

## INDICE GENERALE

*Premessa* IX

*Guida alla lettura: linee di un nuovo diritto amministrativo* XIX

### VOLUME I

IL METODO E LA TEORIA GENERALE. NOZIONI ELEMENTARI E  
GRADAZIONI 1  
*a cura di* D. D'Alessandro, D. Pappano

### VOLUME II

ISTITUZIONI, ENTI TERRITORIALI E SOCIETÀ 391  
*a cura di* F. Goggiamani, F. Grassi

### VOLUME III

ECONOMIA, AMBIENTE, SERVIZI 955  
*a cura di* A. Farì, E. Guarna Assanti

## PREMESSA

Avvicinandosi il cinquantesimo dall'inizio della mia riflessione sul diritto amministrativo, avevo pensato, insieme ai miei allievi, di pubblicare la raccolta completa degli scritti esponendoli, come spesso si fa, in ordine cronologico.

Avevamo poi pensato di superare il carattere di documentazione archivistica e celebrativa che hanno queste pubblicazioni, nemmeno del tutto giustificato, in questo caso, dal grado di notorietà raggiunto dall'Autore. L'idea era stata, allora, di raccogliere i lavori in volumi tematici. Erano stati, così, individuati sei volumi (Il diritto amministrativo nella evoluzione della scienza del diritto; Stato e economia: enti e società pubbliche; Principi e vicende del diritto dell'ambiente e dell'energia; Persona, formazioni sociali e stato; Interessi e situazioni giuridiche soggettive, tutele e responsabilità; Enti territoriali, servizi pubblici, istruzione) ciascuno dei quali con una premessa che era stata predisposta dai curatori. Si tratta, come si vede dai titoli, delle tematiche delle quali si occupano gli studiosi del diritto amministrativo in tutti i paesi nei quali si è sviluppata questa disciplina. Erano già state redatte le presentazioni ai volumi dalle quali ho tratto indicazioni utili nella scrittura della Guida. Un "glossario" scritto da Danilo Pappano metteva in evidenza le nozioni e definizioni nuove contenute negli scritti.

Abituati a verificare criticamente le idee che man mano ci si prospettano, abbiamo però rilevato che in questo modo si sarebbe prodotto un piccolo trattato, non sufficientemente compatto per evidenziare i contenuti innovativi, né abbastanza completo per documentare il ciclo storico degli istituti e delle idee maturate in questo periodo.

Ho quindi pensato di modificare l'impianto dell'opera e sono arrivato, con lo stimolo e i suggerimenti decisivi di Carlo Marzuoli, alla conclusione che segue: i saggi e gli scritti vengono raccolti in tre volumi e sono preceduti da una mia Guida alla lettura. Altri scritti non vengono qui ripresi o perché il riferimento al diritto positivo vigente al momento della loro pubblicazione appesantirebbe la lettura o perché gli elementi di novità sono già sufficientemente esposti in scritti precedenti.

Vengono invece compresi nella raccolta i testi di alcuni degli interventi a convegni organizzati con colleghi cinesi, che sono ancora inediti in Italia e stanno per essere pubblicati in Cina. Sono una mera esposizione dell'ordinamento italiano, ma la necessità di dare spiegazioni semplici che fossero comprese da un tipo di cultura diversa ha stimolato formulazioni chiare e organiche che hanno fornito all'Autore consapevolezze nuove, come ad esempio quella di individuare la prima funzione del diritto amministrativo nella "giuridicizzazione del potere".

I tre volumi raccolgono in ordine cronologico i saggi e gli scritti scelti, pubblicati in varie riviste o in *ridiam.it* o tratti dalle monografie *La scuola di Stato* (1974), *Enti pubblici associativi* (1979), *Gli enti pubblici* (1991), *Introduzione al diritto amministrativo* (2000), *Diritto amministrativo*, in due volumi (2005), *Diritto dell'ambiente* (2008, II ed. 2011, III ed. 2015 e IV ed. 2017), *Principi di diritto amministrativo* (ed. provv. 2009, I ed. 2010, ed. cinese 2013, II ed. 2105, III ed. 2017). I testi qui pubblicati sono tratti dalle prime edizioni.

