

INDICE

pag.

PREMESSA

1. La materia trattata	XXIII
2. La ottava edizione	XXIV
3. Gli Autori	XXIV

PARTE I

AMMINISTRAZIONE E CITTADINO

CAPITOLO I

NOZIONI INTRODUTTIVE

SEZIONE I

DATI

1. La pubblica amministrazione	3
2. L'integrazione amministrativa nell'Unione europea	6
3. L'oggetto e i caratteri del diritto amministrativo	7
4. L'origine del diritto amministrativo	8
5. Le fonti normative	9

SEZIONE II

APPROFONDIMENTI

1. L'interesse pubblico	11
2. Evoluzione della nozione di interesse pubblico	12
3. Interesse pubblico e attività amministrativa	15
4. Le situazioni giuridiche soggettive	17
5. Distinzioni delle situazioni giuridiche soggettive	19
6. Il potere giuridico. La potestà	25
7. Situazioni dinamiche e rapporto giuridico	27
8. L'autonomia privata dell'amministrazione	29

CAPITOLO II
**SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE
 DELL'AMMINISTRAZIONE**

1.	Precisazioni sul potere giuridico e caratteri essenziali del potere della pubblica amministrazione	31
2.	Distinzione del potere della pubblica amministrazione in relazione al contenuto: poteri di trasformazione e poteri di conservazione	33
3.	<i>Segue.</i> Poteri di indirizzo e poteri di gestione	34
4.	<i>Segue.</i> Discrezionalità amministrativa o pura, discrezionalità c.d. tecnica (valutazioni tecniche) e potere vincolato	36

CAPITOLO III
LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE DEI PRIVATI

1.	Diritti soggettivi dei privati nei confronti dell'amministrazione	38
2.	Il problema dei diritti c.d. resistenti	40
3.	L'interesse legittimo: considerazioni introduttive	41
4.	La elaborazione della nozione di interesse legittimo	44
5.	L'interesse legittimo come situazione giuridica sostanziale	46
6.	L'interesse legittimo come situazione giuridica soggettiva	48
7.	Il <i>proprium</i> dell'interesse legittimo	52
8.	L'interesse legittimo come situazione giuridica risarcibile	55

PARTE II
ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I
LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA SUA EVOLUZIONE

1.	L'unificazione amministrativa	61
2.	La fisionomia originaria della amministrazione pubblica italiana	64
3.	Evoluzione dei modelli organizzativi	65
4.	L'ordinamento regionale	68
5.	Le riforme dell'ultimo decennio dello scorso secolo	69
6.	Lo sviluppo delle autonomie e il federalismo	71
7.	Le società pubbliche e a partecipazione pubblica	73
8.	La fisionomia attuale dell'amministrazione pubblica	76

CAPITOLO II
LE AMMINISTRAZIONI COME OPERATORI GIURIDICI

1.	Le strutture amministrative come figure soggettive	79
2.	Nozione di imputazione giuridica	81
3.	L'organo come strumento di imputazione	84
4.	Organo e ufficio	86

CAPITOLO III
LE STRUTTURE ORGANIZZATIVE

1.	Il disegno organizzativo delle strutture	89
2.	La nozione di ufficio	91
3.	Rapporto d'ufficio. Dovere d'ufficio. Rapporto di servizio. <i>Munus ed officium</i>	92
4.	Uffici monopersonali e pluripersonali (collegiali)	96
5.	Le vicende del rapporto. Il funzionario di fatto	98
6.	L'ufficio del responsabile del procedimento	101
7.	Le fonti e i criteri di organizzazione	102
8.	L'amministrazione dello Stato: caratteri generali	106
9.	Le amministrazioni autonome	107

CAPITOLO IV
LE RELAZIONI ORGANIZZATIVE

1.	Relazioni organizzative e formule organizzative	109
2.	La gerarchia	112
3.	La direzione	115
4.	Il coordinamento	117
5.	Il controllo	119
6.	Delegazione di funzioni ed utilizzazione degli uffici	123

