

2121  
**ALDO M. SANDULLI**  
Professore ordinario dell'Università di Roma

# **MANUALE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO**

**XIII EDIZIONE**

**CASA EDITRICE DOTT. EUGENIO JOVENE**  
**NAPOLI - 1982**

# INDICE SISTEMATICO

Avvertenza bibliografica .....	pag. XXV
Testi legislativi indicati in modo abbreviato .....	» XXVI
Periodici e raccolte indicati in modo abbreviato .....	» XXIX

## PRIMO VOLUME

### PARTE PRIMA

## IL DIRITTO AMMINISTRATIVO. LE POSIZIONI SOGGETTIVE

### SEZIONE I

## IL DIRITTO AMMINISTRATIVO

### CAPO I

### NOZIONE

1. Lo Stato. — 2. Le funzioni dello Stato. Costituzione, legislazione, giurisdizione, amministrazione. Stato-comunità, Stato-apparato, Stato-amministrazione. — 3. L'attività amministrativa. — 4. Funzioni e Poteri dello Stato. Ripartizione delle funzioni tra i Poteri secondo l'ordinamento vigente. Necessità di ancorare a criteri formali la distinzione degli atti dei pubblici poteri. «Forza» e «valore» dei vari tipi di essi. — 5. Gli atti politici. Gli atti di alta amministrazione. — 6. L'attività amministrativa in senso stretto. Il diritto amministrativo. — 7. Diritto amministrativo e diritto privato. Attività di diritto privato della pubblica Amministrazione. — 8. Definizione del diritto amministrativo. La materia di esso. .... pag. 3

### CAPO II

### LE FONTI

9. Le fonti del diritto amministrativo. Atti e fatti di produzione giuridica. Gerarchia delle fonti. — 10. La Costituzione e le leggi costituzionali. — 11. I. Fonti primarie. Atti legislativi. Gli atti legislativi di secondo grado. Le fonti sub-primarie. — 12. Analisi di taluni atti legislativi: Decreti di legislazione delegata; decreti legislativi di attuazione di statuti di Regioni ad autonomia speciale; decreti legislativi del periodo della «costituzione provvisoria»; — 13. Atti regionali

e provinciali con valore di legge: statuti regionali; — 13 bis. Leggi regionali; leggi provinciali; leggi regionali delegate. — 13 ter. I regolamenti comunitari. — 14. II. Fonti secondarie. Atti di normazione secondaria: regolamenti, statuti, ordinanze. Limiti costituzionali della normazione secondaria. — 15. Regolamenti statali e altri atti di autonomia normativa. — 16. Atti di normazione secondaria incidenti in campo legislativo: ordinanze normative libere: a) regolamenti liberi; b) ordinanze (in senso stretto) libere: α) provvedimenti-prezzi; β) ordinanze per situazioni eccezionali: bandi militari; ordinanze di pericolo pubblico e di stato interno di guerra; altre ordinanze di emergenza; γ) ordinanze di necessità. — 17. La consuetudine. La prassi. — 18. Fonti secondarie comuni: regolamenti non liberi e loro classificazione; — 19. La consuetudine richiamata da fonti secondarie. — 20. I testi unici. — 21. Le norme interne. — 22. Le ordinanze di servizio. — 23. Copiosità delle fonti del diritto amministrativo. .... pag. 25

## CAPO III

## L'APPLICAZIONE

24. Ricerca della norma. I principi generali. — 25. Ricerca dell'operatività della norma. Norme inoperanti. Disapplicazione delle norme invalide. — 26. Efficacia delle norme nel tempo. Principio della irretroattività. — 27. Efficacia delle norme nello spazio. Territorialità del diritto. Deroghe. Norme locali. Diritto interloCALE. — 28. Destinatari delle norme. — 29. Interpretazione delle disposizioni. — 30. Applicazione in senso stretto. .... pag. 82

## SEZIONE II

LE POSIZIONI SOGGETTIVE  
DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

## CAPO I

## LE POSIZIONI SOGGETTIVE

## § 1.

31. Le situazioni giuridiche soggettive. Qualità soggettive. Capacità giuridica. Capacità di agire. *Status*. — 32. Posizioni soggettive. Tutela giuridica degli interessi. Dovere. — 33. Interesse di fatto. Interesse amministrativamente protetto. — 34. Interesse legittimo. — 35. Diritto soggettivo. Obbligo. — 36. Diritti condizionati. Affievolimento dei diritti. Diritti in attesa di espansione. — 37. Aspettativa. — 38. Estrinsecazione dei diritti. Potere. Soggezione. Facoltà. — 39. Legittimazione. .... pag. 93

## § 2.

40. Classificazione delle posizioni soggettive di diritto amministrativo. Posizioni di diritto pubblico. — 41. I. Diritti soggettivi nei rapporti di dir. pubblico: diritti fondamentali: A) dir. della persona (libertà individuali e diritti dei lavoratori); B) dir. economici; C) dir. costituzionali degli enti pubblici; D) dir. funzionali; E) dir. di prestazione; F) dir. reali; G) dir. di monopolio. — 42. II. Interessi legittimi. Interessi correlati e non correlati a diritti. — 43. III. Interessi semplici. Diritti civili. Interessi amministrativamente protetti. .... pag. 109

## § 3.

44. Classificazione delle posizioni sfavorevoli dei privati nel diritto amministrativo: I. Servizio militare e serv. sostitutivi. Obbligo scolastico. — 45. II. Obblighi di prestazione: prestazioni di attività; prestazioni di cose. — 46. III. Interessi dell'autorità incidenti su diritti condizionati. Affievolimento di diritti. Vincoli amm. sui beni privati: vincoli d'interesse urbanistico, culturale, ambientale, forestale. — 47. IV. Provvedimenti dell'autorità che condizionano l'esercizio di diritti. — 48. V. Limitazioni di diritti. Vincoli di destinazione di beni. .... pag. 125

## CAPO II

## LE VICENDE DELLE POSIZIONI SOGGETTIVE

49. Nascita. Pendenza. — 50. Modificazioni: a) soggettive; b) sostanziali. — 51. Estinzione. Rinuncia. Quiescenza. — 52. Le cause delle vicende. Fatti giuridici. Fattispecie. Presupposti. — 53. Atti giuridici. Meri fatti giuridici. Atti illeciti. Meri atti e negozi giuridici. Provvedimenti. — 54. Disamina di alcuni fatti di particolare interesse. Il tempo. Decadenza. Prescrizione estintiva. Usucapione. Immemoriale. — 55. Atti dei privati: a) atti giuridici; b) meri fatti giuridici. Assunzione di fatto di pubblici poteri. Pagamento indebito. Arricchimento senza causa. Gestione di affari. — 56. Fatti illeciti. Illecito civile, penale, amministrativo. L'oblazione. La depenalizzazione. .... pag. 141

PARTE SECONDA  
I SOGGETTI

## SEZIONE I

## LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## CAPO I

## GLI ENTI PUBBLICI

57. I soggetti del diritto amministrativo. La pubblica Amministrazione. P. Amm. e riserva di legge. Pluralismo della p. Amm. Decentramento autarchico, policentrismo autarchico, pluralismo autonomistico. Lo Stato come pubblica Amministrazione. — 58. Gli altri enti pubblici. Momenti di individuazione e indici di riconoscimento. Regime giuridico: autarchia; autotutela; altri aspetti. Enti privati di interesse pubblico. Enti sovvenzionati. Associazioni private non personificate di interesse pubblico. — 59. Distinzioni degli enti pubblici. — 60. Vicende degli enti. Nascita; modificazioni; estinzione. Successione. ... pag. 165

