

Temi di diritto amministrativo

Cfr. www.biblioarea.it

<http://www.biblioarea.it/temiistituzionali-amn>

Origine del diritto amministrativo

- *La specialità e L'«arret Blanco»*
 - La specialità del diritto amministrativo è affermata, per la prima volta, in maniera generale, dall'«arrét Blanco» del «Tribunal des Conflits», che già conosciamo. La decisione in questione' afferma l'autonomia del diritto amministrativo rispetto al diritto privato e quella del giudice amministrativo nei confronti del giudice; enuncia il criterio di individuazione della competenza del giudice amministrativo
-
-

L'«arret Blanco»

- Rivoltosi il Blanco al Tribunale civile di Bordeaux nel modo che si è detto, il prefetto del Dipartimento della Gironda presentò una «*mémoire en declinatoire de compétence*», sulla quale, però, il Tribunale decise negativamente, affermando la propria competenza.
- il commissario David affermò, sulla competenza, che il principio di non interferenza dei giudici ordinari negli affari amministrativi era un principio costituzionale ed andava inteso nel senso che essi fossero radicalmente incompetenti a conoscere tutte le questioni in cui fosse coinvolta una pubblica amministrazione nell'esercizio di un servizio pubblico; e sulla questione della responsabilità amministrativa, che questa non può essere né generale, né assoluta, a causa dell'infinita varietà dei servizi pubblici.

-



Lo sviluppo dell'amministrazione nei Paesi anglosassoni

- Albert Venn Dicey (1835-1922), il più importante giurista inglese degli ultimi due secoli: affermava che il «droit administratif» era sconosciuto al diritto inglese. I giudici e i giuristi inglesi egli osservava non conoscono neppure l'espressione « administrative law ».
- E' interessante notare che, col passare del tempo, Dicey attenuò l'opposizione tra «droit administratif» e «rule of law».
- Dicey era disposto ad ammettere, nel 1908, che l'amministrazione inglese godeva di prerogative speciali, analoghe a quelle dell'amministrazione francese

In Italia

- Esaminati gli sviluppi in Francia e nel Regno Unito, due modelli considerati a lungo del tutto opposti, passiamo, ora, all'Italia. Può dirsi, in generale, che l'amministrazione pubblica, in Italia, avesse imboccata, in origine, una strada simile a quella inglese per spostarsi, poi, su una linea simile a quella francese.
 - per l'Italia, norme speciali c'erano, ma non in misura tale da costituire, da sole, un supporto alla tesi «pubblicistica».
-
-

Diritto amministrativo in Italia

- in Italia, per almeno un ventennio dopo l'unificazione politica amministrativa, prevalsero le qualificazioni privatistiche, mentre gli elementi pubblicistici restarono come frammenti o in secondo piano.
- Di conseguenza, il rapporto di impiego pubblico è considerato come un contratto di locazione; l'espropriazione assimilata alla vendita; l'atto amministrativo non viene inteso come imperativo; la proprietà dell'amministrazione è considerata come quella di un privato, ritenendosi impropria persino l'espressione proprietà pubblica; viene esclusa l'autotutela amministrativa, dicendosi che, specialmente per l'esecuzione forzata, il principio della divisione dei poteri impone il ricorso al giudice.
-



Diritto amministrativo si evolve come il ruolo dell'amministrazione ...in Italia

- Il primo periodo è quello che va dal 1861 al 1885 circa. Questo è caratterizzato da un'amministrazione monistica, ordinata unitariamente intorno al Governo. Viene adottato il modello cavouriano (1853),
- **Dal 1885 al 1923**
- L'amministrazione subisce i mutamenti più significativi.
- Crispi nel 1888, introdusse la figura del sottosegretario, sull'esempio inglese, con compiti delegati, di volta in volta, dal ministro
- Si rafforza, al vertice, l'unione Presidente del Consiglio dei ministri- Ministro dell'interno, specialmente con Giolitti, che manovra abilmente i prefetti.
- Fiorisce la vita locale. La base elettorale dei comuni (in numero di 9144 nel 1921) si allarga; sindaco e presidente della Deputazione provinciale divengono elettivi; le forze socialiste e cattoliche entrano nei consigli elettivi locali; si sviluppano aziende municipalizzate, macelli pubblici, scuole, ambulatori, istituti di assistenza locali, ecc.
-