CAPITOLO V
L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

SEZIONE I

**COORDINATE DI CONTESTO DEL SISTEMA DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI**

1.	Il profilo statico dell'organizzazione amministrativa nella sua articolazione complessiva	126
----	---	-----

	<i>pag.</i>
2. L'organizzazione amministrativa nell'architettura dell'Unione	127
3. L'organizzazione amministrativa nell'architettura costituzionale	129
4. Il sistema delle pubbliche amministrazioni	132
 SEZIONE II	
AMMINISTRAZIONE CENTRALE E PERIFERICA	
5. L'organizzazione ministeriale e le agenzie	133
6. Cenni sull'organizzazione statale periferica	135
7. Strutture di raccordo interne ed esterne all'amministrazione	136
8. Gli enti pubblici	137
 SEZIONE III	
L'AMMINISTRAZIONE (DELL'E) PER L'ECONOMIA	
9. Gli enti pubblici economici	141
10. Il processo di privatizzazione e le società pubbliche	143
11. L'impresa pubblica	146
12. L'organismo di diritto pubblico	146
13. Il nuovo ruolo dello Stato nell'economia: le amministrazioni indipendenti	149
14. Soggetti privati esercenti pubbliche funzioni: le fondazioni	151
 SEZIONE IV	
REGIONI E AUTONOMIE LOCALI	
15. Gli enti territoriali e locali	153
15.1. Province, Unioni di Comuni, Città metropolitane e Comuni	155
15.2. La potestà legislativa delle Regioni e la potestà normativa delle autonomie locali	157
15.3. Le funzioni amministrative degli enti locali	158
15.4. Gli strumenti di raccordo tra i diversi livelli di governo: Stato-Regioni; Regioni-autonomie locali	161
16. Gli strumenti di raccordo interno: lo sportello unico	163
17. Cenni sul fenomeno degli organi e amministrazioni straordinarie	164

PARTE III

ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E LA SUA DISCIPLINA

1. Verso la costruzione di una disciplina speciale dell'azione amministrativa	169
2. L'azione amministrativa tra disciplina privatistica e disciplina pubblicistica	171

	<i>pag.</i>
3. L'attività amministrativa tra autorità e consenso. Il valore precettivo del potere amministrativo	174
4. <i>Segue.</i> L'attività consensuale dell'amministrazione	176
5. Attività e funzione amministrativa	177
6. Modi e forme della rilevanza giuridica dell'attività amministrativa	179
7. Potere vincolato e potere discrezionale puro	181
8. La disciplina del contenuto del potere discrezionale	184
9. La discrezionalità tecnica	185

CAPITOLO II PRINCIPI E AZIONE AMMINISTRATIVA

1. I principi generali dell'azione amministrativa dalla legge n. 241/1990 alla legge n. 15/2005	190
2. Principio di legalità	192
3. Principi e norme non giuridiche: un dibattito antico	193
4. I principi alla ricerca della giuridicità	194
5. Principi e mutevolezza delle regole non giuridiche	195
6. I principi generali dell'ordinamento	196
7. <i>Segue.</i> I principi di buona amministrazione in particolare	198
8. Ulteriori principi	199

CAPITOLO III IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1. La nozione di procedimento amministrativo	202
2. La disciplina giuridica del procedimento amministrativo	203
2.1. <i>Segue.</i> La competenza legislativa e normativa in materia procedimentale	204
3. Struttura e funzione del procedimento amministrativo	205
4. L'apertura del procedimento e l'iniziativa procedimentale	207
5. L'istruttoria procedimentale e il responsabile del procedimento	207
6. La partecipazione dei privati al procedimento amministrativo nella legge n. 241/1990	209
7. La comunicazione di avvio del procedimento	212
8. L'interventore procedimentale e le sue pretese partecipative	216
9. Istruttoria procedimentale e acquisizione di valutazioni di amministrazioni pubbliche diverse da quella procedente	219
10. La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della istanza	221
11. La conclusione del procedimento attraverso l'adozione del provvedimento	224
12. Il silenzio inadempimento	225