## CAPO II

## LA STRUTTURA DEGLI ENTI PUBBLICI

61. Organizzazione degli enti. Organi. — 61 bis. Uffici. — 61 ter. Imprese e istituti pubblici. Altri complessi dell'apparato amministrativo. I meri agenti. — 61 quater. Rapporto organico: titolari degli organi e uffici; supplenti, reggenti; surrogazione. Rapporto di servizio. *Prorogatio*. Instaurazione di diritto e di fatto di essi. Usurpazione. — 62. Classificazione degli organi e uffici. — 62 bis. L'am-

ministrazione indiretta. — 63. Relazioni tra gli organi: gerarchia; gerarchia impropria. Direzione. Coordinazione. Presidenza. Controllo. .... pag. 191

## CAPO III

## IL RAPPORTO DI SERVIZIO

## § 1.

64. Il rapporto di servizio. Il soggetto in posizione di servizio. Tipologia dei rapporti di servizio. — 65. Servizio di diritto e servizio di fatto. — 66. Servizio coattivo. — 67. Servizio onorario. — 68. Rapporto di lavoro. Impiegati e operai. Incarichi professionali. Lavoro dipendente di fatto. — 69. Rapporto di lavoro pubblico e privato. Il pubblico impiego. Il rapporto di lavoro privato. Lo statuto dei lavoratori. — 69 bis. Evoluzione della legislazione sul pubbl. impiego. Contrattazione collettiva. Qualifica funzionale. Il coordinatore. — 70. Lavoratori di ruolo e non di ruolo. Pianta organica e ruoli. Categorie del personale non di ruolo. .... pag. 221

## § 2.

71. Premessa programmatica. Differenziazione del personale statale. Instaurazione del rapp. di servizio. Requisiti per l'assunzione. Requisiti di carattere generale: cittadinanza; età; godimento dei diritti politici; idoneità fisica; sesso. Requisiti di carattere particolare. Incompatibilità. — 72. Instaurazione del rapporto; atto di nomina. Assunzione per contratto e per atto unilaterale. — 73. Procedimento di costituzione del rapporto. Concorso; procedimento. Nomina. Periodo di prova. Decorrenza del rapporto di servizio, del rapporto organico e degli effetti economici. Casi di non coincidenza tra rapporto di servizio e rapporto organico. .... pag. 248

## § 3.

74. Stato giuridico del personale. Classificazione del personale statale. La riforma del 1980: qualifiche funzionali, profili professionali; progressione economica. — 74 bis. Doveri del personale: fedeltà; diligenza; legalità; rettitudine; subordinazione; obbligo di aggiornamento professionale. — 75. Responsabilità del personale e relative sanzioni: A) Responsabilità civile (la responsabilità contabile). B) Responsabilità penale. C) Responsabilità amministrativa. Sanzioni disciplinari nel rapporto di impiego. Sospensione cautelare. Procedimento disciplinare. Rapporti col procedimento penale. Cessazione degli effetti dei provvedimenti disciplinari. D) Responsabilità dirigenziale. — 76. Diritti del personale. Divieto di *reformatio in peius*. Diritto al posto. Diritto alla funzione; alla qualifica; alle competenze economiche; al riposo settimanale, ai congedi, ai permessi; ecc. Interessi legittimi dei lavoratori. Diritti sindacali. .... pag. 261

## § 4.

77. Modificazioni della posizione di servizio: a) attinenti all'effettiva prestazione del servizio: disponibilità; aspettative; congedi; sospensione per condanna a pena detentiva; b) attinenti alla posizione organica, alla sede, alle funzioni: promozioni; comandi; conferimento di funzioni di qualifica diversa; distacchi;

collocamento fuori ruolo; collocamento a disposizione; trasferimenti; collocamento in soprannumero; c) attinenti al trattamento economico: aumenti periodici della retribuzione. Pignoramento, sequestro, cessione dello stipendio. — 78. Estinzione del rapporto: a) per cause estranee ai soggetti del rapporto: morte; estinzione dell'ente; scadenza dei termini; b) per atto dovuto della p.A.; collocamento a riposo per limiti di età, ed altre cause; dichiarazione di decadenza (dimissioni d'ufficio); licenziamento per soppressione di posto; b) per atto discrezionale della p.A.: dispensa per motivi di salute, per incapacità, per insufficiente rendimento; licenziamento per fine prova; collocamento a riposo per ragioni e per limiti di servizio; licenziamento per giusta causa o giustificato motivo; annullamento dell'atto di nomina per illegittimità; c) per atto della p.A. su richiesta del dipendente: dimissioni volontarie; collocamento a riposo su domanda. Riammissione in servizio. Passaggio ad altro ente. — 79. Diritti degli ex dipendenti. Diritto al titolo. Trattamento di quiescenza degli impiegati statali: indennità *una tantum*; pensione. Rversibilità. Trattamento di previdenza. Trattamento di quiescenza degli impiegati degli enti minori. Indennità di anzianità degli impiegati degli enti minori. Indennità di licenziamento degli impiegati non di ruolo. Risarcimento per licenziamento ingiustificato. Pensioni dei militari. Pensioni di guerra e affini. Trattamento di quiescenza di funzionari onorari. .... pag. 299

## § 5.

80. Rapporto di servizio degli enti investiti di pubblici uffici. .... pag. 320

## SEZIONE II

## LE SINGOLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

## CAPO I

## L'AMMINISTRAZIONE STATALE

## § 1.

81. Lo Stato come pubblica Amministrazione. Amministrazione centrale e locale. — 82. L'Amministrazione centrale. Il Governo. Il Presidente della Repubblica. — 83. Governo e funzione amministrativa. Parlamento, Governo, Ministri. Consiglio dei Ministri. Presidente e Presidenza del Consiglio. — 84. Ministri e Ministeri. Sottosegretari di Stato. I singoli Ministeri. Organizzazione dei Ministeri. I dirigenti. Le funzioni del Ministro. Gli altri funzionari. — 84 bis. Amministrazioni statali autonome. Amministrazioni statali con personalità giuridica. — 84 ter. Comitati interministeriali. Consiglio supremo di difesa. — 85. Organi ausiliari dell'Amm. centrale: organi consultivi: il Cons. sup. della p.A., l'Avvocatura dello Stato, la Ragioneria generale dello Stato. — 86. Organi ausiliari dello Stato-comunità. Organi consultivi: Consiglio di Stato; Consiglio naz. dell'economia e del lavoro; — 87. L'organo del controllo: la Corte dei conti. .... pag. 321

## § 2.

88. L'Amministrazione locale. Decentramento organico. Circoscrizioni territoriali. — 89. Il Commissario del Governo nelle Regioni. — 90. Il Prefetto. Fun-

zioni. Prefettura e suoi uffici. Consiglio di prefettura. — 91. Altri organi statali locali: Giunte prov. amm.; Ragionerie reg. e prov. dello Stato; Avvocature distrettuali dello Stato. — 92. Altri organi locali con competenze particolari. — 93. Commissione di controllo sulle Amministrazioni regionali. — 94. Il Sindaco come organo statale. Funzioni. Delegati del Sindaco. .... pag. 364

