

Indice

pag.

Premessa

1. La materia trattata	XXIII
2. La settima edizione	XXIV
3. Gli Autori	XXIV

Parte 1

Amministrazione e cittadino

Capitolo 1

Nozioni introduttive

Sezione I – Dati

1. La pubblica amministrazione	3
2. L'integrazione amministrativa nell'Unione europea	6
3. L'oggetto e i caratteri del diritto amministrativo	7
4. L'origine del diritto amministrativo	8
5. Le fonti normative	9

Sezione II – Approfondimenti

1. L'interesse pubblico	10
2. Evoluzione della nozione di interesse pubblico	12
3. Interesse pubblico e attività amministrativa	15
4. Le situazioni giuridiche soggettive	17
5. Distinzioni delle situazioni giuridiche soggettive	19
6. Il potere giuridico. La potestà	26
7. Situazioni dinamiche e rapporto giuridico	28
8. L'autonomia privata dell'amministrazione	29

Capitolo 2

Situazioni giuridiche soggettive dell'amministrazione

- | | |
|--|----|
| 1. Precisioni sul potere giuridico e caratteri essenziali del potere della pubblica amministrazione | 32 |
| 2. Distinzione del potere della pubblica amministrazione in relazione al contenuto: poteri di trasformazione e poteri di conservazione | 34 |
| 3. <i>Segue.</i> Poteri di indirizzo e poteri di gestione | 35 |
| 4. <i>Segue.</i> Discrezionalità amministrativa o pura, discrezionalità c.d. tecnica (valutazioni tecniche) e potere vincolato | 37 |

Capitolo 3

Le situazioni giuridiche soggettive dei privati

- | | |
|--|----|
| 1. Diritti soggettivi dei privati nei confronti dell'amministrazione | 39 |
| 2. Il problema dei diritti c.d. resistenti | 41 |
| 3. L'interesse legittimo: considerazioni introduttive | 43 |
| 4. La elaborazione della nozione di interesse legittimo | 45 |
| 5. L'interesse legittimo come situazione giuridica sostanziale | 47 |
| 6. L'interesse legittimo come situazione giuridica soggettiva | 49 |
| 7. Il <i>proprium</i> dell'interesse legittimo | 53 |
| 8. L'interesse legittimo come situazione giuridica risarcibile | 57 |

Parte 2

Organizzazione amministrativa

Capitolo 1

La pubblica amministrazione e la sua evoluzione

- | | |
|---|----|
| 1. L'unificazione amministrativa | 63 |
| 2. La fisionomia originaria della amministrazione pubblica italiana | 66 |
| 3. Evoluzione dei modelli organizzativi | 67 |
| 4. L'ordinamento regionale | 69 |
| 5. Le riforme dell'ultimo decennio dello scorso secolo | 71 |
| 6. Lo sviluppo delle autonomie e il federalismo | 73 |
| 7. Le società pubbliche e a partecipazione pubblica | 75 |
| 8. La fisionomia attuale dell'amministrazione pubblica | 78 |

Capitolo 2

Le amministrazioni come operatori giuridici

1. Le amministrazioni come figure soggettive	81
2. Nozione di imputazione giuridica	83
3. L'organo come strumento di imputazione	87
4. Organo e ufficio	89

Capitolo 3

Le strutture organizzative

1. Il disegno organizzativo delle strutture	92
2. La nozione di ufficio	94
3. Rapporto d'ufficio. Dovere d'ufficio. Rapporto di servizio. <i>Munus ed officium</i>	95
4. Uffici monopersonali e pluripersonali (collegiali)	99
5. Le vicende del rapporto. Il funzionario di fatto	102
6. L'ufficio del responsabile del procedimento	104
7. Le fonti e i criteri di organizzazione	105
8. L'amministrazione dello Stato: caratteri generali	109
9. Le amministrazioni autonome	110

Capitolo 4

Le relazioni organizzative

1. Relazioni organizzative e formule organizzative	112
2. La gerarchia	116
3. La direzione	118
4. Il coordinamento	120
5. Il controllo	122
6. Delegazione di funzioni ed utilizzazione degli uffici	126

