

Capitolo Quinto

La patologia dell'atto amministrativo (*)

1. GLI STATI PATOLOGICI DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

La categoria dei vizi dell'atto amministrativo è mutuata dal diritto privato; il presupposto è che l'atto amministrativo, al pari dell'atto negoziale, ha un suo sviluppo «fisiologico», e può accadere che al momento della sua nascita sia affetto da un vizio (genetico) o che manifesti un vizio in una fase successiva (vizio funzionale).

Va detto, inoltre, che, a seguito dell'emanazione della L. 15/2005, di modifica della L. 241/1990, le categorie dei vizi dell'atto amministrativo sono ancora più simili, rispetto al passato, alle corrispondenti figure del diritto civile; ad esempio, il vizio di nullità, contemplato dall'art. 21^{septies} della L. 241/1990, corrisponde al vizio di nullità civilistico. Il provvedimento amministrativo, infatti, è nullo quando «manca degli elementi essenziali», analogamente al negozio di diritto civile.

Schematicamente il provvedimento (e in generale, l'atto) amministrativo può essere:

Nulla	▶ Quando manca di uno degli elementi essenziali che ne condizionano l'esistenza
Imperfetto	▶ Allorché non si sia ancora concluso il suo ciclo di formazione (D.P.R. non controfirmato dal Ministro)
Inefficace	▶ Quando l'atto, benché perfetto, non è idoneo a produrre gli effetti giuridici in quanto sono inesistenti i requisiti d'efficacia previsti <ul style="list-style-type: none">• dalla legge (controlli)• dalla natura dell'atto ricettizio (comunicazione)• dallo stesso provvedimento (condizione sospensiva, termine iniziale)
Ineseguibile	▶ Quando diventa, di regola temporaneamente, inefficace per il sopravvenire di un atto ostativo (es. ordinanza di sospensione)
Invalido	▶ Quando difetti o sia viziato uno degli elementi o requisiti prescritti. A seconda della gravità dei vizi l'atto può essere nullo o annullabile
Irregolare	▶ Quando l'atto presenta un vizio per il quale la legge non commina conseguenze negative per l'atto stesso, ma solo delle sanzioni amministrative a carico dell'agente

2. L'INVALIDITÀ DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

L'atto amministrativo è **invalido** quando è *difforme dalla norma* che lo disciplina.

In relazione alla *natura della norma* si possono individuare due grandi categorie di vizi:

- a) se si tratta di una *norma giuridica*, il vizio che ne consegue può comportare l'**inesistenza** o l'**illegittimità** dell'atto;
- b) se la *norma non è giuridica*, ma rientra nelle cd. norme di *buona amministrazione* (norme che impongono alla P.A. di attenersi, nell'esercizio dei suoi *poteri discrezionali, a criteri di opportunità e di convenienza*), il vizio conseguente sarà un *vizio di merito* e l'atto sarà **inopportuno**.

In relazione alla gravità della violazione si delineano i due concetti di *inesistenza* e di *annullabilità*.

L'atto amministrativo è **inesistente** quando manchi di uno degli *elementi essenziali richiesti dalla legge*; è **annullabile** quando qualcuno dei suoi elementi sia *viziato*.

L'invalidità può essere:

- *testuale o virtuale* a seconda che sia esplicitamente espressa nel testo oppure solo desumibile da esso;
- *totale o parziale* dal momento che può intaccare tutto l'atto o solo una parte di esso;
- *diretta o derivata* la quale ultima si verifica allorché l'invalidità di un determinato atto inficia un atto successivo ad esso connesso che, di per sé, potrebbe essere legittimo.