## CAPO II

## GLI ALTRI ENTI TERRITORIALI

## § 1.

95. Gli enti pubblici minori. Decentramento autarchico. Autonomie locali. L'attuazione dell'a. 5 Cost. Il decentramento regionale e quello locale. La legislazione di decentramento. — 96. Gli enti territoriali: concetto e natura. Nuovi assetti territoriali: i comprensori. Territorio dei vari enti. Appartenenza dei soggetti agli enti territoriali. — 97. La Regione. L'instaurazione delle Regioni. Reg. ordinarie e Reg. privilegiate. Modificazioni regionali. — 97 bis. Commissioni interregionali. — 97 ter. Funzione statale di indirizzo e coordinamento. — 98. Organi di governo delle Regioni; loro elezione; loro funzionamento. Ripartizione delle funzioni. Uffici e burocrazia. Enti, aziende, società regionali. — 99. Organizzazione periferica. Delega di poteri agli enti locali. Utilizzazione di uffici di altri enti. — 100. Funzioni delle Regioni. Funzioni proprie e funzioni statali decentrate. — 100 bis. Finanza regionale. — 100 ter. Intese, uffici e gestioni interregionali. — 101. La Provincia. Modificazioni territoriali. — 101 bis. Organi di governo, loro elezione, loro funzioni. Uffici burocratici. — 102. Funzioni proprie e funzioni decentrate. Regime delle Province del Trentino-Alto Adige. — 102 bis. Finanza provinciale. — 103. Il Comune. Istituzione e modificazione dei Comuni. Distinzioni dei Comuni. — 104. Organi di governo e loro elezione. Ripartizione delle funzioni tra essi. — 105. Uffici ausiliari. Il segretario comunale. Organi ausiliari non burocratici. — 106. Funzioni. Servizi municipalizzati. Funzioni statali e regionali decentrate. Attività nell'interesse e per conto di altre Amministrazioni. Enti comunali. — 107. Potestà normativa. — 107 bis. Finanza comunale. — 108. Frazioni e borgate. — 108 bis. Circoscrizioni comunali. .... pag. 382

## § 2.

109. Controlli sugli enti territoriali. Controlli sulle attività delle Regioni. Interventi surrogatori dello Stato. — 110. Controlli sugli atti comunali e provinciali: controllo di legittimità; controllo di merito. Controlli atipici e interventi speciali. Interventi surrogatori. Controllo sostitutivo. Controlli sulle attività statali e regionali decentrate. — 111. Controlli sugli organi. Scioglimento dei Consigli e rimozione dei Sindaci. Sanzioni ai titolari degli organi. Controlli ispettivi. .... pag. 462

## CAPO III

## GLI ALTRI ENTI AUTARCHICI

112. Molteplicità attuale degli enti pubblici. Enti periferici tipizzati. Camere di commercio. Ordini professionali. — 113. Altri enti istituzionali. Organi-enti; enti-organi. Enti statali ed enti regionali. Enti ausiliari. Esempificazione. Riordinamento e regime degli enti substatali (parastato). — 114. Consorzi: a) tra enti pubblici; b) altri consorzi. Federazioni di enti pubblici. .... pag. 481

## CAPO IV

ESERCIZIO DI FUNZIONI E SERVIZI AMMINISTRATIVI  
DA PARTE DI SOGGETTI ESTRANEI ALL'AMMINISTRAZIONE

115. Esercizio di attività amministrative da parte di soggetti estranei alla p.A. — 115 bis. Esercizio da parte di sostituti di attività della p.A. non di diritto pubblico. .... pag. 498

## SEZIONE III

I SOGGETTI PASSIVI  
DI POTESTÀ AMMINISTRATIVE

116. Soggetti passivi di potestà amministrative. Rapporti tra capacità giuridica e capacità di agire dei privati nel diritto amministrativo. — 117. Elementi che incidono sulla capacità delle persone fisiche nel dir. amm.: cittadinanza; sesso; età; altri elementi. Requisiti che non incidono sulla capacità. Altri elementi che condizionano la posizione delle persone fisiche nel dir. amm.: stato di famiglia; residenza; domicilio. — 118. La posizione degli enti privati nel diritto amministrativo. .... pag. 504

## PARTE TERZA

## L'AZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## SEZIONE I

## L'ATTIVITÀ

## CAPO I

## CONCETTI GENERALI

119. L'azione della p.A. Attività di dir. pubblico e di dir. civile. — 120. Regole costituzionali dell'azione amministrativa. Principio di legalità; principio di buona amministrazione; principio di imparzialità. — 121. Distinzioni dell'attività amministrativa: amministrazione attiva (deliberativa ed esecutiva), consultiva, di controllo; attività neutra. — 122. Attività vincolata e discrezionale. Discrezionalità tecnica. Accertamenti tecnici. Discrezionalità mista. Legittimità e merito. — 123. Comportamenti della p.A. Comportamenti irrilevanti. Atti. Operazioni. Comunicazioni. Atti di dir. pubblico e atti di dir. civile. — 124. Contratti della p.A. Il problema dei contratti di diritto pubblico. — 125. Atti esterni e atti interni con rilevanza esterna. Atti interni e rapporto di servizio. .... pag. 513

## CAPO II

## GLI ATTI AMMINISTRATIVI

## § 1.

126. Atti amministrativi. Nozione. Categorie. Atti amministrativi e provvedimenti amministrativi. — 127. Forza giuridica dei provvedimenti: autoritarità;

esecutività; esecutorietà. Esecuzione amministrativa. Autorità degli atti certificatori — 128. I provvedimenti amministrativi. Tipicità e nominatività di essi. Classificazione; criteri. A) Provvedimenti che operano su qualità giuridiche; B) provvedimenti che operano su diritti e doveri: a) facendo sorgere nuovi diritti o venir meno preesistenti obblighi; b) condizionando l'esercizio di preesistenti diritti; c) incidendo sfavorevolmente su preesistenti diritti; C) provvedimenti che operano su precedenti atti amministrativi; D) provvedimenti attinenti all'organizzazione della p.A. — 129. Altri atti amministrativi consistenti in manifestazioni di volontà. Atti amm. paritetici. Richieste. Designazioni. Deliberazioni preliminari. Accordi preliminari. — 130. Atti amministrativi non aventi contenuto di volizione: a) a) atti ricognitivi; β) attestazioni; b) valutazioni; proposte; c) intimazioni. ... pag. 536

## § 2.

131. Procedimento amministrativo. Funzione, tipologia, fasi. Subprocedimenti. — 131 bis. Atti composti: contratto e atto complesso; atto continuato; atto composto in senso stretto. — 131 ter. Atti contestuali: atti simultanei; atto plurimo. Atti generali. Atti collettivi. — 131 quater. Principi di relazione tra gli atti amministrativi: sopraordinazione, presupposizione. .... pag. 569

## § 3.

132. Condizioni di esistenza dell'atto amministrativo. L'atto amm. come entità formale e non psichica. Atti posti in essere in violazione di norme proibitive. — 133. I singoli elementi essenziali dell'atto amm.: A) Termine attivo e termine passivo dell'atto: a) il soggetto. Atti posti in essere in situazione di difetto di attribuzione e di carenza di potere; — 133 bis. b) l'oggetto. — 134. B) L'atto in sé: a) la forma. Dichiarazioni implicite e silenzio significativo della p.A. — 134 bis. b) il contenuto; -- 134 ter. c) la finalità. — 135. Identificazione dell'atto. Conversione. Interpretazione. Integrazione. — 135 bis. Gli atti amm. ricettizi. La pubblicità degli atti amm. Rilascio di copie. .... pag. 588

