

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione alla III edizione</i>	XV
<i>Prefazione alla II edizione</i>	XVII
<i>Prefazione alla I edizione</i>	XIX

Capitolo I

GENESI E SVILUPPO DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1. Il nuovo diritto dell'età contemporanea	1
1.1. Un diritto recente, ma diffuso	1
1.2. Un diritto in continua trasformazione	2
1.3. Pubblica amministrazione e diritto amministrativo	4
1.4. Varietà di nozioni di pubblica amministrazione	6
1.5. Il diritto amministrativo e i suoi giudici	7
1.6. Il diritto amministrativo e lo Stato	9
1.7. Il diritto amministrativo oltre lo Stato: i principi comuni in Europa	10
1.8. Il diritto amministrativo oltre lo Stato: i regimi regolatori globali	12
2. I tratti originari e successivi del diritto amministrativo, in Italia	15
2.1. Un diritto autonomo	16
2.2. I rapporti con il diritto civile, costituzionale e penale	19
2.3. Un diritto in parte originale	20
2.4. Un diritto di origine prevalentemente giurisprudenziale	22
2.5. L'incremento della legislazione	25
2.6. Il diritto amministrativo tra uniformità e differenze	26
3. L'ambivalenza del diritto amministrativo	28
3.1. Amministrazione e cittadinanza	29
3.2. I mutevoli equilibri tra autorità e libertà	31
3.3. Diritto amministrativo e democrazia	33
3.4. "Al servizio esclusivo della Nazione"	35
3.5. Stato di diritto e ragioni di Stato	38
3.6. Diritto amministrativo, società ed economia	40
4. Il diritto amministrativo e le altre scienze amministrative	42

Capitolo II

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO E LE REGOLE PRODOTTE OLTRE LO STATO

1. Unione europea, diritto globale e sistema amministrativo italiano: un quadro introduttivo	45
2. L'amministrazione e le regole poste oltre lo Stato	47
2.1. Amministrazione e fonti dell'Unione europea	48
2.2. Amministrazione nazionale e regole globali	53
3. L'amministrazione italiana come amministrazione indiretta dell'Unione europea e le sue implicazioni per il diritto amministrativo nazionale	56
4. L'influenza del diritto dell'Unione sul sistema amministrativo nazionale	59
5. L'amministrazione nazionale e l'esercizio congiunto di compiti europei (le conseguenze legate all'appartenenza a sistemi comuni, l'apertura orizzontale della pubblica amministrazione e la cooperazione amministrativa, l'efficacia transnazionale degli atti amministrativi nazionali)	63
6. L'amministrazione diretta dell'Unione e le sue regole (cenni)	66
7. Sistema integrato europeo e giustizia amministrativa	70
8. La tutela nel caso di amministrazione indiretta: l'invalidità per anti-comunitarietà e il relativo regime di contestazione	72
8.1. Il contrasto con le norme europee e l'invalidità del provvedimento	72
8.2. Le ricadute sul processo della rilevanza comunitaria della lite: il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia	76
8.3. La conformazione europea delle regole processuali nazionali	79
9. La tutela nel caso di amministrazione congiunta	80
10. La tutela nel caso di amministrazione diretta (cenni)	83

Capitolo III

LA LEGGE, IL POTERE AMMINISTRATIVO E LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE

1. Il principio di legalità e la riserva di legge	90
1.1. Legalità, legittimità e legittimazione: una introduzione	90
1.2. Le fonti del diritto amministrativo	91
1.3. La legge e gli altri atti aventi forza di legge	91
1.3.1. Le fonti del diritto UE (rinvio)	91
1.3.2. La Costituzione, le leggi costituzionali e i principi (rinvio)	93
1.3.3. Le leggi statali e regionali	94
1.4. La normazione secondaria	95
1.4.1. Le norme secondarie e il principio di legalità	95
1.4.2. I caratteri e i "tipi"	96
1.4.3. I regolamenti governativi	97
1.4.4. Gli statuti e i regolamenti degli enti pubblici	99
1.4.5. Le ordinanze di necessità e di urgenza e i bandi militari	99

