

# Indice

---

	<i>pag.</i>
Presentazione	XIX
Parte Prima	
<i>Introduzione al diritto amministrativo</i>	
<i>Metodo, formazione storica del sistema amministrativo, principi e statuto costituzionale</i>	
Capitolo 1	
<i>L'amministrazione pubblica e il diritto amministrativo</i>	
<i>La specificità della disciplina</i>	
1. Una necessaria premessa: l'amministrazione pubblica nello Stato moderno	3
2. La disciplina dell'amministrazione pubblica e la distinzione tra diritto pubblico e diritto privato	7
3. I mutamenti della rappresentazione del diritto amministrativo, tra specialità, ricerca delle regole del potere e prerogative dell'individuo. La Costituzione e il diritto amministrativo	9
4. L'ibridazione degli ambiti disciplinari: le regole del potere pubblico tra diritto amministrativo e diritto civile	15
5. La contaminazione disciplinare e la complessità sociale	22
6. L'azione amministrativa secondo le norme di diritto privato: il modulo negoziale quale forma ordinaria dell'attività	25
7. L'organizzazione amministrativa e la cura degli interessi della collettività sociale	27
8. L'assetto della convivenza sociale tra funzione amministrativa e servizio pubblico	28
9. Le differenti tipologie di attività amministrativa	31
<i>Bibliografia</i>	33

## Capitolo 2

*Il sistema amministrativo italiano:  
origini, evoluzione e assetto odierno.  
Un profilo storico (parte I)*

1.	La formazione storica del sistema amministrativo e il modello napoleonico	43
2.	I caratteri fondamentali dell'esperienza francese quali costanti del diritto amministrativo	46
3.	Lo sviluppo storico del disegno organizzativo del sistema amministrativo italiano: una necessaria premessa	48
4.	La fisionomia originaria dell'amministrazione pubblica italiana: l'epoca del 'centralismo gerarchico'	52
5.	Il mutamento dello Stato liberale: dall'abbandono dell'idea di 'Stato minimo' ai nuovi compiti di regolazione della società	57
6.	Evoluzione del modello organizzativo: dallo 'Stato monoclasse' allo 'Stato pluriclasse'. Costruzione e consolidamento del modello amministrativo di governabilità	62
7.	Il sistema amministrativo tra la Grande Guerra e gli anni della riconversione. Crisi e caduta del sistema politico liberale	69
8.	L'amministrazione pubblica al tempo del fascismo: la costruzione dello 'Stato totalitario' attraverso i 'pieni poteri'	72
9.	(Segue). 'Stato totalitario' e sviluppo dell'amministrazione indiretta di regime': la responsabilità pubblica delle politiche di settore	79
10.	(Segue). 'Stato totalitario' e 'amministrazione della crisi': intervento pubblico nell'economia, nascita dell'ente pubblico economico' e affermazione di un modello di amministrazione alternativo a quello burocratico-ministeriale	83
11.	(Segue). 'Stato totalitario', 'enti corporativi' e rappresentanza degli interessi di categoria	88
12.	(Segue). 'Stato totalitario', diritto amministrativo e ruolo del Consiglio di Stato	90
13.	Una considerazione di sintesi	93
	<i>Bibliografia</i>	93

## Capitolo 3

*Il sistema amministrativo italiano:  
origini, evoluzione e assetto odierno.  
Un profilo storico (parte II)*

1. L'amministrazione nell'Italia post-bellica: l'avvio del nuovo ordinamento democratico e la continuità del sistema amministrativo 96
2. L'amministrazione pubblica nella Costituzione: pluralismo istituzionale, necessaria discontinuità tra governo e amministrazione e finalizzazione costituzionale delle funzioni amministrative 98
3. Stabilità e crescita del sistema amministrativo tra gli anni '50 e gli anni '60. Tentativi di riordino dell'amministrazione statale e disciplina del pubblico impiego tra persistenze e innovazioni 103
4. (*Segue*). Il coordinamento delle politiche pubbliche e la costituzione dei Comitati interministeriali. Unitarietà e responsabilità ministeriale: i ministeri funzionali 106
5. (*Segue*). Le 'nuove amministrazioni' degli anni Cinquanta e il tentativo di 'riassetto' del settore degli enti pubblici 109
6. (*Segue*). Espansione dell'intervento economico statale e enti pubblici economici. Nazionalizzazione dell'energia elettrica e istituzione dell'E.n.e.l. La costituzione del Ministero delle partecipazioni statali 115
7. (*Segue*). La stagione della programmazione economica e l'esigenza di modernizzazione dell'apparato amministrativo 122
8. (*Segue*). La riforma ospedaliera e l'avvio della costruzione dell'universalismo delle prestazioni assistenziali 126
9. Le riforme del sistema amministrativo tra gli anni '70 e gli anni '80: l'attuazione dell'ordinamento regionale come tentativo di riforma dello Stato 127
10. (*Segue*). Le riforme dell'amministrazione statale: dalla riforma della dirigenza alla contrattualizzazione del pubblico impiego 133
11. (*Segue*). La legge quadro sul pubblico impiego e la istituzionalizzazione degli accordi sindacali 137
12. La nuova geometria del sistema amministrativo nelle riforme degli anni Settanta: dalla istituzione dei Tribunali amministrativi regionali alla riforma degli enti c.d. 'parastatali' 140
13. (*Segue*). La costruzione dello 'Stato sociale' e la costituzione del Servizio sanitario nazionale: un'amministrazione adespota in funzione della coesione sociale 142

