

## INDICE

### Capitolo I

#### INTRODUZIONE

1. Il rapporto amministrativo tra Archimede e il barone di Münchhausen. La rivalutazione del rapporto giuridico nella teoria generale del diritto. Il ruolo del rapporto amministrativo nella costruzione della teoria giuridica dell'attività amministrativa . . . . . 1
2. La rivalutazione del rapporto giuridico come evoluzione della nomodinamica kelseniana e reazione alla dottrina socialista del diritto. L'influenza del funzionalismo e della teoria dei sistemi sulla teoria dell'ordinamento giuridico come ordinamento di rapporti giuridici . . . . . 7
3. I capisaldi della nuova concezione del rapporto giuridico e loro rilevanza per il rapporto amministrativo: concretezza, relatività, reciprocità, simmetria-asimmetria, multipolarità e politomia, etero-autodeterminabilità. . . . . 19
4. Il nuovo pensiero sistematico: dal sistema esterno-chiuso al sistema interno-aperto. Cenni ai presupposti teorici per il riconoscimento del contenuto normativo e del valore sistematico del rapporto amministrativo. Delimitazione dell'indagine . . . . . 25

### Capitolo II

#### IL RAPPORTO AMMINISTRATIVO NELL'EVOLUZIONE DELLA PRIMA DOTTRINA AMMINISTRATIVISTICA

1. Il rapporto amministrativo nella prima dottrina amministrativistica italiana. Le relazioni tra amministrazione e privati nell'opera di G.D. Romagnosi. La « Teoria » del rapporto amministrativo nell'opera di Santi Romano. La concezione del rapporto amministrativo nell'opera di Oreste Ranelletti. La sistematica del « rapporto amministrativo » di Federico Cammeo . . . . . 29
2. Il rapporto amministrativo nella prima dottrina amministrativistica tedesca. L'età dell'oro: la teorizzazione jellinekiana dei di-

ritti pubblici soggettivi. La difficile convivenza del rapporto amministrativo con l'atto amministrativo nell'opera di Otto Mayer. L'inelasticità del rapporto amministrativo nell'opera di F. Fleiner	45
<b>3.</b> Il rapporto amministrativo nella dottrina amministrativistica italiana tra le due guerre. La concezione rapportuale del procedimento amministrativo nell'opera di Ugo Forti. Il rapporto amministrativo come rapporto con l'autorità nell'opera di Cino Vitta. La visione effettuale di Francesco D'Alessio. La concezione del rapporto amministrativo nell'opera di G. Miele: cenni alla multipolarità del rapporto. . . . .	54
<b>4.</b> Il rapporto amministrativo nella dottrina amministrativistica tedesca tra le due guerre. Il declino del rapporto amministrativo dopo la svolta nomodinamica del diritto amministrativo tedesco sotto l'influenza della scuola viennese: il monopolio del provvedimento amministrativo nell'ambito del processo dinamico di produzione del diritto nell'opera di A.J. Merkl. L'influenza sulla dottrina tedesca tra le due guerre . . . . .	61

### Capitolo III

## **IL RAPPORTO AMMINISTRATIVO E LE TRASFORMAZIONI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO**

<b>1.</b> L'ultimo riferimento alla teoria dei diritti pubblici soggettivi e al rapporto amministrativo nell'opera di Zanobini. Il definitivo abbandono della teoria dei diritti pubblici soggettivi e l'affermazione del rapporto amministrativo come rapporto di fatto nell'opera di Guicciardi. Il provvedimento come « momento dell'autorità » (Giannini) e la sublimazione del rapporto autorità-libertà nel principio di legalità. . . . .	70
<b>2.</b> La codificazione tedesca del provvedimento amministrativo. La concezione processuale del diritto pubblico soggettivo. Le incertezze della dottrina sul valore sostanziale del principio di legalità. La funzione di tutela dei diritti fondamentali . . . . .	78
<b>3.</b> La rinascita dell'interesse per il rapporto amministrativo nella riflessione della dottrina italiana. Il rapporto amministrativo come subiettivazione della norma e la sua concretizzazione nel procedimento nelle opere di Piras e Giannini. Il rapporto amministrativo come luogo di conformazione del potere amministrativo negli studi di Nigro. Le obiezioni mosse dalla successiva dottrina . . . . .	82
<b>4.</b> La rivalutazione del rapporto amministrativo come rapporto in senso tecnico, prossimo al diritto di credito, da parte della dot-	

trina processualamministrativistica (Greco). La recente affermazione dell'interesse legittimo come diritto di credito (Ferrara L.). La stringente logica del rapporto giuridico (paritario) nelle ultime riflessioni di A. Orsi Battaglini. Alcuni rilievi critici . . . . .	88
5. L'esigenza di nuovi strumenti concettuali per fronteggiare le trasformazioni del diritto amministrativo nella riflessione della recente dottrina italiana. Le moderne definizioni di provvedimento e procedimento amministrativo. Individuazione dello spazio per il rapporto amministrativo come criterio ordinatore dello statuto giuridico dell'attività amministrativa . . . . .	95
6. Il rapporto amministrativo come concetto chiave (Bachof), ovvero come punto archimedeo per una nuova sistematica del diritto amministrativo (Häberle). Cenni alla definizione di rapporto amministrativo . . . . .	102

