica quando due *norme confliggenti* sono poste da *fonti dello stesso tipo*. In tal caso, alla norma precedente viene preferita quella successiva secondo il principio *lex posterior derogat legi priori*;
- b) **gerarchico**, quando le norme confliggenti provengono da *fonti diverse*. Nel nostro ordinamento, infatti, le fonti si collocano a livelli diversi, per cui le norme successive poste da fonti di rango inferiore, che siano in contrasto con norme provenienti da fonti di rango superiore, sono **invalidi** e soggette *ad annullamento* (come è previsto per le leggi e gli atti ad esse equiparati dall'art. 136 Cost.) o a *disapplicazione* (come è tenuto a fare il giudice ordinario con i regolamenti governativi in contrasto con la legge);

c) **di competenza**, che può presentarsi in *due forme diverse*:

- può esserci una *separazione di competenza*, fondata sulla diversità di oggetti regolabili o di ambito territoriale, oppure su entrambi gli elementi (un esempio è dato dai *regolamenti parlamentari*, cui la Costituzione riserva in via esclusiva la disciplina dell'organizzazione interna delle Camere);
- in altri casi la Costituzione mostra di *preferire* una fonte piuttosto che un'altra, senza impedire a quest'ultima di regolarla fino a quando la fonte preferita non abbia provveduto ad introdurre la propria disciplina. Il rapporto di competenza, attiene ad una situazione di distribuzione orizzontale delle fonti, che si attua nelle ipotesi di pluralità di processi di integrazione politica.

#### 4. Qual è la differenza tra funzione politica e funzione amministrativa? (F)

Lo **Stato**, come istituzione, **si autolegittima** e sopravvive per il perseguimento di determinati **fini**, aventi carattere **generale**, comuni a tutta la collettività che di esso fa parte.

La realizzazione dei suddetti fini avviene attraverso varie fasi, comprendenti l'**individuazione** degli stessi (**funzione politica**), il loro **riconoscimento** tra gli scopi dell'attività statale (**funzione legislativa**), la loro concreta attuazione (**funzione amministrativa**) e, infine, la loro **tutela** (**funzione giurisdizionale**).

Pertanto, mentre *l'individuazione dei fini generali* dello Stato, in un determinato contesto storico, sociale e politico, costituisce oggetto della **funzione politica**, la *realizzazione concreta di questi obiettivi*, individuati dal potere politico, è affidata alla **funzione amministrativa**.

L'attività amministrativa, inoltre, è caratterizzata da una discrezionalità più limitata rispetto a quella della funzione politica, la quale incontra l'unico limite delle previsioni costituzionali. Infatti, la funzione amministrativa deve essere svolta non solo nel rispetto dei principi costituzionali, ma anche in armonia con la legge ordinaria e gli atti ad essa equiparati; nell'esercizio di tale funzione i soggetti pubblici emanano gli **atti amministrativi**.

La funzione politica, invece, viene realizzata attraverso **atti politici** o di governo che, per la loro natura, sono gli atti di suprema direzione dello Stato, liberi nel fine e non assimilabili alla categoria degli atti amministrativi.



## DOMANDE COLLEGATE

### 4.1 In quale aspetto gli atti di alta amministrazione si distinguono dagli atti politici? <sup>Ⓜ</sup>

Gli **atti politici** presentano determinate **caratteristiche**:

- sono **liberi nel fine**, determinando essi stessi gli scopi della loro sfera di azione;
- sono **svincolati dalla gerarchia delle fonti**;
- costituiscono un *numerus clausus*, non essendo ammissibili atti politici al di fuori di quelli previsti dalla Costituzione;
- sono **svincolati dal sindacato del giudice amministrativo**.

Gli **atti di alta amministrazione**, invece, sono atti formalmente e sostanzialmente amministrativi, che svolgono un **raccordo tra l'attività di indirizzo politico e la funzione amministrativa**; ne costituiscono esempio i provvedimenti di nomina dei direttori generali delle aziende ospedaliere o l'approvazione dei regolamenti.

Dalla **riconcucibilità** degli atti di alta amministrazione nell'ambito della più ampia categoria degli **atti amministrativi**, discende il **loro integrale assoggettamento al regime giuridico proprio di questi ultimi**.

In particolare, il **ricorso giurisdizionale amministrativo** potrà essere esperito avverso tutti gli atti successivi emanati per dare esecuzione all'atto di alta amministrazione, per contro, di regola, non direttamente impugnabile.

Quanto al ricorso al giudice ordinario, si deve in ogni caso osservare che il carattere ampiamente discrezionale degli atti in esame rende *difficilmente ipotizzabili* casi di *lesioni dirette* a posizioni di diritto soggettivo, e dunque di giurisdizione radicata in capo al giudice ordinario.

Il rimedio del ricorso gerarchico rimane *in toto* escluso, essendo utilizzabile solo avverso gli atti emanati da organi posti in posizione di subordinazione rispetto ad altri; al contrario, gli atti di alta amministrazione promanano da organi di vertice dell'amministrazione pubblica, in quanto tali *superiorem non recognoscentes*.

### 4.2 Quale tutela è concessa contro gli atti politici? <sup>Ⓜ</sup>

Gli atti politici si caratterizzano per la loro **insindacabilità**. Tale aspetto è strettamente consequenziale alla loro natura di atti liberi nella determinazione degli obiettivi da perseguire.

La sottrazione di tali atti al sindacato dell'autorità giurisdizionale, dapprima sancito dall'art. 31 del R.D. 26 giugno 1924, n. 1054 (Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato), che aveva previsto l'*inammissibilità del ricorso al Consiglio di Stato* in sede giurisdizionale avverso atti e provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico, è oggi rinvenibile nell'**art. 7 del Codice del processo amministrativo**, recato dal **D.Lgs. 2-7-2010, n. 104** (il quale ha abrogato il predetto art. 31), che, per l'appunto, esclude espressamente il ricorso al giudice amministrativo contro gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico (sul punto cfr. **C.d.S., sez. V, 6-5-2011, n. 2718**).

Quanto ai **ricorsi amministrativi**, nessuno di questi rimedi è ammissibile nei confronti degli atti politici.

Infatti: l'**opposizione** è un rimedio straordinario limitato alle sole ipotesi tassativamente previste, fra le quali non figurano gli atti politici; il **ricorso gerarchico** presuppone l'emanazione dell'atto da parte di un soggetto che abbia un superiore nella scala gerarchica. Gli atti politici, viceversa, sono tutti emanati da organi *superiorem non recognoscentes*; il **ricorso straordinario al Presidente della Repubblica** è, per legge, alternativo a quello giurisdizionale amministrativo e, dunque, è automaticamente escluso in tutte le ipotesi di inespugnabilità di quest'ultimo: tale è il caso, appunto, degli atti politici.

Parimenti esclusa è da ritenersi la possibilità di esperire, avverso atti politici, *ricorso innanzi al giudice ordinario*. La fruibilità della tutela in menzione è legislativamente limitata alle sole ipotesi in cui la lesione lamentata dal ricorrente concerne un diritto soggettivo, evenienza non riscontrabile in presenza di un atto politico (v. art. 2 L. 2248/1865, all. E, sull'abolizione del contenzioso amministrativo).

Rispetto agli atti in esame opera, tuttavia, un **sistema di controlli e di sanzioni di carattere politico**, di competenza del corpo elettorale e del Parlamento, i quali possono, ad esempio, non riconfermare gli organi che si siano resi responsabili di una attività ritenuta meritevole di censura, ovvero (con riferimento alle Camere) esprimersi con un voto di sfiducia.

