

Micol Roversi Monaco

# Le norme interne nel sistema amministrativo italiano

Uno studio introduttivo

FRANCOANGELI

**sdp**

Studi di

Diritto Pubblico

# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**

coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

## COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Toletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi pubblicati nella collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Micol Roversi Monaco

# Le norme interne nel sistema amministrativo italiano

Uno studio introduttivo

FRANCOANGELI

**SDP**

Studi di

**Diritto Pubblico**

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento Culture del Progetto dell'Università Iuav di Venezia.

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

<b>Introduzione</b>	pag.	11
1. Letteratura sul tema	»	11
2. Interesse e obiettivi dell'indagine	»	22
3. Piano dell'opera	»	26
<b>1. Nozioni di “norma interna” e individuazione del campo di indagine</b>	»	31
1. Le nozioni di “norma interna” nell'evoluzione della dottrina italiana. Un inquadramento	»	31
2. Ranelletti: le norme che regolano l'organizzazione interna come norme non giuridiche, che non toccano gli interessi altrui	»	36
3. Cammeo: l'intenzione dell'autorità emanante come criterio distintivo tra norme interne ed esterne, e la violazione di norme interne come eccesso di potere	»	37
4. Zanobini: le norme interne come espressione della posizione di supremazia esercitata dal soggetto di diritto pubblico, che le detta a se stesso senza l'intento di dare protezione a soggetti esterni	»	40
5. Salemi: con le norme interne lo Stato non si contrappone a se stesso limitandosi nei confronti dei terzi	»	46

6.	Silvestri: le norme interne mirano al buon funzionamento dell'istituzione e non toccano la sfera giuridica di terzi, ma possono avere efficacia per l'ordinamento generale in caso di recepimento o rinvio	pag. 48
7.	Ottaviano: le norme interne come fonti dell'ordinamento amministrativo, al pari dei regolamenti	» 54
8.	Bassi: la norma interna proviene da un ordinamento distinto da quello generale ed è dotata di una parziale rilevanza in quest'ultimo, in forza di un suo riconoscimento parziale	» 56
9.	Il consolidarsi del riconoscimento della rilevanza esterna delle norme interne fra gli anni Settanta e Ottanta	» 67
10.	Giannini: la non unitarietà del fenomeno delle norme interne	» 69
11.	I contributi più recenti sulla nozione di "norma interna": dall'inquadramento come atto pararegolamentare alla classificazione come fonte terziaria del diritto	» 70
12.	Nozione di "norma interna" adottata e delimitazione del campo di indagine	» 76
	12.1. Il sistema amministrativo, oggi	» 76
	12.2. Scelta di una nozione lata di norma interna, basata solo su elementi soggettivi (autore e destinatario) e oggettivi (generalità e astrattezza)	» 91
	12.3. Distinzioni: norme interne e atti ordinatori individuali, autolimiti concreti e atti amministrativi generali esterni. Atti contenenti norme interne e norme esterne	» 101

<b>2. Tipologie di norme interne</b>	pag. 105
1. Note preliminari all'individuazione (non esaustiva) delle tipologie di norma interna: atipicità ed eterogeneità delle norme interne	» 105
2. Norme interne-atto. Norme interne di auto-organizzazione	» 109
2.1. Statuti	» 109
2.2. Regolamenti e atti generali di organizzazione	» 118
2.3. Linee di indirizzo e piani	» 123
2.4. Accordi organizzativi fra pubbliche amministrazioni	» 125
3. ( <i>segue</i> ) Norme interne di autolimitate	» 134
3.1. Istruzioni, direttive, raccomandazioni, note e circolari	» 134
3.2. Programmi, piani e strategie	» 141
3.3. Linee guida, indirizzi generali, norme tecniche e bandi-tipo	» 147
3.4. Regolamenti di autolimitate e regolamenti-modello	» 163
3.5. Codici di comportamento, piani di prevenzione della corruzione e codici etici	» 167
4. Norme interne-fatto: la prassi	» 174
<b>3. Effetti delle norme interne</b>	» 179
1. Gli effetti interni	» 179
2. Norme interne con effetti esterni	» 183
3. Inconfigurabilità degli atti contenenti norme interne come fonti del diritto dell'ordinamento generale nel dibattito dottrinale e nella giurisprudenza	» 183
4. Critica: la necessità di distinguere fra norme interne a rilevanza parziale e norme interne a rilevanza piena nell'ordinamento generale	» 190



