

# INDICE

*Gli autori* . . . . . XIII

## I. IL DIRITTO AMMINISTRATIVO E I SUOI PRINCIPI

1. Il diritto amministrativo. . . . .	1
2. Le pubbliche amministrazioni. . . . .	3
3. La disciplina costituzionale dell'amministrazione pubblica . . . . .	6
4. I principi del diritto amministrativo. . . . .	10
4.1. Dal principio di legalità al rispetto del diritto . . . . .	11
4.2. Il principio di azionabilità delle pretese (giustiziabilità) . . . . .	15
4.3. Il principio di imparzialità . . . . .	16
4.4. Il principio di buon andamento e quello di buona amministrazione . . . . .	16
4.5. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità . . . . .	19
4.6. Il principio del legittimo affidamento . . . . .	20
4.7. I principi del contraddittorio, dell'obbligo di motivazione e della trasparenza. . . . .	21
4.8. I principi di sussidiarietà e di leale cooperazione . . . . .	23
5. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto amministrativo . . . . .	24
6. Amministrativizzazione del diritto costituzionale? . . . . .	26
<i>Bibliografia</i> . . . . .	27

## II. LE FUNZIONI

1. Pubbliche amministrazioni e funzioni amministrative. . . . .	29
2. Nozioni di funzione. . . . .	29
2.1. Funzione amministrativa e separazione dei poteri . . . . .	30
2.2. Funzione e servizio . . . . .	31
2.3. L'amministrazione come funzione . . . . .	33
2.4. La funzionalizzazione dei compiti di interesse generale dei privati. . . . .	35
3. Analisi giuridica delle funzioni . . . . .	39
4. La distribuzione tra i livelli di amministrazione. . . . .	39
5. Elementi e classificazioni . . . . .	42
6. Le funzioni di ordine . . . . .	45
6.1. L'ordine pubblico . . . . .	46
6.2. L'amministrazione della giustizia . . . . .	48
7. Il governo del territorio e dell'ecosistema. . . . .	49
7.1. Le infrastrutture . . . . .	50
7.2. L'urbanistica . . . . .	52
7.3. La tutela dell'ambiente. . . . .	54
8. Le funzioni del benessere. . . . .	56
8.1. Il servizio sanitario nazionale. . . . .	57
8.2. Il sistema nazionale di istruzione. . . . .	58
8.3. La protezione sociale. . . . .	60
9. I servizi pubblici . . . . .	63
9.1. L'energia elettrica e il gas . . . . .	63
9.2. I trasporti pubblici di linea. . . . .	65
9.3. Le comunicazioni elettroniche . . . . .	67
10. La disciplina dell'economia . . . . .	70
10.1. L'agricoltura . . . . .	70
10.2. L'industria . . . . .	72

10.3. La vigilanza sui mercati finanziari . . . . .	74
10.4. La tutela della concorrenza. . . . .	77
<i>Bibliografia</i> . . . . .	79

