

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Elenco delle principali fonti</i>	XIX
<i>Principali corsi e manuali</i>	XXV
<i>Autori citati nel testo</i>	XXIX
<i>Premesse</i>	XXXVII

1

L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E IL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1.1.	Il “problema” del diritto amministrativo	1
1.1.1.	Pubblica Amministrazione e diritto amministrativo	2
1.1.2.	Diritto amministrativo e diritto pubblico	5
1.2.	Le fonti del diritto amministrativo	7
1.2.1.	Diritto europeo e diritto nazionale	7
1.2.2.	Diritto amministrativo e principi generali	9
1.2.3.	Fonti legislative	11
1.2.4.	Fonti secondarie: i regolamenti	16
1.2.5.	Fonti europee (ordinamento comunitario: art. 117, 1° co., Cost.).	21
1.3.	La formazione storica del diritto amministrativo	24
1.3.1.	Origine del diritto amministrativo	24
1.3.2.	Sviluppo del diritto amministrativo nello Stato italiano unitario	29
1.3.3.	Prima linea di evoluzione: dall'accentramento al decentramento	31

	<i>pag.</i>
1.3.4. Seconda linea di evoluzione: dall'atto amministrativo alla funzione amministrativa	34
1.3.5. Terza linea di evoluzione: dal contenzioso alla giurisdizione amministrativa	38
1.3.6. La L. 20.3.1865 n. 2248, all. E	42
1.3.7. Verso la giurisdizione amministrativa	44
1.3.8. La costituzionalizzazione e la europeizzazione del diritto amministrativo	48
1.3.9. Caratteri fondamentali del sistema amministrativo	49

2

L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA NELL'ASSETTO COSTITUZIONALE DEI PUBBLICI POTERI

2.1. L'amministrazione pubblica nella Costituzione	51
2.2. Funzioni amministrative e livelli di governo territoriale	55
2.2.1. Funzioni "proprie" e funzioni "fondamentali"	55
2.2.2. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza	59
2.3. Principio di leale collaborazione, organi di raccordo e poteri sostitutivi	63
2.3.1. Principio di leale collaborazione	64
2.3.2. Organi di coordinamento e di raccordo	65
2.3.3. Poteri sostitutivi del Governo	67
2.4. Soggetti privati nelle attività di amministrazione: il principio di sussidiarietà "orizzontale"	71
2.4.1. Attività di interesse generale e soggetti privati	72
2.4.2. Autonoma iniziativa dei cittadini	75
2.5. Politica e amministrazione	78

3

LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI COME ORGANIZZAZIONI

3.1. Organizzazioni pubbliche e persone giuridiche	85
--	----

	<i>pag.</i>
3.1.1. Concetto di organizzazione	86
3.1.2. Organizzazioni ed uffici	89
3.1.3. Persone giuridiche pubbliche	91
3.1.4. Persone giuridiche e capacità di agire: il rapporto organico	94
3.1.5. Attribuzione e competenza	97
3.1.6. Delegazione, avvalimento, sostituzione	98
3.2. Le Amministrazioni dello Stato	101
3.2.1. Ministeri	101
3.2.2. Agenzie ed aziende	106
3.2.3. Amministrazioni indipendenti	108
3.2.4. Organi "ausiliari": CNEL, Consiglio di Stato, Corte dei conti	110
3.2.5. Organi di raccordo infrastatali	112
3.3. Gli enti pubblici	113
3.3.1. Criteri di riconoscimento	114
3.3.2. Enti pubblici economici e non	117
3.3.3. Enti strumentali ed enti ad autonomia funzionale	118
3.3.4. Modelli organizzativi	119
3.3.5. Enti ad autonomia funzionale ed interessi di categoria	121
3.3.6. Organismi di diritto pubblico	122
3.4. Forme organizzative dell'impresa pubblica	125
3.4.1. Enti pubblici economici	125
3.4.2. Società per azioni in mano pubblica	127
3.5. Gli enti del governo territoriale	134
3.5.1. Caratteri generali: territorialità, politicità, autonomia	134
3.5.2. Regioni: gli organi di governo	136
3.5.3. Esecutivo regionale e altri organi regionali	138
3.5.4. Organizzazione degli uffici regionali	141
3.5.5. Enti dipendenti e altre organizzazioni regionali	142
3.5.6. Comuni	143
3.5.7. Organizzazione comunale	145
3.5.8. Servizi pubblici locali	149
3.5.9. Associazionismo comunale: unioni di Comuni, Comunità montane, associazioni, consorzi	153
3.5.10. Province e Città metropolitane	156
3.6. Uffici privati (<i>munera</i>) nell'amministrazione pubblica	159

