
INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Premessa alla prima edizione</i>	XXVII
<i>Premesse alla seconda e terza edizione</i>	XXXI
<i>Premessa alla quarta edizione</i>	XXXIII

PARTE PRIMA

INTRODUZIONE AL DIRITTO AMMINISTRATIVO E AI SUOI PRINCIPI

CAPITOLO 1

IL DIRITTO, PUBBLICO E PRIVATO, DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

1. Amministrazione e diritto amministrativo	3
2. Dallo Stato assoluto allo Stato di diritto. Dalla limitazione del potere al conferimento di poteri	5
3. Lo Stato costituzionale di diritto. Dal conferimento di poteri all'assunzione di compiti (funzioni)	7
4. Diritto amministrativo: diritto solo pubblico, speciale, o diritto, pubblico e privato, sull'amministrazione? Diritto amministrativo e diritto delle amministrazioni pubbliche	10
5. Il diritto amministrativo nei sistemi di <i>Common Law</i> e di <i>Civil Law</i> . Le differenze	12
6. La convergenza tra i due modelli. Il diritto amministrativo europeo e "internazionale"	14
7. La scienza del diritto amministrativo e le altre scienze dell'amministrazione (economia, statistica, sociologia, politologia, geografia, storia)	15

CAPITOLO 2
LE FONTI DI PRODUZIONE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1.	Le regole sull'amministrazione e la loro produzione	18
1.1.	La legge tra Parlamento e Governo	19
1.2.	Legge e regolamenti	20
1.3.	Leggi (e regolamenti) statali e fonti di autonomia normativa	21
2.	La produzione di regole sulle amministrazioni pubbliche	22
2.1.	La Costituzione	22
2.2.	La produzione di regole sulle amministrazioni pubbliche nell'ordinamento europeo e nell'ordinamento internazionale	23
2.3.	Nell'ordinamento dell'Unione Europea	24
2.4.	Nell'ordinamento internazionale	26
2.5.	La legge, statale e regionale	27
2.6.	I regolamenti: statali, regionali, locali, delle singole amministrazioni	30
2.7.	Gli atti formalmente non regolamentari	34
2.8.	Gli atti amministrativi generali	35
2.9.	Gli atti di diritto privato a contenuto generale (i contratti collettivi)	35
2.10.	La formazione giurisprudenziale del diritto amministrativo: la legge e la creazione dei principi dell'ordinamento da parte del giudice	36
3.	Produzione di regole e stato di emergenza	37
3.1.	Le ordinanze contingibili e urgenti	37
3.2.	Il sistema delle fonti del diritto sull'amministrazione nell'emergenza pandemica	37

CAPITOLO 3
AMMINISTRAZIONE E COSTITUZIONE.
1. I PRINCIPI COSTITUZIONALI SULLE FUNZIONI,
SULL'ORGANIZZAZIONE, SULL'AZIONE

1.	Una moderna lettura delle norme costituzionali sull'amministrazione	39
2.	Le funzioni amministrative	40
3.	Le funzioni amministrative e la delimitazione del settore pubblico	41
3.1.	Pareggio di bilancio e principi comunitari: il loro impatto sul sistema amministrativo	41
3.2.	Iniziativa economica privata e intervento pubblico in Costituzione e nell'ordinamento comunitario	42
3.3.	Il concorso dei privati a finalità di interesse generale (la sussidiarietà "orizzontale")	44
4.	I principi, costituzionali, comunitari, di legge ordinaria, sull'amministrazione	45
5.	I principi costituzionali sull'organizzazione del sistema pubblico: sussidiarietà e differenziazione	45

	<i>pag.</i>
6. Il principio democratico e il principio di legalità	47
7. Il principio di buon andamento	47
8. Il principio di imparzialità	49
9. Il principio di responsabilità	52
10. Il principio di trasparenza	53

CAPITOLO 4

AMMINISTRAZIONE E COSTITUZIONE.