Capitolo 5

L'organizzazione amministrativa

Sezione I – Coordinate di contesto del sistema delle pubbliche amministrazioni

1. Il profilo statico dell'organizzazione amministrativa nella sua articolazione complessiva	129
2. L'organizzazione amministrativa nell'architettura dell'Unione	130
3. L'organizzazione amministrativa nell'architettura costituzionale	132
4. Il sistema delle pubbliche amministrazioni	135

Sezione II – *Amministrazione centrale e periferica*

5.	L'organizzazione ministeriale e le agenzie	136
6.	Cenni sull'organizzazione statale periferica	139
7.	Strutture di raccordo interne ed esterne all'amministrazione	139
8.	Gli enti pubblici	141

Sezione III – *L'amministrazione (dell'e) per l'economia*

9.	Gli enti pubblici economici	144
10.	Il processo di privatizzazione e le società pubbliche	147
11.	L'impresa pubblica	149
12.	L'organismo di diritto pubblico	150
13.	Il nuovo ruolo dello Stato nell'economia: le amministrazioni indipendenti	152
14.	Soggetti privati esercenti pubbliche funzioni: le fondazioni	154

Sezione IV – *Regioni e autonomie locali*

15.	Gli enti territoriali e locali	157
15.1.	Province, Unioni di Comuni, Città metropolitane e Comuni	158
15.2.	La potestà legislativa delle Regioni e la potestà normativa delle autonomie locali	161
15.3.	Le funzioni amministrative degli enti locali	162
15.4.	Gli strumenti di raccordo tra i diversi livelli di governo: Stato-Regioni; Regioni-autonomie locali	165
16.	Gli strumenti di raccordo interno: lo sportello unico	167
17.	Cenni sul fenomeno degli organi e amministrazioni straordinarie	169

Parte 3

Attività amministrativa

Capitolo 1

L'attività amministrativa e la sua disciplina

1.	Verso la costruzione di una disciplina speciale dell'azione amministrativa	173
2.	L'azione amministrativa tra disciplina privatistica e disciplina pubblicistica	175
3.	L'attività amministrativa tra autorità e consenso. Il valore precettivo del potere amministrativo	178
4.	<i>Segue.</i> L'attività consensuale dell'amministrazione	180
5.	Attività e funzione amministrativa	181
6.	Modi e forme della rilevanza giuridica dell'attività amministrativa	183
7.	Potere vincolato e potere discrezionale puro	185
8.	La disciplina del contenuto del potere discrezionale	188
9.	La discrezionalità tecnica	190

Capitolo 2

Principi e azione amministrativa

1. I principi generali dell'azione amministrativa dalla legge n. 241/1990 alla legge n. 15/2005	195
2. Principio di legalità	197
3. Principi e norme non giuridiche: un dibattito antico	198
4. I principi alla ricerca della giuridicità	199
5. Principi e mutevolezza delle regole non giuridiche	201
6. I principi generali dell'ordinamento	201
7. <i>Segue.</i> I principi di buona amministrazione in particolare	203
8. Ulteriori principi	204

Capitolo 3

Il procedimento amministrativo

1. La nozione di procedimento amministrativo	207
2. La disciplina giuridica del procedimento amministrativo	208
2.1. <i>Segue.</i> La competenza legislativa e normativa in materia procedimentale	209
3. Struttura e funzione del procedimento amministrativo	210
4. L'apertura del procedimento e l'iniziativa procedimentale	212
5. L'istruttoria procedimentale e il responsabile del procedimento	213
6. La partecipazione dei privati al procedimento amministrativo nella legge n. 241/1990	215
7. La comunicazione di avvio del procedimento	217
8. L'interventore procedimentale e le sue pretese partecipative	221
9. Istruttoria procedimentale e acquisizione di valutazioni di amministrazioni pubbliche diverse da quella procedente	225
10. La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della istanza	227
11. La conclusione del procedimento attraverso l'adozione del provvedimento	229
12. Il silenzio inadempimento	231

Capitolo 4

La conferenza di servizi

Sezione I – Natura giuridica

1. La conferenza di servizi: genesi della figura	235
2. L'evoluzione della disciplina giuridica	240
3. Natura giuridica e funzione dell'istituto	243
4. Conferenze procedimentali e conferenze operazionali	247
4.1. Conferenza di servizi e partecipazione dei privati	249
5. La c.d. conferenza sull'istanza	251
6. La conferenza di servizi preliminare	251