4

DISCIPLINA GENERALE DELL'ORGANIZZAZIONE PUBBLICA

4.1.	Quadro della disciplina generale	165
4.1.1.	Buon andamento	167
4.1.2.	<i>Performance</i> e controlli di gestione	168
4.2.	Istituti di “ <i>deminutio</i> ” e di “privilegio”	171
4.3.	Mezzi e personale	174
4.4.	Il rapporto di ufficio	177
4.4.1.	Investitura nell'ufficio	177
4.4.2.	Conferimento di incarichi dirigenziali	178
4.4.3.	Procedimenti di nomina	179
4.4.4.	Procedimenti di elezione	180
4.4.5.	Illegittimità dell'atto di investitura (“funzionario di fatto”)	182
4.4.6.	Sostituzione nella titolarità dell'ufficio	184
4.4.7.	Cessazione del rapporto di ufficio e “sistema delle spoglie”	185
4.4.8.	Vacanza dell'ufficio e <i>prorogatio</i>	187
4.5.	Tipologia degli uffici	191
4.5.1.	Uffici monopersonali e uffici collegiali	191
4.5.2.	Disciplina della collegialità	192
4.5.3.	Deliberazione collegiale	195
4.6.	Le relazioni tra uffici (interorganiche)	196
4.6.1.	Equiordinazione e gerarchia	196
4.6.2.	Gerarchia in senso stretto e gerarchia in senso lato	199
4.6.3.	Coordinamento	200
4.6.4.	Inderogabilità dell'ordine legale delle competenze	202
4.6.5.	Avocazione	203
4.6.6.	Delegazione	204
4.6.7.	Sostituzione	206
4.7.	Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni	207
4.7.1.	Pubblico impiego e rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni	207
4.7.2.	Istituti pubblicistici nel rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni	210
4.7.3.	Concorso pubblico	212
4.7.4.	Posizione organica e stabilità del rapporto	215
4.7.5.	Doveri di ufficio	219

	<i>pag.</i>
4.8. Principi della gestione finanziaria	221
4.8.1. Finanza da tributi	221
4.8.2. Vincoli della spesa e bilancio preventivo	224
4.8.3. Procedimenti di spesa	227
4.8.4. Rendiconto	229

5

TIPOLOGIA DELLE ATTIVITÀ
DI AMMINISTRAZIONE E PRINCIPI GENERALI

5.1. L'attività amministrativa tra diritto amministrativo e diritto comune	231
5.1.1. Amministrazione mediante atti giuridici: amministrazione finale e strumentale	232
5.1.2. Attività private e regime amministrativo	234
5.1.3. Servizi pubblici	237
5.1.4. Beni pubblici	241
5.1.5. Disciplina generale dei beni pubblici	246
5.1.6. Diritto pubblico e diritto privato	249
5.1.7. Responsabilità civile delle pubbliche Amministrazioni	253
5.2. Principi generali dell'attività amministrativa	256
5.2.1. Caratteri generali dell'attività amministrativa di diritto pubblico	256
5.2.2. Principio di legalità	258
5.2.3. Vincolo nel fine	260
5.2.4. Ragionevolezza	261
5.2.5. Imparzialità	261
5.2.6. Proporzionalità	262
5.2.7. Pubblicità e trasparenza	264
5.2.8. Legittimo affidamento	266
5.2.9. Azionabilità	267
5.2.10. Buon andamento e buona amministrazione	268
5.2.11. Economicità, efficacia, precauzione	269
5.3. Il modulo tipico di esercizio del potere e i rapporti giuridici di diritto pubblico	271
5.3.1. Potere amministrativo e imperatività	271
5.3.2. Rapporti giuridici di diritto pubblico: l'interesse legittimo	274

	<i>pag.</i>
5.3.3. Specie di interessi come situazioni protette	275
5.3.4. Parti necessarie e parti eventuali dei rapporti giuridici di diritto pubblico	278
5.3.5. Identificazione dell'interesse legittimo	280
5.3.6. Contenuto dell'interesse legittimo	283
5.3.7. Diritto soggettivo e interesse legittimo	284
5.4. La discrezionalità nell'esercizio del potere	287
5.4.1. Discrezionalità amministrativa	287
5.4.2. Interessi primari e interessi secondari	290
5.4.3. Individuazione dell'interesse pubblico concreto	292
5.4.4. Discrezionalità e ragionevolezza	294
5.4.5. Discrezionalità e merito	296
5.4.6. Poteri amministrativi non discrezionali e la discrezionalità c.d. tecnica	298
5.4.7. Discrezionalità tecnica e accertamento giurisdizionale	302
5.5. Tipologia dei poteri amministrativi	305
5.5.1. Classificazioni	305
5.5.2. Poteri atipici	308
5.5.3. Poteri di ordinanza e amministrazione dell'emergenza	310
5.5.4. Caratteri e limiti del potere d'ordinanza	312