#### Capitolo IV

### LE DEFINIZIONI DI RAPPORTO AMMINISTRATIVO

1. Precisazioni in merito al complemento « amministrativo ». Le diverse tesi della dottrina circa il contenuto specificativo del complemento. Possibilità di una connotazione esclusivamente soggettiva del rapporto. Il rapporto amministrativo come <i>Inbegriff</i> ai fini dell'individuazione della disciplina applicabile . . . . .	106
2. Il rapporto amministrativo come « unità superiore » ovvero « sistema delle relazioni giuridiche ». Alla ricerca dell'elemento unificante: l'oggetto, la vicenda o l'episodio, la funzione amministrativa, la tutela dei diritti fondamentali. . . . .	110
3. La configurazione in termini paritari del rapporto giuridico tra privato e pubblica amministrazione come "discontinuità" rispetto al sistema di giustizia amministrativa precostituzionale (A. Orsi Battaglini). Gli analoghi tentativi della dottrina tedesca (J. Martens). Le critiche. Il rapporto amministrativo come rapporto asimmetrico. . . . .	117

#### Capitolo V

### IL RAPPORTO AMMINISTRATIVO NEL SISTEMA APERTO DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1. Dal sistema chiuso al sistema aperto. Dal sistema per dire al sistema per fare fino alle teorie strutturaliste e sistemiche. La rilevanza del <i>Typus</i> . . . . .	130
---	-----

2. Il diritto amministrativo come sistema interno aperto ai valori. Le riflessioni della dottrina italiana sulla regola della « natura delle cose » e sull'amministrazione « di risultato » . . . . .	134
3. Il sistema del diritto amministrativo come idea di ordine. Il sistema interno e aperto applicato al diritto amministrativo . . . . .	137
4. Funzione dogmatica e contenuto normativo del rapporto amministrativo. Le « situazioni tipiche » e i « concetti intermedi » per arrivare al concetto generale di rapporto amministrativo. Il rapporto amministrativo come criterio ordinatore dello statuto giuridico dell'attività amministrativa . . . . .	141
5. Rapporto amministrativo e provvedimento amministrativo. La funzione complementare del rapporto amministrativo: una relazione a « geometria variabile ». La rilevanza della dimensione reale e temporale nel rapporto amministrativo. La multipolarità del rapporto amministrativo: rinvio. La stabilità del provvedimento e il carattere duraturo del rapporto amministrativo: rinvio	145
6. Rapporto amministrativo e principio di legalità. Dall'originaria concezione conflittuale della relazione tra cittadini e amministrazione al carattere necessario del rapporto amministrativo a fronte dei nuovi significati del principio di legalità. Il ruolo del rapporto amministrativo nella integrazione valoriale della disciplina legislativa. Legalità di risultato e rapporto di risultato: rinvio . . . . .	148
7. Rapporto amministrativo e principi e clausole generali. I principi di buona fede e imparzialità. Il ruolo del rapporto amministrativo nella tipizzazione dell'attuazione concreta dei principi e clausole generali. Obblighi procedurali: dall'imparzialità alla buona fede. . . . .	152
8. Rapporto amministrativo, discrezionalità e merito amministrativo. Il ruolo del rapporto amministrativo rispetto ai profili non regolati dell'attività amministrativa. Dall'amministrazione di risultato al rapporto di risultato . . . . .	155

## Capitolo VI

### IL RAPPORTO PROCEDIMENTALE

1. Il rapporto procedimentale nella prima dottrina amministrativistica. La nozione di pendenza del rapporto. L'abbandono della visione relazionale con l'affermarsi della concezione formale del procedimento . . . . .	165
2. La rivalutazione del rapporto procedimentale con l'affermarsi della concezione funzionale del procedimento. Gli approfondi-	

menti sulla formazione della decisione. La deriva verso le situazioni soggettive procedimentali . . . . .	172
3. Divergenze tra l'esperienza italiana e quella tedesca. L'elaborazione della nozione di rapporto procedimentale come <i>species</i> del rapporto amministrativo. Il rapporto amministrativo come fondamento di un nuovo <i>status activus processualis</i> . La partecipazione come contraddittorio di contestazione-accettazione attraverso il rapporto amministrativo . . . . .	177
4. Il rapporto procedimentale e la demarchia benvenutiana presa sul serio. La paritarietà del rapporto come omogeneità teleologica degli atti delle parti. Il contraddittorio contestazione-accettazione come costante del rapporto amministrativo. Il rapporto amministrativo e la forma presa sul serio . . . . .	181
5. Il rapporto procedimentale come « fonte » di obblighi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge sul procedimento. Le obiezioni fondate sui principi di legalità e uguaglianza. Il rapporto procedimentale come tipizzazione della concreta attuazione del principio di buona fede nel procedimento. Le conseguenze della violazione di tali obblighi. . . . .	192
6. Rapporto procedimentale e responsabilità civile dell'amministrazione. Stato attuale della giurisprudenza e della dottrina. La tesi della responsabilità da « contatto amministrativo »: le critiche della dottrina successiva. Il ruolo del rapporto amministrativo nella configurazione della responsabilità della pubblica amministrazione come « responsabilità da rapporto ». . . . .	203

