





## **2. IL DIRITTO**

### **2.1 DIVERSI SIGNIFICATI DELLA PAROLA “DIRITTO”**

- Ordinamento Giuridico
- Attributo del soggetto
- Norma
- Scienza Giuridica

**2.2 LA SCIENZA GIURIDICA:** ha per oggetto il diritto inteso in senso ampio, cioè dell'ordinamento giuridico (come sinonimo).

Rami:

- DIRITTO PUBBLICO: regola l'azione dei poteri pubblici
  - NORME IMPERATIVE (cogenti): si applicano indipendentemente dalla volontà dei soggetti
- DIRITTO PRIVATO: regola i rapporti intersoggettivi, sia delle persone fisiche che giuridiche.
  - NORME DISPOSITIVE (derogabili): la loro applicazione può essere evitata con un accordo degli interessati.

Tale distinzione non è netta:

- E' incerta: vi sono poteri pubblici che agiscono in forme privatistiche e viceversa
- E' mutevole: in determinati periodi alcune attività sono private, in altre pubbliche

### **2.4 DIRITTO PUBBLICO:** comprende le seguenti parti

1. NOZIONI BASE DEL DIRITTO: cos'è il Diritto e l'ordinamento giuridico; Stato; persona giuridica pubblica; fonti del diritto.
2. ORGANIZZAZIONE PUBBLICA E FUNZIONI: Parlamento; Presidente della Repubblica; Governo; Corte Costituzionale; organi e funzioni.
3. AUTONOMIA E LIBERTÀ DEI CITTADINI: poteri pubblici non statali (es. regioni); libertà civili, politiche, economiche, sociali.
4. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: amministrazione statale, regionale, locale e rapporti con i cittadini.
5. DIRITTO INTERNAZIONALE: rapporto tra Stati nelle comunità internazionali.
6. DIRITTO PROCESSUALE: riguarda i processi
  - CIVILI: tutela dei diritti civili, commerciali, del lavoro e (in parte) amministrativi
  - PENALI: accertare che un crimine sia stato commesso e applicare le sanzioni previste.



### **3. LE NORME**

**3.1 - PROPOSIZIONI NORMATIVA:** documento o atto che contiene il testo

- NORMA: precetto che si ricava dal testo.

L'operazione che permette di passare dalle Proposizioni Normative alla Norma è l'Interpretazione.

**3.2 FONTI DEL DIRITTO:** Si intendono gli atti di produzione normativa, cioè quelli che pongono proposizioni giuridiche.

In Italia l'elenco delle fonti del Diritto è determinato dalle leggi → esistono leggi che contengono norme sulla produzione giuridica. Sono contenute nella Costituzione e nel Codice Civile.

Le fonti del Diritto si dividono in:

- FONTI SCRITTE (fonti atti)
- FONTI NON SCRITTE (fonti fatti): sono incerte e instabili e si prestano a soprusi, per quanto per alcuni favoriscono l'evoluzione sociale.

**3.3 CLASSIFICAZIONE DELLE FONTI:** Le fonti sono ordinate gerarchicamente: una norma posta su un livello non può essere modificata da una di livello inferiore. Attraverso ciò si determina anche quale organismo è più importante.

- 1) FONTI COSTITUZIONALI:
  1. PRINCIPI ISTITUZIONALI: istituzioni fondamentali e non modificabili (es. Repubblica)
  2. COSTITUZIONE: Leggi sottoposte all'approvazione della Corte Costituzionale (Costituzione rigida)
- 2) FONTI COMUNITARIE: i regolamenti comunitari prevalgono su quelli interni
- 3) FONTI PRIMARIE: atti con forma di Legge ordinaria
  1. LEGGI: approvate dal Parlamento, promulgate dal Presidente della Repubblica e pubblicati sulla Gazzetta
  2. DECRETI LEGGE: adottati in via straordinaria dal Governo : alla Camera entro 60 giorni.
  3. DECRETI LEGISLATIVI: al Governo viene data una delega sul Parlamento (dà criteri generali e limiti di tempo)
  4. REGOLAMENTI COMUNITÀ EUROPEA
  5. REGOLAMENTI PARLAMENTARI: organizzano le funzioni delle Camere e gli altri rapporti con le Istituzioni
- 4) FONTI SUBPRIMARIE: pur provenendo da altri organismi pubblici sono equiparate a quelle statali (ma sono subordinate)
  1. LEGGI REGIONALI
  2. REGOLAMENTI COMUNALI
- 5) FONTI SECONDARIE: genericamente, regolamenti
  1. REGOLAMENTI STATALI: promanano dagli organi dello Stato
  2. REGOLAMENTI NON STATALI: adottati da Regioni, enti locali, ecc.



### **3.9 ALTRI CRITERI DI IDENTIFICAZIONE E CLASSIFICAZIONE**

La norma dovrebbe essere generale, astratta e imperativa

1. LEGGE FORMALE: approvata dal Parlamento (ma non è astratta)
2. LEGGE SOSTANZIALE: avrebbe i caratteri tipici di generalità, astrattezza, imperatività.

Questa distinzione non viene quasi più considerata

### **3.10 EFFICACIA DELLE LEGGE NELLO SPAZIO**

- 1) Efficacia sul territorio dello Stato: la Legge nazionale si applica sul territorio dello Stato (territorialità del Diritto)

Eccezioni:

1. Le questioni riguardanti le persone: regolate dalla Legge dello Stato cui appartengono
2. Obbligazioni contrattuali: non necessariamente la legge del luogo o quella comune; dipende da quella che scelgono.

- 2) Efficacia nell'ambito del territorio dello Stato: anche per le regioni vale il principio di territorialità.

### **3.11 EFFICACIA DELLA LEGGE NEL TEMPO**

Le Leggi sono efficaci dal momento in cui entrano in vigore (di solito 15 giorni dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale).

Le Leggi non hanno effetto retroattivo, salvo eccezioni.

### **3.12 INTERPRETAZIONE**

Consiste nel trarre dal materiale legislativo la regola da applicare al caso concreto

### **3.13 DISCIPLINA NORMATIVA DELL'INTERPRETAZIONE**

L'operazione interpretativa non è meccanica: comporta giudizi e valutazioni.

Per limitare la libertà interpretativa esiste nel Codice Civile (art. 12) la norma sull'interpretazione che limita la discrezionalità dell'interpretazione e stabilisce i criteri con i quali deve essere fatta.

### **3.14 STRUMENTI DI INTERPRETAZIONE (da utilizzare in scala)**

1. Significato delle parole della Legge
2. Intenzione del legislatore (esaminando i lavori preparatori)
3. Interpretazione analogica (si fa ricorso a casi simili)
4. Interpretazione sistematica (ricorso ai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato)

Si parla di interpretazione evolutiva o estensiva, perché elastica nell'adattare le leggi.



### **3.15 SOGGETTI CHE INTERPRETANO**

1. Parlamento: formula Leggi di interpretazione nei casi dubbi
2. Giudici: concludono l'interpretazione con una sentenza vincolante per le parti del Diritto.
3. Amministrazione: (come i giudici) emanano provvedimenti amministrativi
4. Privati: solo a scopo conoscitivo

**3.16 CODICI:** leggi ampie che contengono le disposizioni dirette a regolare un ramo del diritto.

**CODICE CIVILE:** 3000 articoli divisi in:

- Persone e famiglia
- Successioni
- Proprietà
- Obbligazioni
- Lavoro
- Tutela dei diritti

**TESTI UNICI:**

- Riproducono e ordinano norme già vigenti senza mutarne il contenuto
- Riproducono e adattano le leggi in limiti ristretti

**REGOLA DEL PRECEDENTE:** si esaminano casi analoghi precedentemente decisi e ci si adegua ad essi.

**3.17 IGNORANTIA LEGIS:** il fatto di non conoscere una legge non giustifica il comportamento.



- 4. L' ORGANIZZAZIONE** - COSTITUZIONALE: è dedicata gran parte alla Costituzione  
 - AMMINISTRATIVA: disciplinata dalle Leggi ordinarie

**4.2 NORME SULL'ORGANIZZAZIONE:** l'organizzazione è sottoposta a norme contenute nella Costituzione, in ordine gerarchico:

- ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE: funzioni, strutture, procedimenti degli organi di vertice dell'ordinamento
- ORGANIZZAZIONE MAGISTRATURA: ordine indipendente dagli altri poteri (Consiglio superiore della Magistratura, organi giurisdizionali)
- ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA: ministeri, regioni, province, comuni

**4.3 RISERVA DI LEGGE:** la Costituzione stabilisce alcuni principi sull'organizzazione amministrativa, ma poi, con una R.d.L stabilisce che l'organizzazione amministrativa deve essere regolata dalla legge.

