

# INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Elenco delle principali fonti</i>	XIX
<i>Principali corsi e manuali</i>	XXV
<i>Autori citati nel testo</i>	XXIX
<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
1.3.3.	Prima linea di evoluzione: dall'accentramento al decentramento	31

	<i>pag.</i>
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. Caratteri fondamentali del sistema amministrativo	48

## 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	55
2.2.1. Funzioni "proprie" e funzioni "fondamentali"	55
2.2.2. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza	59
2.3. Principio di leale collaborazione, organi di raccordo e poteri sostitutivi	63
2.3.1. Principio di leale collaborazione	63
2.3.2. Organi di coordinamento e di raccordo	64
2.3.3. Poteri sostitutivi del Governo	66
2.4. Soggetti privati nelle attività di amministrazione: il principio di sussidiarietà "orizzontale"	71
2.4.1. Attività di interesse generale e soggetti privati	71
2.4.2. Autonoma iniziativa dei cittadini	74
2.5. Politica e amministrazione	78

## 3

### LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI COME ORGANIZZAZIONI

3.1. Organizzazioni pubbliche e persone giuridiche	83
3.1.1. Concetto di organizzazione	84
3.1.2. Organizzazioni ed uffici	87

	<i>pag.</i>
3.1.3. Persone giuridiche pubbliche	89
3.1.4. Persone giuridiche e capacità di agire: il rapporto organico	91
3.1.5. Attribuzione e competenza	95
3.1.6. Delegazione, avvalimento, sostituzione	96
3.2. Le Amministrazioni dello Stato	98
3.2.1. Ministeri	99
3.2.2. Agenzie ed aziende	104
3.2.3. Amministrazioni indipendenti	105
3.2.4. Organi "ausiliari": CNEL, Consiglio di Stato, Corte dei conti	108
3.2.5. Organi di raccordo infrastatali	110
3.3. Gli enti pubblici	111
3.3.1. Criteri di riconoscimento	112
3.3.2. Enti pubblici economici e non	115
3.3.3. Enti strumentali ed enti ad autonomia funzionale	116
3.3.4. Modelli organizzativi	117
3.3.5. Enti ad autonomia funzionale ed interessi di categoria	118
3.3.6. Organismi di diritto pubblico	120
3.4. Forme organizzative dell'impresa pubblica	123
3.4.1. Enti pubblici economici	123
3.4.2. Società per azioni in mano pubblica	124
3.5. Gli enti del governo territoriale	131
3.5.1. Caratteri generali: territorialità, politicità, autonomia	131
3.5.2. Regioni: gli organi di governo	134
3.5.3. Esecutivo regionale e altri organi regionali	136
3.5.4. Organizzazione degli uffici regionali	138
3.5.5. Enti dipendenti e altre organizzazioni regionali	139
3.5.6. Comuni	140
3.5.7. Organizzazione comunale	142
3.5.8. Servizi pubblici locali	147
3.5.9. Associazionismo comunale: unioni di comuni, comunità montane, associazioni, consorzi	150
3.5.10. Province e Città metropolitane	153
3.6. Uffici privati ( <i>munera</i> ) nell'amministrazione pubblica	156