4.1.	La possibile giuridicità delle norme interne	pag. 190
4.2.	Le forme di riconoscimento pieno delle norme interne da parte dell'ordinamento generale: istituzione, equiparazione e rinvio	» 194
4.3.	Piena rilevanza nell'ordinamento generale conseguente alla pubblicità delle norme interne, al fine di rispettare il principio della tutela del legittimo affidamento	» 198
5.	Norme interne dotate di rilevanza parziale nell'ordinamento generale come parametro per il vizio dell'eccesso di potere	» 205
6.	L'impugnabilità delle norme interne davanti al giudice amministrativo	» 209
<b>4.</b>	<b>Posizione delle norme interne</b>	» 217
1.	Fondamenti e finalità delle norme interne	» 217
2.	Norme interne come spazio riservato alla funzione amministrativa	» 221
2.1.	La riserva di funzione amministrativa nella dottrina e nella giurisprudenza. Un inquadramento	» 221
2.2.	Buon andamento e imparzialità come obiettivi della struttura organizzativa: la riserva della funzione di auto-organizzazione della pubblica amministrazione secondo Nigro	» 226
2.3.	Norme interne di autorganizzazione come spazio riservato all'amministrazione	» 232
2.4.	Imparzialità e buon andamento come funzionalità a perseguire gli interessi pubblici predeterminati dalla legge: la riserva di funzione amministrativa secondo la recente dottrina e verifica se le norme interne vi rientrano	» 234

2.5.	Flessibilità ed elasticità come esigenze alla base della riserva di normazione interna	pag. 237
2.5.1.	Casi in cui è da riconoscere la riserva di normazione interna	» 240
2.6.	Le conseguenze del riconoscimento delle norme interne come spazio riservato alla funzione amministrativa: sul piano dell'esercizio del potere legislativo	» 251
2.7.	( <i>segue</i> ) Dovere della pubblica amministrazione di dettarsi norme interne	» 255
2.8.	Norme interne di autolimita e mantenimento della discrezionalità finale	» 259
3.	La validità delle norme interne. Norme interne <i>contra legem</i> . Norme interne in contrasto con pronunce giurisdizionali	» 261
4.	Norme interne nazionali e norme interne ed esterne sovranazionali	» 267
	<b>Osservazioni conclusive</b>	» 273
	<b>Bibliografia</b>	» 279



# INTRODUZIONE

## 1. Letteratura sul tema

Nella letteratura italiana<sup>1</sup> postunitaria, dopo un primo periodo in cui ha avuto scarsa attenzione<sup>2</sup>, il tema delle norme interne nel

1. La prima trattazione del tema delle norme interne a livello europeo risale alla distinzione tra *Rechtsverordnungen* (atti normativi dell'esecutivo, delegati dal potere legislativo) e *Verwaltungsverordnungen* (regolamenti amministrativi) delineata nella dottrina tedesca da: F.V. Gerber, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Lipsia, Tauchnitz, 1880, 48, 53; R. Gneist, voce *Verordnungsrecht* in *Holtzendorffs Rechtslexicon*, Lipsia, Duncker & Humblot, 1881, 1059 ss.; G. Meyer, *Lehrbuch des deutschen verwaltungsrecht*, Lipsia, Duncker & Humblot, 1883, 7; G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, Friburgo, Mohr, 1887, 244 ss.; G. Anschütz, *Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz*, Lipsia, Breitkopf und Härtel, 1891, 65; P. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Friburgo-Lipsia, Mohr Siebeck, 1894, 87; H. Rosin, *Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen*, Berlino, Guttentag, 1895, 34; F. Fleiner, *Institutionem des deutschen Verwaltungsrechts*, Tubinga, Verlag Mohr, 1913, 62, 72 ss. Sulla ricostruzione dell'origine della distinzione cfr. F. Bassi, *La norma interna. Lineamenti di una teorica*, Milano, Giuffrè, 1963, 6 ss., che richiama l'affermazione della corrispondenza della nozione italiana di norma interna alla nozione germanica di *Verwaltungsverordnung* da parte di N. Karadge-Iskrow, *Contribution à la théorie des normes édictées en vertu d'un rapport de sujétion spéciale en droit public*, in *Revue internationale de théorie du droit*, 1931-32, VIII, 187 ss.

