

Indice

pag.

Premessa

1. La materia trattata	XXI
2. La sesta edizione	XXII
3. Gli Autori	XXII

Parte 1

Amministrazione e cittadino

Capitolo 1

Nozioni introduttive

Sezione I – Dati

1. La pubblica amministrazione	3
2. L'integrazione amministrativa nell'Unione europea	6
3. L'oggetto e i caratteri del diritto amministrativo	7
4. L'origine del diritto amministrativo	8
5. Le fonti normative	9

Sezione II – Approfondimenti

1. Interesse pubblico e potestà	10
2. Evoluzione della nozione di interesse pubblico	12
3. Interesse pubblico e attività amministrativa	15
4. Le situazioni giuridiche soggettive	18
5. Distinzioni delle situazioni giuridiche soggettive	19
6. Il potere giuridico. La potestà	21
7. Situazioni dinamiche e rapporto giuridico	22
8. L'autonomia privata dell'amministrazione	24

Capitolo 2

Situazioni giuridiche soggettive dell'amministrazione

- | | |
|--|----|
| 1. Precisioni sul potere giuridico e caratteri essenziali del potere della pubblica amministrazione | 27 |
| 2. Distinzione del potere della pubblica amministrazione in relazione al contenuto: poteri di trasformazione e poteri di conservazione | 29 |
| 3. <i>Segue.</i> Poteri di indirizzo e poteri di gestione | 30 |
| 4. <i>Segue.</i> Discrezionalità amministrativa o pura, discrezionalità c.d. tecnica (valutazioni tecniche) e potere vincolato | 32 |

Capitolo 3

Le situazioni giuridiche soggettive dei privati

- | | |
|--|----|
| 1. Diritti soggettivi dei privati nei confronti dell'amministrazione | 34 |
| 2. Il problema dei diritti c.d. resistenti | 36 |
| 3. L'interesse legittimo: considerazioni introduttive | 37 |
| 4. L'interesse legittimo come situazione giuridica soggettiva | 40 |
| 5. L'interesse legittimo come situazione giuridica sostanziale | 42 |
| 6. L'interesse legittimo come situazione giuridica risarcibile | 44 |

Parte 2

Organizzazione amministrativa

Capitolo 1

La pubblica amministrazione e la sua evoluzione

- | | |
|---|----|
| 1. L'unificazione amministrativa | 49 |
| 2. La fisionomia originaria della amministrazione pubblica italiana | 52 |
| 3. Evoluzione dei modelli organizzativi | 53 |
| 4. L'ordinamento regionale | 55 |
| 5. Le riforme dell'ultimo decennio dello scorso secolo | 57 |
| 6. Lo sviluppo delle autonomie e il federalismo | 59 |
| 7. Le società pubbliche e a partecipazione pubblica | 61 |
| 8. La fisionomia attuale dell'amministrazione pubblica | 63 |

Capitolo 2

Le amministrazioni come operatori giuridici

- | | |
|--|----|
| 1. Le amministrazioni come figure soggettive | 67 |
|--|----|

pag.

2.	Nozione di imputazione giuridica	69
3.	L'organo come strumento di imputazione	73
4.	Organo e ufficio	75

Capitolo 3

Le strutture organizzative

1.	Il disegno organizzativo delle strutture	78
2.	La nozione di ufficio	80
3.	Rapporto d'ufficio. Dovere d'ufficio. Rapporto di servizio. <i>Munus ed officium</i>	81
4.	Uffici monopersonali e pluripersonali (collegiali)	85
5.	Le vicende del rapporto. Il funzionario di fatto	87
6.	L'ufficio del responsabile del procedimento	90
7.	Le fonti e i criteri di organizzazione	91
8.	L'amministrazione dello Stato: caratteri generali	95
9.	Le amministrazioni autonome	96

