

III

GLI INCERTI CONFINI DELLA NOZIONE DI PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

MARGHERITA RAMAJOLI *

Per lungo tempo, almeno fino agli anni '80-'90 del secolo scorso, la centralità del provvedimento nella sistematica del diritto amministrativo è stata pressoché indiscussa: si riteneva che l'esito finale dell'esercizio del potere amministrativo fosse sempre il provvedimento amministrativo, il quale veniva ad esprimere l'essenza del potere. Questa teoria affonda le sue radici nell'Ottocento, perché a partire da quel periodo l'amministrazione viene principalmente concepita come soggetto autoritativo e il modo di manifestare siffatta supremazia era dato da uno specifico atto considerato manifestazione di sovranità, atto d'imperio, formale enunciazione imperativa della volontà dello Stato nel caso concreto, in grado di incidere nella sfera giuridica dei privati in maniera unilaterale.

Ma, a poco a poco, due fenomeni iniziano ad erodere l'importanza assorbente del provvedimento nel diritto amministrativo ed a ridimensionare il volto autoritario della pubblica amministrazione. Il primo è dato dal passaggio da una visione statica, incentrata su di una nozione atomistica dell'atto amministrativo, unico punto di emersione dell'incontro-scontro tra amministrazione e privato, ad una visione dinamica, la quale prende in considerazione il momento del "farsi" del provvedimento e risale dall'atto singolo al procedimento amministrativo per giungere infine ad interessarsi alla complessiva attività svolta dall'amministrazione. Il professor Morbidelli ha scritto bellissime pagine su questo processo di trasformazione, che porta a concepire il provvedimento come una sorta di riepilogo e di riassunto di quanto avvenuto prima nel corso del procedimento ammi-

* *Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca.*

nistrativo, con conseguente riduzione del monopolio del provvedimento nella sistematica del diritto amministrativo.

Il secondo fenomeno è dato dall'utilizzo sempre più frequente da parte delle amministrazioni dell'attività consensuale, mediante il ricorso ad accordi, convenzioni e contratti. Questo complesso di strumenti giuridici porta con sé un altro e nuovo modo di amministrare, che non passa più solo necessariamente attraverso il provvedimento, bensì attraverso l'utilizzo del diritto privato, con il suo carico di paritarietà nelle relazioni dal medesimo regolate.

I suddetti due elementi cospirano entrambi a ridurre la centralità del provvedimento amministrativo e portano ad un ripensamento complessivo dei tratti caratterizzanti del diritto amministrativo. Ma questo ridimensionamento è stato troppo spesso sopravvalutato dalla dottrina, come se il diritto amministrativo avesse copernicamente mutato volto e paradigma e il provvedimento altro non fosse che vestigia dell'antico passato.

Va invece riconosciuto, come del resto prassi e giurisprudenza testimoniano in maniera chiara, che il provvedimento continua a mantenere un'importanza nevralgica nella sistematica del diritto amministrativo e ciò per una molteplicità di ragioni, d'ordine sostanziale e processuale.

Il provvedimento amministrativo ha fin dall'origine un duplice volto: massima espressione dell'autorità, ma, al tempo stesso, anche espressione di garanzia. È lo stesso diritto amministrativo ad essere parimenti diritto dell'autorità e quindi veicolo di privilegio, ma anche diritto della funzione e cioè volto a giuridicizzare il potere e ad aumentare le garanzie dei cittadini.

A sua volta, la garanzia insita nell'atto amministrativo può essere intesa in due diversi significati tra loro connessi, vuoi a vantaggio della comunità intera, vuoi a vantaggio del privato singolarmente considerato e non indistintamente assorbito nella collettività. Da un lato, quindi, garanzia come tensione verso il concreto perseguimento degli interessi della collettività, perché il provvedimento è veicolo di soddisfacimento in concreto dei bisogni e delle istanze generali, è cura concreta degli interessi pubblici; dall'altro, garanzia come possibilità di tutela giurisdizionale, perché là dove manca l'atto amministrativo manca anche la possibilità di protezione giuridica, visto che il nostro è un processo ancora saldamente di impugnazione.

In quest'ultima accezione poi la garanzia si traduce in una tutela giurisdizionale a favore di due distinte, contrapposte categorie di privati: sia del privato diretto destinatario del provvedimento negativo, sia del privato terzo leso da un provvedimento positivo.