## 4

## DISCIPLINA GENERALE DELL'ORGANIZZAZIONE PUBBLICA

4.1.	Quadro della disciplina generale	161
4.1.1.	Buon andamento	163
4.1.2.	<i>Performance</i> e controlli di gestione	164
4.2.	Istituti di “ <i>deminutio</i> ” e di “privilegio”	167
4.3.	Mezzi e personale	170
4.4.	Il rapporto di ufficio	173
4.4.1.	Investitura nell'ufficio	173
4.4.2.	Conferimento di incarichi dirigenziali	174
4.4.3.	Procedimenti di nomina	175
4.4.4.	Procedimenti di elezione	176
4.4.5.	Illegittimità dell'atto di investitura (“funzionario di fatto”)	178
4.4.6.	Sostituzione nella titolarità dell'ufficio	180
4.4.7.	Cessazione del rapporto di ufficio e “sistema delle spoglie”	181
4.4.8.	Vacanza dell'ufficio e <i>prorogatio</i>	183
4.5.	Tipologia degli uffici	187
4.5.1.	Uffici monopersonali e uffici collegiali	187
4.5.2.	Disciplina della collegialità	188
4.5.3.	Deliberazione collegiale	191
4.6.	Le relazioni tra uffici (interorganiche)	192
4.6.1.	Equiordinazione e gerarchia	192
4.6.2.	Gerarchia in senso stretto e gerarchia in senso lato	194
4.6.3.	Coordinamento	196
4.6.4.	Inderogabilità dell'ordine legale delle competenze	197
4.6.5.	Avocazione	198
4.6.6.	Delegazione	199
4.6.7.	Sostituzione	202
4.7.	Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni	203
4.7.1.	Pubblico impiego e rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni	203
4.7.2.	Istituti pubblicistici nel rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni	206
4.7.3.	Concorso pubblico	208
4.7.4.	Posizione organica e stabilità del rapporto	211

	<i>pag.</i>
4.7.5. Doveri di ufficio	214
4.8. Principi della gestione finanziaria	217
4.8.1. Finanza da tributi	217
4.8.2. Vincoli della spesa e bilancio preventivo	220
4.8.3. Procedimenti di spesa	223
4.8.4. Rendiconto	224

## 5

TIPOLOGIA DELLE ATTIVITÀ DI  
AMMINISTRAZIONE E PRINCIPI GENERALI

5.1. L'attività amministrativa tra diritto amministrativo e diritto comune	227
5.1.1. Amministrazione mediante atti giuridici: amministrazione finale e strumentale	228
5.1.2. Attività private e regime amministrativo	230
5.1.3. Servizi pubblici	233
5.1.4. Beni pubblici	237
5.1.5. Disciplina generale dei beni pubblici	242
5.1.6. Diritto pubblico e diritto privato	245
5.1.7. Responsabilità civile delle pubbliche Amministrazioni	249
5.2. Principi generali dell'attività amministrativa	251
5.2.1. Caratteri generali dell'attività amministrativa di diritto pubblico	252
5.2.2. Principio di legalità	254
5.2.3. Vincolo nel fine	256
5.2.4. Ragionevolezza	257
5.2.5. Imparzialità	257
5.2.6. Proporzionalità	258
5.2.7. Pubblicità e trasparenza	260
5.2.8. Legittimo affidamento	261
5.2.9. Azionabilità	262
5.2.10. Buon andamento e buona amministrazione	263
5.2.11. Economicità, efficacia, precauzione	264
5.3. Il modulo tipico di esercizio del potere e i rapporti giuridici di diritto pubblico	266
5.3.1. Potere amministrativo e imperatività	266

	<i>pag.</i>
5.3.2. Rapporti giuridici di diritto pubblico: l'interesse legittimo	269
5.3.3. Specie di interessi come situazioni protette	270
5.3.4. Parti necessarie e parti eventuali dei rapporti giuridici di diritto pubblico	273
5.3.5. Identificazione dell'interesse legittimo	275
5.3.6. Contenuto dell'interesse legittimo	278
5.3.7. Diritto soggettivo e interesse legittimo	280
5.4. La discrezionalità nell'esercizio del potere	282
5.4.1. Discrezionalità amministrativa	282
5.4.2. Interessi primari e interessi secondari	285
5.4.3. Individuazione dell'interesse pubblico concreto	287
5.4.4. Discrezionalità e ragionevolezza	289
5.4.5. Discrezionalità e merito	291
5.4.6. Poteri amministrativi non discrezionali e la discrezionalità c.d. tecnica	293
5.4.7. Discrezionalità tecnica e accertamento giurisdizionale	297
5.5. Tipologia dei poteri amministrativi	300
5.5.1. Classificazioni	300
5.5.2. Poteri atipici	303
5.5.3. Poteri di ordinanza e amministrazione dell'emergenza	305
5.5.4. Caratteri e limiti del potere d'ordinanza	307