	<i>pag.</i>
1.5. La regolazione amministrativa e quella “indipendente”	100
1.5.1. Gli atti amministrativi generali: le direttive	102
1.5.2. (<i>Segue</i>): le circolari recanti istruzioni, e prassi riconosciute	104
1.5.3. (<i>Segue</i>): i bandi di gara, i bandi di concorso e gli altri avvisi di selezione	106
1.5.4. (<i>Segue</i>): gli atti di programmazione e di pianificazione	107
1.5.5. Le delibere e le “linee guida” delle Autorità indipendenti	109
2. La riserva di amministrazione ed il potere amministrativo	111
2.1. La riserva di amministrazione nella Costituzione	111
2.2. Il potere amministrativo, le norme di attribuzione e le norme sulla competenza	112
2.3. La legge e gli altri limiti “esterni” all’esercizio del potere	114
2.3.1. Norme di azione e norme di relazione?	115
2.3.2. La legge, la funzione e il risultato	116
2.3.3. La legge e i principi	117
2.3.4. Le norme sul procedimento	125
2.3.5. Le regole non giuridiche, la tecnica, gli <i>standards</i> e la prassi	126
2.4. I limiti “interni” all’esercizio del potere: gli autolimiti e la predeterminazione	128
2.5. Il potere amministrativo	129
2.5.1. Il potere vincolato	130
2.5.2. Il potere discrezionale come interpretazione delle norme	131
2.5.3. Il potere discrezionale come ponderazione di interessi	132
2.5.4. Il merito amministrativo	134
2.5.5. Le valutazioni tecniche	135
2.5.6. Dal potere amministrativo all’attività consensuale (rinvio)	141
3. Le situazioni giuridiche soggettive dei privati nei rapporti con le pubbliche amministrazioni	142
3.1. I rapporti di diritto comune e le situazioni di diritto soggettivo (cenni)	142
3.2. Le situazioni giuridiche soggettive dei privati che dialogano con il potere: gli interessi legittimi	143
3.2.1. La storia di un concetto nel vivace dibattito della dottrina	143
3.2.2. L’interesse legittimo come situazione giuridica sostanziale	146
3.2.3. La tutela dell’interesse legittimo e il suo rapporto con il bene della vita	148
3.2.4. (<i>Segue</i>): interessi legittimi oppositivi e pretensivi	151
3.3. Gli interessi diffusi e gli interessi collettivi	152

Capitolo IV

ORGANIZZAZIONE

1. Organizzazione amministrativa: profili generali	155
2. Gli enti pubblici e i criteri di classificazione	157
3. Uffici e organi	160

	<i>pag.</i>
3.1. La classificazione degli organi	162
3.2. Il rapporto organico	164
4. Le relazioni organizzative	167
5. I rapporti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni	169
6. La dirigenza pubblica	172
7. Le amministrazioni dello Stato	175
7.1. I ministeri	176
7.2. Le agenzie e le aziende	180
7.3. Gli organi ausiliari	182
7.4. Le autorità amministrative indipendenti	184
7.5. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza	188
8. Regioni ed enti locali	193
9. Enti pubblici economici e società a partecipazione pubblica	198
10. L'esercizio da parte dei soggetti privati di funzioni pubbliche	205
11. La prevenzione della corruzione e la trasparenza: il modello organizzativo	207

Capitolo V

LE FUNZIONI DI GESTIONE: PERSONALE, FINANZA, BENI

1. Le funzioni amministrative di gestione: il quadro generale di riferimento	213
1.1. Strumentalità dell'amministrazione rispetto al pubblico interesse	213
1.2. Le funzioni di gestione	215
1.3. I principi costituzionali di buon andamento e imparzialità	215
1.4. Gli istituti giuridici comuni alle funzioni di gestione: concorsi e controlli	218
1.5. La "pubblica amministrazione" ai fini della disciplina della finanza e del personale	222
1.6. L'equiparazione delle amministrazioni alle imprese private: pregi e limiti	223
2. Il personale pubblico	226
2.1. I dati essenziali	226
2.2. I principi costituzionali ed europei	227
2.3. L'impiego con le pubbliche amministrazioni: il regime di diritto "comune"	230
2.4. L'impiego con le pubbliche amministrazioni: il regime di diritto pubblico	233
2.5. La dirigenza pubblica	234
2.6. I controlli	236
2.7. Le responsabilità	237
2.8. Disfunzioni e anomalie	238
3. La finanza pubblica	241
3.1. I dati essenziali	241
3.2. I principi nazionali ed europei	243
3.3. Il ciclo della programmazione e della gestione finanziaria	245
3.4. L'acquisizione delle entrate	246
3.5. La gestione delle spese	247

