

# Indice

	<i>pag.</i>
<b>Introduzione alla lettura. Il diritto amministrativo nel divenire</b>	XIII
<b>Premesse</b>	XXV
CAPITOLO I	
<b>Diritto amministrativo: poteri e interessi a soddisfazione necessaria</b>	
<b>I. Potere amministrativo e tutela degli interessi</b>	1
I.1. Necessità, funzione e giuridicizzazione del potere	1
I.1.1. La necessità del potere e le appartenenze necessarie	4
I.1.2. La gradazione delle appartenenze	6
I.2. La fonte del potere: derivazione dallo stato o dal corpo sociale	7
I.3. Bisogni, interessi, situazioni giuridiche soggettive	10
I.4. I soggetti portatori degli interessi	13
I.5. Autosoddisfazione e soddisfazione necessaria; “mercato” e “stato”	16
<b>II. La giuridicizzazione del potere</b>	17
II.1. I caratteri del potere giuridicizzato	17
II.2. Libertà dei privati, diritto privato e poteri privati	19
II.3. La minore giuridicizzazione del potere nei paesi anglosassoni	23
II.4. Rilevanza dell’emergere del diritto amministrativo in Cina	26
<b>III. L’evoluzione del diritto amministrativo</b>	28
III.1. Le tre fasi del diritto amministrativo e dell’elaborazione scientifica	28
a) L’iniziale giuridicizzazione	28
b) Espansione e consolidamento dei diritti e delle tutele	31
c) Ulteriore rafforzamento delle tutele, disarticolazione del potere ed enfaticizzazione del diritto privato	33

	<i>pag.</i>
c.1) La responsabilità civile dell'amministrazione e l'influenza del diritto europeo	34
c.2) Evoluzione tecnologica, moltiplicazione dei diritti, privatizzazione, "fuga" dal diritto amministrativo	35
c.3) Complessità e complicazione. Semplificazione	37
III.2. Le radici della crisi. Il diritto nella società liquida. Il diritto nel divenire. Dalla sovranità alla adeguatezza	39
<b>IV. Nuove prospettive e problemi di metodo</b>	43
IV.1. Albori di nuovi assetti	43
a) Dalla cittadinanza ai diritti umani	43
b) Il rafforzamento e la fragilità degli organismi sovranazionali; dalla sovranità all'interdipendenza	44
c) Il valore ambientale	46
d) Le potenzialità dell'informatica	47
IV.2. Il metodo essenziale e gradualista	48
<i>Note bibliografiche</i>	51

## CAPITOLO II

### Fonti e principi

<b>I. Le fonti del potere amministrativo e della tutela degli interessi. La parità delle norme giuridiche</b>	59
<b>II. Gli atti normativi concernenti le pubbliche amministrazioni</b>	63
II.1. Le fonti di organismi sovranazionali	63
II.2. Le fonti dell'Unione europea. Crisi e ripresa delle istituzioni europee dopo il <i>recovery fund</i>	65
II.3. Le fonti nazionali, regionali e degli enti locali	73
a) La Costituzione	73
b) Gli statuti regionali	77
c) Le leggi	81
d) Gli statuti degli enti locali	83
e) I regolamenti	84
II.4. Le fonti di associazioni	87
a) Contratti collettivi di lavoro	87
b) Norme deontologiche	88
II.5. Norme tecniche	89
<b>III. I principi come fonte normativa</b>	90
III.1. Principi e norme	90

	<i>pag.</i>
III.2. Legalità. Le problematiche a seguito del Coronavirus Covid-19	91
III.3. Doverosità e responsabilità	95
III.4. Giustiziabilità	97
III.5. Proporzionalità e ragionevolezza	98
III.6. Buon andamento ed efficienza	100
III.7. Imparzialità	103
III.8. Trasparenza	104
III.9. Distinzione tra politica e amministrazione	106
III.10. Sussidiarietà	108
III.11. Legittimo affidamento	111
<b>IV. Il ruolo della giurisprudenza</b>	<b>113</b>
<i>Note bibliografiche</i>	116

