

Capitolo Primo

I principi regolatori dell'azione amministrativa fra diritto nazionale ed eurounitario

■ **SOMMARIO:** 1. Aspetti generali della questione. All'origine dei principi generali dell'attività amministrativa. – 2. I principi generali dell'attività amministrativa nell'elaborazione costituzionale – 2.1. Non annullabilità del provvedimento amministrativo illegittimo e principio di legalità. – 3. I principi generali dell'attività amministrativa nella legge sul procedimento del 1990 fra previsioni espresse e canoni impliciti. – 3.1. (in particolare): i principi di proporzionalità, di conoscibilità, di semplificazione e di certezza del tempo nell'azione amministrativa. – 3.2. (in particolare): i principi della l. 241/1990 e il rapporto con la legislazione regionale. – 4. Esiste un principio di sostanziale equiparazione fra le norme del diritto pubblico e del diritto privato nell'esercizio dell'attività amministrativa? – 5. I principi fondamentali desumibili dall'Ordinamento eurounitario. – 5.1. (in particolare): il principio di proporzionalità. – 5.2. (segue): il principio di tutela del legittimo affidamento.

1. Aspetti generali della questione. All'origine dei principi generali dell'attività amministrativa

I **principi generali dell'attività amministrativa** hanno rappresentato oggetto di una (peraltro cospicua) **elaborazione dottrinale e giurisprudenziale** ben prima che il Legislatore del 1990 vi dedicasse (e del tutto comprensibilmente) l'articolo di apertura della legge generale sul procedimento amministrativo.

L'elaborazione sui principi generali dell'attività amministrativa

Basti pensare che la prima enunciazione generale del **principio di proporzionalità dell'azione amministrativa** (che troppo spesso si fa risalire all'influenza del diritto eurounitario, senza rendere adeguata ragione all'elaborazione nazionale) può farsi più correttamente risalire al secondo decennio del XIX secolo e, in particolare, agli studi di Gian Domenico Romagnosi⁽¹⁾.

(1) G.D. ROMAGNOSI, *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, prima Ed., Parma, 1814 (anche se l'Opera è conosciuta principalmente nella terza edizione – Prato, 1835 -). Sul punto v. *infra*, par. 5.1.

Gli antecedenti
nella dottrina
nazionale

Dal canto suo, già sul finire del XVIII Gaetano Filangieri aveva enunciato con ineguagliabile sintesi il **principio** stesso **di efficacia** - nell'azione amministrativa così come nell'esercizio dell'attività normativa atta a definirne le regole - (“(...) *non può mai dirsi buona una legge, quando non è atta a produrre l'effetto che il legislatore vuol conseguire; e l'inutilità non è stata mai una circostanza indifferente, per una legge.*”

Che se il giudicare dagli effetti è un cattivo sistema, questa regola può avere luogo in tutto, fuorché nella legislazione (...)”⁽²⁾.

L'individuazione dei principi generali dell'attività amministrativa non si presta in alcun modo ad essere esaminata attraverso un criterio enumerativo e sfugge evidentemente a qualunque tentativo di definitiva riconduzione ad unità.

Il carattere
diversificato dei
principi generali
dell'attività
amministrativa

Ed infatti, così come è polimorfa e cangiante la nozione stessa di amministrazione pubblica e così come è estremamente variegato il catalogo delle modalità e delle forme attraverso cui le attività amministrative dei soggetti pubblici possono in concreto esplicarsi, così anche **il novero dei principi** cui tale attività risulta ispirata è **quanto mai ampio, diversificato e insuscettibile di una sistemazione unitaria** (a meno di non ricorrere ad arbitrarie forme di semplificazione).

È sufficiente osservare al riguardo che, quando il **Legislatore del 1990** (sulla scia dell'elaborazione di Mario Nigro)⁽³⁾ scelse di selezionare – peraltro, in modo consapevolmente incompleto - *alcuni* fra i principi in questione (in numero di tre), esso limitò in maniera espressa la propria attenzione alla sola **disciplina dell'attività procedimentale dell'amministrazione** (coerentemente, del resto, all'originaria impostazione della l. 241 del 1990)⁽⁴⁾, omettendo – in modo parimenti consapevole – qualunque riferimento ai principi che regolano l'esercizio dell'attività amministrativa nella sua **declinazione provvedimentoale**.

(2) G. FILANGIERI, *La Scienza della legislazione*, Napoli, 1780 (la citazione è tratta dal Vol. II – ‘*Le leggi politiche ed economiche*’).

