

# INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione alla II edizione</i>	XV
<i>Prefazione alla I edizione</i>	XVII

## Capitolo I

### GENESI E SVILUPPO DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1. Il nuovo diritto dell'età contemporanea	1
1.1. Un diritto recente, ma diffuso	1
1.2. Un diritto in continua trasformazione	2
1.3. Un diritto pervasivo	4
1.4. Pubblica amministrazione e diritto amministrativo	6
1.5. Il diritto amministrativo e i suoi giudici	9
1.6. Il diritto amministrativo oltre lo Stato: principi comuni e diritto comunitario	11
1.7. Il diritto amministrativo oltre lo Stato: i regimi regolatori globali	14
2. I tratti originari e successivi del diritto amministrativo, in Italia	16
2.1. Un diritto autonomo	16
2.2. I rapporti con il diritto civile, costituzionale e penale	20
2.3. Un diritto in parte originale	22
2.4. Un diritto di origine prevalentemente giurisprudenziale	23
2.5. L'incremento della legislazione	27
2.6. Il diritto amministrativo tra uniformità e differenze	28
2.7. Varietà di nozioni di pubblica amministrazione	31
3. L'ambivalenza del diritto amministrativo	32
3.1. Amministrazione e cittadinanza	32
3.2. I mutevoli equilibri tra autorità e libertà	34
3.3. Diritto amministrativo e democrazia	36
3.4. "Al servizio esclusivo della Nazione"	38
3.5. Stato di diritto e ragion di Stato	42
3.6. Globalizzazione: interessi e principi	44
3.7. Diritto amministrativo, società ed economia	46
4. Il diritto amministrativo e le altre scienze amministrative	48

## Capitolo II

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO  
E LE REGOLE PRODOTTE OLTRE LO STATO

1. Unione europea, diritto globale e sistema amministrativo italiano: un quadro introduttivo	51
2. L'amministrazione e le regole poste oltre lo Stato	53
2.1. Amministrazione e fonti dell'Unione europea	54
2.2. Amministrazione nazionale e regole globali	59
3. L'amministrazione italiana come amministrazione indiretta dell'Unione europea e le sue implicazioni per il diritto amministrativo nazionale	62
4. L'influenza del diritto dell'Unione sul sistema amministrativo nazionale	65
5. L'amministrazione nazionale e l'esercizio congiunto di compiti europei (le conseguenze legate all'appartenenza a sistemi comuni, l'apertura orizzontale della pubblica amministrazione e la cooperazione amministrativa, l'efficacia transnazionale degli atti amministrativi nazionali)	69
6. L'amministrazione diretta dell'Unione e le sue regole (cenni)	72
7. Sistema integrato europeo e giustizia amministrativa	76
8. La tutela nel caso di amministrazione indiretta: l'invalidità per anticomunitarietà e il relativo regime di contestazione	78
8.1. Il contrasto con le norme europee e l'invalidità del provvedimento	78
8.2. Le ricadute sul processo della rilevanza comunitaria della lite: il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia	82
8.3. La conformazione europea delle regole processuali nazionali	85
9. La tutela nel caso di amministrazione congiunta	86
10. La tutela nel caso di amministrazione diretta (cenni)	89

## Capitolo III

LA LEGGE, IL POTERE AMMINISTRATIVO  
E LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE

1. Il principio di legalità e la riserva di legge	96
1.1. Legalità, legittimità e legittimazione: una introduzione	96
1.2. Le fonti del diritto amministrativo	97
1.3. La legge e gli altri atti aventi forza di legge	97
1.3.1. Le fonti del diritto UE (rinvio)	97
1.3.2. La Costituzione, le leggi costituzionali e i principi (rinvio)	99
1.3.3. Le leggi statali e regionali	100
1.4. La normazione secondaria	101
1.4.1. Le norme secondarie e il principio di legalità	101
1.4.2. I caratteri e i "tipi"	102