## § 4.

136. Validità degli atti amm. Invalidità successiva. — 137. Requisiti di legittimità: a) inerenti all'agente. Investitura illegittima; incompetenza; incompatibilità; — 138. b) inerenti all'oggetto; — 139. c) inerenti alla forma. Motivazione; — 140. d) inerenti al contenuto. Elementi accidentali dell'atto amministrativo; — 141. e) inerenti all'aspetto funzionale. I vizi funzionali dell'atto amm.: l'eccesso di potere e i sintomi di esso; — 142. f) inerenti alla situazione storico-ambientale. Atti preparatori. Urgenza. Atti necessitati; — 143. g) requisiti di validità inerenti al merito dell'atto. — 144. Invalidità degli atti amm. Vizi di legittimità: incompetenza; eccesso di potere; violazione di legge. Vizi di merito. — 145. Sanatoria dell'atto invalido. Convalida. Casi di sanatoria diversi dalla convalida. Acquiescenza. Inoppugnabilità. Convalescenza per decorso del tempo. Conversione. — 146. Irregolarità. Regolazione. .... pag. 611

## § 5.

147. Operatività dell'atto e sue condizioni (circostanze). Circostanze costitutive e dichiarative. Circostanze sospensive e risolutive. .... pag. 634

## § 6.

148. Limiti di efficacia degli atti amministrativi. Limiti spaziali. — 149. Limiti temporali. Atti retroattivi. — 150. Cessazione dell'efficacia. Atti a efficacia istantanea e atti a efficacia prolungata. Cause di cessazione dell'efficacia: termine finale; condizione risolutiva. Proroga. Cessazione degli effetti per cause particolari. — 151. Revoca. Autorità competenti. Limiti della potestà. Forma. Revoca sanzionatoria. — 151 bis. Ritiro di atti mediante *referendum*. — 152. Rimozione. — 153. Annullamento. Autorità competenti. Fondamento dell'annullamento d'ufficio. Annullamento in sede di controllo, in sede di autotutela, in sede governativa. Autoannullamento discrezionale. Annullamento ministeriale degli atti dirigenziali. Autoannullamento doveroso. Limiti temporali. Forma. Rinnovazione dell'atto annullato. — 153 bis. Modifica. Caducazione parziale. Riforma. Rettifica. — 154. Sospensione. .... pag. 636

## CAPO III

L'ATTIVITÀ DI DIRITTO CIVILE  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

155. Atti di diritto civile della p.A., regime di essi, ripercussione su di essi dell'inosservanza delle procedure amm. — 156. Contratti della p.A. Deliberazione. Capitolati. — 157. La scelta del contraente: asta pubblica; licitazione privata; trattativa privata; appalto-concorso; concorso di idee. La l. 584 del 1977. Contratti comunali e provinciali. Stipulazione, approvazione, esecuzione del contratto. .... pag. 655

## SECONDO VOLUME

## SEZIONE II

## I MEZZI (I BENI)

## CAPO I

I BENI E I DIRITTI REALI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

158. I beni pubblici: criterio per la delimitazione della categoria. Beni d'interesse pubblico e beni pubblici. — 159. Le due specie di beni pubblici: beni demaniali e beni patrimoniali indisponibili. — 160. I beni demaniali: caratteri. Demanio statale, regionale, provinciale, comunale. Le pertinenze e i frutti dei beni demaniali. — 161. I beni del demanio necessario: demanio marittimo, demanio idrico, demanio militare. — 162. I beni del demanio accidentale. Demanio stradale, ferroviario, aeronautico, acquedotti, laghi artificiali, pozzi, ecc.; demanio storico, archeologico, artistico, culturale. Demanio comunale specifico: cimiteri,

mercati. — 163. I beni patrimoniali indisponibili. Classificazione. — 164. Rassegna di alcune categorie di beni indisponibili: miniere, cave e torbiere, cose d'interesse culturale, foreste demaniali, dotazione del Presidente della Repubblica. — 165. Funzione dei beni pubblici. L'utilizzazione dei beni pubblici: impiego diretto, uso generale, uso particolare. — 166. L'uso generale. Posizione dei singoli nei confronti dei beni pubblici, in relazione a esso. — 167. L'uso particolare. I titoli di esso. Natura dei corrispettivi per usi particolari. — 168. La concessione di uso particolare. La natura del diritto del concessionario. — 169. Le concessioni di acque. — 170. Le concessioni minerarie. — 171. Il regime dei beni demaniali. — 172. Il regime dei beni patrimoniali indisponibili. — 173. Limitazioni delle proprietà limitrofe di beni pubblici. — 174. La tutela amministrativa dei beni pubblici. — 175. Le vicende del carattere demaniale o indisponibile dei beni pubblici: l'acquisto, le modificazioni, la perdita del carattere di bene pubblico. Classificazione e sclassificazione. — 176. I beni patrimoniali disponibili. Il danaro. — 177. I diritti reali della p.A. su cose altrui: i diritti di natura demaniale. — 178. Gli usi civici. — 179. I diritti patrimoniali della p.A. su beni altrui. .... pag. 671

## CAPO II

LE VICENDE DEI DIRITTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
DI PROPRIETÀ E GODIMENTO DEI BENI

## § 1.

180. Acquisto dei diritti. Acquisti *ex lege*. — 181. Fatti acquisitivi: A) di diritto comune: a) meri fatti: successione *ab intestato* dello Stato; b) atti: regole relative agli atti di acquisto gratuiti e immobiliari degli enti pubblici; i contratti di compera, di vendita, di locazione (attiva e passiva), di prestito, di fornitura, di permuta; l'esecuzione forzata a favore della p.A.; — 182. B) di diritto pubblico: a) basati sul diritto internazionale: confisca bellica; requisizione bellica; indennità di guerra; successione ad altri Stati; — 183. b) basati sul diritto interno: a) meri fatti: successione tra enti; *dicatio ad patriam*; β) atti. .... pag. 729

## § 2.

184. Atti che operano l'ablazione di diritti reali in favore della p.A. Principi comuni. Concetto di espropriazione. — 184 bis. Urbanistica e regime dell'edificabilità dei suoli. Strumenti urbanistici. Concessioni edilizie. — 184 ter. Caratteri dei provvedimenti ablatori. — 185. I. Confisca. — 185 bis. II. Trasferimenti autorizzati di beni di enti pubblici per ragioni organizzatorie. — 185 ter. III. Avocazione delle cave alle Regioni. — 186. IV. Espropriazione per pubblico interesse. Funzione. — 186 bis. Espropriazione per opere di pubblica utilità. — 187. L'indennizzo. La vicenda normativa. — 188. Procedura espropriativa. Dichiarazione di pubblica utilità. Termini. — 189. Piano particolareggiato. — 190. Determinazione e deposito dell'indennità. Contestazioni circa la liquidazione. Pagamento. Incidenza della svalutazione monetaria. — 191. Decreto di espropriazione. Effetti dell'espropriazione. — 192. Retrocessione dei beni non utilizzati. — 193. Procedimenti espropriativi speciali. — 193 bis. Espropriazioni ai sensi della legge sulla casa. — 193 ter. Espropriazione di fatto. — 194. V. Requisizione in proprietà. — 194 bis. VI. Prelazione e altri acquisti coattivi di cose d'arte, di materiale archivistico, di materie grezze d'interesse nucleare, ecc. — 195. VII. Attribuzione coattiva di diritti d'uso; requisizione in uso; occupazione temporanea; altri provvedimenti. — 196. VIII. Provvedimenti che privano parzialmente del godimento di beni. — 197. IX. Atti necessitati che sacrificano coattivamente diritti su beni: occupazione

d'urgenza; requisizione d'urgenza; altri atti. — 198. Ordini di distruzione e di non utilizzazione di beni. Sequestro cautelare di beni. .... pag. 738

