

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO: NOZIONE E FONTI

SEZIONE PRIMA
SCHEDE

1. CARATTERI

Il diritto amministrativo può definirsi come «quel complesso di norme che ha per oggetto l'organizzazione, i mezzi, le forme di attività della pubblica amministrazione ed i conseguenti rapporti giuridici fra la medesima e gli altri soggetti» (ZANOBINI). Il diritto amministrativo è, quindi, la «disciplina giuridica della pubblica amministrazione», nella sua organizzazione e nella sua attività (CSETTA).

In considerazione del processo di integrazione giuridica fra l'ordinamento nazionale e quello europeo, la detta definizione si presenta inadatta a specificare l'oggetto della disciplina. Essa, infatti, non può prescindere dal fenomeno della cd. **europizzazione del diritto amministrativo**: l'incidenza sul nostro ordinamento interno del diritto europeo, invero, ha consentito, nel corso del tempo, al primo di evolversi, facendo propri nozioni e principi, tipici del secondo, che hanno profondamente innovato questa particolare branca del diritto. In tal senso, con l'espressione **diritto amministrativo europeo** si intende fare riferimento a *quel complesso di norme di origine europeistica* (soprattutto direttive e regolamenti) *che incide sulla disciplina dell'attività amministrativa*.

Presenta i seguenti **caratteri**:

- a) è *diritto pubblico interno* (disciplina l'azione amministrativa dei pubblici poteri);
- b) *autonomo* (è retto da principi e norme proprie);
- c) *comune* (regola l'intera attività delle figure soggettive appartenenti all'apparato denominato «Pubblica Amministrazione»);
- d) *ad oggetto variabile* (in quanto la P.A. in ogni epoca storica persegue fini differenti).

In merito a tale ultimo carattere, va precisato che l'individuazione e la scelta dei fini di interesse generale che lo Stato vuole perseguire in

un determinato momento storico costituiscono oggetto della **funzione politica**, che incontra come unico limite le previsioni della Costituzione. Gli atti emanati dai soggetti pubblici, nell'esercizio di tale funzione, sono detti *atti politici* e sono caratterizzati da una particolare forza e da una particolare disciplina. Essi, infatti, in quanto caratterizzati dalla libertà del fine da perseguire, costituiscono un "numero chiuso", in quanto inammissibili al di fuori delle previsioni costituzionali, e sono insindacabili in sede giurisdizionale (art. 7 del Codice del processo amministrativo, approvato con D.Lgs. 2-7-2010, n. 104). Tipici esempi di atti politici sono gli atti con i quali il Presidente della Repubblica indice le elezioni e i referendum oppure gli atti di iniziativa legislativa.

La **funzione amministrativa** consiste, invece, nella realizzazione dei fini determinati dal potere politico, attraverso statuizioni dirette alla cura concreta dell'interesse pubblico, ed è caratterizzata da una più limitata discrezionalità, poiché deve essere svolta non solo nel rispetto dei principi costituzionali, ma anche in armonia con le leggi ordinarie e con gli atti ad esse equiparati (decreti legge, decreti legislativi). Nell'esercizio di tale funzione i soggetti pubblici emanano gli atti amministrativi, le cui caratteristiche saranno esaminate in seguito con maggiore attenzione.

2. LE FONTI DEL DIRITTO IN GENERALE

Fonti del diritto sono gli **atti** o i **fatti di produzione normativa**, che costituiscono nel loro insieme, l'ordinamento giuridico statale.

Delle fonti del diritto si è soliti operare varie classificazioni fra cui rileviamo:

a) **fonti di cognizione e di produzione.**

Le *fonti di cognizione* sono gli atti e i documenti in cui sono contenute le norme giuridiche (leggi, regolamenti etc.).

Le *fonti di produzione* regolano i rapporti giuridici tra i consociati;

b) **fonti scritte e fonti non scritte.**

Le *fonti scritte* si manifestano in atti tipici dal contenuto formale.

