

ROBERTO CAVALLO PERIN
Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Torino

VIOLAZIONE DI LEGGE (ATTO AMMINISTRATIVO)

Estratto dal

Digesto

IV Edizione, vol. XV Pubblicistico

UTET

Violazione di legge (atto amministrativo)

Bibliografia: F. BENVENUTI, *Sul richiamo a disposizioni legislative diverse nelle premesse di un atto amministrativo*, *GI*, 1948, III, 53; A. M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, 1940, rist. Milano, 1959; G. TREVES, *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*, Padova, 1936; P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1968, 437 s.; F. LEVI, «Legittimità (dir. amm.)», in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1974, 124; G. CASTELLI-AVOLIO, *Sviamento di potere: eccesso di potere o violazione di legge?*, *GM*, 1984, 419; D. MODESTI, *Violazione di legge ed eccesso di potere*, *NR*, 1993, 643; R. LASCHENA, «Violazione di legge (dir. amm.)», in *Enc. giur.*, XXXII, Roma,

1994, I; A. ROMANO, *Interesse legittimo e ordinamento amministrativo*, in *Atti del Convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, 1983, 95 s.; ID., *Commento all'art. 26 del T. U. sul Consiglio di Stato (Premessa)*, in *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, a cura di A. Romano, Padova, 1992; ID., *I caratteri originari della giurisdizione amministrativa e la loro evoluzione*, in *Atti del Convegno celebrativo "Cento anni di giurisdizione amministrativa"*, Napoli, 1996, 57 s.

Legislazione: Cost. art. 97; disp. prel. c.c. art. 4; l. 7-8-1990, n. 241; l. 20-3-1865, all. E, n. 2248, art. 5; r.d. 26-6-1924, n. 1054, t.u.l. Con-

siglio di Stato, art. 26, art. 29, 2° co.; e 45; l. 6-12-1971, n. 1034, art. 2, 1° co., lett. b), art. 3.

Sommario: 1. La violazione di legge come species dell'invalidità degli atti amministrativi. - 2. La violazione di legge come vizio di legittimità. - 3. La violazione di legge come definizione ex ante dell'illegittimità dell'atto amministrativo. - 4. Le ipotesi più frequenti di vizi di violazione di legge.

1. La violazione di legge come species dell'invalidità degli atti amministrativi.

La violazione di legge è da tempo considerata una categoria dell'invalidità dell'atto amministrativo, perciò anch'essa contribuisce a individuare la non conformità di un atto alle norme che definiscono un ordinamento giuridico in un determinato periodo storico (→ VALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO E DELL'ATTO AMMINISTRATIVO).

Nel genere invalidità, la violazione di legge si delinea come uno dei tre vizi di legittimità degli atti amministrativi, che unitamente all'eccesso di potere e all'incompetenza (relativa) (→ ECCESSO DI POTERE; ATTO AMMINISTRATIVO; COMPETENZA E REGOLAMENTO DI COMPETENZA) hanno indicato il tradizionale sindacato sugli atti dell'amministrazione pubblica svolto dal giudice amministrativo sin dalla legge istitutiva della IV sezione del Consiglio di Stato (→ GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA; PROCESSO AMMINISTRATIVO).

Nel lessico giuridico più diffuso la parola «violazione» indica la non conformità di uno o più enunciati dell'atto amministrativo alla sua disciplina giuridica, più precisamente all'interpretazione di tale disciplina. L'affermazione risulta evidente per i provvedimenti amministrativi e per gli atti generali, poiché in essi difetta il requisito dell'astrattezza (1). In tali casi l'atto è per il caso concreto (requisizione del fondo Cornelianio; finanziamento all'impresa di Sempronio ecc.) l'interpretazione dall'amministrazione pubblica che può essere in contrasto con quella prescelta dal destinatario o dal controinteressato, aprendo un conflitto interpretativo che è risolto dall'ordinamento a mezzo delle funzioni (di controllo, di amministrazione attiva su ricorso, o giurisdizionale) e degli organi a tal fine competenti, riservando all'interpretazione offerta dalla giurisdizione «l'ultima parola». Si afferma una «violazione di legge» ove l'atto amministrativo sia un'interpretazione della sua disciplina che risulta difforme da quella offerta (in ultima analisi) dalla giurisdizione.

