

C.E. Gallo - S. Foà - M. Andreis
R. Morzenti Pellegrini - G. Crepaldi

Manuale di diritto amministrativo

a cura di Carlo Emanuele Gallo



TERZA EDIZIONE



Giappichelli



CAPITOLO I
IL DIRITTO AMMINISTRATIVO

di *Carlo Emanuele Gallo*

SOMMARIO: 1. Il diritto amministrativo. – 2. Lo studio del diritto amministrativo. – 3. La pubblica amministrazione. – 4. Le situazioni soggettive.

1. Il diritto amministrativo.

Il diritto amministrativo è l'insieme delle regole che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione. Queste regole hanno una particolare caratteristica: devono garantire il perseguimento del pubblico interesse, se è possibile contemperandolo con l'interesse dei cittadini ma, se necessario, garantendo che il pubblico interesse prevalga sull'interesse dei singoli. Il complesso delle disposizioni che costituiscono il diritto amministrativo progressivamente si è molto arricchito e oggi comprende una serie di disposizioni, molto numerosa, che disciplina l'individuazione dell'interesse pubblico, la selezione fra gli interessi pubblici di quello che deve considerarsi in quel momento e in quell'occasione prevalente, il raffronto degli interessi pubblici con l'interesse dei privati, un confronto con i privati medesimi, l'individuazione del momento e delle modalità per il perseguimento del pubblico interesse, la redazione degli atti che debbono essere adottati per questo scopo e delle attività materiali che allo stesso fine debbono essere compiute, la struttura e il funzionamento dell'apparato pubblico servente a questo fine ed anche le regole di funzionamento del processo che deve garantire la soluzione delle controversie che insorgono tra le amministrazioni pubbliche e cittadini in ordine all'attività delle prime.

La nascita del diritto amministrativo, pur con tutte le incertezze che ricostruzioni storiche di questo genere comportano, è avvenuta nell'Europa continentale all'inizio del 1800; è in quel momento e in quell'ambito, infatti, che a seguito del movimento culturale del secolo dei lumi e del rivolgimento operato dalla rivoluzione francese è stata riconosciuta l'esigenza che l'attività

finalizzata al perseguimento del pubblico interesse sia assoggettata a regole il rispetto delle quali può essere preteso anche dai singoli cittadini: l'attività dell'amministrazione persegue l'interesse pubblico, ma l'interesse a che il perseguimento dell'interesse pubblico avvenga in modo corretto è un interesse dei singoli e dell'intera collettività.

2. *Lo studio del diritto amministrativo.*

Lo studio del diritto amministrativo è iniziato contemporaneamente all'insorgere di questo diritto. Gli studiosi hanno subito individuato la peculiarità della disciplina, che è quella di coniugare l'esigenza di far prevalere l'interesse pubblico con la necessità di tutelare la posizione dei singoli. In un primo momento a questo fine si sono utilizzati istituti che risalivano allo stato assoluto antecedente alla rivoluzione francese, che in qualche modo riconosceva comunque ai singoli una tutela nei confronti del potere regio.

La riflessione sul diritto amministrativo è proseguita su due piani paralleli: da un lato mediante l'utilizzazione della riflessione sul diritto privato di origine romanistica che contemporaneamente veniva compiuta dai civilisti; dall'altro mediante la valutazione delle caratteristiche storiche, politiche, economiche e sociali dei singoli ambiti nei quali il diritto amministrativo doveva operare. Questa impostazione dava luogo ad una disciplina certamente attenta alle singole realtà ma condizionata spesso da elementi *extra* giuridici, che la faceva risultare tutto sommato poco autonoma rispetto al potere politico che di questi elementi *extra* giuridici era il maggiore interprete.

Poiché lo studio del diritto è finalizzato a garantire un rigore logico e tecnico delle norme e l'effettiva prevedibilità dei comportamenti, sottraendo la normazione ai capricci del legislatore, democratico o autoritario che sia, a questa impostazione è stato obiettato che il diritto amministrativo, così configurato, non aveva nulla di scientifico; di conseguenza verso la fine del Ottocento, si è affermato un metodo, denominato metodo giuridico, che prescriveva di utilizzare nella ricostruzione degli istituti e nella interpretazione delle disposizioni esclusivamente elementi giuridico formali.

Questo orientamento, proprio a varie branche del diritto, nel diritto amministrativo italiano è riconducibile ad uno studioso in particolare, e cioè a Vittorio Emanuele Orlando, palermitano di nascita, professore universitario e politico insigne, che ha curato l'elaborazione di un imponente Primo Trattato di Diritto Amministrativo a cavallo tra la fine del Ottocento e l'inizio del Novecento.

Questo metodo è però entrato in crisi allorché si è dovuto confrontare con lo sviluppo tumultuoso della società e con il crescere delle esigenze dei citta-

dini, che hanno portato all'individuazione di una pluralità di interessi pubblici, tra di loro anche confliggenti, che facevano venir meno il rigore della costruzione giuridica formale.

Al metodo giuridico, perciò, si sono affiancati altri metodi, che non lo negano ma lo completano: prima il metodo istituzionale (propugnato da un altro palermitano, Santi Romano, illustre giurista e poi presidente del Consiglio di Stato nella prima metà del Novecento), che richiede che si tenga conto dell'origine degli istituti nelle formazioni sociali che li determinano, poi il metodo del realismo giuridico (sostenuto da Massimo Severo Giannini, professore universitario romano che ha assunto anche incarichi politici significativi e che ha operato nella seconda metà del Novecento), che richiede che lo studio delle norme sia effettuato tenendo conto della loro concreta applicazione e del concreto obiettivo che esse vogliono perseguire all'interno della situazione data.

Oggi la riflessione sul diritto amministrativo coniuga tutti questi elementi e queste tendenze e tiene altresì conto dell'influenza del livello sovranazionale, soprattutto europeo. Un rilievo particolare hanno, altresì, principi generali, sia di derivazione costituzionale che di derivazione speculativa, poiché in un ambito del quale il perenne mutare dell'interesse pubblico richiede strumenti sempre nuovi ed adeguati l'elasticità dei principi generali assicura una tenuta complessiva del sistema particolarmente efficace.

