

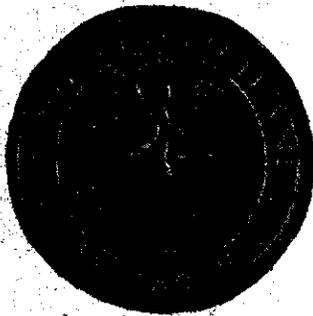
UNIVERSITÀ DI TORINO
ISTITUTO GIURIDICO

MEMORIA CX

CARLO FERRARI

LEZIONE ALLA CATTEDRA DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

PROCEDIMENTO COSTITUTIVO
RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO



G. GIAPPICHELLI — EDITORE — TORINO

INDICE

INTRODUZIONE

- La costituzione del rapporto di pubblico impiego come tipico esempio di procedimento amministrativo. - Necessità di revisione del concetto di procedimento amministrativo in generale e conseguente utilizzazione dei risultati nell'indagine relativa al procedimento di specie, - Programma . . . pag. 7

PARTE I

CAPITOLO I

LA NOZIONE DI PROCEDIMENTO NELLA SUA EVOLUZIONE

DOTTRINALE

1. - La rassegna delle teorie elaborate in materia di procedimento come necessaria premessa al tentativo di ricostruzione della nozione di procedimento amministrativo . . . pag. 15
2. - La teoria che concepisce il procedimento come nozione di ordine sostanziale - Esposizione e critica . . . » 18
3. - La teoria che concepisce il procedimento come nozione di ordine formale. - Esposizione e critica . . . » 22
4. - La teoria che concepisce il procedimento come la forma o manifestazione sensibile della funzione. - Esposizione e critica . . . » 26
5. - La teoria che concepisce il procedimento come nozione di ordine formale e sostanziale. - Esposizione e critica . . . » 30

CAPITOLO II

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO SECONDO LA NOSTRA CONCEZIONE:

LA NOZIONE DI ORDINE FORMALE

1. - Premessa pag. 43

- 2. - a) Necessità di considerazione del fenomeno procedimentale sotto entrambi gli aspetti, formale e sostanziale. b) Come nozione formale il procedimento non è successione di momenti, ma ordine dei fatti della serie, regolamento logico di attività giuridiche preordinate complessivamente al conseguimento di un fine determinato e, contemporaneamente, aspetto esteriore di ogni singolo fatto pag. 46
- 3. - I procedimenti necessari e non necessari. Irrilevanza della predeterminazione normativa dell'ordine ai fini della qualificazione della serie dei fatti in senso procedimentale. Ciò che rileva è la giuridicità dei singoli fatti e la connessione logica fra essi sussistente. Applicabilità degli stessi criteri anche ai procedimenti legislativo e giurisdizionale . . . » 54
- 4. - La rilevanza procedimentale della serie di atti solo parzialmente predeterminati e l'idoneità degli atti non predeterminati a far sorgere situazioni soggettive » 59
- 5. - La distinzione fra procedimento interno ed esterno. Non sussiste sul piano concettuale. La distinzione riguarda il lato *effettuale* di ogni singolo atto procedimentale . . . » 63
- 6. - Delimitazione del concetto di procedimento. Rinvio . . . » 74

CAPITOLO III

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO SECONDO LA NOSTRA CONCEZIONE:

LA NOZIONE DI ORDINE SOSTANZIALE

- 1. - Premessa. Necessità di formulare la nozione di procedimento amministrativo in senso sostanziale. Nostro criterio pag. 76
- 2. - a) Fatto giuridico e fattispecie. - Concetto di rilevanza e concetto di efficacia. Contrasti dottrinali circa il mantenimento della distinzione. Nostra opinione favorevole alla distinzione. b) La fattispecie complessa. - Suo contenuto minimo. - Limiti della fattispecie. - Determinazione del contenuto eccedente il minimo. - Fatti estranei alla fattispecie: presupposti della fattispecie. - presupposti di ciascun fatto. - Loro individuazione. - Perfetta corrispondenza fra fattispecie e procedimento » 76
- 3. - Il problema della enucleazione del procedimento dal genus delle fattispecie giuridiche complesse. - Il criterio dell'obbligo o nesso necessitante. Critica. Necessità di ricercare la nota distintiva nel carattere consequenziale dei fatti. Il criterio funzionale come nota distintiva accessoria . . . » 88
- 4. - Il procedimento o serie amministrativa: a) Sua struttura specifica. b) Variabilità della sua composizione: il contenuto minimo, il contenuto eccedente il minimo e il contenuto implicito. Individuazione e determinazione del conte-

- nuto specifico del procedimento secondo i criteri proposti in generale per la fattispecie e secondo criteri particolari.
- c) Il ruolo causale dei fatti della serie. Non sussistono differenze. d) L'autonomia dei singoli fatti in contrapposizione al carattere unitario della serie. Gli atti « spiccatamente autonomi ». e) Se gli atti dei privati cooperino a integrare la fattispecie procedimento. Nostra opinione contraria . . . pag. 94
- 5. - a) Gli stati patologici dei singoli fatti e della serie amministrativa. Il fenomeno ripercussivo. b) L'imperfezione. c) La nullità. d) L'invalidità: aspetto formale e sostanziale. e) L'invalidità degli elementi della serie » 124
- 6. - a) L'autotutela della Pubblica Amministrazione. Forme di estrinsecazione: annullamento d'ufficio, revoca, sanatoria. b) La tutela del privato contro gli atti del procedimento. c) L'invalidità del procedimento per cause attinenti alla sua natura di entità sostanziale unitaria: l'autotutela della P.A. e la tutela del privato » 144
- 7. - Cenni riassuntivi » 167