## § 3.

199. Atti privati di adempimento di obblighi di dare alla p.A. — 200. I. L'obbligazione tributaria. Potere di normazione e potere di applicazione del tributo. — 201. I vari tributi: a) tasse; — 202. b) tributi speciali; — 203. c) imposte. Debitori dell'imposta. Solidarietà nell'obbligo. Responsabile d'imposta. Sostituto d'imposta. — 204. Causa dell'imposta. Fondamento dell'obbligazione. Base imponibile. Tasso d'imposta. Determinazione dell'imponibile: dichiarazione e accertamento. Autotassazione. Decadenza del potere di accertamento. Concordato. Contenzioso. Imposizione in pendenza del contenzioso. — 205. Classificazione delle imposte: dirette e indirette; personali e reali. Sistema attuale della imposizione diretta: le singole imposte: IRPEF; IRPEG; ILOR; INVIM. Le imposte indirette: le imposte statali (IVA, successioni e donazioni, registro, ipotecaria, catastale, bollo, ecc.), regionali, comunali. — 206. Liquidazione autoritativa dell'imposta. Forme della riscossione: versamento diretto; ruolo; invito al pagamento e ingiunzione. Pagamento. Privilegi fiscali e garanzie. — 206 bis. Soggetti della riscossione. La riscossione mediante sostituti (esattoria, ecc.). Altri modi di estinzione delle obbligazioni tributarie. Il rimborso. — 207. L'esecuzione forzata amministrativa sui beni del debitore tributario. L'esecuzione nei confronti dell'esattore. — 208. II. Altre obbligazioni di dare di diritto pubblico dei privati verso la p.A.: A) consegna di copie d'obbligo; B) ammassi; C) pagamenti a titolo di sanzione. .... pag. 790

## § 4.

209. Perdita dei diritti della Amministrazione sui beni. .... pag. 836

## SEZIONE III

## I COMPITI

## PREMESSA

210. I vari obiettivi concreti dell'azione amministrativa. .... pag. 837

## CAPO I

## COMPITI DI ORGANIZZAZIONE

211. I. Organizzazione delle strutture del corpo sociale. Immissione di soggetti. Riconoscimento delle persone giuridiche. Conferimento della cittadinanza italiana. Cittadinanza comunale. Altri compiti di natura organizzativa. Accertamenti relativi alla popolazione. — 212. II. Organizzazione dell'apparato amministrativo. — 213. III. Organizzazione dei mezzi. Organi preposti all'organizzazione dei mezzi nell'Amministrazione dello Stato. — 214. I lavori pubblici. Lavori statali e regionali. Esecuzione dei lavori: varie forme. Gli appalti. — 215. Amministrazione e gestione dei beni statali. — 216. La gestione finanziaria dello Stato. Finanza del settore pubblico allargato. Bilancio pluriennale, legge finanziaria, bilancio annuale. La legge di bilancio: natura e funzione. Le spese pubbliche: impegno; liquidazione; ordinazione; pagamento. Controlli. — 217. Rendiconto generale dello Stato. — 217 bis. Relazioni sulla previsione di cassa e sulla gestione. — 218. Gestione patrimoniale e finanziaria delle Regioni, degli enti del settore pubblico allargato, ecc. .... pag. 838

## CAPO II

## COMPITI DI CONSERVAZIONE

219. Compiti di conservazione. .... pag. 868

## § 1.

220. I. La polizia di sicurezza. La polizia locale. Autorità di polizia. Forze di polizia. Funzioni. — 221. Provvedimenti di polizia: autorizzazioni; ordini; provvedimenti d'urgenza. — 222. Altre attività di polizia di sicurezza: vigilanza; prevenzione; repressione. — 223. Impugnativa dei provvedimenti di polizia. — 224. II. Il Casellario giudiziario. — 225. III. L'attuazione delle pene e delle misure di sicurezza e di polizia. .... pag. 869

## § 2.

226. Difesa militare. Amministrazione militare. Forze armate. Reclutamento. Carabinieri e corpi di polizia. .... pag. 879

## § 3.

227. Protezione della pubblica incolumità. Organizzazione e vigilanza dei traffici. Prevenzione degli infortuni. Misure contro le calamità pubbliche. Protezione civile. Servizi antincendi. Opere di ripristino. .... pag. 886

## § 4.

228. L'amministrazione pubblica del diritto privato. Atti raccolti dal notaio e da altri pubblici ufficiali. Matrimonio civile; trascrizione del matrimonio canonico. Altre registrazioni costitutive. Registri dello stato civile. Forme di pubblicità notiziale. Atti con carattere di provvedimenti: conferimento e mutamento del nome. .... pag. 889

## CAPO III

## COMPITI DI BENESSERE

## § 1.

229. Sanità pubblica. Servizio sanitario nazionale. — 230. Funzioni sanitarie dello Stato. Il Ministero della sanità e gli organi ausiliari. Funzioni statali delegate. Organi statali periferici. — 231. Funzioni sanitarie delle Regioni. — 232. Funzioni sanitarie dei Comuni. Le unità sanitarie locali. L'autorità san. locale. — 233. Funzioni, articolazioni e organi delle u.s.l. Strutture multizonali. .... pag. 893

## § 2.

234. Sicurezza sociale: A) Beneficenza e assistenza. Evoluzione storica e regime attuale: i Comuni, le ipab, l'assistenza scolastica, gli asili-nido, le competenze statali; B) Previdenza sociale: istituti pubblici di previdenza. C) Edilizia residenziale pubblica. .... pag. 906

## § 3.

235. Tutela del lavoro: vigilanza sui rapporti di lavoro; collocamento; provvidenze contro la disoccupazione; conciliazione delle controversie di lavoro. .... pag. 921

## § 4.

236. Compiti di benessere spirituale. Autorità a essi preposte. — 237. I. Istruzione. Istruzione elementare, secondaria, superiore, artistica. L'«istruzione artigiana e professionale». — 238. Amministrazione statale dell'istruzione. Organi collegiali della scuola. Distretti scolastici. — 238 bis. Gli istituti statali di istruzione. Scuola materna. Contributi degli enti locali alle spese dell'istruzione pubblica. Scuole statali elementari e secondarie: organizzazione e funzionamento. Istituti statali di istruzione superiore: organizzazione e funzionamento. — 239. L'insegnamento non statale: istituti universitari; scuole elementari e secondarie; scuole parificate e pareggiate; istruzione paterna. — 240. II. Tutela, valorizzazione e incremento del patrimonio culturale e ambientale. Ricerca scientifica. Enti e funzioni. — 241. III. Finalità ricreative e di svago. Teatro, cinema, radiodiffusioni. — 242. Lo sport. — 242 bis. Il turismo. — 243. IV. Tutela degli interessi del culto. Le comunità israelitiche. Condizioni di favore al culto cattolico. Interventi della p.A. in relazione al culto cattolico e alle istituzioni ecclesiastiche: ricognizione e registrazione di provvedimenti ecclesiastici aventi effetti civili; provvista di uffici ecclesiastici; gestione dei benefici; vita degli enti ecclesiastici; riconoscimento; acquisti; atti di straordinaria amministrazione. Provvidenze finanziarie: a) statali; b) di enti locali. Rappresentanza di interessi locali inerenti al culto. Istruzione religiosa. .... pag. 924

