

INDICE

Gli autori XIII

I. IL DIRITTO AMMINISTRATIVO E I SUOI PRINCIPI

| | |
|---|----|
| 1. Il diritto amministrativo. | 1 |
| 2. Le pubbliche amministrazioni. | 3 |
| 3. La disciplina costituzionale dell'amministrazione pubblica | 6 |
| 4. I principi del diritto amministrativo. | 10 |
| 4.1. Dal principio di legalità al rispetto del diritto | 11 |
| 4.2. Il principio di azionabilità delle pretese (giustiziabilità) | 15 |
| 4.3. Il principio di imparzialità | 16 |
| 4.4. Il principio di buon andamento e quello di buona amministrazione | 16 |
| 4.5. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità | 19 |
| 4.6. Il principio del legittimo affidamento | 20 |
| 4.7. I principi del contraddittorio, dell'obbligo di motivazione e della trasparenza. | 21 |
| 4.8. I principi di sussidiarietà e di leale cooperazione | 23 |
| 5. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto amministrativo | 24 |
| 6. Amministrativizzazione del diritto costituzionale? | 26 |
| <i>Bibliografia</i> | 27 |

II. LE FUNZIONI

| | |
|---|----|
| 1. Pubbliche amministrazioni e funzioni amministrative. | 29 |
| 2. Nozioni di funzione. | 29 |
| 2.1. Funzione amministrativa e separazione dei poteri | 30 |
| 2.2. Funzione e servizio | 31 |
| 2.3. L'amministrazione come funzione | 33 |
| 2.4. La funzionalizzazione dei compiti di interesse generale dei privati. | 35 |
| 3. Analisi giuridica delle funzioni | 39 |
| 4. La distribuzione tra i livelli di amministrazione. | 39 |
| 5. Elementi e classificazioni | 42 |
| 6. Le funzioni di ordine | 45 |
| 6.1. L'ordine pubblico | 46 |
| 6.2. L'amministrazione della giustizia | 48 |
| 7. Il governo del territorio e dell'ecosistema. | 49 |
| 7.1. Le infrastrutture | 50 |
| 7.2. L'urbanistica | 52 |
| 7.3. La tutela dell'ambiente. | 54 |
| 8. Le funzioni del benessere. | 56 |
| 8.1. Il servizio sanitario nazionale. | 57 |
| 8.2. Il sistema nazionale di istruzione. | 58 |
| 8.3. La protezione sociale. | 60 |
| 9. I servizi pubblici | 63 |
| 9.1. L'energia elettrica e il gas | 63 |
| 9.2. I trasporti pubblici di linea. | 65 |
| 9.3. Le comunicazioni elettroniche | 67 |
| 10. La disciplina dell'economia | 70 |
| 10.1. L'agricoltura | 70 |
| 10.2. L'industria | 72 |

| | |
|---|----|
| 10.3. La vigilanza sui mercati finanziari | 74 |
| 10.4. La tutela della concorrenza. | 77 |
| <i>Bibliografia</i> | 79 |