3. *La pubblica amministrazione.*

La pubblica amministrazione, che è l'oggetto del diritto amministrativo, è l'apparato di servizio del potere pubblico finalizzato al perseguimento del pubblico interesse. La qualificazione dell'amministrazione come apparato di servizio discende dal significato latino dell'espressione e chiarisce, anche dal punto di vista storico, il ruolo dell'amministrazione stessa rispetto prima al sovrano poi al potere politico di legittimazione popolare. Il sovrano e il potere politico democratico, infatti, individuano le linee di sviluppo della collettività e gli obiettivi da perseguire e, di conseguenza, l'apparato servente, e cioè la pubblica amministrazione, si occupa di realizzarli.

Qualificare l'amministrazione come apparato di servizio può apparire sorprendente in un ambiente, quello del continente europeo, nel quale l'espressione "*stato a diritto amministrativo*" è richiamata per sottolineare come l'amministrazione sia titolare di un particolare potere e cioè di una posizione spesso sovraordinata rispetto a quella dei cittadini. Ma va precisato che la posizione sovraordinata e la titolarità del potere non corrispondono ad una autonomia nell'individuazione dell'interesse pubblico da perseguire ma soltan-

to alla possibilità di far prevalere questo interesse pubblico rispetto agli interessi privati ingiustificatamente con il medesimo confliggenti. Purtroppo, però, ma questa patologia è assai diffusa, chi svolge funzioni di servizio molto spesso interpreta questo servizio come una investitura divina e, di conseguenza, più che servire comanda: ma si tratta di una degenerazione patologica alla quale occorre reagire, in primo luogo come cittadini, attivando gli strumenti di partecipazione democratica, in secondo luogo come giuristi, riflettendo sugli istituti e avendo di mira sempre il perseguimento dell'interesse pubblico attraverso la partecipazione dei cittadini che debbono essere tutelati e valorizzati. In un ordinamento democratico l'interesse pubblico è, in realtà, l'interesse del pubblico, e cioè l'interesse dei destinatari dell'azione pubblica, pertanto dei cittadini, interpretato però in modo obiettivo, senza condizionamenti particolaristici.

La ricordata funzione dell'amministrazione pubblica comporta che la medesima sia di norma strutturata in modo peculiare, diverso da quello utilizzato dai singoli cittadini, i quali ben possono perseguire i propri personali interessi, quand'anche questi interessi siano di carattere filantropico. Così la pubblica amministrazione, soprattutto a partire dall'inizio del Novecento, si è organizzata con moduli suoi propri, che sono dal punto di vista formale maggiormente caratterizzati e disciplinati, in modo da garantire *a priori* il perseguimento del pubblico interesse. Questi moduli danno luogo ad una persona giuridica, l'ente pubblico, e ad articolazioni organizzative, gli uffici pubblici; si tratta, però, di configurazioni che in buona parte dipendono da scelte politiche ed anche culturali che possono cambiare nel tempo. La connotazione pubblicistica, se garantisce una maggior trasparenza e ripercorribilità delle valutazioni, comporta anche una rigidità dell'apparato che può mettere a rischio l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione; a partire dalla fine del Novecento, perciò, si è diffusa la tendenza alla sostituzione dell'apparato pubblicistico con un apparato di carattere privatistico, nell'ambito della più generale privatizzazione. Oggi, sono qualificabili come pubbliche amministrazioni sia gli enti pubblici in senso stretto, che il legislatore ha enumerato sia pure in modo non esaustivo nel d.lgs. n. 165/2001, sia soggetti di diritto privato che, però, sono connotati da rapporti particolarmente stretti con la pubblica amministrazione, che l'ordinamento dell'Unione europea, a determinati fini, qualifica come organismi di diritto pubblico.

Si tratta perciò di una varietà articolata di moduli organizzativi.

Questa varietà è conseguenza della mutazione progressivamente intervenuta nella pubblica amministrazione, a partire dal 1800, in relazione ai compiti sempre crescenti che la medesima ha assunto, come già si è ricordato. All'origine, l'amministrazione pubblica era strutturata a livello statale in pochi apparati di servizio corrispondenti ai pochi ministeri esistenti; a livello

locale, era articolata in amministrazioni corrispondenti ai livelli presenti all'epoca, tutto sommato coincidenti con quelli esistenti oggi. I compiti che l'amministrazione assumeva erano compiti quasi sempre soltanto d'ordine, e cioè di governo delle persone e di acquisizione delle risorse attraverso la leva fiscale; le attività di rilievo sociale, invece, venivano compiute da altre entità, talvolta create da privati talvolta create dalle organizzazioni religiose in particolare dalla chiesa cattolica. Con il crescere delle esigenze di sviluppo unitario del paese anche in relazione alla rivoluzione industriale, questa situazione è progressivamente mutata, in primo luogo per la necessità avvertita soprattutto a livello politico di realizzare opere pubbliche, per esempio la rete ferroviaria, in secondo luogo per la necessità, avvertita a livello locale, di rispondere alle esigenze che i cittadini manifestavano una volta trasferitisi nelle città, anche in relazione alle attività industriali che richiedevano sempre più mano d'opera. E così l'amministrazione si è dovuta occupare anche di attività che avevano un risvolto economico, come la fornitura dell'acqua, dell'energia elettrica, dei trasporti, che hanno cominciato ad essere esercitate attraverso organizzazioni parallele all'ente locale, distinte dal medesimo soprattutto per le modalità operative (si tratta delle aziende municipalizzate).

Questa realtà si è accompagnata, all'inizio del Novecento, ad un accrescimento dell'apparato burocratico, anche per quanto concerne il numero degli addetti, dipendente dal maggior controllo che l'amministrazione pubblica ha posto in essere con riferimento a molte attività dei cittadini, che apparivano particolarmente significative per lo sviluppo del tessuto sociale. È all'inizio del Novecento, infatti, che le attività dei privati vengono sottoposte ad un previo provvedimento amministrativo favorevole: se nell'Ottocento soltanto le attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, di vendita di farmaci e veleni, il commercio di armi e di oggetti preziosi erano assoggettate a controllo, nel Novecento il controllo si è esteso progressivamente a tutti gli interventi edilizi e a tutte le attività commerciali. L'incremento delle funzioni dell'amministrazione ha comportato di conseguenza l'aumento del numero dei dipendenti addetti, particolarmente consistente a partire dall'epoca giolittiana. Nel 1938 viene poi configurata una disciplina speciale per gli stabilimenti ospedalieri, che, in precedenza, erano rimessi all'iniziativa degli enti locali o di organizzazioni caritative, limitandosi lo stato a garantire un presidio sul territorio di carattere diffuso ma minimale, attraverso il medico condotto. L'accresciuta attività dell'amministrazione si è resa manifesta, negli anni trenta del Novecento, anche per quanto concerne l'intervento nell'economia, in dipendenza della crisi prima finanziaria e poi economica originatasi nel 1929 negli Stati Uniti d'America: così, in quegli anni viene istituito l'I.R.I., Istituto per la Ricostruzione Industriale, che, ricuperando il patrimo-

nio di numerose attività produttive dalle banche in stato di decozione, organizza l'intervento dello stato nell'economia. Questa linea di tendenza, sicuramente conseguente anche ad una scelta di carattere politico da parte del regime fascista, è proseguita poi nell'era repubblicana.

