



Stampa

Pubblica Amministrazione: i principi di ragionevolezza e di proporzionalità

Articolo stampato da www.overlex.com - Portale giuridico
Copyright © 2004-2005 www.overlex.com - Tutti i diritti riservati

Pubblicato da : Avv. Alessandro Amaolo

Data: 19/01/2010

L'elenco dei principi generali dell'attività amministrativa si ricava dalla Costituzione (Art. 97), dalla legge n. 241/1990, dalla giurisprudenza amministrativa (T.a.r., Consiglio di Stato). Tuttavia, il predetto elenco non ha carattere tassativo ma esemplificativo, sicché ben possono ricorrere dei principi nuovi ed ulteriori dovuti alle trasformazioni sociali, all'evoluzione del pensiero giuridico, così come a nuove concezioni sociali dominanti.

In questo particolare contesto si inserisce il principio di ragionevolezza(1) che, anche detto principio di logicità-congruità, si evince dal sistema giuridico. Più in particolare, il predetto principio si ricava dai principi costituzionali di imparzialità e del buon andamento, così come dai principi cristallizzati all'interno della legge sul procedimento amministrativo.

In forza del principio di ragionevolezza l'azione amministrativa si deve adeguare ad un canone di razionalità operativa, in modo da evitare delle decisioni arbitrarie ed irrazionali. In particolare, attraverso l'affermazione del criterio di ragionevolezza, si intende rimarcare che l'operato della Pubblica Amministrazione deve essere immune da censure sul piano della logica, aderente ai dati di fatto ed agli interessi emersi nel corso dell'istruttoria e coerente con le premesse ed i criteri fissati dalla stessa Pubblica Amministrazione.

Osservo che la ragionevolezza è intesa in molti modi: congruità fra la disciplina normativa e decisione amministrativa, coerenza tra valutazione compiuta e decisione presa, coerenza tra decisioni comparate. Per il principio di ragionevolezza gli atti amministrativi non debbono andare oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire le finalità prefissate.

In ultima analisi, osservo che **il rispetto del principio di ragionevolezza impone che, in riferimento al caso concreto, la Pubblica Amministrazione utilizzi un provvedimento proporzionato alle finalità da conseguire, supportato da appropriata motivazione e che tenga conto dell'interesse primario, degli interessi con cui questo può venire in conflitto e di tutte le circostanze di fatto. Più in dettaglio, la violazione del predetto principio, a meno che non si tratti di assente o illogica motivazione (che integra il vizio della violazione di legge ex art. 3 legge n. 241/1990), per lo più comporta il vizio dell'eccesso di potere ossia la patologia della discrezionalità.**

Invece, l'altro principio della proporzionalità(2) rappresenta una specificazione ulteriore del principio di ragionevolezza (= non arbitrarietà delle scelte dell'Amministrazione) e del principio di imparzialità (= divieto di discriminazione).

Il principio di proporzionalità è di derivazione giurisprudenziale e nasce proprio nel diritto tedesco.

Infatti, la dottrina giuridica richiama in proposito il caso Kreuzberg del 1882. Nel predetto caso una Corte amministrativa prussiana aveva ritenuto invalida l'ordinanza di chiusura di un negozio

alimentare, nel quale si vendeva alcool, privo di licenza, senza che l'autorità avesse valutato la possibilità di adottare un provvedimento sanzionatorio di minore gravità.

Proprio da questa prima formulazione si può cogliere il nucleo centrale del suddetto principio che è il seguente: ***“La Pubblica Amministrazione, nell'esercizio dei compiti attribuitigli dalla legge, è tenuta ad adottare la soluzione idonea e necessaria, comportante il minor sacrificio possibile per le posizioni dei privati coinvolti”***.

In base a questo principio, le singole situazioni di carattere privato (cioè, facenti capo a determinati soggetti) e, in genere, a contenuto patrimoniale, non devono venire sacrificate al di là di ciò che è strettamente necessario per il soddisfacimento dell'interesse pubblico primario perseguito in concreto.

In sintesi, il predetto principio di proporzionalità implica che ogni misura indirizzata ad incidere su singole situazioni soggettive private deve essere idonea, cioè adeguata all'obiettivo da raggiungere in concreto, e necessaria, nel senso che si deve ricorrere ad essa solo se non è disponibile un'altra misura ugualmente efficace, ma meno incidente negativamente sulla singola situazione privata.

Queste due articolazioni del principio di proporzionalità, ossia idoneità e necessità, danno risposta all'esigenza di tutelare la libertà dei privati a fronte dell'intervento pubblico. Più in particolare, sono volte a tutelare le posizioni private nei confronti di misure che, seppur astrattamente conformi all'interesse pubblico, non sono comunque strettamente necessarie e, di conseguenza, tali da giustificare il sacrificio delle posizioni private. Non a caso, tale principio trova maggiore applicazione soprattutto nel caso dei provvedimenti ablatori (che prescindono dalla volontà del privato) o, comunque, restrittivi dei diritti e delle libertà dei privati.

