

PREMESSA

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO NELLE SCIENZE GIURIDICHE, ECONOMICHE E SOCIALI

SOMMARIO: 1. Il diritto amministrativo e la funzione amministrativa. – 2. Diritto amministrativo e scienze sociali. – 3. Diritto amministrativo e scienze economiche. – 4. Diritto amministrativo e scienze giuridiche. – 5. I caratteri generali del diritto amministrativo. – 6. La codificazione del diritto amministrativo. – 7. Diritto amministrativo generale e speciale. – 8. Le trasformazioni del diritto amministrativo ad opera del diritto dell'Unione europea. – 8.1. La legislazione amministrativa. – 8.2. L'attività amministrativa. – 8.3. L'organizzazione amministrativa. – 8.4. La finanza pubblica. – 8.5. La tutela giurisdizionale. – 9. Verso un diritto amministrativo comune. – 10. La trasformazione del diritto amministrativo ad opera del diritto internazionale (e, in particolare, della CEDU).

1. Il diritto amministrativo e la funzione amministrativa

Il diritto amministrativo è la disciplina giuridica della pubblica amministrazione, avente ad oggetto l'esercizio delle funzioni amministrative, il modo di svolgimento di tali funzioni e gli strumenti di tutela nei confronti dello scorretto esercizio di quelle stesse funzioni.

La funzione amministrativa si sostanzia in un'attività di individuazione e di realizzazione degli interessi pubblici, ossia degli interessi della comunità sociale di riferimento: la funzione amministrativa è orientata al perseguimento di un interesse pubblico. E ciò è stato fin dall'origine.

Per tradizione, la nascita del diritto amministrativo si fa risalire in Francia al celebre *arrêt Blanco* del 1873. Il *Tribunal des Conflits*, in una causa per danni proposta da un privato, anziché applicare le regole civilistiche, statuí che la responsabilità civile dell'amministrazione «*ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code Civil pour les rapports de particulier à particulier*». Aggiunse che essa non è né generale né assoluta, ma è assoggettata «*à ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés*». La specialità del diritto amministrativo si giustifica dunque per la necessità

di curare l'interesse pubblico attraverso un opportuno bilanciamento degli interessi in gioco.

L'interesse pubblico è una figura poliforme.

La dottrina politica di Platone considera l'interesse pubblico come quell'interesse che trascende gli interessi particolari e che, per tale, è destinato a prevalere su qualsiasi situazione giuridica soggettiva privata. Nella concezione Platonica, l'interesse comune dei cittadini si distacca dagli interessi individuali, per assurgere appunto al rango di interesse pubblico.

È invece profondamente diversa la concezione aristotelica dell'interesse pubblico: la *polis* è il frutto di un'idea di equilibrio; l'interesse comune non si oppone agli interessi particolari, ma è frutto di un loro dinamico e costante equilibrio.

È la concezione platonica, più di quella aristotelica, a dominare nei secoli: il concetto di interesse pubblico comincia sempre più a identificarsi con quello dello Stato, depositario esclusivo del bene comune. Lo Stato mantiene le prerogative di un soggetto distinto dalla comunità dei cittadini, in grado di imporsi con la propria autorità. Al contempo, però, a partire dal XX secolo, si afferma il modello dello Stato protagonista dell'affermazione e della realizzazione della giustizia sociale. L'ordinamento si pone l'obiettivo di operare sulla sfera degli interessi individuali per contribuire alla loro armonizzazione e per conseguire la riduzione delle diseguaglianze sociali.

Il nuovo modello si fonda sul principio di solidarietà: valore che attraverso trasversalmente tutti gli ambiti di intervento pubblico. Inizia così a riprendere forza la concezione aristotelica dell'interesse pubblico: esso coincide di per sé con l'interesse dell'intera collettività e si identifica con il bene comune.

La parallela affermazione dello Stato pluriclasse porta con sé un'ulteriore conseguenza: segna il passaggio da una nozione unitaria di interesse pubblico a una nozione variegata e multiforme di interessi pubblici. In un ordinamento pluralista ciascuna comunità ben può vantare un proprio interesse pubblico; e all'interno di una stessa comunità possono coesistere più interessi pubblici, anche in conflitto tra loro.

