

# INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione</i>	XV
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. Pubblica amministrazione e diritto amministrativo	2
1.3. Le amministrazioni prima del diritto amministrativo	4
1.4. Stati, amministrazioni e diritto amministrativo nell'Ottocento	5
1.5. La trasformazione del diritto amministrativo nel Novecento	8
1.6. Un diritto pervasivo	10
1.7. Giudici speciali o specializzati	12
1.8. Il diritto amministrativo oltre lo Stato	14
2. I tratti originari e successivi del diritto amministrativo, in Italia	16
2.1. Un diritto autonomo	17
2.2. I rapporti con il diritto civile, costituzionale e penale	20
2.3. Un diritto in parte originale	22
2.4. Un diritto di origine prevalentemente giurisprudenziale	24
2.5. L'incremento della legislazione	27
2.6. Il diritto amministrativo tra uniformità e differenze	29
2.7. Varietà di nozioni di pubblica amministrazione	31
3. L'ambivalenza del diritto amministrativo	32
3.1. Amministrazione e cittadinanza	32
3.2. I mutevoli equilibri tra autorità e libertà	35
3.3. Diritto amministrativo e democrazia	36
3.4. "Al servizio esclusivo della Nazione"	39
3.5. Stato di diritto e ragion di Stato	42
3.6. Globalizzazione: interessi e principi	45
3.7. Diritto amministrativo, società ed economia	48
4. Il diritto amministrativo e le altre scienze amministrative	49

Capitolo II  
 IL DIRITTO AMMINISTRATIVO  
 E LE REGOLE PRODOTTE OLTRE LO STATO

1. Unione europea, diritto globale e sistema amministrativo italiano: un quadro introduttivo	53
2. L'amministrazione e le regole poste oltre lo Stato	55
2.1. Amministrazione e fonti dell'Unione europea	56
2.2. Amministrazione nazionale e regole globali	61
3. L'amministrazione italiana come amministrazione indiretta dell'Unione europea e le sue implicazioni per il diritto amministrativo nazionale	64
4. L'influenza del diritto dell'Unione sul sistema amministrativo nazionale	67
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)	71
6. L'amministrazione diretta dell'Unione e le sue regole (cenni)	74
7. Sistema integrato europeo e giustizia amministrativa	78
8. La tutela nel caso di amministrazione indiretta: l'invalidità per anticomunitarietà e il relativo regime di contestazione	80
8.1. Il contrasto con le norme europee e l'invalidità del provvedimento	80
8.2. Le ricadute sul processo della rilevanza comunitaria della lite: il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia	84
8.3. La conformazione europea delle regole processuali nazionali	87
9. La tutela nel caso di amministrazione congiunta	88
10. La tutela nel caso di amministrazione diretta (cenni)	91

Capitolo III  
 LA LEGGE, IL POTERE AMMINISTRATIVO  
 E LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE

1. Il principio di legalità e la riserva di legge	100
1.1. Legalità, legittimità e legittimazione: una introduzione	100
1.2. Le fonti del diritto amministrativo	101
1.3. La legge e gli altri atti aventi forza di legge	101
1.3.1. Le fonti del diritto UE (rinvio)	101
1.3.2. La Costituzione, le leggi costituzionali e i principi (rinvio)	103
1.3.3. Le leggi statali e regionali	104
1.4. La normazione secondaria	105
1.4.1. Le norme secondarie e il principio di legalità	105
1.4.2. I caratteri e i "tipi"	106