(3) È noto al riguardo che, dopo numerosi tentativi di sistematizzazione normativa rimasti privi di esiti concreto, un apporto determinante all'adozione di una legge generale sul procedimento amministrativo fu fornito dal lavoro della c.d. ‘*Commissione Nigro*’, la quale elaborò uno schema di articolato assunto come base per la successiva adozione della l. 241/1990. Sul punto, v. R. CHIEPPA, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in: *Riv. Trim. Dir. pubblico*, fasc. 3/2010, pag. 667, ss.

(4) Nell'originaria formulazione della l. 241 del 1990, l'articolo 1 (inizialmente privo di *rubrica legis*) stabiliva che «*l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti*».

Né un maggiore sforzo di completezza (inevitabilmente destinato al fallimento) può essere individuato nei successivi interventi legislativi del 2005⁽⁵⁾, del 2009⁽⁶⁾ e del 2012⁽⁷⁾ i quali, agendo sul testo dell'articolo 1 della l. 241 in modo non sempre perspicuo, hanno incrementato il **catalogo positivo dei principi generali dell'attività amministrativa** senza tuttavia pervenire a una compiuta (e, oltretutto, pressoché impossibile) definizione degli stessi.

Un catalogo
incompleto

Prima che la Costituzione repubblicana del 1947 fornisse alcuni elementi testuali idonei a risolvere su basi positive la questione dell'individuazione dei principi generali dell'attività amministrativa, l'enucleazione di tali principi era stata demandata al lavoro della dottrina e della giurisprudenza le quali avevano rinvenuto un limitatissimo conforto nelle scarse previsioni delle **leggi Rattazzi di unificazione amministrativa del 1859** e della **legge sugli espropri n. 2359 del 1865**.

Nel corso dell'esperienza pre-repubblicana, quindi, l'assenza di una disciplina positiva dell'atto, del procedimento e del provvedimento amministrativo (e, naturalmente, dei relativi principi ispiratori) comportò che, quand'anche fossero enucleabili nell'ambito del sistema amministrativo regole di *bonne administration* e di *moralité administrative*, non fosse agevole riconoscere a tali regole il rango di principi giuridici regolatori della materia ed elevare tali canoni a parametro di verifica in sede giurisdizionale dell'attività amministrativa.

Vero è che gli studi di Massimo Severo Giannini avevano chiarito sin dal terzo decennio del Novecento che l'attività amministrativa non risulta conformata unicamente a regole giuridiche (bensì anche a regole morali, sociali, di buona amministrazione e di correttezza amministrativa); tuttavia fu necessario attendere il decennio successivo perché la giurisprudenza del Consiglio di Stato chiarisse che il complesso di quelle regole svolgeva un ruolo fondamentale nell'applicazione – anche giudiziale – delle regole propriamente giuridiche.

È del resto evidente che, quando la **grande giurisprudenza del Consiglio di Stato dei primi tre decenni del Novecento** enucleò le principali forme

La grande
giurisprudenza del
Consiglio di Stato

(5) Ci si riferisce alla l. 15 del 2005 la quale: *i*) ha incluso nell'ambito dei principi generali il richiamo espresso al canone della trasparenza; *ii*) ha menzionato in modo espresso i principi dell'ordinamento comunitario; *iii*) ha enunciato il principio secondo cui la P.A., nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme del diritto privato, «salvo che la legge disponga diversamente» (sul punto, v. *infra*, par. 4).

(6) Il riferimento va alla l. 69 del 2009 la quale ha introdotto il canone dell'imparzialità nel novero dei principi generali dell'attività amministrativa di cui all'articolo 1, l. proc.

(7) Ci si riferisce alla l. 190 del 2012 la quale ha parzialmente modificato il comma 1-*ter* dell'articolo 1, l. proc., per quanto riguarda i principi applicabili dai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative.

sintomatiche della figura dell'eccesso di potere, essa introdusse al contempo un metodo di sindacato dal quale erano nei fatti agevolmente desumibili i principi (di matrice giurisprudenziale) regolatori della materia amministrativa.

Così, quando la giurisprudenza del Consiglio di Stato affinò gli strumenti di indagine sulla **motivazione dell'atto amministrativo** (svincolando il relativo obbligo dall'esistenza di una disposizione che espressamente lo imponesse e quindi generalizzandone la portata), evidentemente finì per elevare al rango di principio generale quella che inizialmente era stata configurata solo come una forma tipica di violazione di legge⁽⁸⁾ e che da ultimo è stata positivizzata con l'articolo 3 della legge generale sul procedimento del 1990.