Il lavoro complessivo di raccolta e selezione di saggi e scritti è stato svolto da Danilo Pappano. I volumi sono redatti a cura di Daniele D'Alessandro e Danilo Pappano (volume I), Francesca Goggiamani e Francesco Grassi (volume II), Andrea Farì ed Emanuele Guarna Asanti (volume III).

I tre volumi hanno per titolo:

1. *Il metodo e la teoria generale. Nozioni elementari e gradazioni.*
2. *Istituzioni, enti territoriali e società.*
3. *Economia, ambiente, servizi.*

La distribuzione delle opere è frutto in parte di una scelta opinabile per le evidenti interconnessioni che vi sono nelle tematiche.

La Guida alla lettura ha lo scopo di mettere in evidenza il tessuto unitario che collega le diverse opere, espressione di un approccio innovativo nel metodo e nelle applicazioni che ne derivano, tanto da giustificare il titolo che la accompagna: linee di un nuovo diritto amministrativo.

Non si propone quindi come una riflessione generale sull'insieme delle problematiche del diritto amministrativo che avrebbe richiesto una ricognizione più ampia ed esaustiva, ma ne individua i profili di maggiore rilievo che hanno formato oggetto degli studi effettuati.

Sono indicati nelle parentesi i numeri dei volumi e dei saggi o scritti contenuti nei tre volumi. Nella redazione delle note si è mantenuta la diversità dei criteri redazionali delle singole pubblicazioni. Dei lavori con altri autori viene qui riportata solo la parte scritta da me.

Devo fare tanti e sentiti ringraziamenti a chi mi ha aiutato nella redazione di questo lavoro. Ho già detto del contributo decisivo di Carlo Marzuoli e Danilo Pappano e dei curatori Daniele D'Alessandro, Francesca Goggiamani, Francesco Grassi, Andrea Farì ed Emanuele Guarna Assanti. Ringrazio inoltre i miei allievi che avevano redatto la presentazione degli scritti nella precedente ipotesi redazionale in 6 volumi: oltre agli attuali curatori, Aretta Benedetti, Giovanni Maria Caruso, Federico Dinelli, Annamaria Gigli, Omar Hagi Kassim, Alessandra Pioggia.

Ringrazio infine i colleghi e gli studiosi che mi hanno fatto pervenire commenti e osservazioni ad una prima bozza del lavoro: Dian Scheffold, con il quale ho intrattenuto un dialogo intenso e stimolante, Marcos Almeyda Cerreda, Enzo Cardi, Roberto Cavallo Perin, Fulvio Cortese, Chiara Cudia, Pasquale de Lise, Stefano Fantini, Carlo Emanuele Gallo, Cesare Mirabelli, Alfredo Molitèrni, Massimo Monteduro, Luca Perfetti, Giuseppe Piperata, Pierluigi Portaluri, Mauro Renna, Girolamo Sciullo, Giuseppe Severini, Simone Torricelli, Luo Zhi-min. Un ringraziamento particolare a Guido Corso dal quale mi divide, spesso, il merito delle opinioni e al quale mi unisce, sempre, l'appassionato interesse per il diritto.

I saggi e gli scritti raccolti sono i seguenti:

# VOLUME I

## IL METODO E LA TEORIA GENERALE.

### NOZIONI ELEMENTARI E GRADAZIONI

1. Alla ricerca dell'ente pubblico, da *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991, pp. 1-12
2. Diritto pubblico e diritto privato nell'attività della pubblica amministrazione. Alla ricerca della tutela degli interessi, in *Diritto pubblico*, 1998, III, pp. 661-695
3. L'oggettivizzazione del diritto amministrativo, da *Introduzione al diritto amministrativo*, Torino, 2000, pp. 1-6
4. Lo sviluppo della sfera pubblica e del diritto amministrativo, da *Introduzione*, cit., pp. 9-39
5. Interessi e amministrazioni pubbliche. Gli interessi a soddisfazione necessaria, da *Introduzione*, cit., pp. 61-81
6. La questione della "personalità giuridica". La definizione di "organo", da *Introduzione*, cit., pp. 123-133
7. I limiti dell'utilizzabilità degli strumenti pubblicistici e privatistici nella prestazione dei servizi. La suggestione di una diversa concettualologia, da *Introduzione*, cit., pp. 266-271
8. Metodo giuridico e diritto amministrativo. Alla ricerca di concetti giuridici elementari, in *Diritto pubblico*, 2004, I, pp. 1-18
9. Potestà pubbliche e poteri privati, in *Diritto amministrativo*, Milano, 2005, I, pp. 314-316
10. Le gradazioni della discrezionalità amministrativa, in *Diritto amministrativo*, I, pp. 316-320
11. I provvedimenti amministrativi. Problemi dogmatici e definitivi, in *Diritto amministrativo*, I, pp. 372-375
12. Le gradazioni nella natura giuridica pubblica, in *Diritto amministrativo*, n. 3, 2007, pp. 685-698
13. La moltiplicazione dei diritti, Relazione al Convegno su "Diritti della persona all'alba del terzo millennio", Roma, Università La Sapienza, 22 giugno 2007, inedito