La tutela giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione passa necessariamente attraverso il provvedimento amministrativo, il solo a consentire di far valere la pretesa ad un'amministrazione legittima. Il nostro sistema di tutela giuri-

sdizionale nasce incentrato sull'atto amministrativo e la Costituzione non segna alcuna rottura rispetto a siffatta impostazione, anzi la rafforza.

Non che l'avvento della Costituzione non abbia esercitato alcuna influenza sul nostro sistema di giustizia amministrativa. E' in virtù di una norma quale l'art. 24, comma 1, che è stato possibile dare una dignità sostanziale agli interessi legittimi, avviando quel processo di avvicinamento tra diritti soggettivi e interessi legittimi che è tutt'ora in atto. Tuttavia la tradizionale e ottocentesca struttura impugnatoria del processo amministrativo non viene affatto toccata dal testo costituzionale, perché dall'art. 113, comma 1, la tutela giurisdizionale è ammessa espressamente "contro gli atti della pubblica amministrazione".

Ora, faticosamente, assistiamo a modifiche parziali di questo schema processuale originario in cui campeggia l'atto amministrativo. Si pensi alla possibilità di ricorrere avverso il silenzio non significativo serbato dall'amministrazione, oppure all'impugnabilità immediata di atti che non hanno valore di provvedimento, quali la semplice adozione di uno strumento urbanistico, oppure una diffida, o in generale tutti gli atti endo-procedimentali in grado di incidere nella sfera giuridica soggettiva dei privati. Questi elementi fanno sì che la garanzia giurisdizionale non passi più unicamente attraverso il provvedimento amministrativo, ma si tratta di piccole perturbazioni all'interno di un sistema consolidato, scalfito solo superficialmente da esse.

Risponde perfettamente alla logica del sistema tradizionale impugnatorio e della centralità del provvedimento amministrativo il tentativo, dottrinale e giurisprudenziale al tempo stesso, di allargare le maglie della nozione di provvedimento e di estenderne i confini più periferici. Occorre tenere presente che, a differenza del contratto, il provvedimento amministrativo non ha una definizione normativamente data. Quindi l'opera di ridefinizione del perimetro della categoria risulta più agevole e anche più libera. Si assiste così ad una vera e propria dilatazione della nozione di provvedimento amministrativo, processo che trae origine appunto dalla sua valenza garantista.

Ad esempio, le sovvenzioni sono state considerate provvedimenti amministrativi, anche se si tratti di atti che a prima vista non presentano i tratti qualificanti della categoria provvedimentale, primo tra tutti l'autoritarità. Pur sussistendo seri dubbi teorici sulla correttezza dell'inquadramento delle sovvenzioni all'interno della categoria degli provvedimenti amministrativi, nondimeno la qualificazione provvedimentale di tali atti consente di sottoporre le decisioni amministrative sulla concessione o sul rifiuto di sovvenzioni al controllo giurisdizionale da parte del giudice amministrativo. In tal maniera si soddisfano le istanze di tutela dei privati, siano essi destinatari dell'atto oppure soggetti terzi che operano nel medesimo settore: se nell'ipotesi di diniego di sovvenzione sarà il richiedente a beneficiare della tutela giurisdizionale impugnatoria, nel caso di decisione po-

sitiva di sovvenzione il controllo giurisdizionale sarà richiesto da un terzo che riceve dalla decisione un pregiudizio giuridicamente rilevante. Uno degli elementi qualificanti del diritto amministrativo, sostanziale e processuale, sta in questa necessaria presa in considerazione degli interessi dei terzi e nella loro conseguente tutela e tale risultato si raggiunge solo in virtù della presenza di un provvedimento amministrativo.

Pure l'individuazione di atti amministrativi nell'ambito dei contratti ad evidenza pubblica, quali la deliberazione a contrattare, l'aggiudicazione, le diverse approvazioni, gli atti di controllo, si giustifica con l'esigenza di tutela dei privati. Il legislatore ottocentesco ha equiparato i contratti stipulati dall'amministrazione ai contratti conclusi tra i soli privati, sottoponendoli al diritto comune contrattuale e alla giurisdizione del giudice ordinario. Tuttavia, lentamente, all'interno della fattispecie contrattuale sono stati fatti emergere alcuni momenti di pura amministrazione, governati dal diritto pubblico e conosciuti dal giudice amministrativo. La costruzione teorica del doppio grado nei contratti ad evidenza pubblica, con una fase privatistica e una fase pubblicistica che vanno in parallelo, assolve lo scopo di incrementare la tutela giurisdizionale del contraente privato, consentendogli l'impugnazione davanti al giudice amministrativo di atti pubblicistici, rispetto ai quali assumono rilievo quei vizi sostanziali non direttamente riferibili alla figura del contratto.