III. L'ORGANIZZAZIONE

| | |
|---|-----|
| 1. Pubblica amministrazione e organizzazione amministrativa | 83 |
| 2. Gli elementi dell'organizzazione | 84 |
| 3. Le nozioni di base. Le figure soggettive. | 86 |
| 4. I tipi e i modelli organizzativi. | 87 |
| 4.1. Classificazione degli uffici pubblici. | 88 |
| 4.2. I modelli prevalenti. | 90 |
| 5. Le relazioni organizzative | 90 |
| 5.1. Rapporti di subordinazione. | 91 |
| 5.2. Rapporti di equiordinazione | 92 |
| 5.3. Rapporti di autonomia | 92 |
| 5.4. Rapporti di indipendenza. | 93 |
| 5.5. Altri rapporti tra uffici | 94 |
| 6. L'organizzazione pubblica italiana | 95 |
| 6.1. I principi fondamentali. | 96 |
| 6.2. Le fonti nazionali ed europee | 101 |
| 7. L'apparato ministeriale | 103 |
| 7.1. L'ordinamento dei ministeri | 104 |
| 7.2. I singoli ministeri e la Presidenza del Consiglio dei ministri | 106 |
| 7.3. L'articolazione periferica | 108 |
| 7.4. Le agenzie | 110 |
| 8. Le autorità indipendenti | 111 |
| 9. Gli enti pubblici | 114 |
| 9.1. Caratteri | 115 |
| 9.2. Categorie principali. | 116 |
| 9.3. I consorzi di enti pubblici | 118 |
| 10. L'amministrazione regionale e locale | 119 |
| 10.1. L'organizzazione di governo e i rapporti tra organi politici e organi amministrativi | 120 |
| 10.2. L'organizzazione amministrativa | 122 |
| 11. Le strutture di coordinamento amministrativo e le amministrazioni composte | 124 |
| 11.1. Le strutture di coordinamento amministrativo a livello nazionale e periferico | 124 |
| 11.2. Le amministrazioni composte e il modello delle organizzazioni a rete | 125 |
| 12. Organizzazione amministrativa e strumenti privatistici | 127 |
| 12.1. L'amministrazione pubblica in forma privata: società di diritto speciale, amministrazioni private per l'esercizio di funzioni pubbliche e amministrazioni private in pubblico comando | 128 |
| 12.2. I privati in funzione dell'amministrazione: esercizio privato di funzioni pubbliche, concessioni e contratti di servizio | 131 |
| 13. Organizzazione amministrativa e Unione europea | 132 |
| 13.1. I rapporti con l'Unione europea e il coordinamento delle politiche sopranazionali | 132 |
| 13.2. Le forme di integrazione organizzativa nei settori di interesse comunitario: <i>a)</i> la coamministrazione | 135 |
| 13.3. <i>Segue: b)</i> l'integrazione decentrata | 137 |
| 13.4. <i>Segue: c)</i> il concerto regolamentare. | 138 |
| 14. Organizzazione amministrativa e ordinamento globale | 139 |
| <i>Bibliografia</i> | 140 |

IV. IL PERSONALE

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | Titolarità degli uffici pubblici | 143 |
| 1.1. | Rapporto di ufficio e rapporto di servizio | 143 |
| 1.2. | Principi comuni ai titolari di uffici | 144 |
| 1.3. | Continuità dell'ufficio | 144 |
| 1.4. | Eguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici | 145 |
| 1.5. | Adempimento delle funzioni pubbliche con disciplina ed onore. | 145 |
| 1.6. | Esercizio imparziale delle funzioni pubbliche e prevenzione dei conflitti di interesse. | 146 |
| 2. | Categorie di personale pubblico | 150 |
| 2.1. | Il personale non volontario | 150 |
| 2.2. | Il personale non professionale | 150 |
| 2.3. | Il personale professionale. | 152 |
| 2.4. | Il personale precario | 154 |
| 2.5. | Il personale con rapporto di lavoro autonomo | 159 |
| 3. | La disciplina europea dell'impiego con le pubbliche amministrazioni nazionali | 161 |
| 4. | Il pubblico impiego | 164 |
| 4.1. | I caratteri del pubblico impiego | 164 |
| 4.2. | Il regime giuridico del pubblico impiego. | 166 |
| 4.3. | Le categorie di personale con rapporto di impiego pubblico: tratti comuni | 167 |
| 4.4. | Il personale diplomatico e della carriera prefettizia | 168 |
| 4.5. | Il personale militare e dei corpi di polizia | 168 |
| 4.6. | Magistrati, avvocati dello Stato e docenti universitari | 169 |
| 4.7. | Il personale delle autorità indipendenti | 170 |
| 5. | Il rapporto di lavoro privato con le pubbliche amministrazioni | 170 |
| 5.1. | Il regime giuridico del rapporto di lavoro privato con le pubbliche amministrazioni. | 171 |
| 5.2. | L'applicazione del diritto comune del lavoro e i suoi limiti | 173 |
| 5.3. | La disciplina della contrattazione collettiva | 176 |
| 5.4. | La costituzione del rapporto: <i>a)</i> organici e programmazione delle assunzioni | 183 |
| 5.5. | <i>Segue: b)</i> il concorso | 183 |
| 5.6. | La disciplina derogatoria del rapporto: <i>a)</i> inquadramento professionale, mansioni e carriera | 188 |
| 5.7. | <i>Segue: b)</i> doveri e responsabilità | 194 |
| 5.8. | <i>Segue: c)</i> il licenziamento | 197 |
| 5.9. | L'ambito di applicazione della disciplina del lavoro privato con le pubbliche amministrazioni. | 198 |
| 6. | La dirigenza | 202 |
| 6.1. | La distinzione fra politica e amministrazione. | 203 |
| 6.2. | Il rapporto fra il dirigente e l'amministrazione. | 206 |
| | <i>Bibliografia</i> | 213 |