## § 5.

244. Interventi della p.A. nell'economia. Organi statali preposti all'economia. Le Regioni. La programmazione economica. Organi e procedure della programmazione. Regioni e programmazione. Programmazione e finanza pubblica. — 244 bis. Organizzazione centrale e periferica dei singoli settori dell'economia: A) agricoltura e foreste; selvaggina e caccia; B) industria, commercio e artigianato; C) commercio estero; D) navigazione marittima e pesca; trasporti e aviazione civile; E) partecipazioni statali; F) il Mezzogiorno; G) moneta, credito e risparmio. — 245. Varie forme di interventi pubblici nell'economia. A) La moneta e la valuta. — 245 bis. B) Controlli pubblici su attività economiche esercitate da privati. — 245 ter. C) Forme di coordinamento e direzione pubblica dell'economia privata: a) attività di coordinamento: disciplina del commercio; b) attività di direzione: il settore elettrico; il settore bancario; i servizi di trasporto; il settore farmaceutico. — 246. D) Forme di ausilio e di incentivazione e disincentivazione dell'attività economica privata. — 247. E) Opere pubbliche nell'interesse di attività economiche private. — 248. F) La p.A. come operatore economico. Imprese di diritto pubblico. Imprese pubbliche di diritto comune. — 249. Imprese di diritto pubblico gestite da aziende statali e da aziende di enti territoriali. Enti pubblici economici. Enti di gestione. Partecipazione pubblica in imprese private. Regime delle società a partecipazione pubblica. .... pag. 959

## SEZIONE IV

GLI OBBLIGHI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
E LE CONSEGUENZE DELLA LORO VIOLAZIONE

## § 1.

250. Obblighi della p.A. e loro giustificazione. Classificazione: obblighi di sopportare, di non fare, di fare, di dare. Obblighi pecuniari. — 251. Indennizzo per fatti non anti giuridici che sacrificano diritti. — 251 bis. Indennizzo per fatti che non sacrificano diritti. .... pag. 1013

## § 2.

252. Risarcimento dei danni anti giuridici. Responsabilità contrattuale della p.A. — 253. Responsabilità extracotrattuale della p.A. — 253 bis. Forme di responsabilità particolari della p.A. — 253 ter. Responsabilità precontrattuale della p.A. — 254. Responsabilità della p.A. per danni non patrimoniali. — 255. Relazione tra la responsabilità della p.A. e la responsabilità degli agenti. .... pag. 1019

## PARTE QUARTA

## LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

## PREMESSA

256. Garanzie giustiziali del cittadino verso la p.A. Giustizia amministrativa e Stato di diritto. — 257. Svolgimento storico del sistema della giustizia amministrativa. Il «contenzioso amministrativo». — 258. La giustizia amministrativa negli Stati italiani anteriori alla formazione del Regno d'Italia. — 259. Costituzione del Regno d'Italia. Unificazione legislativa del 1865. Regime della giurisdizione unica. — 260. Successiva evoluzione legislativa. — 260 bis. La Costituzione repubblicana e la giustizia amministrativa. — 260 ter. I recenti sviluppi del sistema. .... pag. 1037

## CAPO I

## I RICORSI AMMINISTRATIVI

## § 1.

261. I ricorsi amministrativi. Tipi, origine, natura e funzione. — 261 bis. Ricorsi ordinari e straordinari. L'atto amministrativo «definitivo». Partizione dei ricorsi ordinari. Gradi di ricorso. — 261 ter. Capacità di ricorrere. Ricorsi di persone giuridiche. Ricorsi interorganici. — 262. I presupposti del ricorso. Presupposti di ammissibilità, di ricevibilità, di procedibilità. — 262 bis. I singoli presupposti. Legittimazione e interesse ad agire. Caratteri necessari dell'interesse protetto e dell'interesse ad agire come presupposti del ricorso. Ricorsi a tutela di interessi collettivi. Ricorsi popolari. Caratteri necessari della lesione dell'interesse protetto come presupposto del ricorso. Sull'impugnabilità *ex se* degli atti preparatori e degli atti presupposti. — 263. Oggetto del ricorso. Atti amm. non ricorribili. Ricorribilità degli atti politici. — 264. Estinzione della potestà di ricorso: acquiescenza; decadenza per decorso del termine. Non impugnoabilità degli atti confermativi ed esecutivi. Eccezionale ammissibilità di impugnativa successiva. Motivi aggiunti. — 264 bis. Rimessione in termini per errore scusabile. — 265. Forma e contenuto del ricorso. Documentazione. Contraddittorio. Ricorso incidentale. Memorie. Istruzione. Discussione. — 266. Effetti del ricorso. Il dovere di decisione e l'inosservanza di esso (il silenzio). — 267. La decisione. Forma, contenuto, portata. Comunicazione e pubblicazione. — 268. Carattere ed effetti della decisione. Annullabilità di essa. .... pag. 1051

## § 2.

269. Ricorsi ordinari: A) Ricorso gerarchico. Eccezioni alla regola generale della sua ammissibilità. Gli atti definitivi impliciti. Definitività e legislazione regionale. — 269 bis. Organi a struttura interna complessa e ricorso gerarchico.

— 269 ter. Il ric. gerarchico contro atti posti in essere per ordine, istruzione, delega del superiore; contro atti posti in essere per avocazione o in sostituzione dell'inferiore o approvati dal superiore; contro atti posti in essere da autorità incompetente. — 269 quater. Crisi attuale del ricorso gerarchico. — 270. Ricorso gerarchico improprio. — 270 bis. Ricorsi ordinari di tipo non impugnatorio. — 271. Regole comuni ai ricorsi amm. ordinari ad altre autorità. Gradi di ricorso. Motivi del ricorso. Termini. — 272. B) Opposizione. Regime. Ulteriori gravami. .... pag. 1092

## § 3.

273. Ricorso straordinario. Origine storica. Natura, caratteri e garanzie dell'istituto. Compatibilità del ricorso straordinario con la Costituzione repubblicana. Il principio della alternatività col ricorso giurisdizionale e le modalità del suo funzionamento. Trasposizione del ricorso in sede giurisdizionale. — 274. Regime del ricorso straordinario. Ulteriori gravami. .... pag. 1110

## § 4.

275. Relazioni tra rimedi amministrativi e rimedi giurisdizionali. Rapporti tra giurisdizione ordinaria e ricorsi amministrativi. Rapporti tra giurisdizione amministrativa e ricorsi amministrativi: l'alternativa tra ricorso gerarchico e ricorso giurisdizionale. Ricorsi amministrativi e legislazione regionale. .... pag. 1122

## CAPO II

## LA GIURISDIZIONE ORDINARIA

## § 1.

276. Competenza dei giudici ordinari in materia amministrativa. Questioni penali. Reati in materia amm. sottratti alla competenza dei giudici ordinari. — 277. Questioni civili. Diritti privati e pubblici. Questioni di interessi legittimi devolute al giudice ordinario. Questioni di diritti sottratte al giudice ordinario: giudici speciali; arbitrati obbligatori e facoltativi. Inammissibilità di eccezioni alla regola del sindacato giurisdizionale sulle questioni di diritti. — 278. Le parti del giudizio. — 279. Sindacabilità giudiziaria sia degli atti d'impero che di quelli di gestione. Insindacabilità degli atti politici. — 280. Determinazione della competenza del giudice ordinario. *Causa petendi* e *petitum*. — 281. I poteri del giudice ordinario nei confronti degli atti amm. Valore degli artt. 4 e 5 l. cont. amm. Loro ambito. Regole in essi contenute: 1) estensione del giudicato; 2) disapplicazione degli atti illegittimi; 3) impossibilità di sentenze costitutive nei confronti della p.A.; limiti delle sentenze di condanna e dell'esecuzione forzata contro la p.A.; 4) obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato dei tribunali. .... pag. 1128