## Capitolo VII

### MULTIPOLARITÀ DEL RAPPORTO AMMINISTRATIVO

1. Il rapporto amministrativo principale e i rapporti derivati (o riflessi) tra privati nella prima dottrina (Cammeo). L'affermarsi della cd. teoria della separazione (Fleiner). La teorizzazione di interessi legittimi tra privati (Zanobini). La bilateralità del rapporto amministrativo come presupposto (implicito o esplicito) dell'affermazione della natura sostanziale dell'interesse legittimo (in Italia) e del diritto pubblico soggettivo (in Germania) . . . . .	216
2. La bilateralità del rapporto amministrativo negli studi sull'ammissibilità dell'azione di accertamento nel processo amministrativo. Esclusione del carattere multipolare del rapporto amministrativo . . . . .	221
3. Critica alla concezione bipolare del rapporto amministrativo (Scoca, Isensee). La multipolarità del rapporto amministrativo in	

- alcune definizioni del concetto (Wolff-Bachof, Piras, Nigro) e nella rilevanza attribuita al « problema amministrativo » (Ledda) . . . . . 224
4. La necessità del concetto di rapporto amministrativo ai fini dell'affermazione della multipolarità del diritto amministrativo. La natura relazionale dei diritti fondamentali: insufficienza. Il rapporto amministrativo come concetto in grado di fondare la poligonalità del rapporto: necessità di distinguere l'imputazione giuridica dall'azionabilità delle situazioni giuridiche tra privati . . . . . 225
5. La multipolarità del rapporto amministrativo nella riflessione della recente dottrina sul procedimento amministrativo (Pastori). Multipolarità ed effetti giuridici del provvedimento. Il rifiuto del rapporto amministrativo e la multipolarità del diritto amministrativo fondata (solo) sulla struttura della norma e sugli effetti del provvedimento. Critica. Conferma del valore normativo della figura concettuale del rapporto amministrativo. La vicenda dei diritti a « nucleo rigido »: la giurisdizione amministrativa esclusiva sui « comportamenti » come giurisdizione sul « rapporto amministrativo » . . . . . 232

## Capitolo VIII

### IL RAPPORTO AMMINISTRATIVO DI DURATA

1. Stabilità del provvedimento amministrativo e tutela dell'affidamento: lo scontro ideologico tra culture giuridiche sul fondamento della tutela dell'affidamento: garanzia dello Stato di diritto e principio di buona fede. La distanza tra il sistema tedesco e il sistema italiano. Il rapporto amministrativo come veicolo per l'applicazione del principio di buona fede. . . . . 245
2. Certezza e flessibilità dell'azione amministrativa. Il ruolo del rapporto amministrativo nel recupero del principio di buona fede. La rivisitazione della tesi del provvedimento amministrativo come fonte del diritto nel caso concreto. L'utilità del rapporto amministrativo (di durata) per la soluzione del problema della flessibilità dell'azione amministrativa nell'ambito della tutela dinamica dell'affidamento. . . . . 250
3. Autonomia e dipendenza del rapporto procedimentale rispetto al rapporto finale. Necessità di superare l'alternativa in ragione della dimensione temporale dell'attività amministrativa. Il rapporto amministrativo durevole nella riflessione della dottrina italiana: la « tentazione » di Nigro e gli altri tentativi falliti. . . . . 254
4. L'amministrazione partecipata e il nuovo ruolo del principio di buona fede e del rapporto amministrativo nella soluzione dei problemi legati al tempo dell'azione amministrativa. La flessibi-

lità dell'azione amministrativa nella riflessione della dottrina italiana: l'abbandono della tesi dell'autotutela e l'affermarsi della teoria dei provvedimenti di secondo grado. Tutela dell'affidamento e rapporto amministrativo. La tesi della riconducibilità dell'affidamento all'interesse pubblico attuale. Inesauribilità del potere amministrativo e rapporto amministrativo (Corso). Il ruolo del rapporto amministrativo nella tutela dell'affidamento: la questione della sorte del contratto nel caso di annullamento (giurisdizionale o in via amministrativa) o revoca degli atti della serie pubblicistica . . . . .	258
<b>5.</b> Il rapporto amministrativo di durata e i modelli alternativi al provvedimento. Il superamento della questione della natura provvedimentale e privatistica della dichiarazione di inizio attività: inquadramento dei poteri di « autotutela ». La tutela del terzo in sede giurisdizionale: ancora sulla giurisdizione sul rapporto amministrativo . . . . .	266
<i>Bibliografia</i> . . . . .	275