3. L'INESISTENZA

È *inesistente* (o, secondo VIRGA, *nullo*), l'atto amministrativo che *manca* di qualcuno dei suoi *elementi essenziali*. In particolare, l'atto è inesistente per:

- a) **inesistenza del soggetto**: quando l'*agente* che ha emanato l'atto *non è qualificabile come organo della P.A.*, mancando il cd. rapporto organico (o immedesimazione), sia esso di *diritto* o di *fatto*;
- b) **incompetenza assoluta per territorio**: ricorre quando l'atto è emanato da un organo *astrattamente competente*, ma *fuori* della sua sfera di *competenza territoriale*;
- c) **incompetenza assoluta per materia**; si verifica quando:
 - l'organo amministrativo emana un atto in materia del tutto sottratta alla competenza amministrativa, e riservata ad un *altro potere dello Stato* (cd. *straripamento di potere*);
 - l'organo amministrativo *difetta in modo assoluto* del potere di provvedere in una determinata materia amministrativa (*difetto di attribuzioni*);
- d) **inesistenza dell'oggetto** quando:
 - *non esiste «in rerum natura»*;

- è *indeterminato o indeterminabile*;
 - *non è idoneo*, fisicamente o giuridicamente agli effetti che il provvedimento mira a produrre;
- e) **mancanza di forma essenziale**: in tutti i casi in cui una determinata forma, prevalentemente quella scritta, è richiesta dalla legge «*ad substantiam*» e cioè a pena di nullità. L'atto, se non riveste la forma prescritta a pena di nullità, è considerato dall'ordinamento «*tamquam non esset*»;
- f) **inesistenza del contenuto**, quando la cd. parte precettiva è:
- *indeterminata o indeterminabile*, cioè quando non è specificato ciò che si ordina, si autorizza, si attesta etc.;
 - *illecita*: quando si impone un comportamento costituente illecito;
 - *impossibile*: quando al destinatario del provvedimento è imposta o consentita un'attività la cui realizzazione è impossibile;
- g) **mancanza di finalità**. Quando l'atto amministrativo *non è preordinato* al perseguimento di un interesse (*pubblico*) della P.A. (come ad es. per un *fine illecito*). Ugualmente inesistente è l'atto posto in essere *ioci o docendi causa*.

Dall'inesistenza dell'atto **deriva** che *l'atto è inefficace, inesecutorio, non può essere né sanato né convalidato*. L'interessato può opporsi alla sua esecuzione, e può sempre farne accertare l'inesistenza dal G.O.

4. LA NULLITÀ

Il legislatore, recependo l'elaborazione giurisprudenziale in tema di nullità dell'atto amministrativo, ha introdotto, con L. 15/2005, un nuovo **art. 21septies** nella L. 241/1990 che prevede la nullità del provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in *violazione o elusione del giudicato*, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge e dispone l'attribuzione alla **giurisdizione esclusiva del G.A.** delle questioni inerenti alla nullità dei provvedimenti amministrativi che violino o eludano il giudicato.

Le ipotesi di mancanza di un elemento essenziale sono costituite da:

- *difetto di qualità di organo pubblico del soggetto* (ad es. atto compiuto dall'usurpatore);
- *incompetenza assoluta dell'organo*;
- *volontà viziata da violenza fisica*;
- *oggetto impossibile, illecito ed indeterminato*;
- *mancanza di forma essenziale*;
- *mancanza del destinatario*.

La *nullità* comporta le seguenti conseguenze sull'atto amministrativo:

- **inesistenza giuridica** dell'atto, e, quindi, *inefficacia* dello stesso (*quod nullum est, nullum effectum producit*);
- **inesecutorietà**: l'atto nullo è inefficace e, come tale, anche inesecutorio. Qualora all'atto nullo, venga data esecuzione, al soggetto compete il cd. *diritto di resistenza*;

- **inannullabilità**: l'atto nullo è inesistente e, come tale, non può essere annullato;
- **insanabilità** e **inconvalidabilità**: l'atto nullo non può essere sanato né convalidato. È invece ammessa la *conversione* in altro atto valido dell'atto nullo che presenti i requisiti e gli elementi essenziali del nuovo atto e realizzi, se convertito nell'atto diverso, l'interesse pubblico.

