

# PARTE PRIMA: IL DIRITTO AMMINISTRATIVO E LE SUE FONTI

## CAPITOLO I

### Introduzione

#### 1. Premessa

Il diritto amministrativo può essere definito come quella branca del diritto pubblico interno che ha per oggetto l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione. In particolare riguarda i rapporti che quest'ultima instaura con i soggetti privati nell'esercizio di poteri ad essa conferiti dalla legge per la cura di interessi della collettività.

#### 2. Modelli di Stato e nascita del diritto amministrativo

##### 2.1. Stato amministrativo

Prendendo in esame il caso francese, la nascita dello Stato moderno, con l'unificazione del potere politico del re, andò di pari passo con la formazione di apparati amministrativi stabili, al centro e in periferia, posti alle dirette dipendenze del sovrano (gli intendenti del re) e contrapposti a poteri locali.

Nell'esperienza francese lo Stato assoluto si definiva già come Stato amministrativo. Era inoltre uno Stato che estendeva il suo raggio di azione a numerosi campi.

Nel corso del XVIII secolo lo Stato assoluto assunse i caratteri dell'assolutismo illuminato, cioè detto Stato di polizia, offrendo ai propri sudditi provvidenze di vario genere.

L'espansione dei compiti dello Stato e l'attribuzione di poteri amministrativi ai funzionari delegati del sovrano e agli apparati burocratici stabili portarono poco a poco all'emersione della funzione amministrativa come funziona autonoma, non più compresa in quella giudiziaria.

La Rivoluzione francese del 1789 e le costituzioni liberali approvate nei decenni successivi portarono alla nascita del modello dello Stato di diritto (o Stato costituzionale).

##### 2.2. Stato di diritto e Stato a regime di diritto amministrativo

Oggi lo Stato di diritto è uno dei principi fondanti dell'Unione europea, insieme a quelli della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani citati dall'art. 2 del Trattato sull'Unione europea.

Lo Stato di diritto si basa su alcuni elementi strutturali:

1. Lo Stato di diritto prevede il trasferimento della titolarità della sovranità dal rex legibus solutus a un parlamento eletto da un corpo elettorale, prima ristretto poi a suffragio universale.

2. Si fonda sul principio della separazione dei poteri, per togliere il monopolio del potere al sovrano assoluto, e in più per evitare abusi a danno dei cittadini. Secondo la tripartizione dei poteri (teorizzata nel XVIII secolo da Montesquieu) il potere legislativo spetta a un parlamento elettivo, il potere esecutivo al re e agli apparati burocratici da esso dipendenti e il potere giudiziario a una magistratura indipendente.

Il potere esecutivo in questo modo viene sottoposto alla legge, cioè alla supremazia del parlamento, che è l'espressione della volontà popolare.

3. Un terzo elemento strutturale è l'inserimento nelle Costituzioni di riserve di legge. Queste escludono o limitano anzitutto il potere normativo del governo.

Infatti il potere regolamentare dell'esecutivo, è ammesso esclusivamente nelle materie non sottoposte a riserva di legge assoluta. Nelle materie coperte da riserva di legge relativa, esso si può compiere solo nel rispetto dei limiti e dei principi stabiliti dalla legge (regolamenti esecutivi).

Il principio di legalità è al centro dell'intera costruzione del diritto amministrativo.

4. Per far sì che sia effettiva la sottoposizione del potere esecutivo alla legge e la garanzia dei diritti di libertà, lo Stato di diritto richiede che al cittadino sia riconosciuta la possibilità di ottenere la tutela delle proprie ragioni anche nei confronti della pubblica amministrazione davanti a un giudice imparziale, indipendente dal potere esecutivo.

Lo Stato di diritto costituisce un modello e un ideale al quale tendere e che sempre si rinnova. Per esempio in Italia la Costituzione del 1948, la legge 7 Agosto 1990, n. 241, sul procedimento amministrativo e il Codice del processo amministrativo del 2010 hanno contribuito ad avvicinarci sempre più a tale ideale.