**4.4 ORGANIZZAZIONE:** è costituita dai seguenti elementi:

1. Funzioni e compiti pubblici da svolgere
2. Disegno organizzativo per lo svolgimento delle funzioni
3. Procedure da seguire
4. Mezzi finanziari e personali

1. FUNZIONI: generalmente le leggi attribuiscono funzioni ad uffici pubblici, altre attribuiscono compiti ad uffici pubblici già esistenti o creati ex-novo; generalmente le funzioni non sono attribuite a singoli uffici, ma ad apparati di settore → altre norme a carattere interno stabiliranno quale ufficio dovrà svolgere le nuove funzioni.
2. DISEGNO ORGANIZZATIVO: scelta di uno dei modelli organizzativi possibili. In Italia si segue il principio della divisione del lavoro per settore (es. Ministeri).
3. PROCEDURE: l'iter procedurale comprende l'iniziativa, l'istruttoria, la decisione. Generalmente intervengono più uffici di apparati diversi.
4. MEZZI: il PERSONALE si trova in posizione diversa rispetto a quello che lavorava tempo fa con l'autorità pubblica
  1. L'UFFICIO è ordinato secondo il principio della continuità. Se il titolare muore vi sarà un vicario in via temporanea e poi l'attribuzione della titolarità ad un altro.
  2. Il PATRIMONIO della persona è separato da quello dell'ufficio
  3. Il RAPPORTO che lega il titolare dell'ufficio all'organizzazione è separato dalla funzione

I titolari degli uffici possono essere:

- Eletti o nominati per un periodo determinato (es. Presidente della Repubblica, Parlamento) → sono FUNZIONARI ONORARI; hanno l'indennità
- Scelti per concorso, a tempo indeterminato (Magistrati, impiegati pubblici) → sono FUNZIONARI PROFESSIONALI; hanno lo stipendio.

**4.9 ORGANO:** articolazione dell'organizzazione che agisce per l'ente pubblico e imputa all'ente sia gli atti che pone in essere, sia gli effetti sugli stessi. Si distinguono per:

- **FUNZIONE** → Consultivi (c. istruttori), deliberatori (c. decisione)
- **TITOLARE** → Individuali, Collegiali

ENTE PUBBLICO: figura soggett. cui l'organo è riferito. Equivale alla persona giuridica pubblica.



## **5. SOGGETTI**

Soggetti di Diritto: - Persone Fisiche (sono sempre soggetti di Diritto Privato)  
- Entità immateriali (possono essere soggetti o persone giuridiche)

Criteri di appartenenza allo Stato:

- Persone fisiche: cittadinanza
- Persone giuridiche: nazionalità

### **5.2 CITTADINANZA**

- Comporta: - DIRITTI → civili e politici  
- DOVERI → fedeltà
- Si acquista: - per filiazione  
- per nascita in Italia  
- per adozione da parte di un cittadino Italiano  
- per concessione o riconoscimento da parte delle autorità italiane in presenza di determinati requisiti
- Si perde: - per rinuncia  
- quando si assume un impiego alle dipendenze di uno Stato straniero

## **10. IL CITTADINO NELLA COSTITUZIONE: DIRITTI FONDAMENTALI**

- COSTITUZIONI BREVI: trattano esclusivamente dell'ordinamento dei poteri pubblici
- COSTITUZIONI LUNGHE: disciplinano anche le libertà dei cittadini e i rapporti di questi con i poteri pubblici

La Costituzione Italiana è divisa in: (139 art.)

1. Diritti e Doveri dei cittadini: rapporti tra essi e con lo Stato
2. Ordinamento della Repubblica: ordinamento e funzionamento dei poteri pubblici

### **10.2 1° PARTE DELLA COSTITUZIONE** contiene:

1. Garanzia costituzionale dei Diritti fondamentali:  
si riferisce agli individui e stabilisce i limiti dell'intervento statale nei loro confronti; la costituzione fissa le regole alle quali devono sottostare lo Stato da una parte e i cittadini dall'altra.
2. Organizzazione delle formazioni (organizzazioni) sociali:  
disciplina le organizzazioni sociali, politiche, ecc. A queste ultime, la Costituzione non si limita a disporre norme difensive (come al punto 1), ma riconosce le funzioni.
3. Principio di uguaglianza sostanziale:  
definisce gli obblighi dello Stato verso i cittadini per renderli uguali; per rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione effettiva dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.



**10.3 I soggetti hanno qualità o posizioni e si trovano in situazioni giuridiche:**

- Posizioni Giuridiche: sono attributi propri del soggetto, a prescindere dal verificarsi di un evento
- Situazioni Giuridiche: condizioni in cui il soggetto viene a trovarsi al verificarsi di un evento e nell’ambito di un rapporto.

Si presentano di regola in coppia.

1. **DIRITTO (soggettivo) – OBBLIGO:** è una situazione o attiva (consiste in un fare) o di vantaggio, che ha riferimento a un bene determinato (es. diritto di proprietà)  
 Fa riscontro una situazione di obbligo, di svantaggio → Rispetto al bene-oggetto, tutti gli altri sono obbligati ad astenersi da atti che violino il diritto di proprietà.
2. **POTESTÀ O POTERE – SOGGEZIONE:** situazione preliminare. Produce situazioni soggettive vincolanti per altri soggetti.  
 Corrispettivo è la soggezione, stato di inerzia (es. espropriazione)
3. **DOVERI – PRETESE:** il dovere è un vincolo generale (distinto dall’obbligo) (es. fedeltà alla Repubblica)
4. **INTERESSE LEGITTIMO – POTESTÀ PUBBLICHE:** alla potestà fa riscontro la soggezione. L’interesse legittimo è dunque attribuito per assicurare una tutela ai privati nei confronti degli atti della pubblica amministrazione

<b>Diritto</b> Situazione attiva o di vantaggio	<b>Obbligo</b> Situazione di svantaggio	Rispetto ad un bene determinato, tutti gli altri sono obbligati ad astenersi da atti che violino il diritto di proprietà	es. Proprietà privata
<b>Potere</b> Situazione preliminare	<b>Soggezione</b> Stato di inerzia	Situazioni soggettive vincolanti	es. Espropriazione
<b>Doveri</b> Vincolo generale (diverso dall’obbligo)	<b>Pretese</b>		es. Fedeltà alla Repubblica
<b>Interesse Legittimo</b> Attributo	<b>Potestà Pubbliche</b>	L’interesse Legittimo assicura una tutela ai privati nei confronti degli atti della pubblica amministrazione	



#### 10.4 CARATTERISTICHE GENERALI DEI DIRITTI FONDAMENTALI

1. La Costituzione indica in un elenco dettagliato le aree di libertà previste
2. Appare ispirata al principio di Sfiducia nell'Amministrazione Pubblica: dispone che i limiti stabiliti dall'esercizio delle libertà siano fissati con la legge e applicati nei singoli casi dal giudice.
3. In alcuni casi, stabilisce una riserva relativa di Legge: il Parlamento deve fissare con le leggi i criteri essenziali, mentre alla loro applicazione provvederà la pubblica amministrazione.