In una fase iniziale l'individuazione di atti amministrativi all'interno dei contratti stipulati dall'amministrazione ha risposto ad esigenze di tutela del solo privato contraente. Invece, le istanze di tutela del terzo e cioè dell'impresa concorrente non parte contrattuale non sono state considerate giuridicamente rivelanti, stante la tradizionale regola dell'indifferenza del contratto rispetto ai terzi stessi. Ma a poco a poco si fa strada l'idea che il carattere funzionale delle scelte amministrative attribuisca agli atti attraverso i quali esse si esprimono carattere esterno, con la conseguenza che i soggetti coinvolti da tali scelte si vedono riconosciute situazioni giuridiche soggettive tutelabili in termini più ampi di quanto consentirebbe l'applicazione delle categorie privatistiche. Gli atti amministrativi ad evidenza pubblica sono in grado di ledere anche la sfera giuridica soggettiva di chi contraente non è, come le altre imprese partecipanti alla gara risultate non aggiudicatarie. In questa maniera l'esistenza di atti amministrativi e la specialità del foro amministrativo divengono garanzia non solo per l'interesse pubblico, non solo per l'interesse del privato contraente, ma anche per l'interesse dei soggetti terzi rispetto al rapporto bilaterale.

Ancora una volta si dimostra che una nozione ampia di atto amministrativo assolve l'esigenza fondamentale di tenere in considerazione tutti coloro che si imbattono nell'agire amministrativo, assicurando loro una tutela.

Anche la parabola dell'atto politico risulta emblematica a tal riguardo. Ci si è

chiesti se l'atto politico sia da considerare un atto amministrativo. La questione non è meramente classificatoria, ma pone un preciso problema di tutela giurisdizionale. Infatti l'art. 31 del T.U. Cons. St. non ammette il ricorso in sede giurisdizionale nei confronti degli atti politici, definendo questi ultimi come gli «atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico». Gli atti politici sono dunque insindacabili: essi rappresentano l'estrema manifestazione dell'amministrazione come potere sovrano e in quanto tale non assoggettabile ad alcun sindacato ad opera del giudice.

Ma la Costituzione ha introdotto una disposizione che entra in rotta di collisione con l'articolo 31 del T.U. e con il principio dell'insindacabilità degli atti politici dal medesimo sancito. L'art. 113, comma 2, afferma infatti che la tutela giurisdizionale non può essere esclusa per determinate categorie di atti, riconoscendo la pienezza e l'assolutezza della tutela giurisdizionale nei confronti degli atti provenienti dall'amministrazione. È sorto dunque il dubbio circa l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 del T.U. per violazione dell'art. 113, comma 2, della Costituzione.

In dottrina e in giurisprudenza è però prevalsa la tesi della vigenza dell'art. 31 e della sua compatibilità con la norma costituzionale, sulla base di una interpretazione estensiva della nozione di atto amministrativo e di una conseguente interpretazione restrittiva della nozione di atto politico. Si afferma che è atto politico non l'atto emanato in virtù di valutazioni specificamente di ordine politico o con una motivazione costituita da argomenti di ordine politico, ma solo l'atto che sia esercizio di un potere politico, ossia di un potere diverso da quello amministrativo, e riconducibile direttamente a funzioni disciplinate dalla Costituzione.

Secondo la giurisprudenza amministrativa (tra le tante, Cons. St., sez. IV, n. 1397/01) l'atto politico è connotato da due elementi: uno soggettivo, e cioè la provenienza da un organo preposto all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica, e l'altro oggettivo, dovendo riguardare la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione. Interpretazione avallata dalla Corte costituzionale (n. 103/1993), per la quale sono politici gli atti che attengono alla direzione suprema e generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali. Questa interpretazione consentirebbe di leggere l'esclusione dell'impugnazione dell'atto politico non come una deroga al principio sancito dall'art. 113, comma 2, Cost., bensì come un'affermazione dell'estraneità dell'atto politico rispetto all'ambito degli atti amministrativi.