2. I PRINCIPI COSTITUZIONALI SULLA TUTELA DEL CITTADINO DI FRONTE ALL'AMMINISTRAZIONE

1. Il principio di giustiziabilità	56
2. L'evoluzione del sistema di giustizia amministrativa	58
3. Il principio del giusto processo, la parità tra le parti, la piena ed effettiva tutela	60
4. L'indipendenza del giudice amministrativo	61
5. Le posizioni giuridiche soggettive di fronte all'esercizio del potere: diritto soggettivo e interesse legittimo	62
6. Amministrazione e Costituzione negli altri ordinamenti	63

PARTE SECONDA

L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO 5

L'ORGANIZZAZIONE: FUNZIONI AMMINISTRATIVE E SERVIZI PUBBLICI

1. La rilevanza giuridica dell'organizzazione amministrativa	69
2. La nozione di funzione	70
3. Tipologie di funzioni (in relazione alle finalità generali perseguite)	73
4. Tipologie di attività di esercizio delle funzioni	73
4.1. In relazione al contenuto	74
4.2. In relazione agli effetti prodotti	74
4.3. In relazione al diritto applicabile	75
5. Funzioni amministrative e servizi pubblici. La nozione di servizio pubblico	75
6. I servizi pubblici nella Costituzione e nella legislazione italiana	76
7. I servizi pubblici nell'ordinamento comunitario	78
8. I servizi pubblici locali	81
9. Servizi pubblici in senso oggettivo e soggettivo	82

	<i>pag.</i>
10. Le “attività di pubblico interesse”	84
11. Funzione amministrativa e servizio pubblico	84

CAPITOLO 6

1. GLI ENTI PUBBLICI E LA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE (ATTRIBUZIONI). LE RELAZIONI TRA GLI ENTI (INTERSOGGETTIVE)

1. Organizzazione come distribuzione delle funzioni tra enti pubblici	87
2. Enti privati ed enti pubblici	88
2.1. Analogia di scopi	88
2.2. La distinzione di natura giuridica	89
2.3. L’«organismo di diritto pubblico»	89
3. Il potere di istituire e disciplinare gli enti pubblici	90
4. La fonte necessaria per l’istituzione di un ente pubblico	91
5. Perché si costituiscono enti pubblici?	91
6. La violazione delle regole sull’attribuzione di funzioni: l’incompetenza assoluta	92
7. Le relazioni tra enti pubblici (intersoggettive)	93
7.1. Predeterminazione dell’organizzazione interna dell’ente	93
7.2. Vigilanza e indirizzo	93
7.3. Controlli e approvazione di atti	94
7.4. Sostituzione	95
8. Le tipologie di relazioni intersoggettive	95
8.1. La dipendenza	95
8.2. La strumentalità	96
8.3. L’autonomia	96
8.4. L’indipendenza	98

CAPITOLO 7

GLI UFFICI E GLI ORGANI INTERNI AGLI ENTI PUBBLICI E LA DISTRIBUZIONE DELLE ATTIVITÀ DI ESERCIZIO DELLE FUNZIONI (COMPETENZE). LE RELAZIONI TRA ORGANI (INTERORGANICHE)

1. L’organizzazione interna agli enti pubblici: uffici e attività di esercizio delle funzioni	100
2. Compiti e competenze. Meri uffici e organi	101
3. Macro e micro organizzazione	102
4. La costruzione della nozione di organo	103
5. La violazione delle regole sulla competenza degli organi: l’incompetenza relativa	105

6.	Tipologia di organi e regole sulla loro formazione e sul loro funzionamento: organi monocratici e organi collegiali	106
7.	Regole comuni ai titolari degli organi	107
8.	Le relazioni tra organi e tra uffici: gerarchia e direzione	108
8.1.	La gerarchia	109
8.2.	La direzione	110
8.3.	La delegazione	111
8.4.	Poteri di condizionamento indiretto	111

CAPITOLO 8

L'ELEMENTO SOGGETTIVO DELL'ORGANIZZAZIONE. IL LAVORO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI. I FUNZIONARI PUBBLICI