Principi generali
e figure
sintomatiche
dell'eccesso
di potere

Allo stesso modo, quando la giurisprudenza del Consiglio di Stato estese le forme di vaglio sull'**eccesso di potere per travisamento dei fatti** (superando il pregresso orientamento che limitava tale possibilità ai soli casi di assoluta insussistenza degli stessi)⁽⁹⁾, finì a ben vedere per enucleare una delle principali declinazioni del **principio di ragionevolezza** (nel cui ambito vengono tradizionalmente compendiate i canoni dell'**imparzialità**, della **neutralità** e del **buon andamento** dell'azione amministrativa).

In modo analogo, quando la giurisprudenza amministrativa enunciò in modo più ampio l'obbligo per le amministrazioni di salvaguardare il **diritto di difesa** e di **garanzia del contraddittorio** in favore dei *justiciables* (ampliandone il campo di applicazione – originariamente limitato ai soli procedimenti disciplinari –), essa anticipò nella sostanza il contenuto essenziale del **principio del giusto procedimento amministrativo** (un principio di cui, dopo alterne vicende, la Corte costituzionale ha infine riconosciuto – e senza ulteriori riserve – la valenza generale nell'ambito del sistema costituzionale)⁽¹⁰⁾.

In definitiva, **con l'enucleazione stessa delle figure sintomatiche dell'eccesso di potere il Consiglio di Stato contribuì in modo determinante a definire i principi generali del diritto amministrativo passando da una fase di enucleazione dottrinale a una di definizione giurisprudenziale** e fissando uno dei caratteri di fondo (in seguito non più modificato) dello stesso sistema nazionale di diritto amministrativo.

Pertanto, nella fase conclusiva dell'esperienza statutaria (e nella sostanziale assenza di una disciplina positiva di carattere compiuto), fu il **Consiglio di**

(8) Emblematica in tal senso la sentenza della IV Sezione del 17 maggio 1907 sul caso *Società di navigazione generale italiana*.

(9) In tal senso la sentenza della IV Sezione del 23 febbraio 1906 sul caso *Maestro Corti*.

(10) Sul punto: F. BENVENUTI, *Introduzione alla procedura amministrativa in Italia*, in: G. Pastori (a cura di), *La procedura amministrativa*, Vicenza, 1964, pag., 557; V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto*

Stato a enucleare i **principi generali dell'attività amministrativa e provvedimento** attraverso un'elaborazione che in massima parte conserva ancora oggi valore e attualità.

Per quanto riguarda in particolare l'**attività amministrativa in senso lato** furono in tal modo delineati – fra gli altri - il **principio del contraddittorio nei procedimenti sanzionatori** e il generale **principio di ragionevolezza**⁽¹¹⁾, mentre per quanto riguarda l'**attività *stricto sensu* provvedimento** furono enucleati principi parimenti fondamentali quale l'**obbligo di motivazione**, nonché i principi che regolano l'esercizio dell'**attività amministrativa di secondo grado**.

Risulta quindi del tutto giustificata (pur se enfatica nella sua enunciazione) l'affermazione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato secondo cui **il diritto amministrativo nel suo complesso non risulta composto soltanto da norme positive, ma anche da “*principi che dottrina e giurisprudenza hanno elevato a dignità di sistema*”** (sent. 28 gennaio 1961, n. 3)⁽¹²⁾.

I principi generali
assurgono a
dignità di sistema

Nel sostanziale silenzio della legge, quindi, i principi fondamentali dell'attività amministrativa - di matrice dottrinale e giurisprudenziale - assurgono al rango di elementi costitutivi del diritto amministrativo sostanziale, collocandosi in una posizione del tutto centrale nell'ambito del sistema.

Vero è che negli anni più recenti (e in particolare a partire dagli anni Novanta del Novecento) la normativa in materia amministrativa ha raggiunto livelli di ampiezza e analiticità impensabili agli albori del diritto amministrativo, ma è altresì vero che tale modificazione in senso strutturale della normativa di settore non ha apportato significativi cambiamenti per ciò che riguarda l'enucleazione dei principi generali dell'attività amministrativa, che resta ancora oggi affidata a **un numero piuttosto limitato di disposizioni** (a partire dall'articolo 1 della l. 241 del 1990), in tal modo lasciando all'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale il compito di integrare e comporre l'ordito normativo nel suo complesso.

Allo stesso modo, la richiamata modificazione strutturale non ha alterato il carattere essenzialmente giurisprudenziale della nomopoiesi dei principi in questione.