Diritto amministrativo si evolve come il ruolo dell'amministrazione ...in Italia

- Il terzo periodo (1923-1948), dominato, nella storia costituzionale, dall'autoritarismo e concluso dalla Costituzione repubblicana e democratica, vede, ciononostante, affermarsi il pluralismo amministrativo.
-
- Per un verso, l'unità di vertice Presidente del Consiglio dei ministri Ministro dell'interno si rafforza, con i maggiori poteri dati al Capo del governo (1926). L'ordinamento del personale, la cui provenienza meridionale si accentua, viene regolato secondo un'ordine gerarchico di gradi e stipendi, preso a prestito dall'ordinamento militare (1923). L'ordinamento finanziario fu, a sua volta, mutato da De Stefani, nel 1923, togliendo le ragionerie centrali dalle dipendenze di ciascun ministro e ponendole alle dipendenze della Ragioneria generale dello Stato (allora parte del ministero delle finanze). L'opera fu completata nel 1939 da Thaon di Revel. In tal modo, furono, da un lato, imbrigliati personale e finanza; dall'altro, poste le premesse per l'assunzione, da parte del Ministero di controllo della spesa (Finanze e, poi, Tesoro), del ruolo di guida dell'amministrazione.
-
- Per altro verso, il centro si pluralizza, con la diffusione degli enti pubblici nazionali, formula già sperimentata precedentemente, ma adoperata ampiamente negli anni Trenta (basti pensare all'Istituto per la ricostruzione industriale I.R.I., del 1933). Grande diffusione ottiene anche la formula della società privata con partecipazione statale (ad esempio, l'Azienda generale italiana petroli A.G.I.P., che è del 1926).
-



INTERESSE LEGITTIMO

- Alcune definizioni:
 - Federico Cammeo:
 - “una categoria di diritti che assumono, per ragioni storiche nel nostro ordinamento, il nome di interessi legittimi” .
 - · Dicey : we know nothing of administrative law ;and we wish to know nothing
 - · Atti Parlamentari:1865 : compare la locuzione *INTERESSE LEGITTIMO*
 - · MANCINI :”sia pure che l’ autorità amministrativa abbia fallito alla sua missione,che non abbia provveduto con opportunità e saggezza ,...sia pure che essa abbia ,e forse anche senza motivi,rifiutato ad un cittadino una permissione ,un vantaggio,un favore..sia pure che questo cittadino è stato di conseguenza ferito,e forse gravemente,nei propri interessi:che perciò? ...che cosa ha sofferto il cittadino in tutte le ipotesi testè discorse? Semplicemente una *lesione degli interessi?* Ebbene ,che vi si rassegni”.
 - · G.ZANOBBINI :” un interesse individuale strettamente connesso con un interesse pubblico e protetto dall’ordinamento soltanto attraverso la tutela giuridica di quest’ultimo”
 - · CAMMEO : diritto alla legittimità del procedimento
 - · CANNADA BARTOLI :”per mostrare che il diritto soggettivo è presupposto dell’interesse legittimo non occorre un lungo ragionamento...E’ sufficiente ritenere che quest’ultimo sia diretto a garantire al titolare determinati beni o utilità”
-
-

Procedimento Amministrativo

- Nello Stato assoluto non vi è un diritto della Pubblica Amministrazione come insieme di regole cui necessariamente soggiace chi gestisce il potere pubblico
-
- 1800 Si giunge a dettare regole capaci di vincolare la P.A. quando si presenta in una posizione di supremazia alla fine dell'1800 con l'istituzione della IV sez. del Consiglio di Stato e l'introduzione della giurisdizione di annullamento degli atti amministrativi.
-
- Si elaborò dalla dottrina e dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato una figura particolare di atto giuridico:
- L'ATTO AMMINISTRATIVO atto giuridico unilaterale caratterizzato dalla autoritarità o imperatività
-