	<i>pag.</i>
14. ( <i>Segue</i> ). Il rinnovato utilizzo di figure soggettive sospese tra diritto pubblico e diritto privato e la 'polverizzazione' dell'amministrazione. Un nuovo modello di amministrazione: l'autorità amministrativa indipendente	146
<i>Bibliografia</i>	149

## Capitolo 4

*Il sistema amministrativo italiano:  
origini, evoluzione e assetto odierno.  
Un profilo storico (parte III)*

1. Il 'Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato' del 1979: la prefigurazione del passaggio dall'amministrazione-autorità all'amministrazione-produttore di servizi	151
2. La 'complessità amministrativa': il preludio ad un improcrastinabile rinnovamento e la disciplina della Presidenza del Consiglio dei Ministri	154
3. L'intenso rinnovamento del sistema amministrativo nella legislazione degli anni '90	157
4. ( <i>Segue</i> ). La riforma delle autonomie locali	158
5. ( <i>Segue</i> ). La legge in materia di procedimento amministrativo	159
6. ( <i>Segue</i> ). Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego	161
7. ( <i>Segue</i> ). Lo 'smobilizzo' del settore economico pubblico, la privatizzazione degli enti pubblici e il ridimensionamento del sistema amministrativo	163
8. ( <i>Segue</i> ). L'affermazione del modello delle autorità amministrative indipendenti e il passaggio dallo 'Stato-produttore' allo 'Stato-regolatore'	167
9. La storia recente: l'evoluzione continua	169
<i>Bibliografia</i>	177

## Capitolo 5

*Diritto amministrativo e diritto europeo*

1. Sistema amministrativo nazionale e ordinamento europeo	183
2. I principi e valori della normativa europea	184
3. I canali di propagazione del processo di europeizzazione del sistema amministrativo	187

	<i>pag.</i>
4. Gli effetti del diritto dell'Unione Europea sulle fonti del diritto amministrativo. Il principio delle competenze di attribuzione. L'effetto diretto e il primato del diritto U.E. nella giurisprudenza della Corte di giustizia U.E.	188
5. L'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle norme di diritto derivato dell'Unione	190
6. I rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo. Il progressivo affermarsi del principio del primato del diritto europeo attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale	191
7. L'equiordinazione delle norme e la separazione degli ordinamenti	191
8. La tesi dualistica degli ordinamenti autonomi e distinti e l'inconstituzionalità delle norme interne in contrasto con il diritto europeo	192
9. La tesi dualistica e il potere-dovere del giudice comune di disapplicare le norme interne in contrasto con il diritto europeo	193
10. Il superamento della tesi dualistica e l'affermazione della tesi monistica	194
11. Il rinvio pregiudiziale: conclusione di una vicenda di integrazione?	195
12. I principi direttamente enunciati o desumibili dalla normativa europea	196
13. ( <i>Segue</i> ). Il 'diritto ad una buona amministrazione' e la 'cittadinanza europea' delle garanzie procedurali	197
14. I principi generali comuni ai diritti degli Stati membri	201
15. Gli ambiti di condizionamento europeo sulla disciplina dell'amministrazione pubblica	204
<i>Bibliografia</i>	207

## Capitolo 6

### *Le invarianti del diritto amministrativo:*

#### *l'interesse pubblico e il principio di legalità*

1. Potere politico, pubblici poteri e amministrazione pubblica	209
2. La nozione giuridica di 'interesse pubblico'. Interesse pubblico primario (di genere) e interesse pubblico in concreto (di fattispecie) tra attività vincolata e valutazione discrezionale	211
3. Il principio di legalità quale invariante del diritto amministrativo	215
4. Gli atti di indirizzo politico quale forma della legalità	217
5. 'Legalità-indirizzo', relazione legge/amministrazione e fattori di mutamento	218