Non si è quindi registrato nell'Ordinamento nazionale un fenomeno analogo a quello riscontrabile in **Germania**, ove la **legge generale sul procedi-**

Il confronto con
il diritto tedesco:
la VwVfG (1976)

procedimento, in *Giur. cost.*, 1962, pag. 135 e s.

(11) M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2018, Cap. I, par. 5.

(12) *Ibidem*.

mento amministrativo del 1976 (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) ha fornito un catalogo piuttosto analitico e compiuto dei principi regolatori dell'azione amministrativa⁽¹³⁾, in tal modo palesando un'accentuata **tendenza alla positivizzazione** di tale ambito oggettuale (basti pensare alla compiuta disciplina che la VwVfG offre del principio di informalità del procedimento amministrativo - *Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens* -, del principio inquisitorio - *Untersuchungsgrundsatz* -, nonché dei principi di semplicità, opportunità e rapidità)⁽¹⁴⁾.

2. I principi generali dell'attività amministrativa nell'elaborazione costituzionale

I principi dell'attività amministrativa nella Carta costituzionale

Con l'entrata in vigore della **Carta costituzionale** non viene alterato in modo determinante il pregresso impianto normativo e sistematico relativo ai principi generali dell'attività amministrativa.

Si perpetuano, al contrario, i caratteri di fondo di un impianto normativo estremamente sintetico e nel cui ambito **i principi regolatori della materia sono enunciati in modo piuttosto scarno**, in tal modo lasciando all'interprete il compito di operare una lettura integrativa della materia.

All'Ordinamento e all'organizzazione della pubblica amministrazione viene dedicata la Sezione II del Titolo III, peraltro composta di due soli articoli (97 e 98).

Manca nel testo costituzionale una qualunque definizione di '*pubblica amministrazione*' e il **primo comma dell'articolo 97** (il cui ambito disciplinare è dichiaratamente limitato ai soli aspetti di organizzazione) si limita ad enunciare soltanto **tre principi**: *i*) quello di **legalità in materia organizzativa**, *ii*) quello di **buon andamento**, nonché *iii*) quello di **imparzialità**.

Buon andamento e imparzialità: una falsa endiadi?

Massimo Severo Giannini ebbe ad affermare che solo apparentemente l'endiadi costituzionale ('*buon andamento e imparzialità*') fosse composta di due termini, atteso che il richiamo al secondo di essi risulterebbe a ben vedere 'pleonastico', risultando il canone dell'imparzialità ricompreso – e senza residui – nella nozione stessa di buon andamento⁽¹⁵⁾.

(13) Sul punto: D.U. GALETTA, *La legge tedesca sul procedimento amministrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz)*, Milano, 2002, pag. 17 e *passim*.

(14) Ai sensi del Par. 10, alinea 2 della VwVfG «[Das *Verwaltungsverfahren*] ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen».

(15) M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, pag. 263.

Ma anche a non voler condividere una siffatta impostazione – per così dire – ‘monistica’, si osserva in ogni caso che il sostrato positivo risultante dal testo costituzionale risulta troppo esiguo per ritenere (pur volendo riconoscere la massima valenza semantica ai relativi enunciati) che esso risulti idoneo ad esaurire i principi fondamentali di ordine costituzionale nella materia amministrativa.

All'indomani dell'entrata in vigore del testo costituzionale, quindi, la **dottrina** intraprese un intenso lavoro al fine di ampliare la valenza dei principi fondamentali dell'attività amministrativa desumibili dalla Carta fondamentale e di superarne la valenza apparentemente confinata in ambiti oltremodo limitati.

La dottrina costituzionale elabora i principi generali dell'attività amministrativa

Tale lavoro si è mosso essenzialmente su **due linee direttrici**.

In primo luogo si è inteso superare il limite rappresentato dall'esclusivo riferimento che l'articolo 97 opera alla **dimensione organizzativa** dell'amministrazione («i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge (...)»).

Si è osservato al riguardo che il disegno costituzionale relativo all'attività amministrativa non contempla soltanto le disposizioni in materia di organizzazione, bensì – e più in generale – tutte le altre norme che hanno la funzione di **garanzia nei confronti della pubblica amministrazione** (intesa quale ideale controparte dei cittadini)⁽¹⁶⁾ o che tendono ad assicurare il **diritto alla legalità**⁽¹⁷⁾, nonché le numerose altre disposizioni che indicano in via generale lo scopo o la destinazione dell'attività amministrativa.