In questa prospettiva gli interessi pubblici finiscono con l'essere calati in una realtà dialettica di rapporti, perdendo così il loro carattere astratto per fondersi nella storia del tempo e del luogo. Il passaggio da una configurazione astratta a una prospettiva concreta dell'interesse pubblico determina la necessità di effettuare un equo bilanciamento tra interessi pubblici e interessi individuali coinvolti nell'esercizio del potere amministrativo.

Lo strumento principale attraverso il quale si realizza tale bilanciamento è il procedimento amministrativo: luogo di conformazione del potere e di

definizione dell'interesse pubblico del caso concreto, espressione di una dinamica conciliativa tra interessi pubblici e interessi privati, retto da principi generali che costituiscono oggi le maglie del sindacato del giudice amministrativo.

Per le condizioni di complessità dei contesti sui quali va a incidere, il legislatore tende a individuare, ma non a ordinare gli interessi pubblici che l'amministrazione è chiamata a soddisfare. Ciò comporta che la funzione amministrativa non è solo quella che consiste nella realizzazione in concreto di un interesse già normativamente definito come pubblico, ma è soprattutto quella di individuare, caso per caso, l'interesse pubblico concreto come sintesi o composizione di diversi interessi, tutti normativamente rilevanti.

Si tratta di una nuova concezione della funzione amministrativa, che deve necessariamente poter essere sottoposta a un sindacato penetrante da parte del giudice amministrativo sulle ragioni e sul fondamento delle scelte pubbliche assunte, e sulla loro coerenza con i principi generali dell'azione amministrativa.

Il diritto amministrativo, con i suoi strumenti, anche di tutela giurisdizionale, cerca di comporre un conflitto presente in ogni ordinamento ispirato al principio dello Stato di diritto: il conflitto tra i molteplici interessi della collettività e le libertà e gli interessi dei singoli. Potere amministrativo e diritti dei cittadini costituiscono due poli spesso in tensione, da far convivere individuando gli opportuni punti di mediazione e assicurando le necessarie garanzie di tutela.

La dialettica autorità-libertà, teorizzata da Massimo Severo Giannini verso la metà del secolo scorso, permea ancora oggi la struttura del diritto amministrativo.

2. Diritto amministrativo e scienze sociali

La “pubblica amministrazione” – attore principale del diritto amministrativo – è un concetto che non si presta a essere definito, ma soltanto a essere descritto. La descrizione di un fenomeno dipende dall'angolo prospettivo dal quale lo si osserva. E per questo occorre tenere conto dei metodi e delle analisi anche di discipline non giuridiche che prendono in considerazione la pubblica amministrazione e gli strumenti di intervento di cui essa dispone per la cura di interessi pubblici.

La scienza sociale è una di queste discipline.

Essa analizza le relazioni fattuali di potere, interne ed esterne agli apparati burocratici, e la varietà dei bisogni e degli interessi della collettività che all'amministrazione è chiamata a soddisfare.

La scienza sociale studia anche la struttura degli apparati burocratici e del personale che in essi opera.

La scienza sociale ha elaborato il concetto di potere razionale fondato sulla legalità di ordinamenti costituiti (Stato di diritto). Tale concetto si connota per la presenza di un'amministrazione burocratica impersonale, preposta alla cura di interessi pubblici e che agisce entro limiti posti da regole giuridiche certe. Si tratta di un concetto che è funzionale all'economia capitalistica fondata sul calcolo razionale: la stabilità delle regole (il principio della certezza del diritto) e la prevedibilità dell'azione amministrativa costituiscono per le imprese e per il mercato in generale un elemento essenziale per poter valutare la convenienza delle scelte di investimento.

Secondo Max Weber, "ciò che occorre al capitalismo è un diritto che possa essere calcolata al pari di una macchina".

3. Diritto amministrativo e scienze economiche

La scienza economica analizza le situazioni nelle quali è giustificato l'intervento pubblico nell'economia. Soprattutto nei sistemi di *commo law* ha avuto impulso e ha trovato sviluppo la teoria della regolazione pubblica (*regulation*), che analizza le ragioni e le modalità di intervento dei pubblici poteri in campo economico e sociale.

Si distinguono generalmente due tipologie di interventi: quelli diretti e quelli indiretti. Gli interventi diretti sono posti in essere dal soggetto pubblico assumendo la veste di proprietario di beni (cd. beni pubblici), di imprenditore (c.d. impresa pubblica) e di erogatore di servizi (pubblici).