5. L'ILLEGITTIMITÀ: NOZIONE E CASI

L'atto amministrativo esistente che presenti dei vizi di legittimità che incidono su *elementi essenziali* di esso è *illegittimo* e, come tale, *annullabile*.

Fonte positiva dei vizi di legittimità è l'art. 26 del R.D. 1054/1924 (T.U. delle leggi del Consiglio di Stato) che menziona *tre categorie di vizi*: *incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge*, riconfermati nel neointrodotta **Capo IV-bis** (*Efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso*) della L. 241/1990 (art. 21octies).

A) L'incompetenza relativa

La competenza indica la misura della sfera di attribuzione di un dato organo. La violazione delle norme che la disciplinano dà luogo all'incompetenza che può manifestarsi in due forme:

- *incompetenza assoluta*;
- *incompetenza relativa*.

Dell'**incompetenza assoluta**, causa di inesistenza dell'atto amministrativo, si è già detto. Si ha **incompetenza relativa** quando un organo amministrativo invade la sfera di competenza di un altro organo appartenente allo stesso settore amministrativo o comunque allo stesso ente.

B) L'eccesso di potere

L'eccesso di potere, che rappresenta l'ipotesi più problematica e dibattuta tra i vizi di legittimità, si sostanzia non nella violazione di puntuali prescrizioni, bensì nella violazione di regole indeterminate che possono essere ricondotte ai principi di logicità e di opportunità a cui l'azione amministrativa deve tendere.

Per aversi eccesso di potere, che efficacemente può essere definito, pertanto, come *scorrettezza in una scelta discrezionale*, occorrono tre requisiti:

- 1) un **potere discrezionale** della P.A., poiché per gli atti vincolati, essendone predeterminato dalla legge il contenuto, non può riscontrarsi un vizio della funzione (o della volontà);
- 2) uno **sviamento di tale potere**, ossia un esercizio del potere per fini diversi da quelli stabiliti dal legislatore con la norma attributiva dello stesso;
- 3) la **prova** dello sviamento, necessaria per far venir meno la presunzione di legittimità dell'atto.

Le figure più rilevanti di eccesso di potere (cd. figure sintomatiche)

- a) **Travisamento ed erronea valutazione dei fatti**
Quando la P.A. abbia ritenuto esistente un fatto inesistente ovvero quando abbia dato ai fatti un significato erroneo, illogico o irrazionale.
- b) **Illogicità o contraddittorietà della motivazione**
Quando la motivazione dell'atto sia illogica o contrastante in varie parti, o quando la motivazione sia in contrasto col dispositivo.
- c) **Contraddittorietà tra più atti**
Quando più atti successivi siano contrastanti fra loro in modo da non far risultare quale sia la vera volontà della P.A. (così ad esempio, nel caso in cui, dopo aver collocato a riposo un impiegato, gli si affidi un nuovo incarico).
- d) **Inosservanza di circolari**
La violazione di una circolare (atto interno) non può dar luogo di per sé a vizio di legittimità; tuttavia, l'inosservanza di circolari importa eccesso di potere per la contraddizione esistente fra la volontà manifestata col provvedimento nel singolo caso concreto e quella manifestata in via generale dalla P.A. con l'emanazione della circolare.
- e) **Disparità di trattamento**
Si verifica quando per identiche situazioni di fatto si adottino provvedimenti diversi: è il caso, ad esempio, in cui, dopo aver accertato la uguale responsabilità di due impiegati, l'uno è assolto e l'altro punito.
- f) **Ingiustizia manifesta**
Questa figura è *rarissima*, poiché in genere l'ingiustizia attiene piuttosto all'opportunità o alla convenienza dell'atto, e quindi al *merito*, non alla legittimità. Il Consiglio di Stato, tuttavia, ha individuato alcune ipotesi di ingiustizia manifesta che si concretano in vero e proprio eccesso di potere, quale, ad esempio, il caso in cui si infligga una pena per scarso rendimento ad un impiegato menomato da un infortunio subito sul lavoro. Si tratta, comunque, di una figura sintomatica che si sostanzia in atti espressione di grave iniquità.
- g) **Violazione e vizi del procedimento**
In linea di massima la violazione di una norma procedurale concreta una violazione di legge e non già un eccesso di potere. Vi sono tuttavia delle ipotesi di vere e proprie figure di eccesso di potere quali: l'atto emesso sul presupposto di un parere viziato da errore o travisamento di fatto; il difetto di istruttoria, che ricorre sia quando la P.A. abbia omesso del tutto di porre in essere una attività di tipo istruttorio, sia quando l'istruttoria ci sia stata ma presenti gravi vizi (ad es. perché incompleta o poco approfondita).
- h) **Vizi della volontà**
Questa figura è presa in considerazione dai fautori della teoria negoziale e si verifica quando l'atto sia stato emesso a seguito di *violenza morale* o *dolo*.
- i) **Mancanza di idonei parametri di riferimento**
Altra figura di *eccesso di potere* è stata elaborata in seguito alla considerazione giurisprudenziale secondo la quale la P.A. non può incidere sulle situazioni soggettive istituzionalmente libere dei cittadini, senza la guida di *idonei parametri generali di riferimento*. La loro mancanza, quindi, concreta un'ipotesi di eccesso di potere ogni qualvolta la pretesa tutelata del singolo sia in posizione di conflitto con quella analoga di altri soggetti.