#### 4.3 Cosa si intende per atto amministrativo legiferato (o legge provvedimento)? ④

L'uso dell'espressione **atto amministrativo legiferato (o legge-provvedimento)** ricorre per qualificare quegli atti normativi che, «essendo approvati dalle Camere secondo le procedure di formazione della legge hanno perciò la forma della legge, ma non hanno della legge il tipico contenuto genuinamente normativo, ossia generale ed astratto» (GUASTINI). Lo stesso dicasi per le leggi regionali che attribuiscono dignità legislativa a statuizioni concrete di carattere amministrativo.

Trattasi, in definitiva, di leggi che, anziché limitarsi a prevedere i casi da regolare, **provvedono concretamente su casi e rapporti specifici**, attraendo nella propria sfera di disciplina materie e oggetti normalmente affidati all'attività amministrativa.

Rispetto alla legge in generale, la legge-provvedimento differisce relativamente:

- ai **destinatari**: personalità della legge provvedimento in contrapposizione alla generalità della legge generale;
- al **contenuto**: concretezza della legge-provvedimento a fronte dell'astrattezza della legge generale;
- agli **effetti**: eccezionalità della legge-provvedimento a fronte della stabilità o al carattere ordinario della legge generale.

## 5. L'organizzazione dei pubblici uffici deve essere diretta al raggiungimento di quali importanti principi? ⑤

La **norma fondamentale** in materia di **organizzazione** ed attività amministrativa è contenuta nell'**art. 97 Cost.**, il quale, al secondo comma, sancì-

sce che «*i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*».

Tale disposizione, attraverso il riferimento al criterio della ragionevolezza, può essere intesa non solo come mera norma programmatica o di organizzazione, ma anche come **norma di diretta regolazione della azione amministrativa**; essa, dunque, detta i principi fondamentali che devono ispirare la legislazione.

Il **principio di buona amministrazione** (o di **buon andamento**) indica l'obbligo per tutti gli agenti della P.A. di svolgere la propria attività con le modalità più idonee secondo i criteri della efficienza, efficacia, speditezza ed economicità dell'attività amministrativa, con il minor sacrificio degli interessi particolari dei singoli.

Il **principio di imparzialità**, invece, si sostanzia nell'obbligo, per la P.A., di agire secondo giustizia e di evitare disparità di trattamento.

La principale attuazione a livello di legislazione ordinaria di tale canone costituzionale si rinviene nell'art. 1 della L. 241/1990, ai sensi del quale «*L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza*».

## DOMANDE COLLEGATE

### 5.1 Cosa si intende, sempre nell'ambito dei principi costituzionali dell'attività amministrativa, con l'espressione «tre E»? <sup>Ⓜ</sup>

Accanto ai principi fondamentali di buon andamento e di imparzialità, la P.A. deve attenersi anche ad altri importanti criteri, a cui si è soliti far riferimento con l'espressione «**tre E**»: si tratta dei criteri della economicità, della efficienza e della efficacia.

Essi, pur essendo *corollari del principio di buon andamento*, si **differenziano tra loro** in quanto:

- l'**economicità** implica l'ottimizzazione dei risultati in relazione ai mezzi a disposizione;
- l'**efficienza** indica il raffronto tra la quantità di risorse impiegate e risultati conseguiti dall'azione amministrativa;
- l'**efficacia**, infine, indica il raffronto tra risultati conseguiti ed obiettivi programmati.

### 5.2 Cosa implica il principio del pareggio del bilancio? <sup>Ⓢ</sup>

Con **Legge costituzionale 1/2012**, è stato introdotto nella nostra Costituzione il **principio del pareggio di bilancio**.

La novella costituzionale, innanzitutto, modifica, a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, l'art. **81 Cost.**, che detta regole sulla finanza pubblica e sulla formazione del bilancio, imponendo allo Stato di **assicurare per il proprio bilancio l'equilibrio tra le entrate e le spese**, in modo da tenere conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

L'art. 2 della suindicata legge, inoltre, introduce un nuovo comma all'art. 97 Cost., secondo il quale le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

## 6. Quali sono i principi dell'ordinamento europeo a cui deve attenersi la P.A. nell'esercizio delle sue attività? <sup>(M)</sup>

Il **sistema giuridico europeo** è costituito dall'**insieme di norme che regolano l'organizzazione e lo sviluppo dell'Unione europea e i rapporti tra queste e gli Stati membri**.

Il diritto europeo **si distingue** in:

- **originario**. Esso comprende i Trattati istitutivi delle Comunità europee, nonché gli atti successivi che ne hanno operato una modifica o li hanno completati (tra i principali l'Atto Unico europeo, il Trattato sull'Unione europea, il Trattato di Amsterdam e il Trattato di Nizza). A questi atti, che vanno a formare insieme al diritto europeo derivato il diritto europeo scritto, devono aggiungersi i principi generali del diritto, enucleati ad opera della Corte di giustizia, che costituiscono il diritto europeo non scritto;
- **derivato**. Rientrano in questa categoria tutte le norme giuridiche emanate dalle istituzioni europee per la realizzazione degli obiettivi posti in essere dai trattati: i cd. **atti tipici**, che comprendono regolamenti, direttive, decisioni e pareri, e i cd. **atti atipici**, quali, ad esempio, atti di autorizzazione e concessione, atti interni con i quali le istituzioni regolano il proprio funzionamento, proposte, richieste, dichiarazioni etc., che si sono sviluppati nella prassi.

L'individuazione dei principi generali di diritto europeo è avvenuta ad opera della Corte di giustizia che, nello svolgimento della sua funzione volta ad *assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'attuazione dei Trattati*, ha colmato alcune lacune normative presenti nei trattati comunitari, dato il loro carattere iniziale prettamente economico, formando di conseguenza un **diritto comunitario non scritto**.

I principi generali di diritto, che vanno inclusi tra le fonti di 1° grado dell'ordinamento comunitario, sono solitamente distinti in **due categorie**:

- *principi generali di diritto mutuati dai sistemi giuridici nazionali* che, essendo comuni ad ogni ordinamento giuridico, rappresentano la base comune dell'ordinamento comunitario. Tra di essi si suole ricordare: la certezza del diritto, la irretroattività della legge penale, la proporzionalità dell'azione amministrativa, il rispetto dei diritti quesiti, l'affidamento dei terzi in buona fede, la forza maggiore etc.;
- *principi generali propri del diritto comunitario*. Possono ricavarsi dai testi scritti dell'ordinamento comunitario o possono desumersi dalla natura e dalle finalità dell'organizzazio-

ne. Rientrano in questo gruppo i principi di solidarietà tra gli Stati membri, della preferenza comunitaria, del primato del diritto comunitario, del mutuo riconoscimento, della diretta applicabilità del diritto comunitario, dell'equilibrio istituzionale etc.

Il diritto europeo costituisce un prioritario **parametro di orientamento** dell'azione amministrativa e di valutazione della relativa legittimità, come è confermato dalla **L. 15/2005** che, modificando l'art. 1 L. 241/1990, ha indicato anche i principi dell'ordinamento dell'UE, quali fonti cui deve attenersi la P.A. nell'esercizio della sua attività.

## DOMANDE COLLEGATE

### 6.1 Attraverso quali strumenti l'Italia si adegua agli obblighi europei? ©

La **L. 4 febbraio 2005, n. 11 (legge Buttiglione)** conteneva **norme sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari**; l'art. 8, nello specifico, imponeva al Governo di presentare annualmente alle Camere, entro il 31 gennaio, un disegno di legge con il quale venivano disciplinate le modalità di attuazione della normativa europea nell'ordinamento italiano, ossia la **legge comunitaria**.

