

INDICE SOMMARIO

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione alla prima edizione</i>	XVII
<i>Prefazione alla seconda edizione</i>	XIX
<i>Prefazione alla terza edizione</i>	XXI
<i>Prefazione alla quarta edizione</i>	XXII
<i>Legenda delle principali abbreviazioni</i>	XXV
<i>Bibliografia generale</i>	XXVII

PARTE PRIMA

NOZIONI PRELIMINARI

CAPITOLO I

L'ORDINAMENTO GIURIDICO E IL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1. Il concetto di « <i>ordinamento giuridico</i> »	3
2. La norma giuridica e le altre norme sociali	5
3. Le caratteristiche delle norme giuridiche	7
4. Le sanzioni	9
5. La distinzione tra diritto pubblico e diritto privato	11
6. Il diritto amministrativo e il c.d. diritto amministrativo europeo	13

CAPITOLO II

LE FONTI DELL'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

1. Le fonti del diritto. Nozione e classificazioni	19
2. I rapporti tra le fonti del diritto. I principi di gerarchia, competenza, successione delle leggi nel tempo e specialità	21
3. La Costituzione e le leggi costituzionali	25
4. Le leggi ordinarie del Parlamento	28

	<i>pag.</i>
5. Gli atti con forza di legge del Governo: <i>a)</i> i decreti legislativi	30
6. (<i>segue</i>): <i>b)</i> i decreti-legge	33
7. Altre fonti primarie, espressione delle autonomie normative: <i>a)</i> gli statuti regionali	37
8. (<i>segue</i>): <i>b)</i> le leggi regionali	39
9. Il <i>referendum</i> abrogativo come fonte del diritto	42
10. Le fonti secondarie. I regolamenti statali	44
11. (<i>segue</i>): la «riserva di legge»	50
12. Gli statuti degli enti locali e degli enti pubblici non territoriali	52
13. I regolamenti regionali, degli enti locali e di altri enti ed organismi pubblici	53
14. L'impugnabilità dei regolamenti e degli statuti	55
15. Le ordinanze amministrative	56
16. Le fonti dubbie: bandi militari, provvedimenti-prezzo, piani regolatori e capitolati generali	58
17. Gli atti amministrativi a contenuto generale	60
18. La consuetudine (o «usi») come fonte-fatto	61
19. Le norme interne, gli ordini di servizio e la prassi amministrativa	62
20. Il diritto esterno (o sovranazionale): rinvio	64

CAPITOLO III

L'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

1. Le relazioni internazionali	65
2. I soggetti di diritto internazionale	66
3. L'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu)	68
4. Le fonti del diritto internazionale	71
5. Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo	74

CAPITOLO IV

**L'ORDINAMENTO EUROPEO
E IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA**

1. L'Unione europea come organizzazione sovranazionale. Le principali tappe dell'integrazione europea	77
2. (<i>segue</i>): dalla Costituzione per l'Europa al Trattato di Lisbona	80
3. L'organizzazione dell'Unione europea	81
4. L'ordinamento giuridico europeo. Le fonti originarie e quelle derivate. Le fonti scritte e quelle non scritte	85
5. Le fonti scritte: trattati, regolamenti e direttive. Le decisioni. Gli atti non normativi: raccomandazioni e pareri	86
6. Le fonti normative non scritte: i principi generali della giurisprudenza europea. Il c.d. primato del diritto europeo	90
7. L'amministrazione europea. L'esecuzione in via diretta e in via indiretta	92

pag.

CAPITOLO V
**INTERPRETAZIONE, APPLICAZIONE
 ED EFFICACIA DELLE NORME GIURIDICHE**

1.	L'interpretazione e l'applicazione del diritto	95
2.	I criteri dell'interpretazione: <i>a)</i> l'interpretazione letterale e l'interpretazione logica	96
3.	(<i>segue</i>): <i>b)</i> l' analogia e i principi generali	99
4.	L'efficacia dell'interpretazione	101
5.	L'efficacia della norma nel tempo	103
6.	L'efficacia della norma nello spazio	107
7.	L'applicazione della norma giuridica. Gli atti giuridici concreti	107

CAPITOLO VI
**LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE
 NEL DIRITTO AMMINISTRATIVO**

1.	Le situazioni giuridiche soggettive in generale	109
2.	Il diritto soggettivo e le sue classificazioni. La facoltà e l'aspettativa	113
3.	Il potere giuridico e la soggezione	117
4.	L'interesse legittimo	118
5.	Interessi di fatto, interessi semplici e interessi superindividuali (collettivi e diffusi)	122
6.	Le situazioni giuridiche passive	126
7.	Le situazioni complesse: il potere-dovere e il diritto-dovere	128
8.	Le dinamiche giuridiche e le modalità di produzione degli effetti giuridici	129

