

1 Art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante la «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri», che ha fornito una disciplina generale sul procedimento relativo ai regolamenti del Governo.

In generale, sulla legge n. 400 del 1988 v., *ex multis*, S. BARTOLE, *Una prospettiva di rivalutazione dei poteri normativi del Governo. A proposito della legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, 1469 ss.; A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella l. n. 400 del 1988*, *ivi*, 1483 ss.; G. U. RESCIGNO, *Il nome proprio degli atti normativi e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, 7 ss.; E. CHEIL, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, *ivi*, 53 ss.; A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge n. 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, *As-sociazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 1*, Seminari 1989-1990, Milano 1991, 95 ss.; *pidi di recente*, E. CHEIL, *La produzione normativa: sviluppo del modello costituzionale e linee di tendenza attuali*, in *Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*, Roma 2013, e, da ultimo, G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, reperibile in *www.osservatoriosullefonti.it*.

2 L'art. 14, comma 2, del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, recante la

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il dibattito dottrinario. - 3. Gli sviluppi giurisprudenziali. - 4. Conclusioni.

1. A distanza di quasi trent'anni dall'approvazione della legge n. 400 del 1988, che ha ridisciplinato il potere regolamentare del Governo, accrescendo il ruolo della produzione regolamentare, appare ancora utile ripercorrere il complesso dibattito dottrinale e giurisprudenziale sul sindacato giurisdizionale degli atti regolamentari e sui limiti del potere di disapplicazione di tali atti formalmente amministrativi, ma aventi contenuto sostanzialmente normativo?

## La disapplicazione regolamentare: passato, presente e futuro di un utile istituto

...the adopted is part of the com-  
 orders and implementing legislation,  
 m if in the leading case and gener-  
 rights, to the inactive legislator, the  
 ary to close the legal system.

...legislature inerte - intervento sostitutivo  
 - identità personale -  
 - access to the  
 - judge's substitutive  
 - personal identity

...legittima valvola di chiusura ordinaria  
 ...sostituirsi il giudice comune a

quanto caratterizzati dalla capacità di innovare l'ordinamento<sup>3</sup> e dalla indeterminabilità dei destinatari *a priori* e *a posteriori*.

2. È noto che, accanto al potere del giudice amministrativo di annullare i regolamenti alla pari degli atti amministrativi generali<sup>4</sup>,

«Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi», definisce i regolamenti come «atti amministrativi generali a contenuto normativo».

Secondo Corte cost., 22 luglio 2010, n. 278, in *Foro it.*, 2011, 4, I, 977, i regolamenti producono «norme generali ed astratte, con cui si disciplinano i rapporti giuridici, conformi alla previsione normativa, che possono sorgere nel corso del tempo».

<sup>3</sup> Sulla natura dei regolamenti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale* (Le fonti normative), VI ed., II, 1, Padova, 1993, 140, nonché ID., *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 238 ss.; ID., *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, 1968, 925 ss.; M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 162 ss.; A. LUCARELLI, *Potere amministrativo*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 162 ss.; A. LUCARELLI, *Potere amministrativo*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 162 ss.; F. MODUGNO, S. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 39 ss.; G. U. RESCIGNO, S. NICCOLAI, *Atti normativi*, in *Enc. giur.*, IV, Roma, 1997, 21 ss.; R. BINI, G. PIRRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, II ed., Torino, 2012, 195 ss. In precedenza, già SANTI ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1945, 390, e L. RAGGI, *Diritto amministrativo*, III, Padova, 1932, 118, sostenevano la natura anfibia-logica degli atti regolamentari.

In particolare, L. CARLASSARE, *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 601 ss., specie 612-613, evidenzia le difficoltà della dottrina a decifrare la natura del potere regolamentare.

<sup>4</sup> Ad. Plen., 4 maggio 2012, n. 9, in *Foro amm. Cds.*, 2012, 5, 1090.

<sup>5</sup> Sulle difficoltà di distinzione tra regolamenti ed atti amministrativi generali, V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, cit., 238 ss.; M.S. GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, 1953, III, 9 ss.; A.M. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *AA.VV. Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, II, Padova, 1957, 452, ritiene che gli atti amministrativi generali «non sono mai atti normativi», in quanto «l'astrattezza inerisce al concetto di norma»; G. SAN-TANIELO, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano, 1963; C. MORTARI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 306 ss., e ID., *Contenuto e forma nella qualificazione e nel trattamento degli atti normativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, 3 ss., specie 13, ove distingue i regolamenti dagli atti amministrativi generali sulla base del carattere dell'astrattezza, presente nei primi e non nei secondi, e della generalità, intesa quale indeterminatizza-

7 S. GIACCHETTI, *Disapplicazione? No grazie, in Impugnazione e «disapplicazione dei regolamenti»*, in *Impugnazione e «disapplicazione dei regolamenti»*, Giuffrè, 2012, 5, 1090.

8, sostenevano la natura anti-

9, 162 ss.; A. LUCARELLI, *Potere*

10, 1993, 252 ss.; e Id., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 39-46,

11, 1992, 1429 ss.; L. PALADINI, *Saggio sulle fonti del diritto italiano*, in *Quad.*

12, 1997, n. 1145, in *Cin. it.*

13, 1998, 1274, con nota di C. TURBERTINI, *Gli atti di determinazione di aliquote*

14, 1990, 5, 1090, con

15, 1996, 39 ss.; F. MODUGNO, S.

16, 1993, 252 ss.; e Id., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 39-46,

17, 1992, 1429 ss.; L. PALADINI, *Saggio sulle fonti del diritto italiano*, in *Quad.*

18, 1997, n. 1145, in *Cin. it.*

19, 1993, 252 ss.; e Id., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 39-46,

20, 1992, 1429 ss.; L. PALADINI, *Saggio sulle fonti del diritto italiano*, in *Quad.*

21, 1997, n. 1145, in *Cin. it.*

22, 1993, 252 ss.; e Id., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 39-46,

23, 1992, 1429 ss.; L. PALADINI, *Saggio sulle fonti del diritto italiano*, in *Quad.*

24, 1997, n. 1145, in *Cin. it.*

25, 1993, 252 ss.; e Id., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 39-46,

26, 1992, 1429 ss.; L. PALADINI, *Saggio sulle fonti del diritto italiano*, in *Quad.*

27, 1997, n. 1145, in *Cin. it.*

28, 1993, 252 ss.; e Id., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 39-46,

29, 1992, 1429 ss.; L. PALADINI, *Saggio sulle fonti del diritto italiano*, in *Quad.*

30, 1997, n. 1145, in *Cin. it.*

31, 1993, 252 ss.; e Id., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 39-46,

32, 1992, 1429 ss.; L. PALADINI, *Saggio sulle fonti del diritto italiano*, in *Quad.*

33, 1997, n. 1145, in *Cin. it.*

una lettura estensiva dello stesso art. 5 della L. A. C., la c.d. *disapplicazione regolamentare* nell'ambito del processo amministrativo.<sup>8</sup>

I primi ritengono che l'art. 5 della legge n. 2248/1865 non sia applicabile al giudizio amministrativo, stante l'assenza di una espressa previsione normativa e l'incompatibilità della disapplicazione con il principio della inoppugnabilità dell'atto amministrativo, con la certezza dei rapporti giuridici<sup>9</sup> e con il principio dispositivo di cui all'art. 112 c.p.c. e, quindi, con la necessaria corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato.

Sulla scorta di tali principi l'art. 5 della legge n. 2248/1865 viene in concreto considerato inapplicabile al processo amministrativo, al fine di preservare l'effetto preclusivo dei termini perentori stabiliti

*certi*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 10 ss., A. LUOGO, *La dichiarazione incidentale di inefficacia dell'atto amministrativo*, in *Scritti giuridici in memoria di P. Callamandrei*, V, Padova 1958, 43 ss., e P. STELLA RICHTER, *L'impugnabilità*, Milano 1970, 79 ss.

