

# INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione. Alberto Romano: un maestro agli albori del nuovo millennio di Roberto Cavallo Perin</i>	XXI
<i>Prefazione alla terza edizione</i>	XXXV

## PARTE PRIMA

### AMMINISTRAZIONE E ORDINAMENTO GIURIDICO

#### I

##### IL DIRITTO AMMINISTRATIVO

di *Alberto Romano e Alessandro Cioffi*

1. L'amministrazione e il suo ordinamento	3
2. L'autonomia dell'amministrazione	5
3. Il ruolo e le funzioni dell'amministrazione	9
<i>Bibliografia essenziale</i>	13

#### II

##### LE FONTI DELL'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

di *Maria Chiara Romano*

1. Una premessa storica. Potere regolamentare e ordinamento amministrativo	15
2. Le fonti secondarie nella Costituzione del 1948. Codificazione del pensiero dei giuristi liberali	17
3. Disciplina costituzionale dei regolamenti governativi e dei regolamenti degli enti territoriali	21

	<i>pag.</i>
4. Regolamenti degli enti locali	22
5. Disciplina legislativa e tipologie di regolamenti governativi e ministeriali	24
6. I regolamenti ministeriali	27
7. Atti amministrativi generali e atti normativi	28
8. Atti di regolazione	32
9. Circolari	32
10. L'ordinamento amministrativo europeo e le sue fonti	34
11. Innovazioni post Lisbona e fonti del diritto derivato europeo: la nozione procedurale di atto legislativo. Gli atti di esecuzione	36
12. Fonti del diritto derivato europeo	38
<i>Bibliografia essenziale</i>	40

## III

AMMINISTRAZIONE E GIURISDIZIONE.  
PRINCIPI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

di *Alessandro Cioffi*

1. Premessa. Amministrazione e giurisdizione	43
2. La Costituzione e i principi	44
3. Il dualismo. Premessa: soggettività e azionabilità della norma giuridica	46
4. Origine del dualismo: interesse legittimo e diritto soggettivo	47
5. La giurisdizione amministrativa come giurisdizione sui principi e sugli interessi (come "Super-giurisdizione")	48
6. La formazione di due giurisdizioni. Evoluzione	49
7. Il dualismo e il problema del riparto	51
8. Il criterio di riparto: teoria dell'affievolimento e teoria della carenza di potere	52
9. Precisazioni sul riparto: carenza di potere in concreto e diritti non affievolibili	55
10. La tutela nella giurisdizione amministrativa e nella giurisdizione civile	57
11. Interesse legittimo e diritto soggettivo: una prima distinzione alla luce dei principi	64
12. Evoluzioni della giurisprudenza sul criterio di riparto giurisdizionale	66
13. <i>Segue.</i> Il problema fondamentale del riparto di giurisdizione: l'affievolimento	68
14. Per una rilettura del criterio di riparto: libertà e potere amministrativo	69
<i>Bibliografia essenziale</i>	71

PARTE SECONDA  
L'AMMINISTRAZIONE IN SENSO SOGGETTIVO

IV  
ORGANI E PRINCIPI DI ORGANIZZAZIONE  
di *Alessandro Cioffi*

1. Organo e soggetto giuridico. Premessa	75
2. Soggettività giuridica ed esercizio del potere: l'organo	76
3. Organo e immedesimazione nel soggetto giuridico	77
4. Organo e competenza	78
5. Fonti costituzionali sulla competenza degli organi: l'art. 97 Cost.	79
6. Art. 97 Cost. e principi di organizzazione: imparzialità e buon andamento	80
6.1. L'imparzialità nella organizzazione degli uffici	80
6.2. <i>Segue</i> . Conflitto di interessi e rapporto tra amministrazione e politica	81
6.3. L'imparzialità come autonomia dell'amministrazione e come amministrazione di risultato	82
6.4. Il principio del buon andamento e il principio dell'equilibrio del bilancio. L'amministrazione economica ed efficiente	83
7. Uffici e criteri di efficienza. Cenni alla definizione del risultato	85
<i>Bibliografia essenziale</i>	86

V  
RAPPORTO DI LAVORO E RAPPORTO DI SERVIZIO  
CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
di *Maria Laura Maddalena*