	<i>pag.</i>
1.4.3. I regolamenti governativi	103
1.4.4. Gli statuti e i regolamenti degli enti pubblici	105
1.4.5. Le ordinanze di necessità e di urgenza e i bandi militari	106
1.5. La regolazione amministrativa e quella “indipendente”	107
1.5.1. Gli atti amministrativi generali: le direttive	108
1.5.2. ( <i>Segue</i> ): le circolari recanti istruzioni, e prassi riconosciute	110
1.5.3. ( <i>Segue</i> ): i bandi di gara, i bandi di concorso e gli altri avvisi di selezione	112
1.5.4. ( <i>Segue</i> ): gli atti di programmazione e di pianificazione	113
1.5.5. Le delibere e le “linee guida” delle Autorità indipendenti	116
2. La riserva di amministrazione ed il potere amministrativo	117
2.1. La riserva di amministrazione nella Costituzione	117
2.2. Il potere amministrativo, le norme di attribuzione e le norme sulla competenza	118
2.3. La legge e gli altri limiti “esterni” all’esercizio del potere	120
2.3.1. Norme di azione e norme di relazione?	121
2.3.2. La legge, la funzione e il risultato	122
2.3.3. La legge e i principi	124
2.3.4. Le norme sul procedimento	131
2.3.5. Le regole non giuridiche, la tecnica, gli <i>standards</i> e la prassi	132
2.4. I limiti “interni” all’esercizio del potere: gli autolimiti e la predeterminazione	135
2.5. Il potere amministrativo	135
2.5.1. Il potere vincolato	136
2.5.2. Il potere discrezionale come interpretazione delle norme	137
2.5.3. Il potere discrezionale come ponderazione di interessi	138
2.5.4. Il merito amministrativo	141
2.5.5. Le valutazioni tecniche	141
2.5.6. Dal potere amministrativo all’attività consensuale (rinvio)	148
3. Le situazioni giuridiche soggettive dei privati nei rapporti con le pubbliche amministrazioni	148
3.1. I rapporti di diritto comune e le situazioni di diritto soggettivo (cenni)	148
3.2. Le situazioni giuridiche soggettive dei privati che dialogano con il potere: gli interessi legittimi	149
3.2.1. La storia di un concetto nel vivace dibattito della dottrina	149
3.2.2. L’interesse legittimo come situazione giuridica sostanziale	152
3.2.3. La tutela dell’interesse legittimo e il suo rapporto con il bene della vita	154
3.2.4. ( <i>Segue</i> ): interessi legittimi oppositivi e pretensivi	158
3.3. Gli interessi diffusi e gli interessi collettivi	159

*pag.*

## Capitolo IV

## ORGANIZZAZIONE

1.	Organizzazione amministrativa: profili generali	161
2.	Gli enti pubblici e i criteri di classificazione	163
3.	Uffici e organi	166
	3.1. La classificazione degli organi	168
	3.2. Il rapporto organico	170
4.	Le relazioni organizzative	173
5.	I rapporti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni	175
6.	La dirigenza pubblica	178
7.	Le amministrazioni dello Stato	181
	7.1. I ministeri	182
	7.2. Le agenzie e le aziende	186
	7.3. Gli organi ausiliari	188
	7.4. Le autorità amministrative indipendenti	190
	7.5. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza	194
8.	Regioni ed enti locali	197
9.	Enti pubblici economici e società a partecipazione pubblica	202
10.	L'esercizio da parte dei soggetti privati di funzioni pubbliche	210
11.	La prevenzione della corruzione e la trasparenza: il modello organizzativo	211

## Capitolo V

LE FUNZIONI DI GESTIONE:  
PERSONALE, FINANZA, BENI

1.	Le funzioni amministrative di gestione: il quadro generale di riferimento	217
	1.1. Compiti finali e strumentali dell'amministrazione	217
	1.2. Importanza dei mezzi	218
	1.3. Le funzioni di gestione	219
	1.4. I principi costituzionali di buon andamento e imparzialità	220
	1.5. Gli istituti giuridici comuni alle funzioni di gestione: concorsi e controlli	222
	1.6. Le nozioni di "pubblica amministrazione" ai fini della disciplina della finanza e del personale	226
	1.7. La discutibile equiparazione delle pubbliche amministrazioni alle imprese private	228
2.	Il personale pubblico	230
	2.1. I dati essenziali	230
	2.2. I principi costituzionali ed europei	231
	2.3. L'impiego con le pubbliche amministrazioni: il regime di diritto "comune"	234