#### 10.5 LIBERTÀ GARANTITE DALLA COSTITUZIONE

1. LIBERTÀ PERSONALE: relativa alla persona. Non può essere sottoposta a ispezioni, perquisizioni o detenzione che incidano sulla persona. In casi di necessità particolari l'autorità di pubblica sicurezza può limitare la libertà (fermo di polizia) con provvedimenti da comunicare al giudice entro 18 ore.
2. LIBERTÀ DI DOMICILIO: relativa alla dimora abituale. Non si può essere sottoposti ad ispezioni, perquisizioni e sequestri, salvo eccezioni particolari per motivi di sanità, economici e fiscali.
3. LIBERTÀ E SEGRETEZZA DELLA CORRISPONDENZA scritta, telefonica, ecc.
4. LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE, SOGGIORNO, ESPATRIO, EMIGRAZIONE
5. LIBERTÀ DI RIUNIONE
  - Luoghi aperti al pubblico (senza preavviso)
  - Luoghi pubblici (preavviso alle autorità di pubblica sicurezza)
6. LIBERTÀ DI RELIGIONE
7. LIBERTÀ DI MANIFESTAZIONE DEL PENSIERO: con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione; (per la stampa: riserva di legge e intervento del solo giudice)
8. LIBERTÀ DI INSEGNAMENTO E DELLA SCIENZA
9. LIBERTÀ DI IMPRESA: è libera l'iniziativa imprenditoriale
10. LIBERTÀ DI SCIOPERO
11. UGUAGLIANZA IN SENSO FORMALE: garantisce nei confronti della discriminazione

La Costituzione non contiene una disposizione di garanzia della proprietà, ma la garantisce ma non la descrive come inviolabile.

#### 10.6 NUOVE PROSPETTIVE DELLA LIBERTÀ

L'elenco della Costituzione non esaurisce tutte le libertà: tale concetto è dinamico e ne appaiono nuove forme, ad esempio:

- Informatica
- Tutela del consumatore

#### **11. UGUAGLIANZA SOSTANZIALE (art. 3)**

UGUAGLIANZA FORMALE (parità di diritto): tutti i cittadini hanno uguali capacità. Non possono essere emanate leggi che ne discriminino alcuni. Tutti sono uguali davanti alla Legge.

→ garantisce soltanto nei confronti della Legge.

UGUAGLIANZA SOSTANZIALE (parità di fatto): aspira ad una parità di fatto. Bisogna colmare le differenze sociali ed economiche dei cittadini.

I settori in cui sono concentrati gli sforzi sono:

- Scuola
- Lavoro
- Protezione sociale



## **12. L'IMPRESA E LA SUA DISCIPLINA COSTITUZIONALE**

- **IMPRESA:** organizzazione gestita da uno o più imprenditori, diretta a ricavare un profitto dalla vendita di beni o servizi.
- **SOCIETÀ PER AZIONI:** società di più persone associate che danno il loro contributo acquistando azioni della società.
- **GRUPPO DI IMPRESE:** costituito da una società (madre) che controlla altre società (figlie).

### **DISPOSIZIONI DELLA COSTITUZIONE**

1. **L'INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA È LIBERA** (diversamente dai sistemi collettivisti)
2. **LA LIBERTÀ D'IMPRESA NON ESCLUDE L'INTERVENTO STATALE** come coordinatore o sovvenzioni
3. **LE IMPRESE FORNISCONO SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI:** possono essere espropriate e gestite dallo Stato o da enti pubblici (es. nazionalizzazione ENEL)  
→ Per l'espropriazione si prevede il pagamento di un indennizzo, non per forza "equo"

### **L'IMPRESA GIORNALISTICA E LA STAMPA**

L'impresa editoriale, oltre a ricavare profitti con le vendite, è anche:

- Strumento di divulgazione del pensiero
- Mezzo di formazione dell'opinione pubblica.

La Costituzione non prevede censura preventiva; disciplina solo il sequestro con atto motivato dal giudice in casi particolari.

Leggi susseguitesesi in merito:

1948: Ogni stampato deve indicare il luogo e l'anno di pubblicazione, il nome dell'editore e dello stampatore, il nome del proprietario e del direttore responsabile. Devono essere registrati presso la cancelleria del tribunale cui appartengono (circoscrizione). (Vale anche per i giornali online).

*Altre Leggi: 1981, 1987, 1997*

Per garantire il pluralismo, la Costituzione vieta la creazione di posizioni dominanti sul mercato:

- Quando un'unica impresa editi giornali la cui tiratura ha superato il 20% complessivo nell'anno precedente
- Quando i profitti siano superiori al 20% del totale nazionale delle risorse.  
→ Anche per le imprese radiotelevisive: non più del 20% delle reti nazionali.

Sul rispetto di queste norme vigila l'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, organismo semi-indipendente composto da:

- Presidente (nominato dal Presidente della Repubblica su designazione del Presidente del Consiglio)
- Due commissioni di 8 membri, eletti metà dal Senato e metà dai Deputati
- Un consiglio, di cui fanno parte Presidente e Commissari.

La Legge vieta che enti pubblici e società statali costituiscano o acquistino aziende editoriali giornalistiche per evitare che con denaro pubblico si acquistino o gestiscano giornali che diventano così appannaggio dei partiti di Governo.

Lo Stato fornisce anche fonti di finanziamento, specie a imprese giornalistiche che potrebbero risultare sfavorite sul mercato.



### **13. FINANZA ED ECONOMIA**

L'amministrazione pubblica, per assicurare i servizi sociali deve:

- Imporre i tributi (ENTRATA)
- Erogare mezzi finanziari (SPESA)

Funge da intermediario

#### **13.2 SISTEMA TRIBUTARIO: ENTRATA**

Il Sistema tributario è un sistema progressivo: chi ha di più, paga di più.

→ non si tratta di un sistema tributario strettamente proporzionale. Questo equilibra le spese dei cittadini, ma non favorisce l'entrata

I cittadini pagano secondo i criteri stabiliti dalle aliquote percentuali delle Imposte gravanti sul **Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF)**

Riserva di Legge: l'impostazione tributaria è riservata alla Legge. Le decisioni in alcune materie richiedono un accordo del Parlamento.

→ vengono sottratte alla decisione del Governo o della Pubblica Amministrazione.

→ la Legge deve fissare principi, criteri, soggetti, destinatari. Poi interverrà l'esecutivo.

#### **13.3 SPESA PUBBLICA: SPESA – USCITA**

Per la gestione dei fondi raccolti, la Costituzione prevede che venga redatto annualmente un **BILANCIO** da approvare in Parlamento.

**BILANCIO**: riassume le scelte circa la distribuzione delle risorse raccolte con i tributi. Queste risorse affluiscono al Tesoro, per poi essere da esso destinate ai vari settori (sanità, istruzione, ecc.)

L'approvazione del Parlamento corrisponde alla riserva di Legge sui tributi. Deve dare il suo assenso sull'imposizione fiscale (entrate) e sul modo in cui vengono impiegate le risorse (uscite).

**OBBLIGO DI COPERTURA**: le Leggi che introducono nuove spese devono indicare in quale modo le spese devono essere coperte.

→ se si decide una nuova spesa, si deve assicurare una nuova entrata

→ per assicurare le nuove entrate si ricorre all'**INDEBITAMENTO DEL TESORO DELLO STATO**: lo Stato copre parte delle spese emettendo obbligazioni, sottoscritte da privati (BOT, CCT, BPT, ...). Tali somme devono essere però rimborsate con gli interessi.

**DEFICIT**: divario tra entrate ed uscite in un anno.

#### **13.4 I CITTADINI E L'ECONOMIA**

Funzione sociale della proprietà e dell'impresa: il proprietario può perseguire il proprio interesse fino al limite di non ledere altri interessi (individuali o collettivi).



### 13.5 IL REGIME DELLA PROPRIETÀ PRIVATA

La Costituzione stabilisce che la Legge deve:

- RICONOSCERE LA PROPRIETÀ PRIVATA (≠ sistema collettivista)
- GARANTIRE LA PROPRIETÀ PRIVATA.

Ma la Costituzione non afferma che la proprietà privata è inviolabile: affida al Parlamento (legislatore) il compito di riconoscerla e garantirla.

La Legge disciplina inoltre una limitazione del potere, determinandone i modi di acquisto e godimento o uso, allo scopo di non contrastare con i fini sociali e di essere accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere espropriata per motivi di interesse generale.