	<i>pag.</i>
6. 'Legalità-garanzia' e tipizzazione formale del potere	220
7. Principio di legalità in discussione: a) 'Crisi' della legge e legalità procedurale quale limite alla discrezionalità amministrativa	221
8. ( <i>Segue</i> ). b) I poteri impliciti e la ricerca dell'equilibrio tra esigenze della funzione e richieste di garanzia	223
<i>Bibliografia</i>	226

## Capitolo 7

### *Lo statuto costituzionale del diritto amministrativo: dal principio democratico alla giustiziabilità del pubblico potere*

1. Lo statuto costituzionale del diritto amministrativo	229
2. Il principio democratico o della supremazia della politica	230
3. Diritti inviolabili e riserve di giurisdizione	230
4. Il principio di separazione dei poteri: indipendenza soggettiva dal potere legislativo e subordinazione oggettiva alla legge del potere esecutivo	231
5. L'organizzazione amministrativa tra legge e regolamento: la riserva relativa di legge in materia di organizzazione	232
6. Il principio di imparzialità come regola di svolgimento della funzione: il contenuto	235
7. ( <i>Segue</i> ). L'incostituzionalità dei meccanismi di decadenza automatica dall'incarico	237
8. ( <i>Segue</i> ). Il 'diritto alla buona amministrazione'	238
9. Il principio di buon andamento e la 'migliore soddisfazione' dell'interesse pubblico	239
10. Il principio dell'equilibrio del bilancio	242
11. Il principio di ragionevolezza o della 'idoneità' del potere a raggiungere i fini	244
12. Il principio di proporzionalità quale 'adeguata misura' e 'corretta intensità' del potere pubblico	246
13. Il principio di trasparenza e l'esigenza di garantire il controllo diffuso del potere	249
14. Il principio di responsabilità e l'obbligo di dover rendere conto	250
15. La giustiziabilità del potere pubblico e la tutela delle situazioni soggettive nei confronti dell'amministrazione pubblica	254
<i>Bibliografia</i>	257

pag.

## Parte II

*Organizzazione amministrativa**Modelli, strutture, discipline*

## Capitolo 8

*Le figure soggettive dell'organizzazione amministrativa:**lo Stato e gli enti territoriali, l'ente pubblico,**le s.p.a. a partecipazione pubblica.**La nozione di organismo di diritto pubblico*

1. Premessa	265
2. Lo Stato-persona quale ente pubblico, la pluralità dei pubblici poteri e il pluralismo amministrativo	266
3. L'ente pubblico come problema giuridico	267
4. L'individuazione dell'ente pubblico: le ragioni del problema	269
5. I criteri di riconoscimento dell'ente pubblico: gli indici della pubblicità	273
6. L'abbandono delle forme organizzative di diritto pubblico: le s.p.a. a partecipazione pubblica	275
7. La disciplina delle società a partecipazione pubblica	280
8. Le figure soggettive nella normativa europea: l'organismo di diritto pubblico quale 'amministrazione a geometria variabile' e la società in house	285
9. Esercizio di pubbliche funzioni e soggetti privati	291
<i>Bibliografia</i>	293

## Capitolo 9

*L'assetto dell'amministrazione statale:**l'amministrazione ministeriale**l'amministrazione per enti,**le autorità amministrative indipendenti*

1. L'organizzazione e il potere di organizzare: la plurale articolazione delle fonti	297
2. L'organizzazione pubblica statale: dai Ministeri alle autorità amministrative indipendenti	299
3. L'organizzazione amministrativa statale: il Presidente del Consiglio dei ministri e il Consiglio dei ministri	300
4. I Ministri e l'organizzazione dei ministeri	302

	<i>pag.</i>
5. Le agenzie e le aziende autonome	305
6. I Comitati interministeriali	307
7. Gli organi ausiliari del Governo	308
8. Il Prefetto e le Prefetture-Uffici territoriali del Governo	310
9. L'amministrazione per enti: gli enti pubblici. L'ente pubblico economico e la sua successiva privatizzazione	312
10. Le Autorità amministrative indipendenti: le origini	319
11. L'istituzione delle Autorità amministrative indipendenti in Italia e i differenti ambiti di competenza	320
12. I caratteri delle Autorità amministrative indipendenti: i differenti meccanismi di nomina e l'autonomia organizzativa	325
13. La funzione amministrativa, di regolazione e paragiudiziale	328
14. Autorità amministrative indipendenti e compatibilità con il modello costituzionale di amministrazione pubblica	332
<i>Bibliografia</i>	334