In concreto la categoria dell'atto politico ha confini tutt'altro che chiari e la casistica dell'atto politico è più facilmente evidenziabile in negativo che in positivo. Pochissime sono le ipotesi di atti politici individuate dalla giurisprudenza, perché essa respinge pressoché sempre il tentativo compiuto dall'amministra-

zione di considerare politici alcuni suoi atti e come tali non controllabili dal giudice amministrativo. Così sono ritenuti atti non di indirizzo politico, bensì di alta amministrazione, come tali sottoposti al sindacato giurisdizionale, i decreti di estradizione, gli atti di nomina dei direttori generali delle asl, lo scioglimento di un'associazione politica e la confisca dei suoi beni, la nomina dei membri del CNEL, la delibera che respinge le dimissioni di un consigliere regionale; gli atti preordinati alla provvista di personale dello Stato ai massimi livelli, la revoca governativa di un consigliere di amministrazione della RAI, la rimozione, sempre governativa, di un comandante della Guardia di finanza. Di recente il Consiglio di Stato (sez. IV, ord. n. 3992/08) ha ritenuto politico l'atto di autorizzazione all'ampliamento di una base NATO, ma la decisione è stata rilasciata in fase cautelare e il giudice non si è soffermato in maniera adeguata sulle ragioni del suo decidere.

Originariamente la necessità di una testuale previsione legislativa di inoppugnabilità degli atti politici probabilmente era stata immaginata allo scopo di creare una valvola di sfogo del sistema, mediante la quale sottrarre al giudizio di legittimità del giudice amministrativo provvedimenti dotati di forte valenza politica e perciò difficilmente apprezzabili e motivabili sotto un profilo di pura legalità. Ma ora la suddetta esigenza pare venuta meno per molteplici motivi, come testimonia l'assenza nella legge Tar di una disposizione di analogo tenore.

L'affermazione sempre più forte del principio di legalità fa avvertire come odiosi i privilegi di insindacabilità a favore di taluni atti e mira ad eliminare le sacche ingiustificate di sovranità. Inoltre, il particolare intrecciarsi e il rapido evolversi dei rapporti tra le istituzioni mette in crisi la tradizionale tripartizione dei poteri dello Stato in legislativo, giudiziario e amministrativo. In concreto il potere amministrativo, svolge, accanto all'attività tipicamente amministrativa di esecuzione e attuazione di scelte politiche, anche un'attività di governo, che ha dignità autonoma. L'esercizio del potere discrezionale si qualifica sempre più come valutazione e scelta a valenza politica, al fine di porre la regola del caso concreto. La giurisprudenza si trova così ad ampliare il concetto di atto amministrativo, non limitandolo più alle attività espressive della tradizionale funzione esecutiva, e siffatto ampliamento ha permesso e permette di allargare l'area della tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti dell'amministrazione.

Invero il rapporto tra esigenze di garanzia del privato ed inserimento di un singolo atto nell'ambito della categoria degli atti amministrativi non è sempre privo di contraddizioni. Un esempio per tutti può essere sufficiente: il passaggio da una concezione contrattuale ad una concezione provvedimentoale della concessione di beni e di servizi pubblici avutosi a partire dal primo ventennio del secolo scorso è servito sì ad assicurare la tutela giurisdizionale dei terzi aspiranti alla medesima concessione che altrimenti ne sarebbero stati privi, ma anche a giu-

stificare l'attribuzione all'amministrazione di un generale potere di revoca pur nei casi non previsti dal disciplinare di concessione (ora, invece, la problematica sulla generalità o meno del potere di revoca è risolto dall'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/90 nel senso di richiedere sempre un espresso e specifico fondamento normativo). Non bisogna mai dimenticare che il provvedimento amministrativo è veicolo, non solo di garanzia, ma anche di supremazia e il suo duplice volto è la sua caratteristica più saliente e più contraddittoria.

Il riferimento alle concessioni amministrative consente di svolgere anche un altro rilievo. Vi sono alcune materie di azione amministrativa in cui si nota una sorta di andamento ciclico, che porta ad un continuo, costante trapasso di confini tra provvedimento e atto di diritto privato: atti originariamente qualificati come privati ottengono poi una configurazione pubblicistica per tornare ai giorni nostri ad essere inquadrati tra gli atti negoziali, come stanno a testimoniare, accanto alle già menzionate concessioni, anche gli atti di pubblico impiego e alcune fattispecie consensuali.