Sezione II – *Il funzionamento*

1.	La disciplina dei lavori della conferenza di servizi	252
1.1.	La c.d. conferenza semplificata (o asincrona)	253
1.2.	La conferenza di servizi telematica	255
2.	Soggetti legittimati a partecipare alla conferenza di servizi: il «rappresentante unico»	256
3.	Modalità alternative di acquisizione degli assensi e disciplina dell'assenza	258
4.	I meccanismi di superamento delle ragioni del dissenso	259
5.	Decisione della conferenza di servizi e rimedi per le amministrazioni dissenzienti	262

Capitolo 5

L'accesso alla documentazione amministrativa

1.	Tipologie del diritto di accesso	265
2.	Natura giuridica del diritto di accesso	266
3.	Legittimazione attiva all'accesso	266
4.	Legittimazione passiva all'accesso	268
5.	Oggetto del diritto di accesso	268
6.	Limiti al diritto di accesso	269
7.	Esercizio del diritto di accesso	269

Parte 4

Provvedimenti e comportamenti

Capitolo 1

Il provvedimento

1.	Nozione di provvedimento amministrativo	273
2.	Approfondimenti sulla nozione di provvedimento	275
3.	La struttura del provvedimento	277
4.	Sui motivi e sulla forma del provvedimento	278
5.	Tipologia dei provvedimenti	279
6.	I provvedimenti costitutivi	281
7.	I provvedimenti autorizzatori	283
8.	I provvedimenti concessori	284
9.	I provvedimenti ablatori	286

Capitolo 2

Il regime dei provvedimenti: l'efficacia

1. Nozioni di teoria generale in tema di efficacia degli atti giuridici	289
2. L'efficacia degli atti amministrativi: imperatività, esecutività, eseguibilità, inoppugnabilità	290
3. L'efficacia nello spazio	291
4. L'efficacia nel tempo	292
5. L'efficacia soggettiva	295
6. L'efficacia oggettiva	296
7. La sospensione dell'efficacia	296
8. L'esecutorietà del provvedimento amministrativo	296

Capitolo 3

L'invalidità del provvedimento amministrativo

1. Validità e invalidità in diritto amministrativo	298
2. L'annullabilità	299
3. Violazione di legge e incompetenza	301
4. <i>Segue.</i> Eccesso di potere	302
5. Le ipotesi di nullità	307
6. Vizi che non determinano l'annullabilità del provvedimento	312
7. Specie della invalidità: successiva, derivata	314
8. Irregolarità	316
9. Vizi di merito e principio di efficacia	316

Capitolo 4

I provvedimenti amministrativi di secondo grado

1. Considerazioni introduttive	318
<i>a)</i> I provvedimenti di secondo grado quali esplicazione del principio di buona amministrazione	318
<i>b)</i> Il problema del fondamento giuridico	320
<i>c)</i> La distinzione tra atti di riesame e atti di revisione, tra atti ad esito eliminatorio e atti ad esito conservativo	320
<i>d)</i> Provvedimenti ad esito eliminatorio e tutela del legittimo affidamento	321
<i>e)</i> Provvedimenti di secondo grado e omessa comunicazione di avvio del relativo procedimento	322
<i>f)</i> Procedimento di riesame e istanza dell'interessato	323
2. I provvedimenti ad esito eliminatorio. L'annullamento d'ufficio	325
2.1. <i>Segue.</i> La revoca	331
3. I provvedimenti ad esito conservativo: proroga e atti ad effetto sanante	337