Le *fonti non scritte* sono quelle che non sorgono attraverso un atto scritto, ma mediante un comportamento costante e omogeneo: è tale la *consuetudine*;

c) **fonti di produzione e fonti sulla produzione.**

Le *fonti di produzione* contengono norme volte a regolare le condotte dei soggetti dell'ordinamento giuridico.

Le *fonti sulla produzione* disciplinano il procedimento di formazione delle norme ed i criteri di risoluzione delle antinomie normative;

d) **fonti atto e fonti fatto.**

Le *fonti atto* sono le manifestazioni di volontà di organi o enti determinati, abilitati dall'ordinamento a porre in essere norme giuridiche, generalmente scritte.

Le *fonti fatto*, viceversa, comprendono sia comportamenti che atti giuridici considerati dall'ordinamento stesso come idonei alla produzione di norme, e in genere si tratta di diritto non scritto (ad es., la consuetudine);

e) **fonti primarie e fonti secondarie.**

Le *fonti primarie* si collocano nella gerarchia delle fonti dopo le fonti di rango costituzionale e quelle dell'Unione europea e sono costituite da: leggi ordinarie, atti aventi forza di legge, leggi regionali e Statuti delle Regioni ordinarie approvati con legge della Repubblica.

Le *fonti secondarie* sono norme espressione del potere normativo dello Stato e degli altri enti pubblici, che si collocano in posizione subordinata rispetto alle fonti primarie: esse, in quanto "atti soggettivamente amministrativi e oggettivamente normativi" (BELLOMO) rappresentano le cd. **fonti specifiche del diritto amministrativo**, posto che sono lo strumento normativo tipico che orienta l'azione della P.A. Rientrano in tale categoria, ad esempio, i regolamenti (statali, comunali e provinciali) e gli Statuti degli enti locali.

3. TIPOLOGIA DELLE FONTI

Fonti di produzione
nell'ordinamento ita-
liano

Fonti di rango
costituzionale

- principi supremi dell'ordinamento costituzionale
- Costituzione e convenzioni costituzionali
- leggi costituzionali e di revisione
- Statuti delle Regioni ad autonomia speciale

Fonti di produzione nell'ordinamento italiano	▶ Fonti di rango primario	<ul style="list-style-type: none"> • fonti primarie di primo grado <ul style="list-style-type: none"> — regolamenti parlamentari — leggi ordinarie dello Stato — referendum abrogativo — decreti-legge — Statuti delle Regioni ordinarie — decreti legislativi di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale — leggi regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano — fonti europee • fonti primarie di secondo grado <ul style="list-style-type: none"> — Statuti degli enti locali — decreti legislativi
	▶ Fonti di rango secondario	<ul style="list-style-type: none"> • regolamenti governativi • regolamenti ministeriali e di altre autorità • regolamenti degli enti locali • Statuti degli enti minori • ordinanze
	▶ Fonti non scritte	<ul style="list-style-type: none"> • consuetudine

4. PRINCIPI IN MATERIA AMMINISTRATIVA SANCITI DALLA COSTITUZIONE

Principi

- ▶ **principi sulla organizzazione** (imparzialità e buon andamento; riserva di legge; decentramento amministrativo; sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; tutela delle autonomie locali; libero accesso dei cittadini ai pubblici impieghi; obbligo generale di concorrere alle spese pubbliche)
- ▶ **principi sull'azione amministrativa** (imparzialità e buon andamento; legalità; riserva di legge con particolare riferimento all'imposizione di prestazioni coattive; espropriabilità della proprietà privata previo indennizzo;
- ▶ **principi di garanzia degli amministrati** (effettività e pienezza della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi contro tutti gli atti della pubblica amministrazione; doppio grado di giurisdizione nel processo amministrativo; indipendenza dei giudici amministrativi)

5. I REGOLAMENTI

Sono tutti gli atti espressione del *potere normativo* della pubblica amministrazione statale (Governo, Ministri) o di altri enti pubblici (Comuni etc.).

A) I regolamenti statali

I regolamenti dell'esecutivo sono atti *formalmente amministrativi*, emanati da organi del Governo, ma aventi forza normativa (*sostanzialmente normativi*).