2. Cfr. G. Zanobini, *Le norme interne di diritto pubblico* (estr.), in *Riv. dir. pubbl.*, 9-10, 1915, 4; P. Bodda, *I regolamenti degli enti autarchici*, Torino, Flli Bocca, 1932, 106; M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1939, 137; E. Silvestri, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1950, 38; G. Barone, *Aspetti dell'attività interna della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1980, 1.

campo del diritto pubblico è stato esaminato da diversi studi monografici<sup>3</sup> che dimostrano, con la loro eterogeneità di impostazioni, la grande complessità della materia.

Il primo scritto è di Zanobini: nel saggio del 1915, *Le norme interne di diritto pubblico*<sup>4</sup>, se ne distinguono diverse categorie e se ne analizzano gli effetti.

L'opera di Bassi del 1963<sup>5</sup>, *La norma interna. Lineamenti di una teorica*, rappresenta, ancor oggi, il più rilevante tentativo di inquadramento dogmatico della norma interna. Lo sforzo principale dell'Autore è stato, infatti, di elaborarne una nozione unitaria, capace di comprendere sia le norme interne del diritto pubblico, sia quelle del diritto privato, sia quelle corrispondenti a regole extra-giuridiche. L'opera descrive le diverse tipologie di norma interna e le modalità con cui acquistano rilevanza per l'ordinamento giuridico generale.

Gli altri studi hanno dedicato un'attenzione specifica alle norme interne affrontando, però, un tema più ampio: quello dell'attività interna della pubblica amministrazione.

Silvestri, in *L'attività interna della pubblica amministrazione*<sup>6</sup> del 1950, individua i caratteri differenziali tra attività interna e attività esterna, procede a una classificazione dell'attività interna e analizza il suo regime di perfezione, validità ed efficacia; esamina, poi, i rapporti fra attività interna e attività esterna e le garanzie giuridiche nei confronti della prima, dando specifico rilievo alle norme interne.

Nel 1970 la monografia di Verbari sull'attività amministrativa interna<sup>7</sup> ne indaga la genesi e l'evoluzione storica, dallo Stato libe-

3. Le ricostruzioni di questi precedenti studi, insieme a quelle degli altri contributi dottrinali sul tema, saranno considerate ed esposte nel testo, e in particolare nel cap. 1 si ripercorreranno le diverse nozioni e visioni delle norme interne seguite dagli autori che se ne sono particolarmente occupati.

4. G. Zanobini, *Le norme interne di diritto pubblico*, cit.

5. F. Bassi, *La norma interna*, cit.

6. E. Silvestri, op. cit.

7. G.B. Verbari, *L'attività amministrativa (interna). Parte generale*, Roma, Bulzoni, 1971. Cfr. anche la precedente pubblicazione dello stesso Autore: Id.,

rale allo Stato pluralistico e allo Stato contemporaneo, dedicando attenzione anche alle norme interne.

Lo scritto di Barone *Aspetti dell'attività interna della pubblica amministrazione*<sup>8</sup> del 1980, invece, si sofferma principalmente sulla rilevanza dell'attività interna e approfondisce le problematiche delle norme interne nell'ultimo capitolo, dedicato all'analisi di alcune fattispecie di atti interni, e in particolare il problema della loro motivazione, della loro invalidità e del loro emergere nel processo amministrativo.

L'argomento è stato anche affrontato in alcuni saggi più recenti, che hanno delineato l'evoluzione storica e nella giurisprudenza del tema delle norme interne e hanno fornito un'interpretazione della loro posizione nel sistema delle fonti del diritto<sup>9</sup>.

Si può, quindi, osservare che le elaborazioni dottrinali successive alle importanti riforme degli anni Novanta, e soprattutto all'emanazione della legge sul procedimento amministrativo, che possono perciò dare una lettura del fenomeno delle norme interne coerente con il mutato assetto normativo, non sono numerose e non si occupano del tema in maniera sistematica e approfondita: quelle più compiute precedono gli importanti cambiamenti del sistema amministrativo italiano avvenuti in quegli anni.

All'analisi di alcune singole tipologie di norme interne sono stati, invece, dedicati molti studi.

*L'attività amministrativa (interna) nello Stato liberale*, in *N. Rass. leg. dottr. giur.*, 1970, 11, 1321 ss.