	<i>pag.</i>
3.6. I controlli	248
3.7. La responsabilità contabile	249
3.8. Disfunzioni e anomalie	250
4. I beni pubblici	251
4.1. I dati essenziali	251
4.2. I principi: diversità di statuti giuridici	252
4.3. I principi: il regime pubblicistico dei beni	253
4.4. Applicabilità del regime privatistico dei beni	256
4.5. Varietà dei beni pubblici	257
4.6. Varietà delle funzioni di gestione	259
4.7. Le responsabilità	261
4.8. Disfunzioni e anomalie	262

Capitolo VI

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1. Le funzioni del procedimento amministrativo	265
2. Tipologia e struttura dei procedimenti amministrativi	269
3. Alle origini della disciplina normativa del procedimento amministrativo	273
4. L'impianto della legge n. 241/1990 e il ruolo dei principi generali	276
5. L'ambito soggettivo e oggettivo della legge n. 241/1990	280
6. Il principio di doverosità amministrativa nella fase introduttiva: l'obbligo di procedere	281
7. Il principio di partecipazione procedimentale nella fase introduttiva: la comunicazione d'avvio del procedimento	284
8. Il principio di doverosità amministrativa nella fase istruttoria	288
8.1. Il responsabile del procedimento	288
8.2. L'acquisizione di valutazioni tecniche e pareri	291
8.3. La conferenza di servizi	293
8.4. Tecnologia digitale, Intelligenza Artificiale e procedimento amministrativo	296
9. Il principio di partecipazione procedimentale nella fase istruttoria	298
9.1. L'intervento nel procedimento	298
9.2. Le garanzie partecipative: la facoltà di presentare memorie scritte e documenti; l'istituto del preavviso di rigetto	301
9.3. Le garanzie partecipative: la facoltà di stipulare accordi con l'amministrazione	303
9.4. Le garanzie partecipative: la facoltà di prendere visione dei documenti (c.d. diritto di accesso)	306
10. Il principio di doverosità amministrativa nella fase decisoria: l'obbligo di provvedere; il termine di conclusione del procedimento e il silenzio inadempiamento	311
11. Il principio di auto-responsabilità privata: il silenzio assenso e la segnalazione certificata di inizio attività	315

pag.

Capitolo VII

IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1.	Le funzioni del provvedimento amministrativo	321
1.1.	Il provvedimento come espressione di autorità e come espressione di garanzia	321
1.2.	L'atto politico	323
1.3.	Le tipologie di provvedimenti amministrativi	325
2.	I caratteri distintivi del provvedimento amministrativo	327
2.1.	Finalizzazione all'interesse pubblico specifico, unilateralità e imperatività	328
2.2.	Nominatività e tipicità	331
2.3.	La necessaria motivazione	333
2.4.	Provvedimenti e atti amministrativi	337
3.	La disciplina tipica del provvedimento amministrativo: efficacia ed esecuzione	338
3.1.	L'efficacia nello spazio e nel tempo. Il problema dell'irretroattività	338
3.2.	L'esecuzione del provvedimento. Il problema dell'esecutorietà	341
4.	La disciplina tipica del provvedimento amministrativo: validità e invalidità	343
4.1.	La nullità dei provvedimenti amministrativi	344
4.2.	L'annullabilità dei provvedimenti amministrativi	348
4.3.	I vizi di legittimità	350
4.4.	La violazione di legge: vizi sostanziali e vizi formali	353
4.5.	L'incompetenza relativa	356
4.6.	L'eccesso di potere	357
4.7.	Gli strumenti rivelatori dell'eccesso di potere	360
4.8.	La violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità come causa diretta di eccesso di potere	364
5.	I provvedimenti amministrativi di secondo grado	367
5.1.	L'annullamento d'ufficio	368
5.2.	La revoca	374
5.3.	La convalida	378