Una pluralità di attività, un numero accresciuto di dipendenti, l'intervento in settori diversi da quello dell'ordine e in particolare l'intervento nell'economia, hanno reso evidente la necessità che i moduli organizzativi e la pubblica amministrazione si differenziassero e hanno originato perciò quella varietà di cui prima si è detto e che verrà illustrata in modo più adeguato più avanti.

Il ruolo della pubblica amministrazione è particolarmente significativo, oggi, per quanto concerne l'attuazione del PNRR, che richiede pressoché costantemente l'intervento della parte pubblica sia ai fini della regolazione che ai fini dell'attuazione; ulteriore elemento di novità nello studio dell'amministrazione è l'intervento della cosiddetta intelligenza artificiale, che, sia pure con la dovuta prudenza, indubbiamente impatterà sull'attività amministrativa (all'argomento è dedicata attenzione più avanti).

4. Le situazioni soggettive.

L'organizzazione della pubblica amministrazione che è stata illustrata porta con sé la configurazione di situazioni soggettive. Sempre il diritto in senso oggettivo corrisponde ad una configurazione di posizioni soggettive: anzi, può dirsi che in realtà la funzione anche oggettiva del diritto è quella di riconoscere le posizioni soggettive dei consociati, posto che è la presenza di consociati che rende necessaria la disciplina giuridica.

Quando si considera la pubblica amministrazione, come già si è accennato, ci si trova però di fronte innanzitutto ad un soggetto particolare, diverso da tutti gli altri; si tratta di un soggetto particolare perché si deve occupare istituzionalmente, e senza potervi rinunciare, dell'interesse pubblico, perché in tanto può occuparsi del perseguimento di questo interesse in quanto tenga conto delle risorse disponibili, che inevitabilmente sottrae ai cittadini, sia attraverso la pressione fiscale sia attraverso la riserva alla mano pubblica di determinati beni. Queste due caratteristiche già di per sé differenziano l'amministrazione da qualunque altro consociato, anche dai singoli e dalle organizzazioni private che si ispirano ad un intento solidaristico: questi singoli e queste organizzazioni, infatti, operano così fin tanto che ritengano di farlo, ben potendo, altrimenti, sia pure con i procedimenti previsti dalla legge, venire meno o cessare la loro attività. L'amministrazione viceversa non può mai rinunciare alla sua funzione, che deve indefettibilmente svolgere, a meno

che in un determinato periodo storico non sia il legislatore con scelte di carattere politico a decidere che un certo settore non è più di interesse pubblico e deve essere lasciato al libero gioco dei privati o del mercato. Proprio perché l'interesse pubblico è un interesse che deve essere perseguito e che deve essere perseguito perché interessa alla collettività nel suo complesso, come sopra si è accennato questo interesse pubblico deve essere in grado di prevalere sulle posizioni degli altri consociati e cioè dei cittadini e dell'organizzazione privata. Questa prevalenza è però una prevalenza giuridicamente disciplinata, cioè disciplinata dal legislatore, non potendosi ammettere in un sistema giuridico che la prevalenza dell'interesse pubblico configuri un arbitrio.

Dal punto di vista soggettivo, le norme che definiscono l'organizzazione e i compiti della pubblica amministrazione attribuiscono alla medesima una particolare facoltà, che le consente di prevalere sulle posizioni contrastanti, che ritenga debbano soccombere rispetto al perseguimento dell'interesse pubblico: si tratta del potere amministrativo. Il potere amministrativo è una facoltà di carattere giuridico che spetta all'amministrazione, che è per dir così immanente alla medesima negli stati a diritto amministrativo, nel senso che la connota. Proprio perché si tratta di una facoltà immanente, essa spetta all'amministrazione di per sé, in dipendenza della sua posizione istituzionale, senza la necessità di un'espressa attribuzione. Si tratta di una posizione che non ha nulla a che vedere con le posizioni dei privati, ai quali l'ordinamento non consente mai di imporsi sugli altri soggetti, in quanto i privati, in un ordinamento democratico quale è il nostro, sono tutti su una posizione di uguaglianza. I poteri individuati nel diritto privato, sono semplicemente un'articolazione di una posizione di equiordinazione che più correttamente deve essere qualificata come diritto soggettivo. È solo la pubblica amministrazione che è titolare di un potere in senso proprio. Questo potere, come si vedrà, giunge a consentire all'amministrazione di configurare unilateralmente la posizione del privato destinatario.

A fronte di un'amministrazione siffatta, la posizione del privato si articola con una pluralità di situazioni. Vi è senz'altro una situazione di diritto soggettivo, che è la situazione di cui il privato è in genere titolare nell'ordinamento nei confronti degli altri consociati: questa situazione di diritto soggettivo, però, vale nei confronti dell'amministrazione soltanto nel caso in cui la medesima utilizzi gli strumenti privatistici che l'ordinamento le attribuisce per perseguire l'interesse pubblico, operando perciò come un soggetto qualunque dell'ordinamento. Già da quanto detto risulta evidente che il diritto soggettivo nei confronti della pubblica amministrazione non è facile da individuare: un'ipotesi è quella del diritto al trattamento economico, anche per il dipendente pubblico che sia rimasto nel regime non privatizzato, poiché, se

il rapporto è stato istituito e se la prestazione è stata resa, la pretesa dell'impiegato al trattamento economico è una pretesa che è riconosciuta direttamente dalla legge e costituisce un vero e proprio diritto soggettivo. Vi sono dei casi in cui il diritto soggettivo è un diritto ancor più rilevante, è cioè un diritto fondamentale, il che esclude che nei suoi confronti la pubblica amministrazione possa mai esercitare un potere: si tratta per esempio, del diritto soggettivo alla salute, che non può essere in nessun modo leso dall'amministrazione, per esempio consentendo la realizzazione di un impianto industriale che pregiudichi la salute dei cittadini.