	<i>pag.</i>
1.4.3. I regolamenti governativi	107
1.4.4. Gli statuti e i regolamenti degli enti pubblici	109
1.4.5. Le ordinanze di necessità e di urgenza e i bandi militari	110
1.5. La regolazione amministrativa e quella “indipendente”	111
1.5.1. Gli atti amministrativi generali: le direttive	112
1.5.2. ( <i>Segue</i> ): le circolari recanti istruzioni, e prassi riconosciute	114
1.5.3. ( <i>Segue</i> ): i bandi di gara, i bandi di concorso e gli altri avvisi di selezione	116
1.5.4. ( <i>Segue</i> ): gli atti di programmazione e di pianificazione	117
1.5.5. Le delibere e le “linee guida” delle Autorità indipendenti	120
2. La riserva di amministrazione ed il potere amministrativo	121
2.1. La riserva di amministrazione nella Costituzione	121
2.2. Il potere amministrativo, le norme di attribuzione e le norme sulla competenza	122
2.3. La legge e gli altri limiti “esterni” all’esercizio del potere	124
2.3.1. Norme di azione e norme di relazione?	125
2.3.2. La legge, la funzione e il risultato	126
2.3.3. La legge e i principi	128
2.3.4. Le norme sul procedimento (rinvio)	135
2.3.5. Le regole non giuridiche, la tecnica, gli <i>standards</i> e la prassi	135
2.4. I limiti “interni” all’esercizio del potere: gli autolimiti e la predeterminazione	138
2.5. Il potere amministrativo	139
2.5.1. Il potere vincolato	139
2.5.2. Il potere discrezionale come interpretazione delle norme	140
2.5.3. Il potere discrezionale come ponderazione di interessi	142
2.5.4. Il merito amministrativo	144
2.5.5. Le valutazioni tecniche	145
2.5.6. Dal potere amministrativo all’attività consensuale (rinvio)	151
3. Le situazioni giuridiche soggettive dei privati nei rapporti con le pubbliche amministrazioni	152
3.1. I rapporti di diritto comune e le situazioni di diritto soggettivo (cenni)	152
3.2. Le situazioni giuridiche soggettive dei privati che dialogano con il potere: gli interessi legittimi	153
3.2.1. La storia di un concetto nel vivace dibattito della dottrina	153
3.2.2. L’interesse legittimo come situazione giuridica sostanziale	156
3.2.3. La tutela dell’interesse legittimo e il suo rapporto con il bene della vita	158
3.2.4. ( <i>Segue</i> ): interessi legittimi oppositivi e pretensivi	161
3.3. Gli interessi diffusi e gli interessi collettivi	162

*pag.*

## Capitolo IV

### ORGANIZZAZIONE

1.	Organizzazione amministrativa: profili generali	165
2.	Gli enti pubblici e i criteri di classificazione	167
3.	Uffici e organi	170
	3.1. La classificazione degli organi	172
	3.2. Il rapporto organico	174
4.	Le relazioni organizzative	177
5.	I rapporti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni	179
6.	La dirigenza pubblica	182
7.	Le amministrazioni dello Stato	185
	7.1. I ministeri	186
	7.2. Le agenzie e le aziende	189
	7.3. Gli organi ausiliari	190
	7.4. Le autorità amministrative indipendenti	192
8.	Regioni ed enti locali	196
9.	Enti pubblici economici e società a partecipazione pubblica	200
10.	L'esercizio da parte dei soggetti privati di funzioni pubbliche	207
11.	La prevenzione della corruzione e la trasparenza: il modello organizzativo	209

## 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	224
2.	Il personale pubblico	227
	2.1. I dati essenziali	227
	2.2. I principi costituzionali ed europei	228
	2.3. L'impiego con le pubbliche amministrazioni: il regime di diritto "comune"	232
	2.4. L'impiego con le pubbliche amministrazioni: il regime di diritto pubblico	234

	<i>pag.</i>
2.5. La dirigenza pubblica	235
2.6. I controlli	238
2.7. Le responsabilità	239
2.8. Disfunzioni e anomalie	240
3. La finanza pubblica	243
3.1. I dati essenziali	243
3.2. I principi nazionali ed europei	244
3.3. Il ciclo della programmazione e della gestione finanziaria	247
3.4. L'acquisizione delle entrate	248
3.5. La gestione delle spese	249
3.6. I controlli	250
3.7. La responsabilità contabile	251
3.8. Disfunzioni e anomalie	252
4. I beni pubblici	253
4.1. I dati essenziali	254
4.2. I principi: diversità di statuti giuridici	255
4.3. I principi: il regime pubblicistico dei beni	256
4.4. Applicabilità del regime privatistico dei beni	259
4.5. Varietà dei beni pubblici	260
4.6. Varietà delle funzioni di gestione	263
4.7. Le responsabilità	265
4.8. Disfunzioni e anomalie	266

## Capitolo VI

### IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1. Le funzioni del procedimento amministrativo	267
2. Tipologia e struttura dei procedimenti amministrativi	271
3. Alle origini della disciplina normativa del procedimento amministrativo	275
4. L'impianto della legge n. 241/1990 e il ruolo dei principi generali	278
5. L'ambito soggettivo e oggettivo della legge n. 241/1990	283
6. Il principio di doverosità amministrativa nella fase introduttiva: l'obbligo di procedere	284
7. Il principio di partecipazione procedimentale nella fase introduttiva: la comunicazione d'avvio del procedimento	286
8. Il principio di doverosità amministrativa nella fase istruttoria	291
8.1. Il responsabile del procedimento	291
8.2. L'acquisizione di valutazioni tecniche e pareri	294
8.3. La conferenza di servizi	296
8.4. La predeterminazione di parametri di valutazione	298
8.5. L'uso della tecnologia digitale	299