### **2.3. Stato guardiano notturno, Stato sociale, Stato imprenditore, Stato regolatore**

Nel XIX secolo nacque lo Stato guardiano notturno che aveva due compiti: la garanzia dell'ordine pubblico interno e la difesa del territorio da potenziali nemici esterni. Dunque alla società civile e al mercato spettava lo svolgimento delle attività economiche e la cura di altri interessi della collettività (es. sanità). La visione liberista e liberale di questo Stato

entrarono in crisi verso la fine del XIX, inizio XX secolo. Queste trasformazioni portarono il passaggio a un modello di Stato detto “Stato interventista”, “Stato sociale” o “Stato del benessere” (Welfare State). I primi interventi furono attuati dalla Germania bismarckiana e nell'Italia giolittiana. Nel corso del secolo si ebbero grandi sviluppi che portarono lo Stato ad intervenire sempre più nei vari settori, in particolare nelle attività economiche e sociali, i quali portarono a un aumento della spesa pubblica.

Lo “Stato imprenditore” si trasformò via via in “Stato regolatore”, il quale rinuncia cioè a dirigere o gestire direttamente attività economiche e sociali e si fa invece carico di predisporre soltanto le regole e gli strumenti di controllo necessari affinché l'attività dei privati, non vada a ledere interessi pubblici rilevanti.

Però con la crisi del 2008, che ha colpito anzitutto gli Stati Uniti, si è visto le carenze strutturali di tale modello. Per far sì che si evitasse un crollo del sistema finanziario, sono state attuate misure di intervento pubblico diretto e indiretto utilizzando un gran numero di risorse pubbliche.

A livello europeo è stato introdotto il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF).

#### **2.4. Cenni agli ordinamenti anglosassoni: l'Inghilterra e gli Stati Uniti**

A partire dalla seconda metà del XX secolo, con l'ulteriore sviluppo del Welfare State, le Corti inglesi presero coscienza dell'esistenza di una distinzione tra diritto pubblico e diritto privato e iniziarono a operare un sindacato giurisdizionale più intenso sull'attività dell'esecutivo. Però il diritto amministrativo inglese non può ancora essere paragonato, per estensione e organicità, a quello degli ordinamenti continentali.

Anche negli Stati Uniti lo sviluppo dello Stato regolatore avvenne in epoca recente. Esso rappresentò una variante originale di intervento pubblico che si sviluppò proprio negli Stati Uniti, un Paese che respinse sempre interventi diretti dei pubblici poteri nella gestione nella socializzazione o collettivizzazione di imprese.

Nel 1946 venne approvata l'Administrative Procedure Act che costituisce uno dei modelli principali di legge sul procedimento amministrativo. Questa legge, da una parte, legittimò e consolidò il modello delle agenzie di regolazione; dall'altra, sottopose la loro attività a una serie di regole procedurali che costituiscono l'ossatura del diritto amministrativo negli Stati Uniti.

Negli anni Ottanta lo Stato regolatore fu oggetto di ripensamento. Furono introdotte misure che servirono a controllare e limitare l'attività delle Agenzie e a operare una riduzione della quantità e intrusività della regolazione esistente (deregulation). Fu attuata la semplificazione delle procedure burocratiche e promosso il ritiro dello Stato dalle politiche interventiste.

#### **2.5. L'evoluzione della pubblica amministrazione in Italia**

In Italia, in epoca di Cavour, venne adottato il modello dell'amministrazione per ministeri.

All'inizio del XX secolo, in epoca giolittiana, furono potenziate le strutture ministeriali e istituite le prime aziende ed enti pubblici nazionali (INA, INPS).

Negli anni Venti e Trenta, con la svolta autoritaria, iniziò il processo di pubblicizzazione di molte attività economiche e sociali con l'istituzione di numerosi enti pubblici.