V. LA FINANZA

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | Nozione e caratteri. | 215 |
| 2. | La disciplina nazionale | 217 |
| 3. | La disciplina comunitaria | 218 |
| 4. | La crisi finanziaria e gli interventi sopranazionali. | 220 |
| 4.1. | Le conseguenze sull'assetto costituzionale | 225 |
| 4.2. | Le conseguenze sulla disciplina nazionale | 229 |
| 4.3. | Le conseguenze sugli atti dell'amministrazione e sui principi della finanza pubblica. | 230 |
| 5. | I soggetti | 231 |
| 6. | La manovra di finanza pubblica. | 232 |
| 6.1. | Il bilancio di previsione | 233 |
| 6.2. | La legge di stabilità. | 235 |

| | |
|---|-----|
| 6.3. I fondi di riserva e i fondi speciali | 237 |
| 6.4. Le sessioni di bilancio | 238 |
| 7. La significatività del bilancio | 239 |
| 8. La gestione del bilancio e il rendiconto | 240 |
| 8.1. La gestione della spesa | 240 |
| 8.2. L'assestamento di bilancio e il rendiconto | 242 |
| 9. Il procedimento di spesa | 243 |
| 10. La copertura finanziaria delle leggi di spesa in corso d'anno | 244 |
| 11. La finanza regionale e locale | 247 |
| 12. Il Patto di stabilità interno | 248 |
| <i>Bibliografia</i> | 250 |

VI. I BENI

| | |
|--|-----|
| 1. Ragioni d'importanza dei beni e della loro disciplina | 253 |
| 2. Pluralità di interessi riguardanti i beni pubblici. | 255 |
| 3. I principi costituzionali nazionali ed europei | 257 |
| 4. Dalla « proprietà pubblica » alle proprietà pubbliche | 261 |
| 5. Dalla proprietà all'uso. | 262 |
| 6. Tipologie dei beni pubblici | 264 |
| 6.1. I beni a fruizione collettiva. | 265 |
| 6.2. I beni destinati all'uso da parte delle pubbliche amministrazioni | 266 |
| 6.3. I beni di proprietà privata delle pubbliche amministrazioni | 268 |
| 6.4. Altre distinzioni relative ai beni pubblici. | 269 |
| 7. Inizio, modificazione ed estinzione della natura pubblica dei beni | 273 |
| 8. Conservazione, gestione, valorizzazione dei beni pubblici | 275 |
| 9. Le dismissioni | 278 |
| <i>Bibliografia</i> | 280 |

VII. IL PROCEDIMENTO

| | |
|--|-----|
| 1. Attività amministrativa e procedimenti | 283 |
| 1.1. Le forme dell'attività amministrativa | 283 |
| 1.2. La procedimentalizzazione dell'attività amministrativa | 286 |
| 1.3. Procedimenti amministrativi e altri procedimenti giuridici | 288 |
| 2. Il potere amministrativo e la discrezionalità. | 290 |
| 2.1. Il potere amministrativo | 290 |
| 2.2. Norme giuridiche e poteri amministrativi | 292 |
| 2.3. Caratteri del potere amministrativo. | 295 |
| 2.4. Potere amministrativo e interessi protetti. | 296 |
| 2.5. Le valutazioni amministrative; la discrezionalità | 297 |
| 2.6. Discrezionalità amministrativa e controllo giurisdizionale | 299 |
| 2.7. La discrezionalità tecnica. | 302 |
| 2.8. L'obbligo di provvedere; il termine del procedimento | 303 |
| 3. La disciplina del procedimento | 306 |
| 3.1. I principi giurisprudenziali | 306 |
| 3.2. Le discipline legislative | 307 |
| 3.3. Principi del diritto amministrativo e principi del procedimento | 309 |
| 3.4. I principi del procedimento nell'ordinamento italiano | 309 |
| 3.5. La semplificazione amministrativa | 312 |
| 3.6. La trasparenza amministrativa e l'accesso ai documenti amministrativi | 314 |
| 4. L'oggetto e l'ambito di applicazione della legge sul procedimento | 321 |
| 4.1. L'individuazione dei procedimenti amministrativi | 321 |