Altrimenti, è più facile che la posizione del cittadino possa essere configurata come una posizione che, pur subordinata al potere dell'amministrazione, è meritevole di specifica tutela e consente un dialogo con l'amministrazione stessa: se il potere non può trasformarsi in arbitrio, questo significa che anche rispetto all'esercizio del potere vi devono essere delle posizioni giuridicamente rilevanti. Si tratta della posizione di interesse legittimo. Come si vedrà, la posizione di diritto legittimo può essere molto variegata, e può spettare al singolo o anche a collettività organizzate o a formazioni sociali che abbiano una loro specifica consistenza.

Nei tempi più recenti è ripresa l'attenzione anche alla posizione di dovere del cittadino, che è prevista in Costituzione, all'art. 2, come corrispondente alle esigenze di solidarietà politica, economica e sociale. La sottolineatura del ruolo dei doveri occorre per evitare che l'attenzione soltanto ai diritti possa far venir meno il ruolo di collante solidaristico che è proprio dell'amministrazione pubblica e che i cittadini debbono sostenere, anche laddove si vedano coinvolti all'interno della stessa (come del resto è previsto dall'art. 54 della Costituzione, secondo il quale i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore).

CAPITOLO II

LE FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

di *Carlo Emanuele Gallo*

SOMMARIO: 1. La Costituzione. – 2. La disciplina legislativa.– 3. Le fonti secondarie. – 4. Le fonti europee.

1. *La Costituzione.*

Nell'esaminare le fonti del diritto amministrativo occorre prendere le mosse dalla Costituzione che è, ovviamente, il testo fondamentale del nostro ordinamento e perciò anche dell'ordinamento amministrativo o se si vuole dello stato a diritto amministrativo.

La Costituzione non dedica espressamente molte disposizioni all'amministrazione e ciò ben si comprende perché, pur essendo una Costituzione di seconda generazione e cioè più articolata sia nei principi che nelle disposizioni, sconta il periodo storico e il clima culturale nel quale è intervenuta: il problema che occupava l'attenzione dei costituenti era quello di dettare delle regole che garantissero il funzionamento democratico della Repubblica e ponessero i cittadini e le istituzioni al riparo da quanto era avvenuto durante il periodo fascista. Questo spiega l'attenzione da un lato all'istituto parlamentare e dall'altro ai diritti civili e politici dei cittadini. La pubblica amministrazione da questo punto di vista non sembrava necessitare di particolare disciplina perché era considerata il braccio operativo del governo al quale erano dedicate norme specifiche. D'altro canto, nella carta fondamentale previgente, e cioè nello Statuto Albertino, la situazione non era difforme e molti dei costituenti si erano formati in un'epoca in cui la riflessione sullo stato era una riflessione sullo stato liberale.

Ciò spiega perché la Costituzione regola l'amministrazione all'interno del titolo III (Il Governo) della parte II (Ordinamento della Repubblica), dedicandole un'apposita sezione, la seconda, ad essa intitolata, che si inserisce tra la prima dedicata al Consiglio dei ministri e la terza dedicata agli Organi au-

siliari. In questa sezione sono presenti solo due articoli, l'art. 97 e l'art. 98: il primo è dedicato all'organizzazione della pubblica amministrazione, il secondo è dedicato invece allo *status* dei pubblici impiegati.

Colpisce subito l'assenza di una disciplina in ordine all'attività della pubblica amministrazione; si tratta di un'assenza più che giustificata perché, come si vedrà in seguito, l'attenzione normativa all'attività in generale della pubblica amministrazione è emersa soltanto molto tempo dopo: la disciplina dell'attività amministrativa, meglio del procedimento amministrativo che costituisce la formalizzazione dell'attività amministrativa, è avvenuta soltanto con legge 7 agosto 1990, n. 241. All'epoca dell'Assemblea costituente anche dal punto di vista della riflessione teorica l'attività dell'amministrazione era considerata un argomento non giuridico, al limite pregiudicato. Da un altro punto di vista, va però osservato come regolando l'organizzazione inevitabilmente si viene a regolare l'attività, perché l'attività è lo specchio dell'organizzazione amministrativa e una buona organizzazione amministrativa necessariamente darà luogo ad una buona attività.

L'art. 97 Cost. è stato integrato, con un nuovo comma 1, dalla legge cost. 20 aprile 2012, n. 1. Questo comma 1 ha un contenuto non particolarmente significativo, trattandosi dell'esplicitazione di regole o di principi che erano già presenti nell'ordinamento. Il medesimo infatti stabilisce che le amministrazioni debbono assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea. È più che ovvio che l'amministrazione non possa operare volontariamente con disavanzi soprattutto se questi disavanzi non sono giustificati. Ma l'esigenza di intervenire a livello costituzionale, con una disposizione inserita nella sezione dedicata all'amministrazione statale e poi ripresa all'art. 119 per quanto concerne i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni, è conseguenza di una situazione di particolare crisi economica e politica dell'Italia, che si è dovuta confrontare con un atteggiamento molto rigoroso dell'Unione europea. La previsione costituzionale richiama perciò l'esigenza di rispettare un principio di equilibrio di bilancio e da questo punto di vista può essere apprezzata anche perché evita di affermare che vi è l'obbligo del pareggio di bilancio, prescrivendo soltanto che sia assicurato l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, il che consente uno sfioramento e un indebitamento con conseguente disavanzo purché giustificati e ragionevoli.