8. A. Barone, op. cit.

9. A. Gava, *Pareri e norme interne nella giurisprudenza amministrativa*, in *N. rass. leg. dottr. giur.*, 1988, 10, 1089 ss.; G. Sciallo, *Potere regolamentare, potere "pararegolamentare" e pubblica amministrazione: gli orientamenti del giudice amministrativo dopo la l. 400/1988*, in *Le Regioni*, 1993, 5, 1277 ss.; G. Bottino, *Norme interne*, in M. Clarich, G. Fonderico (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Il Sole 24 ore, 2007, 435 e ss.; G. Cianferotti, *L'attività interna nella storia dell'amministrazione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 3, 725 ss.; M. Mazzamuto, *L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2015, 4, 683 ss.; A. Cioffi, *Sulla norma interna e sull'autonomia della pubblica amministrazione*, in *Aa.Vv., Scritti in onore di Franco Bassi*, I, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2015.

In particolare, il tema delle circolari è stato affrontato nei primi anni del Novecento dal Cammeo, che ha fatto luce sulle conseguenze in termini di invalidità per eccesso di potere della loro violazione<sup>10</sup>, e dal Salemi, che vi ha dedicato un'opera monografica<sup>11</sup>. In seguito e fino a oggi l'attenzione non si è spenta, testimoniata da diversi contributi<sup>12</sup>,

10. F. Cammeo, *La violazione delle circolari come vizio di eccesso di potere*, in *Giur. it.*, 1912, III, 107 ss.; Idem, *A proposito di circolari e istruzioni*, in *Giur. it.*, 1920 III, 1 ss.

11. G. Salemi, *Le circolari amministrative*, Palermo, A. Reber, 1913.

12. F. Ferrero, *La circolare ministeriale e il diritto subbiiettivo*, in *Annali della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Perugia*, XL, Perugia, 1929, 235 ss.; P. Bodda, *Un preteso caso di efficacia normativa delle circolari*, in *Foro della Lombardia*, 1938, I, 205 ss.; A. Bozzi, voce *Circolare amministrativa*, in *N.D.I.*, Torino, Utet, 1938; G. Caroncini, voce *Circolare*, in *N.D.I.*, Torino, Utet, 1938; A. Amorth, *Efficacia esterna delle circolari amministrative*, in *Riv. it. dir. fin.*, 1941, 133 ss.; S. Lessona, *Circolare contenente una norma di buona amministrazione, natura, violazione, effetti*, in *Bollettino bibliografico e rassegna sistematica di giurisprudenza*, 1941, 49 ss.; M. Piacentini, *Le circolari come fonti di diritto obiettivo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1941, II, 231 ss.; A. De Valles, *Tendenze giurisprudenziali in tema di circolari*, in *Foro it.*, 1943, I, 676 ss.; R. Lucifredi, *Osservazioni sulla efficacia delle circolari amministrative*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947, II, 505 ss.; F. Franchini, *Sull'efficacia delle circolari amministrative*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1951, II, 1182 ss.; G. Zingali, *Sul valore giuridico delle circolari tributarie*, in *Dir. prat. trib.*, 1952, I, 97 ss.; G. Liccardo, *Natura giuridica delle circolari ministeriali*, in *Riv. dir. fin.*, 1952, II, 136 ss.; Idem, *Ancora sulla natura giuridica delle circolari ministeriali*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1955, 318 ss.; R. Raggi, *Le circolari come norme giuridiche*, in *Riv. dir. fin.*, 1954, II, 151 ss.; A. Romano, *In tema di circolari amministrative*, in *Riv. dir. fin. e scienza delle finanze*, 1959, II, 105 ss.; O. Tentolini, voce *Circolari e istruzioni*, in *N.D.I.*, Torino, Utet, 1959; M.S. Giannini, voce *Circolare*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, Giuffrè, 1960; C. Cintolesi, *L'efficacia esterna delle circolari ministeriali e la responsabilità per attività conseguenti ad atti del sindaco quale ufficiale di governo*, in *Giur. it.*, 1961, I, 105 ss.; F. Bassi, voce *Circolari amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1958, aggiornata nel 2011 da Sandro De Nardi; S. Raimondi, *Impugnabilità, disapplicazione o irrilevanza delle circolari amministrative illegittime?*, in *Foro amm.*, 1969, II, 3 ss.; M. Marino, *In tema di natura ed efficacia delle circolari ministeriali*, in *Dir. prat. trib.*, 1970, II, 899 ss.; F. Garrì, *Le circolari amministrative*, in *Amm. it.*, 1972, 481 ss.; A. Ruggeri, *Circolari amministrative e circolari di indirizzo politico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1758 ss.; M.P. Chiti, voce *Circolare (amministrativa)*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, Istituto Treccani, 1988; A. Di Pietro, voce *Circolari* (in materia tributaria), in *Enc. giur.*, VI, Roma, Istituto Treccani, 1988; A. Catelani, *Aspetti e at-*

oltre allo studio monografico di Catelani<sup>13</sup>. Anche la prassi e la consuetudine amministrativa sono state oggetto di numerosi approfondimenti, anche monografici<sup>14</sup>.