1. Introduzione: rapporto organico e rapporto di servizio	89
2. La c.d. privatizzazione del pubblico impiego e le sue persistenti peculiarità rispetto al rapporto di lavoro privato	91
3. L'ambito di applicazione della c.d. privatizzazione e la questione della competenza regionale in materia dopo la riforma del Titolo V della Costituzione	96
4. Ambito soggettivo di applicazione della riforma: le categorie di dipendenti pubblici esclusi dalla privatizzazione	97

	<i>pag.</i>
5. Fonti pubblicistiche e privatistiche nella disciplina del rapporto di lavoro pubblico e atti di macro e micro organizzazione	97
6. Disciplina e regime giuridico degli atti di micro organizzazione: il problema della funzionalizzazione al pubblico interesse	100
7. La giurisdizione del giudice ordinario per i rapporti di lavoro del personale privatizzato	103
8. I poteri del giudice ordinario	105
9. L'ambito di giurisdizione amministrativa (di legittimità) in materia di procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego del personale privatizzato e la questione dei concorsi interni	106
<i>Bibliografia essenziale</i>	108

## VI

## ORGANI DI GOVERNO E DIRIGENZA PUBBLICA

di *Paolo Lazzara*

1. Introduzione. Organi di Governo e servizio onorario	111
2. La tendenziale "separazione" tra politica e amministrazione	112
3. I dirigenti pubblici	112
4. Le strutture di "primo livello": il Segretario generale e i Dipartimenti	114
5. Gli uffici dirigenziali generali	115
6. Attribuzione, durata e stabilità ( <i>spoil system</i> ) degli incarichi dirigenziali	116
7. Dirigenti esterni e interni. Le due fasce della dirigenza	120
8. La valutazione e la responsabilità dirigenziale	121
<i>Bibliografia essenziale</i>	122

## VII

LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI  
NEL QUADRO DEL DIRITTO POSITIVOdi *Maria Grazia Della Scala*

## I. L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLO STATO

1. L'organizzazione dello Stato per ministeri. Profili storici	125
2. L'organizzazione interna dei ministeri: il modello dipartimentale e il modello a direzioni generali	128
3. La Presidenza del Consiglio dei Ministri	130

	<i>pag.</i>
4. Le agenzie amministrative	131
5. L'amministrazione periferica	133
6. Le autorità amministrative indipendenti	135
6.1. I profili evolutivi	135
6.2. Autorità di garanzia e autorità di regolazione	136
6.3. Le garanzie di indipendenza	137
6.4. I poteri delle autorità indipendenti	139
7. Gli organi ausiliari	141
II. GLI ENTI PUBBLICI	
1. La nozione di ente pubblico	144
2. Gli enti territoriali	147
2.1. L'autonomia degli enti del governo territoriale	147
2.2. L'organizzazione degli enti territoriali	152
3. Gli enti pubblici non territoriali	155
III. L'AMMINISTRAZIONE NEL DIRITTO EUROPEO	
1. Le diverse nozioni di amministrazione nel diritto europeo	157
2. La nozione di amministrazione ai fini della libera circolazione dei lavoratori, del sistema europeo dei conti, della responsabilità extracontrattuale degli Stati per violazione del diritto dell'Unione	157
3. L'organismo di diritto pubblico	159
4. L'impresa pubblica	161
<i>Bibliografia essenziale</i>	162

## VIII

## LE SOCIETÀ PUBBLICHE

di *Maria Grazia Della Scala*

1. Premessa. La partecipazione pubblica alle società di capitali tra capacità generale dell'amministrazione e limiti normativi	167
2. Le società-impresa in mano pubblica e il sistema delle partecipazioni pubbliche	169
3. Le privatizzazioni formali e sostanziali delle imprese pubbliche	170
4. Le società-enti pubblici di diritto singolare	171
5. Società miste e partenariati pubblico-privati	172
6. Le società <i>in house</i>	173
7. Dai diritti speciali dell'azionista pubblico ai <i>golden powers</i>	175

	<i>pag.</i>
8. La disciplina delle società pubbliche e della relativa attività	178
<i>Bibliografia essenziale</i>	181