Caratteri	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Generalità: indeterminabilità dei destinatari ▶ Astrattezza: capacità di regolare una serie indefinita di casi ▶ Innovatività: capacità di innovare l'ordinamento
Classificazioni in base ai destinatari	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Regolamenti esterni: sono fonti del diritto espressione del potere di supremazia di cui il potere esecutivo dispone verso tutti i consociati ▶ Regolamenti interni: si tratta di atti espressione del potere pararegolamentare, che regolano l'organizzazione interna di un organo o ente; obbligano solo coloro che fanno parte dell'ufficio (o organo o ente) e non sono fonti del diritto
Classificazione in base al contenuto (art. 17 L. 400/1988 modif. con L. 69/2009)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Regolamenti di esecuzione: specificano una disciplina di rango legislativo con norme di dettaglio ▶ Regolamenti di attuazione e di integrazione: completano i principi fissati da leggi e decreti legislativi ▶ Regolamenti indipendenti: disciplinano materie in cui l'intervento di norme primarie non si sia ancora configurato (purché non si tratti di materie soggette a <i>riserva di legge</i>) ▶ Regolamenti di organizzazione: disciplinano l'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni secondo disposizioni dettate dalla legge ▶ Regolamenti delegati o autorizzati: sono detti anche <i>regolamenti di delegificazione</i> in quanto con essi il Governo, sulla base di apposita previsione legislativa, introduce, in una specifica materia, una determinata disciplina in sostituzione di quella legislativa, che viene abrogata. Non sono ammessi per materie coperte da <i>riserva assoluta di legge</i> ▶ Regolamenti di riordino: sono finalizzati al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita, all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete ▶ Regolamenti di attuazione delle direttive europee: ai sensi dell'art. 11 L. 11/2005, la legge comunitaria annuale può autorizzare il Governo ad attuare le direttive dell'UE tramite regolamento

Limiti dei regolamenti

- ▶ **Osservanza delle norme costituzionali:** non possono derogare o contrastare con la Costituzione; non possono regolare materie riservate alla legge (ad es. disporre sanzioni penali); non possono derogare istituti fondamentali dell'ordinamento
- ▶ **Osservanza delle norme primarie:** non possono derogare o contrastare le leggi ordinarie e gli atti equiparati; non possono derogare al principio di irretroattività della legge: art. 11 preleggi
- ▶ **Osservanza dei principi di gerarchia e competenza:** se emanati da autorità inferiori, non possono contrastare con regolamenti emanati da autorità gerarchicamente superiori; non possono disciplinare materie di competenza regionale

B) I regolamenti regionali

La potestà regolamentare delle Regioni è prevista dall'art. 117, comma 6, Cost., secondo il quale queste la esercitano nelle materie in cui non vi è una competenza legislativa esclusiva dello Stato. Anche in tali materie, tuttavia, la potestà regolamentare può essere delegata dallo Stato alle Regioni (*regolamenti regionali delegati*).

I regolamenti

- ▶ La potestà di emanazione spetta al Presidente della Giunta regionale (art. 121 Cost.)
- ▶ Atti formalmente amministrativi

C) I regolamenti degli enti locali

La potestà regolamentare degli enti locali è prevista dall'art. 117 Cost. comma 6, laddove prevede che «I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

I regolamenti

- ▶ Concernono l'organizzazione ed il funzionamento degli enti locali
- ▶ Competenze specifiche: art. 7 D.Lgs. 267/2000
- ▶ Rispetto dei limiti fissati dalla legge e dallo Statuto

D) Impugnazione dei regolamenti**Davanti al giudice amministrativo** (a tutela di interessi legittimi)

- ▶ tesi tradizionale della doppia impugnativa: regolamento ed atto applicativo
- ▶ immediata impugnabilità in presenza di disposizioni che, in quanto dirette ai privati, sono in grado di incidere immediatamente sulla sfera soggettiva dei destinatari

Davanti al giudice ordinario

- ▶ disapplicazione *ex art. 5 L.A.C.* (legge abolitrice del contenzioso)