6

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

6.1. Il principio del procedimento	315
6.1.1. Azione procedimentalizzata	316
6.1.2. Giusto procedimento	317
6.1.3. Avvio formalizzato e necessitato del procedimento	318
6.1.4. Necessaria istruttoria	319
6.1.5. Le fonti legislative del procedimento e le esperienze degli altri Stati europei	320
6.2. La fase dell'iniziativa	322
6.2.1. Apertura del procedimento	322
6.2.2. Obbligo di procedere	323
6.2.3. Comunicazione dell'avvio del procedimento	324
6.2.4. Eccezioni e limiti all'obbligo di comunicazione	326

	<i>pag.</i>
6.3. Il responsabile del procedimento	329
6.3.1. Le funzioni del responsabile del procedimento	331
6.4. La fase istruttoria	332
6.4.1. Caratteri generali della fase istruttoria	332
6.4.2. Previa comunicazione di provvedimento negativo	333
6.4.3. Acquisizione dei fatti e dei documenti	334
6.4.4. Acclaramenti tecnici	336
6.4.5. Ispezioni e inchieste	338
6.4.6. Fase consultiva	339
6.4.7. Procedimento consultivo	340
6.4.8. Pareri facoltativi	342
6.4.9. Conferenza di servizi istruttoria	344
6.4.10. Partecipazione	345
6.4.11. Tipologia degli interessi nel procedimento	347
6.4.12. Portatori degli interessi	349
6.4.13. Intervento nel procedimento	351
6.4.14. Atti della partecipazione	353
6.4.15. Limiti alla partecipazione	354
6.4.16. Procedimenti segreti e procedimenti riservati	355
6.5. Il “diritto di accesso” ai documenti amministrativi	357
6.5.1. Diritto di accesso	357
6.5.2. Contenuto del diritto di accesso	358
6.5.3. Legittimazione all’accesso	359
6.5.4. Modi di esercizio del diritto di accesso: accesso informale e formale	361
6.5.5. Documenti accessibili	363
6.5.6. Strumenti di tutela del diritto di accesso	365
6.5.7. Accesso civico	366
6.6. L’obbligo di concludere il procedimento e la questione del “silenzio”	367
6.6.1. Termini procedurali e “silenzio”	367
6.6.2. Silenzio inadempimento	371

7

LA FASE DECISORIA

7.1.	Fase decisoria provvedimentoale	375
7.1.1.	Decisione monostrutturata e pluristrutturata	376
7.1.2.	Modelli di decisioni pluristrutturate: deliberazione collegiale	377
7.1.3.	Approvazione	378
7.1.4.	Pluralità di atti nella fase decisoria: decisione su proposta	379
7.1.5.	Decisione pluristrutturata mediante procedimenti presupposti	380
7.1.6.	Decisione pluristrutturata	381
7.1.7.	Conferenza di servizi	383
7.1.8.	Silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni	386
7.2.	Il provvedimento	388
7.2.1.	Individuazione del provvedimento	388
7.2.2.	Atti presupposti	389
7.2.3.	Comunicazione del provvedimento	390
7.2.4.	Elementi del provvedimento	391
7.2.5.	Forma del provvedimento	392
7.2.6.	“Vie di fatto”	394
7.2.7.	Interpretazione del provvedimento	396
7.2.8.	Provvedimento negativo	398
7.2.9.	Motivazione del provvedimento	399
7.2.10.	Obbligo di comunicazione	402
7.3.	La fase decisoria negoziata	403
7.3.1.	Nozione dell’accordo (contratto) di diritto pubblico	403
7.3.2.	Accordi sostitutivi	404
7.3.3.	Disciplina generale: tra diritto pubblico e diritto privato	406
7.3.4.	Recesso dall’accordo e “autotutela legata”	408
7.3.5.	Accordi integrativi	411
7.3.6.	Accordi di programma	412
7.4.	La fase decisoria tacita	414
7.4.1.	Silenzio assenso	415
7.4.2.	Disciplina del silenzio assenso	416
7.4.3.	Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	419