### III. L'ORGANIZZAZIONE

1. Pubblica amministrazione e organizzazione amministrativa . . . . .	83
2. Gli elementi dell'organizzazione . . . . .	84
3. Le nozioni di base. Le figure soggettive. . . . .	86
4. I tipi e i modelli organizzativi. . . . .	87
4.1. Classificazione degli uffici pubblici. . . . .	88
4.2. I modelli prevalenti. . . . .	90
5. Le relazioni organizzative . . . . .	90
5.1. Rapporti di subordinazione. . . . .	91
5.2. Rapporti di equiordinazione . . . . .	92
5.3. Rapporti di autonomia . . . . .	92
5.4. Rapporti di indipendenza. . . . .	93
5.5. Altri rapporti tra uffici . . . . .	94
6. L'organizzazione pubblica italiana . . . . .	95
6.1. I principi fondamentali. . . . .	96
6.2. Le fonti nazionali ed europee . . . . .	101
7. L'apparato ministeriale . . . . .	103
7.1. L'ordinamento dei ministeri . . . . .	104
7.2. I singoli ministeri e la Presidenza del Consiglio dei ministri . . . . .	106
7.3. L'articolazione periferica . . . . .	108
7.4. Le agenzie . . . . .	110
8. Le autorità indipendenti . . . . .	111
9. Gli enti pubblici . . . . .	114
9.1. Caratteri . . . . .	115
9.2. Categorie principali. . . . .	116
9.3. I consorzi di enti pubblici . . . . .	118
10. L'amministrazione regionale e locale . . . . .	119
10.1. L'organizzazione di governo e i rapporti tra organi politici e organi amministrativi . . . . .	120
10.2. L'organizzazione amministrativa . . . . .	122
11. Le strutture di coordinamento amministrativo e le amministrazioni composte . . . . .	124
11.1. Le strutture di coordinamento amministrativo a livello nazionale e periferico . . . . .	124
11.2. Le amministrazioni composte e il modello delle organizzazioni a rete . . . . .	125
12. Organizzazione amministrativa e strumenti privatistici . . . . .	127
12.1. L'amministrazione pubblica in forma privata: società di diritto speciale, amministrazioni private per l'esercizio di funzioni pubbliche e amministrazioni private in pubblico comando . . . . .	128
12.2. I privati in funzione dell'amministrazione: esercizio privato di funzioni pubbliche, concessioni e contratti di servizio . . . . .	131
13. Organizzazione amministrativa e Unione europea . . . . .	132
13.1. I rapporti con l'Unione europea e il coordinamento delle politiche sopranazionali . . . . .	132
13.2. Le forme di integrazione organizzativa nei settori di interesse comunitario: <i>a)</i> la coamministrazione . . . . .	135
13.3. <i>Segue: b)</i> l'integrazione decentrata . . . . .	137
13.4. <i>Segue: c)</i> il concerto regolamentare. . . . .	138
14. Organizzazione amministrativa e ordinamento globale . . . . .	139
<i>Bibliografia</i> . . . . .	140

## IV. IL PERSONALE

1.	Titolarità degli uffici pubblici . . . . .	143
1.1.	Rapporto di ufficio e rapporto di servizio . . . . .	143
1.2.	Principi comuni ai titolari di uffici . . . . .	144
1.3.	Continuità dell'ufficio . . . . .	144
1.4.	Eguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici . . . . .	145
1.5.	Adempimento delle funzioni pubbliche con disciplina ed onore. . . . .	145
1.6.	Esercizio imparziale delle funzioni pubbliche e prevenzione dei conflitti di interesse. . . . .	146
2.	Categorie di personale pubblico . . . . .	150
2.1.	Il personale non volontario . . . . .	150
2.2.	Il personale non professionale . . . . .	150
2.3.	Il personale professionale. . . . .	152
2.4.	Il personale precario . . . . .	154
2.5.	Il personale con rapporto di lavoro autonomo . . . . .	159
3.	La disciplina europea dell'impiego con le pubbliche amministrazioni nazionali . . . . .	161
4.	Il pubblico impiego . . . . .	164
4.1.	I caratteri del pubblico impiego . . . . .	164
4.2.	Il regime giuridico del pubblico impiego. . . . .	166
4.3.	Le categorie di personale con rapporto di impiego pubblico: tratti comuni . . . . .	167
4.4.	Il personale diplomatico e della carriera prefettizia . . . . .	168
4.5.	Il personale militare e dei corpi di polizia . . . . .	168
4.6.	Magistrati, avvocati dello Stato e docenti universitari . . . . .	169
4.7.	Il personale delle autorità indipendenti . . . . .	170
5.	Il rapporto di lavoro privato con le pubbliche amministrazioni . . . . .	170
5.1.	Il regime giuridico del rapporto di lavoro privato con le pubbliche amministrazioni. . . . .	171
5.2.	L'applicazione del diritto comune del lavoro e i suoi limiti . . . . .	173
5.3.	La disciplina della contrattazione collettiva . . . . .	176
5.4.	La costituzione del rapporto: <i>a)</i> organici e programmazione delle assunzioni . . . . .	183
5.5.	<i>Segue: b)</i> il concorso . . . . .	183
5.6.	La disciplina derogatoria del rapporto: <i>a)</i> inquadramento professionale, mansioni e carriera . . . . .	188
5.7.	<i>Segue: b)</i> doveri e responsabilità . . . . .	194
5.8.	<i>Segue: c)</i> il licenziamento . . . . .	197
5.9.	L'ambito di applicazione della disciplina del lavoro privato con le pubbliche amministrazioni. . . . .	198
6.	La dirigenza . . . . .	202
6.1.	La distinzione fra politica e amministrazione. . . . .	203
6.2.	Il rapporto fra il dirigente e l'amministrazione. . . . .	206
	<i>Bibliografia</i> . . . . .	213

