

INDICE

pag.

Premessa

XIII

Parte I

ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

Capitolo I

PRINCIPI E MODELLI DI ORGANIZZAZIONE

Sezione I – Principi e norme costituzionali sull’organizzazione	3
1. L’art. 97 della Costituzione	3
2. Il principio di imparzialità	6
3. Il principio di buon andamento	9
4. Il principio di separazione tra politica e amministrazione	16
5. Il principio di sussidiarietà verticale	18
6. L’autonomia comunale e provinciale; i poteri sostitutivi regionali e il potere di annullamento straordinario del governo	20
7. Il principio di sussidiarietà orizzontale	28
Sezione II – Modelli organizzativi (esempi)	29
1. L’ente pubblico: criteri per una definizione	30
2. Le autorità amministrative indipendenti	36
3. L’organismo di diritto pubblico	41
4. L’impresa pubblica	46
Sezione III – Micro organizzazione	51
1. Organi ed uffici (rapporto organico)	51
2. L’organo collegiale	52
3. I rapporti interorganici	56
4. Il funzionario di fatto	62

Parte II

IL POTERE AMMINISTRATIVO E IL SUO ESERCIZIO

Capitolo II

IL POTERE AMMINISTRATIVO

Sezione I – Atti politici, atti di alta amministrazione	67
1. Gli atti politici	67
2. Gli atti di alta amministrazione	70
Sezione II – Discrezionalità amministrativa, discrezionalità tecnica, attività di accertamento	72
1. La discrezionalità amministrativa	72
2. La discrezionalità tecnica	74
3. Attività di mero accertamento	79
4. Qualificazione dell'attività amministrativa: di diritto amministrativo/di diritto privato.	82
Sezione III – Attività amministrativa e situazioni soggettive	85
1. Differenziazione e qualificazione dell'interesse legittimo	85
2. Attività vincolata e natura delle situazioni soggettive	88
3. Attività amministrativa e diritti fondamentali	91
4. Interessi legittimi dei terzi	93
5. Gli interessi collettivi	94
Sezione IV – Il provvedimento	96
1. La tipicità dei provvedimenti imperativi	96
2. Deroghe alla tipicità; le ordinanze contingibili e urgenti	98
3. Esecutività	100
4. Esecutorietà	101
5. Revocabilità	102
6. Annullabilità d'ufficio	107
Sezione V – Le diverse tipologie di provvedimento	112
1. Provvedimenti conformativi	112
2. Provvedimenti ablatori	114
3. Autorizzazioni e concessioni	118
4. Provvedimenti sanzionatori	121
Sezione VI – La SCIA e i poteri amministrativi ad essa correlati	123
1. Natura della SCIA	123

pag.

- | | | |
|----|------------------------|-----|
| 2. | I poteri di controllo | 124 |
| 3. | La posizione dei terzi | 126 |

Capitolo III

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Sezione I – La fase di iniziativa 129

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | L'istanza di parte | 129 |
| 2. | Il provvedimento in forma semplificata | 131 |
| 3. | L'iniziativa d'ufficio | 132 |
| 4. | La comunicazione di avvio del procedimento | 135 |

Sezione II – La fase istruttoria 138

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | La partecipazione procedimentale | 138 |
| 2. | La partecipazione nei procedimenti preordinati all'emanazione di atti amministrativi generali | 142 |
| 3. | Il responsabile del procedimento e il soccorso istruttorio | 144 |
| 4. | Le ispezioni e l'accesso diretto alle informazioni detenute dal privato | 147 |
| 5. | I pareri e le valutazioni tecniche | 149 |
| 6. | La conferenza di servizi istruttoria | 154 |
| 7. | La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza | 156 |
| 8. | Principi relativi all'istruttoria procedimentale | 158 |

Sezione III – La fase decisoria 161

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Il provvedimento e la motivazione | 161 |
| 2. | Gli accordi integrativi e sostitutivi | 167 |
| 3. | Il silenzio assenso | 172 |
| 4. | Il silenzio inadempimento | 175 |
| 5. | Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni | 177 |
| 6. | La conferenza di servizi decisoria | 184 |

Sezione IV – La fase di integrazione dell'efficacia 190

Capitolo IV

L'ACCESSO AI DOCUMENTI E IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA

Sezione I – L'accesso ai documenti amministrativi 195

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | La legittimazione attiva e passiva | 195 |
| 2. | Le eccezioni e i limiti al diritto di accesso | 203 |
| 3. | Le decisioni sull'istanza di accesso | 206 |

Sezione II – L’accesso civico	208
1. Gli obblighi di pubblicazione e l’accesso civico semplice	208
2. L’accesso civico generalizzato	210
3. L’accesso civico e i contratti pubblici	213

Parte III

L’ANTIGIURIDICITÀ

Capitolo V

LA NULLITÀ DELL’ATTO AMMINISTRATIVO

Sezione I – In generale	233
Sezione II – Il difetto assoluto di attribuzione	235
1. La carenza di potere in astratto	235
2. La carenza di potere in astratto ed in concreto	236
Sezione III – Gli elementi essenziali del provvedimento	237
1. L’oggetto	237
2. La forma	238
3. La volontà	240
Sezione IV – Le nullità testuali	240
Sezione V – La violazione o l’elusione del giudicato	243

Capitolo VI

L’ANNULLAMENTO DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Sezione I – L’incompetenza	247
1. Nei rapporti tra organi collegiali degli enti	247
2. Nei rapporti tra organi politici ed amministrativi	250
3. Nei rapporti tra il Sindaco (ufficiale del Governo) ed altri organi dell’amministrazione statale	251
Sezione II – L’eccesso di potere	252
1. Lo sviamento di potere	253
2. Le ipotesi di eccesso di potere per anomalie inerenti al contenuto dispositivo	254
3. L’eccesso di potere per contrasto con principi del giusto procedimento	259

pag.