| | | |
|------|--|-----|
| 4.2. | Procedimenti senza provvedimento | 322 |
| 4.3. | Procedimenti collegati | 323 |
| 4.4. | Il catalogo dei procedimenti | 324 |
| 4.5. | L'ambito di applicazione oggettivo | 325 |
| 4.6. | L'ambito di applicazione soggettivo | 326 |
| 5. | La struttura del procedimento | 330 |
| 5.1. | L'avvio | 331 |
| 5.2. | L'istruttoria e il responsabile del procedimento | 333 |
| 5.3. | L'attività consultiva | 335 |
| 5.4. | La partecipazione degli interessati | 335 |
| 5.5. | Gli accordi tra amministrazioni e interessati | 338 |
| 6. | La conclusione del procedimento | 340 |
| 6.1. | La deliberazione collegiale | 340 |
| 6.2. | Gli atti strutturalmente complessi | 341 |
| 6.3. | Gli accordi tra amministrazioni | 341 |
| 6.4. | La conferenza di servizi | 342 |
| 6.5. | L'« integrazione dell'efficacia » | 344 |
| 7. | Tipologia | 344 |
| 7.1. | Tipologia dei procedimenti e dei provvedimenti | 345 |
| 7.2. | I procedimenti strumentali | 345 |
| 7.3. | I procedimenti dichiarativi | 347 |
| 7.4. | Procedimenti e accordi | 348 |
| 7.5. | Procedimenti nazionali, procedimenti comunitari, procedimenti composti | 349 |
| | <i>Bibliografia</i> | 350 |

VIII. IL PROVVEDIMENTO

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | Nozione e caratteri | 353 |
| 1.1. | Natura della nozione | 353 |
| 1.2. | Potere amministrativo, procedimento, provvedimento, processo | 356 |
| 1.3. | I caratteri | 358 |
| 2. | Ambito della nozione | 359 |
| 2.1. | Provvedimenti amministrativi e altri atti di pubblici poteri | 359 |
| 2.2. | Provvedimenti amministrativi e atti privati | 361 |
| 2.3. | Atti normativi e atti amministrativi generali | 362 |
| 2.4. | Altri tipi particolari di atto | 364 |
| 3. | Profili strutturali | 365 |
| 3.1. | Esistenza e requisiti del provvedimento | 366 |
| 3.2. | Il soggetto | 367 |
| 3.3. | I presupposti | 368 |
| 3.4. | La volontà e i motivi | 369 |
| 3.5. | Il contenuto | 370 |
| 4. | L'esternazione | 372 |
| 4.1. | L'esternazione scritta | 372 |
| 4.2. | Le altre forme di esternazione | 374 |
| 4.3. | La motivazione | 375 |
| 4.4. | La comunicazione agli interessati | 379 |
| 4.5. | Il c.d. silenzio della pubblica amministrazione | 382 |
| 5. | L'efficacia e l'esecuzione | 384 |
| 5.1. | Regime giuridico ed efficacia del provvedimento | 384 |
| 5.2. | Validità ed efficacia | 386 |
| 5.3. | L'efficacia soggettiva | 387 |
| 5.4. | Luogo e tempo degli effetti | 388 |
| 5.5. | L'esecuzione | 389 |

| | |
|---|-----|
| 5.6. L'esecuzione forzata amministrativa | 390 |
| 6. L'invalidità | 392 |
| 6.1. Cause ed effetti dell'invalidità | 392 |
| 6.2. Invalidità e illegittimità | 394 |
| 6.3. L'eccesso di potere | 396 |
| 6.4. L'incompetenza | 399 |
| 6.5. La violazione di legge | 400 |
| 6.6. L'annullabilità del provvedimento invalido | 402 |
| 6.7. La nullità | 404 |
| 6.8. Le cause di nullità | 405 |
| 6.9. L'irregolarità | 406 |
| 7. Tipologia | 407 |
| 7.1. Gli atti precettivi | 407 |
| 7.2. Le concessioni | 408 |
| 7.3. Le autorizzazioni | 410 |
| 7.4. I provvedimenti ablatori | 414 |
| 7.5. Le sanzioni amministrative | 415 |
| 7.6. I provvedimenti di secondo grado | 416 |
| <i>Bibliografia</i> | 422 |