Capitolo 4

Le relazioni organizzative

1.	Relazioni organizzative e formule organizzative	98
2.	La gerarchia	101
3.	La direzione	104
4.	Il coordinamento	106
5.	Il controllo	108
6.	Delegazione di funzioni ed utilizzazione degli uffici	112

Capitolo 5

L'organizzazione amministrativa

Sezione I – Coordinate di contesto del sistema delle pubbliche amministrazioni

1.	Il profilo statico dell'organizzazione amministrativa nella sua articolazione complessiva	115
2.	L'organizzazione amministrativa nell'architettura dell'Unione	116
3.	L'organizzazione amministrativa nell'architettura costituzionale	118
4.	Il sistema delle pubbliche amministrazioni	122

Sezione II – Amministrazione centrale e periferica

5.	L'organizzazione ministeriale e le agenzie	123
6.	Cenni sull'organizzazione statale periferica	125

	<i>pag.</i>
7. Strutture di raccordo interne ed esterne all'amministrazione	126
8. Gli enti pubblici	127
<i>Sezione III – L'amministrazione (dell'e) per l'economia</i>	
9. Gli enti pubblici economici	131
10. Il processo di privatizzazione e le società pubbliche	133
11. L'impresa pubblica	136
12. L'organismo di diritto pubblico	137
13. Il nuovo ruolo dello Stato nell'economia: le amministrazioni indipendenti	139
14. Soggetti privati esercenti pubbliche funzioni: le fondazioni	141
<i>Sezione IV – Regioni e autonomie locali</i>	
15. Gli enti territoriali e locali	143
15.1. Province, Unioni di Comuni, Città metropolitane e Comuni	145
15.2. La potestà legislativa delle Regioni e la potestà normativa delle autonomie locali	147
15.3. Le funzioni amministrative degli enti locali	149
15.4. Gli strumenti di raccordo tra i diversi livelli di governo: Stato-Regioni; Regioni-autonomie locali	151
16. Gli strumenti di raccordo interno: lo sportello unico	153
 Parte 3	
<i>Attività amministrativa</i>	
 Capitolo 1	
<i>L'attività amministrativa e la sua disciplina</i>	
1. Verso la costruzione di una disciplina speciale dell'azione amministrativa	159
2. L'azione amministrativa tra disciplina privatistica e disciplina pubblicistica	161
3. L'attività amministrativa tra autorità e consenso. Il valore precettivo del potere amministrativo	164
4. <i>Segue.</i> L'attività consensuale dell'amministrazione	166
5. Attività e funzione amministrativa	167
6. Modi e forme della rilevanza giuridica dell'attività amministrativa	169
7. Potere vincolato e potere discrezionale puro	171
8. La disciplina del contenuto del potere discrezionale	174
9. La discrezionalità tecnica	176

Capitolo 2

Principi e azione amministrativa

1. I principi generali dell'azione amministrativa dalla legge n. 241/1990 alla legge n. 15/2005	181
2. Principio di legalità	183
3. Principi e norme non giuridiche: un dibattito antico	184
4. I principi alla ricerca della giuridicità	185
5. Principi e mutevolezza delle regole non giuridiche	187
6. I principi generali dell'ordinamento	187
7. <i>Segue.</i> I principi di buona amministrazione in particolare	189
8. Ulteriori principi	190

Capitolo 3

Il procedimento amministrativo

1. La nozione di procedimento amministrativo	193
2. La disciplina giuridica del procedimento amministrativo	194
2.1. <i>Segue.</i> La competenza legislativa e normativa in materia procedimentale	194
3. Struttura e funzione del procedimento amministrativo	196
4. L'apertura del procedimento e l'iniziativa procedimentale	198
5. L'istruttoria procedimentale e il responsabile del procedimento	198
6. La partecipazione dei privati al procedimento amministrativo nella legge n. 241/1990	200
7. La comunicazione di avvio del procedimento	203
8. L'interventore procedimentale e le sue pretese partecipative	207
9. Istruttoria procedimentale e acquisizione di valutazioni di amministrazioni pubbliche diverse da quella procedente	210
10. La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della istanza	212
11. La conclusione del procedimento attraverso l'adozione del provvedimento	214
12. Il silenzio inadempimento	216