L'interpretazione del testo di un atto amministrativo è stata definita come un'interpretazione di secondo grado (2), forse poiché trattasi di una interpretazione dell'atto amministrativo il cui oggetto è a sua volta l'interpretazione di una norma giuridica. Con ciò si è voluto precisare che si ha «violazione» al termine di un duplice processo interpretativo: l'uno che attiene al significato che si vuole attribuire all'atto

amministrativo, l'altro alla conformità di tale atto all'interpretazione della sua disciplina giuridica. Nella denominazione del vizio in esame per «legge» si intende comunemente ogni enunciato giuridico generale e astratto, sia esso contenuto nella Costituzione, in norme europee (→ RAPPORTI TRA NORME COMUNITARIE E NORME INTERNE), in leggi ordinarie o atti aventi forza di legge, ovvero in leggi regionali o delle Province di Trento e Bolzano, o ancora in regolamenti amministrativi del governo, delle autonomie locali o di altri enti pubblici (3).

(1) Per i regolamenti la questione si è posta con riferimento all'applicazione in concreto degli stessi da parte del giudice ordinario o amministrativo e al loro potere di procedere rispettivamente alla disapplicazione o all'annullamento della norma, per tutti si vedano: CANNADA BARTOLI, *Disapplicazione di regolamenti da parte del Consiglio di Stato*, GiC, 1959, 568 s.; PICARDI, *Sulla disapplicazione degli atti amministrativi*, in *Studi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 1968, 199 s.; VERRIENI, *Commento all'art. 5 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E*, in *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, a cura di A. Romano, Padova, 1992, 80 s.; sulla questione della disapplicazione dei regolamenti da parte del giudice amministrativo: A. ROMANO, *Osservazioni sull'impugnativa dei regolamenti della pubblica amministrazione*, RTDP, 1955, 870 s.; ESPOSITO, *Diritto vivente, legge e regolamento di esecuzione*, GiC, 1962, 605 s.; CANNADA BARTOLI, *Disapplicazione d'ufficio di norma regolamentare illegittima*, GI, 1993, III, I, 653; MAZZAROLI, *La giurisdizione sui regolamenti è diritto soggettivo*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, I s.; GARRONE, *Commento all'art. 26 del T. U. sul consiglio di Stato (Sez. 2°)*, in *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, a cura di A. Romano, Padova, 1992, 296 s.; DOMENICHELLI, *Giurisdizione esclusiva e disapplicazione dell'atto amministrativo invalido*, in *Jus*, 1983, 163 s.; *Cons. giust. amm. sic.*, sez. giurisdiz., 20-3-1996, 75, FA, 1996, 1303.

(2) CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi*, Padova, 1993, 445; cfr. LASCHENA, «Interpretazione dell'atto amministrativo», in *Enc. dir.*, Milano, XVIII, 1989; M. S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, Milano, 1939; SANTI ROMANO, *Interpretazione delle leggi di diritto pubblico* (1899), poi in *Scritti minori*, I, Milano, 1950⁴, 1990².

(3) Per tutti si veda da ultimo: C. St., sez. V, 28-1-1997, n. 88, GI, 1997, III, I, 312.

2. La violazione di legge come vizio di legittimità.

Si ha cura di precisare che non ogni inosservanza da parte dell'atto amministrativo di una norma generale e astratta determina il vizio di violazione di legge, ma unicamente quelle illegittimità (→ VALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO E DELL'ATTO AMMINISTRATIVO) che non rientrino nella definizione del vizio di incompetenza, o di eccesso di potere.

La violazione di legge è comunemente ritenuta un vizio di illegittimità a carattere residuale. Assunta l'illegittimità come genus, ricondotto l'eccesso di potere e l'incompetenza a sue species, si definisce violazione di legge ogni diversa illegittimità dell'atto amministrativo.

La prospettazione, semplice e lineare, ricorda immediatamente che l'incompetenza è anch'essa una dif-

formità dell'atto dalla «legge», più precisamente l'organo che ha emanato l'atto amministrativo non è quello previsto dalla norma che lo disciplina, con la conseguenza che l'atto è difforme dall'assetto delle competenze individuate da un determinato ordinamento giuridico per un corretto esercizio delle funzioni amministrative (→ COMPETENZA E REGOLAMENTO DI COMPETENZA).