Il comma 2 è quello che nella Costituzione del 1948 era il comma 1, era cioè la disposizione di apertura di questo articolo dedicato all'organizzazione amministrativa: esso stabilisce che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Tre sono i principi o le regole (da questo punto di vista i due concetti coincidono) che il comma introduce: da un lato il

principio di legalità, dall'altro il principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

Il principio di legalità significa che l'amministrazione, sia nella sua organizzazione che nel suo funzionamento, deve rispettare quanto prevede il legislatore, non potendo perciò contraddire con i suoi atti la legge (questo principio è anche denominato il principio di preferenza di legge) e dovendo anzi rispettare quanto prevede la legge sia dal punto di vista formale che dal punto di vista sostanziale: questo significa che la legge fissa l'ambito e le regole di funzionamento dell'amministrazione e può stabilire anche quale dev'essere il contenuto delle singole scelte, quantomeno nelle linee generali. L'equilibrio fra il ruolo del legislatore e il ruolo dell'amministrazione è garantito, in Costituzione, dal punto di vista tecnico, con l'introduzione della riserva di legge: e, in effetti, l'art. 97, comma 2, Cost. indirettamente introduce il principio di legalità fissando una riserva di legge con riferimento all'organizzazione della pubblica amministrazione (regola però che, come si è accennato e come si dirà, vale ovviamente anche per l'attività anzi ne costituisce una conseguenza).

La riserva di legge è una regola ben comprensibile perché riconduce l'amministrazione nell'alveo del quadro democratico non solo per il fatto che la medesima risponde al governo, che è legato al parlamento da un rapporto di fiducia, ma anche perché la disciplina fondamentale dell'amministrazione è contenuta in un atto riconducibile alla volontà del parlamento, che è il più diretto esponente della volontà popolare. La riserva di legge in questione è una riserva di legge relativa, che non impone affatto al legislatore di dettare l'organizzazione di tutti i pubblici uffici, cosa che sarebbe ovviamente impossibile, ma gli impone soltanto di dettare i criteri e i principi direttivi che dovranno essere seguiti. Sarà poi l'amministrazione, con altri atti-fonte di sua competenza, a completare il quadro normativo. La qualificazione di questa previsione come una riserva di legge relativa non è probabilmente del tutto esatta perché la riserva di legge relativa si limita da un lato ad imporre al legislatore di intervenire e dall'altro a facoltizzarlo ad intervenire in modo soltanto parziale lasciando l'attuazione del disegno regolatore all'amministrazione; la riserva relativa non impedisce al legislatore di dettare un quadro-normativo completo, anche se la scelta del costituente evidentemente non può essere del tutto obliterata e va pur considerato che se il costituente stabilisce una riserva di legge soltanto relativa questo significa che ritiene che in una determinata materia sia più opportuno che altri dettino le disposizioni in dettaglio. Per quanto concerne l'amministrazione è stato però evidenziato che vi è una ragione particolare che conduce a ritenere non possibile la fissazione a livello legislativo di tutte le regole del suo funzionamento: si tratta della considerazione in forza della quale le singole scelte amministrative debbono essere oggetto di valutazioni molto puntuali e precise che si debbono fondare,

da un lato, su una adeguata conoscenza della realtà di fatto e, dall'altro, su valutazioni che risentano soltanto in seconda battuta di scelte politiche ma che dipendano in prima battuta da considerazioni in termini di buon andamento e di imparzialità. È evidente che in una situazione di questo genere il legislatore non è in grado di compiere una valutazione puntuale e definitiva, poiché il parlamento, così come è configurato e così come opera, è più adatto a scelte di politica legislativa piuttosto che all'adozione di provvedimenti concreti (pur essendo consentita, come è noto, l'approvazione di leggi provvedimento). Anzi, può dirsi che quando ci si trova in presenza della pubblica amministrazione si deve considerare che la medesima è istituzionalmente destinataria della funzione di servizio del decisore politico di modo che questa sua funzione corrisponde al suo essere, le appartiene, ed è ad essa immanente, cosicché sottrargliela significa compiere una scelta che contraddice con i criteri fondatori dell'ordinamento di uno stato di diritto amministrativo; perciò, può dirsi che l'art. 97 Cost. sul punto opera un riparto di competenza, limitando la possibilità di intervento per il legislatore e garantendo all'amministrazione un suo spazio di autonoma determinazione pur nell'ambito di quanto il legislatore ha stabilito. Se si vuole non si tratta in senso tecnico di una riserva di amministrazione, e cioè di un territorio nel quale il legislatore non possa assolutamente entrare, si tratta di una ripartizione di competenza tendenziale, che può essere superata dal legislatore soltanto sulla base di considerazioni assolutamente specifiche e puntuali e non con interventi generalizzati o episodici.

Il secondo e il terzo principio fissati al comma 2 dell'art. 97 dettano regole organizzative che incidono più direttamente sull'attività perché impongono che l'amministrazione sia organizzata in modo da assicurare il buon andamento e l'imparzialità: è evidente che il buon andamento e l'imparzialità non possono essere che riferiti all'attività che è garantita da una buona organizzazione. I due concetti richiamati, il buon andamento e l'imparzialità, si sono trovati fin da subito e per molto tempo in una situazione completamente differente: il concetto di imparzialità è un concetto sicuramente giuridico, che, d'altro canto, nella Costituzione è richiamato, sia pure con un'espressione diversa, all'art. 3. Il principio di imparzialità infatti è la declinazione a livello di attività del principio di uguaglianza. La previsione costituzionale significa che l'amministrazione non può violare il principio di uguaglianza nella sua attività, con riferimento tanto al principio di uguaglianza in senso formale che con riferimento al principio di uguaglianza in senso sostanziale. L'imparzialità riferita all'attività infatti impone di trattare in modo uguale i soggetti uguali e in modo diverso i soggetti diversi allorché questa diversità sia rilevante in relazione ai valori che la Costituzione individua. Il concetto che ha creato più difficoltà dal punto di vista giuridico è invece il