<sup>8</sup> G. ABBAMONTE, *Disapplicazione del giudice amministrativo*, *Gerarchia delle fonti e coerenza dell'ordinamento*, in *Impugnazione e «disapplicazione» dei regolamenti*, cit., 249 ss., secondo cui il principio della gerarchia delle fonti e quello della coerenza intrinseca dell'ordinamento giuridico «rifiutano provvedimenti amministrativi e giudicati su regolamenti illegittimi»; S. BACCARINI, *La parabola della non applicabilità dei regolamenti amministrativi nella giurisprudenza del Consiglio di Stato*, *ibidem*, 157 ss.; E. CANNADA BAR-TOLE, *La disapplicazione nel processo amministrativo*, *ibidem*, 145 ss.; C. VOLPE, *La disapplicazione dei regolamenti nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato*, *ibidem*, 173 ss.; G. VACCIRCA, *Appunti sulla disapplicazione dei regolamenti illegittimi nel giudizio amministrativo*, *ibidem*, 241 ss.; G. VERDE, *Disapplicazione del giudice ordinario e del giudice amministrativo*, *ibidem*, 257 ss.; F. ANCORÀ, *La disapplicazione da parte del giudice amministrativo: disapplicazione provvedimento e disapplicazione normativa*, in *Giur. merito*, 2000, 944 ss.; G. MORBIDELLI, *La disapplicazione nella giurisprudenza amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 661 ss.; F. BENVENUTI, *L'impugnazione dei regolamenti*, in *Foro amm.*, 1982, I, 536 ss.; R. ALESSI, *Spunti in tema di pregiudizialità nel processo amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 671 ss.; F. LA VALLE, *Cognizione principale ed incidentale dei regolamenti nel giudizio amministrativo*, in *Jus*, 1967, 127 ss.; A.M. SANDULLI, *Questioni recenti in tema di discriminazione delle competenze tra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Foro it.*, 1951, I, 1073 ss.

<sup>9</sup> La certezza del diritto verrebbe ad essere lesa da una tutela incentrata sulla disapplicazione, stante l'assenza di adeguati meccanismi di pubblicità delle decisioni di annullamento del giudice amministrativo.

per il giudizio di impugnazione ed in base all'assunto che l'annullamento, quale forma di tutela maggiore, non lascerebbe spazio alla disapplicazione dell'atto illegittimo.<sup>10</sup>

Non a caso, la tesi contraria al potere di disapplicazione del giudice amministrativo sostiene che tale potere è stato attribuito al giudice ordinario a compensazione dei vincoli imposti dall'art. 4 dell'all. E della L.A.C.<sup>11</sup>, che precludono all'autorità giudiziaria ordinaria la facoltà di annullare, revocare o modificare il provvedimento amministrativo, mentre il potere di annullamento è stato riservato dalla legge 31 marzo 1889, n. 5992<sup>12</sup>, esclusivamente al giudice amministrativo quale giudice speciale dell'amministrazione e, come tale, titolare di un potere maggiore, non cumulabile con quello della disapplicazione.<sup>13</sup>

La notevole diversità tra il potere di annullamento e quello di disapplicazione, essendo il primo un rimedio ad istanza di parte

<sup>10</sup> F. CINTIOLI, *Art. 5 legge 20 marzo 1865 n. 2248*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, III ed., Milano, 2015, 1428 ss., in part. 1451, che richiama a sua volta G. MORBIDELLI, *La disapplicazione*, cit., 674, secondo cui il Consiglio di Stato lasciava permanere un «muro invalicabile» a difesa del principio dispositivo e del termine decadenziale, così equiparando i regolamenti agli atti amministrativi. V., ad esempio, Cons. St., sez. V, 1 marzo 1952, n. 340, in *Foro amm.*, 1952, I, 2, 133.

<sup>11</sup> Secondo l'art. 4 della L. n. 2248/1865 sul contenzioso, se «la contestazione cade sopra un diritto che si pretende lesa da un atto dell'autorità amministrativa», il giudice ordinario può solo «limitarsi a conoscere gli effetti dell'atto in relazione all'oggetto dedotto in giudizio», senza poterlo annullare.

<sup>12</sup> Legge 31 marzo 1889, n. 5992, istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato.

<sup>13</sup> In dottrina, V. DEL POZZO, *Decorrenza del termine, lesione dell'interesse e disapplicazione dell'atto nel diritto processuale amministrativo*, in *Foro amm.*, 1952, I, 2, 146 ss. *Contra*, V. DOMENICHELLI, *Ginurisdizione esclusiva e disapplicazione dell'atto amministrativo invalido*, in *Jus*, 1983, 163 ss., specie 172, e R. ALESSI, *Spunti in tema di pregiudizialità nel processo amministrativo*, in *Id.*, *Il processo amministrativo*, Milano, 1979, 7-8, secondo cui l'art. 5 è una «norma che non rappresenta affatto una "trovata" legislativa per creare un contappeso o un compenso per il cittadino al divieto per il medesimo giudice di annullare gli atti illegittimi: sibbene una applicazione della regola che il principio di legalità non può venire meno nei rapporti tra amministrazione e Autorità giudiziaria», per cui «appare fondata l'affermazione che il principio della disapplicazione da parte di un giudice dei provvedimenti illegittimi rappresenta un principio generale del nostro ordinamento».

lla L. A. C., la c.d. di-

il processo amministra-

e n. 2248/1865 non sia  
l'assenza di una espresa  
a disapplicazione con il  
ministrativo, con la cer-  
to dispositivo di cui al-

a corrispondenza tra il  
gge n. 2248/1865 viene  
cesso amministrativo, al  
rmini perentori stabiliti

a dichiarazione incidentale  
dica in memoria di P. Ca-  
LICHTER, *L'impugnabilità*,

amministrativo. Gerarchia  
zione e «disapplicazione»  
o della gerarchia delle fonti  
giudicio «ritruano prov-

amenti illegittimi»; S. Bac-  
regolamenti amministrativi  
157 ss.; E. CANNADA BAR-

*ibidem*, 145 ss.; C. VOLPE,  
risprudenza del Consiglio  
disapplicazione dei rego-

241 ss.; G. VERDE, *Di-*  
amministrativo, *ibidem*, 257  
disap-

in *Gur. merito*, 2000,  
amenti nella giurisdi-  
BENVENUTI, *L'impugna-*

di pubblica delle  
Scientifiche Italiane

sottoposto ad un breve termine di decadenza, ed il secondo un potere officioso attivabile in ogni tempo, ha finito con l'animare una lunga *querelle* tra gli studiosi non solo di diritto amministrativo, ma anche tra i costituzionalisti, stante la costante negazione da parte della Corte costituzionale<sup>14</sup> della possibilità di estendere il controllo di costituzionalità anche agli atti regolamentari illegittimi<sup>15</sup>.

L'impostazione tradizionale, che affida il sindacato di legittimità delle fonti secondarie esclusivamente alla loro impugnazione diretta ed immediata dinanzi al giudice amministrativo nel termine decadenziale, non può, però, non essere limitata, per la natura normativa dei regolamenti ed i loro caratteri di generalità ed astrattezza, alle sole ipotesi in cui il regolamento assuma, ancor prima dell'adozione di specifici provvedimenti attuativi, una portata effettivamente lesiva. L'impugnazione dei regolamenti, così come quella degli atti interni e preparatori, può infatti divenire, in determinate ipotesi, ammissibile solo quando maturi un interesse concreto ed attuale di un soggetto a proporla<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> V. ad esempio Corte cost., 11-24 gennaio 1989, n. 23, in *Giur. cost.*, 1989, 140.

<sup>15</sup> Per un quadro di sintesi della giurisprudenza costituzionale in materia, M. CARTABIA, *Il sindacato della Corte costituzionale sulle norme regolamentari... aventi (ormai) forza di legge*, in *Giur. cost.*, 1994, 462 ss.; G. DI COSIMO, *Mortati può attendere (a proposito del controllo di costituzionalità dei regolamenti di delegificazione)*, in *Giur. cost.*, 2000, 4399 ss.; C. PINELLI, *Recenti orientamenti giurisprudenziali in tema di qualificazione di «atti con forza di legge»* in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale venti anni dopo la svolta*, Atti del seminario di Stresa, 12 novembre 2010, Torino, 2011, 308 ss.; A. MELANI, *Riflessioni sul controllo «indiretto» di costituzionalità dei regolamenti*, nel *Forum di Quaderni costituzionali*, in *www.quotidianocostituzionali.it*, 24 ottobre 2011, con ampi riferimenti e, se si vuole, E. FURNO, *La disapplicazione dei regolamenti alla luce dei più recenti sviluppi dottrinali e giurisprudenziali*, in *www.federalsmi.it*, *Focus n. 2/2017*, 27 novembre 2017, specie 14 ss.

<sup>16</sup> Per P. VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, Milano, 1992, vol. II, 323 ss., «i regolamenti, poiché contengono norme generali ed astratte, non possono, di regola, ledere in maniera concreta ed attuale la sfera giuridica dei cittadini e quindi non sono impugnabili come tali. L'interesse all'impugnazione diventa attuale solo allorché il regolamento trovi applicazione con un provvedimento concreto immediatamente lesivo della sfera individuale; solo allora il privato potrà chiedere, unitamente e in occasione dell'annullamento del provvedimento concreto, l'annullamento della norma regolamentare che è stata applicata».

In virtù di tale differenziazione gli strumenti di tutela nei confronti dei regolamenti illegittimi vengono sottoposti alla ulteriore distinzione tra regolamenti immediatamente lesivi, da impugnare in via diretta ed immediata nel termine decadenziale, e regolamenti non immediatamente lesivi, da impugnare solo congiuntamente al provvedimento che ne faccia applicazione mediante il meccanismo della c.d. *doppia impugnativa*<sup>17</sup>.