La Costituzione del 1948 incorporò un modello interventista nei rapporti tra Stato, società ed economia, dando importanza non solo ai diritti di libertà e di proprietà di stampo liberale, ma anche sui diritti sociali.

L'espansione dei pubblici poteri continuò negli anni Sessanta e Settanta. Nel 1962 venne nazionalizzato il settore dell'energia elettrica e istituito un ente pubblico economico (ENEL) per la gestione in regime di monopolio di tutte le attività della filiera (produzione, trasmissione ecc.).

a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, anche in Italia lo Stato imprenditore entrò in crisi dati i suoi costi meno sostenibili in una fase di crisi della finanza pubblica. Vennero così avviati processi di liberalizzazione, imposti da direttive europee, e di privatizzazione di imprese ritenute non strategiche. Si fece strada così lo Stato regolatore che comportò un riassetto complessivo degli apparati amministrativi.

Gli anni Novanta del XX secolo videro anche affermarsi una concezione dello Stato che favorisce processi di decentramento e valorizza le autonomie territoriali e funzionali. In particolare, le regioni e gli enti locali acquisirono nuove funzioni e spazi di autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria e fu operata una riforma dei ministeri. Il processo terminò con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ridisegnò l'assetto delle competenze legislative dello Stato e delle regioni e delle funzioni amministrative dei vari livelli di governo (Stato, regioni, province e comuni) in base al principio della sussidiarietà verticale.

La crisi economica e finanziaria in atto nel nostro Paese ha favorito, soprattutto tra il 2011 e il 2012, processi di razionalizzazione degli apparati e di adozione di meccanismi spending review che servono a contenere i costi e a ridurre gli sprechi. A fine 2012 è stata approvata la legge anticorruzione (l. 190/2012) che impone alle amministrazioni l'adozione di misure di prevenzione e obblighi di pubblicità.

### **3. Diritto amministrativo e scienze sociali: la scienza del diritto amministrativo**

#### **3.1. Premessa**

Oggetto del diritto amministrativo sono l'organizzazione, l'attività della pubblica amministrazione e i principi speciali che le regolano.

### **3.2. La sociologia**

La sociologia analizza le relazioni fattuali di potere interne e esterne agli apparati burocratici e la varietà dei bisogni e degli interessi della collettività di cui essi si fanno carico. Il potere è un fenomeno sociale prima ancora che giuridico presente in ogni collettività un minimo organizzata.

### **3.3. Le scienze politiche ed economiche. Fallimenti del mercato e “regulation”**

Le scienze politiche ed economiche analizzano le situazioni nelle quali è giustificato l'intervento dei pubblici poteri sotto forma di regolazione. Soprattutto nel mondo anglosassone ha avuto impulso la teoria della regolazione pubblica (o regulation), che ha vari significati, riferita all'intervento dei poteri pubblici in campo sociale e economico.

Si distinguono due modelli di regolazione pubblica, la prima indirizzata a promuovere scopi sociali (social regulation – per es. la tutela della salute); la seconda indirizzata a massimizzare l'efficienza economica e il benessere dei consumatori (economic regulation).

La regolazione economica considera l'istituzione di apparati pubblici come rimedio per le situazioni di insuccesso o di “fallimento del mercato” (market failures). I principali casi di fallimento del mercato che giustificano l'intervento dei poteri pubblici sono:

1. I monopoli naturali, come le infrastrutture non facilmente duplicabili (es. le reti di trasporto ferroviarie). Esse pongono chi gestisce l'attività in una situazione di “potere di mercato” che impedisce o altera lo sviluppo di un mercato concorrenziale e che consentono extraprofiti dovuti alla rendita di posizione. I rimedi più frequenti consistono nel sottoporre l'impresa monopolista a una serie di vincoli, come il controllo dei prezzi ecc.
2. I cosiddetti beni pubblici, come la difesa esterna o l'ordine pubblico, dei quali beneficia l'intera collettività, inclusi coloro che non sarebbero disponibili a farsi carico di una quota proporzionale di costi (freeriders).
3. Le esternalità negative dovute per esempio a produzioni industriali inquinanti i cui benefici vanno a vantaggio dell'impresa, ma i cui costi gravano sull'intera collettività.
4. Le asimmetrie informative tra chi offre e chi acquista beni e servizi circa le caratteristiche qualitative essenziali di questi ultimi, come nei rapporti tra istituzioni

finanziarie o imprese quotate in borsa e piccoli risparmiatori non in grado di valutare i rischi degli investimenti proposti.

5. Le esigenze di coordinamento per esempio relative al sistema dei pesi e misure o al traffico stradale che richiedono la fissazione di standard uniformi e di regole di comportamento al cui rispetto sono proposte autorità pubbliche.

**(3.4 – 3.5 mancano)**

### **3.6. La scienza del diritto amministrativo**

Con l'evolversi dei rapporti politici e sociali e con l'espandersi della legislazione amministrativa soprattutto a partire dagli anni Trenta del XX secolo, la scienza del diritto amministrativo estese il proprio campo di indagine a fenomeni nascenti come l'ordinamento di credito, gli enti pubblici, l'impresa pubblica, ecc.

Verso la fine del secolo emerse anche una prospettiva volta a operare un riequilibrio nel rapporto tra Stato e cittadino con due modalità principali. Il potenziamento delle garanzie formali e sostanziali a favore di quest'ultimo; l'impiego di nuovi moduli consensuali di regolamentazione dei rapporti privati e pubblica amministrazione.

Gli anni Novanta del secolo scorso, segnati dall'introduzione della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo e dall'influenza del diritto europeo in particolare nel settore dei servizi pubblici, costituiscono idealmente una rottura tra la concezione più autoritaria del diritto amministrativo che privilegia il punto di vista dell'amministrazione e pone l'accento sui poteri

unilaterali attribuiti a quest'ultima e un nuovo paradigma interpretativo. Quest'ultimo valorizza la posizione del cittadino, titolare ormai di diversi diritti e garanzie all'interno del rapporto procedimentale, ed enfatizza la sottoposizione del potere al principio di legalità inteso in senso più rigoroso.

Il diritto amministrativo resta sempre il diritto dell'autorità del potere pubblico per la cura degli interessi della collettività ma ha perso i connotati di un diritto autoritario.

## **4. Il diritto amministrativo e i suoi rapporti con altre branche del diritto**

### **4.1. Il diritto costituzionale**

Anche se il diritto costituzionale e il diritto amministrativo riguardano rami differenti, sono strettamente collegati. I legami da analizzare sono due: in primo luogo, il diritto amministrativo, per riprendere l'espressione di F. Werner, non è altro che il diritto costituzionale reso concreto, cioè preso nella sua effettiva realizzazione nella legislazione e nella vita dell'ordinamento.

Per esempio, il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, con lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione stabilito dall'art. 21 Cost. è condizionato dalla legislazione amministrativa sul sistema radiotelevisivo e sulla stampa.

Un secondo legame tra diritto costituzionale e diritto amministrativo è riassunto dall'affermazione di uno dei maggiori giuristi tedeschi del primo Novecento (Otto Mayer) secondo il quale "il diritto costituzionale passa, il diritto amministrativo resta". Questo ci fa capire il disallineamento temporale dei mutamenti costituzionali rispetto alle riforme amministrative.

## **4.2. Il diritto europeo**

Il diritto amministrativo italiano ha acquisito una dimensione europea sotto cinque profili principali: la legislazione amministrativa, l'attività, l'organizzazione, la finanza, la tutela giurisdizionale.

1. L'art. 117, comma 1, Cost. stabilisce che la potestà legislativa dello Stato e delle regioni deve essere esercitata nel rispetto, oltre che dalla Costituzione, "dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario".