concetto di buon andamento che, pur comprensibile per quanto concerne il suo significato non tecnico, ha presentato problemi maggiori di definizione del contenuto dal punto di vista giuridico. Buon andamento ovviamente significa che l'amministrazione deve comportarsi correttamente nell'uso delle risorse al fine di raggiungere gli obiettivi, facendo funzionare gli uffici con alacrità e senza ritardi: il problema che si è posto è come un concetto di questo genere potesse essere sufficientemente specifico da consentirne l'applicazione in senso giuridico, vuoi attraverso l'individuazione di regole puntuali da seguire vuoi attraverso l'applicazione di sanzioni per chi da queste regole si sia ingiustificatamente discostato. Volendo essere positivisti o giuristi formali in senso rigoroso è evidente che un concetto di questo genere è ben più di un concetto giuridico indeterminato, può essere un concetto indeterminato e basta. Di conseguenza la prima lettura che è stata proposta del concetto di buon andamento è stata quella di considerarlo insieme al concetto di imparzialità come un'endiadi: imparzialità e buon andamento sarebbero due aspetti dell'attività amministrativa inseparabili e il buon andamento renderebbe più concreta quella imparzialità che altrimenti potrebbe rimanere astratta. L'endiadi evita che l'amministrazione, per perseguire una parità di trattamento a tutti i costi, giunga a risultati aberranti dal punto di vista del buon funzionamento. Questa situazione è però profondamente mutata dopo che è stata approvata la legge sul procedimento amministrativo, di cui già prima si è detto, e dopo che questa legge è stata integrata con la legge n. 15/2005: ed infatti, a seguito di queste integrazioni, nell'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 sono stati individuati i criteri che l'amministrazione deve seguire nella sua attività, che sono i criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza. Si tratta di criteri che singolarmente e tutti insieme garantiscono il buon andamento, che risulta declinato in modo più specifico con il riferimento a concetti che trovano una definizione nell'ambito nelle scienze economiche e delle scienze aziendali. Il principio di buon andamento è stato articolato in modo più puntuale con riferimento all'attività contrattuale della p.a. nel Codice dei contratti pubblici approvato con d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (del quale si dirà ampiamente nel capitolo XVIII). Di conseguenza il carattere che poteva essere indefinito del concetto di buon andamento è superato e così la norma può essere applicata anche come parametro di verifica della correttezza dell'attività amministrativa. La Corte dei conti, che, come si vedrà, è il giudice che valuta la correttezza dell'attività amministrativa, ha fatto applicazione di questi principi nell'effettuare la valutazione della responsabilità amministrativa degli amministratori e degli agenti della pubblica amministrazione per ciò che concerne la correttezza della gestione, sanzionando coloro che si sono resi colpevoli di una cattiva gestione.

I principi di pubblicità e trasparenza concludono la previsione contenuta nell'art. 1, comma 1 della legge n. 241/1990 e chiariscono come tanto il buon andamento che l'imparzialità siano ulteriormente assicurati dal fatto che deve essere possibile verificare che cosa l'amministrazione faccia e il perché sia nel momento in cui l'attività è in corso sia nel momento in cui il risultato dell'attività è acquisito.

Il comma 3 dell'art. 97 stabilisce che nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari: la previsione non è dettata solo per il legislatore ma è dettata per le amministrazioni in genere e perciò anche per l'attività amministrativa che si svolge nell'ambito della sfera che la previsione costituzionale lascia alla determinazione della singola amministrazione: ciò che viene richiesto è che l'organizzazione amministrativa sia puntuale nell'individuazione tanto delle attribuzioni quanto delle responsabilità al fine di consentire l'accertamento di chi possa essere il soggetto al quale vanno ascritte mancanze e al quale vanno riconosciuti meriti. Questo non significa che gli uffici debbano essere organizzati in modo atomistico né che non possano esservi momenti di coordinamento, che anzi debbono essere previsti, significa però che deve esservi una netta individuazione di chi deve fare cosa.

L'ultimo comma dell'art. 97 stabilisce che agli impieghi della pubblica amministrazione si accede mediante concorso salvo i casi stabiliti dalla legge. La norma fissa un principio che costituisce diretta attuazione sia della regola di imparzialità che della regola di buon andamento. La disposizione costituzionale vuole evitare che vi siano assunzioni clientelari, ispirate cioè a ragioni di vicinanza politica o personale con i dirigenti o con gli amministratori, e non invece da ragioni di capacità e di preparazione del singolo aspirante: il concorso pubblico è la regola di fondo che deve essere sempre rispettata, attraverso le modalità più varie che però garantiscano il confronto aperto e su posizioni di parità dei soggetti aspiranti all'impiego forniti dei titoli e dei requisiti richiesti. La Costituzione fa salve ipotesi particolari stabilite dalla legge: l'eccezione, che la Corte costituzionale interpreta sempre in modo rigoroso, consente che non si utilizzi quel criterio vuoi per garantire la tutela di categorie protette (si pensi ai soggetti portatori di *handicap* fisici, psichici e di vario altro tipo) o per far fronte ad esigenze impreviste e temporanee (come nel caso di epidemia). Tendenzialmente, non può ammettersi viceversa che vengano effettuate scelte dirette sulla base di valutazioni fiduciarie: le valutazioni fiduciarie infatti sono possibili soltanto con riferimento a soggetti di vertice dell'amministrazione, che siano legati all'organo politico da rapporti particolari in quanto incaricati di realizzare l'indirizzo politico che l'organo politico ha approvato.

L'affermazione apre la strada alla valutazione di quello che è attualmente

il rapporto fra politici e tecnici all'interno dell'amministrazione: rimandando ad una trattazione più analitica allorché verrà valutata l'organizzazione amministrativa, può dirsi che la scelta che la Corte costituzionale e il legislatore hanno compiuto a partire dagli anni '90 del secolo scorso è stata quella di distinguere nettamente fra i compiti e le responsabilità del politico, o dell'amministratore che dir si voglia, e i compiti e le responsabilità dell'apparato burocratico e segnatamente dei dirigenti. Mentre in precedenza era vigente un modello per dir così cavouriano, che prevedeva che la struttura amministrativa facesse capo in modo gerarchicamente ordinato al soggetto politico, ministro o sindaco o presidente, il quale assommava in sé la titolarità di tutti i poteri, che poteva esercitare imponendo all'apparato amministrativo di seguire determinati orientamenti anche puntuali (questa regola valorizzava il rapporto di servizio dell'amministrazione rispetto al politico a sua volta legato da un rapporto di fiducia al parlamento), oggi la regola che viene seguita è quella della distinzione fra attività di indirizzo politico e attività di gestione. Al politico o all'amministratore viene attribuito il compito di individuare qual è la linea di sviluppo della collettività che ritiene di dover perseguire sulla base della scelta che gli elettori hanno compiuto nel momento in cui lo hanno eletto; il politico ha la responsabilità dell'individuazione dell'indirizzo politico e risponde della non correttezza della scelta essenzialmente a livello elettorale e cioè nei rapporti con l'elettorato. L'attuazione della scelta compete invece all'apparato amministrativo e segnatamente ai dirigenti, che ne costituiscono il vertice e che hanno, essi sì, la possibilità di guidare l'apparato amministrativo al quale sono preposti utilizzando una serie di poteri anche estremamente stringenti: i dirigenti debbono nel loro operato tener conto dell'esigenza di perseguire l'obiettivo di interesse pubblico fissato dall'organo politico ma devono garantire che nel perseguimento di questo interesse pubblico non siano operate scelte viziate da parzialità e non siano violate le singole norme di legge e che anzi siano rispettati i criteri riconducibili al buon andamento di cui prima si è detto. I dirigenti risponderanno a questo punto nei confronti del politico e nei confronti dell'ordinamento per le mancanze nelle quali incorrono vuoi nel non raggiungere gli obiettivi fissati vuoi nel non garantire l'imparzialità e il buon andamento.