Si può ricorrere anche all'acquisto, ma se il proprietario non vuole vendere si ricorre all'esproprio.

GARANZIE:

- Non si può espropriare se non esiste una Legge che lo preveda; (riserva di Legge)
- Non si può espropriare se non per motivi di interessi collettivi
- L'espropriazione deve essere accompagnata da un indennizzo

### 13.6 LA DISCIPLINA DELL'IMPRESA PRIVATA

L'iniziativa economica privata è libera.

La legge determina i programmi e i controlli affinché l'attività possa essere indirizzata a fini sociali (Riserva di Legge: il compito è affidato al Parlamento in quanto mediatore tra interesse privato e pubblico)

Le imprese riferite a servizi pubblici essenziali, fonti di energia o in condizione di monopolio possono essere espropriate e affidate allo Stato.

→ non è più applicabile dopo il Trattato di Maastricht

L'ANTITRUST: autorità garante della concorrenza e del mercato; esercita il controllo sulle imprese.

- Impedire concentrazioni di imprese che ostacolano la libera concorrenza
- Impedire che le imprese abusino del loro ruolo dominante influenzando prezzi o produzione dei beni.

### 13.7 INTERVENTI PUBBLICI NELL'ATTIVITÀ ECONOMICA: 5 periodi

1. STATO LIBERISTA (1861 – fine '800).  
Mercato nazionale, protezionismo, liberismo (privatizzazione)
2. PRIMA INDUSTRIALIZZAZIONE (inizi '900 – 1920)  
Incremento lavori pubblici, costituzione imprese pubbliche, previdenza sociale
3. ECONOMIA MISTA (anni '20 – 2° Guerra Mondiale).  
Dirigismo economico, enti pubblici e società per azioni in mano pubblica
4. STATO DEL BENESSERE (1950-70).  
Perfezionamento del sistema delle partecipazioni statali, aiuti finanziari pubblici ai privati, interventi nel campo dell'istruzione, sanità, occupazione.
5. ECLISSI DELLA SOVRANITÀ DELLO STATO IN CAMPO ECONOMICO.  
Internazionalizzazione dell'economia, mercato unico europeo, stato regolatore.



## **22. PRINCIPI COSTITUZIONALI SULL'AMMINISTRATORE**

INTRODUZIONE: La Costituzione Italiana sottovaluta l'importanza dell'amministrazione, perché fu stilata dopo la caduta del fascismo e, si concentrò sulle libertà fondamentali e sul funzionamento del sistema costituzionale. → queste lacune sono state colmate dalla Legge Costituzionale 3/2001.

L'AMMINISTRAZIONE NELLA COSTITUZIONE:

1. AMMINISTRAZIONE COME APPARATO ESECUTIVO DEL GOVERNO:  
 I Ministri sono responsabili individualmente per gli atti dei loro dicasteri.  
 → Responsabilità politica del Ministro: il Ministro è tratto di unione tra
  - Parlamento
  - Pubblica Amministrazione
 L'Amministrazione è intesa come apparato esecutivo del Governo cui fanno parte i Ministri, capi dell'Amministrazione.
2. AMMINISTRAZIONE COME APPARATO CHE CURA INTERESSI PUBBLICI DELLA COLLETTIVITÀ:  
 Le norme costituzionali prevedono che
  - Gli uffici pubblici sono organizzati secondo disposizioni di Legge
  - Le Leggi sull'amministrazione devono assicurare il buon andamento e l'imparzialità
  - specie nei confronti dei pubblici dipendenti che:
    - Sono al servizio esclusivo della Nazione
    - Accedono all'amministrazione mediante concorso
    - Non possono conseguire promozioni se sono parlamentari.
 » Secondo tutte queste disposizioni:
  - L'Amministrazione non si presenta più come esecutivo del Governo, ma come organismo sottoposto alla Legge
  - Sono previste garanzie per l'imparzialità
  - L'azione dell'amministrazione è vista in funzione della collettività.
3. AMMINISTRAZIONE INDIPENDENTE:  
 La Costituzione riconosce le autonomie locali e adegua i metodi della legislazione alle esigenze di autonomia e decentramento.  
 PRINCIPIO DI AUTONOMIA: viene istituita e garantita un'amministrazione dipendente da centri diversi da quello governativo.  
 → gli enti possono agire anche in maniera differente dal governo centrale (giunte, partiti...)  
 → l'attribuzione di una propria amministrazione agli enti consente di tagliare il legame Governo-Amministrazione.
4. AMMINISTRAZIONE COME FUNZIONE ESSENZIALMENTE LOCALE  
 La norma si compone di due principi:
  1. PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ: attribuisce funzioni amministrative al comune, in quanto organizzazione di governo più vicina ai cittadini.
  2. PRINCIPIO DI ADEGUATEZZA: consente di assegnare funzioni ai livelli superiori di Governo (città, province, regioni, Stato) quando tale assegnazione consenta una cura migliore degli interessi pubblici.
 In questo modo:
  - Si rafforza il legame tra amministrazione e collettività
  - Il cittadino ha la possibilità di controllare l'amministrazione più da vicino
  - Si scinde la funzione amministrativa da quella legislativa



**24.9 PRINCIPIO DI LEGALITÀ:** Definisce che l'amministrazione può agire solo conformemente a quanto previsto dalle Leggi.

E' esistito negli ultimi due secoli un conflitto tra Parlamento e Governo per la guida dell'amministrazione.

Si è risolto a favore del Parlamento, che ha potuto sottoporre l'amministrazione alle Leggi.

Oggi l'amministrazione ha collegamento

- ORGANICO: è indirettamente collegata al Parlamento, attraverso il Governo
- FUNZIONALE: è direttamente collegata al Parlamento, perché agisce secondo le Leggi approvate dal Parlamento.

**24.10 ESTENSIONE DEL PRINCIPIO DI LEGALITÀ (pag. 328)**

**24.11 NUOVI PRINCIPI SUI RAPPORTI TRA POLITICA E AMMINISTRAZIONE**

→ Gli organi a composizione politica devono dirigere e controllare; quelli a composizione burocratica devono gestire

→ Perché? Per evitare che i politici posti ai vertici delle amministrazioni si interessino di decisioni minute, più facilmente soggette a commettere parzialità.



## **25. NOZIONE ED ESTENSIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

La definizione di Pubblica Amministrazione è incerta (lo è divenuta specialmente negli ultimi decenni). Ciò è causato dalle dimensioni ingenti raggiunte dalla varietà di figure organizzative che comprende.

Si può cercare di trovare una definizione di Pubblica Amministrazione nelle Leggi:

1. Nella Costituzione: non viene data nessuna definizione, ma essa rinvia a pubblici uffici e pubblica amministrazione
2. Riforma contabilità: regola il settore pubblico allargato, inteso come amministrazioni dello Stato, Enel, enti pubblici nazionali, comuni, province, aziende comunali, enti ospedalieri, altri enti pubblici.
3. Decreto Legislativo 165/2001: intende tutte le amministrazioni dello Stato, istituti scolastici, università, Regioni, province, comuni camere di commercio, ecc.
4. Disposizioni comunitarie: gli elementi caratterizzanti sono l'esercizio di poteri pubblici e la cura degli interessi generali dello Stato.

- Secondo i CRITERI STATISTICI la Pubblica amministrazione è composta da:
  - Stato
  - Regione
  - Province
  - Comuni
  - Enti provvidenziali
  - Enti di ricerca
  - Università
  - USL
  - Enti di sviluppo agricolo
- Secondo il CRITERIO ANALITICO: scomponendo l'insieme nelle varie componenti

### VARI TIPI DI AMMINISTRAZIONE

Con il passare del tempo lo Stato si è trasformato in un ente ad amministrazione disaggregata, caratterizzato da frammentarietà e differenziazione.

Così l'amministrazione si articola in una pluralità di modelli e tipi organizzati sempre più secondo il criterio della dispersione.

Accanto ai corpi dello Stato vi sono altri corpi dotati di propria personalità giuridica che agiscono in collegamento con i poteri pubblici.

