

# INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Elenco delle principali fonti</i>	XXI
<i>Principali corsi e manuali</i>	XXVII
<i>Autori citati nel testo</i>	XXXI
<i>Premesse</i>	XXXVII

## 1

### L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E IL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1.1.	Il “problema” del diritto amministrativo	1
1.1.1.	Pubblica Amministrazione e diritto amministrativo	2
1.1.2.	Diritto amministrativo e diritto pubblico	5
1.2.	Le fonti del diritto amministrativo	7
1.2.1.	Diritto europeo e diritto nazionale	7
1.2.2.	Diritto amministrativo e principi generali	9
1.2.3.	Fonti legislative	11
1.2.4.	Fonti secondarie: i regolamenti	16
1.2.5.	Fonti europee (ordinamento comunitario: art. 117, 1° co., Cost.)	21
1.3.	La formazione storica del diritto amministrativo	24
1.3.1.	Origine del diritto amministrativo	24
1.3.2.	Sviluppo del diritto amministrativo nello Stato italiano unitario	29

	<i>pag.</i>
1.3.3. Prima linea di evoluzione: dall'accentramento al decentramento	31
1.3.4. Seconda linea di evoluzione: dall'atto amministrativo alla funzione amministrativa	34
1.3.5. Terza linea di evoluzione: dal contenzioso alla giurisdizione amministrativa	38
1.3.6. La L. 20.3.1865 n. 2248, all. E	42
1.3.7. Verso la giurisdizione amministrativa	44
1.3.8. La costituzionalizzazione e la europeizzazione del diritto amministrativo	48
1.3.9. Caratteri fondamentali del sistema amministrativo	49

## 2

### L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA NELL'ASSETTO COSTITUZIONALE DEI PUBBLICI POTERI

2.1. L'amministrazione pubblica nella Costituzione	51
2.2. Funzioni amministrative e livelli di governo territoriale	54
2.2.1. Funzioni "proprie" e funzioni "fondamentali"	55
2.2.2. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza	58
2.3. Principio di leale collaborazione, organi di raccordo e poteri sostitutivi	62
2.3.1. Principio di leale collaborazione	62
2.3.2. Organi di coordinamento e di raccordo	64
2.3.3. Poteri sostitutivi del Governo	65
2.4. Soggetti privati nelle attività di amministrazione: il principio di sussidiarietà "orizzontale"	70
2.4.1. Attività di interesse generale e soggetti privati	70
2.5. Politica e amministrazione	74

## 3

LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI  
COME ORGANIZZAZIONI

3.1.	Organizzazioni pubbliche e persone giuridiche	81
3.1.1.	Concetto di organizzazione	82
3.1.2.	Organizzazioni ed uffici	85
3.1.3.	Persone giuridiche pubbliche	87
3.1.4.	Persone giuridiche e capacità di agire: il rapporto organico	90
3.1.5.	Attribuzione e competenza	93
3.1.6.	Delegazione, avvalimento, sostituzione	94
3.2.	Le Amministrazioni dello Stato	96
3.2.1.	Ministeri	97
3.2.2.	Agenzie ed aziende	101
3.2.3.	Amministrazioni indipendenti	103
3.2.4.	Organi "ausiliari": CNEL, Consiglio di Stato, Corte dei conti	106
3.2.5.	Organi di raccordo infrastatali	108
3.3.	Gli enti pubblici	109
3.3.1.	Criteri di riconoscimento	109
3.3.2.	Enti pubblici economici e non	112
3.3.3.	Enti strumentali ed enti ad autonomia funzionale	113
3.3.4.	Organismi di diritto pubblico	115
3.4.	Forme organizzative dell'impresa pubblica	117
3.4.1.	Enti pubblici economici	118
3.4.2.	Società per azioni in mano pubblica	119
3.5.	Gli enti del governo territoriale	126
3.5.1.	Caratteri generali: territorialità, politicità, autonomia	126
3.5.2.	Regioni: gli organi di governo	128
3.5.3.	Esecutivo regionale e altri organi regionali	130
3.5.4.	Organizzazione degli uffici regionali	132
3.5.5.	Enti dipendenti e altre organizzazioni regionali	134
3.5.6.	Comuni	135
3.5.7.	Organizzazione comunale	137
3.5.8.	Servizi pubblici locali	141