C) La violazione di legge

È una *figura residuale* comprensiva di tutti gli altri vizi di legittimità che non configurino né incompetenza relativa né eccesso di potere. La violazione di legge può sostanziarsi nelle due differenti ipotesi della mancata applicazio-

ne della norma e della falsa applicazione della norma.

I casi di violazione di legge possono così raggrupparsi:

- a) *vizio di forma* concretantesi nella inosservanza delle regole prescritte per la manifestazione di volontà (la mancanza assoluta di forma è, invece, causa di nullità);
- b) *difetto di motivazione* o *motivazione insufficiente*, quando si omette rispettivamente di prendere in considerazione qualcuna delle circostanze rilevanti o di ponderare eventuali interessi rilevanti o si motiva esclusivamente riferendosi ad elementi irrilevanti o insufficienti (ex art. 3, L. 241/1990);
- c) *inosservanza delle disposizioni relative alla valida costituzione dei collegi*, quali le norme per la convocazione, le votazioni, i *quorum*, la verbalizzazione etc.;
- d) *contenuto illegittimo*;
- e) *difetto di presupposti legali*;
- f) *violazione dei criteri di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza* dell'azione amministrativa di cui all'art. 1 L. 241/1990.

L'espressione «*legge*» è da intendere in senso ampio, comprendendo tutti gli atti di *normazione* non solo *primaria* ma anche *secondaria*. Non rientrano in tale nozione le *circolari*, che sono *norme interne* e la cui *violazione*, come visto, concreta *eccesso di potere*.

D) Conseguenze dell'illegittimità

A differenza dell'*atto inesistente*, l'**atto illegittimo**:

- è *giuridicamente esistente*;
- è *efficace*;
- è *esecutorio (finché non venga annullato)*.

L'annullamento si verifica soltanto a seguito di un apposito *provvedimento* dell'autorità amministrativa o di una *sentenza* del giudice amministrativo; esso, inoltre, può essere richiesto solo dal soggetto nel cui interesse era posta la norma violata.

L'atto annullabile, infine, può essere *sanato*, *ratificato* o *convertito* in un atto valido.

L'esistenza di un *vizio di legittimità* non impedisce che l'atto amministrativo produca egualmente i suoi effetti e possa perciò essere portato ad esecuzione, fino al suo eventuale annullamento.