1.	Esercizio della funzione e funzionario pubblico. Funzionari e dipendenti	112
2.	Il punto di partenza. La disciplina unilaterale e pubblicistica del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni	113
3.	La contrattualizzazione della disciplina del rapporto di lavoro	114
4.	La vera privatizzazione	115
4.1.	L'ambito di applicazione	115
4.2.	Le categorie privatizzate	116
4.2.1.	La dirigenza	116
4.2.2.	Il dirigente come "datore di lavoro"	117
4.2.3.	Le categorie non privatizzate	118
4.3.	Il fondamento teorico della privatizzazione: la distinzione tra rapporto di lavoro e rapporto di ufficio	118
4.4.	Il lavoro pubblico tra legge e contratto	118
4.5.	La disciplina pubblicistica del reclutamento dei pubblici dipendenti	121
5.	La giurisdizione in materia di controversie di lavoro pubblico	122
6.	Il lavoro pubblico negli altri ordinamenti	123

CAPITOLO 9

L'IMPARZIALITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE.

1. L'IMPARZIALITÀ OGGETTIVA:

A) LA DISTINZIONE TRA POLITICA E AMMINISTRAZIONE;

B) LE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.

2. L'IMPARZIALITÀ (SOGGETTIVA) DEI FUNZIONARI PUBBLICI

1.	L'imparzialità dell'amministrazione	125
2.	La distinzione tra "politica" e "amministrazione"	125

	<i>pag.</i>
3. Perché la distinzione è stata introdotta?	127
4. A quali amministrazioni si applica?	127
5. La posizione organizzativa dei dirigenti	128
5.1. I dirigenti come titolari di organi necessari dell'organizzazione amministrativa	128
5.2. L'autonomia della dirigenza e l'indipendenza del dirigente	128
5.2.1. Accesso alla carriera	129
5.2.2. Conferimento dell'incarico dirigenziale	129
5.2.3. La dirigenza "esterna"	130
5.2.4. La durata dell'incarico dirigenziale	130
5.2.5. Il rinnovo e l'anticipata cessazione dell'incarico	131
5.2.6. <i>Lo spoils system</i>	131
6. Le misure di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche	132
6.1. Il Piano nazionale anticorruzione e i piani triennali delle amministrazioni	133
6.2. La trasparenza sull'organizzazione	133
7. L'imparzialità (soggettiva) dei funzionari pubblici	134
8. L'accesso allo svolgimento dei compiti pubblici	134
8.1. Le procedure di accesso	135
9. L'esclusione dall'accesso o dal mantenimento del compito pubblico in caso di conflitti di interesse	135
9.1. Cos'è il conflitto di interessi	135
9.2. Il dovere di astensione	136
9.3. Il mancato accesso o mantenimento del funzionario nell'esercizio del compito pubblico	136
9.3.1. I funzionari professionali e fiduciari	137
9.3.2. I funzionari politici	138
9.3.3. Il carattere non sanzionatorio delle conseguenze della violazione delle regole sulle cause di esclusione	140
10. I doveri di comportamento	140
11. <i>Il post-employment</i>	141

CAPITOLO 10

I MODELLI ORGANIZZATIVI.

1. IN RAPPORTO ALL'INDIRIZZO POLITICO

1. Lo Stato e l'organizzazione amministrativa	143
2. Il Governo	144
2.1. Il Governo nazionale come organo collegiale: il Consiglio dei Ministri	144
2.2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri e i ministri senza portafoglio	144
2.3. I Ministeri	145
2.4. Il coordinamento interministeriale	147
2.5. Le Agenzie	147

	<i>pag.</i>
3. Gli enti pubblici nazionali, dipendenti e strumentali	148
4. Gli enti ad autonomia politica: le Regioni e gli enti locali	149
4.1. Lo Stato e l'uniformità organizzativa nel sistema amministrativo	149
5. Gli enti ad autonomia funzionale: università e camere di commercio	152
6. Le amministrazioni indipendenti	153
6.1. Le procedure di nomina dei componenti degli organi delle autorità indipendenti: modelli e prassi	154

CAPITOLO 11

I MODELLI ORGANIZZATIVI.