CAPITOLO IV
LA CONFERENZA DI SERVIZI

SEZIONE I

NATURA GIURIDICA

1. La conferenza di servizi: genesi della figura	229
2. L'evoluzione della disciplina giuridica	234
3. Natura giuridica e funzione dell'istituto	237
4. Conferenze procedimentali e conferenze operazionali	240
4.1. Conferenza di servizi e partecipazione dei privati	243
5. La c.d. conferenza sull'istanza	244
6. La conferenza di servizi preliminare	245

SEZIONE II

IL FUNZIONAMENTO

1. La disciplina dei lavori della conferenza di servizi	246
1.1. La c.d. conferenza semplificata (o asincrona)	246
1.2. La conferenza di servizi telematica	248
2. Soggetti legittimati a partecipare alla conferenza di servizi: il «rappresentante unico»	249
3. Modalità alternative di acquisizione degli assensi e disciplina dell'assenza	251
4. I meccanismi di superamento delle ragioni del dissenso	252
5. Decisione della conferenza di servizi e rimedi per le amministrazioni dissenzienti	255

CAPITOLO V

L'ACCESSO ALLA DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA

1. Tipologie del diritto di accesso	257
2. Natura giuridica del diritto di accesso	258
3. Legittimazione attiva all'accesso	258
4. Legittimazione passiva all'accesso	260
5. Oggetto del diritto di accesso	261
6. Limiti al diritto di accesso	261
7. Esercizio del diritto di accesso	263

PARTE IV
PROVVEDIMENTI E COMPORAMENTI

CAPITOLO I
IL PROVVEDIMENTO

1.	Nozione di provvedimento amministrativo	267
2.	Approfondimenti sulla nozione di provvedimento	269
3.	La struttura del provvedimento	271
4.	Sui motivi e sulla forma del provvedimento	272
5.	Tipologia dei provvedimenti	273
6.	I provvedimenti costitutivi	274
7.	I provvedimenti autorizzatori	277
8.	I provvedimenti concessori	278
9.	I provvedimenti ablatori	280

CAPITOLO II
IL REGIME DEI PROVVEDIMENTI: L'EFFICACIA

1.	Nozioni di teoria generale in tema di efficacia degli atti giuridici	283
2.	L'efficacia degli atti amministrativi: imperatività, esecutività, eseguibilità, inoppugnabilità	284
3.	L'efficacia nello spazio	285
4.	L'efficacia nel tempo	286
5.	L'efficacia soggettiva	288
6.	L'efficacia oggettiva	289
7.	La sospensione dell'efficacia	290
8.	L'esecutorietà del provvedimento amministrativo	290

CAPITOLO III
L'INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1.	Validità e invalidità in diritto amministrativo	291
2.	L'annullabilità	292
3.	Violazione di legge e incompetenza	294
4.	<i>Segue.</i> Eccesso di potere	295
5.	Le ipotesi di nullità	300
6.	Vizi che non determinano l'annullabilità del provvedimento	305
7.	Specie della invalidità: successiva, derivata	307

	<i>pag.</i>
8. Irregolarità	308
9. Vizi di merito e principio di efficacia	309

CAPITOLO IV

**I PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI
DI SECONDO GRADO**

1. Considerazioni introduttive	310
a) I provvedimenti di secondo grado quali esplicazione del principio di buona amministrazione	310
b) Il problema del fondamento giuridico	312
c) La distinzione tra atti di riesame e atti di revisione, tra atti ad esito eliminatorio e atti ad esito conservativo	312
d) Provvedimenti ad esito eliminatorio e tutela del legittimo affidamento	313
e) Provvedimenti di secondo grado e omessa comunicazione di avvio del relativo procedimento	314
f) Procedimento di riesame e istanza dell'interessato	315
2. I provvedimenti ad esito eliminatorio. L'annullamento d'ufficio	317
2.1. <i>Segue.</i> La revoca	323
3. I provvedimenti ad esito conservativo: proroga e atti ad effetto sanante	329
3.1. <i>Segue.</i> La convalida e la rettifica	330
3.2. <i>Segue.</i> La ratifica	332
3.3. <i>Segue.</i> Conferma e atto meramente confermativo	333
3.4. <i>Segue.</i> La conversione	334
3.5. <i>Segue.</i> La riforma	335