Nel caso del regolamento, stante la sua natura di fonte normativa e, quindi, l'impossibilità di individuare a priori i suoi destinatari al momento dell'esercizio della potestà regolamentare<sup>18</sup>, può accadere che l'interesse ad agire, ed ancor prima la stessa posizione dell'interessato, sorga solo successivamente, a valle dell'emanazione del regolamento ed all'atto dell'adozione del provvedimento applicativo<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Secondo C. TURBERTINI, *Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti normativi e degli atti amministrativi generali della p. a.*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 1076 ss., in part. 1080, la c.d. «doppia impugnazione» è quel criterio, ai sensi del quale «l'atto normativo e quello amministrativo generale sono impugnabili solo a partire dall'atto che ne faccia conoscenza» e quel criterio, ai sensi del quale «l'atto normativo e quello amministrativo generale sono impugnabili solo a partire dall'atto che ne faccia conoscenza applicativa, in quanto solo da quest'ultimo decorre il momento dell'effettiva lesione e, quindi, il termine per l'impugnazione. Tuttavia, anche in seguito al verificarsi di tale evento l'atto generale (o normativo) non è impugnabile individualmente, bensì solo congiuntamente all'atto applicativo, in quanto esso - determinando il ricordato effetto di «concretizzazione» della fattispecie - costituisce condizione di «attualità» della lesione». Tale A. rileva altresì la «bivocatività» del legame tra atto normativo ed atto applicativo nel senso che anche quest'ultimo non possa essere impugnato individualmente, dovendo invece essere impugnato congiuntamente al regolamento.

<sup>18</sup> Secondo la cit. Ad. Plen., 4 maggio 2012, n. 9, l'«atto normativo (e quello i cui destinatari sono indeterminabili sia a priori che a posteriori (essendo proprio questa la conseguenza della generalità e dell'astrattezza), mentre l'atto amministrativo generale ha destinatari determinabili a priori, ma certamente determinabili a posteriori in quanto è destinato a regolare non una serie indeterminata di casi, ma, conformemente alla sua natura amministrativa, un caso particolare, una vicenda determinata, esaurita la quale vengono meno anche i suoi effetti».

<sup>19</sup> Muovendo da tali presupposti una risalente dottrina (SANTI ROMANO, *Principio di diritto costituzionale*, II ed., Milano, 1946, 82; Alb. ROMANO, *Osservazioni sull'impugnativa dei regolamenti della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1955, 870 ss., specie 882 ss.; A. AMORTH, *Impugnativa e disapplicazione dei regolamenti e degli atti generali*, in *Cons. St.*, 1964, II, 368 ss.; F. BENVENUTI, *L'impugnazione dei regolamenti*, cit., 536 ss.) è so-

Il secondo un po-  
con l'animare una  
amministrativo,  
negazione da parte  
scendere il controllo  
Illegittimi<sup>15</sup>  
di legittimità  
impugnazione diretta  
nel termine decaden-  
la natura norma-  
ed astrattezza,  
ancor prima dell'a-  
portata effettiva-  
come quella de-  
in determinate ipo-  
concreto ed at-

La Corte costi-  
12 novembre  
«indiretto» di  
istituzionali, in  
dei più recenti  
n. 2/2017,  
1992, vol. II,  
non pos-  
giudica dei cit-  
impugnativa di-  
allora il pr-  
del provvedi-  
applicata».

Il secondo un po-  
con l'animare una  
amministrativo,  
negazione da parte  
scendere il controllo  
Illegittimi<sup>15</sup>  
di legittimità  
impugnazione diretta  
nel termine decaden-  
la natura norma-  
ed astrattezza,  
ancor prima dell'a-  
portata effettiva-  
come quella de-  
in determinate ipo-  
concreto ed at-





concreta nei confronti del singolo cittadino, limitandosi l'impugnazione immediata ai casi in cui la norma regolamentare violi immediatamente i diritti dell'individuo o *a priori* crei in capo a questi un nuovo obbligo<sup>20</sup>.

A ciò si aggiunge la consapevolezza che l'art. 5 della legge n. 2248 del 1865 nasce quale norma riferita al potere di disapplicazione da parte del giudice (all'epoca, solo ordinario) di atti amministrativi e di regolamenti generali e locali non conformi alla legge, per cui esso non poteva divenire di ostacolo al giudice amministrativo, successivamente istituito, per procedere, in luogo del più invasivo annullamento del regolamento illegittimo, alla mera disapplicazione di tale atto, onde soddisfare l'interesse sostanziale del dotto in giudizio<sup>21</sup>.

D'altronde, il regolamento è l'atto normativo per eccellenza emanato dalla P.A.<sup>22</sup>, nei cui confronti non possono non trovare applicazione i principi fondamentali dell'ordinamento, ricavabili dalle preleggi<sup>23</sup>, dal brocardo *inra novit curia*<sup>24</sup> e dalla gerarchia delle fonti<sup>25</sup>.

Milano, 1992, 557 ss., che evidenzia le difficoltà di distinguere tra regolamenti applicativi e non applicativi.

<sup>20</sup> F. D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Torino, 1932, 114 ss.; O. RANIELLETTI, *Le garanzie della giustizia nella pubblica amministrazione*, Milano, 1934, 213; E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Messina-Milano 1931, vol. III, 202.

<sup>21</sup> E. CANNADA BARTOLI, *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, Milano, 1950, 38 ss., ritiene l'inapplicabilità dell'atto amministrativo una conseguenza della sua invalidità. In particolare, distingue tra due conseguenze principali dell'invalidità: a) l'annullabilità da far valere in via giudiziale o amministrativa entro il termine di decadenza; b) l'inapplicabilità, riferita all'atto invalido ma inopugnabile, rilevabile solo ai fini della disapplicazione o iniquivalenza la questione della sua illegittimità avesse davanti al giudice carattere di antecedente logico e giuridico rispetto alla decisione della controversia. Secondo tale A., quindi, l'art. 5 della L. A. C. esprimeva un principio generale valevole anche per il giudice amministrativo (192 ss.).

<sup>22</sup> F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, VI ed., Milano, 2011, 300.

<sup>23</sup> Artt. 1, 3 e 4 delle disposizioni preliminari al codice civile.

<sup>24</sup> Per G. MORBIERI, *La disapplicazione*, cit., 676, il principio *inra novit curia* conferisce al giudice il potere di ufficio di individuare la norma da applicare al caso concreto, mediante i criteri di risoluzione delle antinomie (gerarchico, cronologico e quello di competenza), onde procedere alla «purgazione» dell'ordinamento.

ricorrere, a causa della natura della loro applicazione

nti amministrativi: da una parte, regolamenti volizione-azione. I trizzati da requisiti di generalità previsioni astratte e di carattere immediata incisione nella sfera ammento, per la sua applicazione ovvedimento di attuazione, che, va ad incidere sulle situazioni

ressato deve attendere l'emanazione e soggetta si all'ordinamento dell'adozione dell'atto ere differente consistenza a sermutato dal regolamento volli- coinciderà con l'atto applicativo derivato dal regolamento volli- del destinatario. Solo nominal- essendo capaci di produrre un el destinatario. Ne deriva che il istrativi di costituzione, mo- vati e la P.A. Ne deriva che il e lo stesso dei provvedimenti nere d'impugnare direttamente

mento attuativo, nei prescritti giudice annulla il regolamento, il giudice annulla l'atto es-

Giustizia amministrativa, in F. V ed., Torino, 2013, 287 ss.; X ed., Roma, 2016, 484 amministrazione, X ed., Roma, e disapplicazione dei regola- zione provinciale di Como, Edizioni Scientifiche Italiane

Con il rilievo che la tecnica della disapplicazione<sup>26</sup> non esclude il c.d. principio della *domanda*<sup>27</sup> e la necessaria corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato, potendo il regolamento essere disapplicato solo per vizi dedotti in relazione ai motivi di impugnazione rivolti nei confronti dell'atto applicativo<sup>28</sup>.

Se il principio della coerenza dell'ordinamento impone che la fonte sopraordinata debba prevalere in ogni caso sulla fonte subordinata illegittima, è altresì vero che la tecnica della disapplicazione si afferma anche grazie al principio di «*primauté*» del diritto comunitario, che consente al giudice nazionale di disapplicare la norma interna contrastante con quella comunitaria<sup>29</sup>.

Su tale principio, in dottrina, A. PIZZORUSSO, *Iura novit curia, I Ordineamento italiano*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, 1990, I ss., e S. SATTA, «*Iura novit curia*», in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1955, 380 ss.