L'art. 98 Cost. contiene disposizioni più analitiche che costituiscono specificazione di quanto già prima si è detto. Il costituente sulla base dell'esperienza tratta dall'ordinamento precedente ha voluto evitare in via preventiva che potessero esservi delle situazioni di conflitto fra l'interesse pubblico da perseguire e l'interesse del singolo impiegato.

L'art. 98 afferma innanzitutto che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione: questo significa che i pubblici impiegati non possono farsi condizionare dalle forze politiche che in quel momento storico go-

vernano il paese o l'ente dal quale dipendono e debbono sempre operare nel rispetto dei principi fissati dalla Costituzione e dalla legge. Non solo, questa regola impone ai pubblici impiegati una particolare alacrità poiché il servizio esclusivo della Nazione significa che il servizio deve essere garantito. Si tratta della norma che fonda i doveri di prestazione dei pubblici impiegati a livello costituzionale.

Il comma 2 introduce una regola di maggior garanzia nei confronti dei dipendenti pubblici che sono parlamentari: vieta che i medesimi possano conseguire promozioni se non per anzianità e cioè in modo automatico. Il costituente non ha pensato ad altre ipotesi di possibili vantaggi derivanti dall'essere parlamentare ma la disposizione costituzionale, che è una disposizione di principio, deve essere intesa in modo da evitare anche questa possibilità di vantaggi. Il legislatore, come si vedrà più oltre, è intervenuto in merito negli anni 2012-2013 dettando specifiche regole per evitare che la posizione di esponente politico possa attribuire vantaggi nel rapporto di impiego o anche svariati e diversi incarichi alle dipendenze o a vantaggio dell'amministrazione.

Il comma 3 stabilisce poi che si possano con legge stabilire limitazioni al diritto di iscriversi a partiti politici per magistrati, militari di carriera in servizio attivo, funzionari e agenti di polizia, rappresentanti diplomatici e consolari all'estero: si tratta di una disposizione assai complessa e di delicata attuazione, che pone non poche difficoltà anche perché la disciplina dei partiti politici è rimasta sino ad ora ad un livello meramente volontario e privatistico. Il significato della previsione costituzionale però è assolutamente chiaro nell'ammettere la possibilità che si vieti l'iscrizione a partiti politici per coloro che svolgono funzioni che possono risultare particolarmente delicate. La scelta di divenire pubblico impiegato, e cioè di operare nell'interesse esclusivo della Nazione, giustifica perciò la sottoposizione a conseguenze, accettate volontariamente, limitatrici della possibilità di partecipazione politica purché si tratti di conseguenze giustificate e ragionevoli.

La Costituzione dedica, poi, all'amministrazione pubblica altre disposizioni, collocate in varie parti del testo.

Va considerato, a questo proposito, che molto spesso negli articoli della Costituzione il riferimento alla pubblica amministrazione è implicito: così, allorché la Costituzione utilizza il sostantivo la Repubblica fa riferimento in generale ai pubblici poteri, ricomprendendo certamente in primo luogo il potere legislativo ma anche il potere esecutivo e talvolta financo il potere giudiziario. Così, quando all'art. 2 è previsto il riconoscimento della garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, l'espressione Repubblica comprende tutti e tre i poteri richiamati, ciascuno dei quali deve operare nell'ambito della discrezionalità che gli è propria, che è più ampia per il legislatore, è più ridotta per l'amministrazione ed è limitata all'interpretazione per il potere giurisdi-

zionale. La stessa cosa vale per quanto concerne il comma 2 dell'art. 3, l'art. 4, l'art. 5, l'art. 6 e l'art. 9. In tutti questi casi il riferimento alla Repubblica ricomprende sempre la pubblica amministrazione come soggetto che deve operare per garantire i diritti inviolabili, l'uguaglianza anche sostanziale, il diritto al lavoro, la tutela delle minoranze linguistiche, la promozione e lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione. I compiti affidati alla pubblica amministrazione perciò sono molteplici: sono compiti d'ordine, laddove è richiesto che siano effettuati interventi per regolare il comportamento dei cittadini singoli ed organizzati anche con norme d'ordine pubblico, e di servizio, laddove viceversa è previsto che la pubblica amministrazione debba organizzare attività materiali per soddisfare specifiche esigenze di promozione della persona singola ed associata.

Una disposizione particolarmente significativa per quanto concerne la pubblica amministrazione è quella che, tra i principi fondamentali, è contenuta nell'art. 5. Si tratta di una disposizione che ha come punto di riferimento direttamente l'amministrazione, sia centrale che locale. Rinviando ai capitoli successivi per una illustrazione più analitica sia dalla previsione costituzionale che della legislazione attuativa, va infatti osservato che l'art. 5 stabilisce come deve essere organizzata l'amministrazione statale, che va articolata seguendo il criterio del più ampio decentramento amministrativo, il che comporta la collocazione di uffici e servizi nel livello più vicino al cittadino e l'attribuzione ad essi della massima possibilità di determinazione autonoma rispetto alle indicazioni centrali. L'art. 5 regola poi i rapporti tra l'amministrazione statale e le amministrazioni locali e cioè le amministrazioni al servizio delle comunità locali, Regioni, città metropolitane, Province, Comuni ed enti con dimensione territoriale limitata. La scelta della Costituzione è nel senso di garantire il più possibile l'autonomia di queste amministrazioni, che devono operare al servizio degli enti ai quali appartengono, che a loro volta devono potere individuare in modo autonomo le modalità per soddisfare le esigenze della popolazione e che in qualche misura debbono anche potere individuare queste esigenze. Si tratta della norma fondamentale che regge l'impostazione regionalistica del nostro stato per quanto concerne le autonomie regionali e l'impostazione fondata sulla sussidiarietà verticale per quanto concerne gli enti locali. È su questa disposizione che è articolato il titolo V della parte seconda della Costituzione, che delinea il sistema delle amministrazioni regionali e locali. In quest'ambito di particolare rilievo per le funzioni amministrative è il disposto dell'art. 118, che attribuisce al livello più vicino al cittadino, e cioè al Comune, le funzioni amministrative in genere facendo salva la possibilità che intervengano i livelli superiori ma al solo scopo di garantire al meglio l'esecuzione delle attività e delle prestazioni.