Alcune volte poi i confini del provvedimento amministrativo appaiono ancora più frastagliati e ciò si verifica soprattutto quando sono introdotti strumenti nuovi e originali di azione amministrativa, come la dichiarazione o denuncia di inizio attività, prevista in via generale nel nostro ordinamento dall'art. 19 della legge n. 241/90.

L'istituto ha determinato una trasformazione del potere amministrativo i cui contorni non sono immediatamente comprensibili e forse lo saranno solo tra qualche decennio. La dichiarazione di inizio attività (dia) sancisce il passaggio da un sistema basato su controlli provvedimentali preventivi di carattere autorizzatorio ad un sistema diverso: non è più previsto un previo provvedimento di autorizzazione dell'attività privata, mentre è unicamente eventuale l'emanazione di successivi provvedimenti inibitori, adottabili se, a seguito degli accertamenti svolti dall'amministrazione, non risultino soddisfatte le condizioni e i requisiti previsti dalla legge. Tuttavia non per questo il paradigma fondato sulla centralità del provvedimento amministrativo è stato definitivamente superato: esso tende a riaffiorare in maniera più o meno inconsapevole, per le garanzie di tutela che offre, ma anche per altre esigenze che è in grado di soddisfare, quale l'esigenza di stabilità delle relazioni giuridiche.

Infatti il passaggio dal tradizionale sistema provvedimentale a un sistema che non sappiamo ancora come definire, comunque incentrato sulla dia, si traduce sì in una riduzione dei poteri dell'amministrazione e in una semplificazione dell'agire del privato, ma a svantaggio dei soggetti terzi che paiono sprovveduti di tutela o per lo meno di tutela adeguata.

Nel sistema provvedimentale i terzi pregiudicati potevano impugnare l'atto con cui l'amministrazione aveva illegittimamente assentito l'esercizio di un'at-

tività lesiva di loro interessi giuridicamente tutelati. Invece nel nuovo sistema manca un atto amministrativo impugnabile e non è affatto chiaro, nel silenzio della legge, come siano tutelati i terzi nel caso in cui l'amministrazione non sia intervenuta in senso inibitorio sull'attività e lo svolgimento dell'attività stessa determini un pregiudizio in capo ai terzi.

Secondo un primo orientamento la dia sarebbe un provvedimento tacito, un'autorizzazione implicita di natura provvedimentale all'effettuazione dell'attività in virtù di una valutazione legale tipica; il privato conseguirebbe così un titolo abilitativo a seguito del decorso di un termine di 30 giorni dalla presentazione della sua domanda. La conseguenza è che l'autorizzazione implicita va contestata entro l'ordinario termine di decadenza di sessanta giorni dal soggetto terzo, che chiederà al giudice l'annullamento della determinazione formata in forma tacita (Cons. St., sez. VI, n. 1550/07; sez. IV, n. 3742/08). Il senso ultimo della tesi favorevole a riconoscere natura di atto amministrativo alla dia, allargando e forzando i confini della nozione provvedimentale, va ravvisato proprio nell'intento di evitare che l'introduzione della dichiarazione abbia l'effetto di diminuire le possibilità di tutela giurisdizionale del terzo controinteressato, tradizionalmente assicurate dal volto garantista del provvedimento amministrativo.

Alla tesi secondo cui la dia è un provvedimento amministrativo si contrappone quella favorevole a considerarla un atto di un soggetto privato e non di una pubblica amministrazione, che ne è invece destinataria. La vera novità dell'istituto consiste nel sostituire il tradizionale modello provvedimentale autorizzatorio con uno schema ispirato alla liberalizzazione dell'attività economica privata, che rende superfluo un titolo provvedimentale di legittimazione, perché la legittimazione esiste già *ex lege*. Con la dia, quindi, al principio autoritativo si sarebbe sostituito il principio di autoresponsabilità del soggetto privato, legittimato ad agire in via autonoma valutando l'esistenza dei presupposti richiesti dalla normativa.

Conseguentemente il terzo, non potendo impugnare la dia, potrà solo sollecitare l'amministrazione a reprimere l'abuso edilizio, impugnando poi l'eventuale provvedimento negativo o, assai più di frequente, agendo contro il silenzio-rifiuto e dando luogo ad un giudizio in cui il giudice non può che limitarsi ad una mera declaratoria dell'obbligo di provvedere (Cons. St., sez. V, n. 5271/07). Come è evidente, in assenza di un provvedimento amministrativo, si è in grado di offrire al terzo una tutela tutt'altro che soddisfacente.