Secondo L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 62, tale principio «*esprime il dovere, gravante sui giudici in genere, di ricavarne e interpretare l'ufficio - di propria iniziativa e con i propri mezzi - le proposizioni normative che essi sono tenuti ad applicare, indipendentemente dalle deduzioni delle parti dei rispettivi giudizi*».

<sup>25</sup> In base al principio di gerarchia delle fonti, il giudice, in caso di contrasto, deve dare applicazione alla fonte gerarchicamente sopraordinata, disapplicando d'ufficio la fonte sottordinata.

<sup>26</sup> M.S. GIANINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, I, 642, definisce la disapplicazione «*un'altra figlia un po' deforme del nostro istituto di giustizia amministrativa*». Secondo tale A., essa «*consiste in una dichiarazione giudiziale di inefficacia del provvedimento conseguente ad un accertamento dell'illegittimità di esso, con forza limitata alle parti del giudizio*».

<sup>27</sup> Sul principio dispositivo: M. NIGRO, *Domanda (principio della)*, *Diritto processuale amministrativo*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, XII, e V. CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, 2003, III ed., 350 ss.

<sup>28</sup> Per la disapplicazione dei regolamenti illegittimi, su cui *infra*, v. Cons. St., sez. V, 18 giugno 2015, n. 3110; Cons. St., sez. VI, 14 luglio 2014, n. 3623; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 29 maggio 2015, n. 1515.

<sup>29</sup> G. MORBIDELLI, *La disapplicazione*, cit., 665, 691 ss., e C. FERRARI, M. AIROLDI, *La disapplicazione del regolamento da parte del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 47. Cfr. in proposito Corte cost., 5-8 giugno 1984, n. 170, in *Giur. cost.*, 1984, 1098 ss., nota anche come sentenza «*Grande tal*» dal nome della parte o «*La Pergola*» dal nome del giudice relatore, che, partendo dal presupposto che l'ordinamento comunitario è quello nazionale costituiscono ordinamenti distinti ma coordinati (teoria dualista), secondo il criterio di separazione delle competenze (contrapposto al criterio gerarchico, fondato sulla concezione monista degli ordinamenti recepita dalla Corte di giu-

Se la disapplicazione, infatti, vale per le leggi, essa a maggior ragione deve poter valere per i regolamenti in quanto, negando la loro disapplicazione, si rischia di incorrere nella procedura di infrazione comunitaria.

A ciò si aggiunge l'abnorme espansione del potere regolamentare<sup>30</sup>, specie nella forma dei regolamenti delegati, che più di altri necessitano del controllo giurisdizionale<sup>31</sup>, soprattutto quando la relativa legge di autorizzazione si presenti carente delle necessarie indicazioni, con conseguente allentamento della sua funzione orientativa.

Stizia), considera il diritto interno non applicabile a fronte della normativa europea, non potendo effettuare essa Corte un controllo diretto sulle norme comunitarie a motivo della loro non imputabilità allo Stato o alle regioni. Cfr. altresì Corte cost., 11 luglio 1989, n. 389, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 1065 ss.; Corte cost., 18 aprile 1991, n. 168, in *Giur. cost.*, 1991, 1409 ss., con cui la Corte, dopo aver ammesso la diretta applicabilità dei regolamenti comunitari, estende tale regime anche alle direttive aventi efficacia diretta o *self-executing* in quanto di per sé sufficientemente dettagliate; Corte cost., 10 novembre 1994, n. 384, in *Giur. cost.*, 1994, 3449 ss., secondo cui le «norme in tema incomparabili con quelle comunitarie vanno comunque disapplicare da parte di tutti i soggetti pubblici (i giudici, e anche gli organi amministrativi) e Corte cost., 7 novembre 1995, n. 482, in *Giur. cost.*, 1995, 4093 ss., secondo cui «il rapporto tra le due fonti è di competenza e non di gerarchia o di successione nel tempo, con l'effetto che la norma nazionale diviene non applicabile se e nei limiti in cui contrasti con le disposizioni comunitarie precedenti o sopravvenute (sent. n. 389 del 1989 e 170 del 1984)».

<sup>30</sup> B. CARAVITA, *La débacle istituzionale della potestà normativa secondaria del Governo. Riflessioni in ordine al mutamento del sistema delle fonti, in www.federalismi.it*, Focus n. 2/2017, 27 novembre 2017, M. MASSA, *I regolamenti ministeriali*, *ivi*, 1 ss. e L. LONGHI, *Il ruolo dei regolamenti di fronte alla crisi del legislativo*, *ivi*, 1 ss. Sulla c. d. «fuga dal regolamento» e sull'aggiornamento dell'art. 17 della legge n. 400/1988 mediante il ricorso, tra l'altro, al cc. dd. «*decreti a contenuto normativo non aventi forma regolamentare*», v. in particolare C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie attribuite, in Dir. pubbl.*, 2010, fasc. 1-2, 365 ss.; E. ALBANESE, *I decreti del Governo «di natura non regolamentare». Un percorso interpretativo*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARABIA, E. LAMARQUE e P. TANZARELLA, Torino, 2011, 169 ss.; V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *www.osservatoriosullifontit.it*, n. 3/2011, 1 ss.

<sup>31</sup> G. MORBIDELLI, *La disapplicazione*, cit., 665.

applicazione<sup>26</sup> non esclude l'essenziale corrispondenza tra regolamento e legge, e non esclude ai motivi di impugnazione<sup>28</sup>.  
 L'ordinamento impone che la dinamica sulla fonte sottostante tecnica della disapplicazione di «*primarie*» del diritto nazionale di disapplicare la comunitaria<sup>29</sup>.

SO, *Iura novit curia*, I) *Ordinamento*, cit., 62, tale principio di ricavarne e interpretare mezzi - le proposizioni normative, di ricavarne e interpretare, in una dichiarazione giudiziale un accertamento dell'illegittimità un accertamento dell'illegittimità (principio della), *Diritto*, 1989, XII, e V. CAVANILLO, *Il diritto*, 2003, III ed., 350 ss. *Legittimità*, su cui *infra*, v. Cons. n. 1515.

665, 691 ss., e C. FERRARI, *M. parte del giudice amministrativo* Corte cost., 5-8 giugno anche come sentenza «*Grande come del giudice relatore, che, comunitario e quello nazionale (teoria dualista)*, secondo il apposto al criterio gerarchico, non recepita dalla Corte di giu-



strativi, quindi, l'atto regolamentare sarà inapplicabile, come qualsiasi atto legislativo altrettanto inidoneo a regolare la fattispecie (...) il giudice amministrativo è consentito, anche in mancanza di richiesta delle parti, sindacare gli atti di formazione secondaria al fine di stabilire se essi abbiano artitudine, in generale, ad innovare l'ordinamento e, in concreto, a fornire la regola di giudizio per risolvere la questione controversa»<sup>35</sup>.

La disapplicazione del regolamento viene, quindi, riconosciuta «sulla falsariga di quanto avviene per gli atti di formazione primaria a mezzo del sindacato di costituzionalità», così riconoscendo al giudice amministrativo nei confronti dei regolamenti poteri analoghi a quelli attribuiti alla Corte costituzionale nei confronti delle leggi illegittime.

Dopo ciò, acquisita la disapplicazione regolamentare nelle ipotesi di giurisdizione esclusiva, in relazione a controversie aventi ad oggetto diritti soggettivi, sulla base di un'interpretazione estensiva dell'art. 5 dell'all. E della legge n. 2248 del 1865, la giurisprudenza ha progressivamente ammesso il potere del giudice amministrativo di disapplicazione nei riguardi di tutti i regolamenti illegittimi, e cioè sia quando il provvedimento impugnato sia contrastante con il regolamento<sup>36</sup>, sia quando sia conforme al presupposto atto normativo<sup>37</sup> e, in ogni caso, anche quando si verifichi in materia di inte-

<sup>35</sup> Così la cit. sentenza Cons. St. n. 154 del 1992. Non mancarono, però, alcuni remota precedenti in epoca statutaria quali Cons. St., sez. V, 22 gennaio 1936, n. 68, in *Foro amm.*, 1936, I, 2, 74; Cons. St., sez. V, 18 agosto 1936, n. 820, in *Foro amm.*, 1936, I, 2, 45, ed in parte Cons. St., sez. V, 14 febbraio 1941, n. 93, in *Foro amm.*, 1941, I, 2, 97, che già consideravano la disapplicazione come uno strumento ulteriore e alternativo alla disapplicazione.

<sup>36</sup> Cfr. la cit. sentenza Cons. St. n. 154 del 1992, ove si verifica la c.d. *disapplicazione in senso tecnico*, data dall'ipotesi in cui il provvedimento attuale sia stato adottato in contrasto con il regolamento presupposto, contrario a sua volta a prescrizioni di legge secondo il c.d. *rapporto di antipatia*. Secondo T.A.R. Umbria, 2 maggio 2002, n. 242, in *Foro amm.*, TAR, 2002, 1588, «Si tratta di evenienza nella quale l'antitesi tra legge e regolamento si risolve, attraverso l'elisione parentetica della fonte di rango subordinato, nella constatazione della legittimità del provvedimento impugnato e, per l'effetto, nella revocazione del ricorso».