2. IN RAPPORTO ALLA DISCIPLINA PUBBLICA E PRIVATA DELL'ORGANIZZAZIONE

1. Il problema. La gamma dei modelli organizzativi nel settore pubblico	156
2. Privatizzazioni e liberalizzazioni	156
3. Privatizzazioni formali e sostanziali	158
4. Le esternalizzazioni, i servizi resi alle amministrazioni e i servizi pubblici	160
5. Enti a disciplina interamente pubblica	162
6. Enti a disciplina mista (pubblico-privata)	163
6.1. L'“impresa-organo” (senza personalità giuridica)	163
6.2. L'“impresa-ente pubblico” (con personalità giuridica)	164
7. Soggetti privati in controllo pubblico	165
8. Soggetti a disciplina interamente privata	167
9. La revisione delle partecipazioni pubbliche in società di capitali	168
10. Rapporti tra enti pubblici e soggetti privati nell'erogazione di servizi pubblici	168
11. Modelli organizzativi tra pubblico e privato negli altri ordinamenti	169

CAPITOLO 12

I BENI, PUBBLICI E PRIVATI, E LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

1. I beni e la cura di interessi pubblici	171
2. La proprietà pubblica dei beni	171
2.1. La disciplina del codice civile	171
2.2. Critica della disciplina codicistica	174
2.3. La disciplina di leggi speciali: le deroghe alla disciplina codicistica e la “privatizzazione” dei beni	174
2.4. La (mancata) revisione della disciplina del codice civile	177
2.5. Il destino dei beni di enti pubblici privatizzati	177
2.6. Il trasferimento di beni statali agli enti territoriali (il c.d. “federalismo demaniale”)	178
3. I beni privati di interesse pubblico	179

CAPITOLO 13 LE RISORSE FINANZIARIE

1. Il problema: l'importanza delle risorse finanziarie nello Stato contemporaneo	180
2. Finanza e contabilità pubblica nella Costituzione	180
3. Bilancio e contabilità pubblica	181
4. Caratteri e contenuto del bilancio	182
5. I procedimenti di entrata e di spesa	183
6. Contabilità finanziaria e denaro pubblico	184
7. Contabilità finanziaria e altre contabilità	185
8. Bilancio politico e bilancio amministrativo. La struttura del bilancio	185
9. La flessibilità del bilancio	186
10. Il pareggio di bilancio	187
11. I vincoli comunitari	188
11.1. Effetti della pandemia sui vincoli di bilancio	191
12. Il finanziamento delle funzioni degli enti pubblici diversi dallo Stato. Profili generali	192
12.1. Come si garantisce l'autonomia finanziaria degli enti territoriali	192
12.2. Come si garantisce l'equilibrio della finanza pubblica in un sistema che riconosce l'autonomia finanziaria degli enti territoriali	195
12.3. Come si finanziano gli enti pubblici	196
13. I controlli sui bilanci e sulla gestione finanziaria	196

CAPITOLO 14 IL SISTEMA AMMINISTRATIVO

1. L'organizzazione della complessità	199
2. Il diritto "costituzionale" e il diritto amministrativo della UE	199
3. I caratteri delle principali istituzioni comunitarie	200
4. I poteri normativi della UE e l'amministrazione indiretta	200
5. L'amministrazione diretta	201
6. L'amministrazione integrata	201
6.1. La coamministrazione	201
6.2. L'integrazione decentrata	202
7. Gli apparati amministrativi centrali	202
7.1. La Commissione	202
7.2. Le agenzie esecutive	202
7.3. La creazione di organi collegiali (Comitati)	203
8. Gli apparati amministrativi decentrati: le agenzie europee	203
9. Le autorità amministrative indipendenti europee	204
9.1. La Banca centrale europea	204