8

IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO
E LA SUA EFFICACIA

8.1.	L'efficacia del provvedimento amministrativo e la teoria generale dell'efficacia degli atti giuridici	425
8.1.1.	Efficacia degli atti giuridici	426
8.1.2.	Tipi di efficacia giuridica	427
8.1.3.	Efficacia ed esecuzione	430
8.1.4.	Efficacia nel tempo	432
8.1.5.	Atti recettizi	434
8.1.6.	Retroattività ed effetti dell'annullamento	436
8.1.7.	Efficacia nello spazio	439
8.2.	L'esecuzione del provvedimento amministrativo e il problema della c.d. esecutorietà	440
8.2.1.	Esecuzione dei provvedimenti amministrativi	441
8.2.2.	Esecuzione d'ufficio	443
8.3.	Tipologia dei provvedimenti per il contenuto dispositivo	446
8.3.1.	Provvedimenti generali e provvedimenti puntuali	446
8.3.2.	Provvedimenti ablatori	450
8.3.3.	Provvedimenti accrescitivi	452
8.3.4.	Provvedimenti dichiarativi e certezze pubbliche	455
8.4.	Procedimenti di controllo	458
8.4.1.	Procedimenti di controllo preventivo	458
8.4.2.	Procedimenti di controllo della Corte dei conti	460
8.4.3.	Controlli sugli atti delle Regioni	463
8.5.	Vicende dell'efficacia durevole e procedimenti di revisione	463
8.5.1.	Provvedimenti a efficacia durevole	464
8.5.2.	Sospensione	465
8.5.3.	Revoca	467
8.5.4.	Proroga e rinnovazione	470

9

L'INVALIDITÀ AMMINISTRATIVA

9.1.	L'invalidità degli atti amministrativi e la teoria generale dell'invalidità degli atti giuridici	471
9.1.1.	Invalidità amministrativa e teoria generale	472
9.1.2.	Invalidità totale e parziale	474
9.1.3.	Individuazione della disciplina applicabile al fine di stabilire l'invalidità del provvedimento	475
9.1.4.	Irregolarità	477
9.1.5.	Nullità e annullabilità	478
9.1.6.	Nullità	480
9.1.7.	Disciplina positiva della nullità	481
9.1.8.	Annullabilità: incompetenza e violazione di legge	484
9.1.9.	Eccesso di potere	487
9.1.10.	Casistica dell'eccesso di potere. Sviamento	488
9.1.11.	Figure c.d. sintomatiche e principio di ragionevolezza	491
9.1.12.	Illegittimità amministrativa e diritto penale	495
9.1.13.	Limiti all'annullabilità dei provvedimenti amministrativi	496
9.1.14.	Applicazione dell'art. 21- <i>octies</i> , 2° comma	500
9.2.	I procedimenti di riesame	501
9.2.1.	Autotutela decisoria	502
9.2.2.	Conferma	504
9.2.3.	Convalida e ratifica	505
9.2.4.	Annullamento d'ufficio	508
9.2.5.	Annullamento dovuto	511
9.2.6.	Annullamento e conversione	512
9.2.7.	Riforma	512
9.2.8.	Annullamento governativo	513
9.2.9.	Ricorsi amministrativi	514

10

I CONTRATTI PUBBLICI

10.1.	Principi e norme di diritto amministrativo nella contrattualistica pubblica	517
-------	---	-----

	<i>pag.</i>
10.2. Capacità negoziale ed “evidenza pubblica”	522
10.3. Il Codice dei contratti pubblici	525
10.4. Le procedure di gara aperte e ristrette	533
10.4.1. Trattativa privata, affidamenti diretti e modalità “nego- ziate” di scelta del contraente	537
10.4.2. Procedura competitiva con negoziazione e dialogo com- petitivo	541
10.5. Aggiudicazione del contratto	545
10.6. La stipulazione del contratto, i controlli, l’autotutela	547
10.7. L’esecuzione del contratto	550
10.8. I contratti di concessione	554
10.9. Invalidità dell’aggiudicazione e sorte del contratto	555
10.10. Buona fede e responsabilità precontrattuale	559

11

LA TUTELA GIURISDIZIONALE NEI RAPPORTI DI DIRITTO PUBBLICO

11.1. Principi generali della tutela giurisdizionale	565
11.2. Controversie di diritto pubblico di competenza del giudice ordi- nario	568
11.3. Controversie di competenza del giudice amministrativo	573
11.4. Le azioni esperibili davanti al giudice amministrativo	576
11.5. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	583
11.6. Gli organi della giustizia amministrativa	585
 <i>Indice analitico</i>	 589