	<i>pag.</i>
3.1. <i>Segue.</i> La convalida e la rettifica	339
3.2. <i>Segue.</i> La ratifica	341
3.3. <i>Segue.</i> Conferma e atto meramente confermativo	341
3.4. <i>Segue.</i> La conversione	343
3.5. <i>Segue.</i> La riforma	344
Capitolo 5	
<i>Comportamenti non provvedimentali produttivi di effetti giuridici</i>	
1. La segnalazione certificata di inizio attività	346
2. Il regime giuridico della segnalazione certificata di inizio attività	347
3. La funzione di controllo dell'amministrazione ed i limiti al potere di riesame	349
4. Natura giuridica del c.d. effetto abilitativo della s.c.i.a.	349
5. Il silenzio assenso	350
6. Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici	353
Parte 5	
<i>Amministrazione consensuale</i>	
Capitolo 1	
<i>Gli accordi</i>	
1. Accordo amministrativo ed esercizio della funzione pubblica	357
2. Tipologia e ambito applicativo degli accordi	360
3. La formazione degli accordi e il vincolo di «non negoziabilità dell'interesse pubblico»	362
4. L'esecuzione degli accordi	365
4.1. La disciplina del recesso dell'amministrazione	366
4.2. L'inadempimento dell'amministrazione	369
4.3. La patologia del rapporto	370
5. La tutela del terzo	371
Capitolo 2	
<i>I contratti della pubblica amministrazione</i>	
1. Diritto privato e diritto pubblico nell'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni	373

	<i>pag.</i>
2. Il quadro normativo di riferimento	375
3. La sfera soggettiva di applicazione	378
4. La nozione di appalto e di concessione e la rilevanza del valore ai fini della determinazione della disciplina applicabile	379
5. La formazione del contratto e le fasi del procedimento ad evidenza pubblica. Deliberazione a contrattare e bando di gara	380
6. La scelta del contraente nel codice dei contratti pubblici. Procedure aperte e procedure ristrette	382
7. La partecipazione alla gara	383
8. Requisiti soggettivi e documentazione antimafia	384
9. Criteri di scelta del contraente e aggiudicazione del contratto	387
10. Procedure negoziate e dialogo competitivo	389
11. Centrali di committenza, accordi quadro, sistemi dinamici di acquisizione e <i>project financing</i>	390
12. Stipulazione, approvazione ed esecuzione del contratto	393
13. Il regime giuridico degli atti amministrativi dell'evidenza pubblica	395

Parte 6

Risorse

Capitolo 1

Le risorse umane

1. La genesi dei rapporti di impiego pubblico	401
2. L'impiego pubblico come rapporto di diritto civile speciale	402
3. L'impiego alle dipendenze di amministrazioni pubbliche come rapporto di diritto pubblico	403
4. L'impiego pubblico nella Costituzione e nella successiva evoluzione legislativa	404
5. <i>Segue.</i> Il ritorno al diritto comune e i margini della specialità alla luce delle recenti riforme	407
6. La contrattazione collettiva e i suoi attori: l'ARAN e i sindacati	408
7. Le vicende e i contenuti del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche	411
8. La dirigenza pubblica	415
9. La riforma dell'impiego pubblico nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	419

Capitolo 2

Le risorse finanziarie

1.	Le fonti: le disposizioni europee	421
1.1.	<i>Segue.</i> Le disposizioni costituzionali	425
1.2.	<i>Segue.</i> La normativa ordinaria	429
2.	Il bilancio dello Stato	431
3.	La struttura del bilancio statale	433
4.	I principi del bilancio	436
5.	Il ciclo di bilancio	437
6.	L'esecuzione del bilancio: le procedure di entrata e di spesa	440
7.	Analisi e valutazione della spesa	442

Capitolo 3

I beni di proprietà pubblica

1.	Nozioni generali	445
2.	La disciplina del codice civile. I beni demaniali	446
3.	<i>Segue.</i> I beni patrimoniali	448
4.	Uso dei beni pubblici	450
5.	I diritti demaniali su beni altrui e gli usi civici	451
6.	Evoluzione della categoria dei beni pubblici per effetto dei processi di privatizzazione (formale e sostanziale)	452
7.	<i>Segue.</i> La trasformazione di enti pubblici proprietari di beni pubblici in società per azioni e le conseguenze sul regime giuridico dei beni	453
8.	<i>Segue.</i> L'istituzione di appositi organismi societari ai quali vengono conferiti beni pubblici	456
9.	Il c.d. federalismo demaniale	458

Parte 7

Controlli e responsabilità

Capitolo 1

I controlli di efficienza

1.	L'evoluzione del sistema dei controlli amministrativi verso l'efficienza	463
2.	I controlli interni: il sistema generale	466
a)	Il controllo di regolarità amministrativa e contabile	467
b)	Il controllo di gestione	468

pag.