	<i>pag.</i>
9.2. Il Mediatore europeo	205
9.3. Il Garante europeo per la protezione dei dati	205
10. La leale collaborazione tra livelli di governo	205
10.1. Pluralismo amministrativo e leale collaborazione	205
10.2. Il principio di leale collaborazione in Costituzione	206
11. Gli strumenti di raccordo	207
11.1. Raccordi organizzativi e procedurali	207
11.2. I raccordi tra UE e sistema amministrativo italiano	207
11.3. I raccordi tra Stato e autonomie territoriali in Italia	207
12. Gli strumenti di indirizzo e coordinamento	210
13. Gli strumenti di controllo	211
14. I poteri sostitutivi	211
15. Un sistema amministrativo con troppe rigidità	212

CAPITOLO 15

IL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO E LE SUE RIFORME

1. Le riforme “strutturali”	213
2. L’Unione Europea e l’assetto istituzionale interno degli Stati membri: dall’indifferenza all’intervento diretto	213
3. L’evoluzione recente dell’Unione. La crisi finanziaria e le richieste di “riforme strutturali”	214
4. Il quadro delle “riforme italiane”	215
5. Il sistema amministrativo italiano	215
6. Le riforme delle amministrazioni pubbliche a sistema amministrativo invariato	216
6.1. La promozione dell’efficienza all’interno delle amministrazioni. La riforma Brunetta e la performance	216
6.2. Il personale. La dirigenza	217
6.3. L’informatizzazione	217
6.4. La prevenzione della corruzione	217
6.5. La <i>spending review</i>	218
6.6. Le semplificazioni dell’azione amministrativa	218
7. Il Piano di ripresa e resilienza (PNRR) e le “riforme orizzontali”	218
8. Le riforme del sistema amministrativo	219
8.1. La “soppressione” delle Province	219
8.2. Le Città metropolitane	220
8.3. I Comuni: la dimensione comunale tra fusioni e forme associative. Il ruolo dello Stato e delle Regioni	221
8.4. Una possibile revisione della mappa delle Regioni	222
8.5. Le aziende e le partecipate pubbliche	223
8.6. Le centrali di committenza e le stazioni appaltanti	223

PARTE TERZA

L'AZIONE AMMINISTRATIVA. L'INVALIDITÀ. LA TUTELA

CAPITOLO 16

DALLA FUNZIONE ALL'AZIONE

1.	Dalla predeterminazione delle attività (di esercizio della funzione) allo svolgimento dell'azione	227
2.	Azione, atto, procedimento	227
3.	L'atto amministrativo e i suoi caratteri	228
4.	I principi sull'azione amministrativa (in quanto esercizio di potere)	231
4.1.	Proporzionalità	231
4.2.	Giustiziabilità e atti non sindacabili	232
4.3.	Tipicità	233
4.3.1.	Le eccezioni al principio di tipicità	233

CAPITOLO 17

CONTENUTI ED EFFETTI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. LE TIPOLOGIE DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

1.	In rapporto alla forma dell'atto	237
2.	Atti finali e atti strumentali	238
3.	Provvedimenti dichiarativi	238
4.	Provvedimenti costitutivi: ampliativi o restrittivi	239
4.1.	Provvedimenti ampliativi (autorizzatori e concessori)	239
4.1.1.	Le autorizzazioni	239
4.1.2.	Le concessioni	240
4.2.	Provvedimenti restrittivi (ablatori e sanzionatori)	242
4.2.1.	Provvedimenti ablatori	242
4.2.2.	Provvedimenti sanzionatori	243

CAPITOLO 18

LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA

1.	Il problema	245
2.	Il contenuto del potere discrezionale	246
3.	Discrezionalità e "agire libero" dell'amministrazione	248
4.	Potere discrezionale e potere vincolato	249
5.	A chi spetta il potere discrezionale?	250

6.	La discrezionalità come carattere proprio dell'azione amministrativa di diritto pubblico	251
7.	Dall'insindacabilità al controllo sull'esercizio del potere	252
8.	Discrezionalità e merito	253
9.	Le valutazioni tecniche connesse alle decisioni, discrezionali o vincolate, dell'amministrazione (la c.d. "discrezionalità tecnica")	253