	<i>pag.</i>
3.5.9. Associazionismo comunale: unioni di Comuni, Comunità montane, associazioni, consorzi	144
3.5.10. Province e Città metropolitane	147
3.6. Uffici privati ( <i>munera</i> ) nell'amministrazione pubblica	149

## 4

## DISCIPLINA GENERALE DELL'ORGANIZZAZIONE PUBBLICA

4.1. Quadro della disciplina generale	155
4.1.1. Buon andamento	157
4.1.2. <i>Performance</i> e controlli di gestione	158
4.2. Istituti di " <i>deminutio</i> " e di "privilegio"	161
4.3. Mezzi e personale	164
4.4. Il rapporto di ufficio	166
4.4.1. Investitura nell'ufficio	166
4.4.2. Procedimenti di elezione	169
4.4.3. Illegittimità dell'atto di investitura ("funzionario di fatto")	171
4.4.4. Sostituzione nella titolarità dell'ufficio	173
4.4.5. Cessazione del rapporto di ufficio e "sistema delle spoglie"	174
4.4.6. Vacanza dell'ufficio e <i>prorogatio</i>	176
4.5. Tipologia degli uffici	180
4.5.1. Uffici monopersonali e uffici collegiali	180
4.5.2. Disciplina della collegialità	181
4.5.3. Deliberazione collegiale	185
4.6. Le relazioni tra uffici (interorganiche)	185
4.6.1. Equiordinazione e gerarchia	186
4.6.2. Gerarchia in senso stretto e gerarchia in senso lato	188
4.6.3. Coordinamento	190
4.6.4. Inderogabilità dell'ordine legale delle competenze	191
4.6.5. Avocazione	192
4.6.6. Delegazione	193
4.6.7. Sostituzione	195
4.7. Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni	196
4.7.1. Istituti pubblicistici nel rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni	199

	<i>pag.</i>
4.7.2. Concorso pubblico	201
4.7.3. Posizione organica e stabilità del rapporto	203
4.7.4. Doveri di ufficio	207
4.8. Principi della gestione finanziaria	209
4.8.1. Finanza da tributi	209
4.8.2. Vincoli della spesa e bilancio preventivo	212
4.8.3. Procedimenti di spesa	215
4.8.4. Rendiconto	217

## 5

### TIPOLOGIA DELLE ATTIVITÀ DI AMMINISTRAZIONE E PRINCIPI GENERALI

5.1. L'attività amministrativa tra diritto amministrativo e diritto comune	219
5.1.1. Amministrazione mediante atti giuridici: amministrazione finale e strumentale	220
5.1.2. Attività private e regime amministrativo	222
5.1.3. Servizi pubblici	225
5.1.4. Beni pubblici	229
5.1.5. Disciplina generale dei beni pubblici	234
5.1.6. Diritto pubblico e diritto privato	237
5.1.7. Responsabilità civile delle pubbliche Amministrazioni	240
5.2. Principi generali dell'attività amministrativa	243
5.2.1. Caratteri generali dell'attività amministrativa di diritto pubblico	243
5.2.2. Principio di legalità	245
5.2.3. Vincolo nel fine	247
5.2.4. Ragionevolezza	248
5.2.5. Imparzialità	249
5.2.6. Proporzionalità	249
5.2.7. Pubblicità e trasparenza	251
5.2.8. Legittimo affidamento	253
5.2.9. Azionabilità	254
5.2.10. Buon andamento e buona amministrazione	255
5.2.11. Economicità, efficacia, precauzione	256

	<i>pag.</i>
5.3. Il modulo tipico di esercizio del potere e i rapporti giuridici di diritto pubblico	258
5.3.1. Potere amministrativo e imperatività	258
5.3.2. Rapporti giuridici di diritto pubblico: l'interesse legittimo	261
5.3.3. Specie di interessi come situazioni protette	262
5.3.4. Parti necessarie e parti eventuali dei rapporti giuridici di diritto pubblico	265
5.3.5. Identificazione dell'interesse legittimo	267
5.3.6. Contenuto dell'interesse legittimo	270
5.3.7. Diritto soggettivo e interesse legittimo	271
5.4. La discrezionalità nell'esercizio del potere	274
5.4.1. Discrezionalità amministrativa	274
5.4.2. Interessi primari e interessi secondari	277
5.4.3. Individuazione dell'interesse pubblico concreto	279
5.4.4. Discrezionalità e ragionevolezza	281
5.4.5. Discrezionalità e merito	283
5.4.6. Poteri amministrativi non discrezionali e la discrezionalità c.d. tecnica	285
5.4.7. Discrezionalità tecnica e accertamento giurisdizionale	289
5.5. Tipologia dei poteri amministrativi	292
5.5.1. Classificazioni	292
5.5.2. Poteri atipici	295
5.5.3. Poteri di ordinanza e amministrazione dell'emergenza	297
5.5.4. Caratteri e limiti del potere d'ordinanza	299