6. STATUTI DEGLI ENTI PUBBLICI

Nozione	▶ Per Statuto si intende un atto normativo avente come oggetto l'organizzazione dell'ente e le linee fondamentali della sua attività
Statuti regionali	▶ Sono approvati con legge regionale (art. 123 Cost., novellato dalla L. cost. 1/1999) per le Regioni ordinarie e adottati con legge costituzionale dello Stato, per le Regioni ad autonomia speciale
Statuti comunali e provinciali	▶ L'art. 6 D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico enti locali) ha espressamente previsto che i Comuni e le Province adottano il proprio Statuto. L'autonomia statutaria degli enti locali è riconosciuta anche a livello costituzionale dall'art. 114 Cost. laddove afferma 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»
Statuti degli altri enti pubblici	▶ Sono adottati dagli stessi ed approvati da un ente superiore ▶ Tale approvazione ha la funzione di controllo e condiziona l'efficacia dello stesso
Impugnazione	▶ Regime della doppia impugnativa

7. LE ORDINANZE

Definizione	▶ Per ordinanze si intendono tutti quegli atti che creano obblighi o divieti ed in sostanza impongono ordini. Per essere fonti del diritto devono avere carattere normativo, e cioè creare delle regole generali ed astratte	
Le ordinanze libere	▶ Ordinanze previste in campi specificamente indicati dal legislatore ▶ Ordinanze previste dalla legge per casi eccezionali, di particolare gravità ▶ Ordinanze cd. di necessità ed urgenza	
Atti necessitati	▶ Costituiscono gli strumenti tipici che l'ordinamento attribuisce all'autorità per far fronte a particolari, già individuate situazioni di pericolo o di urgenza	• tipici • nominati
Ordinanze di necessità ed urgenza	▶ Provvedono a situazioni eccezionali e sostanzialmente imprevedibili, alle quali non può adeguatamente farsi fronte con gli strumenti tipici previsti dalla legge	• atipiche

8. NORME INTERNE DELLA P.A.

Norme che si dirigono soltanto a coloro che fanno parte di una determinata amministrazione. Non sono fonti del diritto.

Fonti	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Regolamenti ▶ Ordini ▶ Circolari ▶ Istruzioni
Circolari amministrative	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Circolare organizzativa ▶ Circolare interpretativa ▶ Circolare di cortesia ▶ Circolare informativa ▶ Circolare intersoggettiva ▶ Circolare interorganica ▶ Circolare normativa ▶ Circolare regolamento
Circolari regolamento	▶ Atti idonei a produrre effetti normativi esterni

9. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

Testi Unici (art. 20 L. 59/1997 come sostituito dalla L. 229/2003; art. 17bis L. 400/1988, introdotto dalla L. 69/2009)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ <i>Normativi</i>, idonei a modificare o ad abrogare disposizioni legislative esistenti ▶ <i>Compilativi</i>, che raccolgono in un unico atto le norme già esistenti, senza modificare la legislazione vigente ▶ <i>Misti</i>, che hanno ad oggetto sia il coordinamento di disposizioni di fonte primaria, che la raccolta di disposizioni di rango secondario
Codici di settore (art. 1 L. 229/2003)	▶ I <i>codici</i> hanno la finalità di creare, in singole materie, un complesso di norme stabili che garantiscano certezza di regole (es.: Codice dei contratti pubblici, Codice del processo amministrativo)

**SEZIONE SECONDA
QUESTIONARIO**

**IL DIRITTO AMMINISTRATIVO:
NOZIONE E FONTI**

- 1) La **funzione amministrativa** è quella funzione 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.
- 2) **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.
- 3) 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.
- 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 **caratteristiche** presenta la **Costituzione italiana**?
- A) È ottriata, rigida e non scritta.
 - B) È votata, rigida, lunga e scritta.
 - C) È votata, flessibile, lunga e scritta.
 - D) È ottriata, rigida, breve e scritta.
- 6) 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.
- 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) Quali mezzi di tutela il privato può esperire nei confronti degli **atti politici**?
- A) I ricorsi amministrativi: opposizione, ricorso gerarchico e ricorso al Capo dello Stato.
 - B) Il ricorso giurisdizionale innanzi al giudice amministrativo.
 - C) Nessuno. Rispetto ad essi opera un sistema di controlli e di sanzioni di carattere politico.
 - D) Il ricorso giurisdizionale innanzi al giudice ordinario.
- 10) 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.