CAPITOLO 19

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO. LA LEGGE N. 241 DEL 1990

1.	Dall'atto al procedimento amministrativo	256
2.	Il procedimento come forma dell'azione amministrativa	257
3.	L'affermazione di regole generali sul procedimento amministrativo	258
3.1.	Le fonti di disciplina del procedimento prima della legge n. 241 del 1990	258
3.2.	I modelli di produzione delle regole generali sul procedimento	259
3.3.	La scelta italiana. La legge n. 241 del 1990	261
4.	La formazione iniziale e le successive modifiche della legge	262
5.	L'ambito soggettivo di applicazione della legge	263
6.	La disciplina del procedimento negli altri ordinamenti	264
6.1.	Finalità della disciplina del procedimento	264
6.2.	Rapporto tra fonti legislative e principi giurisprudenziali	265
6.3.	I principali contenuti delle discipline sul procedimento	266

CAPITOLO 20

L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO E L'ISTRUTTORIA

1.	La legge n. 241 e le fasi del procedimento	268
2.	Il responsabile del procedimento (rapporto con l'organo decisore)	268
3.	La partecipazione al procedimento e le sue "ragioni": comparazione di interessi e tutela	270
4.	L'avvio del procedimento e la formazione del contraddittorio	271
5.	Procedimenti ad istanza di parte/d'ufficio	272
6.	L'istruttoria. Istruttoria semplice e istruttoria complessa: la conferenza di servizi istruttoria	273
7.	I diritti (di informazione) e le facoltà dell'interessato nel procedimento	274
8.	L'istruttoria come attività conoscitiva diretta alla decisione	276
9.	Il principio inquisitorio nel procedimento	277
10.	I principi sull'istruttoria nella legge sul procedimento	278

	<i>pag.</i>
11. L'istruttoria tra accertamento dei fatti e ricerca della verità	279
12. Istruttoria e decisione	280

CAPITOLO 21

IL PROCEDIMENTO E LA DECISIONE AMMINISTRATIVA

1. Procedimento e decisione	282
2. La decisione semplice. La decisione espressa	282
2.1. Il provvedimento amministrativo. La forma. Il termine. La motivazione	283
2.1.1. La forma	283
2.1.2. Il termine	283
2.1.3. La motivazione	286
2.2. La decisione implicita. Il silenzio	287
2.3. La decisione negoziata (rinvio)	287
2.4. Decisione e conflitti di interesse. La distanza del decisore dagli interessi (dovere di dichiarazione e di astensione)	288
3. La decisione complessa. Intese, atti complessi, conferenza di servizi decisoria	289
4. La fase integrativa dell'efficacia del provvedimento	289

CAPITOLO 22

L'INFORMAZIONE AMMINISTRATIVA E L'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

1. L'informazione del settore pubblico come risorsa conoscitiva	291
2. La circolazione delle informazioni nel sistema pubblico: 1) la fruibilità del PSI	292
3. La circolazione delle informazioni nel sistema pubblico: 2) la qualità dei dati	293
4. La circolazione delle informazioni nel sistema pubblico: 3) il coordinamento dei dati	294
5. La circolazione delle informazioni nel sistema pubblico: 4) la tutela dei dati personali	296
6. Il riutilizzo del PSI da parte dei privati e la libera circolazione dei dati nell'Unione europea	297
7. L'amministrazione digitale: l'erogazione dei servizi <i>on line</i> e l'interazione con l'amministrazione mediante le ICT	299
8. Digitalizzazione e diritti dei cittadini	301
9. Le politiche di digitalizzazione tra logica dei documenti e logica dei dati	304
10. I problemi della digitalizzazione e le prospettive future	305

CAPITOLO 23

LA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA (ACCESSO E PUBBLICITÀ)