La L. 11/2005 è stata però **abrogata** dalla **L. 24-12-2012, n. 234**, recante *norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, che ha inteso adeguare le disposizioni di cui alla legge Buttiglione alle innovazioni e semplificazioni introdotte dal Trattato di Lisbona. In particolare, tale legge, agli artt. 29 e 30, prevede lo «sdoppiamento» della tradizionale legge comunitaria, per cui, al posto di in una sola legge annuale, il Governo deve presentare alle Camere, entro il 28 febbraio di ogni anno, la cd. **legge di delegazione europea**, contenente le deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale, nonché la cd. **legge europea**, deputata a dare attuazione agli atti europei e ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione.

La *ratio* di tale sdoppiamento è da rinvenirsi nell'esigenza di rimediare alle lungaggini dei tempi di approvazione in Parlamento della legge comunitaria annuale, che determinavano l'avvio di numerose procedure di infrazione da parte della Commissione europea, giacché nella stessa venivano inserite disposizioni diverse dal semplice conferimento di delega legislativa (quali, ad esempio, le disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti necessarie per risolvere procedure di infrazione, oggi inserite nei contenuti della legge europea).

Con la nuova procedura, dunque, si dovrebbe procedere al periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello dell'Unione europea attraverso un *iter* più celere.

Viene anche prevista la possibilità di un secondo disegno di legge di delegazione europea («secondo semestre») da adottare, se necessario, entro il 31 luglio di ogni anno. Di particolare interesse è, inoltre, la disposizione di cui all'art. 31 L. 234/2012, in forza della quale «*In relazione alle deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea per il recepimento delle direttive, il Governo adotta i decreti legislativi entro il termine di due mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive*».

## 6.2 Quali atti rientrano nel diritto derivato dell'Unione europea? ⑥

Il diritto europeo **derivato** è comprensivo degli atti giuridici emanati dalle istituzioni europee. Esso comprende i **regolamenti**, le **direttive**, le **decisioni**, le **raccomandazioni** e i **pareri**.

In particolare:

- i **regolamenti** sono **atti normativi aventi carattere generale** ed astratto, obbligatori e direttamente applicabili in tutti gli Stati membri;
- le **direttive**, invece, **vincolano lo Stato membro a cui sono indirizzate** solo in ordine al risultato da raggiungere, lasciando ferma l'autonomia dello stesso per quanto riguarda la forma e i mezzi con cui darvi attuazione. Le direttive, quindi, *non hanno efficacia diretta negli Stati membri ma necessitano di un atto di recepimento*.  
Esistono però alcune categorie di direttive ad efficacia diretta: quelle che impongono obblighi di non fare; quelle confermate di norme già previste dal Trattato UE; quelle aventi un contenuto sufficientemente chiaro e preciso, tale da non richiedere l'emanazione di ulteriori atti (direttive dettagliate o *self executing*);
- le **decisioni** pure **sono obbligatorie in tutti i loro elementi**; se invece designano i destinatari, sono obbligatorie solo nei confronti di questi. La decisione, dunque, può assumere **due forme**: la prima, indirizzata a *singoli individui*, quindi a destinatari determinati, e la seconda, rivolta agli *Stati membri*;
- le **raccomandazioni** e i **pareri**, infine, sono atti privi di efficacia vincolante e precettiva: il *discrimen* tra queste due categorie è rintracciabile nella circostanza per cui le raccomandazioni sarebbero moniti ed esortazioni agli Stati membri mentre i pareri sarebbero da considerarsi come l'espressione di un'opinione su una data questione.

## 7. C'è un collegamento tra attività amministrativa e principio di legalità? ⑥

**Sì.** Il principio di legalità costituisce un **principio generale** dell'ordinamento italiano, che attiene ai **rapporti tra legge ed attività amministrativa**, sancendo la sottoposizione della P.A. solo alla legge.

Il principio di legalità concerne tanto i rapporti tra amministrazione e cittadini quanto i rapporti tra amministrazione e Governo e costituisce sia regola di funzionamento dell'amministrazione, sia disciplina dei rapporti, sia norma di organizzazione.

Detto principio, dunque, implica che il legislatore debba disciplinare i pubblici poteri ed in tal modo esso si contrappone all'istituto della riserva di legge, sia essa assoluta o relativa.

## DOMANDE COLLEGATE

### 7.1 Quali sono i principali corollari del principio di legalità? <sup>Ⓜ</sup>

I principali corollari del principio di legalità sono:

- la **tipicità** e la **nominatività** dei provvedimenti amministrativi; non sono, cioè, ammessi provvedimenti atipici o innominati, dal momento che gli atti amministrativi sono soltanto quelli previsti dalla legge;
- l'**esecutorietà** degli atti stessi, ossia la possibilità che, nei casi e nei modi previsti dalla legge, gli atti possano essere coattivamente eseguiti dall'amministrazione pubblica.

### 7.2 Qual è la *ratio* della riserva di legge? <sup>Ⓜ</sup>

La **riserva di legge** può essere intesa in due modi: assoluta e relativa.

La **riserva di legge assoluta** si ha quando una determinata materia venga regolata, secondo una previsione costituzionale, solo dalla legge ovvero da un atto avente forza di legge; viceversa, la riserva **relativa** ricorre quando al legislatore è demandata solo la disciplina generale della materia, che poi potrà essere regolamentata attraverso atti rientranti nella normazione secondaria.

La *ratio* della riserva di legge può essere rinvenuta, da un lato, nella **esigenza di garantire** che i **diritti individuali** vengano **limitati** solo attraverso **atti aventi rango legislativo**, dall'altro lato, nel porre un **limite** anche **all'esercizio del potere esecutivo**, che potrà muoversi solo nei solchi tracciati dalla legge; ancora, introdurre un **limite al legislatore medesimo**, che è tenuto a regolamentare una materia precedentemente alla esplicazione del potere governativo di integrazione della stessa.

## 8. Qual è il fondamento della potestà regolamentare? <sup>Ⓕ</sup>

Le fonti «secondarie» del diritto comprendono tutti gli atti che sono espressione del potere normativo dell'amministrazione statale e di altri enti pubblici. Tra queste, una posizione di spicco rivestono i **regolamenti**, atti *formalmente amministrativi*, in quanto emanati dal potere esecutivo, ma aventi *forza normativa* (sostanzialmente normativi), cioè contenenti norme destinate ad innovare l'ordinamento giuridico.

Il **fondamento** della potestà regolamentare è da ricondurre alla **legge**, la quale è l'unica fonte che può attribuire detto potere, determinando l'inserimento dei relativi atti nella gerarchia delle fonti. La principale norma attributiva è **l'art. 17 L. 400/1988**.

## DOMANDE COLLEGATE

### 8.1 I regolamenti necessitano di specifica motivazione? <sup>Ⓕ</sup>

**No.** Secondo la giurisprudenza, i regolamenti, in quanto atti amministrativi a contenuto normativo, **non necessitano** di *specifica motivazione*.

Lo stesso legislatore, infatti, nel prevedere il carattere generale dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi (art. 3 L. 241/1990), ha sottratto a detto obbligo gli *atti normativi*, considerati a motivo libero. Il carattere non obbligatorio della motivazione, tuttavia, non esclude che gli atti normativi, e tra questi i regolamenti, possano essere sindacati sotto il profilo dell'*eccesso di potere*, per la violazione del canone di logicità dell'agire amministrativo.