	<i>pag.</i>
9. Il principio di partecipazione procedimentale nella fase istruttoria	300
9.1. L'intervento nel procedimento	300
9.2. Le garanzie partecipative: la facoltà di presentare memorie scritte e documenti; l'istituto del preavviso di rigetto	303
9.3. Le garanzie partecipative: la facoltà di stipulare accordi con l'amministrazione	305
9.4. Le garanzie partecipative: la facoltà di prendere visione dei documenti (c.d. diritto di accesso)	308
10. Il principio di doverosità amministrativa nella fase decisoria: l'obbligo di provvedere; il termine di conclusione del procedimento e il silenzio inadempiuto	313
11. Il principio di auto-responsabilità privata: il silenzio assenso e la segnalazione certificata di inizio attività	317

## Capitolo VII

### IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1. Le funzioni del provvedimento amministrativo	323
1.1. Il provvedimento come espressione di autorità e come espressione di garanzia	323
1.2. L'atto politico	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	336
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	347
4.3. I vizi di legittimità	349
4.4. La violazione di legge: vizi sostanziali e vizi formali	351
4.5. L'incompetenza relativa	355
4.6. L'eccesso di potere	356
4.7. Gli strumenti rivelatori dell'eccesso di potere	359
4.8. La violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità come causa diretta di eccesso di potere	363
5. I provvedimenti amministrativi di secondo grado	366
5.1. L'annullamento d'ufficio	367

	<i>pag.</i>
5.2. La revoca	373
5.3. La convalida	376

## Capitolo VIII

### L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

1. L'attività di diritto comune e la "specialità" delle pubbliche amministrazioni contraenti	379
2. La procedura di evidenza pubblica per i contratti	381
3. L'evoluzione della disciplina sui contratti pubblici	385
3.1. La disciplina nazionale fino al 1994	385
3.2. L'influenza della disciplina comunitaria ed eurounitaria	386
3.3. Dalla legge quadro sui lavori pubblici ai codici sui contratti pubblici	387
3.4. Rapporti tra le fonti ed in particolare la legislazione statale e quella regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione	389
3.5. I regolamenti, i capitolati e le linee guida	391
4. L'Autorità di regolazione di settore	392
5. I tipi contrattuali	393
5.1. I contratti di appalto	393
5.2. Le concessioni di lavori e servizi pubblici	395
5.3. Il <i>partenariato</i> pubblico privato	400
6. Le procedure e i criteri per la selezione del contraente privato	402
6.1. Premessa	402
6.2. Il bando, le procedure di selezione e la commissione di gara	403
6.3. Il regime di pubblicità	406
6.4. I criteri di aggiudicazione	407
6.5. Le offerte anormalmente basse	409
6.6. I sistemi di scelta nelle concessioni	413
7. L'esecuzione dei contratti pubblici ed il contenzioso (cenni e rinvio)	414

## Capitolo IX

### I SERVIZI PUBBLICI

1. L'amministrare per servizi	417
1.1. Attività amministrativa e interessi collettivi	417
1.2. Lo sviluppo dei servizi pubblici tra Otto e Novecento	418
1.3. I servizi pubblici nella cornice costituzionale	419
1.4. La crescente influenza del diritto europeo	420
2. I servizi pubblici: nozione, disciplina e problemi	422
2.1. Una nozione controversa	423

	<i>pag.</i>
2.2. Funzioni e servizi pubblici	427
2.3. I servizi pubblici essenziali	429
2.4. I livelli essenziali delle prestazioni	430
2.5. L'accessibilità dei servizi pubblici	431
2.6. Le forme di tutela	434
2.7. I servizi pubblici locali	437

## Capitolo X

### LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. La responsabilità dell'amministrazione tra diritto comune e diritto speciale	441
2. La disciplina costituzionale	444
3. La responsabilità contrattuale e precontrattuale dell'amministrazione	445
4. La responsabilità extracontrattuale: fattispecie e problemi	447
5. La responsabilità da attività materiale dell'amministrazione	449
6. La responsabilità da esercizio (o non esercizio) del potere autoritativo	452
6.1. L'imputabilità della condotta: la colpa e il dolo	460
6.2. La giurisdizione competente in materia di responsabilità da esercizio (e non esercizio) del potere	461
6.3. L'azione risarcitoria per lesione di interessi legittimi e i suoi rapporti con l'azione di impugnazione del provvedimento lesivo	463
7. La responsabilità della pubblica amministrazione per violazione del diritto europeo	466
8. La responsabilità da attività lecita e il diritto all'indennizzo	472
9. La responsabilità del dipendente pubblico	473
<i>Indice analitico</i>	481

Gli Autori dei Capitoli sono: Capitoli I, V, IX: Giacinto della Cananea; Capitolo IV: Marco Dugato; Capitoli II, X: Barbara Marchetti; Capitoli III, VIII: Aristide Pollice; Capitoli VI, VII: Margherita Ramajoli