PARTE II

CAPITOLO I

IL CONCORSO A PUBBLICO IMPIEGO: PRINCIPI GENERALI

- 1. - La fattispecie costitutiva del rapporto di pubblico impiego quale serie o procedimento amministrativo. - Utilizzazione a fini specifici dei risultati raggiunti nella determinazione della nozione di procedimento in generale pag. 171
- 2. - La fattispecie costitutiva del rapporto di pubblico impiego. - Le norme di diritto che la regolano. - Atti che costituiscono il suo contenuto normale. - Anomalie » 174
- 3. - Atti che ampliano la portata della fattispecie senza alterarne il carattere normale. - Classificazioni » 178

CAPITOLO II

LA SERIE DEGLI ATTI DEL PROCEDIMENTO DI CONCORSO IN PARTICOLARE

- 1. - a) L'atto deliberativo. - Contestualità con il bando. - La contestualità non è fusione, ma riunione di atti in un unicum giuridico. Loro autonomia. - L'atto deliberativo non costituisce atto complesso con il parere o la proposta. - Teorie. - Critica. - Il parere e la proposta come atti iniziali. -

- b) L'atto deliberativo. - Determinazione della sua natura giuridica. - E' atto amministrativo negoziale, ad efficacia interna, di contenuto normativo. - Necessità di determinazione del suo contenuto, anche se sia contestuale al bando. Contenuto recettizio ed originario pag. 182
2. - Aa) Il bando di concorso. - Determinazione della sua natura giuridica. - Teorie privatistiche: il bando come offerta al pubblico o come invito ad offrire. - Critiche. - Ab) Teorie pubblicistiche: il bando come invito. Critica; il bando come atto avente forza ed efficacia di norma obiettiva. - Ac) Teorie pubblicistiche: il bando come norma avente esclusivo valore fra le parti; come atto unilaterale pubblicistico di volontà » 195
2. - B) Il bando secondo la nostra concezione. - E' atto negoziale ad efficacia esterna o costitutiva, di contenuto normativo, con funzione esecutiva della deliberazione. - Il contenuto ha carattere totalmente recettizio » 210
3. - a) L'invalidità in senso lato del contesto sotto il solo profilo della deliberazione. - Inutilità della stessa disamina sotto il profilo del bando. - b) Il problema della modifica degli atti in contesto per sopravvenienza di una nuova legge e per mutamento delle esigenze della P.A. - c) L'annullamento d'ufficio, la revoca e la sanatoria degli atti in contesto. - d) L'impugnabilità *ex se* del bando » 218
4. - a) La domanda di ammissione. - b) L'atto di ammissione. - Sua natura giuridica. - c) L'ammissione condizionata o con riserva. - L'esclusione *preventiva*. - d) L'impugnabilità degli atti di ammissione e di esclusione *preventiva* » 235
5. - a) La Commissione giudicatrice. - Sua natura giuridica. - Composizione. - Funzioni. - b) Cessazione della Commissione. - Recesso del singolo componente. - Legittimità del provvedimento di sostituzione. c) I comitati di vigilanza. - d) Impugnabilità dell'atto di nomina della Commissione » 249
6. - a) Gli atti del procedimento di competenza della Commissione giudicatrice. - Principi informativi. - Forme. b) Il concorso per esami. - I singoli atti: predeterminazione di criteri indicativi di giudizio. - Formulazione dei temi e assegnazione. - Obblighi formali. - Esecuzione delle prove scritte. - Loro valutazione. - Ammissione alle prove orali. - Giudizio su tali prove » 258
7. - a) Gli atti del procedimento di competenza della Commissione nel concorso misto. - Predeterminazione punteggio minimo per il conseguimento dell'idoneità. - Predeterminazione criteri di valutazione dei titoli. - Loro rigidità. - b) Concetto di titolo. - Necessità di distinzione fra titolo di ammissione e titolo di valutazione comparativa. - Concetto di

- equipollenza. - c) Elencazione dei titoli e conseguente valutazione pag. 267
8. - La votazione complessiva secondo gli artt. 9 e 10 del Reg. esecut. » 277
9. - Determinazione delle preferenze e delle precedenze. - Operatività della preferenza » 278
10. - a) La compilazione della graduatoria. - b) Impugnabilità degli atti della Commissione » 280
11. - L'atto di approvazione della graduatoria. - Impugnabilità *ex se* » 281
12. - Esame dei documenti. - L'esclusione *successiva*. - Impugnabilità *ex se* » 283
13. - L'atto di nomina. - Diritto alla nomina. - Rinuncia alla nomina. - Facoltà dell'Amministrazione di assegnare agli idonei i posti ulteriormente vacanti » 284
14. - L'atto di nomina in prova e l'atto di nomina in ruolo. - Periodo di prova. - Promessa solenne e giuramento » 286