<sup>37</sup> Cons. St., sez. V, 24 luglio 1993, n. 799, in *Foro amm.*, 1993, 1545 ss. con successiva nota di R. Spizzichino, *L'art. 5, l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E e il giudice amministrativo: verso nuovi orizzonti?*, che estende la disappli-

fino a renderla una materia di principio generale, a regolare gli atti amministrativi nel corso di un giudizio amministrativo, possa fare riferimento alleggerito.

partire dalla storica sentenza del 26 febbraio 1992, nelle medesime posizioni, non si è mai esclusa, che «ogni volta che si è verificata una situazione di incompatibilità tra un regolamento e una legge, il giudice amministrativo non ha mai ritenuto che il regolamento fosse illegittimo, ma che esso era in contrasto con la legge».

delegati ed i decreti legislativi e delegazioni, Torino, in *Dir. amm.*, 1999, 371 ss.; Cons. St., sez. V, 22 gennaio 2002, n. 154, in *Quad. cost.*, 2002, 100, *sviluppo della potestà normativa e amministrativa*, Bologna, 2002, *La crisi del sistema delle fonti e la crisi del diritto amministrativo*, Fonti del diritto, cit., 676 ss.; D.F.G. TRE-SCAROLI, *Disapplicazione dei regolamenti*, ed in *Giur. S. Baccarini, Il Consiglio di Stato*, Napoli, 1963, 190; Alb. Santulli, *Il giudizio di legittimità*, in *Foro amm.*, 2000, 1588, cit., 676 ss.; D.F.G. TRESCAROLI, *Disapplicazione dei regolamenti*, ed in *Giur. S. Baccarini, Il Consiglio di Stato*, Napoli, 1963, 190; Alb.

ressi legittimi<sup>38</sup>, finendo così con l'abbandonare ogni riferimento alla natura giuridica della situazione soggettiva lesa<sup>39</sup>.

Da qui l'orientamento ammissivo della disapplicazione (o, meglio, della non applicazione) dei regolamenti, anche non impugnati, (ove) in contrasto con norme di rango diverso, nel rispetto del principio gerarchico, del principio di competenza e di successione delle norme nel tempo<sup>40</sup>.

Dalla disapplicazione dei regolamenti, anche se non ritualmente impugnati, sul rilievo della natura sostanzialmente normativa di tali atti e della necessità di garantire il rispetto della gerarchia delle

cazione del regolamento anche al c.d. *rapporto di simpatia*, ovvero quando l'invalidità dell'atto derivi da un vizio trasmesso dal regolamento.

<sup>38</sup> Cons. St., sez. V, 19 settembre 1995, n. 1332, in *Cons. St.*, 1995, I, 1233, e Cons. St., sez. IV, 29 febbraio 1996, n. 222, in *Foro amm.*, 1996, 488, che statuiscano la disapplicazione del regolamento anche nell'ipotesi di omessa contestuale impugnativa del regolamento presuppone. La massima di quest'ultima decisione recita che: «nel caso in cui un atto amministrativo non sia immediatamente lesivo di un interesse legittimo e non debba pertanto essere impugnato "ex se", esso, se dotato di autonomia funzionale, può rilevare nell'impugnazione di atti successivi, in primo luogo, come atto presuppone nel giudizio dell'atto che lo presuppone, con conseguente sua invalidazione nel caso deciso (ed in quanto invalidante l'atto che lo presuppone ne determina l'annullamento); in secondo luogo come atto rilevante in via pregiudiziale nel giudizio di impugnazione dell'atto pregiudicato, con conseguente sua disapplicazione, se riconosciuto illegittimo, nel caso deciso. Pertanto, invalidazione dell'atto presuppone e disapplicazione dell'atto pregiudiziale, pur non comportando entrambi l'annullamento dell'atto non immediatamente lesivo, si distinguono tra loro perché la prima (invalidazione) consiste nell'accertare la trasmissione del vizio dall'atto presuppone all'atto applicativo, la seconda (disapplicazione) consiste nel considerare l'atto pregiudiziale *tamquam non esset*, senza alcuna trasmissione di vizi». Tesi questa già avanzata da A.M. SANDULLI, *Questioni*, cit., 1073 ss., a proposito del nesso di presunzione tra atti, ma contrastata da E. CANNAVA BARTOLI, *Disapplicazione di atti amministrativi illegittimi e giurisdizione del Consiglio di Stato*, in *Giur. it.*, 1953, III, 72 ss., che considera la disapplicabilità come stato viziato autonomo dell'atto.

<sup>39</sup> C. TURBERTINI, *Nuove prospettive*, cit., 1088, sottolinea come la giurisprudenza del Consiglio di Stato abbia progressivamente abbandonato il riferimento alla natura della situazione lesa.

<sup>40</sup> Cons. St., sez. IV, 16 giugno 2017, n. 2957, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. St., sez. IV, 9 dicembre 2010, n. 8654, in *Foro amm. Cds.*, 2010, 2659; Cons. St., sez. V, 20 maggio 2003, n. 2750, in *Foro amm. Cds.*, 2003, 1628; Cons. St., sez. V, 10 gennaio 2003, n. 35, in *Foro it.*, 2003, III, 413.

fonti<sup>41</sup>, si è passati al richiamo alla natura soggettiva della giurisdi-  
zione amministrativa<sup>42</sup>, spostando la tutela sull'interesse finale del  
ricorrente, volto ad ottenere un giudicato concretamente satisfat-  
tivo, anche se riferito solo alla sua posizione individuale e senza ef-  
fetti *erga omnes*<sup>43</sup>.

Infatti, se la disapplicazione è quel potere del giudice che «de-  
vitalizza» o sterilizza un atto amministrativo illegittimo ma efficace,  
limitatamente agli effetti che vengono dedotti in un determinato  
giudizio<sup>44</sup>, si ha il conseguente mantenimento in vita del provvedi-  
mento amministrativo al di fuori del processo in quanto il giudice,  
per realizzare l'interesse finale del ricorrente, giudicherà come se  
tale provvedimento non esistesse, sia irrilevante, *tamquam non esset*<sup>45</sup>.  
La disapplicazione regolamentare, quindi, assume la veste di stru-  
mento processuale, non solo per risolvere i contrasti tra le fonti e  
le autonomie sistemiche secondo un modello simile a quello del sin-  
dacato sulla legittimità delle norme interne rispetto alla disciplina

<sup>41</sup> Cons. St., sez. VI, 2 marzo 2009, n. 1169, in *Foro amm. Cds.*, 2009, 774,

secondo cui «l'orientamento ormai prevalente che ammette la disapplicazione  
dei regolamenti non ritualmente impugnati risulta (...) fondato sul rilievo della  
natura sostanzialmente normativa del regolamento e sulla necessità, in caso di  
contrasto tra norme di rango diverso, di garantire il rispetto della gerarchia  
delle fonti e di accordare, quindi, prevalenza a quella di rango superiore (...).  
Si è così superata la risalente posizione volta a sopravvalutare il carattere for-  
male dei regolamenti, inesi quali atti amministrativi, privilegiando viceversa la  
loro natura normativa e il ruolo che essi svolgono nel complessivo quadro  
normativo nel quale il giudice è chiamato a decidere la controversia».

<sup>42</sup> Alb. ROMANO, *Osservazioni*, cit., 870 ss. Già nella cit. decisione del Con-  
siglio di Stato n. 222/1996 si accennava ai rapporti di disapplicazione  
e giudicato conformativo, in proiezione dell'eventuale giudizio di ottempe-  
ranza, per garantire l'effettività della tutela della pretesa del ricorrente, in un or-  
tica di giurisdizione di diritto soggettivo.

<sup>43</sup> S. BACCARINI, *Il Consiglio di Stato folgorato*, cit., 569 ss.; A. DE RO-  
BERTO, «Non applicazione», cit., 11 ss.; G. VACIRCA, *Appunti*, cit., 244 ss.