Il nostro ordinamento prevede comunque i seguenti rimedi contro gli atti illegittimi:

- a) una *sentenza del giudice amministrativo* (Tribunale Amministrativo Regionale e Consiglio di Stato) che *annulli* l'atto su *ricorso giurisdizionale* dell'interessato;
- b) una *decisione dell'autorità amministrativa* che *annulli* l'atto su *ricorso amministrativo* dell'interessato;
- c) un *atto amministrativo* adottato spontaneamente *d'ufficio* dalla P.A., che *ritiri* l'atto viziato (cc.dd. *atti di ritiro*);
- d) un atto o un procedimento della P.A. che anziché eliminare l'atto viziato lo *sani* o ne provochi la *conservazione* (cd. *sanatoria e conservazione dell'atto illegittimo*).

6. GLI ATTI DI RITIRO

Gli *atti di ritiro* sono quei *provvedimenti amministrativi* a contenuto negativo, emanati in base ad un riesame dell'atto compiuto nell'esercizio del medesimo potere amministrativo esercitato con l'emanazione dell'atto al fine di

eliminare l'atto viziato.

Gli atti di ritiro presentano i seguenti caratteri:

- a) sono **discrezionali**, quanto alla emanazione: la P.A. valuta di volta in volta se sussista un *interesse pubblico concreto ed attuale* a ritirare il provvedimento;
- b) sono *provvedimenti esecutori*: una volta intervenuti i requisiti di esecutività o di obbligatorietà per essi prescritti;
- c) sono *provvedimenti formali*: il procedimento e le forme sono, di solito, le medesime prescritte per l'atto ritirato;
- d) devono essere **motivati obbligatoriamente** (v. art. 3, L. 241/1990): si richiede per l'atto di ritiro la motivazione, anche quando non sia richiesta per l'atto ritirato;
- e) sono **provvedimenti recettizi**: devono, cioè, essere necessariamente portati a conoscenza dei destinatari;
- f) sono soggetti alle regole della L. 241/1990 in tema di **silenzio-rifiuto** e di obbligo di **comunicazione dell'avvio del procedimento**.

Gli atti di ritiro sono generalmente classificati in *cinque tipi* dalla dottrina (anche se non sempre vi è identità di terminologia):

- a) l'*annullamento d'ufficio*;
- b) la *revoca*;
- c) l'*abrogazione*;
- d) la *pronuncia di decadenza*;
- e) il *mero ritiro*.

A) L'annullamento d'ufficio

L'annullamento è un provvedimento amministrativo di *secondo grado*, con il quale viene caducato, con *efficacia retroattiva (ex tunc)*, ossia dalla data della sua *emanazione* un atto amministrativo *illegittimo*, per la presenza di *vizi di legittimità originari* dell'atto (*invalidità originaria*) (art. 21^{nonies}, L. 241/1990).

Dunque l'atto di annullamento elimina anche gli effetti che l'atto annullato ha già prodotto.

L'annullamento d'ufficio può essere disposto nell'esecuzione del *potere di controllo o del potere di autotutela*. L'annullamento, a seconda della autorità che lo dispone, può essere di quattro specie: annullamento gerarchico; annullamento governativo, autoannullamento.

L'annullamento (anche se non promosso d'ufficio) ha effetto caducante, automatico, per gli atti che hanno quale unico e necessario presupposto quello annullato; ha invece effetto invalidante, cioè legittimante ad un successivo ed autonomo giudizio di annullamento, per gli atti che vedono quello già annullato solo come uno dei loro presupposti.

B) La revoca

Secondo quanto affermato dall'art. 21 *quinquies*, introdotto dalla L. 15/2005, il provvedimento amministrativo *ad efficacia durevole* può essere *revocato* da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge per **sopravvenuti motivi di pubblico interesse** ovvero nel caso di **mutamento della situazione di fatto** o di **nuova valutazione dell'interesse pubblico originario**. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti e l'obbligo di provvedere all'**indennizzo** dei pregiudizi verificatisi in danno dei soggetti direttamente interessati. Tale indennizzo è parametrato, secondo la **L. 40/2007** (di conversione del decreto cd. *Bersani bis*), che ha aggiunto un ulteriore comma all'art. 21 *quinquies*, al solo danno emergente, con esclusione, quindi, del lucro cessante.