## 8.2 In cosa si differenziano i regolamenti dagli atti generali? ©

Gli atti amministrativi generali sono provvedimenti contenenti proposizioni prescrittive generali (a contenuto non normativo) e rivolti ad una pluralità di soggetti non determinabili *a priori*, ma soltanto *a posteriori*, individuabili ovvero al momento della loro applicazione.

A differenza dell'atto normativo, l'atto amministrativo generale **non** possiede i requisiti della **innovatività** (poiché esaurisce la sua efficacia con l'emanazione del singolo atto applicativo), e dell'**astrattezza** (non avendo attitudini alla ripetizione indefinita a fattispecie concreta).

Un tipico esempio di atto amministrativo generale è il **bando di gara** (la dottrina vi include anche i **bandi di concorso**: CHIEPPA-GIOVAGNOLI; CARINGELLA). Secondo quanto prescritto dal D.Lgs. 163/2006, recante il Codice dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti che intendono aggiudicare un appalto pubblico (mediante una delle procedure di scelta previste dal Codice: procedura aperta, procedura ristretta, procedura negoziata, dialogo competitivo) rendono nota tale intenzione con un bando di gara, **atto nel quale sono delineati in modo minuzioso e tendenzialmente completo le prescrizioni cui la P.A. deve attenersi nella conduzione della procedura, il contenuto e l'oggetto del contratto da stipulare**.

Discusso è se anche i *regolamenti* siano da ricondurre alla categoria. Nella terminologia corrente, anche legislativa (cfr. l'art. 14 del D.P.R. 1199/1971 sui ricorsi amministrativi), in genere i regolamenti sono definiti «atti amministrativi generali a contenuto normativo». In dottrina, però si ritiene (VIRGA) che, a differenza degli atti generali, i regolamenti si rivolgono ad una generalità non determinata né determinabile (v. anche Cass., SS.UU., 29-11-1994, n. 10124). La **differenza tra regolamenti ed atti generali** si manifesta, altresì, quanto a:

1. **competenza nella emanazione**: i regolamenti, infatti, possono essere emanati soltanto da quell'autorità cui la legge attribuisce potestà regolamentare, mentre gli atti generali possono essere adottati da qualsiasi autorità dotata di potestà amministrativa;
2. **efficacia**: i regolamenti hanno efficacia *erga omnes* mentre gli atti generali hanno efficacia solo rispetto ai destinatari individuati in sede di applicazione;
3. **comunicazione**: mentre per rendere obbligatori i regolamenti sono necessarie le formalità della pubblicazione e della *vacatio*, gli atti generali possono essere portati a conoscenza dei destinatari in qualsiasi modo e senza formalità;
4. **derogabilità**: i regolamenti sono inderogabili da parte di un provvedimento amministrativo, mentre gli atti generali possono essere derogati, con altro atto amministrativo, rispetto al singolo destinatario.



## 9. Quali sono i limiti previsti in ordine all'esercizio della potestà regolamentare? <sup>Ⓜ</sup>

La potestà regolamentare incontra una serie di **limiti**. In particolare:

- **non possono mai derogare o contrastare con la Costituzione** ed i principi in essa contenuti, né con **le leggi ordinarie**;
- **non possono regolare** materie riservate dalla Costituzione alla **legge** (ordinaria o costituzionale);
- **non possono mai contrastare** con il principio di **irretroattività** della legge;
- **non possono contenere sanzioni penali** (in base alla riserva di legge contenuta nell'art. 25 Cost.);
- **non possono regolare istituti fondamentali** dell'ordinamento.

I regolamenti emanati da autorità inferiori, inoltre, non possono mai contrastare con i regolamenti emanati da autorità gerarchicamente superiori: ad esempio, i regolamenti ministeriali o interministeriali non potrebbero introdurre disposizioni contrastanti con quelli governativi.

I regolamenti governativi non possono, inoltre, disciplinare, salvo espressa previsione della legge statale, materie di competenza normativa delle Regioni, ai sensi dell'art. 117 Cost.

### DOMANDE COLLEGATE

#### 9.1 Quando un regolamento può incidere sulla legge? <sup>Ⓣ</sup>

I regolamenti non possono né derogare né contrastare con le leggi ordinarie, a meno che non sia una legge stessa ad attribuire ad un regolamento il potere, in un determinato caso ed in determinato settore, di innovare nell'ambito legislativo: si parla, in tal caso, di **delegificazione**.

La delegificazione è disciplinata nell'**art. 17, comma 2, L. 400/1988**, e consiste nel **trasferimento di determinate discipline** dalla **sede legislativa** a quella **regolamentare**.

Tali regolamenti — detti, appunto, di delegificazione, o delegati — sono caratterizzati dal fatto di poter eccezionalmente derogare ad alcuni dei limiti previsti in genere per i regolamenti. In particolare:

- la legge può autorizzare il Governo ad esercitare la potestà regolamentare in settori già in presenza disciplinati da fonti primarie;
- la legge di delegificazione deve fissare le norme generali regolatrici della materia e disporre l'abrogazione delle leggi preesistenti con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Siamo pur sempre di fronte a fonti secondarie che disciplinano nuovamente settori già disciplinati da leggi ordinarie: pertanto, i regolamenti di delegificazione **non possono riguardare ambiti di discipline coperti da riserva assoluta di legge** e occorre sempre che la legge di autorizzazione stabilisca i **criteri** a cui deve conformarsi il potere regolamentare.

## 10. Qual è il regime impugnatorio dei regolamenti? (M)

La possibilità di **impugnativa diretta** del regolamento costituisce ipotesi di *rara verificazione*. L'impugnativa presuppone, infatti, un interesse concreto ed attuale di chi la propone. Essendo, invece, il regolamento caratterizzato dall'astrattezza e generalità, di norma **esso non sarà in grado di incidere direttamente sulle situazioni soggettive dei destinatari**, né di far nascere, di conseguenza, l'interesse alla sua impugnazione. Questo potrà succedere solo nel caso in cui il regolamento contenga (ipotesi peraltro non frequente) previsioni destinate all'immediata applicazione.

In linea di massima, invece, il regolamento necessiterà, per la sua applicazione in concreto, di un successivo *provvedimento* di attuazione, e sarà quest'ultimo ad incidere sulle situazioni soggettive dei destinatari.

Di conseguenza, in questa ipotesi, colui che intenda impugnare, dovrà procedere alla cd. **doppia impugnativa**, ovvero dovrà impugnare tanto il regolamento, quanto il provvedimento di attuazione ad esso relativo.

La pronuncia, poi, dell'autorità giudiziaria, avrà ad oggetto il regolamento, ma i suoi effetti si propagheranno al provvedimento di esecuzione.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, inoltre, è ormai costante nel ritenere che l'annullamento del regolamento ad opera del giudice amministrativo operi con efficacia *erga omnes*: il giudicato dunque, in tal caso, contrariamente alla regola generale, non esplica la sua efficacia limitatamente alle parti in lite.

### DOMANDE COLLEGATE

#### 10.1 Il G.A. può disapplicare un regolamento illegittimo? (D)

L'impostazione tradizionale ritiene **incompatibile** la disapplicazione da parte del Giudice Amministrativo con il carattere impugnatorio del processo amministrativo: verrebbe, infatti, violato il principio della certezza del diritto in quanto, pur essendo acclarata la illegittimità del regolamento, si procederebbe solo alla sua disapplicazione e non al suo annullamento. Inoltre, manca una espressa previsione di legge che attribuisca al G.A. il potere di disapplicare il regolamento illegittimo, analoga all'art. 5 L.A.C. relativo alla disapplicazione ad opera del G.O.