<sup>44</sup> A. DE ROBERTO, «Non applicazione», cit., 11 ss., in part. 21.  
<sup>45</sup> E. CANNADA BARTOLI, *La tutela giurisdizionale del cittadino verso la pub-  
blica amministrazione*, cit., 181, e P. VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ri-  
corsi*, Milano, 1999, vol. II, 223, richiamati da R. DI PACE, *La disapplicazione  
nel processo amministrativo*, Torino, 2011, 24-25, secondo cui la disapplica-  
zione costituisce «un impedimento di carattere processuale alla produzione del-  
l'effetto dell'atto nella controversia, ma non estingue l'efficacia dell'atto stesso  
nei confronti degli altri soggetti non coinvolti nella controversia».

mare ogni riferimento alla  
a lesa<sup>49</sup>.  
a disapplicazione (o, me-  
nti, anche non impugnati,  
rso, nel rispetto del prin-  
za e di successione delle

anche se non ritualmente  
almente normativa di tali  
to della gerarchia delle

regolamento.  
impunita, ovvero quando l'in-

2, in *Cons. St.*, 1995, I, 1233,  
Foro amm., 1996, 488, che  
he nell'ipotesi di omessa con-  
La massima di quest'ultima

ministrativo non sia imme-  
deba pertanto essere impu-  
onale, può rilevare nell'im-  
ne atto presupposto nel giu-  
ce sua invalidazione nel caso  
suppone ne determina l'an-

in via pregiudiziale nel giu-  
conseguente sua disapplica-  
Pertanto, invalidazione del-  
giudiziale, pur non comport-  
pediatamente lesivo, si distin-

consiste nell'accertare la tra-  
applicavo, la seconda (di-  
avanzata da A.M. SANDULLI,  
presupposizione tra atti, ma  
one di atti amministrativi il-

o autonomo dell'atto.  
8, sottolinea come la giuri-  
amente abbandonato il rife-

in *www.giustizia-ammini-  
8654*, in *Foro amm. Cds.*,  
2750, in *Foro amm. Cds.*,  
5, in *Foro it.*, 2003, III, 413.

comunitaria, ma anche per garantire al cittadino una tutela *effettiva* rispetto al bene della vita richiesto, nell'ottica di una giurisdizione *piena* attenta più alla pretesa sostanziale, che alla legittimità dell'atto impugnato<sup>46</sup>.

Il giudice non deve più annullare il regolamento con effetti *erga omnes*, ma può disapplicarlo incidentalmente per giudicare della fondatezza della pretesa del ricorrente, in funzione del bene della vita in concreto dallo stesso richiesto<sup>47</sup>, perfino nell'ipotesi di omessa impugnativa del presupposto regolamentare<sup>48</sup>.

Il che significa non solo avvicinarsi all'approdo verso una giurisdizione amministrativa di diritto soggettivo<sup>49</sup>, ma anche ricono-

<sup>46</sup> L'art. 1 del codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104) stabilisce che «la giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo» e nel successivo art. 2 prevede il c.d. «giusto processo».

<sup>47</sup> In dottrina, *ex multis*, cfr. le osservazioni di L. MARUOTTI, in G. LEONE, L. MARUOTTI, C. SATELLI (a cura di), *Codice del processo amministrativo*, Padova, 2010, 19 ss.; F.F. GUZZI, *Effettività della tutela e processo amministrativo*, Milano, 2013, e M.P. CHITTI, *L'effettività della tutela giurisdizionale tra riforme nazionali e influenza del diritto comunitario*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 499 ss.

<sup>48</sup> A. DE ROBERTO, «Non applicazione», cit., 11 ss., in part. 16; F. PUGLIESE, *Ragioni a favore della «disapplicazione»*, cit., 205 ss.; G. VACIRCA, *Appl. cit.*, 241 ss.; S. BACCARINI, *Il Consiglio di Stato folgorato*, cit., 56, commenta invece la disapplicazione del regolamento quale atto presupposto dell'atto impugnato, alla pari di quel che avviene nel rapporto tra atto preparato-atto impugnato, che lo presuppone ed il cui vizio invalidante si trasmette all'atto impugnato per mettere le basi di un definitivo regolamento di rapporto con l'amministrazione».

<sup>49</sup> *Contra* L. MAZZAROLI, *La giurisdizione sui regolamenti è di diritto oggettivo?*, in *Impugnazione e «disapplicazione» dei regolamenti*, cit., 185 ss. Fa-vorevoli invece A. DE ROBERTO, «Non applicazione», cit., 11 ss., in part. 16 ss.; F. PUGLIESE, *Ragioni a favore della «disapplicazione»*, cit., 205 ss., e G. VACIRCA, *Appl. cit.*, 241 ss.



scere la disapplicazione regolamentare non più come facoltà, ma quale obbligo per il giudice amministrativo<sup>50</sup>, al fine di soddisfare la pretesa sostanziale della parte<sup>51</sup>, in nome del principio comunitario dell'effettività della tutela, codificato dall'art. 1 del c.p.a.<sup>52</sup>, anche per le sue proiezioni in sede di ottemperanza<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> La cit. Cons. Sr., sez. IV, 29 febbraio 1996, n. 222, seppur in un *obiter dictum*, indica la disapplicazione quale tecnica obbligatoria per il giudice amministrativo per conoscere dei regolamenti.

<sup>51</sup> V. pure F. CINTIOLI, *Disapplicazione (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, 2010, 269 ss., specie 293: «la giurisdizione di diritto soggettivo fa mira all'annullamento del regolamento, ma solo alla sua disapplicazione in funzione della formazione di un giudice realmente soddisfatto anche se riferito solo alla posizione individuale del ricorrente stesso e senza effetti erga omnes».

<sup>52</sup> Per C.E. GALLO, *Processo amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, 628, l'istituto della disapplicazione garantisce l'effettività della tutela. Sul principio generale di effettività, R. PIOVANI, *Effettività (principio di)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, 420 ss.; G. GALVAZZI, *Effettività (principio di)*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Roma, 1988, 420 ss.; G. ARBAMONTE, *Completezza ed effettività della tutela giudiziaria secondo gli articoli 3, 24, 103 e 113 Cost.*, in *Studi in onore di F. Benvenuti*, Modena, 1996; F. CINTIOLI, *L'effettività della tutela giurisdizionale nell'annullamento dei regolamenti*, in *Foro amm.*, TAR, 2003, 2779 ss.; N. IRTI, *Significato giuridico dell'effettività*, Napoli, 2009, *passim*; R. ORIANI, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale*, Napoli, 2008; M.A. SANDULLI, *Poteri dei giudici e poteri delle parti nei processi sull'attività amministrativa (dall'unificazione al Codice)*, in *www.federabism.it*, 2015, 18. Secondo I. PAGNI, *Effettività della tutela giurisdizionale*, in *Enc. dir.*, Annali, X, Milano, 2017, 355 ss., specie 356, «effettività della tutela, in una prima prospettiva, significa dunque individuazione del rimedio adeguato al contenuto della situazione sostanziale che si vuole proteggere». Sul principio di effettività della tutela giurisdizionale in ambito comunitario: M. ALIENA, *L'art. 6 CEDU come parametro di effettività della tutela procedimentale e giurisdizionale degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, 267 ss.; S. TARULLO, *Il giusto processo amministrativo: studio sull'effettività della tutela giurisdizionale nella prospettiva europea*, Milano, 2004; M.P. CHITTI, *op. ult. cit.*, 499 ss.; G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, Milano, 2001.

<sup>53</sup> L'effettività del giudice comporta che alla sua proiezione demotivatoria si aggiunga quella conformativa. Cfr. al riguardo G. VACIRCA, *Appunt.*, cit., 244, secondo cui l'effetto conformativo del giudice serve ad evitare la reiterazione dell'atto in applicazione di un regolamento già dichiarato illegittimo.

«citadino una tutela effettiva», che alla legittimità dell'atto, quale obbligo per il giudice amministrativo<sup>50</sup>, al fine di soddisfare la pretesa sostanziale della parte<sup>51</sup>, in nome del principio comunitario dell'effettività della tutela, codificato dall'art. 1 del c.p.a.<sup>52</sup>, anche per le sue proiezioni in sede di ottemperanza<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> La cit. Cons. Sr., sez. IV, 29 febbraio 1996, n. 222, seppur in un *obiter dictum*, indica la disapplicazione quale tecnica obbligatoria per il giudice amministrativo per conoscere dei regolamenti.

<sup>51</sup> V. pure F. CINTIOLI, *Disapplicazione (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, 2010, 269 ss., specie 293: «la giurisdizione di diritto soggettivo fa mira all'annullamento del regolamento, ma solo alla sua disapplicazione in funzione della formazione di un giudice realmente soddisfatto anche se riferito solo alla posizione individuale del ricorrente stesso e senza effetti erga omnes».