14. I caratteri del potere giuridicizzato: doverosità e responsabilità, da *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2010, pp. 17-19 e 88-90
15. Le gradazioni delle fattispecie tra provvedimento e contratto, da *Principi*, cit., pp. 266-268
16. La gradazione semplicità-complessità nelle tipologie di procedimenti, da *Principi*, cit., pp. 309-311
17. La qualificazione delle situazioni giuridiche soggettive e le tutele. Una diversa definizione dell'interesse legittimo e del diritto soggettivo, da *Principi*, cit., pp. 415-458
18. Le trasformazioni in atto e gli albori di nuovi assetti. Il problema della adeguatezza, da *Potere amministrativo e interessi a protezione necessaria. Crisi e nuove prospettive del diritto amministrativo*, Torino, 2011, pp. 63-67 e 71-76
19. La minore giuridicizzazione del potere nei paesi anglosassoni, da *Potere amministrativo e interessi a protezione necessaria*, cit., pp. 36-38
20. Il processo di giuridicizzazione del potere amministrativo in Cina. Dall'attività all'organizzazione, da *Potere amministrativo e interessi a protezione necessaria*, cit., pp. 39-44 e da G. Rossi (a cura di), *Stato e società in Cina. Comitati di villaggio, organizzazioni governative, enti pubblici*, Torino, 2011, pp. 3-7
21. L'attualità di G.D. Romagnosi nell'eclissi dello statalismo. Considerazioni sul passato e sul futuro del diritto amministrativo, in *Dir. pubbl.*, 2012, I, pp. 1-47
22. Riflessioni sulla negoziabilità del potere amministrativo, *Relazione al Convegno "Estetica, salvaguardia e sviluppo del territorio. Riflessioni per un nuovo approccio urbanistico"*, Campidoglio, Comune di Roma, 9 marzo 2015, inedito
23. Il "lascito" di Massimo Severo Giannini, 2016, inedito
24. Le fattispecie miste pubblico-privato. Chiavi di lettura e questioni di metodo, Università di Coimbra, in *ridiam.it*, 2016
25. Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto, in *Relazione al Convegno in onore di Stefano Grassi*, Pisa, 2017, in *ridiam.it*
26. La polivalenza delle norme giuridiche e il ruolo del giudice, in *ridiam.it*, 2018

## VOLUME II

## ISTITUZIONI, ENTI TERRITORIALI E SOCIETÀ

1. Sulla natura giuridica degli istituti di patronato e di assistenza sociale, in *Giur. cost.*, 1967, pp. 1613-1623
2. Autogestione e partecipazione all'interno della sfera pubblica, in *Annali della Facoltà di scienze politiche*, Università di Perugia, a.a. 1977/1978, pp. 85-91
3. Gli enti pubblici associativi nell'ambito dei fenomeni giuridici prodotti dai gruppi sociali, da *Enti pubblici associativi*, Napoli, 1979, pp. 1-20
4. Gli enti e i gruppi professionali, da *Enti pubblici associativi*, cit., pp. 23-78
5. Gli enti e i gruppi sportivi, da *Enti pubblici associativi*, cit., pp. 79-130
6. Enti pubblici associativi ed enti territoriali. Caratteristiche differenziali. Il rilievo del territorio, da *Enti pubblici associativi*, cit., pp. 254-263
7. La simbiosi tra legge statale e ordinamento dei gruppi sociali. La scarsa utilizzabilità della teoria della pluralità degli ordinamenti, da *Enti pubblici associativi*, cit., pp. 265-312
8. Sindacato e istituzioni: alla ricerca dei criteri della partecipazione, in AA.VV., *Il sindacato nello Stato*, Roma, 1981, pp. 15-30
9. La configurazione istituzionale degli enti erogatori di servizi, in *Atti del convegno "L'INPS come azienda di servizi"*, Roma, 1981, pp. 56-64
10. La crisi strutturale della nozione di ente pubblico, in *Enc. giur. Treccani* (voce *Ente pubblico*), 1988, vol. XII, parr. 1.1, 1.2 e 1.3
11. Problemi evolutivi delle istituzioni nella società omogenea: il sistema italiano tra patologia e prototipo, in AA.VV., *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, II, pp. 597-614
12. Lo statuto dei Comuni nella legge di riforma delle autonomie loca-