2. L'art. 1, comma 1, l. n. 241/1990 include tra i principi generali dell'attività amministrativa (economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità), anche "i principi generali dell'ordinamento comunitario".

Quest'ultimi si ricavano sia dai Trattati e dalle altre fonti del diritto europeo, sia dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La pubblica amministrazione è citata anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che adesso è stato inserito come protocollo allegato al trattato di Lisbona e che ha valore giuridico allo stesso modo del Trattato.

3. Il diritto europeo condiziona l'assetto organizzativo e funzionale degli apparati pubblici. Infatti in Italia sono state istituite molte agenzie e autorità indipendenti dalle direttive europee. Per esempio, il sistema europeo delle banche centrali del quale fanno parte in modo organico le banche nazionali.

4. Il diritto europeo impone, poi, agli Stati membri vincoli sempre più pressanti alla finanza pubblica che condizionano l'operatività delle pubbliche amministrazioni e l'attuazione dei loro programmi di intervento.

5. Infine, il diritto europeo esercita un'influenza anche sul diritto processuale amministrativo. Il Codice del processo amministrativo, adottato con il d.lgs. 2 luglio 2010, stabilisce che la giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della costituzione e del "diritto europeo".

Il diritto amministrativo si è aperto non soltanto a una dimensione europea, ma sta assumendo anche una dimensione globale. Essa è legata allo sviluppo a livello mondiale di una serie di organizzazioni internazionali (banca mondiale ecc.) che creano regole e standard che condizionano direttamente e indirettamente i diritti nazionali.

### **4.3. Il diritto privato**

I legami tra diritto amministrativo e diritto privato possono venir fuori da tre concetti principali: il diritto amministrativo è un diritto autonomo dal diritto privato; non esaurisce tutta la disciplina dell'attività e dell'organizzazione della pubblica amministrazione che attinge sempre più a moduli privatistici; ha una capacità espansiva in quanto si applica anche a soggetti privati.

- L'autonomia del diritto amministrativo. Deriva da un istituto disciplinato dalla l. n. 241/1990 e cioè dagli accordi stipulati tra amministrazione e soggetti privati e che disciplinano l'esercizio dei poteri discrezionali.

In generale il diritto amministrativo è un diritto in sé completo e autosufficiente. Esso può attingere a volte al diritto privato, ma in modo indiretto e selettivo.

La nascita del diritto amministrativo come disciplina autonoma si fa risalire in Francia al celebre

arrêt Blanco del 1873.

- I moduli privatistici dell'attività e dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. L'attività delle pubbliche amministrazioni è regolata in parte da leggi amministrative e in parte dal diritto privato.

Le pubbliche amministrazioni hanno anzitutto soggettività piena nell'ordinamento giuridico. Esse godono, come le persone giuridiche private, di una capacità giuridica generale che permettono di assumere la titolarità di diritti e obblighi in base alle norme del codice civile e delle leggi speciali.

Quindi le pubbliche amministrazioni possono instaurare relazioni giuridiche con altri soggetti dell'ordinamento regolate dal diritto comune.

L'esercizio dei poteri amministrativi ha sostanza nell'adozione di atti che hanno natura autoritativa, caratterizzati dall'unilateralità nella produzione degli effetti e dalla loro sottoposizione al principio di legalità e altri principi del diritto amministrativo.

In materia di contratti della pubblica amministrazione per la fornitura di beni e servizi e per l'esecuzione di lavori, ci sono regole pubblicistiche e regole privatistiche. Le prime sono contenute nel Codice di contratti pubblici e riguardano soprattutto la formazione della volontà della pubblica amministrazione. Quelle privatistiche riguardano la fase dell'esecuzione degli obblighi contrattuali assunti.

La capacità di diritto privato ha consentito alle pubbliche amministrazioni di ricorrere al modello della società di capitali in tutto o in parte a capitale pubblico per l'esercizio di servizi pubblici.