## 6

## IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

6.1. Il principio del procedimento	311
6.1.1. Azione procedimentalizzata	312
6.1.2. Giusto procedimento	313
6.1.3. Avvio formalizzato e necessitato del procedimento	314
6.1.4. Necessaria istruttoria	315
6.1.5. Le fonti legislative del procedimento e le esperienze degli altri Stati europei	316
6.2. La fase dell'iniziativa	318
6.2.1. Apertura del procedimento	318
6.2.2. Obbligo di procedere	319
6.2.3. Comunicazione dell'avvio del procedimento	320

	<i>pag.</i>
6.2.4. Eccezioni e limiti all'obbligo di comunicazione	322
6.3. Il responsabile del procedimento	325
6.3.1. Le funzioni del responsabile del procedimento	327
6.4. La fase istruttoria	328
6.4.1. Caratteri generali della fase istruttoria	328
6.4.2. Previa comunicazione di provvedimento negativo	329
6.4.3. Acquisizione dei fatti e dei documenti	330
6.4.4. Acclaramenti tecnici	332
6.4.5. Ispezioni e inchieste	334
6.4.6. Fase consultiva	335
6.4.7. Procedimento consultivo	336
6.4.8. Pareri facoltativi	338
6.4.9. Conferenza di servizi istruttoria	340
6.4.10. Partecipazione	341
6.4.11. Tipologia degli interessi nel procedimento	343
6.4.12. Portatori degli interessi	345
6.4.13. Intervento nel procedimento	347
6.4.14. Atti della partecipazione	348
6.4.15. Limiti alla partecipazione	350
6.4.16. Procedimenti segreti e procedimenti riservati	351
6.5. Il "diritto di accesso" ai documenti amministrativi	352
6.5.1. Diritto di accesso	353
6.5.2. Contenuto del diritto di accesso	354
6.5.3. Legittimazione all'accesso	355
6.5.4. Modi di esercizio del diritto di accesso: accesso informale e formale	357
6.5.5. Documenti accessibili	359
6.5.6. Strumenti di tutela del diritto di accesso	361
6.6. L'obbligo di concludere il procedimento e la questione del "silenzio"	362
6.6.1. Termini procedurali e "silenzio"	362
6.6.2. Silenzio inadempimento	365

## 7

## LA FASE DECISORIA

7.1. Fase decisoria provvedimentale	369
-------------------------------------	-----

	<i>pag.</i>
7.1.1. Decisione monostrutturata e pluristrutturata	369
7.1.2. Modelli di decisioni pluristrutturate: deliberazione collegiale	371
7.1.3. Approvazione	372
7.1.4. Pluralità di atti nella fase decisoria: decisione su proposta	373
7.1.5. Decisione pluristrutturata mediante procedimenti presupposti	374
7.1.6. Decisione pluristrutturata	375
7.2. Il provvedimento	381
7.2.1. Individuazione del provvedimento	381
7.2.2. Atti presupposti	382
7.2.3. Comunicazione del provvedimento	383
7.2.4. Elementi del provvedimento	384
7.2.5. Forma del provvedimento	385
7.2.6. “Vie di fatto”	387
7.2.7. Interpretazione del provvedimento	389
7.2.8. Provvedimento negativo	391
7.2.9. Motivazione del provvedimento	392
7.2.10. Obbligo di comunicazione	395
7.3. La fase decisoria negoziata	395
7.3.1. Nozione dell’accordo (contratto) di diritto pubblico	396
7.3.2. Accordi sostitutivi	397
7.3.3. Disciplina generale: tra diritto pubblico e diritto privato	398
7.3.4. Recesso dall’accordo e “autotutela legata”	401
7.3.5. Accordi integrativi	403
7.3.6. Accordi di programma	405
7.4. La fase decisoria tacita	407
7.4.1. Silenzio assenso	407
7.4.2. Disciplina del silenzio assenso	409
7.4.3. Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	411