Altra dottrina ritiene che il G.A. ha il potere di disapplicare il regolamento illegittimo pur quando questo non sia stato ritualmente impugnato. In tal caso, infatti, verrebbe fatto salvo il principio della certezza del diritto in quanto la disapplicazione costituirebbe uno stimolo all'esercizio del potere di autotutela della P.A.

## 11. Cosa sono le ordinanze di necessità ed urgenza? (F)

Nel campo del diritto amministrativo per «**ordinanze**» si intendono **tutti quegli atti che creano obblighi o divieti ed in sostanza impongono ordini**.

Le ordinanze, per essere *fonti del diritto*, devono avere carattere **normativo**, e cioè creare delle *regole generali ed astratte*.

Le **ordinanze di necessità e di urgenza** costituiscono la **categoria concettuale più diffusa e controversa delle ordinanze**. Esse sono emanate da autorità amministrative espressamente investite di tale potere, per far fronte a situazioni di *urgente necessità*: la legge attribuisce il potere a determinati organi, ma non prevede anche i casi concreti in cui tale potere deve essere esercitato né pone limiti precisi al contenuto di tali ordinanze; sono le stesse autorità investite del potere che, di volta in volta, al verificarsi della situazione di necessità e finché questa perdura, provvedono, con singoli provvedimenti, a farvi fronte.

Esse, pertanto, **derogano** ai principi di *tipicità e normatività*, connotandosi per una atipicità contenutistica necessaria per assicurare elasticità di manovra all'amministrazione affinché la stessa possa adeguatamente fronteggiare situazioni di emergenza.

## DOMANDE COLLEGATE

### 11.1 Quali sono i caratteri tipici delle ordinanze di necessità e di urgenza? <sup>Ⓜ</sup>

Le ordinanze di necessità **si caratterizzano** in quanto:

- sono **atti formalmente e sostanzialmente amministrativi**;
- sono **atipiche**, in quanto la legge si limita ad indicare un'autorità amministrativa alla quale viene attribuito il potere di porre in essere qualunque tipo di atto;
- presuppongono una **necessità ed urgenza** di intervenire;
- sono **straordinarie**, nel senso che il ricorso ad esse è possibile solo ove la situazione di pericolo non possa essere fronteggiata con atti tipici;
- la loro **efficacia nel tempo** è necessariamente **limitata**;
- trovano **fondamento** esclusivamente nella **legge**;
- debbono essere adeguatamente  **motivate** e vanno **pubblicizzate** con mezzi idonei;
- **non possono**, in nessun caso, **derogare a norme costituzionali** o a principi generali dell'ordinamento e **disciplinare materie coperte da riserva assoluta di legge**.

### 11.2 Che tutela viene riconosciuta ai privati avverso un'ordinanza di necessità e di urgenza? <sup>Ⓜ</sup>

Si **discute** se la tutela giurisdizionale avverso un'ordinanza di necessità e di urgenza possa essere attivata dinanzi al giudice ordinario ovvero dinanzi al giudice amministrativo.

Infatti, se la mancanza dei presupposti della necessità e della urgenza viene ricostruita quale **carenza di potere**, la giurisdizione spetterebbe al **G.O.**, essendo lesa un *diritto soggettivo*, inciso da un atto radicalmente nullo.

Invece, se si considera l'ordinanza come un **atto generalmente amministrativo**, emanato in ipotesi di **cattivo uso di potere**, essa dovrebbe essere impugnata dinanzi al **G.A.**

In ogni caso, potrà essere avanzata richiesta di **risarcimento dei danni** cagionati dall'esercizio del potere di ordinanza.

## 12. Qual è il nuovo riparto della potestà regolamentare tra Stato e Regioni che emerge a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione? <sup>Ⓕ</sup>

Il novellato **art. 117 Cost.**, al comma 6, prevede un preciso **criterio di riparto** della potestà regolamentare tra i **differenti livelli di governo**.

Prima della riforma costituzionale del Titolo V non vi era una ripartizione specifica di tale potestà e, generalmente, si riteneva che non fosse preclusa la possibilità dell'emanazione di regolamenti statali anche negli ambiti di competenza regionale.

Invece, l'attuale versione dell'**art. 117, comma 6, Cost.** stabilisce che lo **Stato** può emanare regolamenti soltanto nelle **materie di legislazione esclusiva**, tranne nei casi in cui decida di delegare tale potere, insieme con un fascio di funzioni amministrative, alle Regioni. Queste ultime hanno **potestà regolamentare** in *tutte le altre materie*, e pure *agli enti locali* (Comuni, province e Città metropolitane) è garantita la disciplina *dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*.

Le Regioni sono titolari di potestà regolamentare nelle materie di legislazione concorrente ad esse riservate, *ex art. 117, comma 3, Cost.*; nelle materie residuali di legislazione regionale esclusiva di cui all'art. 117, comma 4; nelle materie che l'art. 117, comma 2, definisce di legislazione esclusiva statale e per le quali lo Stato abbia delegato alle Regioni la normazione secondaria.

Lo Stato, pertanto, non ha alcun potere di intervento nei settori di materie affidate alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni, mentre, per quanto riguarda le materie di competenza concorrente, deve limitarsi a fissare con legge i principi.

### DOMANDE COLLEGATE

#### 12.1 Come si collocano, nell'ambito della gerarchia delle fonti, i regolamenti provinciali e comunali? <sup>Ⓜ</sup>

La potestà regolamentare degli enti locali — Province, Comuni, Città metropolitane — è prevista e disciplinata dall'**art. 7 del D.Lgs. 267/2000**, (Testo Unico degli enti locali), secondo il quale gli enti locali possono adottare regolamenti nelle **materie di propria competenza**, in particolare nell'ambito dell'**organizzazione** e del **funzionamento** delle **istituzioni** e degli **organismi di partecipazione**, per il funzionamento degli **organi istituzionali** e degli **uffici** e per l'esercizio delle loro funzioni.

I regolamenti sono adottati dal Consiglio comunale o provinciale, salvo che per i regolamenti concernenti gli uffici ed i servizi che sono, invece, di competenza della Giunta.

I regolamenti degli enti locali, pertanto, possono essere collocati, nell'ambito della gerarchia delle fonti, fra le fonti secondarie e tra i regolamenti non statali.

## 13. Qual è la differenza tra la consuetudine e la prassi amministrativa? (M)

La **consuetudine** è la tipica fonte del diritto *non scritta*: essa consiste nella ripetizione di un comportamento da parte di una generalità di persone, con la **convinzione della sua giuridica necessità**.

Essa consta di due elementi essenziali:

- un elemento **oggettivo**: il ripetersi di un comportamento costante ed uniforme per un certo periodo di tempo (cd. *diuturnitas* o *usus*);
- un elemento **sogettivo**: la cd. *opinio iuris ac necessitatis*, cioè la convinzione della giuridica necessità del comportamento.

La consuetudine non può innovare l'ordinamento giuridico preesistente, ma può disciplinare materie o settori privi di regolamentazione; le norme consuetudinarie possono essere abrogate da successive consuetudini, così come da leggi e da regolamenti.

Per **prassi amministrativa**, viceversa, si intende la condotta uniforme tenuta da alcuni uffici, ma in **difetto della convinzione della sua obbligatorietà**; essa **non è una fonte del diritto**, a differenza della consuetudine, e non apporta alcuna innovazione nell'ordinamento giuridico.