CAPITOLO V

**COMPORAMENTI NON PROVVEDIMENTALI PRODUTTIVI
DI EFFETTI GIURIDICI**

1. La segnalazione certificata di inizio attività	337
2. Il regime giuridico della segnalazione certificata di inizio attività	338
3. La funzione di controllo dell'amministrazione ed i limiti al potere di riesame	339
4. Natura giuridica del c.d. effetto abilitativo della s.c.i.a.	340
5. Il silenzio assenso	341
6. Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici	343

PARTE V
AMMINISTRAZIONE CONSENSUALE

CAPITOLO I
GLI ACCORDI

1.	Accordo amministrativo ed esercizio della funzione pubblica	349
2.	Tipologia e ambito applicativo degli accordi	352
3.	La formazione degli accordi e il vincolo di «non negoziabilità dell'interesse pubblico»	354
4.	L'esecuzione degli accordi	357
	4.1. La disciplina del recesso dell'amministrazione	358
	4.2. L'inadempimento dell'amministrazione	361
	4.3. La patologia del rapporto	362
5.	La tutela del terzo	362

CAPITOLO II
I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.	Diritto privato e diritto pubblico nell'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni	364
2.	Il quadro normativo di riferimento	366
3.	La sfera soggettiva di applicazione	369
4.	La nozione di appalto e di concessione e la rilevanza del valore ai fini della determinazione della disciplina applicabile	370
5.	La formazione del contratto e le fasi del procedimento ad evidenza pubblica. Deliberazione a contrattare e bando di gara	371
6.	La scelta del contraente nel codice dei contratti pubblici. Procedure aperte e procedure ristrette	373
7.	La partecipazione alla gara	374
8.	Requisiti soggettivi e documentazione antimafia	376
9.	Criteri di scelta del contraente e aggiudicazione del contratto	378
10.	Procedure negoziate e dialogo competitivo	380
11.	Centrali di committenza, accordi quadro, sistemi dinamici di acquisizione e <i>project financing</i>	381
12.	Stipulazione, approvazione ed esecuzione del contratto	384
13.	Il regime giuridico degli atti amministrativi dell'evidenza pubblica	386

PARTE VI
RISORSE

CAPITOLO I
LE RISORSE UMANE

1.	La genesi dei rapporti di impiego pubblico	393
2.	L'impiego pubblico come rapporto di diritto civile speciale	394
3.	L'impiego alle dipendenze di amministrazioni pubbliche come rapporto di diritto pubblico	395
4.	L'impiego pubblico nella Costituzione e nella successiva evoluzione legislativa	396
5.	<i>Segue.</i> Il ritorno al diritto comune e i margini della specialità alla luce delle recenti riforme	399
6.	La contrattazione collettiva e i suoi attori: l'ARAN e i sindacati	400
7.	Le vicende e i contenuti del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche	402
8.	La dirigenza pubblica	408

CAPITOLO II
LE RISORSE FINANZIARIE

1.	Le fonti: le disposizioni europee	415
	1.1. <i>Segue.</i> Le disposizioni costituzionali	420
	1.2. <i>Segue.</i> La normativa ordinaria	425
2.	Il bilancio dello Stato	426
3.	La struttura del bilancio statale	428
4.	I principi del bilancio	431
5.	Il ciclo di bilancio	432
6.	L'esecuzione del bilancio: le procedure di entrata e di spesa	435
7.	Analisi e valutazione della spesa	437