Capitolo 4

La conferenza di servizi

Sezione I – Natura giuridica

1. La conferenza di servizi: genesi della figura	220
2. L'evoluzione della disciplina giuridica	224
3. Natura giuridica e funzione dell'istituto	228
4. Conferenze procedimentali e conferenze operazionali	231
4.1. Conferenza di servizi e partecipazione dei privati	234
5. La c.d. conferenza sull'istanza	235
6. La conferenza di servizi preliminare	236

Sezione II – *Il funzionamento*

1.	La disciplina dei lavori della conferenza di servizi	237
1.1.	La c.d. conferenza semplificata (o asincrona)	237
1.2.	La conferenza di servizi telematica	239
2.	Soggetti legittimati a partecipare alla conferenza di servizi: il «rappresentante unico»	239
3.	Modalità alternative di acquisizione degli assensi e disciplina dell'assenza	242
4.	I meccanismi di superamento delle ragioni del dissenso	242
5.	Decisione della conferenza di servizi e rimedi per le amministrazioni dissenzienti	246

Capitolo 5

L'accesso alla documentazione amministrativa

1.	Natura giuridica del diritto di accesso	248
2.	I soggetti attivi	249
3.	I soggetti passivi	250
4.	Oggetto del diritto di accesso	251
5.	Limiti al diritto di accesso	252
6.	Esercizio del diritto di accesso	253

Parte 4

Provvedimenti e comportamenti

Capitolo 1

Il provvedimento

1.	Nozione di provvedimento amministrativo	257
2.	Approfondimenti sulla nozione di provvedimento	259
3.	La struttura del provvedimento	261
4.	Sui motivi e sulla forma del provvedimento	262
5.	Tipologia dei provvedimenti	263
6.	I provvedimenti costitutivi	265
7.	I provvedimenti autorizzatori	267
8.	I provvedimenti concessori	268
9.	I provvedimenti ablatori	270

Capitolo 2

Il regime dei provvedimenti: l'efficacia

1.	Nozioni di teoria generale in tema di efficacia degli atti giuridici	273
----	--	-----

pag.

2.	L'efficacia degli atti amministrativi: imperatività, esecutività, eseguibilità, inopponibilità	274
3.	L'efficacia nello spazio	275
4.	L'efficacia nel tempo	276
5.	L'efficacia soggettiva	279
6.	L'efficacia oggettiva	280
7.	La sospensione dell'efficacia	280
8.	L'esecutorietà del provvedimento amministrativo	280

Capitolo 3

L'invalidità del provvedimento amministrativo

1.	Validità e invalidità in diritto amministrativo	282
2.	L'annullabilità	283
3.	Violazione di legge e incompetenza	285
4.	<i>Segue.</i> Eccesso di potere	286
5.	Le ipotesi di nullità	290
6.	Vizi che non determinano l'annullabilità del provvedimento	295
7.	Specie della invalidità: successiva, derivata	297
8.	Irregolarità	299
9.	Vizi di merito e principio di efficacia	299