<sup>52</sup> Per C.E. GALLO, *Processo amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, 628, l'istituto della disapplicazione garantisce l'effettività della tutela. Sul principio generale di effettività, R. PIOVANI, *Effettività (principio di)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, 420 ss.; G. GALVAZZI, *Effettività (principio di)*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Roma, 1988, 420 ss.; G. ARBAMONTE, *Completezza ed effettività della tutela giudiziaria secondo gli articoli 3, 24, 103 e 113 Cost.*, in *Studi in onore di F. Benvenuti*, Modena, 1996; F. CINTIOLI, *L'effettività della tutela giurisdizionale nell'annullamento dei regolamenti*, in *Foro amm.*, TAR, 2003, 2779 ss.; N. IRTI, *Significato giuridico dell'effettività*, Napoli, 2009, *passim*; R. ORIANI, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale*, Napoli, 2008; M.A. SANDULLI, *Poteri dei giudici e poteri delle parti nei processi sull'attività amministrativa (dall'unificazione al Codice)*, in *www.federabism.it*, 2015, 18. Secondo I. PAGNI, *Effettività della tutela giurisdizionale*, in *Enc. dir.*, Annali, X, Milano, 2017, 355 ss., specie 356, «effettività della tutela, in una prima prospettiva, significa dunque individuazione del rimedio adeguato al contenuto della situazione sostanziale che si vuole proteggere». Sul principio di effettività della tutela giurisdizionale in ambito comunitario: M. ALIENA, *L'art. 6 CEDU come parametro di effettività della tutela procedimentale e giurisdizionale degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, 267 ss.; S. TARULLO, *Il giusto processo amministrativo: studio sull'effettività della tutela giurisdizionale nella prospettiva europea*, Milano, 2004; M.P. CHITTI, *op. ult. cit.*, 499 ss.; G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, Milano, 2001.

<sup>53</sup> L'effettività del giudice comporta che alla sua proiezione demotivatoria si aggiunga quella conformativa. Cfr. al riguardo G. VACIRCA, *Appunt.*, cit., 244, secondo cui l'effetto conformativo del giudice serve ad evitare la reiterazione dell'atto in applicazione di un regolamento già dichiarato illegittimo.

4. In definitiva, l'istituto della disapplicazione ritorna utile non solo quale tecnica ordinatrice dei rapporti tra legge e regolamento, ma anche quale modello alternativo e/o concorrente<sup>54</sup> di tutela sostanziale rispetto a quello tradizionale dell'annullamento.

Valorizzare, infatti, la giustificabilità dell'agere della pubblica amministrazione mediante l'utilizzo dello strumento della disapplicazione significa ampliare le garanzie soggettive in funzione dell'effettività della tutela giurisdizionale anche nell'ambito del giudizio amministrativo, seppur nel giusto equilibrio con il principio della certezza del diritto<sup>55</sup>.

Se è stato evidenziato che la disapplicazione regolamentare risente del trapianto nella giustizia amministrativa di concetti tipici della giustizia costituzionale mediante la creazione di un incidente di legittimità del regolamento sull'incidente di costituzionalità delle leggi<sup>56</sup>, ciò è dovuto non solo agli accresciuti poteri del giudice amministrativo, così come introdotti dal recente c.p.a.<sup>57</sup>, ma anche ad una naturale evoluzione del giudizio amministrativo in funzione delle pretese di diritto sostanziale, che spingono il giudice amministrativo a modellarsi ulteriormente sul processo costituzionale.

È stato pure fatto notare che «la strada aperta dalla disapplicazione favorisce una specialità del sindacato sull'atto normativo»<sup>58</sup>:

<sup>54</sup> Secondo F. CINTOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale. Disapplicazione e ragionevolezza nel processo amministrativo sui regolamenti*, II ed., Torino, 2007, 311, si è creato in giurisprudenza un sistema di tutela mista sui regolamenti che prevede sia l'annullamento che la disapplicazione: l'annullamento, sia quando il regolamento abbia un effetto immediatamente lesivo, sia quando il ricorrente abbia proposto impugnazione congiunta secondo il modello tradizionale; la disapplicazione, quando il giudice accerti che, per provvedere sulla domanda, il regolamento debba cedere il passo ad altra norma di rango superiore, per ragioni di gerarchia o di competenza. Per tale A. il giudice amministrativo può cumulare sia l'annullamento dell'atto illegittimo, che la disapplicazione del regolamento illegittimo.

<sup>55</sup> Il rilievo è tratto da G. COCOZZA, *Riflessioni sul controllo giurisdizionale nelle nei confronti dei regolamenti e degli atti amministrativi generali*, in *www.federalsm.it*, Focus n. 2/2017, 27 novembre 2017, 10.

<sup>56</sup> M. MASSA, *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti del regolamento e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napoli, 2011, 486.

<sup>57</sup> Trattasi, com'è noto, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

<sup>58</sup> F. CINTOLI, *op. cit.*, 311.

tale speciale sindacato dell'esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione spinge il giudice ad accertare, non solo il corretto rapporto tra le fonti, ma anche a svolgere un'indagine più approfondita sulla stessa *ratio legis*, soprattutto nelle ipotesi dei regolamenti indipendenti e di delegificazione, ove si registra più spesso una divaricazione con le fonti primarie.

Se si condivide il salto di qualità del sindacato giurisprudenziale dal provvedimento amministrativo all'attività amministrativa o dall'atto all'*attività*, per non dire ai *risultati dell'attività amministrativa*<sup>59</sup>, se la funzione del processo amministrativo consiste nel garantire una tutela effettiva e non effimera del ricorrente, se si acquisisce la consapevolezza della *specialità* del giudizio connesso alla qualità normativa dei regolamenti, occorre allora dare al giudice amministrativo la possibilità di accertare anche la *ragionevolezza* e la *proporzionalità* della norma regolamentare nel contesto sistematico delle fonti<sup>60</sup>, investendo la *ratio* della stessa, in modo da effettuare

<sup>59</sup> Per l'amministrazione di risultato L. IANNOVA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 299 ss.; Id., *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Diritto amministrativo*, 1999, 57 ss.; e Id., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Atti del convegno di Macerata del 21 e 22 maggio 1999, Milano, 2000, 37 ss.

<sup>60</sup> Pur essendo principi diversi, ragionevolezza e proporzionalità sono spesso trattati ed applicati congiuntamente. Sul principio di ragionevolezza, cfr. C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, 637 ss.; P.M. VIVIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Padova, 1993; Aa.Vv., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Atti del seminario svoltosi in Roma, palazzo della Consulta, il 13-14 ottobre 1992, Milano, 1994; G. LOMBARDO, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 421 ss.; G. MORBIDELLI, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, tomo II, Bologna, 2001, 1250 ss.; G. CORSO, *Il principio di ragionevolezza nel diritto amministrativo*, in *Ars interpretandi*, 2002, 437 ss.; F. CINTIOLI, *Giudice amministrativo, tecnica e mercato*, Milano, 2005, 261 ss., secondo cui la verifica giudiziale deve avere ad oggetto la pretesa sostanziale e tale pretesa non può essere conosciuta se non si estende all'interessa dell'attività amministrativa; F. ASTONE, *Il principio di ragionevolezza*, in M. KENNA e F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 371 ss. Sul principio di proporzionalità cfr. A. SAN-

ificazione ritorna utile non tra legge e regolamento, concorrente<sup>54</sup> di tutela so-

ell'annullamento.

zione regolamentare risente di un incidente di legittimità di concetti tipici della giurisprudenza di legittimità di costituzionalità delle leggi poteri del giudice amministrativo c.p.a.<sup>57</sup>, ma anche ad un giudice amministrativo in funzione delle norme costituzionali.

da aperta dalla disapplicazione sull'atto normativo<sup>58</sup>:

re e sindacato giurisprudenziale amministrativo sui regolamenti, senza un sistema di tutela merito che la disapplicazione lesivo effetto immediatamente lesivo, l'azione di legittimità, per prov- vedere il passo ad altra norma di competenza. Per tale A. il giurisdizionale dell'atto illegittimo, che

zioni sul controllo giurisprudenziale amministrativi generali, in *www.fes- processso. I due volti del regolamento amministrativo*, Napoli, 2011, 10.

o 2 luglio 2010, n. 104.

un sindacato sui regolamenti simile al controllo di ragionevolezza esercitato dalla Corte costituzionale sulle leggi e gli atti aventi forza di legge, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, per accertarne la adeguatezza o la congruenza rispetto al fine perseguito dal legislatore<sup>61</sup>. D'altronde, se è stato rilevato che nel giudizio costituzionale «i principi di ragionevolezza e proporzionalità non si risolvono nella *razionalità astratta* del sistema giuridico, (ma) essi introducono un *quid pluris* nei criteri valutativi e argomentativi della Corte»<sup>62</sup>, implementandone il sindacato, non vi è ragione perché tali criteri non possano essere applicati dall'unico giudice, quello amministrativo, chiamato in concreto a sindacare gli atti regolamentari<sup>63</sup>.

La qualità normativa dei regolamenti, ad esempio, può richiedere un esame incidentale a più ampio spettro delle disposizioni regolamentari presupposte da un provvedimento posteriore che sia

DULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998, in part. 285 ss.; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998, nonché ID., *Il principio di proporzionalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 110 ss.; S. VILAMENA, *Contributo a tema di proporzionalità amministrativa*, Milano, 2008; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità*, *Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011.

