

INDICE

pag.

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	6
3. Il ruolo e le funzioni dell'amministrazione	10
<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
4. Regolamenti degli enti locali	22
5. Disciplina legislativa e tipologie di regolamenti governativi e ministeriali	23
6. I regolamenti ministeriali	27
7. Atti amministrativi generali e atti normativi	28

	<i>pag.</i>
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. Conclusioni. Una rilettura del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo	65
<i>Bibliografia essenziale</i>	68

PARTE SECONDA

L'AMMINISTRAZIONE IN SENSO SOGGETTIVO

IV

ORGANI E PRINCIPI DI ORGANIZZAZIONE

di *Alessandro Cioffi*

1.	Organo e soggetto giuridico. Premessa	71
2.	Soggettività giuridica ed esercizio del potere: l'organo	72
3.	Organo e immedesimazione nel soggetto giuridico	73
4.	Organo e competenza	74
5.	Fonti costituzionali sulla competenza degli organi: l'art. 97 Cost.	75
6.	Art. 97 Cost. e principi di organizzazione: imparzialità e buon andamento	76
6.1.	L'imparzialità nella organizzazione degli uffici	76
6.2.	<i>Segue.</i> Conflitto di interessi e rapporto tra amministrazione e politica	77
6.3.	L'imparzialità come autonomia dell'amministrazione e come amministrazione di risultato	78
6.4.	Il principio del buon andamento e il principio dell'equilibrio del bilancio. L'amministrazione economica ed efficiente	79
7.	Uffici e criteri di efficienza	81
	<i>Bibliografia essenziale</i>	82

V

RAPPORTO DI LAVORO E RAPPORTO DI SERVIZIO
CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONEdi *Maria Laura Maddalena*

1.	Introduzione: rapporto organico e rapporto di servizio	83
2.	La c.d. privatizzazione del pubblico impiego e le sue persistenti peculiarità rispetto al rapporto di lavoro privato	85
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	90
4.	Ambito soggettivo di applicazione della riforma: le categorie di dipendenti pubblici esclusi dalla privatizzazione	91

	<i>pag.</i>
5. Fonti pubblicistiche e privatistiche nella disciplina del rapporto di lavoro pubblico e atti di macro e micro organizzazione	91
6. Disciplina e regime giuridico degli atti di micro organizzazione: il problema della funzionalizzazione al pubblico interesse	94
7. La giurisdizione del giudice ordinario per i rapporti di lavoro del personale privatizzato	97
8. I poteri del giudice ordinario	99
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	100
<i>Bibliografia essenziale</i>	102

VI

ORGANI DI GOVERNO E DIRIGENZA PUBBLICA

di *Paolo Lazzara*

1. Introduzione. Organi di Governo e servizio onorario	105
2. La tendenziale "separazione" tra politica e amministrazione	106
3. I dirigenti pubblici	106
4. Le strutture di "primo livello": Il Segretario generale e i Dipartimenti	109
5. Gli uffici dirigenziali generali	109
6. Attribuzione, durata e stabilità (<i>spoils system</i>) degli incarichi dirigenziali	110
7. Dirigenti esterni e interni. Le due fasce della dirigenza	113
8. La valutazione dei dirigenti e la responsabilità dirigenziale	114
<i>Bibliografia essenziale</i>	116

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	117
2. L'organizzazione interna dei Ministeri: il modello dipartimentale e il modello a direzioni generali	120

	<i>pag.</i>
3. La Presidenza del Consiglio dei Ministri	122
4. Le agenzie amministrative	123
5. L'amministrazione periferica	125
6. Le autorità amministrative indipendenti	127
6.1. I profili evolutivi	127
6.2. Autorità di garanzia e autorità di regolazione	128
6.3. Le garanzie di indipendenza	130
6.4. I poteri delle autorità indipendenti	132
7. Gli organi ausiliari	133
 II. GLI ENTI PUBBLICI	
1. La nozione di ente pubblico	135
2. Gli enti territoriali	138
2.1. L'autonomia degli enti del Governo territoriale	138
2.2. L'organizzazione degli enti territoriali	141
3. Gli enti pubblici non territoriali	144
 III. L'AMMINISTRAZIONE NEL DIRITTO EUROPEO	
1. Le diverse nozioni di amministrazione nel diritto europeo	146
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	147
3. L'organismo di diritto pubblico	148
4. L'impresa pubblica	149
<i>Bibliografia essenziale</i>	150