## PARTE TERZA

## L'AMMINISTRAZIONE IN SENSO OGGETTIVO

## IX

## IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

di *Alessandro Cioffi*

1. Premesse e cenni storici	185
2. Nozione teorica	187
3. Struttura	190
4. Sviluppi della nozione: motivazione, interpretazione e legittimità del provvedimento	191
5. <i>Segue.</i> Il provvedimento discrezionale	193
6. <i>Segue.</i> Discrezionalità pura, discrezionalità tecnica e merito amministrativo	196
7. L'atto vincolato	199
8. Conclusioni: l'interesse tutelato e la natura della discrezionalità amministrativa	200
<i>Bibliografia essenziale</i>	201

## X

## EFFICACIA DEL PROVVEDIMENTO E AUTOTUTELA

di *Fulvio Costantino*

1. L'efficacia e la sua riforma nel capo IV <i>bis</i> della l. n. 241/1990	205
2. Efficacia ed esecutività	205
3. La sospensione	208
4. Esecutorietà	210
5. Annullamento d'ufficio	212
6. Convalida	217
7. Revoca	218
<i>Bibliografia essenziale</i>	222

## XI

## L'INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

di *Paolo Lazzara*

1.	Il principio di validità degli atti nel diritto amministrativo	225
2.	Il sistema di invalidità. Annullabilità e nullità	226
3.	Peculiarità del regime dell'illegittimità e dell'annullabilità dell'atto amministrativo	227
4.	L'eccesso di potere come vizio della discrezionalità e della funzione amministrativa. I vizi della motivazione	228
5.	<i>Segue.</i> Violazione di legge e incompetenza	230
6.	I vizi di merito	230
7.	Vizi formali e vizi sostanziali	231
8.	L'annullamento dell'atto amministrativo	233
9.	La nullità	237
	<i>Bibliografia essenziale</i>	242

## XII

## I COMPORTAMENTI AMMINISTRATIVI

di *Maria Laura Maddalena*

1.	La nozione tradizionale di comportamento nel diritto civile e amministrativo e la sua rilevanza nell'ambito del riparto di giurisdizione	247
2.	La cognizione del giudice amministrativo dei "comportamenti amministrativi" in sede di giurisdizione esclusiva e ai fini della tutela risarcitoria	248
3.	Le difficoltà nella definizione di comportamenti amministrativi mediamente collegati all'esercizio del potere	250
	<i>Bibliografia essenziale</i>	253

## XIII

## PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.

## IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

di *Francesco de Leonardis*

1.	La nozione di procedimento amministrativo	255
2.	La legge generale sull'azione amministrativa	258

	<i>pag.</i>
3. L'attività amministrativa	259
4. Il principio di legalità	261
5. Funzioni e classificazione dei principi dell'attività amministrativa	263
6. I principi non scritti	264
7. I principi costituzionali	266
8. I principi di fonte primaria	269
9. I principi di fonte europea	273
10. Principi stabiliti dalla legge generale: conclusione del procedimento	275
11. La motivazione del provvedimento	277
12. Il responsabile del procedimento e suoi compiti	279
13. La partecipazione	282
14. Pareri e valutazioni tecniche	286
15. Le conferenze di servizi	287
16. La segnalazione certificata di inizio di attività	292
17. Il silenzio assenso	294
<i>Bibliografia essenziale</i>	295

## XIV

## ACCESSO AI DOCUMENTI E TRASPARENZA

di *Fulvio Costantino*

1. Premessa	299
2. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi nella l. n. 241/1990	300
3. Le discipline settoriali	305
4. Accesso civico e trasparenza	306
5. L'accesso civico generalizzato	310
6. Le nuove frontiere dell'accesso	312
<i>Bibliografia essenziale</i>	313

## XV

## LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DIGITALE

di *Fulvio Costantino e Maria Laura Maddalena*

1. I principi	315
2. Le politiche	317
3. Le competenze	320
4. Documenti, firme e trasmissioni	322

	<i>pag.</i>
5. Dati e informazioni	326
6. Procedimenti e provvedimenti	328
7. Gli algoritmi deterministici e i sistemi di <i>Machine learning</i> e di <i>Deep learning</i>	330
8. Il ricorso alle decisioni automatizzate da parte della P.A.	332
9. La disciplina sull'intelligenza artificiale e le pubbliche amministrazioni	335
<i>Bibliografia essenziale</i>	338