- li, in *Forum per l'autoriforma del Comune di Città di Castello*, 26/05/1990, Edizione litografata, pp. 9-16
13. Linee della vicenda concettuale degli enti pubblici, da *Gli enti pubblici*, cit., pp. 62-105
14. Enti privati di interesse pubblico, da *Gli enti pubblici*, cit., pp. 211-214
15. Tipologia e gradazione delle forme di autonomia e di subordinazione degli enti pubblici, da *Gli enti pubblici*, cit., pp. 230-253
16. Il carattere necessario degli enti pubblici, da *Gli enti pubblici*, cit., pp. 259-275
17. Stato, Regioni, Unione europea, in *Le Regioni*, 1992, II, pp. 903-919
18. Le organizzazioni *non profit* nel diritto pubblico italiano, in G. PONZANELLI (a cura di), da *Gli enti "non profit" in Italia*, Padova, 1994, pp. 221-230
19. L'ambivalenza del principio di sussidiarietà, da *Introduzione al diritto amministrativo*, Torino, 2000, pp. 107-108
20. Autoamministrazione e gestione corporativa della magistratura, in S. MAZZAMUTO (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Torino, 2001, pp. 251-255
21. Una valutazione della mancata riforma, Intervento al Convegno "Le Autonomie territoriali", Roma, Università LUISS, 9 gennaio 2001, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, pp. 47-49
22. Uniformità e differenziazione: necessità di individuazione del "grado di disuguaglianza accettabile" per l'ordinamento, da G. Rossi, A. Benedetti, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002 (supplemento al n. 1), pp. 22-24
23. Servizi pubblici ed enti territoriali: la definizione dell'ambito della sfera pubblica, da *Diritto amministrativo*, Milano, 2005, vol. II, pp. 51-65
24. La rilevanza giuridica dell'organizzazione, in *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2010, pp. 111-113



25. L'articolazione dell'organizzazione pubblica. Formule e rapporti organizzativi. Unità-articolazione, rigidità-garanzia, elasticità-efficienza, in *Principi*, cit., pp. 119-120; 123-124; 210-212
26. Beni pubblici. Ragioni e limiti di una disciplina specifica, in *Principi*, cit., pp. 241-251
27. Il ruolo attuale delle formazioni sociali. Problemi e prospettive, relazione al Convegno Eptaforum, Roma, 26 novembre 2011, inedito
28. Giudice e processo amministrativo, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 4, pp. 1211-1236
29. Giustizia, economia, riforme, Consiglio di Stato, Roma, 26 settembre 2013, inedito
30. Lo sviluppo delle ONG in Italia, in G. ROSSI (a cura di), *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa in Italia e in Cina. Organizzazioni sociali, autonomie locali, unità di servizi pubblici, autorità amministrative indipendenti* (Atti del Convegno, Università Roma Tre, 14 novembre 2012), in *Giustamm.it*, 2013, pp. 36-42
31. L'esperienza dei Comuni in Italia, in G. ROSSI (a cura di), *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa in Italia e in Cina*, in *Giustamm.it*, 2013, pp. 87-92
32. La questione europea. I problemi della governance, in *ridiam.it*, 2016
33. Il diritto delle associazioni tra "pubblico" e "privato", in *Liber amicorum Pietro Rescigno*, Napoli, 2018, vol. II, pp. 1793-1797