Le controversie in materia di determinazione e di corresponsione dell'indennizzo sono attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Sono **irrevocabili**:

- gli atti *vincolati*, perché questi sono sottratti al potere della P.A. di valutare le ragioni concernenti il merito;

- gli atti la cui *efficacia* si è già *esaurita* (ad es., per scadenza del termine, o per raggiungimento dello scopo);
- gli atti costitutivi di *status*;
- gli atti costitutivi di *diritti quesiti*;
- i provvedimenti *contenziosi* (ad es. le decisioni su ricorsi amministrativi);
- gli atti di *mera esecuzione* e gli atti *imperfetti*.

La revoca ha efficacia *ex nunc*: gli effetti dell'atto revocato cessano solo dal momento dell'operatività della revoca, mentre restano in piedi gli effetti già prodotti in precedenza.

C) L'abrogazione

Secondo parte della dottrina, è un atto di ritiro che si attua per il *sopravvenire di nuove circostanze di fatto* che rendono l'atto *non più rispondente al pubblico interesse*, a differenza della revoca, che si concreta nella rivalutazione delle stesse circostanze originarie.

Il regime giuridico dell'abrogazione è il seguente:

- a) gli atti suscettibili di abrogazione sono gli stessi che possono essere revocati;
- b) gli effetti della abrogazione si producono (come per la revoca) *ex nunc*;
- c) la differenza tra *revoca* e *abrogazione* starebbe nel fatto che la prima comporta un *riesame del merito dell'atto al momento della sua emanazione*; la *seconda, invece, una valutazione della opportunità di tenere in vita il rapporto creato dall'atto in relazione a mutate situazioni di fatto*; tale diversità, ammesso che esista, non influisce sul regime giuridico dell'atto.

D) La pronuncia di decadenza

È un atto di ritiro, con efficacia *ex nunc* (cioè della sua adozione) che la P.A. utilizza nei confronti di *precedenti atti ampliativi* delle facoltà dei privati, in caso di:

- *inadempimento degli obblighi* o degli *oneri* incombenti sui destinatari;
- *mancato esercizio* da parte dei medesimi delle *facoltà* derivanti dall'atto amministrativo;
- *venir meno di requisiti* di idoneità *necessari* sia per la *costituzione* che per la *continuazione* del rapporto.

7. LA SANATORIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO VIZIATO: LA CONVALESCENZA E LA CONSERVAZIONE

L'atto amministrativo che non sia radicalmente inesistente ma solo **annullabile** può essere, anziché ritirato, **sanato** con una successiva manifestazione di volontà da parte della P.A. Si distinguono al riguardo ipotesi di:

- a) *convalescenza*, che tende direttamente a *eliminare il vizio* che inficia l'atto;
- b) *conservazione*, che tende a rendere l'atto, nonostante la sua invalidità, *intattabile* da parte dei soggetti destinatari con i ricorsi amministrativi o giurisdizionali.

A) La convalescenza

Rientrano nella categoria della *convalescenza* le seguenti figure:

- **convalida**: è un provvedimento *nuovo, autonomo, costitutivo*, con cui vengono *eliminati i vizi di legittimità* di un *atto invalido precedentemente emanato dalla stessa autorità*.

Il provvedimento di convalida deve contemplare:

- *l'atto che si intende convalidare*;
- *l'individuazione del vizio* da cui l'atto è affetto;

— *la volontà di rimuovere il vizio invalidante* (cd. «*animus convalidandi*»).

Naturalmente, come tutti i provvedimenti *discrezionali*, anche la convalida deve essere disposta solo quando vi sia un *interesse pubblico a sanare* l'atto viziato. La convalida opera *ex nunc*, ma poiché si collega ad un atto precedentemente emanato conservandone gli effetti anche nel tempo intermedio, di fatto opera *ex tunc*. L'art. 21^{nonies} della L. 241/1990, introdotto dalla L. 15/2005, dispone che la convalida è sempre possibile a fronte di un provvedimento annullabile, in presenza di un interesse pubblico ed entro un termine ragionevole;

- **ratifica**: è un provvedimento nuovo, autonomo, costitutivo, con cui *viene eliminato il vizio di incompetenza relativa* da parte dell'*autorità astrattamente competente* la quale si *appropria* di un atto emesso da *autorità incompetente dello stesso ramo*.