La prospettazione della violazione di legge come vizio residuale ricorda inoltre che anche lo «sviamento di potere» è normalmente una verifica della circostanza che il fine perseguito dall'amministrazione con l'emanazione dell'atto non è conforme a quello indicato dalla legge (→ ECCESSO DI POTERE).

Se il fine di interesse pubblico è quasi sempre definito dalla legge con riferimento ad ogni potere attribuito dalla stessa all'amministrazione pubblica (4), l'accertamento dello «sviamento di potere» può essere inteso come inosservanza dell'enunciato legislativo che definisce il fine (o motivo) dell'esercizio del potere, al pari dell'incompetenza (per l'indicazione dell'organo) e di ogni altra violazione di legge, sia essa relativa al procedimento, o al quorum costitutivo o deliberativo di un organo collegiale.

L'enunciato introduttivo della legge sul procedimento amministrativo legge 7-8-1990, n. 241 pare segnare il culmine dell'indicato ragionamento, stabilendo in una norma generale e astratta che «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge...» (art. 1, 1° co.).

Senonché l'apparente opinione comune che individua nella violazione di legge un vizio residuale dell'illegittimità degli atti amministrativi offre di recente un risvolto critico ove delinea una evoluzione che sottrae al vizio di eccesso di potere e attrae alla violazione di legge l'inosservanza di quei principi che un tempo hanno ricevuto enunciazione in una norma scritta (contraddittorio: art. 3, l. 20-3-1865, n. 2248, all. E; disparità di trattamento: art. 97 Cost.; difetto di istruttoria e motivazione: art. 3, l. n. 241 del 1990, cit.; partecipazione al procedimento: art. 7 ss., l. n. 241 del 1990, cit. ecc.).

Secondo l'indicata prospettazione sarebbe preferibile ritenere il difetto di contraddittorio, di imparzialità e di partecipazione al procedimento ipotesi di illegittimità dell'atto amministrativo che debbono assumere la denominazione di «violazione di legge», poiché l'ordinamento ha ormai previsto in una norma generale e astratta taluni dei principi che si erano già affermati in via istituzionale, cioè anche in assenza di norma scritta.

In tale prospettiva di revisione critica si dovrebbe riconoscere che è piuttosto il vizio di eccesso di potere ad assumere un carattere di residualità delle illegittimità che si affermano in disposizioni generali e astratte, come l'incompetenza (relativa) o la viola-

zione di legge, ove taluno potrebbe annoverare anche l'inosservanza dei fini di interesse pubblico indicati dalla legge (art. 1, l. n. 241 del 1990, cit.).

La questione è solo in apparenza un problema di classificazione, poiché ritenere l'eccesso di potere un vizio di illegittimità che è residuale rispetto alle disposizioni enunciate in norme generali e astratte (violazione di legge e incompetenza), significa riconoscere che lo stesso discende dall'inosservanza dei principi istituzionali (5) che costituiscono e definiscono l'amministrazione pubblica nel nostro ordinamento, poiché si sono affermati con il venire ad esistenza dell'amministrazione pubblica nel nostro ordinamento giuridico, che la definiscono cioè nel nostro contesto istituzionale; principi che possono mutare dunque solo in ragione di un rivolgimento che attiene direttamente a tale assetto costituzionale.

La legge può recepire ed ampliare il contenuto di un principio istituzionale (es. motivare gli atti discrezionali e sfavorevoli al destinatario) con l'introduzione del dovere di motivazione di tutti i provvedimenti amministrativi, inducendo così a considerare tutto o parte dell'originario vizio di motivazione come un'ipotesi di «violazione di legge» (→ MOTIVAZIONE DEGLI ATTI COSTITUZIONALI), fermo restando che l'eventuale abrogazione della disposizione scritta (art. 3, l. n. 241 del 1990, cit.) non produce effetto sulla positiva esistenza del principio istituzionale (6) proprio perché opera comunque il vizio di eccesso di potere (7); principio istituzionale che è rivelato dunque dal vizio di eccesso di potere in tutta la sua consistenza giuridica, non importa ora se nella sua versione originaria o in quella di maggiore favore poi assunta nella «coscienza sociale».