## V. LA FINANZA

1.	Nozione e caratteri. . . . .	215
2.	La disciplina nazionale . . . . .	217
3.	La disciplina comunitaria . . . . .	218
4.	La crisi finanziaria e gli interventi sopranazionali. . . . .	220
4.1.	Le conseguenze sull'assetto costituzionale . . . . .	225
4.2.	Le conseguenze sulla disciplina nazionale . . . . .	229
4.3.	Le conseguenze sugli atti dell'amministrazione e sui principi della finanza pubblica. . . . .	230
5.	I soggetti . . . . .	231
6.	La manovra di finanza pubblica. . . . .	232
6.1.	Il bilancio di previsione . . . . .	233
6.2.	La legge di stabilità. . . . .	235

6.3. I fondi di riserva e i fondi speciali . . . . .	237
6.4. Le sessioni di bilancio . . . . .	238
7. La significatività del bilancio . . . . .	239
8. La gestione del bilancio e il rendiconto . . . . .	240
8.1. La gestione della spesa . . . . .	240
8.2. L'assestamento di bilancio e il rendiconto . . . . .	242
9. Il procedimento di spesa . . . . .	243
10. La copertura finanziaria delle leggi di spesa in corso d'anno . . . . .	244
11. La finanza regionale e locale . . . . .	247
12. Il Patto di stabilità interno . . . . .	248
<i>Bibliografia</i> . . . . .	250

## VI. I BENI

1. Ragioni d'importanza dei beni e della loro disciplina . . . . .	253
2. Pluralità di interessi riguardanti i beni pubblici. . . . .	255
3. I principi costituzionali nazionali ed europei . . . . .	257
4. Dalla « proprietà pubblica » alle proprietà pubbliche . . . . .	261
5. Dalla proprietà all'uso. . . . .	262
6. Tipologie dei beni pubblici . . . . .	264
6.1. I beni a fruizione collettiva. . . . .	265
6.2. I beni destinati all'uso da parte delle pubbliche amministrazioni . . . . .	266
6.3. I beni di proprietà privata delle pubbliche amministrazioni . . . . .	268
6.4. Altre distinzioni relative ai beni pubblici. . . . .	269
7. Inizio, modificazione ed estinzione della natura pubblica dei beni . . . . .	273
8. Conservazione, gestione, valorizzazione dei beni pubblici . . . . .	275
9. Le dismissioni . . . . .	278
<i>Bibliografia</i> . . . . .	280

## VII. IL PROCEDIMENTO

1. Attività amministrativa e procedimenti . . . . .	283
1.1. Le forme dell'attività amministrativa . . . . .	283
1.2. La procedimentalizzazione dell'attività amministrativa . . . . .	286
1.3. Procedimenti amministrativi e altri procedimenti giuridici. . . . .	288
2. Il potere amministrativo e la discrezionalità. . . . .	290
2.1. Il potere amministrativo . . . . .	290
2.2. Norme giuridiche e poteri amministrativi . . . . .	292
2.3. Caratteri del potere amministrativo. . . . .	295
2.4. Potere amministrativo e interessi protetti. . . . .	296
2.5. Le valutazioni amministrative; la discrezionalità . . . . .	297
2.6. Discrezionalità amministrativa e controllo giurisdizionale . . . . .	299
2.7. La discrezionalità tecnica. . . . .	302
2.8. L'obbligo di provvedere; il termine del procedimento . . . . .	303
3. La disciplina del procedimento . . . . .	306
3.1. I principi giurisprudenziali . . . . .	306
3.2. Le discipline legislative. . . . .	307
3.3. Principi del diritto amministrativo e principi del procedimento . . . . .	309
3.4. I principi del procedimento nell'ordinamento italiano . . . . .	309
3.5. La semplificazione amministrativa . . . . .	312
3.6. La trasparenza amministrativa e l'accesso ai documenti amministrativi . . . . .	314
4. L'oggetto e l'ambito di applicazione della legge sul procedimento . . . . .	321
4.1. L'individuazione dei procedimenti amministrativi . . . . .	321