La prassi amministrativa, tuttavia, può essere utilizzata come **referente indiretto** per l'interpretazione dell'atto amministrativo qualora concorrano altri elementi, in modo da contribuire a chiarire l'effettivo contenuto di una regola che si pone come dubbia o ambigua senza, però, travolgere il senso letterale di disposizioni che siano normalmente intelleggibili.

Altra caratteristica della prassi è che la sua inosservanza non configura una violazione di legge, ma può essere sintomo, se non sorretta da una adeguata motivazione, del vizio di eccesso di potere.

### DOMANDE COLLEGATE

#### 13.1 Le norme interne della P.A. sono fonti del diritto? (F)

**No.** Tutte le pubbliche amministrazioni emanano norme relative al **funzionamento dei loro uffici** e alle **modalità di svolgimento** della loro attività, che danno luogo ad un «ordinamento amministrativo interno» distinto dall'ordinamento giuridico generale, rilevante all'esterno.

Tali disposizioni, indirizzate *soltanto a coloro che fanno parte di una determinata amministrazione*, sono dette norme interne (ordini, istruzioni, regolamenti).

Le **circolari amministrative** sono la categoria più importante e controversa di norme cd. *interne*.

La circolare non è una figura autonoma di atto amministrativo, non può essere mai un atto a carattere normativo, ma è un mezzo di notificazione (o di comunicazione) di un atto amministrativo.

Per quanto riguarda in particolare il **regime giuridico** delle norme interne si possono evidenziare i seguenti aspetti essenziali:

- a) **non sono fonti del diritto**;
- b) **non possono essere in contrasto con norme di legge**, né con regolamenti o ordinanze;
- c) **la loro violazione** da parte di un organo amministrativo dà luogo al vizio di **eccesso di potere**: in tal caso le «norme interne» violate assumono indirettamente rilevanza esterna (per i terzi);
- d) la **loro inosservanza** da parte di funzionari o impiegati della P.A. può dar luogo, a seconda dei casi, a responsabilità civili, amministrative (disciplinari), contabili, o anche penali, nonché a forme di *controllo repressivo-sostitutive*.

### 13.2 Secondo la dottrina tradizionale qual è la principale classificazione delle circolari amministrative? (M)

La dottrina moderna ha approfondito la materia, individuando **diversi tipi di circolare**:

- 1) **circolare organizzativa**, contenente disposizioni *sull'organizzazione degli uffici*;
- 2) **circolare interpretativa**, recante *l'interpretazione di leggi e regolamenti* al fine di assicurarne l'uniforme interpretazione nell'ambito dell'apparato amministrativo;
- 3) **circolare normativa**, recante precetti (norme di azione) vincolanti per le azioni successive dell'amministrazione. Si tratta di *norme interne*, come tali non vincolanti e prive di efficacia all'esterno;
- 4) **circolare di cortesia** (contenente *voti augurali, saluti, attestati di stima*);
- 5) **circolare informativa** (tesa a informare su determinati atti o problemi).

### 13.3 Le circolari sono suscettibili di esplicare efficacia nei confronti dei soggetti estranei all'amministrazione? (M)

**No.** Le circolari sono norme interne, destinate a non produrre effetti all'esterno (tranne le circolari-regolamento).

Per giurisprudenza consolidata, la circolare ha una **funzione meramente interpretativa** ed è **priva di valenza normativa esterna**, pertanto non ha efficacia vincolante nei confronti di soggetti estranei all'amministrazione e non vi è l'onere di proporre specifica impugnativa contro di esse.

## 14. Cosa sono gli Statuti? (F)

Per **Statuto** si intende un atto normativo avente come oggetto l'**organizzazione dell'ente** e le **linee fondamentali della sua attività**. Lo Statuto è, quindi, espressione di una potestà organizzatoria a carattere normativo, che può essere attribuita o allo stesso ente sulla cui organizzazione si statuisce (in questo caso si parla di **autonomia statutaria**), oppure ad un organo o ente diverso (cd. **etero-Statuti**).

Nel nostro ordinamento si distinguono, a seconda dell'ente che li adotta, gli **Statuti delle Regioni** e quelli degli **enti locali**.

Gli **Statuti regionali** (art. 114 Cost.) sono approvati con legge regionale (art. 123 Cost.) per le Regioni ordinarie e adottati con la legge costituzionale dello Stato, per le Regioni ad autonomia speciale. Non sono quindi fonti secondarie, ma primarie o addirittura costituzionali.

Quanto al contenuto, lo Statuto determina la forma di governo della Regione, i principi fondamentali della sua organizzazione, l'esercizio del diritto di iniziativa popolare e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione nonché la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

In merito agli Statuti degli enti locali, l'art. 6 D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico enti locali) prevede che *i Comuni e le Province adottano il proprio Statuto*; l'art. 114 Cost., ancora, dispone che «*i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*» (comma 2).

La legge di attuazione della riforma costituzionale, **L. 131/2003**, definisce l'ambito in cui lo Statuto degli enti locali può esplicarsi, precisando che esso stabilisce i **principi di organizzazione e funzionamento** dell'ente, le **forme di controllo**, anche sostitutivo, nonché le **garanzie delle minoranze** e le **forme di partecipazione popolare**, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica e nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale di definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

## DOMANDE COLLEGATE

### 14.1 Gli enti pubblici diversi da Regioni, Province e Comuni possono emanare gli Statuti? ④

Hanno potestà statutaria molti enti pubblici. Di regola, gli Statuti di tali enti minori — che possono avere carattere di *norme interne* — sono *adottati dagli enti stessi ed approvati* da un ente superiore (Stato o Regione): tale approvazione ha la funzione di *atto di controllo e condiziona l'efficacia* dello Statuto stesso.

## 15. Quali sono le cd. fonti dubbie del diritto amministrativo? ④

Vi è una serie di provvedimenti la cui **rilevanza** quali *fonti secondarie* è **estremamente discussa**. Si tratta, in particolare:

— dei **bandi militari**, emanati dal Comandante Supremo delle Forze Armate o dai Comandanti di grandi unità terrestri, navali o aeree, che contrastino con le norme giuridiche vigenti in caso di guerra o di emergen-

za internazionale, dichiarata ai sensi dell'art. 76 Cost. Tali provvedimenti, provvisti di forza derogatoria, hanno portato parte della dottrina a qualificarli come **atti di normazione primaria**; secondo altri autori, invece, essi possono essere ricondotti alle **ordinanze di necessità**, o, ancora, configurati come *categoria autonoma*;

- dei **provvedimenti prezzo** e dei **tariffari**, nei casi in cui sia la pubblica amministrazione a **determinare unilateralmente il prezzo o la tariffa** di beni e servizi offerti. Secondo un primo orientamento, ormai risalente, tali provvedimenti sono atti con cui vengono effettuate scelte di carattere politico sulla rilevanza sociale di beni e servizi. Per un'altra opzione, i provvedimenti prezzo e i tariffari sarebbero veri e propri atti normativi, contenenti statuizioni generali ed astratte, applicabili, cioè, ad un numero indeterminato di casi e di destinatari.

Tuttavia, poiché non è sufficiente parlare di generalità e di astrattezza per qualificare un atto come normativo, soprattutto alla luce della considerazione che tali provvedimenti sono connotati dalla concretezza e dalla attualità dell'interesse pubblico sotteso ad una certa determinazione di prezzi e tariffe da parte del competente organo, la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie considerano i provvedimenti in esame come *atti amministrativi generali*;

- dei **piani regolatori generali**, che sono gli strumenti di **organizzazione e pianificazione del territorio** dei Comuni.