Il principio di proporzionalità può essere elaborato come una emanazione del principio di legalità inteso in senso reale, ossia come un principio di giustizia, laddove fissa il dovere delle autorità di conseguire gli obiettivi dell'azione amministrativa alle migliori condizioni possibili, imponendo ai cittadini (e alle imprese) il minor onere possibile. ***La giurisprudenza amministrativa ha affermato che il principio di proporzionalità (di derivazione comunitaria) non permette all'Amministrazione pubblica di adoperare atti restrittivi della sfera giuridica dei privati in modo non proporzionato all'interesse pubblico.*** Il predetto principio esige l'idoneità del mezzo prescelto rispetto al fine perseguito, la necessità dello stesso, così come la sua adeguatezza riguardo al sacrificio imposto al privato.

Inoltre, il principio di proporzionalità ha, ovviamente, dei riflessi e delle applicazioni pratiche anche in riferimento alle sanzioni disciplinari dei dipendenti pubblici.

A tal proposito la sentenza del Consiglio di Stato del 12 febbraio 2007, n. 537 ha stabilito che: ***“La Pubblica Amministrazione, nell'applicare la sanzione disciplinare ad un dipendente, colpevole di illeciti disciplinari, in cui la sua condotta si intreccia con quelle di altri dipendenti, deve punire equamente tutti i responsabili, graduando le sanzioni da applicare nei confronti dei vari soggetti implicati, in relazione alle rispettive responsabilità”***. Con la predetta sentenza è stato accolto l'appello di un agente scelto della polizia di Stato, nei confronti della decisione del giudice di primo grado, con cui si era visto respingere la richiesta di annullamento della sanzione disciplinare della destituzione, inflittagli dal Capo della Polizia, Direttore Generale della Pubblica Sicurezza presso il Ministero dell'Interno. Il Consiglio di Stato ha riconosciuto nella condotta dell'Amministrazione un elemento di illogicità, rilevando il fatto che altri addetti alla Polizia di Stato, implicati nella medesima vicenda, non hanno subito delle correlative sanzioni. Pertanto, la stessa P.A. avrebbe dovuto sanzionare l'interessato tenendo conto dell'obbligo di punire equamente tutti i responsabili, proporzionalmente con le rispettive colpe. Inoltre, un altro elemento di illogicità, riconosciuto dal Consiglio di Stato, lesivo del criterio di proporzionalità nel graduare le sanzioni applicate nei confronti dei vari soggetti implicati, è stato il fatto che mentre il ricorrente, col grado di agente

scelto, è stato allontanato definitivamente dal servizio, il suo superiore gerarchico, risultato compartecipe ed anzi ispiratore di uno dei comportamenti ascritti allo stesso, sia rimasto in servizio ed abbia ottenuto anche degli avanzamenti di carriera.

In conclusione, il principio della proporzionalità può essere inteso come una misura del potere amministrativo che attiene essenzialmente all'equo rapporto tra mezzo e fine, tra presupposto e conseguenza e, più in generale, tra interessi, pubblici e privati, compresenti. La proporzionalità consiste nell'esercitare la giusta misura del potere in modo tale da assicurare un'azione idonea ed adeguata alle circostanze di fatto, che non alteri il giusto equilibrio tra i valori, gli interessi e le situazioni giuridiche coinvolte nell'azione amministrativa.

In sintesi, secondo lo scrivente il canone della proporzionalità è: ***“un principio generale dell'ordinamento giuridico ed implica che le pubbliche amministrazioni debbano adottare la soluzione idonea ed adeguata, comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti”***. Più in particolare, ad avviso di chi scrive, il principio di proporzionalità è la modalità più avanzata per la valutazione della discrezionalità amministrativa. Inoltre, secondo lo scrivente, il predetto principio rappresenta una importante direttiva di crescita del sistema giuridico, sia nell'azione delle pubbliche amministrazioni che nella giustizia amministrativa.

In ultima analisi, osservo che il principio di proporzionalità sussiste anche in ambito comunitario⁽³⁾ e postula che le Autorità amministrative comunitarie non possano imporre, né con atti amministrativi, obblighi e restrizioni alla libertà del cittadino, tutelate dal diritto comunitario, in misura superiore, cioè sproporzionata, a quella strettamente necessaria nel pubblico interesse per il raggiungimento dello scopo che l'Autorità medesima è tenuta a perseguire. In estrema sintesi, la giurisprudenza comunitaria ha considerato il predetto principio come un essenziale strumento giuridico di sindacato giurisdizionale.

Infine, l'ultima doverosa osservazione, che ritengo utile inserire all'interno di questa mia breve trattazione, è quella che consiste nel ritenere possibile l'inserimento dei principi di ragionevolezza e proporzionalità proprio all'interno del testo normativo dell'art. 1 della Legge n. 241/1990.

(1) TAR Lazio-Roma, sez. III quater, sentenza 23.10.2009 n° 10361 (sul principio di ragionevolezza nella gare pubbliche)

(2) Il principio di proporzionalità – di cui fa applicazione, maggiormente, in materia di limitazione al diritto di proprietà, di attività di autotutela, di ordinanze di necessità ed urgenza, di irrogazione di sanzioni e di tutela ambientale – è principio generale dell'ordinamento ed implica che la Pubblica Amministrazione debba adottare la soluzione idonea ed adeguata, comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti. **Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 14 aprile 2006, n. 2087**

(3) **In tal senso si veda Corte giustizia CE, Sezione III, sentenza 17 gennaio 2008, n. 37**

Articolo stampato da www.overlex.com - Portale giuridico
Copyright © 2004-2005 www.overlex.com - Tutti i diritti riservati

Pubblicato da : Avv. Alessandro Amaolo