CAPITOLO III
I BENI DI PROPRIETÀ PUBBLICA

1.	Nozioni generali	439
2.	La disciplina del codice civile. I beni demaniali	440
3.	<i>Segue.</i> I beni patrimoniali	442
4.	Uso dei beni pubblici	444

	<i>pag.</i>
5. I diritti demaniali su beni altrui e gli usi civici	445
6. Evoluzione della categoria dei beni pubblici per effetto dei processi di privatizzazione (formale e sostanziale)	446
7. <i>Segue</i> . La trasformazione di enti pubblici proprietari di beni pubblici in società per azioni e le conseguenze sul regime giuridico dei beni	447
8. <i>Segue</i> . L'istituzione di appositi organismi societari ai quali vengono conferiti beni pubblici	450
9. Il c.d. federalismo demaniale	452

PARTE VII

CONTROLLI E RESPONSABILITÀ

CAPITOLO I

I CONTROLLI DI EFFICIENZA

1. L'evoluzione del sistema dei controlli amministrativi verso l'efficienza	457
2. I controlli interni: il sistema generale	460
a) Il controllo di regolarità amministrativa e contabile	462
b) Il controllo di gestione	463
c) L'attività di valutazione e controllo strategico	464
3. Le criticità del sistema dei controlli di efficienza e la affermazione del sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della <i>performance</i>	466
4. Il ciclo di gestione della <i>performance</i>	468

CAPITOLO II

LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Dalla immunità alla responsabilità della pubblica amministrazione	473
2. La responsabilità dei funzionari e dei dipendenti pubblici nell'art. 28 Cost.	475
3. La responsabilità delle pubbliche amministrazioni per i danni cagionati dall'illegittimo esercizio (o non esercizio) del potere. In particolare: la responsabilità per i danni da lesione dell'interesse legittimo	478
4. L'evoluzione normativa e giurisprudenziale	482
5. Profili processuali	485
6. Colpa della pubblica amministrazione ed onere della prova	492
7. La natura della responsabilità della pubblica amministrazione	496
8. La c.d. responsabilità da attività lecita	498

CAPITOLO III
LA RESPONSABILITÀ DEI FUNZIONARI E DEI DIRIGENTI

1.	Inquadramento della materia	500
2.	La disciplina della responsabilità amministrativa	503
3.	Il c.d. condono erariale	505
4.	La responsabilità dirigenziale	507

PARTE VIII
POTERI PUBBLICI ED ECONOMIA

CAPITOLO I
LE FUNZIONI DI REGOLAZIONE DEL MERCATO

1.	Neutralità del precetto giuridico	513
2.	Ordine economico e pluralismo dei valori	514
3.	Sulla disciplina costituzionale dei rapporti economici	515
4.	Modelli di organizzazione del mercato	516
5.	Sui principi comunitari	518
6.	Evoluzione delle forme di intervento statale nell'economia: la funzione (amministrativa) di regolazione del mercato	520
6.1.	Cenni sugli interventi per lo sviluppo economico	524
7.	Garanzie e regolazione nei mercati dei servizi di pubblica utilità	525
7.1.	I settori energetici: l'energia elettrica e il gas naturale	525
7.2.	Il settore dei trasporti	533
7.3.	Il settore delle telecomunicazioni	536
8.	Tutela della concorrenza e vigilanza dei mercati	538
8.1.	La tutela della concorrenza	538
8.2.	Il credito e il risparmio	541
8.3.	I mercati finanziari	542
8.4.	Il mercato delle assicurazioni	544

CAPITOLO II
I SERVIZI PUBBLICI

1.	Il servizio pubblico: le difficoltà di una definizione	547
2.	<i>Segue.</i> La concezione c.d. soggettiva	549
3.	<i>Segue.</i> Il servizio pubblico in senso oggettivo	552
4.	<i>Segue.</i> Cenni sulla nozione di servizio pubblico locale	555