Capitolo VIII

L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

1.	L'attività di diritto comune e la "specialità" delle pubbliche amministrazioni contraenti	381
2.	I principi dell'evidenza pubblica	383
3.	La procedura di evidenza pubblica per i contratti	385
4.	L'evoluzione della disciplina sui contratti pubblici	387
4.1.	La disciplina nazionale fino al 1994	387

	<i>pag.</i>
4.2. L'influenza della disciplina comunitaria ed eurounitaria	387
4.3. Dalla legge quadro sui lavori pubblici ai codici sui contratti pubblici	388
4.4. Rapporti tra le fonti ed in particolare la legislazione statale e quella regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione	390
4.5. I regolamenti, i capitolati e le linee guida	392
5. L'Autorità di regolazione di settore	393
6. I tipi contrattuali	394
6.1. I contratti di appalto	394
6.2. Le concessioni di lavori e servizi pubblici	396
6.3. Il <i>partenariato</i> pubblico privato	399
7. Le procedure e i criteri per la selezione del contraente privato	400
7.1. Premessa	400
7.2. Il bando, le procedure di selezione e la commissione di gara	401
7.3. Il regime di pubblicità	404
7.4. I criteri di aggiudicazione	404
7.5. Le offerte anormalmente basse	406
7.6. I sistemi di scelta nelle concessioni	407
8. L'esecuzione dei contratti pubblici ed il contenzioso (cenni e rinvio)	408

Capitolo IX

I SERVIZI PUBBLICI

1. L'amministrare per servizi	411
1.1. Tratti distintivi dell'amministrare per servizi	411
1.2. Lo sviluppo dei servizi pubblici tra Otto e Novecento	412
1.3. L'attuazione della Costituzione e l'integrazione europea	413
2. I servizi pubblici: nozioni e problemi	414
2.1. Funzioni pubbliche e servizi pubblici	414
2.2. La concezione soggettiva e oggettiva dei servizi pubblici	416
2.3. Servizi d'interesse economico generale e servizio universale	418
2.4. I servizi pubblici essenziali	418
2.5. I livelli essenziali delle prestazioni	420
3. I principi fondamentali	421
3.1. La legittimazione ad assumere i servizi pubblici	422
3.2. Principio di eguaglianza e accessibilità dei servizi pubblici	423
3.3. Continuità e qualità dei servizi pubblici	426
3.4. Il finanziamento dei servizi pubblici	429
3.5. Una visione d'insieme	431
4. I servizi pubblici locali	431
4.1. L'ambito dei servizi pubblici locali	431
4.2. Le forme di gestione dei servizi pubblici locali	433
4.3. Il coinvolgimento degli utenti	434
5. Le forme di tutela degli utenti dei servizi pubblici	435

pag.

Capitolo X
LA RESPONSABILITÀ
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. La responsabilità dell'amministrazione tra diritto comune e diritto speciale	439
2. La disciplina costituzionale	442
3. La responsabilità contrattuale e precontrattuale dell'amministrazione	443
4. La responsabilità extracontrattuale: fattispecie e problemi	445
5. La responsabilità da attività materiale dell'amministrazione	447
6. La responsabilità da esercizio (o non esercizio) del potere autoritativo	450
6.1. L'imputabilità della condotta: la colpa e il dolo	458
6.2. La giurisdizione competente in materia di responsabilità da esercizio (e non esercizio) del potere	459
6.3. L'azione risarcitoria per lesione di interessi legittimi e i suoi rapporti con l'azione di impugnazione del provvedimento lesivo	461
7. La responsabilità della pubblica amministrazione per violazione del diritto europeo	464
8. La responsabilità da attività lecite e il diritto all'indennizzo	469
9. La responsabilità del dipendente pubblico	471
<i>Indice analitico</i>	477