IX. I CONTRATTI

| | |
|--|-----|
| 1. Moduli convenzionali e azione amministrativa: contratti e accordi | 425 |
| 2. Procedura amministrativa e strumento negoziale | 431 |
| 3. La disciplina dei contratti delle pubbliche amministrazioni: la complessa convivenza tra diritto amministrativo, diritto civile e diritto europeo e il riassetto operato con il codice dei contratti pubblici | 434 |
| 3.1. Le fonti di diritto europeo | 435 |
| 3.2. Le fonti di diritto interno: le fonti statali | 437 |
| 3.3. <i>Segue</i> : le fonti regionali. I capitolati | 442 |
| 4. Il mercato dei contratti delle amministrazioni pubbliche | 447 |
| 4.1. I principi della regolazione del mercato dei contratti pubblici | 449 |
| 4.2. Le regole dell'attività | 451 |
| 4.3. I soggetti | 459 |
| 4.4. Gli oggetti | 472 |
| 5. Tipologie dei contratti delle amministrazioni pubbliche | 474 |
| 5.1. A seconda della causa del contratto | 474 |
| 5.2. A seconda dell'interesse economico | 477 |
| 5.3. A seconda della disciplina | 478 |
| 6. Procedure dell'evidenza pubblica e formazione del contratto | 480 |
| 6.1. La determinazione di contrarre | 480 |
| 6.2. La scelta del contraente | 482 |
| 6.3. <i>Segue</i> : la procedura aperta e il bando di gara | 487 |
| 6.4. <i>Segue</i> : la procedura ristretta | 494 |
| 6.5. <i>Segue</i> : la procedura negoziata | 498 |
| 6.6. La stipulazione del contratto | 500 |
| 6.7. L'approvazione del contratto | 503 |
| 7. Le alternative all'evidenza pubblica | 504 |
| 7.1. Le spese in economia | 505 |
| 7.2. L'affidamento diretto | 506 |
| 7.3. L' <i>e-procurement</i> | 513 |
| 8. Poteri, diritti ed obblighi nell'esecuzione del contratto | 515 |
| 8.1. La specificità di alcune norme di diritto pubblico | 515 |
| 8.2. L'applicabilità di alcune norme di diritto privato | 522 |

| | |
|--|-----|
| 9. Forme e vicende della patologia dell'attività contrattuale. Responsabilità delle parti e tutela giurisdizionale | 525 |
| 9.1. Aggiudicazione e contratto tra invalidità e inefficacia e tecniche di tutela | 525 |
| 9.2. <i>Segue</i> : l'applicazione dei criteri di riparto della giurisdizione | 539 |
| <i>Bibliografia</i> | 542 |

X. I CONTROLLI

| | |
|--|-----|
| 1. Introduzione | 545 |
| 2. Il rapporto di controllo | 546 |
| 2.1. Le parti | 546 |
| 2.2. L'oggetto e il parametro | 549 |
| 2.3. Il giudizio e la misura | 551 |
| 3. I controlli nella Costituzione e l'influenza del diritto europeo | 554 |
| 4. I principali tipi di controllo | 558 |
| 4.1. Controlli preventivi e controlli successivi | 558 |
| 4.2. Controlli interni | 561 |
| 4.3. Controlli esterni | 566 |
| 4.4. Controlli di conformazione e controlli di integrazione (o « di sistema ») | 568 |
| 4.5. Altri tipi di controllo | 570 |
| 5. Il regime giuridico dei poteri e degli atti di controllo | 573 |
| 6. I controlli nelle diverse specie di amministrazioni | 579 |
| 6.1. I controlli sulle amministrazioni dello Stato | 579 |
| 6.2. I controlli sugli « enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria » | 586 |
| 6.3. I controlli sulle amministrazioni regionali e locali | 588 |
| 6.4. I controlli sulle amministrazioni universitarie | 595 |
| <i>Bibliografia</i> | 597 |