(4) Per casi in cui la Corte Costituzionale ha considerato sufficiente la definizione istituzionale dei fini di un potere come finalizzare un'imposta ai «costi, o alle necessità finanziarie, utili al sostentamento delle attività istituzionali dell'ente» ove quest'ultime siano un numero chiuso: C. Cost., n. 4/1957 (Ente Naz. Risi; art. 23 Cost.); Id., n. 30/1957 (Bombole gas metano; art. 23 Cost.); Id., n. 51/1960 (Tassa sui rifiuti solidi urbani; art. 23 Cost.); Id., n. 55/1963 (Consorzio di bonifica, contributi; art. 23 Cost.) nella quale è aggiunto, come criterio di riparto fra i consorziati, la proporzione in base ai benefici ricevuti dalla bonifica, elementi che consentono un semplice accertamento: Id., n. 21/1969 (Contributi assistenza sociale, datori di lavoro-lavoratori; art. 23 Cost.); Id., n. 67/1963 (Contributi Consiglio Naz. Lavoro; art. 23 Cost.); Id., n. 47/1957 (Contributi Ente Prov. Turismo; art. 23 Cost.) è incostituzionale per mancanza di indicazioni su soggetti passivi, le competenze dell'ente sono indefinite in legge, conseguentemente il suo fabbisogno finanziario, né il criterio di riparto sui soggetti interessati: Id., n. 2/1962 (Tassa per occupazione di suolo pubblico; art. 23 Cost.) qui il fabbisogno finanziario del comune è limite troppo ampio dunque insufficiente, né il limite del pareggio di bilancio può essere utile vista l'assenza di vincoli allo «sbilancio».

(5) BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, RDP, 1950, 1 s. in particolare nt. 81 ove Benvenuti cita Santi Romano (n.d.r. *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1918)

per la tesi della derivazione dei principi fondamentali dalla natura della istituzioni, nonché CRISCIUOLI, *La discrezionalità nelle funzioni costituzionali*, in *Annali Perugia*, 1922, 537, 553 ove individua un limite insuperabile per un determinato ordinamento giuridico in ciò che ne costituisce il *minimum essenziale*.

(6) Le note regole di risoluzione dei conflitti normativi (successione delle leggi nel tempo, gerarchia, specialità) si applicano unicamente alle norme scritte, mentre fra disposizioni non scritte (principi istituzionali, potere costituente, ecc.) opera il principio di effettività-ineffettività (o la consuetudine-desuetudine); PIOVANI, «Effettività (principio di)», in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, 420 s.

(7) Più precisamente poiché permane il principio istituzionale opera comunque il vizio di eccesso di potere, a ciò si affianca il principio costituzionale secondo il quale la tutela giurisdizionale avanti al giudice ordinario o amministrativo non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o a particolari categorie di atti (art. 113, 2° co., Cost.); per un caso in cui il sindacato di legittimità degli organi di controllo è stato circoscritto al vizio di violazione di legge e all'incompetenza: art. 45, l. 8-6-1990, n. 142, poi art. 17, 31° co., l. 15-5-1997, n. 127.

3. La violazione di legge come definizione ex ante dell'illegittimità dell'atto amministrativo.

Conferme possono essere trovate nell'evoluzione istituzionale che la pubblica amministrazione ha avuto nel nostro ordinamento giuridico, secondo lo sviluppo che si afferma a partire dal sindacato della IV sezione del Consiglio di Stato sugli atti amministrativi (→ CONSIGLIO DI STATO E TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI).

Se l'illegittimità si afferma come violazione delle norme (scritte o non scritte) che disciplinano il corretto esercizio dei poteri delle pubbliche amministrazioni, occorre riconoscere che il sindacato di legittimità sugli atti amministrativi si è definito e sviluppato prima in forza di principi istituzionali non scritti (da cui le «figure sintomatiche» del vizio di eccesso di potere), poi dei regolamenti e infine sempre più con leggi e norme aventi forza di legge, che hanno segnato un crescente esercizio di funzioni amministrative da parte delle Assemblee parlamentari (8).

L'idea di una competenza generale della legge, il suo carattere di «preferenza», unitamente alla ritenuta assenza di una riserva di amministrazione nel nostro ordinamento giuridico (9), non meno delle interpretazioni restrittive sull'ambito di garanzia costituzionale delle autonomie locali, hanno come è noto consentito leggi formali d'amministrazione che hanno affiancato e superato i regolamenti nella definizione degli ordinamenti particolari delle amministrazioni, indicando una disciplina uniforme dell'esercizio dei poteri pubblici che pare di recente sottoposta a revisione (10).