1.	Cos'è la trasparenza	307
2.	Gli scopi della trasparenza	308
3.	Trasparenza e digitalizzazione	308
4.	Gli strumenti della trasparenza: 1) l'accesso documentale o "difensivo"	309
5.	Gli strumenti della trasparenza: 2) la pubblicità	311
6.	Gli strumenti della trasparenza: 3) il regime specifico della pubblicità	312
7.	Gli strumenti della trasparenza: 4) l'accesso civico generalizzato (c.d. "Foia-Freedom of Information Act")	314
8.	La complessa convivenza dei diversi istituti di accesso alle informazioni	316
9.	Trasparenza e privacy	317
10.	L'applicazione degli obblighi di trasparenza nelle amministrazioni pubbliche	321
	10.1. La trasparenza come livello essenziale delle prestazioni	321
	10.2. Il coordinamento dei dati	322
11.	La trasparenza negli altri ordinamenti	322

CAPITOLO 24

LE SEMPLIFICAZIONI

1.	Perché e che cosa semplificare?	325
2.	Semplificazioni normative e semplificazioni amministrative	326
3.	Le semplificazioni in via generale della LPA	329
	3.1. Il termine	329
	3.2. La conferenza di servizi	329
	3.3. Il silenzio endoprocedimentale	332
	3.4. La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a., art. 19 LPA)	333
	3.5. Il silenzio assenso (art. 20 LPA)	336
	3.6. Differenze tra segnalazione certificata di inizio attività e silenzio assenso	338
	3.7. La preteritorietà dei termini di maturazione del silenzio assenso	338
4.	Le semplificazioni generali al di fuori della LPA	339
	4.1. Gli sportelli unici	339
	4.2. Il c.d. "Taglia-oneri amministrativi"	340
	4.3. Le liberalizzazioni con provvedimenti generali e d'urgenza	340
	4.4. La «semplificazione» come misura per fronteggiare l'emergenza pandemica	342
5.	Le politiche di semplificazione e la loro organizzazione	342
6.	Le semplificazioni negli altri ordinamenti	343

CAPITOLO 25
INVALIDITÀ (NULLITÀ E ANNULLABILITÀ)
E IRREGOLARITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

1.	Principio di legalità e validità degli atti amministrativi	345
2.	Efficacia e validità	346
3.	L'invalidità nel diritto privato	347
4.	L'invalidità nel diritto amministrativo: la nullità	347
4.1.	La nullità come vizio accertabile dal giudice ordinario	347
4.2.	Casi di nullità accertabili dal giudice amministrativo	350
5.	L'invalidità nel diritto amministrativo: l'annullabilità	350
5.1.	I vizi del provvedimento amministrativo	351
5.1.1.	L'incompetenza	352
5.1.2.	L'eccesso di potere	353
5.1.3.	La violazione di legge	355
6.	L'irregolarità	357

CAPITOLO 26
I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI DI SECONDO GRADO

1.	Riesame e revisione	359
2.	"Falsi" procedimenti di secondo grado	360
3.	Esiti del procedimento di secondo grado	360
3.1.	La conferma del provvedimento	361
3.2.	La riforma del provvedimento	361
3.3.	La rimozione del provvedimento	362
4.	L'annullamento d'ufficio	362
5.	La revoca	365

CAPITOLO 27
L'AZIONE NEGOZIALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.
LA CURA DI INTERESSI STRUMENTALI ALL'INTERESSE PUBBLICO

1.	Il problema. L'azione delle amministrazioni secondo le regole del diritto privato	370
2.	La capacità di diritto privato degli enti pubblici e l'uso di strumenti negoziali	370
3.	L'attività dell'amministrazione <i>iure privatorum</i>	371
4.	Le limitazioni, nazionali (contabilità) e comunitarie (mercato unico), alla libera scelta del contraente	372
4.1.	La disciplina italiana	372