La **seconda linea direttrice** del richiamato lavoro dottrinale è andata nel senso di **superare il mero riferimento ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità** (qualunque ne sia la latitudine sistematica) e di **individuare nell'ambito dell'ordito costituzionale un più ampio novero di principi fondamentali**.

Sotto tale aspetto si è osservato che la disciplina costituzionale della pubblica amministrazione non dovrebbe essere desunta dai soli due articoli che compongono la Sezione II del Titolo III, bensì dall'intera Costituzione⁽¹⁸⁾.

Al riguardo Carlo Esposito ebbe ad osservare che, a ben vedere, **l'intero testo della Carta fondamentale esprimerebbe un generale principio democratico**, il quale permea il complesso delle funzioni pubblicistiche (e segnatamente – ai fini che qui rilevano – quelle amministrative).

Si è poi osservato che **l'esigenza di conseguire una più ampia partecipazione democratica all'attività amministrativa** non può che passa-

(16) C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, pag. 248.

(17) Ivi, pag. 258.

(18) Ivi, pag. 248.

re attraverso il **coinvolgimento dei privati nell'ambito dei procedimenti amministrativi** (il che vale ad ipostatizzare il **principio della partecipazione procedimentale** e a collocarlo nell'alveo costituzionale in quanto declinazione del più generale principio della partecipazione popolare al potere pubblico)⁽¹⁹⁾.

La Corte cost. e la proceduralizzazione dell'attività amministrativa

Dal canto suo, anche la **Corte costituzionale** ha in più occasioni sottolineato l'esigenza di un'**adeguata procedimentalizzazione dell'attività amministrativa** – attraverso la maggiore valorizzazione dell'intervento e della collaborazione dei privati – al fine di garantirne in massimo grado la democraticità in senso sostanziale (in tal senso: Corte cost., sentt. 13/1962; 234/1985 e 143/1989).

Nei primi decenni successivi all'entrata in vigore del testo costituzionale la dottrina concentrò la propria attenzione sull'**endiadi 'buon andamento e imparzialità'** e dalla stessa tentò di desumere il complesso dei principi che devono ispirare l'attività dell'amministrazione pubblica.

Per quanto riguarda la distinzione fra i due canoni in questione si è osservato che il **buon andamento** opera essenzialmente nel campo della tecnica e dell'efficienza amministrativa⁽²⁰⁾ mentre l'**imparzialità** – secondo una lettura di carattere sostanziale, peraltro non pacifica – **sarebbe riconducibile all'ambito di applicazione del principio di eguaglianza**⁽²¹⁾.

Con specifico riguardo al **principio di imparzialità** la dottrina sottolineò che essa si configura come "**canone di condotta dell'amministrazione**", nonché – al contempo – come "**regola di svolgimento della funzione**" il cui rispetto è assicurato non solo da mezzi di tutela giurisdizionale, ma da ulteriori strumenti di garanzia, da ricercare nell'ambito della stessa struttura organizzativa dell'amministrazione⁽²²⁾.

In giurisprudenza, poi, si giunse ad affermare che l'**imparzialità si configura come "principio immanente dell'intero Ordinamento giuridico"** (Cass. Civ., sent. 3773 del 1982).

La giurisprudenza amministrativa, dal canto suo, ha rilevato come l'imparzialità rappresenti "**una declinazione, sul versante ordinamentale, del principio di uguaglianza, scolpito dall'articolo 3 della Costituzione. Del principio di**

(19) G. BARONE, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969, *passim*.

(20) U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965, pag. 313.

(21) P. BARILE, in: *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, IV, Padova, 1958, pag. 30. Per una critica alla ricostruzione in esame, v.: ESPOSITO, *op. cit.*, pag. 42.

(22) In tal senso: A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973, pag. 187.

imparzialità sono dunque predicabili l'immanenza e la pervasività, di guisa che la violazione del canone costituzionale può venire in rilievo anche in fattispecie sprovviste di tipizzazione normativa"⁽²³⁾.