## 8

### IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO E LA SUA EFFICACIA

8.1. L’efficacia del provvedimento amministrativo e la teoria generale dell’efficacia degli atti giuridici	417
--	-----

	<i>pag.</i>
8.1.1. Efficacia degli atti giuridici	418
8.1.2. Tipi di efficacia giuridica	419
8.1.3. Efficacia ed esecuzione	422
8.1.4. Efficacia nel tempo	424
8.1.5. Atti recettizi	426
8.1.6. Retroattività ed effetti dell'annullamento	428
8.1.7. Efficacia nello spazio	431
8.2. L'esecuzione del provvedimento amministrativo e il problema della c.d. esecutorietà	432
8.2.1. Esecuzione dei provvedimenti amministrativi	433
8.2.2. Esecuzione d'ufficio	435
8.3. Tipologia dei provvedimenti per il contenuto dispositivo	438
8.3.1. Provvedimenti generali e provvedimenti puntuali	438
8.3.2. Provvedimenti ablatori	442
8.3.3. Provvedimenti accrescitivi	444
8.3.4. Provvedimenti dichiarativi e certezze pubbliche	447
8.4. Procedimenti di controllo	450
8.4.1. Procedimenti di controllo preventivo	450
8.4.2. Procedimenti di controllo della Corte dei conti	452
8.4.3. Controlli sugli atti delle Regioni	455
8.5. Vicende dell'efficacia durevole e procedimenti di revisione	455
8.5.1. Provvedimenti a efficacia durevole	455
8.5.2. Sospensione	457
8.5.3. Revoca	459
8.5.4. Proroga e rinnovazione	462

## 9

## L'INVALIDITÀ AMMINISTRATIVA

9.1. L'invalidità degli atti amministrativi e la teoria generale dell'invalidità degli atti giuridici	463
9.1.1. Invalidità amministrativa e teoria generale	464
9.1.2. Invalidità totale e parziale	466
9.1.3. Individuazione della disciplina applicabile al fine di stabilire l'invalidità del provvedimento	467

	<i>pag.</i>
9.1.4. Irregolarità	469
9.1.5. Nullità e annullabilità	470
9.1.6. Nullità	472
9.1.7. Disciplina positiva della nullità	473
9.1.8. Annullabilità: incompetenza e violazione di legge	476
9.1.9. Eccesso di potere	479
9.1.10. Casistica dell'eccesso di potere. Sviamento	480
9.1.11. Figure c.d. sintomatiche e principio di ragionevolezza	483
9.1.12. Illegittimità amministrativa e diritto penale	487
9.1.13. Limiti all'annullabilità dei provvedimenti amministrativi	488
9.1.14. Applicazione dell'art. 21- <i>octies</i> , 2° comma	492
9.2. I procedimenti di riesame	494
9.2.1. Autotutela decisoria	494
9.2.2. Conferma	496
9.2.3. Convalida e ratifica	497
9.2.4. Annullamento d'ufficio	500
9.2.5. Annullamento dovuto	503
9.2.6. Annullamento e conversione	504
9.2.7. Riforma	504
9.2.8. Annullamento governativo	505
9.2.9. Ricorsi amministrativi	506

## 10

### I CONTRATTI PUBBLICI

10.1. Principi	509
10.1.1. Capacità negoziale ed "evidenza pubblica"	510
10.1.2. Il codice degli appalti	512
10.1.3. Buona fede e responsabilità precontrattuale	519
10.2. La "gara"	521
10.2.1. Concorso di progettazione e dialogo competitivo	524
10.2.2. Trattativa privata. Modalità "negoziate" di scelta del contraente	528
10.3. Aggiudicazione del contratto	531
10.3.1. Condizioni generali di contratto e capitolati d'oneri	534
10.3.2. La stipulazione del contratto, i controlli, l'autotutela	536

	<i>pag.</i>
10.4. L'esecuzione del contratto	539
10.5. I contratti di concessione	541
10.6. Invalidità dell'aggiudicazione e sorte del contratto	543
<i>Indice analitico</i>	547