## § 2.

282. Il processo contro la p.A. innanzi ai giudici civili. Il giudice: competenza per materia e per territorio. Foro dello Stato (e delle Regioni). — 283. Le parti. Capacità processuale della p.A. Controlli sulle delibere delle liti. Rappresentanza dello Stato e delle Regioni in giudizio. Patrocinio dello Stato. Notificazione degli atti giudiziari alle Amministrazioni statali. Azione popolare. Talune legittimazioni anomale. — 284. Il procedimento. Presupposti processuali dell'azione giudiziaria

contro la p.A. La regola *solve et repete*. La pubblicazione del ruolo delle imposte. Termini di decadenza. — 285. L'istruttoria. Esibizione di documenti della p.A. Confessione e giuramento dell'autorità amm. Estinzione del processo: rinuncia; conciliazione. Regime fiscale del processo. Esecuzione amministrativa nei rapporti di diritto civile in corso di giudizio. — 285 bis. Giudizi in materia di elettorato attivo. — 285 ter. Giudizi per questioni relative alla eleggibilità a consigliere comunale, provinciale e regionale, nonché alla decadenza dalle stesse cariche e da quella di sindaco. — 285 quater. Giudizi di opposizione ad ingiunzioni amministrative. — 285 quinquies. Giudizi in materia di ricovero di infermi di mente. .... pag. 1155

## § 3.

286. Sezioni specializzate dei tribunali ordinari competenti in questioni amministrative. L'art. 102 Cost. e le sezioni specializzate. I tribunali delle acque pubbliche, come giudici dei diritti. Competenza e poteri. Procedura. Gravami. Esecuzione del giudicato. .... pag. 1180

## CAPO III

LA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA GENERALE  
(TAR E CONSIGLIO DI STATO)

## § 1.

287. Il complesso giurisdizionale TAR-Consiglio di Stato. Le giurisdizioni amministrative e la Costituzione. — 287 bis. Il sistema della giurisdizione amministrativa «ordinaria» prima e dopo delle sentenze costituzionali del 1967-68. — 287 ter. Il sistema attuale della giurisdizione amministrativa «ordinaria». TAR, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, Consiglio di Stato. — 288. Composizione e organi del Consiglio di Stato, del Consiglio di giust. amm. per la Regione siciliana e dei TAR. — 289. Competenze dei TAR e loro derivazione. — 289 bis. Competenza e poteri del giudice amministrativo. Discriminazione delle competenze rispetto ai tribunali civili. — 290. Interesse protetto e interesse a ricorrere. — 291. Questioni pregiudiziali relative a diritti sulle quali è ammessa e questioni sulle quali è esclusa la pronuncia dei giudici amministrativi. Altre pregiudiziali. — 292. I vari tipi di azioni giurisdizionali amministrative. — 293. L'azione d'impugnazione per motivi di legittimità in caso di lesione di interessi legittimi. — 294. Le azioni d'impugnazione anche in merito in caso di lesione di interessi legittimi. — 294 bis. Le controversie in materia di operazioni elettorali e le altre controversie in materia elettorale di competenza del giudice amministrativo. — 295. Le azioni d'impugnazione attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. — 295 bis. Le azioni aventi per oggetto un rapporto. Cause promosse dalla p.A. nei confronti di atti amministrativi. — 295 ter. L'azione di esecuzione dei giudicati. .... pag. 1184

## § 2.

296. Il processo innanzi al giudice amministrativo. Principi fondamentali. — 296 bis. I presupposti processuali. — 296 ter. I soggetti del processo. Il giudice. Astensione e ricasazione. La ripartizione delle competenze. Competenza per materia e per territorio. Casi di connessione. Derogabilità della competenza per territorio. Il regolamento di competenza. Sezione principale e sezione staccata nei TAR. Casi di inderogabilità della competenza. — 296 quater. Le parti necessarie. L'iniziativa del giudizio. Le parti accessorie. Litisconsorzio. Capacità processuale

delle parti e controlli sulle liti della p.A. Legittimazione e interesse a ricorrere. Ricorsi d'azione popolare. Patrocinio legale; patrocinio dello Stato e delle Regioni. Gratuito patrocinio. Patrocinio a spese dello Stato. — 297. L'oggetto del giudizio. Casi in cui il giudizio amm. non ha per oggetto provvedimenti amm. — 298. Ricorso giurisdizionale, ricorso amm. ordinario e ricorso straordinario. — 299. Estinzione della potestà di ricorso: scelta della via amministrativa; acquiescenza ex a. 33 t. u. C.d.S.; decadenza. Rimessione in termini. Trasposizione del ricorso gerarchico in sede giurisdizionale. .... pag. 1239

## § 3.

300. Il procedimento innanzi al giudice amministrativo. L'atto introduttivo. Forma e contenuto del ricorso. Notificazione. Deposito. Trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale. — 301. Costituzione delle parti diverse dal ricorrente. Ricorso incidentale. Interventi. — 301 bis. L'impulso di parte. La domanda di fissazione dell'udienza. La riassunzione del processo. — 301 ter. La procedura del ricorso relativo alla mancata esecuzione del giudicato e quella dei ricorsi elettorali. — 301 quater. Presentazione di memorie e documenti in corso di causa. Motivi aggiunti. — 302. L'istruzione. L'incidente di falso. — 303. Provvedimenti cautelari. — 304. L'udienza. Casi di trattazione in camera di consiglio. — 304 bis. La sospensione del processo. Il regolamento preventivo di giurisdizione. — 304 ter. L'interruzione del processo. — 304 quater. L'estinzione del processo. — 305. La decisione: classificazione delle decisioni. Sentenze interlocutorie, ordinanze, sentenze definitive. Sentenze che assolvono dall'osservanza del giudizio; sentenze che dichiarano l'estinzione del processo per rinuncia e perenzione; sentenze di merito. L'assorbimento di motivi. Sentenze di condanna. Condanna alle spese. Correzione. Comunicazione. Notificazione. — 305 bis. Effetti della decisione. — 305 ter. Esecutività, sospensione, esecuzione della decisione. .... pag. 1260

## § 4.

306. I rimedi contro la decisione. — 306 bis. La revocazione. — 307. L'appello. — 308. Il ricorso per cassazione. — 309. Il ricorso per conflitto di competenza tra Consiglio di Stato e Consiglio di giust. amm. per la Regione siciliana. .... pag. 1314

## § 5.

310. Il giudicato amministrativo. Limiti oggettivi e soggettivi. Ottemperanza al giudicato. .... pag. 1332

## CAPO IV

## LE ALTRE GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

## § 1.

311. La Corte dei conti. Sezioni giurisdizionali e loro attribuzioni. Procura generale. Competenza e poteri della Corte. — 312. Il contenzioso contabile e di responsabilità. — 313. La giurisdizione contabile e di responsabilità nei confronti degli amministratori e del personale degli enti locali. — 314. Il contenzioso delle pensioni. — 315. Il contenzioso del pubblico impiego. — 316. Mezzi di impugnativa, sospensione ed esecuzione delle decisioni della Corte. — 317. Il procedimento. Regole fiscali. .... pag. 1333