Sempre per quanto riguarda il canone dell'**imparzialità** va qui ricordato che una ormai consolidata elaborazione ha sottolineato la profonda differenza che sussiste fra

Il discrimen fra *imparzialità* e *neutralità*

- da un lato, il canone dell'**imparzialità di giudizio** (che costituisce un tipico canone dell'esercizio di *qualunque* attività amministrativa ai sensi dell'articolo 97, Cost. anche se espletata attraverso una tipica compagine ministeriale). La nozione di imparzialità descrive l'obbligo della P.A. di valutare complessivamente tutti gli interessi pubblici e privati (primari e secondari) coinvolti nella fattispecie posta al suo esame, per il raggiungimento del miglior interesse pubblico, fermo restando il valore primario rivestito proprio dall'interesse pubblico affidato alla cura dell'amministrazione procedente;
- dall'altro, il canone della piena **neutralità** (che invece caratterizza il solo operato delle Autorità amministrative indipendenti e che descrive un ben diverso stato di **piena indifferenza rispetto all'assetto degli interessi oggetto di regolazione** e di altrettanto **piena equidistanza fra le posizioni dei vari soggetti o gruppi interessati**)⁽²⁴⁾.

Per quanto riguarda poi la **giurisprudenza costituzionale**, essa si mostrò in un primo momento piuttosto riluttante a dichiarare l'illegittimità costituzionale di leggi o atti aventi forza di legge in relazione all'idoneità di assicurare il buon andamento e l'imparzialità (il che è come dire che, nel corso di tale fase, la Corte ascrisse i canoni in questione all'ambito delle **categorie non giuridiche** - in tal senso: Corte cost., sent. 9/1959; id., sent. 7/1965 -).

I principi dell'attività amministrativa come parametro di costituzionalità

In una fase successiva, invece, la Corte costituzionale ebbe ad utilizzare in modo piuttosto frequente i richiamati principi, intendendoli in senso proprio quali canoni giuridici ai quali informare il vaglio di costituzionalità.

Tale *revirement* ha dato l'avvio a un filone giurisprudenziale estremamente cospicuo.

Ad esempio, è stato ritenuto che si pongano in contrasto con i richiamati canoni costituzionali di buon andamento ed imparzialità (intesi quale *regulae*

(23) Cons. Stato, V, sent. 1° aprile 2009, n. 2070.

(24) Sul punto sia consentito richiamare C. CONTESSA, *Forme e metodi del sindacato giurisdizionale sugli atti delle Autorità indipendenti*, in: www.giustizia-amministrativa.it (2019).

iuris in senso proprio e non quali mere regole comportamentali di carattere metagiuridico):

- le norme di legge che fissano modalità procedurali tali da ostacolare l'ordinato esercizio delle funzioni di taluni organi amministrativi (Corte cost., sent. 645/1988);
- le norme che non assicurano la parità dei gruppi chiamati a partecipare ad organi collegiali (Corte cost., sent. 25/1966);
- l'irrazionale distribuzione del personale fra le diverse carriere (Corte cost., sent. 8/1967).

Il principio di legalità

Per quanto riguarda poi il generale **principio di legalità** nell'esercizio della funzione amministrativa, esso è espressamente richiamato nella sua dimensione teleologica dall'articolo 1 della l. 241/1990 (secondo cui «*l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge (...)*»), mentre è meno pacifico che lo stesso goda di un'espressa copertura al livello costituzionale.

Secondo una parte degli osservatori, infatti, tale fondamento sarebbe desumibile dall'articolo 97, II, Cost., (secondo cui «*i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge (...)*»), la cui valenza non sarebbe limitata ai soli profili organizzativi, ma assumerebbe una portata *di sistema*.

Secondo altra parte degli osservatori, invece, pur essendo vano lo sforzo di rinvenire nel testo costituzionale un espresso fondamento testuale del principio di legalità, sarebbe comunque innegabile l'esistenza di tale principio e la sua idoneità ad orientare in via generale l'esercizio dell'attività amministrativa.

È stato poi osservato che il fondamento costituzionale del principio di legalità potrebbe rinvenirsi nelle previsioni di cui agli articoli 24 e 113, Cost. i quali, nel sancire l'immanente canone del *judicial review* avverso l'attività dell'amministrazione, testimonierebbero l'implicita sussistenza dell'obbligo di esercitare tale attività in senso conforme alla legge⁽²⁵⁾.

I principali corollari applicativi del principio di legalità sarebbero rinvenibili: nel crisma della tipicità e nominatività dei provvedimenti amministrativi, nonché nel carattere eccezionale delle ipotesi di esecutorietà di tali atti⁽²⁶⁾.

(25) C. MOSER, *Commento all'articolo 1*, in: F. Caringella, D. Giannini (a cura di), *Codice del procedimento amministrativo*, Roma, 2010.

(26) Il principio in questione è stato da ultimo codificato nel testo dell'articolo 21-*sexies* della l. 241/1990 (per come introdotto dalla l. 15/2005) secondo cui le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti, ma solo «*nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge*».