

# INDICE

*Presentazione*

XI

## PARTE PRIMA LE FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

### CAPITOLO I

#### LA PRODUZIONE DEL DIRITTO OBIETTIVO (NORMATIVA E NON) AD OPERA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Premessa	3
2. Fonte del diritto obiettivo e norma giuridica	6
2.1. La nozione di norma giuridica e la distinzione fra questa e l'atto normativo	15
3. Gli atti normativi ed il loro peculiare regime giuridico (con precisazione della differenza che intercorre tra forma e regime giuridico formale)	25
4. Legislazione e amministrazione: il principio di legalità	36
4.1. La perdurante attualità delle ragioni della genesi del principio di legalità e la necessità di adeguamento degli strumenti giuridici funzionali alla loro soddisfazione: <i>a</i> ) sul piano della teoria generale	40
4.1.1. La odierna insufficienza della legge e la necessità di aggiornare il significato (ma non le ragioni) del principio di legalità	45
4.1.2. Il consentaneo necessario aggiornamento del principio di separazione dei poteri: la relazione tra funzione e potere e la differenza fra potere in senso soggettivo e potere in senso oggettivo	48
4.2. ( <i>Continua</i> ): <i>b</i> ) sul piano del diritto positivo vigente. Riflessi sul sistema delle fonti dell'aggiornato significato del principio di legalità	50
4.2.1. La questione del fondamento e dei limiti del potere amministrativo: differenza fra attività normativa e attività discrezionale della P.A.	53
4.2.2. La distinzione tra fonti primarie e secondarie ed i criteri per la classificazione delle fonti	54
5. La forma dell'atto normativo (ovverossia dell'atto fonte del diritto obiettivo)	57
6. Le singole prerogative in cui si risolve il trattamento giuridico dell'atto normativo (ovverossia dell'atto fonte del diritto obiettivo)	65
7. La categoria degli atti amministrativi fonte del diritto obiettivo come comprensiva di atti formalmente normativi e di atti non normativi formalmente ma sostanzialmente fonte del diritto obiettivo (considerazioni in merito agli atti amministrativi generali)	86
7.1. Le condizioni necessarie affinché gli atti amministrativi generali possano catalogarsi fra gli atti fonte	101
7.2. L'applicabilità del trattamento giuridico proprio degli atti normativi anche agli atti amministrativi fonte del diritto obiettivo non normativi	105

7.3. Fondatezza ed utilità teorica e pratica della categoria degli atti amministrativi fonte del diritto obiettivo	107
8. Classificazione degli atti amministrativi fonte del diritto obiettivo: <i>a)</i> gli atti normativi formalmente tali (i regolamenti)	108
9. ( <i>Continua</i> ): <i>b)</i> gli atti amministrativi fonte ‘non normativi’	112
10. Riferimenti bibliografici	114

**PARTE SECONDA**  
**L'ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

CAPITOLO II  
IL PLURALISMO ISTITUZIONALE E/O AUTONOMISTICO

1. Premessa	119
2. Il concetto di Repubblica e la conferma del significato dell'art. 5 Cost. nella pur lenta e faticosa realizzazione dell'ordinamento regionale e delle autonomie locali	120
3. Sovranità nazionale ed autonomie locali	130
4. Autonomia locale e decentramento amministrativo: conclusioni sulla sola coesistenza possibile fra sovranità nazionale ed autonomie locali	138
5. Le tappe principali del processo istituzionale di effettiva realizzazione dell'ordinamento regionale e delle autonomie locali fino alla riforma del Titolo V della Costituzione	140
6. La distribuzione del potere legislativo e del potere amministrativo dopo la riforma costituzionale del 2001	147
6.1. La potestà legislativa	147
6.2. La potestà amministrativa	159
6.2.1. <i>a)</i> la potestà normativa secondaria	159
6.2.2. <i>b)</i> la potestà amministrativa in senso stretto	161
6.2.3. Il principio di sussidiarietà	162
6.2.4. Definizione del contenuto e degli effetti del principio di sussidiarietà da parte della Corte costituzionale: il fenomeno della cd. ‘attrazione in sussidiarietà’	163
6.2.5. La definizione delle materie di competenza degli enti locali	168
6.2.6. I limiti reciproci della potestà regolamentare degli enti locali e della potestà legislativa di Stato e Regioni	177
6.2.7. Brevi conclusioni	179
7. Riferimenti bibliografici	183