MODELLI STRUTTURALI: riguardano gruppi di uffici caratterizzati da elementi comuni e si presentano come forme di orientamento dei poteri pubblici.

2. MINISTERO → stabile
3. ENTE PUBBLICO → in dispersione (privatizzazioni)
4. AUTORITÀ INDIPENDENTE → si rafforza
5. SOGGETTO PRIVATO → tende ad ampliarsi



## 26. FUNZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE

Nell'evoluzione storica, alla Pubblica Amministrazione sono stati via via attribuiti compiti sempre più vasti.

Tale crescita è riscontrabile:

Da un punto di vista QUANTITATIVO: misurando la crescita dei dipendenti e della spesa pubblica

Da un punto di vista QUALITATIVO: esaminando le principali funzioni della Pubblica Amministrazione, classificandole in:

### 1) FUNZIONI DI ORDINE E FINANZIARIE (FUNZIONI ESSENZIALI)

RAPPORTI INTERNAZIONALI E DIFESA: compiti pubblici in periodi bellici o di pace. Riguardanti i rapporti con altri Stati e la difesa del territorio e della popolazione. (Per la Costituzione la difesa della patria è dovere del cittadino → servizio di leva)

ORDINE PUBBLICO:

- Attività di prevenzione (→ funzioni di polizia)
- Attività di repressione (→ carceri).

Contenute nel testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza

FINANZA: l'amministrazione deve

- Assicurare le entrate tributarie
- Gestire le risorse finanziarie

### 2) FUNZIONI SOCIALI:

PROTEZIONE DEL LAVORO: tutela delle donne e dei minori, casi di lavoratori che prestano attività pericolose, conflitti di lavoro tra datori e dipendenti

SERVIZI SOCIALI E PUBBLICI: servizi erogati a privati: assistenza sanitaria, pensioni, trasporti

CULTURA: istruzione scolastica, biblioteche

INFRASTRUTTURE: mezzi di comunicazione, strade

AMBIENTE

### 3) FUNZIONI ECONOMICHE: Si dividono in:

- INTERVENTO PUBBLICO DIRETTO: la Pubblica Amministrazione assume la veste di imprenditore (impresa pubblica). Oggi sono predominanti le Imprese-Società con partecipazione pubblica: è sotto la direzione pubblica ma giuridicamente privata
- INTERVENTO PUBBLICO INDIRETTO: la Pubblica Amministrazione si limita a controllare, dirigere, guidare l'attività privata
  - Controllo sull'entrata: l'inizio dell'attività (ecc.) è subordinata a un atto dell'autorità pubblica
  - Controlli sull'attività
  - Direzione: indirizzamento a determinate attività mediante sovvenzioni
  - Regolazione: interventi per il corretto svolgimento.



## **27. I MODELLI DI ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA**

### **AMMINISTRAZIONE STATALE**

#### **1. AMMINISTRAZIONE CENTRALE: ha sede nella Capitale**

- **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI:** Il Presidente del Consiglio è al vertice dell'amministrazione statale, con il relativo apparato (Consiglio dei Ministri). Il Governo presenta dunque anche funzioni amministrative oltre che politiche: questo inserimento è volto ad assicurare che la Pubblica Amministrazione non diventi un potere autonomo, ma risponda alle esigenze della comunità rappresentate dai corpi politici (Parlamento e Governo).
- **MINISTRI E MINISTERI:** Le funzioni amministrative più importanti vengono svolte dai ministri. Nel loro ambito vi sono organi e uffici:
  - **MINISTRO:** Capo del Ministero. Propone al CDC la nomina dei dirigenti con funzioni generali, dirige l'azione amministrativa, adotta le decisioni di maggiore importanza.
  - **SOTTOSEGRETARIO:** è un organo ausiliario, non vicario del Ministro; non può agire in sua vece. Gli spettano solo le competenze delegate dal Ministro
  - **GABINETTO DEL MINISTRO:** ha funzioni di ausilio del Ministro e coordinamento. Costituito da: capo di gabinetto, ufficio legislativo e segreteria particolare.
  - **CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE:** ha funzioni che riguardano l'organizzazione del lavoro del ministero; è presieduto dal Ministro e composto dai direttori generali e rappresentanti eletti dal personale.
  - **SEGRETARIO GENERALE:** ha compiti di coordinamento.
  - **Dipartimento, Direzione Generale, Divisione:** articolazioni organizzative interne al Ministero.
- **I SINGOLI MINISTERI: DL 217/2001**
  - a) **Ministeri con compiti di Ordine e Indennizzo:**
    - Affari esteri
    - Interno
    - Giustizia
    - Difesa
  - b) **Ministeri con compiti economico e finanziari:**
    - Economia e Finanze
    - Attività produttive
    - Comunicazioni
    - Politiche agricole e forestali
    - Lavoro e politiche sociali
  - c) **Ministeri con compiti di servizio sociale e culturale**
    - Istruzione, università, ricerca
    - Beni Culturali
    - Salute
  - d) **Ministeri con compiti relativi ad infrastrutture e servizi**
    - Infrastrutture e trasporti
    - Ambiente e tutela del territorio

I ministeri differiscono per funzioni, dimensioni, disciplina. Ricorrono:

- Vertice mutuato dal Governo
- Poteri del ministro e del ministero identici



- Organizzazione divisionale in:
  - Divisioni: uffici intermedi
  - Dipartimenti e direzioni: uffici generali.
- 2. AMMINISTRAZIONE DECENTRATA:  
 Uffici dell'amministrazione periferica:  
 La maggior parte dei Ministeri ha un'articolazione periferica estesa su tutto il territorio nazionale.  
 Sotto il profilo strutturale il disegno organizzativo dell'amministrazione periferica è abbastanza uniforme.  
 Sotto il profilo funzionale, possono esistere differenze per la distribuzione dei compiti: non sempre i compiti degli uffici centrali corrispondono a quelli degli uffici periferici: questi possono esercitare attività proprie di decisione, ecc.

Con il DL 300/1999 si è previsto che accanto ad amministrazioni specializzate (sicurezza, difesa, ...) ne vengano istituite anche a carattere generale attraverso la trasformazione delle prefetture in uffici territoriali del governo.  
 Sono stati introdotti uffici di coordinamento e raccordo delle amministrazioni periferiche che operano in sede provinciale.

#### **AMMINISTRAZIONE NON STATALE**

Ente pubblico: (nozione controversa)

Persona giuridica, così definita dalla Legge, che persegue fini rilevanti per l'ordinamento giuridico statale.

Gli enti pubblici hanno potestà diverse in relazione alla loro natura e alle leggi che li disciplinano:

1. Enti con capacità generale → hanno limiti di materia  
 Legittimazione limitata → possono agire solo nei campi loro indicati dalla Legge
2. Enti autonomi: possono darsi un indirizzo politico-amministrativo proprio ed emanare atti normativi
3. Enti autarchici: possono emanare atti amministrativi dotati di imperatività (come lo Stato)

Tipi principali di enti pubblici:

1. Enti pubblici indipendenti  
 Dotati di autonomia politica: essendo governati da un corpo politico eletto dal popolo possono darsi un indirizzo politico-amministrativo diverso dal governo centrale.  
 Sono enti a fini generali: possono interessarsi a tutti i problemi delle collettività amministrate
2. Enti pubblici associativi  
 Enti pubblici alla cui base è un'associazione (una volta privata, poi divenuta attributaria di funzioni pubbliche)
3. Enti pubblici strumentali  
 Agiscono sotto gli indirizzi e il controllo di un organo dello Stato, per svolgere funzioni ausiliarie.  
 Si dividono in
  - Enti pubblici di disciplina di settore: hanno compiti di controllo di operatori privati, spesso con poteri di autorità simili allo Stato.