Già soltanto per quanto detto, i principi fondamentali della Costituzione incidono in modo significativo sulla organizzazione e sul funzionamento dell'amministrazione: questo spiega perché in molti casi la Corte costituzionale sia stata coinvolta sia in via di giudizio incidentale sia in via di giudizio principale per affrontare il tema della corretta definizione dei rapporti fra lo stato centrale e le autonomie locali.

La Costituzione poi fa riferimento all'amministrazione anche negli articoli successivi: e così, laddove l'art. 13 disciplina la libertà personale, al comma 3 prevede la possibilità di intervento dell'autorità di pubblica sicurezza che è un'autorità amministrativa; all'art. 14 prevede accertamenti e ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o ai fini economici e fiscali che possono essere svolti anche da amministrazioni; all'art. 17 prevede per le riunioni in luogo pubblico il preavviso alle autorità, che sono autorità amministrative, attribuendo ad esse la possibilità di vietarle per motivi di sicurezza o incolumità pubblica; all'art. 18 esclude l'autorizzazione, che è un provvedimento amministrativo, per il diritto di associazione.

Centrale è il disposto dell'art. 24, che nello stabilire che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, fa chiaramente riferimento ad una situazione, l'interesse legittimo, che, come si è già visto, può essere posseduta esclusivamente (o pressoché esclusivamente volendo eseguire l'orientamento recente della Corte di cassazione che riconosce interessi legittimi di diritto privato) nei confronti della pubblica amministrazione: l'art. 24 ha una ricaduta diretta negli artt. 100, 103, 111 e 113 che disciplinano in modo puntuale la tutela in giudizio nei confronti della pubblica amministrazione. Il sistema di giustizia amministrativa, articolato nel complesso Tribunali Amministrativi Regionali – Consiglio di Stato e Corte dei conti, costituisce attuazione di questa previsione costituzionale.

L'art. 28 Cost. disciplina la responsabilità di funzionari e dipendenti dello stato e degli enti pubblici ed anche la responsabilità dello stato e degli enti pubblici: prevede cioè il diritto del cittadino di agire in giudizio per essere risarcito quando un'attività della pubblica amministrazione lo danneggi in modo illecito e cioè in modo contrastante con le regole giuridiche.

Il riferimento al ruolo della pubblica amministrazione è poi particolarmente significativo per quanto concerne la disciplina dei rapporti etico-sociali: è proprio in questi rapporti, al fine di tutelarli da un lato e di correttamente svilupparli e indirizzarli dall'altro, che può essere importante il ruolo della pubblica amministrazione.

Così, l'art. 31 prevede il sostegno alla famiglia da parte della Repubblica con misure economiche ed altre provvidenze; l'erogazione in concreto delle misure economiche e delle provvidenze avverrà da parte dell'amministrazione. Il ruolo dell'amministrazione è ancor più evidente all'art. 32 che tutela la

salute, sia laddove è prevista la tutela di questo diritto fondamentale che è anche un interesse della collettività sia laddove è disciplinata la fornitura di cure gratuite agli indigenti. Infatti, la prestazione di cure a favore di tutti i cittadini è compito di un apparato amministrativo specifico, che è il servizio sanitario nazionale, a sua volta articolato nei servizi sanitari regionali e nei presidi di diagnosi e cura. Il diritto sanitario, altresì, è un settore importante del diritto amministrativo.

L'art. 33 disciplina il diritto all'istruzione, fa riferimento ai compiti della Repubblica per l'istituzione di scuole e riconosce l'autonomia delle istituzioni di alta cultura, delle università e delle accademie. La pubblica istruzione è un ambito nel quale è presente l'amministrazione, non solo a livello ministeriale, ma anche a livello locale con le università, le accademie, i conservatori, gli istituti di istruzione di ogni ordine e grado. Si tratta di un settore specifico, retto da norme sue proprie, che gioca un ruolo fondamentale nei rapporti fra i cittadini e tra i cittadini e la collettività. Il successivo art. 34 disciplina l'erogazione di borse di studio e anche in questo caso il riferimento alla Repubblica comprende la pubblica amministrazione.

Non diverso è il ruolo dell'amministrazione per quanto concerne i rapporti economici, posto che la tutela del lavoro, la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori, la verifica della correttezza dell'ambiente di lavoro sono affidate ad apparati amministrativi. Ugualmente, l'assistenza sociale, di cui all'art. 38, coinvolge specifici enti pubblici che rientrano nell'ambito della pubblica amministrazione.

Il ruolo della pubblica amministrazione è evidente anche perciò che concerne l'attività imprenditoriale, poiché l'art. 41 Cost. legittima i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali e stabilisce che la specificazione, l'attuazione e il controllo sull'attuazione di questi programmi e controlli spetta all'amministrazione. Il ruolo della p.a. nei confronti dell'attività imprenditoriale privata è evidente anche con riferimento ai limiti che detta attività incontra in relazione alle esigenze dei singoli e della collettività: la legge cost. 11 febbraio 2022, n. 5 ha integrato l'art. 41 Cost. con la previsione che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

Il successivo art. 42, nel riconoscere la proprietà pubblica, riconosce l'esistenza di una pubblica amministrazione che è titolare di un diritto di proprietà su beni particolari che, come si vedrà, sono anche i beni demaniali. Lo stesso articolo ammette e disciplina l'espropriazione per pubblica utilità di beni privati e l'espropriazione è un tipico provvedimento espressione di uno specifico potere dell'amministrazione. L'art. 43 riconosce la possibilità per lo