Capitolo 4

I provvedimenti amministrativi di secondo grado

1.	Considerazioni introduttive	301
	<i>a)</i> I provvedimenti di secondo grado quali esplicazione del principio di buona amministrazione	301
	<i>b)</i> Il problema del fondamento giuridico	303
	<i>c)</i> La distinzione tra atti di riesame e atti di revisione, tra atti ad esito eliminatorio e atti ad esito conservativo	305
	<i>d)</i> Provvedimenti ad esito eliminatorio e tutela del legittimo affidamento	306
	<i>e)</i> Provvedimenti di secondo grado e omessa comunicazione di avvio del relativo procedimento	307
	<i>f)</i> Procedimento di riesame e istanza dell'interessato	308
2.	I provvedimenti ad esito eliminatorio. L'annullamento d'ufficio	309
	2.1. <i>Segue.</i> La revoca	315
3.	I provvedimenti ad esito conservativo: proroga e atti ad effetto sanante	321
	3.1. <i>Segue.</i> La convalida e la rettifica	322
	3.2. <i>Segue.</i> La ratifica	324
	3.3. <i>Segue.</i> Conferma e atto meramente confermativo	325
	3.4. <i>Segue.</i> La conversione	327
	3.5. <i>Segue.</i> La riforma	328

Capitolo 5

Comportamenti non provvedimentali produttivi di effetti giuridici

1.	La segnalazione certificata di inizio attività	329
2.	Il regime giuridico della segnalazione certificata di inizio attività	331
3.	La funzione di controllo dell'amministrazione ed i limiti al potere di riesame	333
4.	Natura giuridica del c.d. effetto abilitativo della s.c.i.a.	335
5.	Il silenzio assenso: profili generali	337
6.	Il silenzio assenso nella legge generale sul procedimento amministrativo. Evoluzione dell'istituto	338
7.	Regime giuridico del silenzio assenso	339
8.	La procedura di formazione del silenzio assenso	340
9.	Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici	340

Parte 5

Amministrazione consensuale

Capitolo 1

Gli accordi

1.	Accordo amministrativo ed esercizio della funzione pubblica	345
2.	Tipologia e ambito applicativo degli accordi	348
3.	La formazione degli accordi e il vincolo di «non negoziabilità dell'interesse pubblico»	350
4.	L'esecuzione degli accordi	353
	4.1. La disciplina del recesso dell'amministrazione	354
	4.2. L'inadempimento dell'amministrazione	357
	4.3. La patologia del rapporto	358
5.	La tutela del terzo	358

Capitolo 2

I contratti della pubblica amministrazione

1.	Diritto privato e diritto pubblico nell'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni	360
2.	Il quadro normativo di riferimento	362
3.	La sfera soggettiva di applicazione	366
4.	La rilevanza del valore ai fini della determinazione della disciplina applicabile alle fattispecie contrattuali	366

pag.

5.	La formazione del contratto e le fasi del procedimento ad evidenza pubblica. De-liberazione a contrattare e bando di gara	367
6.	La scelta del contraente nel codice dei contratti pubblici. Procedure aperte e pro-cedure ristrette	370
7.	La partecipazione alla gara	371
8.	Requisiti soggettivi e documentazione antimafia	372
9.	Criteri di scelta del contraente e aggiudicazione del contratto	375
10.	Procedure negoziate e dialogo competitivo	377
11.	Centrali di committenza, accordi quadro, sistemi dinamici di acquisizione e <i>pro-ject financing</i>	378
12.	Stipulazione, approvazione ed esecuzione del contratto	381
13.	Il regime giuridico degli atti amministrativi dell'evidenza pubblica	383

Parte 6

Risorse

Capitolo 1

Le risorse umane

1.	La genesi dei rapporti di impiego pubblico	389
2.	L'impiego pubblico come rapporto di diritto civile speciale	390
3.	L'impiego alle dipendenze di amministrazioni pubbliche come rapporto di diritto pubblico	391
4.	L'impiego pubblico nella Costituzione e nella successiva evoluzione legislativa	392
5.	<i>Segue.</i> Il ritorno al diritto comune e i margini della specialità alla luce delle recenti riforme	395
6.	La contrattazione collettiva e i suoi attori: l'ARAN e i sindacati	396
7.	Le vicende e i contenuti del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche	398
8.	La dirigenza pubblica	401

Capitolo 2

Le risorse finanziarie

1.	Le fonti: le disposizioni europee	406
	1.1. <i>Segue.</i> Le disposizioni costituzionali	410
	1.2. <i>Segue.</i> La normativa ordinaria	414
2.	Il bilancio dello Stato	416
3.	La struttura del bilancio statale	417
4.	I principi del bilancio	420