4.2.	Procedimenti senza provvedimento . . . . .	322
4.3.	Procedimenti collegati . . . . .	323
4.4.	Il catalogo dei procedimenti . . . . .	324
4.5.	L'ambito di applicazione oggettivo . . . . .	325
4.6.	L'ambito di applicazione soggettivo . . . . .	326
5.	La struttura del procedimento . . . . .	330
5.1.	L'avvio . . . . .	331
5.2.	L'istruttoria e il responsabile del procedimento . . . . .	333
5.3.	L'attività consultiva . . . . .	335
5.4.	La partecipazione degli interessati . . . . .	335
5.5.	Gli accordi tra amministrazioni e interessati . . . . .	338
6.	La conclusione del procedimento . . . . .	340
6.1.	La deliberazione collegiale . . . . .	340
6.2.	Gli atti strutturalmente complessi . . . . .	341
6.3.	Gli accordi tra amministrazioni . . . . .	341
6.4.	La conferenza di servizi . . . . .	342
6.5.	L'« integrazione dell'efficacia » . . . . .	344
7.	Tipologia . . . . .	344
7.1.	Tipologia dei procedimenti e dei provvedimenti . . . . .	345
7.2.	I procedimenti strumentali . . . . .	345
7.3.	I procedimenti dichiarativi . . . . .	347
7.4.	Procedimenti e accordi . . . . .	348
7.5.	Procedimenti nazionali, procedimenti comunitari, procedimenti composti . . . . .	349
	<i>Bibliografia</i> . . . . .	350

## VIII. IL PROVVEDIMENTO

1.	Nozione e caratteri . . . . .	353
1.1.	Natura della nozione . . . . .	353
1.2.	Potere amministrativo, procedimento, provvedimento, processo . . . . .	356
1.3.	I caratteri . . . . .	358
2.	Ambito della nozione . . . . .	359
2.1.	Provvedimenti amministrativi e altri atti di pubblici poteri . . . . .	359
2.2.	Provvedimenti amministrativi e atti privati . . . . .	361
2.3.	Atti normativi e atti amministrativi generali . . . . .	362
2.4.	Altri tipi particolari di atto . . . . .	364
3.	Profili strutturali . . . . .	365
3.1.	Esistenza e requisiti del provvedimento . . . . .	366
3.2.	Il soggetto . . . . .	367
3.3.	I presupposti . . . . .	368
3.4.	La volontà e i motivi . . . . .	369
3.5.	Il contenuto . . . . .	370
4.	L'esternazione . . . . .	372
4.1.	L'esternazione scritta . . . . .	372
4.2.	Le altre forme di esternazione . . . . .	374
4.3.	La motivazione . . . . .	375
4.4.	La comunicazione agli interessati . . . . .	379
4.5.	Il c.d. silenzio della pubblica amministrazione . . . . .	382
5.	L'efficacia e l'esecuzione . . . . .	384
5.1.	Regime giuridico ed efficacia del provvedimento . . . . .	384
5.2.	Validità ed efficacia . . . . .	386
5.3.	L'efficacia soggettiva . . . . .	387
5.4.	Luogo e tempo degli effetti . . . . .	388
5.5.	L'esecuzione . . . . .	389