*tualità delle circolari normative della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, 4, 999 ss.; M. Ventura, *Circolari amministrative e stato di diritto*, in *Dir. e soc.*, 1993, 4, 641 ss.; G. Di Genio, *Sulla danza di Matisse, ovvero sulla irrilevanza normativa delle circolari amministrative*, in *Dir. econ.*, 2009, 2, 359 e ss.; F. Saitta, *Sulle circolari amministrative e sul loro trattamento processuale*, in *Nuove Autonomie*, 2012, 3, 487 ss.; P. Lori, *Natura ed efficacia delle circolari interpretative anche alla luce delle ultime pronunce giurisprudenziali in materia di rimborso*, in *La Rivista di Finanza*, 2012, 4, 32 ss.; D. Nazzaro, *Le circolari amministrative: un epifenomeno giuridico*, in *Diritto e lavoro nelle Marche*, 2013, 3-4, 164 ss.; M. Cardillo, *Le circolari dell'ente impositore vincolano anche il concessionario*, in *La Rivista di Finanza*, 2013, 3, 13 ss.

13. A. Catelani, *Le circolari della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1984.

14. O. Ranalletti, *La consuetudine come fonte del diritto pubblico interno: costituzionale e amministrativo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1913, I, 146 ss.; V. De Virgiliis, *Consuetudine e prassi amministrativa*, Broni, Tip. Succ. Missaga di Diani e Maffei, 1942; C.E. Balossini, *L'accertamento del diritto consuetudinario compito del giurista e del sociologo: la prassi amministrativa (lezioni tenute nell'anno accademico 1962-63)*, Milano, La goliardica, 1963; L. Majorano, *Appunti per una teoria della prassi amministrativa*, Bari, Cacucci, 1975; A. Carullo, *La prassi amministrativa*, Padova, Cedam, 1979; A.L. Tarasco, *La consuetudine nell'ordinamento amministrativo: contributo allo studio delle fonti non scritte*, Napoli, Editoriale scientifica, 2003; S. Díez Sastre, *El precedente administrativo. Fundamentos y eficacia vinculante*, Madrid, Marcial Pons, 2008.

Tra i contributi non monografici cfr. V. Falzone, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in *Studi sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958; F. Piga, *Prassi amministrativa*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XXXIV, 1985; A.L. Tarasco, *Consuetudine e desuetudine: (riflessioni su) fonti e tendenze del diritto amministrativo*, in *Il Foro amm. TAR*, 2002, 6, 2271 ss.; L. Benvenuti, *Prassi e consuetudine nell'ordinamento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2009, 2, 227 ss.; M. Bertolissi, *La prassi amministrativa tributaria*, in *Studi Tributari Europei*, 2011, 1, 23 ss.; E. De Miguel Canuto, *Prassi amministrativa: giurisprudenza comunitaria e spagnola*, in *Studi Tributari Europei*, 2011, 1, 26 ss.; S. Tarullo, *Buone prassi e continuità dell'amministrazione pubblica. Le buone prassi, l'amministrazione e il cittadino*, in *Dir. amm.*, 2013, 1-2, 149 ss.; R. Chieppa, *"Prassi" interpretative di norme nel diritto pubblico (con riguardo alle "prassi" nei rapporti relativi a soggetti od oggetti costituzionalmente rilevanti e alle nomine)*, in *Dir. e soc.*, 2016, 2, 163 ss.



Vi è un'ampia bibliografia sugli statuti<sup>15</sup>, sulle direttive<sup>16</sup> su piani e