## CAPITOLO III

### **Le organizzazioni**

<b>I. La rilevanza giuridica dell'organizzazione</b>	121
<b>II. Gli enti territoriali</b>	123
II.1. Il rilievo del territorio	123
II.2. I tipi di collegamento con il territorio	124
II.3. Tipi di enti territoriali e locali	126
<b>III. L'articolazione dell'organizzazione pubblica. Le formule e i rapporti organizzativi</b>	129
III.1. Amministrazione che fa e amministrazione che fa fare	131
III.2. Amministrazioni stabili e amministrazioni straordinarie	133
III.3. Unità e articolazione	134
a) Accentramento, decentramento	135
b) Autonomie, federalismo	136
c) I collegi	139
III.4. Amministrazioni separate o di cogestione	142
III.5. Rapporti di sovraordinazione (gerarchia, direzione e controlli)	145
<b>IV. Le figure giuridiche e i modelli organizzativi</b>	152
IV.1. Articolazione dei modelli organizzativi	152
a) Le ragioni e l'evoluzione dei modelli organizzativi	152
b) La questione della «personalità giuridica»	155
IV.2. Il rilievo giuridico dell'articolazione	158
a) Organi e uffici	158
b) La titolarità degli uffici	161
c) Attribuzione, competenza, legittimazione	162

	<i>pag.</i>
IV.3. I modelli organizzativi	164
a) L'assetto istituzionale dell'Unione europea	164
b) Organi di governo, ministeri, agenzie ministeriali	169
b.1) Il rapporto fra ministri e dirigenti	176
c) Gli organi ausiliari: Consiglio di Stato, Corte dei conti e Avvocatura dello Stato	182
d) L'organizzazione delle regioni, province e comuni	183
d.1) Le regioni	183
d.2) Città metropolitane e province	185
d.3) Comuni	187
e) Le autorità amministrative indipendenti	191
f) Gli enti pubblici	201
f.1) Nucleo della nozione e conseguenze giuridiche	201
f.2) I tipi di enti pubblici. Le classificazioni adottabili	205
g) Gli istituti pubblici	211
h) Le agenzie	212
i) I modelli misti pubblico-privato	213
i.1) Le s.p.a. pubbliche e a partecipazione pubblica: l'impresa pubblica	214
i.2) Le associazioni <i>non profit</i>	222
i.3) Gli enti privati di interesse pubblico	223
IV.4. Un quadro d'insieme: rigidità-garanzie; elasticità-efficienza	227
<i>Note bibliografiche</i>	230
CAPITOLO IV	
<b>I mezzi</b>	
<b>I. Risorse umane: ragioni e limiti della disciplina specifica</b>	233
<b>II. Risorse finanziarie: il potere finanziario dei soggetti pubblici</b>	242
II.1. Autonomia finanziaria degli enti pubblici. Il finanziamento delle funzioni	243
II.2. Profili contabili della spesa pubblica. Bilancio pubblico	246
II.3. I vincoli ai bilanci pubblici derivanti dalla normativa europea	254
II.4. Le misure adottate dall'Unione europea in risposta all'emergenza sanitaria	257
II.5. I vincoli costituzionali: il principio del c.d. pareggio di bilancio	258
II.6. I vincoli alla spesa degli enti territoriali diversi dallo Stato	261
<b>III. I beni: ragioni e limiti di una disciplina specifica</b>	264
<i>Note bibliografiche</i>	273

## CAPITOLO V

**Le attività della pubblica amministrazione e gli strumenti giuridici pubblici e privati**

<b>I. Quadro d'insieme</b>	275
I.1. Il tipo di attività: funzioni, servizi, imprese	275
I.1.1. Funzionamento della vita collettiva	275
I.1.2. Attività destinate al benessere ed erogazione di servizi pubblici	276
I.1.3. Imprese	277
I.2. Il tipo di strumenti giuridici	277
I.2.1. Non corrispondenza fra tipo di attività e di strumenti giuridici	277
a) Profili non autoritativi nell'esercizio di pubbliche funzioni	279
b) Profili autoritativi inerenti a servizi pubblici	280
c) Carattere meramente privato della gestione d'impresa	281
I.3. Impostazione generale	282
a) Possibilità e limiti dell'uso del diritto privato	283
a.1) Effetti della destinazione funzionale dell'attività di diritto privato	285
b) Limiti dell'uso del diritto pubblico	287
c) La gradazione delle fattispecie dal provvedimento al contratto	287
<b>II. Le attività autoritative</b>	290
II.1. I caratteri delle attività autoritative	290
II.1.1. Attività discrezionale	290
II.1.2. Determinazioni tecniche	298
II.1.3. Determinazioni di <i>standards</i>	301
II.1.4. Autotutela	302
II.1.5. L'attività amministrativa di regolazione	304
II.2. I procedimenti amministrativi	305
II.2.1. Profili generali. Importanza e limiti di una disciplina generale del procedimento amministrativo	305
II.2.2. Le varie soluzioni adottate e le possibili chiavi di lettura	308
II.2.3. Le fasi del procedimento	310
a) L'iniziativa	311
b) L'istruttoria	314
c) La decisione	327
II.2.4. La trasparenza dell'amministrazione. L'accesso ai documenti amministrativi	334