- La tendenza espansiva del diritto amministrativo. In certe condizioni, anche soggetti formalmente privati sono sottoposti, almeno in parte, a un regime di diritto amministrativo.

Per esempio la costituzione di società per azioni da parte di soggetti pubblici regolate in linea di principio dal diritto privato non comporta sempre e necessariamente che esse siano qualificabili come persone giuridiche private. La giurisprudenza di recente attribuisce ad alcune società in mano pubblica la natura giuridica di enti pubblici (es. Poste, ENEL). E' rivenuta fuori così la figura della società per azioni-ente pubblico.

Va precisato che anche il diritto privato include in qualche caso principi propri del diritto amministrativo. Come per esempio nel diritto societario.

## 5. (manca)

## CAPITOLO II

### La funzione di regolazione e le fonti del diritto

#### 1. Premessa

C'è una distinzione tra "fonti sull'amministrazione" e "fonti dell'amministrazione". Le prime hanno come destinatarie le pubbliche amministrazioni che diventano così soggetti eteroregolati, sottoposti ai principi dello Stato di diritto. Esse disciplinano l'organizzazione, le

funzioni e i poteri di queste ultime e fungono da parametro per sindacare la legittimità dei provvedimenti da esse emanati. Le fonti sull'amministrazione sono costituite, in base al principio della riserva di legge relativa all'art. 97 Costituzione, prima di tutto da fonti normative di livello secondario (es. regolamenti governativi).

Le seconde, invece, sono strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni sia per regolare comportamenti dei privati sia, nei limiti in cui la legge riconosca ad esse autonomia organizzativa, per disciplinare i propri apparati e il loro funzionamento. Esse danno sostanza alla funzione di regolazione propria delle pubbliche amministrazioni.

Le fonti dell'amministrazione hanno sempre un livello sub-legislativo (regolamenti dei singoli ministeri e di enti pubblici, statuti), essendo la funzione legislativa riservata al parlamento. Esse includono sia fonti normative in senso proprio, sia atti di regolazione che hanno natura non normativa (atti di pianificazione e programmazione, atti amministrativi generali, direttive, circolari, ecc.). La funzione di regolazione della pubblica amministrazione include tutti gli strumenti, anche informali, idonei a orientare e condizionare i comportamenti dei privati.

## 2. La Costituzione

La Costituzione, entrata in vigore nel 1948, costituisce la fonte giuridica di livello più elevato.

Essa non definisce soltanto i diritti di libertà dei cittadini e delinea l'assetto generale dello Stato-ordinamento, ma individua anche un'ampia serie di compiti che lo Stato, e per esso la pubblica amministrazione, deve farsi carico nell'interesse della collettività (salute, istruzione ecc.).

La Costituzione non si occupa invece dell'assetto della pubblica amministrazione. Si basa su pochi principi essenziali in tema di organizzazione (imparzialità, e buon andamento, art. 97), di raccordi tra politica e amministrazione (art. 95, principio della strumentalità dell'amministrazione rispetto alla politica generale del governo e il principio della responsabilità politica dei ministri in relazione all'attività amministrativa), di assetto della giustizia amministrativa (artt. 103, 113, 125). Lo stesso principio di legalità è dato per presupposto, ma non è esplicitato in disposizioni legislative.

Sul lato organizzativo la Costituzione si sofferma sul principio autonomistico (art. 5), ed enuncia il principio di sussidiarietà come criterio generale di divisione delle funzioni amministrative (art. 118). Sul lato finanziario, pone il principio del pareggio di bilancio (art. 81, riscritto dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1).

La riforma del Titolo V della parte II della Costituzione da parte della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha ridefinito i rapporti tra le fonti statali e regionali sulla base dei seguenti principi: la parità tra competenza legislativa statale e regionale, esercitate nel rispetto della Costituzione, e dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" (art. 117, comma 1); l'attribuzione alle regioni di una competenza

generale rimanente, con indicazione tassativa delle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva e concorrente dello Stato (art. 117, comma 2 e 3).