## 6

### IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

6.1. Il principio del procedimento	303
6.1.1. Azione procedimentalizzata	304
6.1.2. Giusto procedimento	305
6.1.3. Avvio formalizzato e necessitato del procedimento	306
6.1.4. Necessaria istruttoria	307
6.1.5. Le fonti legislative del procedimento e le esperienze degli altri Stati europei	307
6.2. La fase dell'iniziativa	309

	<i>pag.</i>
6.2.1. Apertura del procedimento	309
6.2.2. Obbligo di procedere	311
6.2.3. Comunicazione dell'avvio del procedimento	312
6.2.4. Eccezioni e limiti all'obbligo di comunicazione	313
6.3. Il responsabile del procedimento	317
6.4. La fase istruttoria	319
6.4.1. Caratteri generali della fase istruttoria	319
6.4.2. Previa comunicazione di provvedimento negativo	320
6.4.3. Acquisizione dei fatti e dei documenti	321
6.4.4. Acclaramenti tecnici	324
6.4.5. Ispezioni e inchieste	325
6.4.6. Fase consultiva	327
6.4.7. Procedimento consultivo	328
6.4.8. Pareri facoltativi	329
6.4.9. Conferenza di servizi istruttoria	331
6.4.10. Partecipazione	332
6.4.11. Tipologia degli interessi nel procedimento	333
6.4.12. Portatori degli interessi	336
6.4.13. Limiti alla partecipazione	340
6.5. Il "diritto di accesso" ai documenti amministrativi	341
6.5.1. Diritto di accesso	342
6.5.2. Contenuto del diritto di accesso	343
6.5.3. Legittimazione all'accesso	344
6.5.4. Modi di esercizio del diritto di accesso: accesso informale e formale	346
6.5.5. Documenti accessibili	348
6.5.6. Strumenti di tutela del diritto di accesso	350
6.5.7. Accesso civico	351
6.6. L'obbligo di concludere il procedimento e la questione del "silenzio"	352
6.6.1. Termini procedimentali e "silenzio"	352
6.6.2. Silenzio inadempimento	355

## 7

## LA FASE DECISORIA

7.1.	Fase decisoria provvedimentoale	359
7.1.1.	Decisione monostrutturata e pluristrutturata	360
7.1.2.	Modelli di decisioni pluristrutturate: a) deliberazione collegiale	361
7.1.3.	b) approvazione	362
7.1.4.	c) decisione su proposta	363
7.1.5.	d) mediante procedimenti presupposti	364
7.1.6.	e) concerti e intese	365
7.1.7.	Svolgimento della conferenza di servizi	367
7.1.8.	Silenzio assenso tra pubbliche Amministrazioni	370
7.2.	Il provvedimento	371
7.2.1.	Individuazione del provvedimento	371
7.2.2.	Comunicazione del provvedimento	373
7.2.3.	Elementi del provvedimento	374
7.2.4.	“Vie di fatto”	377
7.2.5.	Interpretazione del provvedimento	379
7.2.6.	Provvedimento negativo	380
7.2.7.	Motivazione del provvedimento	382
7.3.	La fase decisoria negoziata	385
7.3.1.	Nozione dell’accordo (contratto) di diritto pubblico	385
7.3.2.	Disciplina generale: tra diritto pubblico e diritto privato	388
7.3.3.	Recesso dall’accordo e “autotutela legata”	390
7.3.4.	Accordi integrativi	392
7.3.5.	Accordi tra amministrazioni	394
7.4.	La fase decisoria tacita	395
7.4.1.	Silenzio assenso	396
7.4.2.	Disciplina del silenzio assenso	397
7.4.3.	Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	400