Secondo un primo orientamento, essi sarebbero *regolamenti*, sulla base della considerazione della generalità e della astrattezza delle previsioni in essi contenute, che si svilupperanno solo in seguito, attraverso i successivi piani attuativi. Per una seconda tesi, il piano avrebbe invece natura *di atto amministrativo generale* perché esso contiene norme concrete e subito efficaci e anche perché i destinatari sono individuabili solo *a posteriori*. Una tesi intermedia, infine, ricostruisce tali provvedimenti come *figure miste*, contenenti sia prescrizioni generali che concrete;

- della **Carta dei Servizi Pubblici**, strumento preventivo che tutela gli utenti e che deve obbligatoriamente essere redatta dai gestori di servizi pubblici, contenente una serie di prescrizioni dirette a misurare la **qualità della prestazione erogata agli utenti**. Nei casi in cui tale Carta venga redatta da un ente pubblico, si tratta di un provvedimento amministrativo vero e proprio; viceversa, nel caso la Carta debba essere redatta da un gestore privato, essa assume carattere negoziale.

## DOMANDE COLLEGATE

### 15.1 Quali sono i principali corollari che derivano dalla inclusione dei tariffari e dei provvedimenti prezzo nel novero delle fonti amministrative?

La qualificazione dei provvedimenti prezzo e dei tariffari alla stregua di atti amministrativi generali comporta, dal punto di vista applicativo, la **sottrazione** di



questi ultimi **all'obbligo della comunicazione dell'avvio del procedimento** nei confronti dei singoli utenti o delle associazioni rappresentative verso i quali devono ricadere gli oneri legati alle nuove tariffe, secondo quanto disposto dall'art. 13 della L. 241/1990. Inoltre, il **termine per impugnare** i provvedimenti in esame decorre dalla data in cui si verifica l'**effettiva conoscenza** in capo ai ricorrenti, momento che potrà coincidere o con l'adozione dell'atto applicativo o con la pubblicazione, ove prevista.

Si ritiene che i provvedimenti prezzo siano *direttamente impugnabili*, senza la necessità di attendere l'atto applicativo, in virtù della portata immediatamente lesiva di tali provvedimenti, laddove i consumatori siano posti nella condizione di dover subire il prezzo stabilito, se procedono all'acquisto, ovvero di non acquistare affatto.

## SEZIONE SECONDA

### TEST A RISPOSTA MULTIPLA

#### 1. Da dove si ricava la definizione di diritto amministrativo?

- A) Dall'oggetto del diritto amministrativo.
- B) Dalla Costituzione.
- C) Dalla legge ordinaria.
- D) Dalla consuetudine.

#### 2. La funzione amministrativa è quella finalizzata:

- A) All'individuazione dei fini pubblici che lo Stato deve perseguire.
- B) Al concreto perseguimento dei fini pubblici dello Stato.
- C) Alla tutela dei fini pubblici dello Stato.
- D) Al riconoscimento di fini pubblici nel novero degli scopi dell'attività statale.

#### 3. I rapporti tra le fonti del diritto possono regolarsi secondo:

- A) Due criteri: per materia e per valore.
- B) Tre criteri: cronologico, gerarchico e di competenza.
- C) Solo il criterio cronologico.
- D) Non vige alcun criterio che regola i rapporti tra le fonti.

#### 4. La tipicità e la nominatività dei provvedimenti amministrativi sono espressione:

- A) Del principio di trasparenza.
- B) Del principio di buona amministrazione.
- C) Del principio di legalità.
- D) Del principio di tassatività.

**5. Quali fonti del diritto sono considerate fonti specifiche del diritto amministrativo?**

- A) Le fonti di rango costituzionale.
- B) Le fonti primarie.
- C) La consuetudine.
- D) Le fonti secondarie.

**6. Quali tra le seguenti sono fonti di provenienza europea?**

- A) La consuetudine.
- B) La prassi.
- C) La direttiva.
- D) La circolare.

**7. Gli atti di alta amministrazione sono:**

- A) Ampiamente discrezionali.
- B) Liberi nel fine.
- C) Insindacabili.
- D) Di competenza del Parlamento.

**8. Sono atti politici:**

- A) Gli atti amministrativi.
- B) Gli atti di alta amministrazione.
- C) Gli atti diretti ad individuare i fini che lo Stato persegue.
- D) Gli atti legislativi.

**9. Cosa s'intende per riserva assoluta di legge?**

- A) L'atto «con forza di legge» emanato dal Governo per motivi d'urgenza.
- B) La delega legislativa conferita dal Parlamento al Governo.
- C) È un istituto con il quale la Costituzione affida alla sola legge la disciplina di determinate materie.
- D) L'atto legislativo emanato dalle due Camere senza nessun intervento del Governo.

**10. A quale finalità rispondono l'AIR e la VIR?**

- A) Sono entrambi strumenti di semplificazione amministrativa.
- B) Sono strumenti preventivi di valutazione delle politiche economiche.
- C) Sono strumenti di valutazione e controllo dell'attività amministrativa delle Amministrazioni statali.
- D) Sono entrambi strumenti di semplificazione normativa, anche se attuati con una tempistica e con modalità differenti.

**11. I piani regolatori generali, nel sistema delle fonti, rientrano tra:**

- A) Le fonti secondarie dubbie.
- B) Le fonti primarie.
- C) Le fonti di rango costituzionale.
- D) Non sono fonti del diritto.

**12. La consuetudine *praeter legem*:**

- A) Riguarda materie non disciplinate da fonti scritte.
- B) Si concreta in comportamenti contrari alle norme di legge.
- C) Ha efficacia solo se espressamente richiamata dalla legge.
- D) Non è ammessa nel nostro ordinamento.

**13. Quale fra le seguenti non è fonte del diritto amministrativo?**

- A) Regolamenti.
- B) Prassi amministrativa.
- C) Consuetudine.
- D) Statuti degli enti minori.

**14. Il regolamento è autonomamente impugnabile da un privato?**

- A) No, le fonti del diritto non sono impugnabili.
- B) No, perché, di norma, contiene proposizioni normative generali ed astratte, che non ledono direttamente la sfera soggettiva del privato.
- C) Sì, è impugnabile in ogni caso.
- D) Sì, è impugnabile in particolari casi.

**15. Che cosa s'intende per delegificazione?**

- A) L'individuazione della fonte regolamentare quale fonte primaria di disciplina di una materia.
- B) La facoltà concessa al potere regolamentare di emanare leggi.
- C) L'intervento legislativo atto a disciplinare una materia.
- D) Il potere regolamentare appartenente all'Amministrazione pubblica.

**16. Nel diritto amministrativo per ordinanze si intendono tutti quegli atti che creano obblighi e divieti. In tal senso, le ordinanze:**

- A) Possono porre in essere ordini in contrasto con la Costituzione.
- B) Possono contenere norme penali.
- C) Di norma non possono contrastare con la legge ordinaria.
- D) Possono porre in essere ordini in contrasto con le norme penali.

**17. Quale fra questi caratteri non è tipico delle ordinanze di necessità e di urgenza?**

- A) Necessità ed urgenza.
- B) Efficacia limitata.
- C) Sono attribuite per legge ad organi amministrativi.
- D) Non sono discrezionali.

**18. Le ordinanze di necessità ed urgenza necessitano di motivazione?**

- A) No, mai.
- B) Solo quelle adottate dal Sindaco.
- C) Solo nei casi stabiliti dalla legge.
- D) Sì, in ragione della loro forza derogatoria.

**19. La consuetudine:**

- A) Non rientra tra le fonti del diritto.
- B) Rientra tra le fonti del diritto solo in casi espressamente regolati dalla legge.
- C) È una fonte di diritto scritta.
- D) È una fonte di diritto non scritta.