	<i>pag.</i>
5. Il ciclo di bilancio	421
6. L'esecuzione del bilancio: le procedure di entrata e di spesa	425
7. Analisi e valutazione della spesa	427
Capitolo 3	
<i>I beni di proprietà pubblica</i>	
1. Nozioni generali	429
2. La disciplina del codice civile. I beni demaniali	430
3. <i>Segue.</i> I beni patrimoniali	432
4. Uso dei beni pubblici	434
5. I diritti demaniali su beni altrui e gli usi civici	435
6. Evoluzione della categoria dei beni pubblici per effetto dei processi di privatizzazione (formale e sostanziale)	436
7. <i>Segue.</i> La trasformazione di enti pubblici proprietari di beni pubblici in società per azioni e le conseguenze sul regime giuridico dei beni	437
8. <i>Segue.</i> L'istituzione di appositi organismi societari ai quali vengono conferiti beni pubblici	440
9. Il c.d. federalismo demaniale	442
Parte 7	
<i>Controlli e responsabilità</i>	
Capitolo 1	
<i>I controlli di efficienza</i>	
1. L'evoluzione del sistema dei controlli amministrativi verso l'efficienza	447
2. I controlli interni: il sistema generale	450
<i>a)</i> Il controllo di regolarità amministrativa e contabile	451
<i>b)</i> Il controllo di gestione	452
<i>c)</i> L'attività di valutazione e controllo strategico	454
3. Le criticità del sistema dei controlli di efficienza e la affermazione del sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della <i>performance</i>	456
4. Il ciclo di gestione della <i>performance</i>	457

Capitolo 2

La responsabilità della pubblica amministrazione

1.	Dalla immunità alla responsabilità della pubblica amministrazione	462
2.	La responsabilità dei funzionari e dei dipendenti pubblici nell'art. 28 Cost.	464
3.	La responsabilità delle pubbliche amministrazioni per i danni cagionati dall'illegitto esercizio (o non esercizio) del potere. In particolare: la responsabilità per i danni da lesione dell'interesse legittimo	467
4.	L'evoluzione normativa e giurisprudenziale	471
5.	Profili processuali	474
6.	Colpa della pubblica amministrazione ed onere della prova	481
7.	La natura della responsabilità della pubblica amministrazione	485
8.	La c.d. responsabilità da attività lecita	487

Capitolo 3

La responsabilità dei funzionari e dei dirigenti

1.	Inquadramento della materia	489
2.	La disciplina della responsabilità amministrativa	492
3.	Il c.d. condono erariale	494
4.	La responsabilità dirigenziale	496

Parte 8

Poteri pubblici ed economia

Capitolo 1

Le funzioni di regolazione del mercato

1.	Neutralità del precetto giuridico	503
2.	Ordine economico e pluralismo dei valori	504
3.	Sulla disciplina costituzionale dei rapporti economici	505
4.	Modelli di organizzazione del mercato	506
5.	Sui principi comunitari	508
6.	Evoluzione delle forme di intervento statale nell'economia: la funzione amministrativa di regolazione del mercato	510
6.1.	Cenni sugli interventi per lo sviluppo economico	513
7.	La funzione (amministrativa) di regolazione dei mercati	514
8.	Garanzie e regolazione nei mercati dei servizi di pubblica utilità	517
8.1.	I settori energetici: l'energia elettrica e il gas naturale	517
8.2.	Il settore dei trasporti	522
8.3.	Il settore delle telecomunicazioni	525
9.	Tutela della concorrenza e vigilanza dei mercati	528