	<i>pag.</i>
5. Principi costituzionali in materia di servizi pubblici	557
6. I servizi pubblici nell'ordinamento comunitario	561
7. Le forme di gestione: origini della classificazione	565
8. <i>Segue</i> . L'evoluzione del modello e la disciplina attuale	565
9. Le società <i>in house</i>	568
10. Le società miste e relative modalità di affidamento del servizio	575

CAPITOLO III

I SERVIZI SOCIALI

1. Origine della disciplina	578
2. La qualificazione giuridica delle prestazioni	582
3. Il sistema integrato dei servizi sociali: la legge quadro 8 novembre 2000, n. 328	584
4. I livelli essenziali di assistenza sociale: la competenza Stato-Regioni	588
5. Gli strumenti di pianificazione	591
6. Autorizzazione e accreditamento	592
7. Modelli regionali di intervento (alcuni esempi)	595
8. Gli affidamenti dei contratti di servizi sociali	596
9. I rapporti collaborativi con la P.A. declinati dal d.lgs. n. 117/2017	601
10. I singoli istituti di amministrazione condivisa: co-programmazione, co-progettazione, convenzioni (con le ODV e le APS)	604

PARTE IX

POTERI PUBBLICI E TERRITORIO

CAPITOLO I

BENI CULTURALI, BENI PAESAGGISTICI E TUTELA DELL'AMBIENTE

1. La nozione di bene culturale	613
2. Beni culturali di appartenenza pubblica e privata	614
3. La dichiarazione dell'interesse culturale	614
4. La tutela dei beni culturali: vigilanza ed ispezione, conservazione e forme di protezione	615
5. Circolazione dei beni culturali	615
6. Paesaggio ed ambiente	616
7. I beni paesaggistici	618
8. L'autorizzazione paesaggistica	619

	<i>pag.</i>
9. La tutela dell'ambiente nel sistema costituzionale del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni	619
10. Dal piano al progetto: valutazioni di impatto e tutela dell'ambiente	620
11. <i>Segue.</i> La disciplina nazionale sulle valutazioni di impatto ambientale	624
12. <i>Segue.</i> La semplificazione della disciplina sulle valutazioni di impatto ambientale nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	629

CAPITOLO II GOVERNO DEL TERRITORIO

1. L'art. 117 Cost. e la materia «governo del territorio»	632
2. La delimitazione della materia dell'urbanistica nella giurisprudenza della Corte costituzionale	633
3. La delimitazione della materia del governo del territorio nella giurisprudenza della Corte costituzionale	636
4. Governo del territorio e politiche dell'Unione europea	639
5. La funzione di governo del territorio a mezzo di atti di pianificazione	639
5.1. La pianificazione sovracomunale di area vasta e di settore	641
5.2. La pianificazione comunale generale e di attuazione	642
5.3. Il regolamento edilizio	645
6. La funzione di controllo dell'attività edilizia	646
6.1. <i>Segue.</i> I titoli edilizi	647
7. La funzione di vigilanza e le sanzioni	651

CAPITOLO III VINCOLI SULLA PROPRIETÀ PRIVATA

1. Tipologie dei vincoli alla proprietà privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale	653
2. Vincoli indennizzabili e non	654
3. Vincoli <i>ex lege</i> e vincoli derivanti da atto amministrativo	656
4. <i>Segue.</i> I vincoli urbanistici	657
5. I c.d. vincoli da pianificazione urbanistica	660

CAPITOLO IV LE ESPROPRIAZIONI

1. I diversi significati del termine espropriazione. Le espropriazioni in senso stretto	665
---	-----

	<i>pag.</i>
2. La (non ammissibile) espropriazione c.d. indiretta	669
3. L'espropriazione <i>ope legis</i>	671
4. La disciplina generale dell'espropriazione disposta con provvedimento amministrativo: il testo unico	673
5. La cessione volontaria	676
6. L'occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione	680
7. A chiusura del sistema: l'art. 42- <i>bis</i> del t.u.	682