15. U. Forti, *Gli statuti degli enti autonomi nel diritto amministrativo italiano: teoria*, Napoli, L. Pierro, 1905; B. Scorza, *Gli statuti degli enti di tipo associativo*, Roma, Foro italiano, 1934; R. Ravà, *Gli statuti degli enti pubblici*, Milano, Giuffrè, 1936; U. Forti, *Per una teoria degli statuti*, in U. Forti, *Studi di diritto pubblico*, I, Roma, Foro Italiano, 1937; E. Levi, *Sull'approvazione degli statuti pubblici*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1938, 295 ss.; V. Sica, *Contributo alla teoria dell'autonomia istituzionale*, Napoli, Jovene, 1951; S. D'Albergo, *In tema di autonomia statutaria*, in *Foro amm.*, 1957, 3, 13 ss.; R. Coltelli, *Enti e statuti nel diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1965; V. Italia, *Gli statuti nel diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1974; Id., voce *Statuto degli enti pubblici*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XLIII, 1990; L. Mazzarolli, *Fonte-statuto e fonte-regolamento nella legge di riforma delle autonomie locali*, in *Dir. e soc.*, 1991, 3, 363 ss.; A. Travi, *Violazione degli statuti comunali e provinciali e tutela del cittadino*, in *Le Regioni*, 1991, 5, 1303 ss.; A. Mari, *Lo statuto universitario nel sistema delle fonti*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, 1063 ss.; L. Mazzarolli, *Fonte statuto e fonte regolamento nella legge di riforma delle autonomie locali*, in *Aa.Vv.*, *Organizzazione dei servizi e diritti dei cittadini negli statuti comunali*, Padova, Cedam, 1993; L. Pegoraro, *Gli statuti degli enti locali: sistema delle fonti e problemi di attuazione*, Rimini, Maggioli, 1993; C. Corsi, *L'autonomia statutaria dei Comuni e Province*, Milano, Giuffrè, 1995; L. Colacino Cinnante, *Statuti degli enti pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1999; E. De Marco, *Statuti comunali e provinciali*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 2000; U. De Siervo, *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la legge cost. n. 2/2001)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2001; F. Cuocolo, *La nuova potestà statutaria*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 2, 295 ss.; E. Giardino, *Gli statuti comunali: linee evolutive e profili dogmatici*, in *Riv. amm. rep. it.*, 2003, 8, 771 ss.; M. Stipo, *Aspetti e problemi storico-giuridici degli statuti degli enti pubblici: in particolare lo statuto autonomo della Banca d'Italia e la sua posizione nella gerarchia delle fonti*, in *Giust. amm.*, 2004, 3, 501 ss.; V. Italia, *Lo statuto del comune e della provincia. Problemi attuali e prospettive*, in *Amm. it.*, 2004, 12, 1615 ss.; B. Caravita Di Toritto, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004, 2-3, 309 ss.; E. D'Orlando, *Lo statuto comunale nel sistema delle fonti*, in *Dir. Reg.*, 2004, 5-6, 765 ss.; A. Meale, *Il valore costituzionale dello statuto comunale e il principio gradualistico delle fonti del diritto*, in *Urb. app.*, 2005, 11, 1302 ss.; E. Righi, *La posizione dello statuto comunale nel sistema delle fonti del diritto*, in *Nuova rass. leg. dottr. giur.*, 2005, 19-20, 2144 ss.; F. Cortese, *La natura giuridica degli statuti comunali e la rappresentanza processuale degli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 1, 55 ss.; F. Ghera, *Lo statuto regionale ordinario come fonte del diritto*, in *Dir. soc.*, 2008, 3, 351 ss.; A. D'Atena (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008; G. La Torre, *Statuti degli enti locali. Natura giuridica e autonomia*, in *Amm. it.*, 2009, 2, 161 ss.; Id., *Gli statuti degli enti locali nell'attuale panorama delle autonomie*, in *Amm. it.*, 2011, 6, 793 ss.; V. Italia, *Gli statuti dei comuni come fonti del diritto amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 1, 29 ss.

16. V. Bachelet, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'e-*

programmi<sup>17</sup>, sui codici di comportamento e suoi codici etici<sup>18</sup>.