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	155
2. Le società-impresa in mano pubblica e il sistema delle partecipazioni pubbliche	157
3. Le privatizzazioni formali e sostanziali delle imprese pubbliche	158
4. La società-enti pubblici di diritto singolare	159
5. Società miste e partenariati pubblico-privati, per la realizzazione di infrastrutture o di servizi	160

	<i>pag.</i>
6. Le società <i>in house</i>	161
7. Società a partecipazione pubblica: diritti speciali e poteri speciali dell'azionista pubblico	162
8. La disciplina delle società pubbliche e della relativa attività	164
<i>Bibliografia essenziale</i>	167

PARTE TERZA

L'AMMINISTRAZIONE IN SENSO OGGETTIVO

IX

IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

di *Alessandro Cioffi*

1. Premesse e cenni storici	171
2. Nozione teorica	173
3. Struttura	176
4. Sviluppi della nozione: motivazione, interpretazione e legittimità del provvedimento	177
5. <i>Segue</i> . Il provvedimento discrezionale	179
6. L'atto vincolato	182
<i>Bibliografia essenziale</i>	184

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	187
2. Efficacia ed esecutività	187
3. La sospensione	190
4. Esecutorietà	192
5. Annullamento d'ufficio	194
6. Convalida	198
7. Revoca	199
<i>Bibliografia essenziale</i>	203

XI

L'INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

di *Paolo Lazzara*

1.	Il principio di validità degli atti nel diritto amministrativo	205
2.	Il sistema di invalidità. Annullabilità e nullità	206
3.	Peculiarità del regime dell'illegittimità e dell'annullabilità dell'atto amministrativo	207
4.	L'eccesso di potere come vizio della discrezionalità e della funzione amministrativa	208
5.	<i>Segue.</i> Violazione di legge ed incompetenza	209
6.	I vizi di merito	210
7.	Vizi formali e vizi sostanziali	211
8.	L'annullamento dell'atto amministrativo	212
9.	La nullità	215
	<i>Bibliografia essenziale</i>	221

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	225
2.	La cognizione del giudice amministrativo dei "comportamenti amministrativi" in sede di giurisdizione esclusiva e ai fini della tutela risarcitoria	226
3.	Le difficoltà nella definizione di comportamenti amministrativi mediamente collegati all'esercizio del potere	228
	<i>Bibliografia essenziale</i>	230

XIII

PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.
IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVOdi *Francesco de Leonardis*

1.	La nozione di procedimento amministrativo	231
2.	La legge generale sull'azione amministrativa	234

	<i>pag.</i>
3. L'attività amministrativa	235
4. Il principio di legalità	237
5. Funzioni e classificazione dei principi dell'attività amministrativa	238
6. I principi non scritti	240
7. I principi costituzionali	241
8. I principi di fonte primaria	244
9. I principi di fonte europea	248
10. Principi stabiliti dalla legge generale: conclusione del procedimento	249
11. La motivazione del provvedimento	251
12. Il responsabile del procedimento e suoi compiti	253
13. La partecipazione	256
14. Pareri e valutazioni tecniche	259
15. Le conferenze di servizi	260
16. La segnalazione certificata di inizio di attività	265
17. Il silenzio assenso	267
<i>Bibliografia essenziale</i>	268