11) 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.

12) 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.

13) 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.

14) Quale fra le seguenti non è fonte del diritto amministrativo?

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

15) 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.

Gli strumenti
di **verifica**

Prepararsi per l'esame di

Diritto Amministrativo

X Edizione

Gruppo Editoriale **Esselibri** - **Simone**

EDIZIONI GIURIDICHE
SIMONE[®]

RISPOSTE COMMENTATE AL QUESTIONARIO

1) Risposta esatta: **B** (punti 1)

La **funzione esecutiva, o amministrativa**, è quella che mira alla **realizzazione concreta dei fini dello Stato** attraverso statuizioni che permettano di dare effettiva ed immediata operatività alle previsioni contenute negli atti politici.

La funzione amministrativa è, dunque, quella che *cura, in concreto, la realizzazione dei fini pubblici* individuati dal potere politico e precettivamente assegnati dal potere legislativo alla P.A. Tale attività deve svolgersi in modo tale da garantire che la soddisfazione degli interessi oggetto delle scelte politiche fatte si realizzi con il minor sacrificio possibile di altri interessi.

2) Risposta esatta: **B** (punti 2)

La pluralità di fonti esistente nel nostro ordinamento giuridico presuppone delle regole che disciplinino le relazioni tra esse, per evitare che si intralcino a vicenda. I rapporti tra le fonti possono regolarsi secondo tre criteri:

- a) **criterio cronologico**, che si applica quando due norme configgenti sono poste da fonti dello stesso tipo: in tal caso, alla norma precedente viene preferita quella successiva;
- b) **criterio gerarchico**, quando le norme confliggenti provengono da fonti diverse: le norme successive poste da fonti di rango inferiore, che siano in contrasto con norme provenienti da fonti di rango superiore, sono invalide e soggette ad annullamento o a disapplicazione;
- c) **criterio di competenza**: può esserci una separazione di competenza fondata sulla diversità di oggetti o connessa all'ambito territoriale.

3) Risposta esatta: **B** (punti 2)

Il principio di imparzialità è sancito sia nella Costituzione che nella L. 241/1990, sul procedimento amministrativo.

Gli **artt. 3 e 97 Cost.**, in particolare, sanciscono il dovere della P.A. di non discriminare, nel perseguimento degli interessi affidati alla sua cura, la posizione dei soggetti coinvolti dalla sua azione e di non abusare della propria posizione quando entra in contatto con soggetti terzi. Tali principi si esplicano sia sul piano dell'organizzazione della pubblica amministrazione che su quello della sua azione. Ad esempio, sono informati a tale principio, l'obbligo di astensione in capo ai pubblici funzionari in caso di conflitto di interessi e l'utilizzo del concorso pubblico quale strumento ordinario di selezione del personale pubblico.

Dal punto di vista legislativo, l'imparzialità rientra espressamente tra i criteri che reggono l'azione amministrativa ai sensi dell'**art. 1, comma 1, L. 241/1990**, nella formulazione risultante dalle modifiche apportate dall'art. 7 della **L. 18-6-2009, n. 69**. In tal senso, il criterio dell'imparzialità implica che la P.A., nell'esercizio

della sua azione, assuma una posizione di equidistanza rispetto a tutti gli interessi coinvolti in una determinata fattispecie: ciò si traduce nel fatto che la P.A. non può realizzare alcuna forma di favoritismo nei confronti di alcuni soggetti e che deve procedere ad una corretta ed obiettiva valutazione degli interessi, pubblici o privati, sui quali andrà ad incidere. Strumentale alla realizzazione di tale criterio è il *principio di partecipazione* al procedimento amministrativo.