Gli interventi indiretti, invece, sono posti in essere dal soggetto pubblico indirizzando e controllando l'economia privata. L'intervento "indiretto" può essere di due tipi principali. Il primo è costituito dagli interventi che consistono in indirizzi, direttivi o piani. Il secondo in interventi che consistono in disposizioni "condizionali". Le norme "condizionali" non vietano lo svolgimento di determinate attività, né lo impongono, ma contengono disposizioni che mirano a incoraggiare o scoraggiare il privato al compimento di determinate attività. L'esempio principale è quello costituito dalle norme fiscali».

Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati dalla progressiva riduzione dell'intervento pubblico nell'economia e dalla modificazione delle funzioni dei pubblici poteri nel governo dell'economia. La forma dell'intervento diretto è ormai recessiva. E con essa anche l'idea stessa di direzione e pianificazione dell'economia, almeno nelle loro forme più accentuatamente autoritative. Si affermano, invece, tecniche di regolazione del mercato, come la disciplina antitrust, «fondata su divieti che hanno come destinatari le im-

prese. E si accentua, di conseguenza, il ruolo di regolatore della pubblica amministrazione.

Il passaggio dallo “Stato gestore” allo “Stato regolatore” non consiste necessariamente nel “ritiro dello Stato”, bensì nell’introduzione di una regolazione di tipo nuovo, volta a disciplinare il concorso tra gli operatori economici (a regolare il traffico) più che ad assoggettare l’iniziativa economica privata ai poteri amministrativi. Si tratta di nuove regole che ricordano più quelle del codice civile (al pari di esse rivolte a garantire il funzionamento di mercati concorrenziali che operano in condizioni di eguaglianza) che non quelle del tradizionale diritto amministrativo.

La funzione di garanzia che il soggetto pubblico tende ad assumere sul mercato ha portato con sé un ulteriore sviluppo istituzionale: quello dell’emergere di autorità garanti del settore, caratterizzate da indipendenza rispetto al circuito politico. Sono state attuate negli ultimi decenni politiche regolative finalizzate, da un lato, a consentire una maggiore efficienza economica del mercato attraverso il mantenimento della concorrenza e, dall’altro, a far sì che siano garantiti determinati beni pubblici, quali l’informazione ai consumatori, la protezione dell’ambiente, la sicurezza dei prodotti. Tali politiche regolative hanno determinato l’istituzione di autorità amministrative indipendenti.

Le autorità in questione elaborano regole generali ed astratte destinate ad indirizzare l’attività di decisione di casi singoli e, conseguentemente, a porsi come regole di condotta per i soggetti operanti nei settori sottoposti alla loro vigilanza. Il potere di regolazione è completato da poteri di vigilanza e sanzionatori.

Il modello delle autorità amministrative indipendenti assume funzione centrale nella disciplina del mercato.

La scienza economica considera l’istituzione delle autorità di garanzia e, più in generale, l’intervento pubblico nell’economia come rimedio alle situazioni di insuccesso o di fallimento del mercato (*market failures*)¹; situazio-

¹ I principali casi di fallimenti del mercato che giustificano l’intervento pubblico nell’economia sono i seguenti: i) i monopoli naturali, come le infrastrutture non facilmente duplicabili (per esempio, le reti di trasporto ferroviario, i porti e aeroporti, le reti di distribuzione dell’energia elettrica e del gas); essi pongono che gestisce l’attività in una situazione di potere di mercato che impedisce o altera lo sviluppo di un mercato concorrenziale; i rimedi più frequenti consistono nel sottoporre l’impresa monopolistica a una serie di vincoli, tra cui il controllo dei prezzi e delle tariffe applicate agli utenti oppure l’obbligo di consentire l’accesso alle proprie infrastrutture ad altri operatori concorrenti in base a criteri di non discriminazione; ii) i beni pubblici, dei quali beneficia l’intera collettività, inclusi coloro che non sarebbero disponibili a farsi carico di una quota proporzionale dei costi (c.d. *freeriders*), essendo impossibile o troppo costoso escluderli dal godimento. Il mercato non è incentivato a produrli spontaneamente nella misura adeguata

ni, cioè, nelle quali il mercato deregolamentato (retto esclusivamente dal diritto privato) non è in grado di tutelare in modo adeguato gli interessi pubblici.