	<i>pag.</i>
2.4. L'impiego con le pubbliche amministrazioni: il regime di diritto pubblico	237
2.5. La dirigenza: la distinzione tra indirizzo e gestione	238
2.6. I controlli	239
2.7. Le responsabilità	240
2.8. Disfunzioni e anomalie	242
3. La finanza pubblica	244
3.1. I dati essenziali	244
3.2. I principi nazionali ed europei	246
3.3. Il ciclo della programmazione e della gestione finanziaria	249
3.4. L'acquisizione delle entrate	250
3.5. La gestione delle spese	251
3.6. I controlli	252
3.7. La responsabilità contabile	253
3.8. Disfunzioni e anomalie	254
4. I beni pubblici	256
4.1. I dati essenziali	256
4.2. I principi: diversità di statuti giuridici	257
4.3. I principi: il regime pubblicistico dei beni	258
4.4. Applicabilità del regime privatistico dei beni	262
4.5. Varietà dei beni pubblici	263
4.6. Varietà delle funzioni di gestione	265
4.7. Le responsabilità	267
4.8. Disfunzioni e anomalie	268

## Capitolo VI

### IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1. Le funzioni del procedimento amministrativo	269
2. Tipologia e struttura dei procedimenti amministrativi	273
3. Alle origini della disciplina normativa del procedimento amministrativo	277
4. L'impianto della legge n. 241/1990 e il ruolo dei principi generali	281
5. Ambito soggettivo e oggettivo della legge n. 241/1990	285
6. Il principio di doverosità amministrativa nella fase introduttiva: l'obbligo di procedere	286
7. Il principio di partecipazione procedimentale nella fase introduttiva: la comunicazione d'avvio del procedimento	289
8. Il principio di doverosità amministrativa nella fase istruttoria	294
8.1. Il responsabile del procedimento	294
8.2. L'acquisizione di valutazioni tecniche e pareri	296
8.3. La conferenza di servizi	298
8.4. La predeterminazione di parametri di valutazione	301
8.5. L'uso della tecnologia digitale	302

	<i>pag.</i>
9. Il principio di partecipazione procedimentale nella fase istruttoria	304
9.1. L'intervento nel procedimento	304
9.2. Le garanzie partecipative: la facoltà di presentare memorie scritte e documenti; l'istituto del preavviso di rigetto	307
9.3. Le garanzie partecipative: la facoltà di stipulare accordi con l'amministrazione	309
9.4. Le garanzie partecipative: la facoltà di prendere visione dei documenti (c.d. diritto di accesso)	312
10. Il principio di doverosità amministrativa nella fase decisoria: l'obbligo di provvedere; il termine di conclusione del procedimento e il silenzio inadempiuto	317
11. Il principio di auto-responsabilità privata: il silenzio assenso e la segnalazione certificata di inizio attività	321

## Capitolo VII

### IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1. Le funzioni del provvedimento amministrativo	327
1.1. Il provvedimento come espressione di autorità e come espressione di garanzia	327
1.2. L'atto politico	329
1.3. Le tipologie di provvedimenti amministrativi	331
2. I caratteri distintivi del provvedimento amministrativo	334
2.1. Finalizzazione all'interesse pubblico specifico, unilateralità e imperatività	335
2.2. Nominatività e tipicità	337
2.3. La necessaria motivazione	340
2.4. Provvedimenti e atti amministrativi	344
3. La disciplina tipica del provvedimento amministrativo: efficacia ed esecuzione	345
3.1. L'efficacia nello spazio e nel tempo. Il problema dell'irretroattività	345
3.2. L'esecuzione del provvedimento. Il problema dell'esecutorietà	349
4. La disciplina tipica del provvedimento amministrativo: validità e invalidità	350
4.1. La nullità dei provvedimenti amministrativi	351
4.2. L'annullabilità dei provvedimenti amministrativi	355
4.3. I vizi di legittimità	357
4.4. La violazione di legge: vizi sostanziali e vizi formali	359
4.5. L'incompetenza relativa	363
4.6. L'eccesso di potere	364
4.7. Gli strumenti rivelatori dell'eccesso di potere	367
4.8. La violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità come causa diretta di eccesso di potere	371