CAPITOLO VII
**LO STATO E L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA:
 PROFILI ORGANIZZATIVI**

1.	Il concetto di « <i>Stato</i> » e i suoi elementi costitutivi	133
2.	Il popolo. La condizione giuridica degli stranieri in Italia	134
3.	Il territorio	141
4.	La sovranità	143
5.	Le diverse accezioni del termine « <i>Stato</i> »	146
6.	La soggettività giuridica dello Stato. I concetti di « <i>organo</i> » e « <i>ufficio</i> »	148
7.	La nozione di Pubblica amministrazione	154
8.	Gli organi e gli uffici: nozioni e classificazioni	155
9.	Relazioni tra uffici, organi e altre figure organizzatorie	158
10.	Relazioni interorganiche e relazioni intersoggettive	159

CAPITOLO VIII

I PUBBLICI POTERI E LE FUNZIONI PUBBLICHE

1.	Il concetto di «potere»	161
2.	Gli atti dei soggetti pubblici. Gli atti politici e gli atti amministrativi (di alta amministrazione, discrezionali e vincolati)	162
3.	Il concetto di «funzione» e il suo collegamento con il «potere»	165
4.	Il rapporto tra potere, funzione e procedimento amministrativo	167
5.	La separazione dei poteri nell'ordinamento costituzionale italiano	167

CAPITOLO IX

LA FUNZIONE AMMINISTRATIVA E I SUOI PRINCIPI

1.	La funzione amministrativa	171
2.	I principi costituzionali della funzione amministrativa: <i>a</i>) il principio di legalità	175
3.	(<i>segue</i>): <i>b</i>) il principio di imparzialità	181
4.	(<i>segue</i>): <i>c</i>) il principio di buon andamento	184
5.	(<i>segue</i>): i criteri di efficacia, efficienza, economicità, pubblicità e trasparenza	186
6.	(<i>segue</i>): <i>d</i>) i principi di autonomia, decentramento, sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione	191
7.	(<i>segue</i>): <i>e</i>) il principio di responsabilità (rinvio)	194
8.	(<i>segue</i>): <i>f</i>) il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini nei confronti della P.A. e di sindacabilità degli atti amministrativi (rinvio)	195
9.	(<i>segue</i>): <i>g</i>) i principi democratico, solidaristico e di separazione tra indirizzo politico e amministrazione	195
10.	I principi di ragionevolezza, proporzionalità e precauzione	199
11.	I principi generali di buona fede, correttezza e trasparenza	203

PARTE SECONDA

L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA COME ORGANIZZAZIONE

CAPITOLO X

L'AMMINISTRAZIONE STATALE

1.	Il sistema delle Amministrazioni pubbliche	209
2.	L'Amministrazione centrale dello Stato	213
3.	(<i>segue</i>): i ministeri	218

	<i>pag.</i>
4. (<i>segue</i>): l'organizzazione centrale dei ministeri	220
5. Gli organi periferici dello Stato e dei ministeri	222
6. Gli organi ausiliari. In particolare, il Consiglio di Stato e il C.N.E.L.	224
7. I controlli amministrativi	227
8. La Corte dei conti quale organo ausiliario di controllo	229
9. Le Autorità amministrative indipendenti, le agenzie e i difensori civici	232

CAPITOLO XI

IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI

1. I principi dell'autonomia e del decentramento	237
2. Il processo di attuazione delle autonomie territoriali in Italia	240
3. L'organizzazione delle regioni. I sistemi elettorali	242
4. Il riparto delle funzioni amministrative tra Stato, regioni ed enti locali	245
5. La finanza delle regioni e degli enti locali	248
6. La cooperazione tra Stato, regioni e autonomie locali	250
7. Il comune. Generalità	251
8. Le elezioni comunali	252
9. L'organizzazione comunale	253
10. I servizi comunali	256
11. La provincia e la città metropolitana	258
12. Gli enti locali minori	261
13. I controlli sugli enti locali	262

CAPITOLO XII

ENTI PUBBLICI, IMPRESE PUBBLICHE E *MUNERA*

1. Gli enti pubblici. Nozione e classificazioni	265
2. Le ragioni storiche del sistema delle imprese pubbliche	269
3. I processi di privatizzazione e di liberalizzazione delle imprese pubbliche	271
4. Le Amministrazioni pubbliche in forma privata: i c.d. <i>munera</i> e le società partecipate pubbliche	274