XIV

ACCESSO AI DOCUMENTI, TRASPARENZA
E INTELLIGENZA ARTIFICIALE

di *Fulvio Costantino e Maria Laura Maddalena*

1. Premessa	271
2. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi nella l. n. 241/1990	272
3. Le discipline settoriali	277
4. Accesso civico e trasparenza	278
5. L'accesso civico generalizzato	282
6. Le nuove frontiere dell'accesso	284
7. Dall'amministrazione digitale alle decisioni amministrative automatizzate	285
8. Gli algoritmi deterministici e i sistemi di <i>Machine learning</i> e di <i>Deep learning</i>	286
9. Il ricorso alle decisioni automatizzate da parte della p.a.	288
<i>Bibliografia essenziale</i>	291

XV

I SERVIZI PUBBLICI

di *Elisa Scotti*

1.	Premessa	293
2.	Nozione	296
3.	Classificazioni	300
4.	Evoluzione. I servizi pubblici nazionali	301
5.	La parabola dei servizi pubblici locali	304
6.	I principi dei servizi pubblici. L'universalità	306
7.	Il principio di concorrenza e le sue declinazioni	308
8.	Il finanziamento dei servizi pubblici tra universalità e concorrenza	309
9.	Concorrenza ed istituzione del servizio pubblico	311
	<i>Bibliografia essenziale</i>	313

XVI

I CONTRATTI AD EVIDENZA PUBBLICA

di *Paolo Lazzara*

1.	I contratti di appalto e gli acquisti della pubblica amministrazione: lavori, servizi e forniture	315
2.	Diritto pubblico e diritto privato nei contratti della pubblica amministrazione	316
3.	Le regole sui contratti pubblici. Finalità e prospettiva storica	317
4.	Pianificazione e programmazione dei fabbisogni (artt. 21 e ss., d.lgs. n. 50/2016)	317
5.	I principi generali (art. 30, d.lgs. n. 50/2016)	318
6.	Il responsabile unico del procedimento (RUP) (art. 31, d.lgs. n. 50/2016)	319
7.	La centralizzazione delle committenze e la qualificazione delle stazioni appaltanti (artt. 37 ss., d.lgs. n. 50/2016)	319
8.	Gli atti di gara e il procedimento ad evidenza pubblica	320
9.	Requisiti richiesti agli operatori e cause di esclusione	320
10.	<i>Segue.</i> Le cause di esclusione e il casellario dell'ANAC	321
11.	Qualità soggettive e capacità degli operatori	321
12.	Domanda, offerta tecnica e offerta economica	322
13.	La procedura di gara e la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa	322
14.	La stipula del contratto e le variazioni in corso di esecuzione	324

	<i>pag.</i>
15. L'annullamento della gara e le conseguenze sul contratto	326
16. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)	326
17. Le concessioni di beni e servizi e la differenza con il contratto di appalto	328
<i>Bibliografia essenziale</i>	328

XVII

I BENI PUBBLICI
di *Fulvio Costantino*

1. Introduzione	331
2. La disciplina codicistica	332
3. Il dettato costituzionale	336
4. L'evoluzione. Le c.d. privatizzazioni	337
4.1. Le alienazioni	338
4.2. Il c.d. federalismo demaniale	339
4.3. L'attuale processo di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare	340
5. I beni culturali e paesaggistici	341
6. I c.d. beni comuni	343
7. Conclusioni	345
<i>Bibliografia essenziale</i>	346

XVIII

LA RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
di *Elisa Scotti*

1. Premessa	347
2. Responsabilità dell'amministrazione e irrisarcibilità dell'interesse legittimo	348
3. La piena sottoposizione del potere pubblico al principio di responsabilità e la selezione degli interessi meritevoli di tutela	351
4. La responsabilità dell'amministrazione tra diritto comune e specialità	353
4.1. Natura giuridica della responsabilità dell'amministrazione	354
4.2. La proposizione dell'azione: termini e rapporto con l'azione di annullamento	355

	<i>pag.</i>
4.3. Responsabilità e discrezionalità	356
4.4. Responsabilità e vizi formali	358
4.5. La colpa	359
5. Responsabilità degli agenti e responsabilità della P.A.	361
<i>Bibliografia essenziale</i>	363