## Capitolo 10

### *Teoria dell'organizzazione amministrativa: concetti e relazioni organizzative*

1. Il concetto di attribuzione	337
2. La nozione di competenza quale titolarità di una frazione di potere amministrativo all'interno dell'ente	337
3. Gli apparati organizzativi delle persone giuridiche pubbliche	339
4. L'ufficio come unità organizzativa elementare	340
5. L'organo come figura soggettiva dell'ente pubblico	340
6. L'immedesimazione organica: l'organo e il suo titolare e il procedimento di imputazione organica	341
7. L'organo collegiale	342
8. Le formule delle relazioni organizzative e i modelli strutturali	342
9. La gerarchia	343
10. La strumentalità	345
11. L'autonomia e indipendenza	346
12. Il controllo	346
13. Il controllo sugli atti amministrativi	348
14. Il controllo sull'attività amministrativa e sui risultati	349
<i>Bibliografia</i>	350



*pag.*

## Capitolo 11

*Il personale dell'amministrazione pubblica*

1.	Rapporto di servizio, rapporto di ufficio, rapporto organico	353
2.	La nozione di pubblico impiego e l'evoluzione dei suoi caratteri	354
3.	I principi costituzionali in materia di pubblico impiego	355
4.	La privatizzazione del pubblico impiego e le trasformazioni del rapporto di lavoro	356
5.	I dirigenti e la disciplina della dirigenza pubblica	359
	<i>Bibliografia</i>	362

## Capitolo 12

*I beni pubblici*

1.	Proprietà pubblica e beni pubblici	365
2.	Le tipologie di beni pubblici e il loro regime giuridico	366
3.	L'alienazione di beni pubblici	369
	<i>Bibliografia</i>	370

## Parte Terza

*Attività amministrativa**Procedimento, provvedimento, vizi, rimedi e responsabilità*

<i>Introduzione</i>	375
---------------------	-----

## Capitolo 13

*Il procedimento amministrativo*

1.	Premessa: procedimento amministrativo e amministrazione digitale	379
2.	La disciplina generale contenuta nella legge 7 agosto 1990, n. 241. Ambito di applicazione	382
3.	Rilevanza giuridica e funzione garantistica del procedimento amministrativo	384
	3.1. I principi generali	385
4.	La rilevanza del procedimento in rapporto all'organizzazione. Il ruolo del responsabile	390

	<i>pag.</i>
5. Le fasi del procedimento amministrativo	393
6. Fase dell'iniziativa (o di avvio del procedimento)	393
7. Fase istruttoria	395
7.1. Valutazioni tecniche	398
7.2. Pareri	399
7.3. La partecipazione degli interessati al procedimento	400
7.3.1. I soggetti legittimati. La conferenza di servizi istruttoria	402
7.3.2. I diritti procedurali. La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza	403
8. Fase decisoria. L'incidenza delle risultanze dell'istruttoria sulla decisione finale	406
8.1. La motivazione	408
8.2. L'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso. Eccezioni (rinvio)	410
8.3. L'obbligo di concludere il procedimento entro un termine prestabilito	412
8.3.1. Le conseguenze dell'inadempimento dell'obbligo di concludere il procedimento entro il termine prestabilito	414
9. Fase integrativa dell'efficacia	416

## Capitolo 14

### *La conclusione del procedimento*

1. Le modalità di conclusione del procedimento	419
2. Conclusione tacita. Il c.d. silenzio significativo	420
2.1. Silenzio rifiuto e silenzio rigetto	421
2.2. Silenzio assenso	421
2.3. Il silenzio assenso nei rapporti tra amministrazioni	424
3. Conclusione espressa	425
3.1. Conclusione mediante atto unilaterale. Varianti	426
3.2. ( <i>Segue</i> ). La conferenza di servizi decisoria	426
3.3. Conclusione mediante accordi	429
3.3.1. Accordi tra amministrazioni	430
3.3.2. Accordi tra amministrazioni e privati	432
3.3.2.1. Accordi endoprocedimentali o integrativi e accordi sostitutivi. Presupposti e contenuto	433
3.3.2.2. Regime giuridico	435
<i>Bibliografia</i>	438