- Enti pubblici di erogazione: erogano servizi alla collettività
  - Enti pubblici economici: svolgono attività imprenditoriale e agiscono di norma con regole di diritto privato.
- AMMINISTRAZIONI INDIPENDENTI  
L'indipendenza si concretizza in una posizione di estraneità e indipendenza rispetto agli interessi coinvolti, garantita dal riconoscimento di poteri di vario tipo e dall'autonomia di gestione ed organizzativa.  
Caratteristiche:
    - Al di fuori dell'apparato esecutivo → sfuggono al controllo del Governo
    - Esercitano funzioni normative → sostituiscono il Parlamento
    - Agiscono attraverso forme di natura contenziosa → applicano principi propri dell'autorità giurisdizionale, proponendosi come istituzioni paragiudiziari.
  - STRUTTURE DI COORDINAMENTO TRA AMMINISTRAZIONI:  
Organi che esercitano funzioni di coordinamento tra più amministrazioni, pur se in ambito territoriale limitato e in materie limitate.
    - Nazionali: Presidenza del Consiglio, comitati di Ministri, organi interministeriali, conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato – le Regioni - le province autonome.
    - Provinciali: prefetti, comitati provinciali, commissari straordinari di Governo.
  - AMMINISTRAZIONE COMPOSTA:  
Amministrazioni che operano a diversi livelli territoriali che operano nello stesso settore, al fine di assicurare il miglior rapporto tra livelli diversi di Governo.  
Per assicurare il collegamento tra le amministrazioni si utilizzano:
    - Strumenti di natura procedimentale (leggi cornice, atti di coordinamento)
    - Scelte organizzative: si istituiscono specifici organismi
 Caratteristiche:
    - Soggetti diversi conferiscono funzioni di cui sono titolari, personale e risorse finanziarie.
    - Sono ordinate in funzione della collettività servita, non del centro o della periferia.
    - Esercitano attività autonome diverse da quelle dei soggetti che ne fanno parte.
  - ORGANIZZAZIONE A RETE:  
Strutture formate da soggetti di diversa estrazione che operano nel medesimo settore per raggiungere un fine comune e favorire l'attenuazione della distinzione tra i livelli diversi di intervento amministrativo.
  - AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN FORMA PRIVATA  
(natura mista) – diritto pubblico + diritto privato
    1. AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN FORMA PRIVATA
      - Enti pubblici (sono soggetti pubblici) disciplinati:
        - Dal Diritto Pubblico negli organi di vertice
        - Dal Diritto Privato nella struttura organizzativa rimanente
      - Società "anomale" o di diritto speciale: regolate da una legge che ne detta i principi essenziali (sono soggetti privati)
      - Amministrazioni private per l'esercizio di funzioni pubbliche: attribuito dalla Legge l'esercizio di funzioni pubbliche
      - Amministrazioni private in pubblico comando: società per azioni di diritto comune composte da azionari soggetti pubblici.
    2. PRIVATI IN FUNZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE:  
Le Pubbliche Amministrazioni affidano la gestione dei compiti a terzi, che rimangono separati da essa e utilizzano organizzazioni e mezzi propri.



- Esistono Leggi che affidano a determinati soggetti funzioni pubbliche
- Tra soggetti pubblici e privati possono stabilirsi rapporti che vengono disciplinati da atti autoritativi
- Un'attività di pubblico interesse può essere svolta in via indiretta, mediante contratto.



### **31. PROCEDIMENTI E ATTI AMMINISTRATIVI**

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO:

Sequenza di atti contraddistinta dalla presenza di un atto principale, il Procedimento, preceduto e seguito da atti emanati in funzione di quest'ultimo (preparatori prima, di controllo o integrativi a seguire).

DISCIPLINA DEL PROVVEDIMENTO:

Le regole che disciplinano l'attività amministrativa possono essere previste da una legge generale (come in Italia) o essere creati dalla pratica.

In Italia, prima del 1990 non esisteva alcuna legge di disciplina del provvedimento; a ciò ha sopperito la giurisprudenza, che ha classificato gli atti del procedimento isolando

- Gli atti che accompagnano il procedimento e che non sono impugnabili
- Il provvedimento vero e proprio, impugnabile di fronte al giudice.

Sono intervenute poi numerose leggi speciali che hanno disciplinato i singoli procedimenti amministrativi, in relazione alla loro importanza.

PRINCIPI GIURISDIZIONALI COMUNI AI PROVVEDIMENTI

1. NECESSARIETÀ del procedimento amministrativo
2. ESATTEZZA E COMPLETEZZA DELLA INDIVIDUAZIONE E DELLA RAPPRESENTAZIONE DEI FATTI E DEGLI INTERESSI:  
L'amministrazione deve accertare tutti gli elementi di fatto di una determinata situazione e valutare gli interessi sui quali la decisione è destinata ad influire. L'individuazione dei fatti deve essere inoltre completa, valutando l'intero contesto.
3. COERENZA: deve esistere corrispondenza tra la decisione e le premesse da cui l'amministrazione prende le mosse.
4. IMPARZIALITÀ
5. CONOSCIBILITÀ degli atti amministrativi
6. PROPORZIONALITÀ: la Pubblica Amministrazione deve adottare una soluzione adeguata che comporti il minor sacrificio possibile per gli interessi in gioco.
7. GIUSTO PROCEDIMENTO.



241/1990

## LA LEGGE SUL PROCEDIMENTO E SULLA COSIDDETTA TRASPARENZA

La Legge n. 241/90 fissa alcune forme e procedure per arrivare al provvedimento. Non vincola a norme sostanziali, ma a regole e principi da rispettare.

1. COMUNICAZIONE DELL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO: deve essere fatta ai destinatari del provvedimento finale, a quelli che possono intervenire nel procedimento e a quelli che possono avere un pregiudizio dal provvedimento
2. DIRITTO DI PRENDERE VISIONE DEGLI ATTI: ne godono i soggetti destinatari della comunicazione di avvio del procedimento e qualunque soggetto portatore di interessi pubblici e privati
3. INTERVENTO NEL PROCEDIMENTO E PRESENTAZIONE DI DOCUMENTI
4. TERMINI PER RENDERE PARERI E VALUTAZIONI TECNICHE: i pareri devono essere resi entro 45 giorni, la valutazione tecnica entro 90 giorni, salvo che non ci sia un diverso termine fissato Legge o regolamento. I termini in questione possono essere interrotti se l'organo consultivo rappresenta esigenze istruttorie. Decorso il termine, l'amministrazione che ha richiesto il parere può procedere indipendentemente da esso.
5. CONFERENZA DEI SERVIZI E ACCORDO TRA AMMINISTRAZIONI: la Legge consente la convocazione di una conferenza di servizi, cioè la riunione di tutti gli uffici interessati ad una determinata decisione. Il provvedimento finale adottato a maggioranza sostituisce tutti gli atti di assenso delle singole amministrazioni partecipanti.
6. RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO: le pubbliche amministrazioni assegnano per ogni procedimento la qualifica di responsabile del procedimento. Questi è tenuto a seguire l'istruttoria e il procedimento fino al provvedimento finale.
7. TERMINE PER PROVVEDERE: le Pubbliche Amministrazioni determinano il termine entro il quale il provvedimento deve concludersi. Se essa non provvede, va rispettato un termine residuale minimo di 30 giorni.
8. OBBLIGO DI PROVVEDERE: cioè di concludere il procedimento con un provvedimento espresso.
9. CONTENUTO NECESSARIO DEL PROVVEDIMENTO: deve contenere la motivazione e l'indicazione del termine e dell'autorità alla quale è possibile ricorrere.
10. DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI: Chiunque abbia interessi per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti ha diritto di accesso ai documenti amministrativi. Il diritto di accesso è a sua volta procedimentalizzato: occorre farne richiesta motivata.  
Sull'attivazione del diritto di accesso vigila un'apposita commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Il diritto d'accesso è escluso per i documenti coperti da segreto di Stato e può essere escluso per salvaguardare la sicurezza e la difesa nazionale, internazionale, ecc...

Nell'ambito della legge 241 vanno esaminati:

- Ambito soggettivo di applicazione: la Legge si applica a tutte le Pubbliche Amministrazioni; le norme sull'accesso anche di gestori di pubblici servizi
- Ambito oggettivo di applicazione: i principi illustrati valgono per tutti i procedimenti.