### 3. Fonti dell'unione europea

Nella gerarchia delle fonti, le fonti dell'unione europea si pongono su un livello più elevato rispetto alle fonti primarie. C'è il principio secondo cui le norme nazionali contrastanti con il diritto europeo devono essere disapplicate.

Le fonti europee sono costituite prima di tutto dai Trattati istitutivi della Comunità modificati diverse volte e integrati: da ultimo con i Trattati di Amsterdam del 1997, di Nizza del 2001 e di Lisbona del 2007. Il trattato di Lisbona entra in vigore alla fine del 2009. I principi generali che ci sono all'interno di essi (non discriminazione, legalità ecc.), insieme a quelli che la Corte di giustizia ha ricavato dai principi generali comuni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri, sono di diretta applicabilità negli ordinamenti nazionali.

Oltre ai Trattati vanno considerate sia la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sia la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU).

I regolamenti hanno capacità generale e sono direttamente vincolati per gli Stati membri e per i loro cittadini. I regolamenti europei devono essere motivati. Essi costituiscono un principio diretto per sindacare la legittimità degli atti amministrativi.

Le direttive emanate dalla Commissione e dal Consiglio hanno per destinatari gli Stati e sono vincolati "per quanto riguarda il risultato da raggiungere". Anche loro devono essere motivati e impongono agli Stati membri soltanto un obbligo di risultato. In base ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, le direttive devono essere preferite ai regolamenti e le direttive quadro a quelle dettagliate.

Infine, tra gli atti dell'Unione europea ci sono le decisioni, le quali applicano norme generali e astratte previste da fonti comunitarie a casi particolari. Sono vincolanti per gli Stati membri, ma non hanno un'efficacia diretta.

### 4. Fonti normative statali, riserva di legge, principio di legalità

La Costituzione pone una disciplina completa delle fonti statali di livello primario e sono: la legge, approvata dalle due Camere e promulgata dal Presidente della Repubblica (artt. 71-74), il decreto legge, che può essere adottato dal governo in casi straordinari di necessità ed urgenza e che deve essere convertito in legge dalle Camere entro 60 giorni (art. 77); il decreto legislativo, emanato dal governo sulla base di una legge di delegazione che definisce l'oggetto e determina i principi e i criteri direttivi e il limite di tempo entro il quale la delega può essere esercitata (art. 76).

- La riserva di legge. Si distinguono tre tipi di riserve di legge: assoluta, rinforzata e relativa.

La riserva di legge assoluta (es. quella in materia penale), richiede che la legge ponga una disciplina completa e soddisfacente della materia ed esclude l'intervento di fonti sublegislative.

La riserva di legge rinforzata aggiunge al carattere dell'assolutezza il fatto che la Costituzione stabilisce direttamente alcuni principi materiali o procedurali relativi alla disciplina della materia che costituiscono un vincolo per il legislatore ordinario. E' prevista soprattutto in relazione ai diritti di libertà.

La riserva di legge relativa (es. quella in materia tributaria), prevede che la legge ponga prescrizioni di principio e consente l'emanazione di regolamenti di tipo esecutivo contenenti le norme più di dettaglio che completano la disciplina della materia.

La riserva di legge va distinta dal principio di legalità, anche se hanno in comune la funzione di garanzia dei soggetti privati nei confronti dell'amministrazione.

- Il principio di legalità. Il principio di legalità costituisce uno dei principi fondamentali in materia di attività amministrativa. Esso è richiamato dall'art. 1 l. n. 241/1990 secondo il quale l'attività amministrativa insegue i fini determinati per legge.

Il principio di legalità ha due funzioni: di garanzia delle situazioni giuridiche soggettive dei privati che possono essere incise dal potere amministrativo (legalità-garanzia); di collegamento dell'azione amministrativa al principio democratico e agli orientamenti che emergono all'interno