CAPITOLO XIII

IL RAPPORTO DI LAVORO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

1. Il rapporto di servizio nel pubblico impiego: nozione e tipologie	277
2. L'evoluzione storica del pubblico impiego	280
3. La contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego	284
4. I dirigenti pubblici	286
5. L'assunzione dei dipendenti pubblici	288

	<i>pag.</i>
6. Tipologie di rapporti di pubblico impiego. Modificazioni del rapporto	292
7. Lo « <i>status</i> » giuridico dei dipendenti pubblici	293
8. Il contenzioso nel pubblico impiego e i vari profili di responsabilità: rinvio	298
9. La cessazione del rapporto di pubblico impiego	298

PARTE TERZA

L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA COME ATTIVITÀ

CAPITOLO XIV

L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA IN GENERALE E IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO.

L'ACCESSO AI DOCUMENTI E AI DATI AMMINISTRATIVI

1. Distinzioni dell'attività amministrativa: <i>a</i>) l'amministrazione attiva, consultiva e di controllo: rinvio	303
2. (<i>segue</i>): <i>b</i>) l'attività discrezionale e l'attività vincolata	304
3. Gli atti di diritto pubblico e gli atti di diritto privato	308
4. Il procedimento amministrativo. Nozioni generali	309
5. I principi contenuti nella l. 241/1990	310
6. Le fasi del procedimento amministrativo: <i>a</i>) la fase dell'iniziativa	314
7. (<i>segue</i>): <i>b</i>) la fase istruttoria	317
8. (<i>segue</i>): <i>c</i>) la fase decisoria (o costitutiva)	322
9. (<i>segue</i>): <i>d</i>) la fase integrativa dell'efficacia	324
10. I principi di trasparenza e pubblicità e le forme di accesso ai documenti amministrativi o alle informazioni nella più recente normativa: <i>a</i>) l'accesso documentale <i>ex l.</i> 241/1990	326
11. (<i>segue</i>): <i>b</i>) l'accesso civico (ordinario e generalizzato)	334

CAPITOLO XV

L'ESERCIZIO AUTORITATIVO DEI POTERI AMMINISTRATIVI: ATTI, PROVVEDIMENTI E SILENZI DELLA P.A.

1. Fatti, atti e provvedimenti. Le operazioni e gli atti amministrativi in generale	337
2. I meri atti amministrativi (o atti amministrativi <i>stricto sensu</i>): nozione e tipologie	344
3. I provvedimenti amministrativi: nozione e requisiti generali	345
4. Classificazioni dei provvedimenti amministrativi	350

	<i>pag.</i>
5. I silenzi dell'Amministrazione	356
6. Ulteriori regimi amministrativi differenti dal provvedimento espresso	360

CAPITOLO XVI

LE PATOLOGIE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

1. Le patologie dell'atto amministrativo. Perfezione, efficacia e validità	365
2. La nullità dell'atto amministrativo. L'art. 21- <i>septies</i> , l. 241/1990	367
3. (<i>segue</i>): la carenza di potere (in astratto e in concreto)	369
4. L'illegittimità dell'atto amministrativo in generale. L'irregolarità	370
5. I vizi di legittimità <i>ex</i> art. 21- <i>octies</i> , l. 241/1990: <i>a</i>) l'incompetenza	372
6. (<i>segue</i>): <i>b</i>) l'eccesso di potere	374
7. (<i>segue</i>): <i>c</i>) la violazione di legge	378
8. I vizi di merito	379

CAPITOLO XVII

LE AUTOTUTELE

1. L'autotutela. I rimedi contro gli atti invalidi	383
2. Il riesame di precedenti atti: <i>a</i>) l'annullamento d'ufficio (art. 21- <i>nonies</i> , l. 241/1990)	384
3. (<i>segue</i>): <i>b</i>) conferma, riforma, convalida e sanatoria. L'art. 21- <i>nonies</i> ² , l. 241/1990	389
4. La conservazione di un atto invalido: conversione, inoppugnabilità, convalescenza per decorso del tempo, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione	391
5. La revoca <i>ex</i> art. 21- <i>quinquies</i> , l. 241/1990	394
6. La decadenza. La sospensione e la riforma	395