Se il vizio di eccesso di potere è comunemente ritenuto il limite di legittimità dell'esercizio discrezionale dei poteri amministrativi, proseguendo l'ordine interpretativo proposto si può affermare che la viola-

zione di legge è il limite di legittimità dell'attività vincolata dall'amministrazione pubblica.

La distinzione tra attività discrezionale e attività vincolata dell'amministrazione pubblica si è posta non tanto per segnare spazi più o meno ampi dell'«agire» (11) amministrativo, quanto per offrire una definizione della sua autonomia giuridica, cui consegue il differente sindacato di legittimità che è possibile operare sull'una o sull'altra attività dell'amministrazione pubblica.

Si è detto che il vizio di violazione di legge consente un sindacato di legittimità che ha ad oggetto l'interpretazione operata dall'amministrazione di una disposizione europea, di legge italiana, o di regolamento amministrativo, che nel conflitto con quella proposta da altri è risolta dagli organi competenti, in ultimo da coloro che sono titolari dell'esercizio della funzione giurisdizionale (artt. 102 e 103 Cost.), ove con il giudicato si definisce il conflitto insorto tra le parti, indicando per tutti i contendenti l'interpretazione che appare dominante.

La violazione di legge al pari della definizione (totale o parziale) di una attività come vincolata, può segnare l'ambito in cui gli atti amministrativi sono interpretazioni di disposizioni generali e astratte, perciò atti verso i quali l'interpretazione offerta dal giudice è destinata integralmente a prevalere, poiché si è voluto (il legislatore, altri organi della stessa amministrazione, il governo, ecc.) negare che esercizio di un determinato potere pubblico sia anche solo in parte sottratto al sindacato giurisdizionale, cioè lasciato all'autonomia dell'amministrazione pubblica. Si definiranno norme generali ed astratte, la cui inosservanza determina il vizio di violazione di legge, ogni qualvolta gli organi centrali (ministri), o rappresentativi (consigli comunali o provinciali) di una pubblica amministrazione, non meno del legislatore o degli organi dell'unione europea, intendano sottoporre l'azione amministrativa al vincolo dell'interpretazione (per es. dei dirigenti), cioè ad un corpo di funzionari indipendenti e terzi (artt. 104, 108, 2° co., Cost.) cui l'ordinamento ha riservato l'esercizio della funzione giurisdizionale (artt. 102, 103 Cost.).

Si abrogheranno norme generali e astratte ogni qualvolta si intenda lasciare all'autonomia giuridica dell'amministrazione (merito) la definizione di un determinato caso concreto, fermo restando il limite istituzionale segnato dal vizio di eccesso di potere, cioè da un corretto (logico, comprensibile, congruo ecc.) esercizio del potere pubblico in quel caso concreto.

Si definiranno norme generali ed astratte, la cui inosservanza determina il vizio di violazione di legge, ogni qualvolta si intenda «standardizzare» l'esercizio di un potere pubblico, selezionando ex ante la legittimità dell'esercizio di un potere pubblico, cioè

indicando prima quali sono gli unici fatti giuridicamente rilevanti (maggiore età, un certo reddito ecc.) che debbono essere presi in considerazione da un'amministrazione pubblica per legittimamente assumere una decisione in ogni caso sottoposto alle sue cure.

Si affiderà invece all'autonomia giuridica dell'amministrazione pubblica ogni decisione che si voglia dalla stessa assunta in ragione del caso concreto, delle sue peculiarità, che richiedono di intellighere e poi decidere ogni caso giunto alla sua attenzione.

La distinzione tra attività discrezionale e attività vincolata è anche per il diritto amministrativo la differenza tra l'attività di intelligenza del caso concreto, rispetto all'attività svolta in forza di parametri (standards) definiti per un tipo di casi, a tal fine riassunti per fatti rilevanti in una definizione astratta (norma), ove l'attività intellettuale si risolve nell'interpretazione per il caso concreto della definizione (d'azione) offerta dalla norma in astratto.

L'attività vincolata è perciò percepita quasi sempre come inadeguata ad un caso concreto, proprio poiché la norma astratta è per definizione una sintesi della molteplicità dei casi, la cui applicazione al caso concreto è unicamente temperata, mai eliminata dall'interpretazione.