	<i>pag.</i>
9.1. La tutela della concorrenza	528
9.2. Il credito e il risparmio	531
9.3. I mercati finanziari	532
9.4. Il mercato delle assicurazioni	534
Capitolo 2	
<i>I servizi pubblici</i>	
1. Il servizio pubblico: le difficoltà di una definizione	538
2. <i>Segue.</i> La concezione c.d. soggettiva	540
3. <i>Segue.</i> Il servizio pubblico in senso oggettivo	543
4. <i>Segue.</i> Cenni sulla nozione di servizio pubblico locale	547
5. Principi costituzionali in materia di servizi pubblici	549
6. I servizi pubblici nell'ordinamento comunitario	553
7. Le forme di gestione: origini della classificazione	557
8. <i>Segue.</i> L'evoluzione del modello e la disciplina attuale	557
9. Le società <i>in house</i>	561
10. Le società miste e relative modalità di affidamento del servizio	565
Capitolo 3	
<i>I servizi sociali</i>	
1. Origine della disciplina	567
2. La qualificazione giuridica delle prestazioni	571
3. Il sistema integrato dei servizi sociali: la legge quadro 8 novembre 2000, n. 328	573
4. I livelli essenziali di assistenza sociale: la competenza Stato-Regioni	578
5. Gli strumenti di pianificazione	579
6. Autorizzazione e accreditamento	580
7. Modelli regionali di intervento (alcuni esempi)	583
8. Gli affidamenti dei contratti di servizi sociali	584
Parte 9	
<i>Poteri pubblici e territorio</i>	
Capitolo 1	
<i>Beni culturali, beni paesaggistici e tutela dell'ambiente</i>	
1. La nozione di bene culturale	591
2. Beni culturali di appartenenza pubblica e privata	592
3. La dichiarazione dell'interesse culturale	592

pag.

4.	La tutela dei beni culturali: vigilanza ed ispezione, conservazione e forme di protezione	593
5.	Circolazione dei beni culturali	593
6.	Paesaggio ed ambiente	594
7.	I beni paesaggistici	595
8.	L'autorizzazione paesaggistica	595
9.	La tutela dell'ambiente nel sistema costituzionale del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni	596
10.	Dal piano al progetto: valutazioni di impatto e tutela dell'ambiente	597
11.	<i>Segue.</i> La disciplina nazionale sulle valutazioni di impatto ambientale	601

Capitolo 2

Governo del territorio

1.	L'art. 117 Cost. e la materia «governo del territorio»	607
2.	La delimitazione della materia dell'urbanistica nella giurisprudenza della Corte costituzionale	608
3.	La delimitazione della materia del governo del territorio nella giurisprudenza della Corte costituzionale	611
4.	Governo del territorio e politiche dell'Unione europea	614
5.	La funzione di governo del territorio a mezzo di atti di pianificazione	615
	5.1. La pianificazione sovracomunale di area vasta e di settore	616
	5.2. La pianificazione comunale generale e di attuazione	617
	5.3. Il regolamento edilizio	621
6.	La funzione di controllo dell'attività edilizia	621
	6.1. <i>Segue.</i> I titoli edilizi	622
7.	La funzione di vigilanza e le sanzioni	625

Capitolo 3

Vincoli sulla proprietà privata

1.	Tipologie dei vincoli alla proprietà privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale	626
2.	Vincoli indennizzabili e non	627
3.	Vincoli <i>ex lege</i> e vincoli derivanti da atto amministrativo	629
4.	<i>Segue.</i> I vincoli urbanistici	630
5.	I c.d. vincoli da pianificazione urbanistica	633

Capitolo 4

Le espropriazioni

1.	I diversi significati del termine espropriazione. Le espropriazioni in senso stretto	638
----	--	-----

	<i>pag.</i>
2. La (non ammissibile) espropriazione c.d. indiretta	642
3. L'espropriazione <i>ope legis</i>	644
4. La disciplina generale dell'espropriazione disposta con provvedimento amministrativo: il testo unico	646
5. La cessione volontaria	649
6. L'occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione	654