<sup>61</sup> Per i tentativi di formalizzare criteri elastici e indeterminati quali ragionevolezza, proporzionalità, adeguatezza e congruità rispetto al fine perseguito v. G. SCACCIA, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, *passim*; S. BARTOLE, *Controllo di razionalità e determinazione di criteri e protocolli di giudizio*, in Aa.Vv., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*. *Riferimenti comparatistici*, Art. del seminario svoltosi in Roma, palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 ottobre 1992, Milano, 1994, 203 ss.

<sup>62</sup> M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in Aa.Vv., *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle Corti europee*, Atti della Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, 24-26 ottobre 2013, in part. 15.

<sup>63</sup> Per F. CINTIOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale*, cit. 185, «la ragionevolezza, talora intesa come criterio assorbente della proporzionalità e talora distinto da essa, è una formula elastica che consente al giudice di esercitare il controllo della discrezionalità senza perdere di vista i menù rilevanti del fatto e senza però invadere l'ambito di riserva ed è insindacabile».

controllo di ragionevolezza degli atti aventi forza  
leggi e gli atti aventi forza  
perseguito dal legislatore<sup>61</sup>.  
Il giudizio costituzionale «i  
altà non si risolvono nella  
(ma) essi introducono un  
entativi della Corte<sup>62</sup>, im-  
zione perché tali criteri non  
ice, quello amministrativo,  
regolamentari<sup>63</sup>.  
ad esempio, può richie-  
etro delle disposizioni re-  
mento posteriore che sia

trativa, Padova, 1998, in par-  
proporzionalità e sindacato giu-  
1998, nonché Id., *Il principio*  
(1), *Codice dell'azione ammini-*  
*Contributo n tema di propor-*  
SNETTI, *Principio di proporzio-*  
nativa, Torino, 2011.  
fici e indeterminati quali ragio-  
nità rispetto al fine perseguito  
zza nel giudizio costituzionale,  
ti razionalità e determinazione  
Vv., *Il principio di ragionevole-*  
nale. *Riferimenti comparatisti-*  
lla Consulta nei giorni 13 e 14  
a 24-26 ottobre 2013, in part.  
sindacato giurisdizionale, cit.,  
a elastica che consente al giu-  
a senza perdere di vista fram-  
ambito del merito, il quale re-  
ed è insindacabile».

lesivo delle posizioni giuridiche soggettive. Può, cioè, non essere  
sufficiente esaminare l'eventuale assenza di antinomie tra la norma  
regolamentare e le fonti di grado superiore, ma essere necessario  
indagare *funditus* il risultato perseguito dall'amministrazione e la  
sua compatibilità con i principi e le direttive del legislatore, specie  
quando, come avviene nei regolamenti indipendenti o delegati, tali  
linee guida siano assenti o non compiutamente delineate.  
Se i principi di ragionevolezza e non arbitrarietà sono assurti a  
parametro dell'intera azione legislativa ed amministrativa ex art. 3  
e 97 della Costituzione<sup>64</sup>, il principio di *effettività* della funzione  
giurisdizionale può far sì che si estenda anche al giudice amministrativo il sindacato di ragionevolezza, che la Corte costituzionale  
è solita utilizzare fin dalle sue origini nello scrutinio delle leggi e  
degli atti aventi valore di legge<sup>65</sup>.  
Con il rilievo che, oltre ad essere la penetrazione dei controlli  
maggiore nel campo dei giudizi amministrativi rispetto a quello dei  
giudizi costituzionali<sup>66</sup>, ben può il giudice amministrativo, nell'e-

<sup>64</sup> In questo senso, *ex plurimis*, Corte cost., 8 maggio 2009, n. 137, in *www.consultaconline.it*: «se è vero che non è configurabile, in base alla Costituzione, una riserva di amministrazione, è pur vero che lo stesso legislatore, qualora emetta leggi a contenuto provvedimentale, deve applicare con particolare rigore il canone della ragionevolezza, affinché il ricorso a detto tipo di provvedimento non si risolva in una modalità per aggirare i principi di eguaglianza ed imparzialità».

<sup>65</sup> Secondo L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)* in *Enc. dir.*, Agg. I, Milano, 1997, 899 ss., in part. 900, «A partire dalla seconda metà degli anni '50, le decisioni della Corte costituzionale italiana s'imperniano in modi sempre più insistenti sull'applicazione di criteri quali la giustificatazza, la logicità, la coerenza, l'adeguatezza, la congruenza, la proporzionalità, la non arbitrarietà della discipline impugnate».

V. al riguardo F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007; M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza*, cit.; M. FERRO, *La ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, ibidem, 7 ss.

<sup>66</sup> L. PALADIN, *op. cit.*, 902, secondo cui la Corte costituzionale, a differenza dei giudici amministrativi, non può fare leva sulle motivazioni degli atti impugnati, «adovendo utilizzare, se mai, le labili e non determinanti indicazioni offerte dai lavori preparatori». Secondo A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1976, 457 ss., e M. MIDIRI, *Scrittura di ragionevolezza e lavori preparatori della legge (casi di giurisprudenza costituzionale)*, in *La ragionevolezza nel diritto*, a cura di M. LA TORRE e A. SPADARO, Torino, 2002, 275 ss., il ricorso ai lavori preparatori può divenire

esercizio del sindacato di ragionevolezza delle norme regolamentari scruinate, bilanciare l'inderminatezza delle norme attributive del potere regolamentare per garantirne, non solo la razionalità dell'intero sistema, ma anche l'effettiva e piena tutela delle pretese azionate.

Con il rilievo finale che non mancano aperture in tal senso della giurisprudenza amministrativa<sup>67</sup>, che testimoniano, ove ve ne fosse bisogno, le feconde opportunità della disapplicazione regolamentare, tali da trasformarla in un'utile strumento nelle mani del giudice amministrativo.

La riscoperta della disapplicazione dei regolamenti può, infatti, tornare utile, in un periodo di crisi del principio di legalità quale quello che viviamo, oltre che per condivisibili esigenze di coerenza interna del sistema, anche per sindacare la ragionevole ratio delle norme secondarie in favore di un controllo giurisdizionale più incisivo dell'azione amministrativa.

Se l'intero potere normativo viene ad essere sottoposto ad un penetrante sindacato di ragionevolezza da parte del giudice amministrativo

un'autolimitazione per il giudice costituzionale, rappresentando un limite esterno alla ricostruzione della *ratio legis*.

<sup>67</sup> Cons. St., sez. IV, 23 dicembre 2002, n. 7255, in *Foro amm. Cds.*, 2002, 3145, che, pronunciandosi sui limiti entro i quali la stazione appaltante può modificare nel bando i requisiti tecnico-finanziari previsti dall'art. 98, comma 1, del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, annulla la contestata clausola del bando per *effettiva irragionevolezza* e difetto di adeguata motivazione. V. pure Cons. St., sez. VI, 10 febbraio 2003, n. 673, in *Dm. form.*, 2003, 745, secondo cui l'introduzione di misure di governo del territorio volte a ridurre i rischi della esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici si giustifica solo se conforme al principio di ragionevolezza e se sorretta da adeguata motivazione sulla base di risultanze acquisite attraverso un'adeguata istruttoria, arta a dimostrare la ragionevolezza della misura e la sua congruità rispetto al fine perseguito. Più recentemente, Cons. St., sez. IV, 6 giugno 2017, n. 2706, in *www.giustizia-amministrativa*, ammette la ricorrente alla partecipazione ad un concorso per l'accesso al ruolo speciale della Marina militare nonostante il difetto di altezza e la mancata impugnativa del bando, all'uopo richiamando Cons. St., sez. IV, n. 855 del 29 febbraio 2016 («deve rilevarsi che, in virtù delle disposizioni sopravvenute, e della possibilità di disapplicare norme ordinarie ove collidano con principi fondamentali costituzionali – quali è quello in punto di non discriminarietà –, la originaria ricorrente, oggi appellata, non era tenuta a gravare immediatamente il bando, potendo ragionevolmente ritenere che la stessa amministrazione avrebbe disapplicato la disposizione illegittima»).

mistrativo, così come avverte la situazione, si avrà un caso stanziale ed intrinseco del contenuto dello sviluppo in giorni.

#### Abstract

L'analisi in oggetto ripete

sprudenziale del sindacato e dei limiti del potere di disamministrazione, ma che nella generale ed astratti ed innovativi di effettività della funzione di ragionevolezza ed l'intera azione legislativa ed zione, possa essere esteso al controllo più penetrante del

The analysis concerns the A.J. judicial review on regulation of such acts, that are formal causes general, abstract and it leaves that the principle of reasonableness review, parative action ex art. 3 and 97 the administrative judge, allation power.

Parole chiave/Keywords  
Disapplicazione regolamentare amministrativo – sindacato  
Disapplication of regulation administrative judge – control