CAPITOLO III  
LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

1. Premessa	189
2. Il profilo strutturale	192
3. Il profilo funzionale	200

3.1. I poteri ascrivibili alla funzione di regolazione	201
3.2. La funzione giustiziale e la sua problematica distinzione dalla funzione amministrativa in senso proprio	213
3.3. I poteri ascrivibili alla funzione giustiziale	220
4. L'indipendenza	229
5. Profili ricostruttivi del <i>genus</i>	235
6. Problemi e prospettive	239
7. Brevi osservazioni conclusive e di sintesi	247
8. Riferimenti bibliografici	252

## PARTE TERZA

## L'AZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## CAPITOLO IV

## IL POTERE AMMINISTRATIVO E LE ATTIVITÀ DISCREZIONALI

1. Premessa	259
2. Il problema della individuazione dell'interesse pubblico nella società complessa	260
3. I principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost. nella giurisprudenza	265
3.1. <i>a)</i> nella giurisprudenza costituzionale	266
3.2. <i>b)</i> nella giurisprudenza amministrativa	271
3.3. Conclusioni sul contributo definitorio della giurisprudenza	282
4. I tentativi di riforma costituzionale per ridefinire i rapporti tra politica e amministrazione	283
5. I più recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa sul contenuto definitorio delle diverse discrezionalità	286
6. Riferimenti bibliografici	292

## CAPITOLO V

## INTERESSE PUBBLICO E 'TUTELA DELLA CONCORRENZA'

1. Premessa	297
2. La peculiare morfologia giuridica dell'interesse pubblico alla 'tutela della concorrenza'	298
3. Perché quello alla tutela della concorrenza è un interesse pubblico, tanto se viene riferito al mercato in sé, quanto se viene riferito al mercato condizionato dai fini sociali da doversi perseguire	301
4. Riflessi della differente morfologia giuridica dell'interesse pubblico alla tutela della concorrenza sulla qualificazione delle situazioni giuridiche soggettive <i>nella e della</i> concorrenza	303
5. Sintesi conclusiva: considerazioni sulla reale efficacia dello strumento 'concorrenza' per la soddisfazione dei bisogni dei cittadini-utenti	306
6. Riferimenti bibliografici	308

CAPITOLO VI  
LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE

1. Premessa	309
2. Libertà e democrazia. Libertà negativa e libertà positiva. Diritti civili e diritti sociali. Stato di diritto e Stato sociale	309
3. Diritti soggettivi e interessi legittimi. Norme di relazione e norme di azione. La tutela giurisdizionale riconosciuta dalla Costituzione ai soggetti lesi nei propri diritti soggettivi e interessi legittimi	314
4. Breve sintesi ricognitiva del complesso quadro delle situazioni giuridiche soggettive	320
5. Analisi dei vari profili di novità introdotti dalla sentenza 500/1999 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, dalla L. 205/2000 e dal recente <i>Codice del processo amministrativo</i>	322
6. Orientamenti giurisprudenziali successivi alla sentenza 500/1999	338
6.1. <i>a)</i> la giurisprudenza amministrativa	339
6.2. <i>b)</i> la giurisprudenza civile	348
7. Brevi osservazioni conclusive	353
8. Riferimenti bibliografici	356

CAPITOLO VII  
I VINCOLI AMMINISTRATIVI ALLA PROPRIETÀ PRIVATA

1. Premessa	361
2. La proprietà individualizzata in appartenenza soggettiva privata	362
3. La qualificazione/conformazione giuridica finalizzata a garantire la ‘funzione sociale’ della proprietà privata, secondo l’art. 42, co. 2, Cost. Le ccdd. ‘ <i>limitazioni interne</i> ’	365
3.1. Beni privati di interesse pubblico e beni privati a destinazione pubblica	365
3.2. La qualificazione/conformazione giuridica dei beni per categorie: <i>a)</i> ad opera della legge	370
3.3. ( <i>Continua</i> ): <i>b)</i> ad opera di atti amministrativi fonte di diritto obiettivo (piani regolatori e strumentazione urbanistica in genere)	385
4. I vincoli amministrativi sui singoli diritti di proprietà privata, secondo l’art. 42, co. 3, Cost. Le ccdd. ‘ <i>limitazioni esterne</i> ’	389
4.1. I vincoli amministrativi su singoli beni: <i>a)</i> ablatori (integralmente o parzialmente) espropriativi (perché indennizzabili)	389
4.2. ( <i>Continua</i> ): <i>b)</i> ablatori non espropriativi (perché non indennizzabili)	393
5. La questione del rapporto fra ‘contenuto minimo’ del diritto di proprietà privata e ‘funzione sociale’ di questa e la recente tendenza a rispondere alla conciliazione fra le due istanze attraverso la cd. ‘perequazione urbanistica’	394
6. Riferimenti bibliografici	397