Si differenzia dalla convalida solo per *l'autorità che pone in essere l'atto* (che non è la stessa *autorità emanante*), per il *vizio sanabile* (che è *solo di incompetenza relativa*);

- **sanatoria**: è una forma di convalida propria di quegli atti che sono invalidi o per *manca*za di un *presupposto di legittimità* o per il *mancato compimento di un atto preparatorio* del procedimento. L'autorità provvede a sanare *ex post* l'atto, facendo verificare il presupposto o compiendo l'atto omesso, sempre che, in questo caso, ciò sia possibile.

B) La conservazione

A differenza della convalida, la *conservazione* mira solo a *rendere l'atto invalido inattaccabile*, dai ricorsi amministrativi o giurisdizionali. Vengono qui prese in esame le seguenti ipotesi:

- **consolidazione**: è una causa di *conservazione oggettiva* dell'atto amministrativo che dipende dal *decorso del termine perentorio* entro il quale *l'interessato avrebbe potuto proporre ricorso* contro l'atto invalido.

Trascorso tale termine, infatti, l'atto amministrativo diviene *inoppugnabile e, pur restando invalido*, non può essere più impugnato «*ab esterno*».

Trattasi di una *figura processualistica* che si avvicina a quella che si determina col passaggio in giudicato di una sentenza;

- **acquiescenza**: è una causa di *conservazione soggettiva* dell'atto amministrativo, che dipende da un *comportamento con cui il soggetto privato, dimostrando con manifestazioni espresse o per fatti concludenti, di essere d'accordo con l'operato della P.A., si preclude* la possibilità di *impugnare* l'atto amministrativo;
- **conversione**: consiste nel considerare un *atto invalido* (non solo *annullabile*, ma anche *inesistente*) come appartenente ad un *altro tipo*, di cui esso presenta i requisiti di *forma* e di *sostanza*. Essa costituisce applicazione del principio di conservazione dell'atto che si ispira al brocardo «*utile per inutile non vitiatur*», per cui la P.A., invece di procedere all'annullamento, conserva gli effetti dell'atto viziato;
- **conferma**: è una manifestazione di volontà *non innovativa* con cui l'autorità *ribadisce* una sua *precedente determinazione*, eventualmente *ripetendone* il contenuto.

L'atto di conferma assolve ad una funzione *meramente conservativa* degli effetti che si considerano, pertanto, sempre causalmente connessi al provvedimento confermato.

Per aversi conferma debbono ricorrere i *seguenti elementi*: identità di *soggetti*, identità di *oggetto*, identità di *procedura* e di *forma*.

Questionario n. 4

Elementi di diritto pubblico

1) Qual è la differenza tra fonti di produzione, fonti sulla produzione e fonti di cognizione?

- A) Nessuna
- B) Le fonti di produzione innovano il diritto oggettivo, le fonti sulla produzione disciplinano le fonti di produzione, le fonti di cognizione permettono la conoscenza delle fonti di produzione
- C) Le fonti di produzione sono le uniche fonti di grado primario
- D) Le fonti di produzione sono le sole ad essere scritte

2) Cosa si intende per fonti rinforzate?

- A) La Costituzione e le leggi costituzionali
- B) Le leggi per le quali vige la riserva di legge costituzionale
- C) Le norme che non possono essere abrogate (es.: art. 139 Cost. sulla intangibilità della forma repubblicana)
- D) Quelle leggi che presentano varianti di procedimento o di forma rispetto al tipo cui appartengono

3) Cosa si intende per fonti atipiche?