## LE FASI DEL PROCEDIMENTO

1. INIZIATIVA: apre il procedimento e ne determina l'oggetto. Se gli atti di iniziativa sono compiuti

- Da soggetto pubblico o privato → si dicono procedimenti ad iniziativa di parte
- Dalla stessa autorità pubblica → si dicono procedimenti ad iniziativa d'ufficio

Gli atti d'iniziativa comportano l'obbligo di procedere dell'amministrazione, nel senso che essa è tenuta a considerare la questione ma non è obbligata ad emanare un provvedimento di risposta (positiva, parzialmente positiva, negativa) alla domanda che le è stata rivolta.

2. ISTRUTTORIA: in questa fase si acquisiscono gli interessi da valutare. Essi si distinguono in:

- Interessi primari: quelli dell'autorità che deve adottare il provvedimento
- Interessi secondari: quelli delle altre autorità pubbliche, quelli pubblici o privati che sono interessati al provvedimento

Nel corso della fase istruttoria può essere consentito alle parti il libero accesso ai documenti e queste possono presentare osservazioni. Si dice che l'istruttoria è ispirata a principi contenziosi.

Una volta acquisiti, gli interessi vengono valutati e ponderati dall'amministrazione che deve decidere: cioè esaminare e controllare tutti gli interessi acquisiti, sia primari che secondari, per vedere in che modo l'interesse pubblico sia meglio curato.

3. DECISIONE: è quella in cui si adotta l'atto finale, cioè il provvedimento amministrativo.

Il procedimento può terminare:

- Con l'emanazione del provvedimento
- Con l'adozione di un provvedimento parzialmente diverso
- Con il diniego dell'adozione del provvedimento

Una volta emanato il provvedimento è immediatamente produttivo di effetti, a meno che non sia prevista una fase di

4. INTEGRAZIONE: è una fase non necessaria del provvedimento; gli atti dell'integrazione possono essere:

- Atti di completamento esecutivo
- Atti di comunicazione e misure di pubblicità
- Atti di controllo, emessi da appositi organi



## **I SINGOLI PROCEDIMENTI**

### 1. PROCEDIMENTI PRECETTIVI:

Sono diretti a porre in essere prescrizioni generali. Sono di regola a iniziativa d'ufficio.

### 2. PROCEDIMENTI DICHIARATIVI:

Sono diretti a produrre certezze giuridiche

### 3. PROCEDIMENTI AUTORIZZATORI

Rendono possibile lo svolgimento di un'attività consentita, ma non libera, in quanto sottoposti a controllo. Sono iniziativa di parte e sboccano in un atto finale che è il provvedimento autorizzatorio.

### 4. PROCEDIMENTI CONCESSORI

Hanno a oggetto qualità e beni sottratti alla libera disponibilità dei privati e sono riservate a poteri pubblici. I privati possono godere di essi solo con la concessione del bene, che resta sempre nella disponibilità dei poteri pubblici.

Il procedimento concessorio può essere avviato sia a iniziativa d'ufficio che di parte. Sono soggetti di concessione i beni demaniali, le attività riservate all'autorità pubblica, gli aiuti finanziari a enti pubblici o soggetti privati.

### 5. PROCEDIMENTI ABLATORI

Producono un effetto privativo (es. espropriazione di una proprietà privata)

### 6. PROCEDIMENTI DI 2° GRADO

Servivano, prima dell'introduzione dei tribunali amministrativi regionali, per ottenere un provvedimento definitivo, per poi impugnarlo di fronte al giudice.

→ Hanno ad oggetto un provvedimento amministrativo già emanato del quale si chiede un riesame o una revisione. Questa richiesta assume la forma di un ricorso amministrativo. (vedi tabella "I RICORSI AMMINISTRATIVI").

### 7. PROCEDIMENTI CONTRATTUALI

L'attività dell'amministrazione, a seconda della natura delle norme che la disciplinano e della posizione che assume nei confronti dei privati si distingue in:

1. Attività di DIRITTO PUBBLICO: l'amministrazione sta in una posizione autoritaria ed emana Provvedimenti Amministrativi
2. Attività di DIRITTO PRIVATO: l'amministrazione sta in una posizione paritaria e l'attività è di tipo contrattuale.

La scelta dell'uno o dell'altro modello spetta comunque all'amministrazione pubblica e, sia attraverso procedimenti amministrativi che contrattuali, l'amministrazione cura sempre interessi pubblici. (vedi tabella "I PRINCIPALI CONTRATTI DELLA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE").



## I RICORSI AMMINISTRATIVI

Il ricorso amministrativo è una domanda, presentata da un soggetto e rivolta all'autorità amministrativa affinché annulli il provvedimento emanato o lo modifichi.

Il ricorso presuppone quindi:

- L'emanazione di un provvedimento
  - La domanda di annullamento o modifica del provvedimento
  - L'interesse di chi ricorre al ricorso di annullare o modificare il provvedimento
- 
- RICORSI AMMINISTRATIVI: - Diretti nei confronti dell'autorità amministrativa
    - Decisi con un nuovo provvedimento amministrativo
  
  - RICORSI GIUDIZIARI: - Diretti nei confronti dell'autorità giudiziaria
    - Decisi con una sentenza

### TIPICI PRINCIPALI DI RICORSI AMMINISTRATIVI

1. RICORSO PER OPPOSIZIONE: indirizzato alla stessa autorità che ha emanato l'atto
2. RICORSO GERARCHICO: indirizzato ad una autorità gerarchicamente superiore a quella che ha emanato l'atto
3. RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO: indirizzato al Presidente della Repubblica

I procedimenti di 2° grado si chiudono con la decisione del Ricorso amministrativo. Il privato non soddisfatto potrà impugnarlo davanti al giudice per ottenere una sentenza.



## I PRINCIPALI CONTRATTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

### 1. CONTRATTI A EVIDENZA PUBBLICA:

Contratti tra amministrazione e privato, accompagnato e seguito da un procedimento amministrativo che sottolinea le ragioni di pubblico interesse per cui il contratto esiste.

Si compone quindi di due procedimenti paralleli:

- Procedimento di formazione della volontà contrattuale, regolato dal Diritto Privato
- Procedimento amministrativo tra l'autorità che conclude il controllo e quella che esercita il controllo su di essa

### 2. CONTRATTI A OGGETTO PUBBLICO (di DIRITTO PUBBLICO)

Danno luogo a figure miste, composte da contratti e da provvedimenti amministrativi insieme.

Ricorrono quando nell'esercizio di una potestà pubblica vi sia un aspetto patrimoniale oggetto del diritto privato.

→ Quindi sono sempre collegati ad un provvedimento amministrativo, ciò che varia è il modo di collegamento tra provvedimento e contratto.

→ Si distinguono in:

- CONTRATTI NECESSARI: ricorrono quando il provvedimento amministrativo è accompagnato da un contratto che non può non esserci; (solitamente quando c'è un aspetto patrimoniale da regolare)
- CONTRATTI AUSILIARI: possono essere collegati, ma non necessariamente, a provvedimenti amministrativi.
- CONTRATTI SOSTITUTIVI: ricorrono quando un contratto sostituisce un provvedimento.

### 3. CONTRATTI ORDINARI (di DIRITTO PRIVATO)

Qualunque soggetto privato può stipulare questo tipo di contratto, compresa l'amministrazione pubblica, senza che nulla si modifichi nonostante una delle due parti sia l'amministrazione pubblica.



## **PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO**

Atto terminale del procedimento amministrativo, che l'amministrazione può adottare nell'esercizio dei suoi poteri. Possono essere emanati solo per perseguire e tutelare l'interesse pubblico cui l'amministrazione è preordinata, esercitando la propria autorità e incidendo sulle situazioni soggettive dei privati.

CLASSIFICAZIONE DEI PROVVEDIMENTI: si distinguono in

1. **ATTI SEMPLICI:** risultano dalla volontà di un solo organo
2. **ATTI COMPLESSI:** risultano dal concorso delle volontà di più organi.
3. **ATTI DISCREZIONALI:** per i quali l'amministrazione è libera di scegliere il contenuto
4. **ATTI VINCOLANTI:** consistono nella mera esecuzione di una precisa norma giuridica
5. **ATTI AD EFFETTI PARTICOLARI:** quando gli effetti dell'atto si rivolgono ad una o più persone determinate.
6. **ATTI GENERALI:** quando gli effetti del provvedimento riguardano una pluralità indeterminata di persone.