## § 2.

318. Il Tribunale sup. delle acque quale giudice degli interessi. Composizione e attribuzioni. Procedura. Mezzi d'impugnativa delle decisioni. — 319. Altri giudici amministrativi speciali. Giudici delle indennità di espropriazione e requisizione. Commissione per i ricorsi in materia di brevetti. Commissari per gli usi civici. Giurisdizioni professionali. Commissione di vigilanza per l'edilizia pop. ed econ. Natura degli organi amministrativi competenti per la decisione delle controversie sulla leva militare e sui pubblici appalti. — 320. Il contenzioso tributario. .... pag. 1347

## CAPO V

## RISOLUZIONE DEI CONFLITTI DI POTESTÀ

321. I conflitti di potestà. Conflitti positivi e negativi; reali e virtuali. Varie specie di conflitti. — 322. I conflitti di competenza: amministrativi e giurisdizionali. — 323. I conflitti di giurisdizione. — 324. I conflitti di attribuzione tra Poteri dello Stato. La competenza della Corte costituzionale. Il procedimento. — 325. Le questioni di giurisdizione nei casi di conflitti di attribuzione. La competenza della Corte di cassazione. — 325 bis. La pronuncia della Corte di cassazione sulle questioni di giurisdizione (in sede di conflitti di giurisdizione e in sede di conflitti di attribuzione). — 326. Conflitti delle Regioni (e delle Province del T.-A.A.) con lo Stato e con le altre Regioni. .... pag. 1360

INDICE ANALITICO. .... pag. 1377

## AVVERTENZA BIBLIOGRAFICA

*Le citazioni bibliografiche contenute nelle note del Manuale hanno, carattere puramente informativo, e riguardano — salvo rare eccezioni — soltanto le opere che più significativamente si sono occupate dell'argomento cui specificamente si riferiscono, indipendentemente dalle tesi in esse accolte. Non vengono generalmente richiamate, in riferimento ai singoli argomenti, le opere aventi ad oggetto l'intera materia cui l'argomento appartiene, citate all'inizio della trattazione della materia stessa.*

*Seguendo il medesimo criterio, le opere a carattere generale vengono raramente citate nel corso dell'opera in riferimento alle singole materie ed argomenti, essendosi ritenuto di segnalare nella presente avvertenza, una volta per tutte.*

*La vastità e mutevolezza della materia del diritto amministrativo rappresenta un ostacolo pressochè insormontabile alla integrale esposizione di essa in forma di trattato. L'unico trattato completo dedicato alla materia è quello curato dall'ORLANDO (al quale collaborarono i maggiori amministrativisti del tempo), pubblicato in 10 volumi, divisi in 18 tomi, apparsi tra il 1897 e il 1935 (e perciò non omogenei tra loro). Di esso conservano valore attuale talune magistrali trattazioni (dovute specialmente al Romano, al Cammeo, al Ranalletti, al Borsi, al Forti, al Vacchelli e allo stesso Orlando), le quali si sono occupate di regole e principi generali tramandati fino a noi e hanno contribuito ad affermarli. Per il resto la consultazione di quel trattato può interessare ormai soltanto chi intenda ripercorrere la storia degli istituti.*

*Delle trattazioni di minor mole, solo quelle succinte del ROMANO (Principi, 3<sup>a</sup> ed., Milano 1912) e di LANDI e POTENZA (Manuale, 6<sup>a</sup> ed., Milano 1978) nonchè il più esteso Corso dello ZANOBINI (5 voll., alcuni dei quali sono giunti alla 8<sup>a</sup> edizione, Milano 1958-59) hanno affrontato organicamente in modo pressochè completo l'intera materia.*

*Importanti, e in buona parte tuttora valide esposizioni dei principi fondamentali sono però contenute (oltre che nelle opere già ricordate) nei Principi dell'ORLANDO (6<sup>a</sup> ed., rielaborata da LESSONA, Firenze 1952) e in quelli del RANELLETTI (Napoli 1911-12), nel fondamentale Corso (litografato) del CAMMEO (3 voll. Padova 1911-14, ripubblicato a stampa in volume unico con note di aggiornamento di MIELE, Padova 1960), nelle Istituzioni del PRESUTTI (3 voll., 3<sup>a</sup> ed., Messina, 1931), nelle Lezioni del FORTI (Napoli 1925, 1926, 1937, 1945), nel Corso del ROMANO (3<sup>a</sup> ed., Padova 1937), nel Diritto amministrativo del VITTA (2 voll., 4<sup>a</sup> ed., Torino 1954; del 1 vol. è stata pubblicata una 5<sup>a</sup> edizione a cura del CASSETTA nel 1962), nelle Istituzioni del D'ALESSIO (2 voll., 4<sup>a</sup> ed., Torino 1949), nei Principi del MIELE (2<sup>a</sup> ed., Padova 1953), e in quelli dell'ALESSI (2 voll., 4<sup>a</sup> ed., Milano 1978), nel Corso del GASPARRI (3 voll., 3<sup>a</sup> ed., Padova 1953-56) e infine negli Appunti del BENVENUTI (4<sup>a</sup> ed., Milano 1959), del quale va ricordato anche L'ordinamento repubblicano (5<sup>a</sup> ed., Venezia 1975).*

*Una speciale segnalazione va fatta del Diritto amministrativo del GIANNINI (2 voll., Milano 1970, contenente la rielaborazione dei precedenti Corsi), il quale spicca per l'integrazione degli aspetti storico-politici con quelli tecnici e dogmatici della materia (dello stesso autore va ricordato anche il Diritto pubblico dell'economia, Milano 1977).*

*Per una visuale panoramica della dottrina italiana del diritto amministrativo è utile consultare gli scritti di GIANNINI, Profili storici della scienza del diritto amministrativo (Studi sassaresi, XVIII, 1940; dello stesso v. anche la voce Diritto amministrativo, EdD, XII, 1964, 855 ss.), di BENVENUTI, Gli studi di diritto amministrativo (Arch. ISAP 1962, 1239 ss.) e di CASSESE, Cultura e politica nel diritto amministrativo (Bologna 1971).*

*Una antologia delle pagine più significative dedicate a L'amministrazione pubblica in Italia è stata curata dallo stesso CASSESE (Bologna 1974).*

**ALDO M. SANDULLI**

# **MANUALE DI**

# **DIRITTO AMMINISTRATIVO**

**XIII EDIZIONE**

**2**

**JOVENE EDITORE, NAPOLI**

**1982**

## SECONDO VOLUME

- PRIMO VOLUME:**
- PARTE PRIMA. Il diritto amministrativo. Le posizioni soggettive.
    - Sez. I.* Il diritto amministrativo.
    - Sez. II.* Le posizioni soggettive di diritto amministrativo.
  - PARTE SECONDA. I soggetti.
    - Sez. I.* La pubblica amministrazione.
    - Sez. II.* Le singole pubbliche amministrazioni.
    - Sez. III.* I soggetti passivi di potestà amministrative.
  - PARTE TERZA. L'azione della pubblica amministrazione.
    - Sez. I.* L'attività.
- SECONDO VOLUME:**
- Sez. II.* I mezzi (i beni).
  - Sez. III.* I compiti.
  - Sez. IV.* Gli obblighi della pubblica amministrazione e le conseguenze della loro violazione.
- PARTE QUARTA. La giustizia amministrativa.