Le misure che consentono, attraverso l'intervento pubblico, di prevenire e correggere i fallimenti del mercato (*command and control*) possono essere classificate secondo il criterio che muove dalla maggiore alla minore intrusività rispetto alla dinamica del mercato: monopoli legali e concessione di diritti esclusivi, proprietà pubblica, pianificazioni settoriali, regimi autorizzatori, fissazione di standard qualitativi, controllo dei prezzi, sovvenzioni, sanzioni pecuniarie e non pecuniarie, obblighi informativi, ecc.

Il principio che dovrebbe guidare il regolatore nella scelta degli strumenti correttivi è quello secondo il quale vanno preferiti, tra gli strumenti astrattamente idonei a tutelare l'interesse pubblico, quelli meno restrittivi della libertà di iniziativa economica privata. Per esempio, se per tutelare un certo interesse pubblico è sufficiente obbligare chi voglia intraprendere un'attività a comunicarlo a un'amministrazione che esercita un controllo *ex post*, va evitata l'introduzione di un regime di controllo *ex ante*, sotto forma di autorizzazione o licenza preventiva. In ogni caso, vanno preferiti, ove possibile, regimi di autorizzazione vincolata a quelli che lasciano all'amministrazione ampi spazi di valutazione discrezionale e che, dunque, attribuiscono minori certezze ai soggetti privati².

4. Diritto amministrativo e scienze giuridiche

Storicamente, l'applicazione rigorosa del metodo giuridico al diritto amministrativo risale in Italia alla fine del XIX secolo: Vittorio Emanuele Orlando (1860-1952), uomo politico e giurista curatore del primo monumentale trattato di diritto amministrativo, pose le basi della scienza del diritto pubblico all'interno del quale si colloca anche il diritto amministrativo. Il criterio se-

e dunque da sempre gli Stati se ne sono fatti carico direttamente; iii) le esternalità negative dovute, per esempio a produzioni industriali inquinanti, i cui benefici vanno a vantaggio dell'impresa produttrice, ma i cui costi gravano sull'intera collettività. Da qui l'imposizione di limiti massimi e di regimi autorizzatori per le emissioni inquinanti, la previsione di standard qualitativi minimi per gli impianti industriali, l'irrogazione di sanzioni in caso di violazione delle prescrizioni; iv) le asimmetrie informative tra chi offre e chi acquista beni e servizi circa le caratteristiche qualitative essenziali di questi ultimi. Tali asimmetrie sono tipiche dei rapporti tra intermediari finanziari e investitori, non in grado di valutare i rischi degli investimenti proposti. A tutela di questi ultimi vengono così istituiti sistemi di vigilanza sulle imprese con l'attribuzione ad autorità di regolazione di poteri di regolazione, autorizzatori, prescrittivi, ispettivi e sanzionatori.

² M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2015, 37.

guito fu quello, da un lato, di espungere ogni elemento filosofico, storico e politico dall'analisi giuridica e di intraprendere un'opera non limitata alla mera esposizione ed esegesi della legislazione amministrativa; dall'altro, di costruire, attraverso classificazioni e successivi processi di astrazione, i concetti giuridici (secondo la tecnica inaugurata nel diritto privato dalla pandettistica). L'elaborazione di Orlando e dei suoi allievi (Federico Cammeo, Oreste Ranalletti, Santi Romano, Guido Zanobini) dominò la scienza giurispubblicistica nella prima metà del secolo scorso e contribuì alla costruzione di un diritto amministrativo coerente con una concezione liberale, statalistica e con venature autoritarie dei rapporti Stato-cittadino.

In questa prima fase il diritto amministrativo concentrò la propria attenzione sull'attività amministrativa e sulle prerogative degli apparati pubblici, attraverso l'elaborazione della teoria dell'atto amministrativo come espressione del potere unilaterale attribuito dalla legge alla pubblica amministrazione.

A partire dagli anni Trenta del XX secolo, la scienza del diritto amministrativo, grazie al contributo di Massimo Severo Giannini, estese il proprio campo di indagine a fenomeni emergenti come l'ordinamento del credito, gli enti pubblici e l'impresa pubblica.

Anche la Costituzione repubblicana del 1948 e la legislazione successiva indussero la dottrina a un ripensamento dell'impianto generale del diritto amministrativo. Maggiore attenzione venne dedicata, per esempio, ai profili organizzativi di un'amministrazione sempre più multilivello.