Sezione III – La violazione di legge	262
1. L'ambito applicativo	262
2. La violazione della normativa europea	263
3. La violazione di circolare	264
Sez. IV – L'invalidità amministrativa a fronte di condotta penalmente rilevante	265
Sezione V – Le violazioni di legge sul procedimento e sulla forma non invalidanti	267
1. L'art. 21- <i>octies</i> , co. 2, primo periodo, l. n. 241/1990	267
2. L'art. 21- <i>octies</i> , co. 2, secondo periodo	271
Capitolo VII	
L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA ED ILLECITO	
Sezione I – L'illecito da provvedimento amministrativo e illecito da comportamento materiale	275
1. In generale	275
Sezione II – La responsabilità civile della p.a. per danni da comportamento materiale	276
1. L'originaria irresponsabilità civile dell'amministrazione pubblica e prime aperture giurisprudenziali	276
2. L'art. 28 della Costituzione e la responsabilità della p.a. e dei pubblici agenti	278
3. Il nesso di occasionalità necessaria come ulteriore fondamento della responsabilità civile della p.a.	279
4. L'illecito da mancata espropriazione, lesione del diritto di proprietà e responsabilità civile della p.a.	280
5. Le fattispecie particolari di responsabilità civile dell'amministrazione (c.d. oggettiva e per fatto altrui)	281
Sezione III – La responsabilità civile della p.a. per danni da provvedimento	286
1. La tesi dell'interesse legittimo come situazione soggettiva irrisarcibile	286
2. La Cass., S.U., 22.7.1999, n. 500	286
3. La c.d. colpa d'apparato	287
4. Il nesso di causalità tra provvedimento illegittimo e danno	289
5. La qualificabilità della lesione di interesse legittimo come danno ingiusto	290
6. <i>Segue</i> : Gli interessi oppositivi	291
7. <i>Segue</i> : gli interessi pretensivi	293
8. La quantificazione del danno risarcibile	294
9. La risarcibilità del danno connesso ad illegittimità formale o sostanziale del provvedimento	295

10. Il danno da disturbo	297
11. Il danno da perdita di <i>chance</i>	298
12. Il danno da ritardo	299
13. Il danno non patrimoniale	302

Sezione IV – La responsabilità precontrattuale 304

1. L'Adunanza plenaria n. 5/2018	304
----------------------------------	-----

Sezione IV – La responsabilità amministrativa del pubblico agente 311

1. La nozione di responsabilità amministrativa	311
2. La necessità di un rapporto di servizio tra il danneggiante e l'amministrazione	311
3. Il danno erariale e la colpa grave	313
4. Il danno erariale derivante da lesione di diritti immateriali dell'ente pubblico	314
5. Il danno erariale: azione di responsabilità e azione civile di responsabilità	316

Parte IV

LE ATTIVITÀ STRUMENTALI E DI GESTIONE

Capitolo VIII

I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Sezione I – L'attività contrattuale dell'amministrazione ed i suoi principi 319

1. I principi di buon andamento e imparzialità	320
2. Il principio di concorrenza	325
3. I principi di buon andamento e concorrenza: loro derogabilità	328

Sezione II – Il procedimento ad evidenza pubblica e le sue fasi 332

1. Il bando di gara: nozione, contenuto e tutela del partecipante alla gara	332
2. La natura del bando di gara e la tutela del concorrente avverso le clausole illegittime	335
3. I requisiti operatori economici: motivi di esclusione e criteri di selezione	337
4. La presentazione delle offerte e la scelta del contraente	339
5. I criteri di selezione dell'offerta migliore	340
6. L'aggiudicazione e la stipulazione del contratto	346
7. L'esecuzione del contratto	348

Sezione III – La deroga alla regola dell'evidenza pubblica: l'affidamento *in house* 356

pag.

Sezione IV – Il contratto di concessione	359
1. La concessione e l'appalto: aspetti differenziali	359
2. La concessione di lavori e di servizi: profili di disciplina	361
3. La concessione di servizi e la concessione di beni: profili comuni e differenziali	362
Capitolo IX	
I BENI PUBBLICI	
Sezione I – I beni demaniali	365
1. La dismissione dei beni pubblici	366
2. La concessione di beni demaniali e il cd. diritto di insistenza	367
Sezione II – I beni patrimoniali	370
1. I beni patrimoniali indisponibili e l'autotutela	370
Sezione III – L'uso dei beni pubblici	371
Capitolo X	
LA GESTIONE DEL PERSONALE CON POTERI DATORIALI PRIVATI	
Sezione I – Il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione	373
1. L'accesso al pubblico impiego privatizzato	373
2. Le deroghe al principio del concorso per l'accesso al pubblico impiego	376
3. L'accesso al pubblico impiego e i contratti a termine	382
Sezione – II. La dirigenza pubblica	386
1. Il conferimento dell'incarico dirigenziale	386
2. La revoca dell'incarico dirigenziale e lo <i>spoil system</i>	389
3. La responsabilità dirigenziale e la responsabilità disciplinare del dirigente	396