	<i>pag.</i>
4.2. La natura giuridica del contratto	373
4.3. La fase (pubblicistica) della scelta del contraente (evidenza pubblica)	373
4.4. L'esecuzione del contratto	375
4.5. L'ordinamento comunitario e la necessità di una revisione della materia dei contratti pubblici	375
5. Il Codice dei contratti pubblici	377
5.1. Contratti, di appalto e di concessione, nelle definizioni del codice	378
5.2. Amministrazioni aggiudicatrici, stazioni appaltanti, centrali di committenza e soggetti aggregatori	380
5.3. I requisiti soggettivi degli operatori economici	380
5.4. Le deroghe all'applicazione del Codice. L'affidamento <i>in house</i> . Le procedure negoziate senza bando in caso di urgenza	381
5.5. Ulteriori deroghe al CCP	382
5.6. Il criterio di scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa	382
5.7. Il ricorso a strumenti informatici	383
5.8. La regolazione e la vigilanza dell'ANAC	383
6. Tutela contro l'aggiudicazione invalida e conseguenze dell'invalidità dell'atto di aggiudicazione sul contratto. Il riparto della giurisdizione in materia di contratti	385

CAPITOLO 28

L'AZIONE NEGOZIALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. LA CURA DELL'INTERESSE PUBBLICO

1. Il problema generale: contratto e cura dell'interesse pubblico	388
2. L'influsso dell'interesse pubblico sui contratti ad evidenza pubblica. I contratti di lavori pubblici	389
3. I contratti di diritto privato nel pubblico impiego	390
4. I contratti di cura dell'interesse pubblico (ad oggetto pubblico)	391
4.1. I contratti di servizio pubblico	391
4.2. I contratti accessivi a concessioni di beni pubblici	394
5. I moduli negoziali di natura pubblicistica. Gli accordi della LPA	395
5.1. Accordi tra amministrazioni e privati (partecipanti al procedimento) (art. 11)	395
5.2. Accordi tra amministrazioni (art. 15 LPA)	396
5.3. Natura giuridica degli accordi	397
6. I contratti alternativi a provvedimenti non autoritativi (in applicazione dell'art. 1, comma 1- <i>bis</i> , LPA)	397
7. I contratti pubblici negli altri ordinamenti	399

CAPITOLO 29

L'AZIONE AMMINISTRATIVA E LE RESPONSABILITÀ

1.	Le diverse forme della responsabilità nelle pubbliche amministrazioni	402
2.	La responsabilità dei funzionari pubblici per violazione dei doveri di comportamento	403
2.1.	La responsabilità penale (il «pubblico ufficiale» e l'«incaricato di pubblico servizio»)	403
2.2.	La responsabilità disciplinare	404
3.	La responsabilità del funzionario per le conseguenze prodotte dalla sua azione	407
3.1.	La responsabilità amministrativa	407
3.2.	La responsabilità contabile	408
4.	La responsabilità civile della pubblica amministrazione	409
4.1.	Responsabilità contrattuale	411
4.2.	Responsabilità extracontrattuale	411
4.3.	Responsabilità per danni prodotti dall'azione amministrativa di cura dell'interesse pubblico	411
5.	La responsabilità dirigenziale	414
6.	La responsabilità per inefficienza	414

CAPITOLO 30

LA TUTELA DEI CITTADINI NEI CONFRONTI DEGLI ATTI
E DEI COMPORTAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI

1.	Le diverse forme di tutela	416
2.	La giustizia nell'amministrazione	416
2.1.	I ricorsi amministrativi	416
2.2.	Il Difensore civico	419
3.	La tutela davanti al giudice amministrativo	420
3.1.	L'organizzazione del giudice amministrativo. Il doppio grado di giurisdizione	420
3.2.	L'articolazione della giurisdizione: generale di legittimità, esclusiva, estesa al merito	421
3.3.	Le azioni nel processo amministrativo. I poteri del giudice	423
3.4.	Lo svolgimento del processo: l'istruttoria, la tutela cautelare, la decisione	426
3.5.	Giudicato ed esecuzione della sentenza. Il giudizio di ottemperanza	428
4.	La tutela davanti al giudice ordinario	429
4.1.	Le controversie di diritto privato	430

	<i>pag.</i>
4.2. I poteri del giudice ordinario nei confronti dell'esercizio della funzione (la disapplicazione)	430
5. La risoluzione alternativa delle controversie	431
6. La tutela dei cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche negli altri ordinamenti	431
7. La tutela comunitaria dei diritti: la Corte di giustizia	433
 Bibliografia	 435
 Indice analitico	 481