Emerse anche una prospettiva (il c.d. «diritto amministrativo paritario» elaborato da Feliciano Benvenuti verso la metà degli anni Settanta del secolo scorso) tesa a operare un riequilibrio nel rapporto tra Stato e cittadino attraverso due strumenti principali: il potenziamento delle garanzie formali (soprattutto attraverso la nozione di procedimento amministrativo) e sostanziali a favore del privato; l'impiego di nuovi moduli consensuali di regolamentazione dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione.

Gli anni Novanta del secolo scorso, segnati dall'introduzione della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo e dall'influenza del diritto europeo, costituiscono idealmente una cesura rispetto alla concezione autoritaria del diritto amministrativo che privilegiava il punto di vista dell'amministrazione e che poneva l'accento sui poteri unilaterali attribuiti a quest'ultima.

La legge n. 241 del 1990 propone un nuovo paradigma interpretativo, che valorizza la posizione del cittadino, titolare di un'ampia gamma di diritti e garanzie nel rapporto con la pubblica amministrazione. La legge sul procedimento amministrativo accentuata la sottoposizione del potere al principio di legalità inteso in senso più rigoroso, anche attraverso l'applicazione del

parametro della proporzionalità e l'introduzione di oneri di giustificazione e motivazione delle scelte amministrative³.

5. I caratteri generali del diritto amministrativo

La nascita del diritto amministrativo in Francia e in Italia è legata all'istituzione di un giudice speciale per le controversie tra cittadino e pubblica amministrazione. E ciò spiega un primo tratto distintivo originario del diritto amministrativo: si tratta di un diritto avente natura giurisprudenziale.

Il Consiglio di Stato, fin dalle sue prime decisioni, in assenza di una disciplina legislativa compiuta, intraprese l'opera di costruzione dei principi generali del diritto amministrativo. L'elaborazione pretoria non riguardò soltanto il diritto sostanziale, ma anche quello processuale. Il Consiglio di Stato si fece cioè carico di colmare le lacune contenute nella disciplina positiva del processo amministrativo. Per esempio elaborò nozioni fondamentali come l'atto definitivo impugnabile, l'interesse legittimo, l'interesse a ricorrere il principio della domanda, ecc. Gli stessi criteri di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo diedero origine a contrasti giurisprudenziali e vennero fissati in modo definitivo negli anni Trenta del secolo scorso, non già dal legislatore, bensì in seguito a un «concordato giurisprudenziale» informale tra il Presidente della Corte di cassazione e il Presidente del Consiglio di Stato.

In definitiva, come ha chiarito da tempo lo stesso Consiglio di Stato, il diritto amministrativo non è composto soltanto da norme, ma anche da «principi che dottrina e giurisprudenza hanno elevato a dignità di sistema» (Cons. St. Ad. Plen. 28 gennaio 1961, n. 3).

La natura giurisprudenziale del diritto amministrativo non è contraddetta dalla presenza di un'amplissima produzione legislativa. Anzi i difetti strutturali della legislazione amministrativa (molteplicità dei centri di produzione normativa, frammentazione, stratificazione temporale, instabilità, cattiva qualità dei testi) danno origine a incertezze interpretative e sono foriere di applicazioni difformi da parte delle pubbliche amministrazioni. La giurisprudenza amministrativa finisce così per assumere un ruolo essenziale per promuovere l'uniforme applicazione del diritto.

L'organo deputato a dirimere le questioni di principio è l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. Essa svolge una funzione nomofilattica, cioè di promozione di un'applicazione del diritto uniforme che è stata rafforzata

³ M. CLARICH, *Manuale*, cit., 40.

ancor più dal Codice del processo amministrativo. Infatti, nel caso in cui una singola sezione giudicante ritiene preferibile un'interpretazione diversa da quella dell'Adunanza Plenaria, non può decidere, ma deve rimettere il caso alla decisione di quest'ultima e deve poi conformarsi al suo orientamento (art. 99).

Il diritto amministrativo ha un'altra caratteristica, che lo avvicina in qualche modo all'esperienza della common law. Si tratta dell'elasticità e dell'adattabilità del diritto al variare delle situazioni e all'emergere di nuove esigenze. Ciò costituisce per alcuni aspetti un vantaggio perché, entro certi limiti, consente al sistema di evolversi e rinnovarsi anche quando il legislatore ritardi a fornire risposte normative a problemi emergenti; per altri aspetti, però, è uno svantaggio, perché i concetti specifici della materia hanno contorni meno definiti di quelli propri di altre discipline giuridiche e possono perciò comportare incertezze applicative.