CAPITOLO XVIII

**L'ESERCIZIO CONSENSUALE DEI POTERI AMMINISTRATIVI.
I C.D. ACCORDI AMMINISTRATIVI**

1. L'inammissibilità della categoria del c.d. contratto di diritto pubblico	397
2. Gli accordi tra Amministrazioni e privati <i>ex</i> art. 11, l. 241/1990: gli accordi sostitutivi e gli accordi integrativi	399
3. Le concessioni-contratto	401
4. Gli atti e gli accordi preliminari determinativi del contenuto del provvedimento	402
5. Gli accordi tra Amministrazioni <i>ex</i> art. 15, l. n. 241/1990	404
6. Le conferenze di servizi e il c.d. sportello unico	405
7. Gli accordi di programma	408

CAPITOLO XIX
**L'ATTIVITÀ NEGOZIALE
 DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA**

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | L'attività negoziale della P.A. Le fasi di formazione dei contratti di diritto privato | 411 |
| 2. | Le procedure di scelta del contraente | 416 |

CAPITOLO XX
I SERVIZI PUBBLICI

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | La distinzione tra pubblica funzione e servizio pubblico | 423 |
| 2. | I servizi pubblici: nozione e classificazioni | 425 |
| 3. | I principi europei in materia di servizi pubblici | 430 |
| 4. | L'assunzione e l'erogazione dei servizi pubblici | 432 |

CAPITOLO XXI
I MEZZI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

- | | | |
|-----|--|-----|
| 1. | I beni pubblici: nozioni generali | 437 |
| 2. | I beni privati di interesse pubblico | 439 |
| 3. | La nozione di proprietà pubblica | 440 |
| 4. | Gli usi civici | 441 |
| 5. | I beni demaniali. L'estensione della demanialità | 441 |
| 6. | Il c.d. demanio necessario | 443 |
| 7. | Il c.d. demanio accidentale | 445 |
| 8. | Il regime giuridico dei beni demaniali | 449 |
| 9. | <i>(segue)</i> : l'utilizzazione dei beni demaniali e la loro tutela | 450 |
| 10. | I beni patrimoniali. Il patrimonio indisponibile | 453 |
| 11. | <i>(segue)</i> : il regime giuridico e la tutela dei beni patrimoniali indisponibili | 456 |
| 12. | I beni patrimoniali disponibili e il loro regime giuridico | 458 |
| 13. | I diritti reali della P.A. sui beni altrui. Ulteriori limitazioni di diritto pubblico | 459 |
| 14. | Profili di contabilità pubblica. Il bilancio dello Stato | 460 |
| 15. | I beni pubblici come fonti di entrate. I processi di sdemanializzazione e di dismissione dei beni pubblici | 464 |
| 16. | L'espropriazione per pubblico interesse | 467 |
| 17. | Ulteriori provvedimenti ablatori: requisizione, occupazione, costituzione di servitù pubbliche e avocazione. Confisca e sequestro amministrativo | 473 |
| 18. | Le concessioni aventi ad oggetto beni pubblici | 475 |

pag.

CAPITOLO XXII

ILLECITI E RESPONSABILITÀ NEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1.	Le tipologie di illeciti. Nozioni introduttive	477
2.	La responsabilità civile della P.A.: l'art. 28 Cost. e la risarcibilità da lesione di interessi legittimi	478
3.	La responsabilità contrattuale della P.A.	483
4.	La responsabilità extracontrattuale della P.A.	484
5.	La responsabilità precontrattuale della P.A.	490
6.	La responsabilità della P.A. per gli atti leciti lesivi	492
7.	Le responsabilità amministrative dei dipendenti pubblici	493
8.	Le responsabilità amministrative dei terzi verso la P.A.	496

PARTE QUARTA

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

CAPITOLO XXIII

PROFILI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

1.	Premessa	499
2.	I ricorsi amministrativi ordinari. Generalità	501
3.	Le tipologie di ricorsi amministrativi ordinari	502
4.	Il ricorso straordinario al Capo dello Stato (o al Presidente della Regione siciliana)	508
5.	Il sistema della giustizia amministrativa in Italia. Il riparto della giurisdizione	511
6.	Breve quadro evolutivo del sistema di giustizia amministrativa in Italia	513
7.	La giurisdizione ordinaria	515
8.	La giurisdizione amministrativa	520
9.	Il processo innanzi al G.A.: a) il giudizio di primo grado	530
10.	(segue): b) le impugnazioni	533
11.	(segue): c) il giudizio di ottemperanza al giudicato	534
12.	La Corte dei conti in funzione giurisdizionale	535
13.	Ulteriori giurisdizioni amministrative speciali	540