- A) Le fonti *extra ordinem*
- B) Le leggi costituzionali e di revisione costituzionale
- C) Le fonti caratterizzate da una peculiare forza attiva o passiva
- D) Le leggi meramente formali

4) 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) L'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

5) Il criterio gerarchico consiste:

- A) Nell'ordinare le fonti secondo il numero di articoli che le compongono
- B) Nell'ordinare le fonti a seconda della Regione che le ha emanate

- C) Nell'ordinare le fonti in base alla diversa efficacia ed importanza data ad ognuna di esse dall'ordinamento
 - D) Nel coordinare le fonti nazionali con quelle internazionali
- 6) **Che differenza intercorre tra la riserva di legge e il principio di legalità in senso formale?**
- A) La prima riserva la disciplina di una materia alla legge, mentre il secondo sancisce la possibilità per i pubblici poteri di derogare la legge
 - B) La prima riguarda il potere giudiziario mentre il secondo si riferisce al potere legislativo
 - C) La prima ha come destinatario l'esecutivo, mentre il secondo il legislatore
 - D) La prima riserva la disciplina di una materia alla legge, mentre il secondo sancisce la sottomissione dei pubblici poteri alla legge
- 7) **I regolamenti si qualificano come atti:**
- A) Formalmente e sostanzialmente amministrativi
 - B) Formalmente amministrativi ma sostanzialmente normativi
 - C) Che non incidono sull'ordinamento giuridico
 - D) Che possono anche derogare quanto disposto dalla legge
- 8) **Come viene chiamata la Costituzione modificabile attraverso un procedimento particolare e che prevede un sindacato di costituzionalità delle leggi?**
- A) Rigida in senso debole
 - B) Rigida in senso formale
 - C) Rigida in senso forte
 - D) Rigida in senso materiale
- 9) **Qual è la differenza tra le leggi costituzionali e le leggi di revisione costituzionale?**
- A) Nessuna
 - B) Le prime vengono approvate con i 2/3 dei voti di ciascuna Camera, le seconde con i 3/5 dei voti
 - C) Le prime, pur approvate con la procedura prevista dall'art. 138 Cost., non modificano, a differenza delle seconde, la lettera della Costituzione
 - D) Soltanto quelle di revisione possono essere oggetto di *referendum* costituzionale
- 10) **I decreti-legge sono:**
- A) Atti senza valore di legge
 - B) Atti con forza di legge a carattere provvisorio

- C) Atti di attuazione di Statuti
- D) Paragonabili ai regolamenti

11) **L'ordinamento giuridico italiano si conforma:**

- A) Alle norme del diritto anglosassone
- B) Esclusivamente alle norme del diritto romano
- C) Esclusivamente alle norme dell'Unione europea
- D) Alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute

12) **Come si chiamano i regolamenti che derogano a disposizioni di legge, abrogando discipline di rango legislativo?**

- A) Di esecuzione
- B) Di organizzazione
- C) Di attuazione
- D) Autorizzati

13) **Ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve:**

- A) Essere approvata dal Parlamento in seduta Comune
- B) Essere approvata dalla Corte costituzionale
- C) Essere sottoposta a *referendum*
- D) Indicare i mezzi per farvi fronte

14) **Per forma di Stato si intende:**

- A) Il modo in cui viene ripartito il potere politico tra gli organi supremi dello Stato
- B) La composizione politica del Parlamento
- C) Il rapporto tra chi detiene il potere e coloro che ne restano assoggettati
- D) L'indirizzo politico adottato dal Governo

15) **Qual è il significato tecnico del termine «popolo»?**

- A) L'insieme degli individui che in un certo momento si trovano nel territorio di uno Stato
- B) Un insieme di persone avente in comune la razza e la religione
- C) Il complesso degli individui che, non rivestendo cariche pubbliche, sono soggetti alle potestà pubbliche da altri esercitate
- D) L'insieme delle persone che condividono la cittadinanza dello stesso Stato

16) **Cosa si intende con l'espressione «potestà d'imperio dello Stato»?**

- A) La possibilità del Presidente della Repubblica di emanare proprie leggi