## XVI

## I PUBBLICI SERVIZI

di *Elisa Scotti*

1. Premessa	341
2. Servizi pubblici tra pubblico e privato	342
3. Servizi pubblici e diritti fondamentali	345
4. Nozione	347
5. Il servizio pubblico nell'ordinamento eurounitario	349
6. Classificazioni. Servizi economici e non	351
7. Evoluzione. I servizi pubblici nazionali	352
8. La parabola dei servizi pubblici locali	355
9. I principi dei servizi pubblici. L'universalità	358
10. Il principio di concorrenza e le sue declinazioni	360
11. Il finanziamento dei servizi pubblici tra universalità e concorrenza	361
<i>Bibliografia essenziale</i>	363

## XVII

I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICIdi *Paolo Lazzara*

1. I contratti di appalto e gli acquisti della pubblica amministrazione: lavori, servizi e forniture	367
2. Le fonti. Il diritto UE e il nuovo codice dei contratti pubblici. Il principio del risultato	369
3. Diritto pubblico e diritto privato nei contratti della pubblica amministrazione	370

	<i>pag.</i>
4. Il nuovo codice: ecosistema e ciclo vita digitale dei contratti pubblici. Gli altri principi	371
5. I contratti di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria	373
6. Le clausole comuni	374
7. Il responsabile unico del progetto ( <i>RUP</i> ) (art. 15, d.lgs. n. 36/2023)	375
8. La programmazione (artt. 37 ss., d.lgs. n. 36/2023)	376
9. La progettazione (artt. 41 ss.)	376
10. La centralizzazione delle committenze e la qualificazione delle stazioni appaltanti (artt. 62 ss., d.lgs. n. 36/2023)	377
11. Gli atti di gara e il procedimento ad evidenza pubblica	378
12. Requisiti richiesti agli operatori e cause di esclusione. Il casellario dell'ANAC	378
13. Qualità soggettive e capacità degli operatori	379
14. Domanda, offerta tecnica e offerta economica	380
15. La procedura di gara e la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa	381
16. La stipula del contratto e le variazioni in corso di esecuzione	382
17. L'annullamento della gara e le conseguenze sul contratto	384
18. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)	384
19. I collegi consultivi tecnici e gli altri rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale. La Camera arbitrale sui contratti pubblici	386
20. Concessioni di beni e servizi e appalto. Analogie e differenze	387
<i>Bibliografia essenziale</i>	388

## XVIII

## I BENI PUBBLICI

di *Fulvio Costantino*

1. Introduzione	391
2. La disciplina codicistica	392
3. Il dettato costituzionale	396
4. L'evoluzione. Le c.d. privatizzazioni	397
4.1. Le alienazioni	398
4.2. Il c.d. federalismo demaniale	398
4.3. La valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare	400
5. I beni culturali e paesaggistici	400
6. I c.d. beni comuni	403
7. Conclusioni	405
<i>Bibliografia essenziale</i>	406

## XIX

L'ILLECITO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
E LA RESPONSABILITÀdi *Elisa Scotti*

1.	Premessa	407
2.	Responsabilità dell'amministrazione e irrisarcibilità dell'interesse legittimo	408
3.	La piena sottoposizione del potere pubblico al principio di responsabilità e la selezione degli interessi meritevoli di tutela	411
4.	La responsabilità dell'amministrazione tra diritto comune e specialità	413
	4.1. Natura giuridica della responsabilità dell'amministrazione	413
	4.2. La proposizione dell'azione: termini e rapporto con l'azione di annullamento	415
	4.3. Responsabilità e discrezionalità	416
	4.4. Responsabilità e vizi formali	418
	4.5. La colpa	419
5.	Responsabilità degli agenti e responsabilità della P.A.	421
	<i>Bibliografia essenziale</i>	423

## XX

LA RESPONSABILITÀ DA ATTO LECITO  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONEdi *Elisa Scotti*

1.	Premessa	425
2.	Le principali ipotesi di responsabilità da atto lecito previste dalla legge	427
	2.1. Espropriazione	427
	2.2. Danni derivanti dall'esecuzione di opere pubbliche	430
	2.3. Autotutela	431
	2.4. Danni da vaccinazioni obbligatorie	432
3.	La responsabilità da atto lecito come principio generale per le lesioni di diritti fondamentali	433
4.	Il principio di compensazione tra crisi ambientale e transizione ecologica	435
	<i>Bibliografia essenziale</i>	438