5.6. L'esecuzione forzata amministrativa . . . . .	390
6. L'invalidità . . . . .	392
6.1. Cause ed effetti dell'invalidità . . . . .	392
6.2. Invalidità e illegittimità . . . . .	394
6.3. L'eccesso di potere . . . . .	396
6.4. L'incompetenza . . . . .	399
6.5. La violazione di legge . . . . .	400
6.6. L'annullabilità del provvedimento invalido . . . . .	402
6.7. La nullità . . . . .	404
6.8. Le cause di nullità . . . . .	405
6.9. L'irregolarità . . . . .	406
7. Tipologia . . . . .	407
7.1. Gli atti precettivi . . . . .	407
7.2. Le concessioni . . . . .	408
7.3. Le autorizzazioni . . . . .	410
7.4. I provvedimenti ablatori . . . . .	414
7.5. Le sanzioni amministrative . . . . .	415
7.6. I provvedimenti di secondo grado . . . . .	416
<i>Bibliografia</i> . . . . .	422

## IX. I CONTRATTI

1. Moduli convenzionali e azione amministrativa: contratti e accordi . . . . .	425
2. Procedura amministrativa e strumento negoziale . . . . .	431
3. La disciplina dei contratti delle pubbliche amministrazioni: la complessa convivenza tra diritto amministrativo, diritto civile e diritto europeo e il riassetto operato con il codice dei contratti pubblici . . . . .	434
3.1. Le fonti di diritto europeo . . . . .	435
3.2. Le fonti di diritto interno: le fonti statali . . . . .	437
3.3. <i>Segue</i> : le fonti regionali. I capitolati . . . . .	442
4. Il mercato dei contratti delle amministrazioni pubbliche . . . . .	447
4.1. I principi della regolazione del mercato dei contratti pubblici . . . . .	449
4.2. Le regole dell'attività . . . . .	451
4.3. I soggetti . . . . .	459
4.4. Gli oggetti . . . . .	472
5. Tipologie dei contratti delle amministrazioni pubbliche . . . . .	474
5.1. A seconda della causa del contratto . . . . .	474
5.2. A seconda dell'interesse economico . . . . .	477
5.3. A seconda della disciplina . . . . .	478
6. Procedure dell'evidenza pubblica e formazione del contratto . . . . .	480
6.1. La determinazione di contrarre . . . . .	480
6.2. La scelta del contraente . . . . .	482
6.3. <i>Segue</i> : la procedura aperta e il bando di gara . . . . .	487
6.4. <i>Segue</i> : la procedura ristretta . . . . .	494
6.5. <i>Segue</i> : la procedura negoziata . . . . .	498
6.6. La stipulazione del contratto . . . . .	500
6.7. L'approvazione del contratto . . . . .	503
7. Le alternative all'evidenza pubblica . . . . .	504
7.1. Le spese in economia . . . . .	505
7.2. L'affidamento diretto . . . . .	506
7.3. L' <i>e-procurement</i> . . . . .	513
8. Poteri, diritti ed obblighi nell'esecuzione del contratto . . . . .	515
8.1. La specificità di alcune norme di diritto pubblico . . . . .	515
8.2. L'applicabilità di alcune norme di diritto privato . . . . .	522

9. Forme e vicende della patologia dell'attività contrattuale. Responsabilità delle parti e tutela giurisdizionale . . . . .	525
9.1. Aggiudicazione e contratto tra invalidità e inefficacia e tecniche di tutela . . . . .	525
9.2. <i>Segue</i> : l'applicazione dei criteri di riparto della giurisdizione . . . . .	539
<i>Bibliografia</i> . . . . .	542

## X. I CONTROLLI

1. Introduzione . . . . .	545
2. Il rapporto di controllo . . . . .	546
2.1. Le parti . . . . .	546
2.2. L'oggetto e il parametro . . . . .	549
2.3. Il giudizio e la misura . . . . .	551
3. I controlli nella Costituzione e l'influenza del diritto europeo . . . . .	554
4. I principali tipi di controllo . . . . .	558
4.1. Controlli preventivi e controlli successivi . . . . .	558
4.2. Controlli interni . . . . .	561
4.3. Controlli esterni . . . . .	566
4.4. Controlli di conformazione e controlli di integrazione (o « di sistema ») . . . . .	568
4.5. Altri tipi di controllo . . . . .	570
5. Il regime giuridico dei poteri e degli atti di controllo . . . . .	573
6. I controlli nelle diverse specie di amministrazioni . . . . .	579
6.1. I controlli sulle amministrazioni dello Stato . . . . .	579
6.2. I controlli sugli « enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria » . . . . .	586
6.3. I controlli sulle amministrazioni regionali e locali . . . . .	588
6.4. I controlli sulle amministrazioni universitarie . . . . .	595
<i>Bibliografia</i> . . . . .	597