6. La codificazione del diritto amministrativo

La legge 241 del 1990 è una forma di codificazione amministrativa di principi. L'altra tipologia di codificazione amministrativa è quella avente ad oggetto una materia.

La tendenza della legislazione degli ultimi anni è nel senso della codificazione del diritto amministrativo.

La codificazione di una materia determina la disciplina sostanziale di un particolare settore e quindi prende il nome di "codificazione di settore". "Codificazione di settore" significa riordino e riassetto delle norme relative ad un oggetto.

Tale codificazione ha una doppia efficacia: a) «riforma dei contenuti della disciplina legislativa della materia»; b) «creazione di una raccolta organica di tutte le norme relative ad una determinata materia». Essa assume due significati: "consolidazione" e "innovazione sostanziale". E corrisponde ad un'antica aspirazione della cultura giuridica italiana: chiarezza, concisione, cognizione esatta delle discipline.

Sono esempi di codificazione di settore: il d.lgs. n. 267 del 2000 («Testo unico degli enti locali»); il d.p.r. n. 380/2001 («Edilizia»); il d.lgs. n. 327/2001 («Testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità»); il d.lgs. 50 del 2016 (Codice degli appalti pubblici e concessioni di Lavori, Servizi e Forniture «Codice degli appalti»).

Codificazione dei principi significa trascrizione dei principi generali in un testo unitario. Essa si manifesta soprattutto, come detto, nella legge 241 del 1990 e nel d.lgs. n. 165 del 2001 di organizzazione e di funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

7. Diritto amministrativo generale e speciale

Il diritto amministrativo si caratterizza per la vastità del materiale normativo e per l'ampiezza e varietà delle materie incluse nel suo campo di indagine.

È diffusa in dottrina la distinzione, mutuata dal diritto penale, tra parte generale e parte speciale del diritto amministrativo.

Il diritto amministrativo speciale è costituito dalle materie disciplinate da norme di settore che individuano i vari campi di intervento delle pubbliche amministrazioni (urbanistica, edilizia, governo del territorio, ambiente, beni culturali, servizi pubblici, ordinamento scolastico, universitario, militare, sportivo, previdenza, ecc.).

Il diritto amministrativo generale è opera soprattutto della scienza giuridica. Essa procede anzitutto alla rielaborazione del materiale giuridico grezzo, costituito dal complesso delle norme vigenti e dalle sentenze dei giudici, attraverso un'attività di classificazione, di individuazione di strutture portanti e di costanti. Interviene poi l'attività di elaborazione dei concetti giuridici che costituiscono il nucleo essenziale della dogmatica del diritto amministrativo. Il diritto amministrativo generale è ora in buona parte codificato nella l. n. 241/1990.

Diritto amministrativo generale e diritto amministrativo speciale si condizionano reciprocamente e si evolvono di pari passo. Il mutare delle discipline amministrative di settore ad opera del legislatore richiede uno sforzo costante di adattamento delle categorie giuridiche e di ricerca di nuovi paradigmi interpretativi.

Il diritto amministrativo generale mira a tracciare le coordinate principali e le costanti (le cosiddette invarianti, secondo Giannini) volte a inquadrare il diritto amministrativo di settore.

Il diritto amministrativo generale è il nucleo costitutivo della materia: e perciò da qui si trarrà l'abbrivo, per poi procedere con l'analisi del diritto amministrativo speciale, che sarà oggetto di trattazioni per settore (servizi pubblici, urbanistica ed edilizia, governo del territorio, ambiente, paesaggio, beni culturali, espropriazioni per pubblica utilità, energia).

8. Le trasformazioni del diritto amministrativo ad opera del diritto dell'Unione europea

Il diritto amministrativo ha subito una profonda trasformazione ad opera del diritto dell'Unione europea. Schematicamente, sono cinque i profili principali sui quali ha influito l'ordinamento euro-unitario: la legislazione amministrativa, l'attività, l'organizzazione, la finanza, la tutela giurisdizionale⁴.

⁴ M. CLARICH, *Manuale*, cit., 42.