Procedimento

- il procedimento, prima che per difendersi meglio, serve per decidere meglio.
 - Strumento per rendere verificabili le potestà pubbliche è il procedimento amministrativo.
 - Più propriamente la procedimentalizzazione dell'esercizio delle attività amministrative, esprimendosi o meno in potestà pubbliche.
 -
 - La nozione di procedimento amministrativo si introduce all'inizio di questo secolo, soprattutto dalla dottrina austriaca, sia come superamento delle concezioni allora dominanti, del provvedimento amministrativo come atto composto (ossia costituito dal provvedimento e dagli « atti preparatori » del medesimo), sia soprattutto per spiegare la varietà degli interessi coinvolti dalle sequenze di atti attraverso i quali si forma un provvedimento
-
-

Il provvedimento amministrativo.

- La teoria del provvedimento amministrativo si inserisce come punto di emergenza, ma anche come conseguenza delle riflessioni sul procedimento:
- se la potestà amministrativa è una potestà
- funzionalizzata e se la funzione amministrativa e procedimentalizzata, l'atto con cui si esprime la potestà attraverso il procedimento non può essere che un atto fortemente vincolato nei suoi elementi e componenti.
-



provvedimento amministrativo

- l'atto che possiede il massimo di forza giuridica possibile, poiché unilateralmente costituisce modifica ed estingue situazioni giuridiche soggettive di altri soggetti; possiede imperatività piena, che solo con alcune misure tassativamente regolate da norme,
 - in casi anche tassativamente indicati, può essere, sospesa;
 - l'imperatività si manifesta nell'essere dotato di esecutività intesa come possibilità di esecuzione contro la volontà altrui.
 - Questo è il provvedimento amministrativo.
-
-

provvedimento amministrativo

- I diversi elementi costitutivi della pubblica amministrazione, che abbiamo considerato finora, si proiettano, passando attraverso il procedimento, nel provvedimento. La funzione e i suoi elementi (materia, attribuzioni e fini o interessi) e l'organizzazione con i suoi elementi (funzioni, articolazione e poteri), diventano concreti nel provvedimento, perché vanno a costituire i suoi elementi.



Elementi del provvedimento

- Elementi del provvedimento sono: presupposti, motivi, volontà, oggetto, esternazione.
 - I presupposti sono circostanze di fatto o di diritto, materiali, spaziali, temporali, ecc., verificandosi le quali l'amministrazione può provvedere. Ad esempio, quando vi sia una calamità naturale, possono essere erogate particolari provvidenze alle popolazioni colpite.
 - I motivi sono costituiti dall'interesse o fine pubblico. Questo si distingue in interesse pubblico necessario o primario, che è quello curato dall'ufficio che provvede, e in interesse pubblico secondario, che è costituito dagli altri interessi considerati nel procedimento, attribuiti ad altre amministrazioni o senza organismo di cura (adèspoti).
 - Volontà è una scelta, nella quale confluisce l'apporto di più uffici, rivolta a produrre un effetto.
 - Oggetto è il bene, la situazione soggettiva, il rapporto giuridico, l'utilità al quale l'atto è diretto.
 - Esternazione è il modo in cui è reso conoscibile all'esterno ognuno degli elementi del provvedimento
-
-

Imperatività

- Il provvedimento è dotato di imperatività perché fa nascere, modifica, estingue situazioni giuridiche soggettive in modo unilaterale
 - senza, cioè, il concorso del soggetto al quale il provvedimento è destinato e prescindendo dalla verifica giudiziale del potere.
 - *Ora efficacia del provvedimento e sua imperatività costituiscono un potente strumento per attuare i compiti attribuiti dalla legge all'amministrazione, senza che questa debba chiedere al giudice la verifica giudiziale delle proprie pretese o possa subire, per l'iniziativa di privati, intralci o ritardi.*
-
-