ELEMENTI DEL PROVVEDIMENTO

1. **PRESUPPOSTI:** circostanze (materiali, temporali, spaziali) alle quali l'amministrazione può provvedere.
2. **MOTIVI:** interessi a fini pubblici
  - **INTERESSE PUBBLICO PRIMARIO:** curato dall'ufficio che provvede
  - **INTERESSE PUBBLICO SECONDARIO:** altri interessi considerati nel procedimento
3. **VOLONTÀ:** è una scelta, volta a produrre un effetto
4. **OGGETTO:** è il bene, la situazione soggettiva, il rapporto giuridico al quale l'atto è diretto.
5. **ESTERNAZIONE:** modo in cui ognuno degli elementi del provvedimento è reso conoscibile all'esterno.

FORZA ED EFFETTI DEL PROVVEDIMENTO

1. **VALIDITÀ:** Conformità dell'atto alla disciplina normativa
2. **EFFICACIA:** Idoneità del provvedimento a produrre effetti giuridici
3. **IMPERATIVITÀ:** Fa nascere e modifica situazioni giuridiche in modo unilaterale, senza cioè il concorso del soggetto a cui il provvedimento è destinato.
4. **ESECUTORIETÀ:** possibilità di rivolgersi all'autorità giudiziaria per accertare che la propria pretesa sia legittima.  
 → Conseguentemente, nel potere di eseguire direttamente o indirettamente le proprie decisioni.  
 Di questa particolare forza sono dotati solo alcuni provvedimenti, per i quali le leggi prevedono espressamente l'esecuzione diretta.

VIZI DEL PROVVEDIMENTO:

1. **IRREGOLARITÀ:** quando non è conforme alla legge, ma si tratta di difformità regolarizzabili, tali da non rendere il procedimento annullabile.
2. **INVALIDITÀ:** si tratta, oltre che del mancato rispetto delle norme, del mancato rispetto dei principi del procedimento amministrativo.
3. **INESISTENZA:** quando l'ufficio che emana un atto non è soggetto della potestà amministrativa. L'atto s'intende come non compiuto.
4. **ILLEGITTIMITÀ:** si distingue in 3 specie:
  - a. **INCOMPETENZA:** vizi relativi al soggetto
  - b. **ECESSO DI POTERE:** vizi attinenti ai motivi (vedi tabella "FIGURE SINTOMATICHE")
  - c. **VIOLAZIONE DI LEGGE:** tutti gli altri vizi.

La tripartizione non rappresenta una forma di limite alla tutela: la Costituzione garantisce che la tutela giurisdizionale sia sempre ammessa contro gli atti della Pubblica Amministrazione.



#### **FIGURE SINTOMATICHE DELL'ECCESSO DI POTERE**

Ricorrono tutte le volte in cui si riscontra un uso del potere da parte dell'amministrazione per un fine diverso da quello assegnato, o non ha tenuto in debito conto l'interesse pubblico. Le figure sintomatiche sono gli accadimenti tipici dai quali è desumibile l'esistenza dell'eccesso di potere:

1. CONTRADDIZIONE TRA MOTIVI E DISPOSITIVO (DELIBERA)
2. CONTRADDIZIONE TRA PROVVEDIMENTI
3. ILLOGICITÀ
4. INGIUSTIZIA MANIFESTA
5. DISPARITÀ DI TRATTAMENTO
6. SVIAMENTO DI POTERE
7. TRAVISAMENTO DEI FATTI
8. ELUSIONE DEL GIUDICATO
9. PROPORZIONALITÀ



## LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: l'insieme dei mezzi che l'ordinamento giuridico mette a disposizione del cittadino per assicurargli una tutela giudiziaria. Questo avviene attraverso il processo amministrativo, che ha per oggetto un provvedimento amministrativo che si assume come non conforme alle leggi. Il cittadino, in qualche modo lesa da esso, può richiederne l'annullamento.

Situazioni soggettive interessate:

- DIRITTO SOGGETTIVO: posizione di vantaggio su un bene riconosciuta ad un soggetto dall'ordinamento senza che su di esso venga esercitato il potere della pubblica amministrazione.
- INTERESSE LEGITTIMO: posizione di vantaggio su un bene, nei confronti del quale esiste anche un potere amministrativo.  
(Oggi tale distinzione ha perso rilevanza)

### I SOGGETTI DELLA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA

1. CONSIGLIO DI STATO: ha funzioni consultive e giurisdizionali: è composto da un centinaio di membri. Vi si accede:
  - PER CONCORSO, riservato a chi sia stato per almeno cinque anni giudice ordinario o impiegato civile dello Stato; dopo averlo vinto si è nominati referendari, solo dopo qualche anno si diventa consiglieri.
  - PER PASSAGGIO DAL RUOLO DI MAGISTRATI DEL TAR (un quarto di posti del consiglio) con almeno quattro anni di anzianità;
  - per nomina del governo, a discrezione del Consiglio dei Ministri.

Il Consiglio di Stato è diviso in tre sezioni, tre con compiti giurisdizionale, tre con compiti consultivi.
2. TAR: i tribunali amministrativi regionali ( ne esiste uno per ogni regione ) sono organi generali di giustizia amministrativa di primo grado. Sono presieduti da magistrati del Consiglio di Stato e formati da consiglieri che vi accedono tramite un apposito concorso.
3. CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DELLA REGIONE SICILIA creato nel 1948 in base ad un articolo dello statuto regionale che prevede che gli organi giurisdizionali centrali dello Stato abbiano in Sicilia apposite sezioni per trattare gli affari che concernono la regione. È presieduto da un presidente di sezione del Consiglio di Stato, da 4 magistrati del consiglio con funzioni di consiglieri e da 4 membri scelti tra professori universitari di giurisprudenza o avvocati.



## **PROCESSO AMMINISTRATIVO**

1. **PROCESSO DI COGNIZIONE:** un privato (ricorrente) richiede al giudice amministrativo l'annullamento di un provvedimento emanato dalla pubblica amministrazione (resistente). Questi costituiscono le parti del processo amministrativo. Il giudice è vincolato dalla richiesta e prospettazione di vizi effettuata dal ricorrente che impugna il provvedimento. Il processo non mira soltanto all'annullamento dell'atto, potendo condurre anche al risarcimento del danno, disposto in caso di esercizio illegittimo della funzione pubblica. In altri casi il giudice può esercitare una disciplina speciale che può estendersi anche al merito, in base al quale può annullare l'atto perché pur ritenendolo legittimo, non lo ritiene opportuno. Il giudice può anche essere titolare di una giurisdizione speciale esclusiva per cui, oltre ad occuparsi dei provvedimenti amministrativi, può decidere su qualunque rapporto si sta ora i con i poteri pubblici, anche il riferimento a semplici comportamenti. Dal momento che è in tali materie si occupa anche di diritti soggettivi (oltre che di interessi legittimi) occorre che ad essa possa assicurare una tutela pari a quella offerta dal giudice ordinario. Per questo motivo è stato dotato di poteri di assunzione delle prove, (previsti dal codice di procedura civile) e di altri istituti propri del processo civile, come quello di ingiunzione. La decisione del giudice può avere anche solo scopo di accertamento, e la decisione finale potrà essere di mero accertamento o mista (accertamento + annullamento).
2. **PROCESSO CAUTELARE:** mirava alla sospensione della esecutività del provvedimento impugnato. Con l'approvazione della legge 205/2000 è venuto meno il carattere tipico del processo cautelare, in quanto si è attribuito al giudice amministrativo il potere di adottare tutte le misure cautelari più idonee ad assicurare gli effetti della decisione sul ricorso.
3. **PROCESSO ESECUTIVO:** (giudizio di ottemperanza). Ha funzione di attenuare la volontà espressa dal giudice con la sentenza passata.