**20. La potestà regolamentare delle Regioni è costituzionalmente garantita?**

- A) No.
- B) No, ma è menzionata nelle disposizioni transitorie.
- C) Sì, negli artt. 121 e 117 Cost.
- D) Sì, nell'art. 87 Cost.

**21. La deliberazione dei regolamenti comunali:**

- A) È funzione esclusiva della Giunta.
- B) È funzione esclusiva del Consiglio.
- C) Spetta al Consiglio e in taluni casi anche alla Giunta.
- D) Spetta alla Giunta e in taluni casi anche al Consiglio.

**22. Che cosa è la prassi amministrativa?**

- A) Il comportamento costantemente tenuto, ma in difetto della convinzione della sua obbligatorietà.
- B) Il comportamento costantemente tenuto, con la convinzione della sua obbligatorietà.
- C) L'insieme delle regole deontologiche che disciplinano l'attività amministrativa.
- D) Una metodologia di interpretazione del diritto amministrativo.

**23. Le circolari amministrative sono:**

- A) Le cd. norme esterne.
- B) Atti amministrativi gerarchici.
- C) Le cd. norme interne.
- D) Tipi di atti regolamentari.

**24. La violazione delle circolari e delle norme interne:**

- A) Costituisce figura sintomatica di vizio di legittimità dell'atto amministrativo per eccesso di potere.
- B) Costituisce vizio di legittimità dell'atto amministrativo per incompetenza.
- C) Costituisce vizio di legittimità dell'atto amministrativo per violazione di legge.
- D) Non costituisce vizio di legittimità dell'atto amministrativo.

**25. I regolamenti possono contrastare o derogare la Costituzione?**

- A) Solo se si tratta di regolamenti di esecuzione.
- B) Possono derogarvi, ma non contrastarla.
- C) Non possono derogarvi, né contrastarla.
- D) Solo se espressamente autorizzati.

**26. Quale tra le seguenti non costituisce una fonte secondaria dubbia?**

- A) La Carta dei Servizi pubblici.
- B) I bandi militari.
- C) I provvedimenti prezzo.
- D) Le circolari.

**27. Le norme interne:**

- A) Non possono contrastare con norme di legge, regolamenti o ordinanze.
- B) Possono contrastare solo con le ordinanze.
- C) Possono contrastare con regolamenti ed ordinanze.
- D) Possono abrogare norme di legge.

**28. L'individuazione dei fini generali dello Stato:**

- A) Costituisce oggetto della funzione legislativa.
- B) Costituisce oggetto della funzione politica.
- C) Costituisce oggetto della funzione giurisdizionale.
- D) Costituisce oggetto della funzione amministrativa.

**29. Il diritto dell'Unione europea:**

- A) Non ha rilevanza nell'ordinamento italiano.
- B) Non può contrastare con le norme interne.
- C) Costituisce parametro di orientamento dell'azione amministrativa.
- D) Non incide sull'azione amministrativa.

**30. Il criterio cronologico:**

- A) Prevede che la norma successiva prevalga sulla precedente.
- B) Si applica tra norme poste da fonti di diverso tipo.
- C) Prevede che la norma precedente prevalga sulla successiva.
- D) Non costituisce criterio regolante i rapporti tra le fonti del diritto.

**31. I regolamenti:**

- A) Sono atti formalmente amministrativi, ma sostanzialmente normativi.
- B) Sono atti formalmente normativi, ma sostanzialmente amministrativi.
- C) Non sono atti amministrativi.
- D) Sono atti politici.

**32. Le Autorità amministrative indipendenti:**

- A) Non agiscono in posizione di terzietà.
- B) Non hanno funzioni di controllo.
- C) Sono enti ed organismi tecnici qualificati.
- D) Dipendono dal potere politico.

**33. Le circolari normative:**

- A) Sono fonti del diritto.
- B) Hanno, in taluni casi, efficacia esterna.
- C) Non vincolano l'amministrazione.
- D) Sono prive di efficacia esterna.

**34. Gli Statuti degli enti locali:**

- A) Sono eterostatuti.
- B) Costituiscono atti normativi primari che disciplinano l'organizzazione dell'ente e le linee fondamentali della sua attività.
- C) Costituiscono atti normativi che disciplinano l'organizzazione dell'ente e le linee fondamentali della sua attività.
- D) Sono di dubbia legittimità costituzionale.

**35. Il principio di imparzialità è sancito:**

- A) Nella sola Costituzione.
- B) Nella Costituzione e nella legge ordinaria.
- C) Nella sola legge ordinaria.
- D) Si desume dalle interpretazioni dottrinarie e giurisprudenziali.

**36. Può una legge provvedere concretamente su casi e rapporti specifici?**

- A) Sì, ma in tal caso il sindacato costituzionale è più stretto e penetrante rispetto ad una legge ordinaria.
- B) Sì, ma solo nei casi previsti dalla Costituzione.
- C) No, mai in quanto la legge deve prevedere solo disposizioni generali ed astratte.
- D) No, in quanto sussiste una riserva di amministrazione che non può essere violata dal legislatore.

**37. Può una norma derivante dal diritto internazionale trovare diretta applicazione nel nostro ordinamento?**

- A) No, perché occorre sempre un *ordine di esecuzione* con cui il nostro ordinamento accetta e recepisce questa norma.
- B) No, a meno che non si tratti di una norma cd. «*self-executing*».
- C) Sì, purché sia una norma riconosciuta da tutte le nazioni civili.
- D) Sì, soltanto se recepita da un decreto del Ministro degli Affari esteri.

**38. Quale è la differenza tra i regolamenti e le direttive dell'Unione europea?**

- A) Il regolamento reca disposizioni specifiche e ha efficacia limitata ad un numero determinato di soggetti, la direttiva ha portata generale ed astratta.
- B) Il regolamento deve essere recepito dagli Stati membri con una apposita fonte interna, la direttiva no.
- C) Il regolamento ha portata generale e obbligatoria in tutti i suoi elementi, la direttiva vincola lo Stato membro quanto al fine da raggiungere.
- D) Il regolamento deve essere recepito da apposito atto degli Stati membri, la direttiva non richiede mai un atto di recepimento perché è direttamente applicabile nell'ordinamento degli Stati membri.

**39. Che cosa si intende per fatti normativi *extra-ordinem*?**

- A) La consuetudine.
- B) Gli atti normativi posti in essere durante i cambiamenti di regime.

- C) Le norme poste in essere al di fuori del sistema delle fonti del diritto in casi straordinari di necessità ed urgenza.
- D) Gli atti normativi emanati al di fuori dei propri poteri.

**40. Cosa si intende con l'espressione testi unici?**

- A) Sono atti che raccolgono e riformulano disposizioni di molteplici testi normativi succedutisi nel tempo e riguardanti la stessa materia.
- B) Sono raccolte di tutte le disposizioni normative abrogate e riguardanti una stessa materia.
- C) Sono atti che raccolgono e riformulano disposizioni di molteplici testi normativi succedutisi nel tempo ma su materie diverse.
- D) Sono atti che riformulano disposizioni normative dubbie.

**SOLUZIONI:**

1. A	11. A	21. C	31. A
2. B	12. A	22. A	32. C
3. B	13. B	23. C	33. D
4. C	14. B	24. A	34. C
5. D	15. A	25. C	35. B
6. C	16. C	26. D	36. A
7. A	17. D	27. A	37. B
8. C	18. D	28. B	38. C
9. C	19. D	29. C	39. C
10. D	20. C	30. A	40. A