Di recente la giurisprudenza ha tratto dall'inquadramento sostanziale della dia come atto privato e non provvedimentale una diversa conseguenza processuale a vantaggio del terzo: colui che si ritenga leso per il mancato esercizio dei poteri inibitori da parte dell'amministrazione potrà esperire davanti al giudice

amministrativo un'azione di accertamento autonomo, volta a far dichiarare che non sussistevano i presupposti per svolgere l'attività oggetto della denuncia. Per effetto di questa pronuncia l'amministrazione sarà obbligata ad ordinare la rimozione degli effetti della condotta posta in essere dal privato, sulla base dei presupposti che il giudice ha ritenuto mancanti (Cons. St., sez. VI, n. 717/09).

Ma questo orientamento, che apparentemente pare emanciparsi dal "condizionamento provvedimentale", in realtà risente anch'esso di quest'ultimo. Il giudice amministrativo precisa che l'atipica azione di accertamento deve essere sottoposta allo stesso termine di decadenza (60 giorni) previsto per l'azione di annullamento che il terzo avrebbe esperito se l'amministrazione avesse adottato un provvedimento amministrativo. Quindi il termine di proposizione dell'azione è lo stesso che si avrebbe se un provvedimento amministrativo fosse stato emanato. La ragione alla base di questa impostazione panprovvedimentale va ricercata in un altro dei vantaggi che offre l'atto amministrativo, e cioè nella salvaguardia della stabilità dei rapporti di diritto pubblico.

Lasciando aperte tutte le problematiche che la dia porta con sé, in questo contesto preme sottolineare che le evidenziate difficoltà nell'individuazione della natura giuridica della dia sono spia di un fenomeno più grande. Il modello di agire amministrativo incentrato sul provvedimento amministrativo condiziona, più o meno consapevolmente, la nostra sistematica, perché è esso che disegna il perimetro degli spazi materiali di tutela dei privati.

E ciò avviene in virtù della duplice natura del provvedimento, perché in esso si condensano le prerogative del potere amministrativo, ma contemporaneamente si appuntano le esigenze di garanzia dei cittadini.

Pur con tutte le sue ambiguità e le sue contraddizioni, il modello provvedimentale è, allo stato attuale, l'unico in grado di offrire regole che soddisfano in maniera appagante le istanze di tutela dei privati e che vanno dalla necessaria considerazione degli interessi dei terzi, anche di coloro non facilmente individuabili *a priori*, alla garanzia di un sindacato giurisdizione effettivo come quello fondato sulla tecnica dell'eccesso di potere.

Il modello di relazioni tra amministrazione e privato incentrato sul provvedimento amministrativo è quello che meglio di tutti segna in maniera precisa i confini, da un lato, tra politica e amministrazione, e, dall'altro, tra diritto privato e diritto pubblico, o, se si preferisce, i confini, da un lato, tra ciò che è potere insindacabile e ciò che è potere sindacabile e, dall'altro, tra ciò che è potere e ciò che potere non è.

BIBLIOGRAFIA

- BACHELET V., *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*, Milano 1966.
- CHELI E., *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano 1961.
- CUGURRA G., *L'attività di alta amministrazione*, Padova 1973.
- D'ALBERTI M., *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981.
- DELSIGNORE M., *Commento all'art. 31 t.u. Cons.St.*, in ROMANO e VILLATA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova 2009, III ed., 1484 ss.
- FALCON G., *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano 1984.
- GIANNINI M.S., voce *Atto amministrativo*, in *Enc.dir.*, vol. IV, Milano 1959, 157 ss.
- MANNORI L. – SORDI B., *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2001.
- MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, IV ed., vol. I, 531 ss.
- NIGRO M., *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di AMATO e BARBERA, Bologna, 1986, II ed., 693 ss.
- NIGRO M., *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazione dell'Amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir.proc.amm.*, 1989, 5 ss.
- PERICU G., *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, Milano 1967, vol. I, 157 ss.
- TRAVI A., voce *Dichiarazione di inizio attività (diritto amministrativo)*, in *Enc.dir.*, *Agg.*, vol. II, 2008, 343 ss.