4) Risposta esatta: **C** (punti 2)

Il **principio di legalità** afferma la corrispondenza dell'attività amministrativa alle prescrizioni di legge. La P.A., dunque, al di fuori dei casi stabiliti dalla legge, non può godere di nessuna posizione di potere, di privilegio o di favore. Conseguenze di tale principio sono:

- la **tipicità e la nominatività** dei provvedimenti amministrativi;
- l'eccezionalità dell'esecutorietà degli stessi;
- l'eccezionalità degli atti amministrativi destinati a formare certezza legale privilegiata.

5) Risposta esatta: **B** (punti 1)

È la **legge fondamentale dello Stato**; essa racchiude le norme e i principi generali relativi all'organizzazione, al funzionamento ed ai fini dello Stato.

La Costituzione può essere:

- **ottriata**: se concessa unilateralmente, per «grazia» del Sovrano;
- **votata**: se adottata volontariamente e liberamente dal popolo, attraverso un apposito organo (assemblea costituente);
- **rigida**: se modificabile solo a mezzo di leggi emanate con procedimenti particolari;
- **flessibile**: se modificabile a mezzo degli ordinari strumenti legislativi;
- **breve**: se si limita a stabilire e regolare l'organizzazione politica e amministrativa dello Stato;
- **lunga**: se, oltre alle norme sull'organizzazione statale contempla anche i principi fondamentali dello Stato e i diritti fondamentali dei cittadini;
- **scritta**: se è consacrata in un documento formale;
- **non scritta**: se è fondata solo su principi tramandati consuetudinariamente (es.: la Costituzione inglese).

La Costituzione Italiana è una costituzione: *votata, rigida, lunga, scritta*.

6) Risposta esatta: **D** (punti 3)

Con l'espressione **fonti secondarie del diritto** si indicano quelle disposizioni normative che, seppur espressione del potere normativo dello Stato e degli altri enti pubblici, rappresentano lo strumento normativo tipico che specificamente orienta l'azione della P.A.: in tale prospettiva, esse sono anche considerate come **fonti specifiche del diritto amministrativo**. Tali fonti, come efficacemente definite da autorevole dottrina, «sono atti soggettivamente amministrativi e oggettivamente normativi» (BELLOMO). Rientrano in tale categoria, i regolamenti (statali, comunali e provinciali) e gli Statuti degli enti locali.

7) Risposta esatta: **A** (punti 1)

Gli **atti di alta amministrazione**, caratterizzati da una **amplissima discrezionalità**, sono considerati l'anello di collegamento tra indirizzo politico e attività amministrativa in senso stretto e sono soggetti alla legge ed al sindacato giurisdizionale (CASSETTA).

8) Risposta esatta: **C** (punti 3)

Gli **atti politici** sono atti concernenti l'attività rivolta alla conservazione ed alla produzione della vita dello Stato nella sua unità istituzionale ed in vista dei suoi fini essenziali ed indivisibili. Tali atti, pertanto, in quanto manifestazione della direzione suprema della cosa pubblica, sono volti alla formulazione delle *scelte politiche* mediante le quali si **individuano i fini che lo Stato intende perseguire in un dato momento storico**. Essi, non essendo atti amministrativi, non sono soggetti alla giurisdizione amministrativa, ai sensi dell'art. 7 del **Codice del processo amministrativo**, recato dal **D.Lgs. 2-7-2010, n. 104**.

9) Risposta esatta: **C** (punti 3)

Gli atti politici si caratterizzano per la loro **insindacabilità**. Per quanto concerne i ricorsi amministrativi, nessuno di essi è ammissibile nei confronti degli atti politici e in particolare:

- l'opposizione è un rimedio straordinario, limitato alle sole ipotesi tassativamente previste, tra le quali non figurano gli atti politici;
- il ricorso gerarchico presuppone un organo superiore nella scala gerarchica, cui poter ricorrere, invece gli atti politici sono emanati da organi *superiorem non recognoscentes*;
- il ricorso straordinario al Capo dello Stato è alternativo al ricorso giurisdizionale e quindi escluso nei casi di inespugnabilità di quest'ultimo.