## 8

IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO  
E LA SUA EFFICACIA

8.1.	L'efficacia del provvedimento amministrativo e la teoria generale dell'efficacia degli atti giuridici	405
8.1.1.	Efficacia degli atti giuridici	406
8.1.2.	Tipi di efficacia giuridica	407
8.1.3.	Efficacia ed esecuzione	410
8.1.4.	Efficacia nel tempo	412
8.1.5.	Retroattività ed effetti dell'annullamento	416
8.1.6.	Efficacia nello spazio	419
8.2.	L'esecuzione del provvedimento amministrativo e il problema della c.d. esecutorietà	420
8.2.1.	Esecuzione dei provvedimenti amministrativi	420
8.2.2.	Esecuzione d'ufficio	423
8.3.	Tipologia dei provvedimenti per il contenuto dispositivo	425
8.3.1.	Provvedimenti generali e provvedimenti puntuali	425
8.3.2.	Provvedimenti puntuali	429
8.3.3.	Provvedimenti accrescitivi	431
8.3.4.	Provvedimenti dichiarativi e certezze pubbliche	434
8.4.	Procedimenti di controllo	437
8.4.1.	Procedimenti di controllo preventivo	437
8.4.2.	Procedimenti di controllo della Corte dei conti	439
8.5.	Vicende dell'efficacia durevole e procedimenti di revisione	442
8.5.1.	Provvedimenti ad efficacia durevole	442
8.5.2.	Sospensione	443
8.5.3.	Revoca	445
8.5.4.	Proroga e rinnovazione	447

## 9

## L'INVALIDITÀ AMMINISTRATIVA

9.1.	L'invalidità degli atti amministrativi e la teoria generale dell'invalidità degli atti giuridici	449
9.1.1.	Invalidità amministrativa e teoria generale	450

	<i>pag.</i>
9.1.2. Invalidità totale e parziale	452
9.1.3. Individuazione della disciplina applicabile al fine di stabilire l'invalidità del provvedimento	453
9.1.4. Irregolarità	455
9.1.5. Nullità e annullabilità	456
9.1.6. Nullità	458
9.1.7. Disciplina positiva della nullità	459
9.1.8. Annullabilità: incompetenza e violazione di legge	462
9.1.9. Eccesso di potere	465
9.1.10. Casistica dell'eccesso di potere. Sviamento	466
9.1.11. Figure c.d. sintomatiche e principio di ragionevolezza	469
9.1.12. Illegittimità amministrativa e diritto penale	472
9.1.13. Limiti all'annullabilità dei provvedimenti amministrativi	474
9.1.14. Applicazione dell'art. 21- <i>octies</i> , 2° comma	477
9.2. I procedimenti di riesame	479
9.2.1. Autotutela decisoria	480
9.2.2. Conferma	481
9.2.3. Convalida e ratifica	482
9.2.4. Annullamento d'ufficio	485
9.2.5. Annullamento dovuto, conversione, annullamento parziale	488
9.2.6. Annullamento governativo	490
9.2.7. Amministrazione giustiziale	491

## 10

### I CONTRATTI PUBBLICI

10.1. Principi e norme di diritto amministrativo nella contrattualistica pubblica	493
10.2. Capacità negoziale ed "evidenza pubblica"	498
10.3. Il Codice dei contratti pubblici	501
10.4. Le procedure di gara aperte e ristrette	504
10.4.1. Trattativa privata, affidamenti diretti e modalità "negoziante" di scelta del contraente	507
10.4.2. Procedura competitiva con negoziazione e dialogo competitivo	512
10.5. Aggiudicazione del contratto	515

	<i>pag.</i>
10.6. La stipulazione del contratto, i controlli, l'autotutela	518
10.7. L'esecuzione del contratto	520
10.8. I contratti di concessione	524
10.9. Invalidità dell'aggiudicazione e sorte del contratto	525
10.10. Buona fede e responsabilità precontrattuale	528

**11**LA TUTELA GIURISDIZIONALE  
NEI RAPPORTI DI DIRITTO PUBBLICO

11.1. Principi generali della tutela giurisdizionale	533
11.2. Controversie di diritto pubblico di competenza del giudice ordinario	536
11.3. Controversie di competenza del giudice amministrativo	540
11.4. Le azioni esperibili davanti al giudice amministrativo	543
11.5. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	548
11.6. Gli organi della giustizia amministrativa	550
<i>Indice analitico</i>	555