	<i>pag.</i>
II.2.5. L'ambito di applicazione della l. n. 241/1990	341
II.2.6. Tipologia dei procedimenti	343
II.2.6.1. Tipologia strutturale: procedimenti semplici e complessi; gradazione	343
II.2.6.2. Tipologia funzionale	345
a) Procedimenti strumentali ad altro procedimento o alla stipula di un contratto	345
b) I procedimenti ampliativi (autorizzatori e concessori) e restrittivi (ablatori e sanzionatori)	345
c) I procedimenti dichiarativi	350
d) I procedimenti di organizzazione	351
e) I procedimenti di controllo	351
f) I procedimenti di secondo grado	352
II.3. I provvedimenti amministrativi	355
II.3.1. Problemi dogmatici e definitivi	355
II.3.2. La forma: comportamentale, omissiva, orale, scritta, informatica	357
II.3.3. La struttura: atti semplici, generali, di concerto, complessi, composti	359
1. Distinzioni sotto il profilo dei destinatari	359
2. Distinzioni sotto il profilo dei soggetti che adottano l'atto	360
II.3.4. Il regime: imperatività, esecutività, validità, efficacia	361
II.3.5. La motivazione	363
II.3.6. Le patologie	365
a) L'irregolarità	365
b) L'annullabilità	367
c) La nullità	370
II.3.7. L'omissione di provvedimento	372
<b>III. Le attività consensuali</b>	375
III.1. Le fattispecie miste a prevalenza pubblicistica	375
III.2. Le fattispecie miste a prevalenza contrattuale	383
III.3. I contratti	388
III.3.1. L'evidenza pubblica	388
III.3.2. La disciplina delle procedure ad evidenza pubblica. Gli appalti di lavori, servizi e forniture e le concessioni di lavori e di servizi	390
III.3.3. Le fasi della procedura di evidenza pubblica	397
III.3.4. Le procedure di scelta del contraente e i criteri di aggiudicazione	404

	<i>pag.</i>
III.3.5. Il contenzioso in materia di appalti	411
III.3.6. Le amministrazioni aggiudicatrici. L'organismo di diritto pubblico	414
III.3.7. <i>L'in house providing</i>	416
<b>IV. I servizi pubblici</b>	422
IV.1. La definizione dell'ambito della sfera pubblica	422
IV.2. Titolarità e gestione	430
IV.3. I modelli di gestione	431
IV.4. Le prestazioni	437
IV.4.1. Tutela degli utenti	438
IV.4.2. Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni. La c.d. <i>class action</i> amministrativa	439
IV.4.3. La determinazione dei prezzi delle prestazioni	440
IV.4.4. Profili contrattuali e fiscali nella prestazione dei servizi pubblici	441
<i>Note bibliografiche</i>	443

## CAPITOLO VI

**Le situazioni giuridiche soggettive e le tutele**

<b>I. Le diverse forme di tutela</b>	449
<b>II. I doveri</b>	452
<b>III. La qualificazione giuridica degli interessi protetti</b>	454
III.1. Nascita ed evoluzione della nozione di interesse legittimo	454
III.2. La riconsiderazione della nozione di diritto soggettivo. Il carattere relazionale delle situazioni giuridiche soggettive	457
<b>IV. La questione della responsabilità civile e del risarcimento del danno</b>	461
<b>V. Ragioni e limiti di una giurisdizione specifica: giudice ordinario e giudice amministrativo</b>	474
<b>VI. Le forme di tutela in via amministrativa</b>	480
<b>VII. La questione della responsabilità amministrativa</b>	483
<i>Note bibliografiche</i>	491

## APPENDICE

**Glossario. Nuove definizioni giuridiche**

di Danilo Pappano	495
-------------------	-----