*pag.*

## Capitolo 15

*Il provvedimento amministrativo*

1.	Atto amministrativo e provvedimento	441
2.	I caratteri del provvedimento. Autoritarietà	444
3.	(Segue). Tipicità e nominatività. Le ordinanze contingibili e urgenti; le applicazioni nel corso dell'emergenza sanitaria da Covid-19	445
4.	(Segue). Esecutività ed esecutorietà	449
5.	(Segue). Inesistenza di una automatica corrispondenza tra (in)validità e (in)efficacia	451
6.	(Segue). Inoppugnabilità	451
7.	Le principali tipologie di provvedimenti amministrativi	452
8.	Provvedimenti amministrativi generali. Provvedimenti conformativi	453
9.	Provvedimenti amministrativi individuali. Provvedimenti ablatori	455
9.1.	Provvedimenti sanzionatori	458
9.2.	Provvedimenti autorizzatori e provvedimenti concessori	460
9.2.1.	La riduzione delle attività economiche private sottoposte a controllo preventivo	462
9.2.2.	La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.)	464
9.3.	Provvedimenti dichiarativi. L'autocertificazione	468
	<i>Bibliografia</i>	471

## Capitolo 16

*I vizi degli atti amministrativi e i rimedi**Sezione I – I vizi degli atti amministrativi*

1.	Premessa	473
2.	Perfezione, efficacia e validità degli atti amministrativi	474
3.	I vizi degli atti amministrativi. La distinzione tra vizi di legittimità e vizi di merito	475
4.	I vizi di legittimità. Le categorie tradizionali: violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere	476
5.	I vizi di legittimità formale	477
6.	I vizi di legittimità sostanziale	479
7.	Le conseguenze dei vizi degli atti amministrativi. La irregolarità	482
8.	La nullità	483
9.	L'annullabilità e la impugnabilità. La esclusione della annullabilità per alcuni vizi di legittimità formale	485

Sezione II – *I rimedi contro gli atti amministrativi viziati*

10. Premessa	489
11. I rimedi su iniziativa dell'interessato. I ricorsi amministrativi	490
11.1. Il ricorso gerarchico	491
11.2. Il ricorso in opposizione	493
11.3. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	493
12. La tutela giurisdizionale	495
12.1. Le trasformazioni del processo amministrativo. La pluralità di azioni esperibili nei confronti della pubblica amministrazione	497
12.2. L'azione costitutiva di annullamento	498
12.3. Le azioni di accertamento (o azioni dichiarative)	499
12.4. Le azioni di condanna	500
13. I rimedi di iniziativa dell'amministrazione	506
13.1. Rimedi amministrativi che lasciano in vita l'atto emendando dei vizi	508
13.2. Rimedi amministrativi che eliminano l'atto viziato	509
13.2.1. L'annullamento d'ufficio	509
13.3. Le revoche	512
<i>Bibliografia</i>	515

## Capitolo 17

*L'attività di diritto privato*

1. Premessa	517
2. L'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni	520
3. La c.d. "evidenza pubblica". Finalità e soggetti obbligati	524
3.1. Le procedure di scelta del contraente. La distinzione tra contratti "sopra soglia" e "sotto soglia"; principi e regole generali	525
3.1.1. Procedure ordinarie e procedure speciali; la disciplina derogatoria introdotta dalla decretazione d'urgenza	526
3.2. I criteri di selezione delle offerte	530
4. Aggiudicazione e stipulazione del contratto	531
4.1. Vizi dell'aggiudicazione e sorti del contratto	532
<i>Bibliografia</i>	534

*pag.*

## Capitolo 18

*Le responsabilità*

1.	Premessa	535
2.	Responsabilità civile e c.d. responsabilità per atti(vità) legittimi(e)	537
3.	La responsabilità civile della pubblica amministrazione	539
3.1.	Problemi specifici: natura della responsabilità degli enti pubblici. La riferibilità all'amministrazione della condotta illecita del soggetto fisico agente	540
4.	Le forme di responsabilità civile e la loro applicazione alla pubblica amministrazione. La responsabilità da inadempimento di una obbligazione	541
4.1.	(Segue). La responsabilità precontrattuale	543
4.2.	(Segue). La responsabilità da fatto illecito	546
4.2.1.	L'applicazione dell'art. 2043 cod. civ. ai danni causati da attività materiali della pubblica amministrazione	547
4.2.2.	La discussa applicazione dell'art. 2043 cod. civ. ai danni causati da attività procedimentale/provvedimentale illegittima	548
4.2.3.	La tesi che colloca la responsabilità per i danni da attività procedimentale/provvedimentale illegittima nell'ambito dell'inadempimento delle obbligazioni	550
4.2.4.	La tesi che riconosce natura extracontrattuale alla responsabilità per danni da atti illegittimi	553
5.	La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici	557
5.1.	La responsabilità penale	557
5.2.	La responsabilità civile	558
5.3.	La responsabilità amministrativa e contabile	558
5.4.	Altre forme di responsabilità. La responsabilità disciplinare e la responsabilità dirigenziale	561
	<i>Bibliografia</i>	562