La violazione di legge si afferma dunque come vizio di legittimità che segna l'errata interpretazione data dall'amministrazione pubblica in un provvedimento della sua disciplina generale e astratta, sia essa imposta all'amministrazione da una disposizione costituzionale, o europea, da una legge o un atto avente forza di legge, ovvero per l'inosservanza di un atto di autonomia pubblica (regolamenti amministrativi) (12).

(8) A. ROMANO, *I caratteri originari della giurisdizione amministrativa e loro evoluzione*, in *Atti del Convegno celebrativo "Cento anni di giurisdizione amministrativa"*, Napoli, 1996, 57 s.

(9) A favore di una riserva di amministrazione: M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966; da ultimo: D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, 1997.

(10) Norme legislative che hanno limitato l'autonomia delle amministrazioni pubbliche, in direzione contraria parrebbero invece le recenti leggi di «delegificazione» dei procedimenti amministrativi (l. 15-5-1997, n. 59; l. 15-5-1997, n. 127; l. 16-6-1998, n. 121).

(11) Cfr. CASSETTA, *Riflessioni in tema di discrezionalità amministrativa, attività vincolata e interpretazione*, in *Nozione, formazione e interpretazione del diritto. Dall'età romana alle esperienze moderne*, Ricerche dedicate al Professor Filippo Gallo, Napoli, 1997, 134, 136, 137.

(12) In ciò vi è differenza dall'ipotesi dell'art. 360, n. 3, c.p.c., e dall'art. 111 Cost., poiché si esclude il ricorso in cassazione per violazione di legge ove si tratti di sindacare un'interpretazione contrattuale (autonomia privata). Per un'eccezione in materia

di contratti di lavoro per i dipendenti pubblici si veda l'art. 30, del d.lg. 31-3-1998, n. 80.

4. Le ipotesi più frequenti di vizi di violazione di legge.

Tra le ipotesi più frequenti del vizio di violazione di legge si devono ricordare l'inosservanza delle disposizioni generali e astratte (v. *supra*, par. 2) che definiscono un determinato tipo di procedimento amministrativo, tra le quali anzitutto la legge generale sui procedimenti amministrativi (7-8-1990, n. 241), nonché ogni altra di settore (→ PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO) che disciplina la fase dell'iniziativa, indicando se deve avvenire su istanza, su richiesta, su ricorso, ovvero se è possibile procedere d'ufficio (→ RICHIESTA E ISTANZA ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE), nonché la fase di conoscenza che precede la decisione, prevedendo lo svolgimento di accertamenti, esperimenti ecc. ovvero l'acquisizione di pareri (→ PARERE NEL DIRITTO AMMINISTRATIVO), o di atti particolari di partecipazione di terzi al procedimento, infine di tutte le disposizioni che disciplinano la fase della decisione e della produzione di effetti del provvedimento finale.

Tra quest'ultimi si annovera normalmente come vizio di violazione di legge (13) l'inosservanza delle norme che disciplinano la convocazione e la composizione di organi collegiali dell'amministrazione pubblica (→ ORGANI).

Non è fonte di illegittimità l'erronea indicazione nell'atto di una disposizione di legge ove l'atto stesso risulti conforme alla sua disciplina sostanziale (→ PROVVEDIMENTO E ATTO AMMINISTRATIVO).

È normale vedere indicato come vizio di violazione di legge l'inosservanza delle disposizioni che prescrivono una determinata forma per l'emanazione di un atto o provvedimento amministrativo (→ PROVVEDIMENTO E ATTO AMMINISTRATIVO), talvolta ricordando che occorre escludere dal vizio in esame gli atti per i quali una determinata forma (es. scritta) sia richiesta dall'ordinamento a pena di nullità (es. art. 11, l. n. 241 del 1990, cit.), con la conseguenza di considerare illegittimo l'atto amministrativo che non sia stato adottato secondo la forma prescritta dall'ordinamento senz'altra sanzione o specificazione di invalidità (→ VALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO E DELL'ATTO AMMINISTRATIVO).

ROBERTO CAVALLO PERIN

(13) C. St., sez. V, 19-4-1994, 291, GI, 1994, III, l. 610; C. St., sez. VI, 21-8-1993, 585, CS, 1993, I, 99.