Per quanto concerne, invece, la tutela giurisdizionale occorre distinguere:

- il ricorso innanzi al giudice amministrativo è escluso dall'art. 7 del **Codice del processo amministrativo**;
- il ricorso innanzi al giudice ordinario è escluso poiché è esperibile solo per la tutela di diritti soggettivi.

Rispetto agli atti politici opera, tuttavia, un **sistema di controlli e sanzioni di carattere politico**, di competenza del corpo elettorale e del Parlamento, i quali possono, ad esempio, non confermare gli organi che si sono resi responsabili di un'attività censurabile.

10) Risposta esatta: **C** (punti 3)

Si ha **riserva assoluta di legge** quando la Costituzione affida in esclusiva alla legge la disciplina di **determinate materie**. Da tale riserva consegue non solo l'esclusione di alcune materie dalla disciplina delle **fonti subordinate**, ma anche la necessità per il legislatore di regolare in modo compiuto la **materia sottoposta a riserva**, in modo da limitare gli spazi di discrezionalità delle **autorità** (*amministrative o giurisdizionali*) preposte all'applicazione della legge (SORRENTINO).

11) Risposta esatta: **D** (punti 3)

La **legge di semplificazione annuale n. 246/2005** ha individuato due strumenti essenziali al fine di garantire l'obiettivo della semplificazione normativa: l'**analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)** e la **verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)**.

L'**AIR** è un insieme di attività che le amministrazioni statali devono realizzare in fase di predisposizione degli atti normativi al fine di verificare *ex ante* l'opportunità di un nuovo intervento normativo, tenendo conto dei probabili effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. L'art. 14 L. 246/2005 ha generalizzato l'applicazione dell'**AIR** a tutti gli schemi di atti normativi del Governo.

Con D.P.C.M. 11-9-2008, n. 170 è stata poi dettata la disciplina attuativa dell'**AIR**. La **VIR** consiste nella valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La **VIR**, dunque, si basa sulla verifica *a posteriori* dei dati e delle previsioni contenute a corredo degli atti normativi, allo scopo di verificare l'impatto effettivo sull'ordinamento e sui destinatari dell'atto normativo approvato.

La disciplina attuativa della **VIR**, relativa ai casi di effettuazione, contenuti e modalità procedurali, è stata adottata con **D.P.C.M. 19-11-2009, n. 212**.

12) Risposta esatta: **A** (punti 3)

I piani regolatori generali sono strumenti di organizzazione e pianificazione del territorio dei Comuni, e, stante la portata delle disposizioni in essi contenute, sono annoverati tra le **fonti secondarie dubbie**, rientrando tra quegli atti la cui inclusione tra le fonti secondarie è molto discussa, stante la loro peculiare natura giuridica, che le colloca in una posizione intermedia tra gli atti normativi e gli atti amministrativi generali.

Ed infatti si discute se i piani regolatori generali debbano essere inclusi tra i *regolamenti*, stante la generalità e l'astrattezza delle loro previsioni che si sviluppano solo successivamente, attraverso i piani attuativi, ovvero tra gli *atti amministrativi generali*, considerato che tali piani contengono anche previsioni concrete e subito efficaci e che i destinatari delle stesse, come per gli atti amministrativi generali, sono individuabili solo *a posteriori*.

Una tesi intermedia ricostruisce i piani regolatori come *provvedimenti misti*, contenenti sia prescrizioni generali che concrete.

13) Risposta esatta: **A** (punti 2)

La **consuetudine** è una tipica fonte del diritto non scritto che si sostanzia nel costante ripetersi di un dato comportamento da parte della collettività, accompagnato dalla convinzione della sua obbligatorietà giuridica. All'interno della sua struttura si distingue un *elemento oggettivo* e un *elemento soggettivo*.

Si individuano tre tipi di consuetudine:

- a) *secundum legem* (ovvero richiamata dalla legge);
- b) *praeter legem* (che regola materie non disciplinate da fonti scritte);
- c) *contra legem* (abrogativa di norme di legge), che non è ammissibile.