*conomia*, Giuffrè, Milano, 1957; O. Tentolini, op. cit.; S. D'Albergo, voce *Direttiva*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1964; F. Merusi, *Il problema delle direttive ai grandi enti pubblici economici nella realtà istituzionale e nella ideologia giuridica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 1, 275 ss.; M. Alemanno, *Programmazione economica e poteri di direttiva del CIPE*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 1974, 1, 8 ss.; M. Clarich, *La nozione di direttiva; problemi ricostruttivi e tendenze recenti*, in *Foro amm.*, 1984, 3, 551 ss.; F. Merusi, M. Clarich, voce *Direttiva*, in *Enc. giur.*, Roma, Istituto Treccani, 1989; G. Marongiu, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Padova, Cedam, 1989; M. Martino, *La direttiva nell'ordinamento giuridico*, in *Nuova rass. leg. dottr. giur.*, 1989, 19-20, 2133 ss.; G. Sciuillo, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1993; E. Catelani, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Torino, Giappichelli, 1999; M.A. Cabiddu, D. Caldirola, *L'attività normativa delle autorità indipendenti*, in *Amministrare*, 2000, 1-2, 13 ss.; E. Catelani, voce *Direttiva* (dir. amm.), in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, III, 1854 ss.; V. Pedaci, *Riflessioni sull'attività direttiva nel quadro evolutivo del sistema dei pubblici poteri*, in *Nuova rass. leg. dottr. giur.*, 2006, 10, 1290 ss.; E. Longo, *La mutazione del potere di direttiva del presidente del consiglio nella prassi più recente*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 2009, 1; G. Sciuillo, voce *Direttiva* (disciplina amministrativa), in *Dig. disc. pubbl.*, Roma, Utet, 1990, aggiornata nel 2011 da M.P. Genesin; M. Asprone, *Le direttive amministrative*, in *Nuova rass. leg. dottr. giur.*, 2010, 23-24, 2343 ss.; G. Fontana, *Direttiva giusta o giusta direttiva?*, in *Amm. it.*, 2011, 3, 329 ss.

17. M.S. Giannini, *La programmazione dal punto di vista giuridico*, ora in *Scritti*, VI, Milano, Giuffrè, 2005; V. Bachelet, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961, 904 ss.; A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963; G. Amato, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 1971, 413 ss.; M.S. Giannini, voce *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1983; M. Carabba, voce *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1987; R. Bin, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, Giuffrè, 1988; M. Carabba, voce *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1997; G. Abbamonte, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. dir.*, agg. II, 1998; M. D'Orsogna, *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2001; S. Amorosino, *Leggi e programmazioni amministrative: diversità funzionale, riserva di amministrazione e reciproche "invasioni di campo"*, in *Dir. amm.*, 2006, 229 ss.; P. Portaluri, *Il principio di pianificazione*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012; R. Dipace, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Dir. soc.*, 2017, 4, 647 ss.

18. M.S. Giannini, *La deontologia del funzionario pubblico* (1983), in *Scritti*, X, Milano, Giuffrè, 2008; S. Cassese, *I codici di condotta*, in *Doc. giust.*, 1994,

1371 ss.; B.G. Mattarella, *L'etica pubblica e i codici di condotta (riflessioni sul codice di comportamento dei dipendenti delle p.a.)*, in *Lavoro e dir.*, 1994, 4, 525 ss.; Id., *I codici di comportamento*, in *Riv. giur. lav.*, 1996, 1, 246 ss.; C. Cester, *Brevi osservazioni sui cd. Codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. giur. lav.*, 1994, I, 377 ss.; M. Grandi, *Il «codice» di condotta dei dipendenti pubblici: alcune riflessioni a margine*, ivi, 365 ss.; G. Alpa, *Autodisciplina e codice di condotta*, in *Soc. dir.*, 1995, 2, 127 ss.; G. Piepoli, *Autodisciplina professionale e codici deontologici*, in *Scritti in memoria di P. De Vecchis*, II, Roma, Centro Stampa della Banca d'Italia, 1999; F. Criscuolo, *L'autodisciplina. Autonomia privata e sistema delle fonti*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2000; A. Riccardi, *Il codice di condotta nel sistema del lavoro pubblico contrattualizzato*, in F. Carinci, L. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2002; E. Carloni, *Ruolo e natura dei cosiddetti «codici etici» delle amministrazioni pubbliche*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 1, 319 ss.; S. Cassese, *L'etica pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 10, 1097 ss.; C. Gregoratti, R. Nunin, *I codici di comportamento*, in F. Carinci, L. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2004; B.G. Mattarella, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2007; L. Capogna, R. Tomei, voce *Codice di comportamento* (dir. amm.), in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 2008; F. Merloni, R. Cavallo Perin (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, FrancoAngeli, 2009; A. Pizzorusso, "Normazioni etiche" e sistema delle fonti, in *Quad.cost.*, 2011, 3, 637 ss.; G. Alpa, T. Galletto, voce *Codici di condotta*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, Utet, 2011; U. Perfetti, *Ordinamento e deontologia forensi*, Padova, Cedam, 2011; B.G. Mattarella, *Il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 10, 927 ss.; E. Carloni, *Il nuovo codice di comportamento e il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Ist. fed.*, 2013, 2, 32 ss.; N. Brutti, voce *Codici di comportamento (Profili generali)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 2013; G. Alpa, voce *Codici di comportamento (Codice deontologico forense)*, ivi; F. Merloni, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 8S, 4 ss.; E. D'Alterio, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare*, in B.G. Mattarella, M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2013; S. Stacca, *La giuridificazione dell'etica delle formazioni sociali. Riflessioni sulla c.d. autodisciplina: in particolare, il momento normativo e il momento sanzionatorio*, in *Dir. amm.*, 2-3, 2015, 506 ss.; F. Midiri, *I codici etici universitari dalla riforma Gelmini alla legge anticorruzione*, in *Jus*, 2015, 2, 183 ss.; R. Caridà, *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e principi costituzionali*, in *Federalismi.it*, 2016, 25; A. Venanzoni, *I codici di comportamento nel pubblico impiego: natura giuridica e fondamento costituzionale*, in *GiustAmm.it*, 2017, 6; F. Mariniello, *Il rilievo giuridico dei codici di comportamento nel settore pubblico, con riferimento alle varie forme di responsabilità dei pubblici funzionari*, in *Rassegna dell'avvocatura dello Stato*, 2017, 1, 218 ss.; E. Carloni, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, in *Il lavoro nelle pubbliche ammini-*