	<i>pag.</i>
5. I provvedimenti amministrativi di secondo grado	374
5.1. L'annullamento d'ufficio	375
5.2. La revoca	381
5.3. La convalida	384

## Capitolo VIII

### L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

1. L'attività di diritto comune e la "specialità" delle pubbliche amministrazioni contraenti	387
2. La procedura di evidenza pubblica per i contratti	389
3. L'evoluzione della disciplina sui contratti pubblici	391
3.1. La disciplina nazionale fino al 1994	391
3.2. L'influenza della disciplina comunitaria ed eurounitaria	392
3.3. Dalla legge quadro sui lavori pubblici ai codici sui contratti pubblici	393
3.4. Rapporti tra le fonti ed in particolare la legislazione statale e quella regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione	395
3.5. I regolamenti, i capitolati e le linee guida	397
4. L'Autorità di regolazione di settore	398
5. I tipi contrattuali	399
5.1. I contratti di appalto	399
5.2. Le concessioni di lavori e servizi pubblici	401
5.3. Il <i>partenariato</i> pubblico privato	406
6. Le procedure e i criteri per la selezione del contraente privato	407
6.1. Premessa	407
6.2. Il bando, le procedure di selezione e la commissione di gara	408
6.3. Il regime di pubblicità	410
6.4. I criteri di aggiudicazione	411
6.5. Le offerte anormalmente basse	412
6.6. I sistemi di scelta nelle concessioni	414
7. L'esecuzione dei contratti pubblici ed il contenzioso (cenni e rinvio)	415

## Capitolo IX

### I SERVIZI PUBBLICI

1. L'amministrare per servizi	417
1.1. Attività amministrativa e interessi collettivi	417
1.2. Lo sviluppo dei servizi pubblici tra Otto e Novecento	418
1.3. I servizi pubblici nella cornice costituzionale	419
1.4. La crescente influenza del diritto europeo	420

	<i>pag.</i>
2. I servizi pubblici: nozione, disciplina e problemi	423
2.1. Una nozione controversa	423
2.2. Funzioni e servizi pubblici	428
2.3. I servizi pubblici essenziali	429
2.4. I livelli essenziali delle prestazioni	431
2.5. L'accessibilità dei servizi pubblici	433
2.6. Le forme di tutela	436
2.7. I servizi pubblici locali	438

## Capitolo X

### LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. La responsabilità dell'amministrazione tra diritto comune e diritto speciale	447
2. La disciplina costituzionale	450
3. La responsabilità contrattuale e precontrattuale dell'amministrazione	451
4. La responsabilità extracontrattuale: fattispecie e problemi	453
5. La responsabilità da attività materiale dell'amministrazione	455
6. La responsabilità da esercizio (o non esercizio) del potere autoritativo	458
6.1. L'imputabilità della condotta: la colpa e il dolo	466
6.2. La giurisdizione competente in materia di responsabilità da esercizio (e non esercizio) del potere	468
6.3. L'azione risarcitoria per lesione di interessi legittimi e i suoi rapporti con l'azione di impugnazione del provvedimento lesivo	469
7. La responsabilità della pubblica amministrazione per violazione del diritto europeo	472
8. La responsabilità da attività lecita e il diritto all'indennizzo	478
9. La responsabilità del dipendente pubblico	479
<i>Indice analitico</i>	485

Gli Autori dei Capitoli sono: Capitoli I, V, IX: Giacinto della Cananea; Capitolo IV: Marco Dugato; Capitoli II, X: Barbara Marchetti; Capitoli III, VIII: Aristide Pollice; Capitoli VI, VII: Margherita Ramajoli.