XI. LA RESPONSABILITÀ

| | |
|---|-----|
| 1. Responsabilità e sovranità | 599 |
| 2. La disciplina costituzionale e lo statuto del pubblico impiego | 601 |
| 3. La struttura della responsabilità extracontrattuale dell'amministrazione | 604 |
| 3.1. Il danno ingiusto e il risarcimento | 605 |
| 3.2. L'elemento soggettivo | 607 |
| 3.2.1. La colpa | 609 |
| 3.2.2. Il dolo | 612 |
| 4. Le azioni di tutela contro l'illecito civile dell'amministrazione. Il superamento della pregiudizialità amministrativa | 613 |
| 4.1. La tutela annullatoria | 615 |
| 4.2. La tutela risarcitoria | 617 |
| 5. Tipologie ulteriori di responsabilità dell'amministrazione | 620 |
| 5.1. Responsabilità per danno da ritardo | 621 |
| 5.2. Responsabilità da contatto o procedimentale | 623 |
| 5.3. Responsabilità da atto lecito | 624 |
| 5.4. Responsabilità da servizio pubblico e per attività di regolazione e vigilanza | 627 |
| 5.5. Responsabilità per violazione del diritto comunitario | 629 |
| <i>Bibliografia</i> | 632 |

XII. LA GIUSTIZIA

| | |
|--|-----|
| 1. Le forme della giustizia amministrativa | 635 |
|--|-----|

| | | |
|-------|---|-----|
| 1.1. | Le fonti della disciplina | 636 |
| 1.2. | I rimedi giurisdizionali | 638 |
| 1.3. | I rimedi amministrativi | 640 |
| 1.4. | I rimedi arbitrari o conciliativi | 647 |
| 2. | Monismo e dualismo giurisdizionale | 649 |
| 2.1. | Le ragioni di una giurisdizione specializzata per le controversie con le pubbliche amministrazioni. | 650 |
| 2.2. | I criteri di riparto della giurisdizione. | 651 |
| 2.3. | La distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo | 653 |
| 2.4. | La giurisdizione del giudice ordinario | 655 |
| 3. | La codificazione del processo amministrativo | 656 |
| 4. | L'organizzazione della magistratura amministrativa | 658 |
| 4.1. | Il Consiglio di Stato | 658 |
| 4.2. | Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana | 660 |
| 4.3. | I Tribunali amministrativi regionali | 660 |
| 5. | Le forme della giurisdizione amministrativa. | 662 |
| 5.1. | La giurisdizione generale di legittimità | 662 |
| 5.2. | La giurisdizione di merito | 663 |
| 5.3. | La giurisdizione esclusiva. | 664 |
| 6. | Modello e principi del processo amministrativo | 665 |
| 6.1. | I principi generali di tutela giurisdizionale e del processo | 666 |
| 6.2. | Il modello del processo amministrativo | 668 |
| 7. | L'oggetto del processo amministrativo | 669 |
| 8. | I soggetti del processo ed i loro atti | 669 |
| 8.1. | Il giudice ed i suoi atti | 669 |
| 8.2. | Le parti ed i loro atti. | 671 |
| 9. | I tipi di azione | 675 |
| 10. | Il rito ordinario e gli altri riti | 677 |
| 11. | Lo svolgimento del processo | 681 |
| 11.1. | L'introduzione del giudizio. | 681 |
| 11.2. | La tutela cautelare | 682 |
| 11.3. | L'istruttoria | 686 |
| 11.4. | Le questioni incidentali. | 687 |
| 11.5. | La decisione del ricorso e l'esecutività della sentenza di primo grado | 688 |
| 11.6. | I rimedi nei confronti della sentenza | 689 |
| 11.7. | Il giudicato amministrativo | 692 |
| 11.8. | Il giudizio di ottemperanza. | 695 |
| | <i>Bibliografia</i> | 697 |
| | <i>Indice della giurisprudenza.</i> | 699 |
| | <i>Indice delle norme.</i> | 707 |
| | <i>Indice per materie</i> | 715 |