Sul tema dei regolamenti come fonti del diritto la letteratura è molto vasta. Essi, però, sono stati oggetto di indagine più come fonti secondarie che come norme interne<sup>19</sup>.

strazioni, 2017, 158 ss.; A. Grasso, *I codici di comportamento come strumento di interpolazione giuridica tra le norme anticorruzione e l'etica pubblica*, in F. Cerioni, V. Sarcone (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2019.

19. Tra i numerosi contributi cfr. G. Codacci-Pisanelli, *Legge e regolamento*, in *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, Lapi, 1900, 33 ss.; F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo. Legge e ordinanza (decreti e regolamenti)*, in V.E. Orlando (diretto da), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, III, Milano, Società Editrice Libraria, 1901, 30 ss.; G. Zanobini, *Sul fondamento dell'inderogabilità dei regolamenti*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1917, I, 1 ss.; Id., *Sul fondamento giuridico della potestà regolamentare*, in *Arch. giur.*, 1922, 87, 17 ss.; G. Vacchelli, *Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*, in *Riv. dir. pubbl. e della pubbl. amm. in Italia*, 1926, 18, 49 ss.; E. Betti, *Sulla base giuridica del potere regolamentare*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1927, 7 ss.; A. De Valles, *Il fondamento del potere regolamentare*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930, 145 ss.; R. Sofia, *La potestà regolamentare dello Stato*, Palermo, Vena, 1930; P. Bodda, *I regolamenti degli enti autarchici*, cit.; C. Mortati, *Sui regolamenti ministeriali*, in *Studi economico-giuridici della R. Università di Cagliari*, Cagliari, Società Editrice Italiana, 1934, 185 ss.; G. Guarino, *Osservazioni sulla potestà regolamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1948, I, 81 ss.; V. Olivieri Sangiacomo, *L'articolo 97 della Costituzione e i regolamenti di organizzazione*, in *Foro it.*, IV, 1948, 113 ss.; G. Zanobini, *La potestà regolamentare e le norme della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 553 ss.; M.S. Giannini, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, 1953, IV, 9 ss.; G. Guarino, *Sul carattere discrezionale dei regolamenti*, in *Foro it.*, 1953, I, 536 ss.; G. Abbamonte, *L'emanazione dei regolamenti statali*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1956, 25 ss.; G. Vignocchi, *Il potere regolamentare dei Ministri*, Napoli, Morano, 1957; A.M. Sandulli, *La potestà regolamentare nell'ordinamento vigente*, in *Foro it.*, 1958, IV, 57 ss.; L. Carlassare, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, Cedam, 1966; E. Cheli, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967; G. Zanobini, voce *Regolamento*, in *N.D.I.*, Torino, Utet, 1968; A.M. Sandulli, *L'attività normativa della pubblica amministrazione. Origini, funzioni, caratteri*, Napoli, Jovene, 1970; M.S. Giannini, voce *Regolamento (in generale)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1988; L. Carlassare, voce *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1988; P. Morabito, *Il regolamento nel quadro delle fonti normative*, in *Riv. amm.*, 1989, 1, 1085 ss.; G.G. Paleologo, *L'attività normativa del Governo nella legge sull'ordinamento della presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Foro it.*, 1989, 5, 344 ss.; L. Carlassare, *Il ruolo del Par-*