## VOLUME III

## ECONOMIA, AMBIENTE, SERVIZI

1. I criteri di economicità nella gestione delle imprese pubbliche, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, pp. 237-270
2. La scuola di Stato. Problemi storici e giuridici nella prospettiva di riordinamento dei pubblici poteri, Roma, 1974, pp. 5-18; 51-118; 124-145; 154-157; 166-180
3. Enti pubblici a struttura di società per azioni, da *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991, pp. 170-182
4. Le autonomie nella scuola. Presentazione, in G. ROSSI, A. MEDINA (a

cura di), *Uniformità e squilibri nel servizio scolastico italiano*, Bologna, 1991, pp. 9-11

5. I contratti delle pubbliche amministrazioni. Una chiave di lettura: le gradazioni rigidità-elasticità, in *Riv. giur. quadr. pubbl. serv.*, 1993, III, pp. 20-21
6. Pubblico e privato nell'economia di fine secolo, in *Quaderni del pluralismo*, 1995, pp. 1-27
7. Riflessioni sulle funzioni dello Stato nella economia e nella redistribuzione della ricchezza, in *Dir. pubbl.*, 1997, pp. 289-317
8. I servizi pubblici locali tra vincoli e autonomie, in *Quaderni del pluralismo*, 1998, pp. 1-22
9. Dove inizia il pubblico servizio. Avvio di una riflessione, in *Riv. giur. quadr. pubbl. serv.*, 2000, pp. 7-10
10. Gli enti pubblici in forma societaria, in *Servizi pubblici e appalti*, 2004, pp. 221-229
11. Le società di proprietà pubblica. Controlli e responsabilità, in *Servizi pubblici e appalti*, 2006, 2, pp. 185-195
12. Il settore dell'energia nel contesto europeo da D. VELO (a cura di), *La cooperazione rafforzata e l'Unione economica. La politica europea dell'energia*, Milano, 2007, pp. 137-179
13. Storicità e gradualità della emersione dell'interesse ambientale nella sfera giuridica, da *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, pp. 3-10
14. La "materializzazione" dell'interesse ambientale, da *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 11-20
15. La complessità organizzativa nel diritto dell'ambiente, da *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 52-59
16. L'ambiente come bene giuridico. Danni e tutele, da *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 99-117
17. La tutela dell'ambiente nei contratti pubblici, in *Ambiente e Sviluppo*, 2008, 11, pp. 1003-1004
18. Le energie rinnovabili fra complessità organizzative e procedurali, in A. MACCHIATI, G. ROSSI *La sfida dell'energia pulita. Ambiente, clima e energie rinnovabili: problemi economici e giuridici*, Roma, 2009, pp. 185-189
19. I "disaiuti" di Stato, in *Rass. Avv. Stato*, 2009, pp. 44-47

20. Profili contrattuali e fiscali nella prestazione di servizi pubblici. Il limite delle "idee chiare e distinte", in *Il Diritto dell'economia*, 2010, pp. 249-252
21. L'incerto regime delle imprese pubbliche, Convegno Università Roma Tre, 5 maggio 2010
22. Ricomporre il quadro normativo delle società di gestione dei servizi pubblici locali. Alla ricerca del filo di Arianna, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2011, 2, pp. 381-393
23. Ambiente, paesaggio, sviluppo, Relazione al Congresso italo-brasiliano, "*Cultura, Scienza, Diritto e Sostenibilità: Strumenti per la tutela del patrimonio*", Roma, Accademia dei Lincei, il 3 aprile 2013, inedito
24. Le funzioni amministrative in materia ambientale, Relazione al convegno italo-cinese "*Diritto amministrativo dell'ambiente*", Pechino, China University of Political Science and Law, 25 ottobre 2014, inedito
25. Pubblico e privato nell'economia semiglobalizzata. L'impresa pubblica nei sistemi permeabili e in competizione, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 2014, III, pp. 1-43
26. Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione, in *Riv. quadr. dir. amb.*, I, 2015, 2-13
27. Le società partecipate tra "pubblico" e "privato", in S. FORTUNATO, F. VESSIA, *Le "nuove" società partecipate e in house providing*, in *Quad. giur. comm.*, Milano, 2017, pp. 31-43
28. I servizi pubblici in Italia e in Cina, Intervento al Colloquio italo-cinese "*Il servizio pubblico in Italia e in Cina*", Roma, Università Lumsa, 6 aprile 2018, inedito
29. Il servizio pubblico postale in un contesto concorrenziale, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2018