## XI. LA RESPONSABILITÀ

1. Responsabilità e sovranità . . . . .	599
2. La disciplina costituzionale e lo statuto del pubblico impiego . . . . .	601
3. La struttura della responsabilità extracontrattuale dell'amministrazione . . . . .	604
3.1. Il danno ingiusto e il risarcimento . . . . .	605
3.2. L'elemento soggettivo . . . . .	607
3.2.1. La colpa . . . . .	609
3.2.2. Il dolo . . . . .	612
4. Le azioni di tutela contro l'illecito civile dell'amministrazione. Il superamento della pregiudizialità amministrativa . . . . .	613
4.1. La tutela annullatoria . . . . .	615
4.2. La tutela risarcitoria . . . . .	617
5. Tipologie ulteriori di responsabilità dell'amministrazione . . . . .	620
5.1. Responsabilità per danno da ritardo . . . . .	621
5.2. Responsabilità da contatto o procedimentale . . . . .	623
5.3. Responsabilità da atto lecito . . . . .	624
5.4. Responsabilità da servizio pubblico e per attività di regolazione e vigilanza . . . . .	627
5.5. Responsabilità per violazione del diritto comunitario . . . . .	629
<i>Bibliografia</i> . . . . .	632

## XII. LA GIUSTIZIA

1. Le forme della giustizia amministrativa . . . . .	635
--	-----

1.1.	Le fonti della disciplina . . . . .	636
1.2.	I rimedi giurisdizionali . . . . .	638
1.3.	I rimedi amministrativi . . . . .	640
1.4.	I rimedi arbitrari o conciliativi . . . . .	647
2.	Monismo e dualismo giurisdizionale . . . . .	649
2.1.	Le ragioni di una giurisdizione specializzata per le controversie con le pubbliche amministrazioni. . . . .	650
2.2.	I criteri di riparto della giurisdizione. . . . .	651
2.3.	La distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo . . . . .	653
2.4.	La giurisdizione del giudice ordinario . . . . .	655
3.	La codificazione del processo amministrativo . . . . .	656
4.	L'organizzazione della magistratura amministrativa . . . . .	658
4.1.	Il Consiglio di Stato . . . . .	658
4.2.	Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana . . . . .	660
4.3.	I Tribunali amministrativi regionali . . . . .	660
5.	Le forme della giurisdizione amministrativa. . . . .	662
5.1.	La giurisdizione generale di legittimità . . . . .	662
5.2.	La giurisdizione di merito . . . . .	663
5.3.	La giurisdizione esclusiva. . . . .	664
6.	Modello e principi del processo amministrativo . . . . .	665
6.1.	I principi generali di tutela giurisdizionale e del processo . . . . .	666
6.2.	Il modello del processo amministrativo . . . . .	668
7.	L'oggetto del processo amministrativo . . . . .	669
8.	I soggetti del processo ed i loro atti . . . . .	669
8.1.	Il giudice ed i suoi atti . . . . .	669
8.2.	Le parti ed i loro atti. . . . .	671
9.	I tipi di azione . . . . .	675
10.	Il rito ordinario e gli altri riti . . . . .	677
11.	Lo svolgimento del processo . . . . .	681
11.1.	L'introduzione del giudizio. . . . .	681
11.2.	La tutela cautelare . . . . .	682
11.3.	L'istruttoria . . . . .	686
11.4.	Le questioni incidentali. . . . .	687
11.5.	La decisione del ricorso e l'esecutività della sentenza di primo grado . . . . .	688
11.6.	I rimedi nei confronti della sentenza . . . . .	689
11.7.	Il giudicato amministrativo . . . . .	692
11.8.	Il giudizio di ottemperanza. . . . .	695
	<i>Bibliografia</i> . . . . .	697
	<i>Indice della giurisprudenza.</i> . . . . .	699
	<i>Indice delle norme.</i> . . . . .	707
	<i>Indice per materie</i> . . . . .	715