

UNIVERSITÀ DI TORINO  
ISTITUTO GIURIDICO

MEMORIA CX

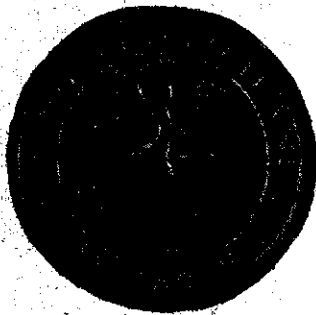
---

CARLO FERRARI

PROFESSORE ALLA CATEDRA 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

19 - C. FERRARI - *Il proced. costitutivo del rapporto di pubblico impiego.*

- 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