- | | |
|--|-----|
| c) L'attività di valutazione e controllo strategico | 470 |
| 3. Le criticità del sistema dei controlli di efficienza e la affermazione del sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della <i>performance</i> | 472 |
| 4. Il ciclo di gestione della <i>performance</i> | 474 |

Capitolo 2

La responsabilità della pubblica amministrazione

- | | |
|--|-----|
| 1. Dalla immunità alla responsabilità della pubblica amministrazione | 479 |
| 2. La responsabilità dei funzionari e dei dipendenti pubblici nell'art. 28 Cost. | 481 |
| 3. La responsabilità delle pubbliche amministrazioni per i danni cagionati dall'illegitimo esercizio (o non esercizio) del potere. In particolare: la responsabilità per i danni da lesione dell'interesse legittimo | 484 |
| 4. L'evoluzione normativa e giurisprudenziale | 488 |
| 5. Profili processuali | 492 |
| 6. Colpa della pubblica amministrazione ed onere della prova | 498 |
| 7. La natura della responsabilità della pubblica amministrazione | 502 |
| 8. La c.d. responsabilità da attività lecita | 504 |

Capitolo 3

La responsabilità dei funzionari e dei dirigenti

- | | |
|--|-----|
| 1. Inquadramento della materia | 506 |
| 2. La disciplina della responsabilità amministrativa | 509 |
| 3. Il c.d. condono erariale | 511 |
| 4. La responsabilità dirigenziale | 513 |

Parte 8

Poteri pubblici ed economia

Capitolo 1

Le funzioni di regolazione del mercato

- | | |
|---|-----|
| 1. Neutralità del precetto giuridico | 519 |
| 2. Ordine economico e pluralismo dei valori | 520 |
| 3. Sulla disciplina costituzionale dei rapporti economici | 521 |
| 4. Modelli di organizzazione del mercato | 522 |
| 5. Sui principi comunitari | 524 |

6.	Evoluzione delle forme di intervento statale nell'economia: la funzione (amministrativa) di regolazione del mercato	526
6.1.	Cenni sugli interventi per lo sviluppo economico	530
7.	Garanzie e regolazione nei mercati dei servizi di pubblica utilità	531
7.1.	I settori energetici: l'energia elettrica e il gas naturale	531
7.2.	Il settore dei trasporti	539
7.3.	Il settore delle telecomunicazioni	543
8.	Tutela della concorrenza e vigilanza dei mercati	545
8.1.	La tutela della concorrenza	545
8.2.	Il credito e il risparmio	548
8.3.	I mercati finanziari	549
8.4.	Il mercato delle assicurazioni	551

Capitolo 2

I servizi pubblici

1.	Il servizio pubblico: le difficoltà di una definizione	554
2.	<i>Segue.</i> La concezione c.d. soggettiva	556
3.	<i>Segue.</i> Il servizio pubblico in senso oggettivo	560
4.	<i>Segue.</i> Cenni sulla nozione di servizio pubblico locale	563
5.	Principi costituzionali in materia di servizi pubblici	565
6.	I servizi pubblici nell'ordinamento comunitario	569
7.	Le forme di gestione: origini della classificazione	573
8.	<i>Segue.</i> L'evoluzione del modello e la disciplina attuale	573
9.	Le società <i>in house</i>	577
10.	Le società miste e relative modalità di affidamento del servizio	582

Capitolo 3

I servizi sociali

1.	Origine della disciplina	584
2.	La qualificazione giuridica delle prestazioni	588
3.	Il sistema integrato dei servizi sociali: la legge quadro 8 novembre 2000, n. 328	590
4.	I livelli essenziali di assistenza sociale: la competenza Stato-Regioni	595
5.	Gli strumenti di pianificazione	596
6.	Autorizzazione e accreditamento	597
7.	Modelli regionali di intervento (alcuni esempi)	600
8.	Gli affidamenti dei contratti di servizi sociali	601
9.	I rapporti collaborativi con la P.A. declinati dal d.lgs. n. 117/2017	605
10.	I singoli istituti di amministrazione condivisa: co-programmazione, co-progettazione, convenzioni (con le ODV e le APS)	608

Parte 9

Poteri pubblici e territorio

Capitolo 1

Beni culturali, beni paesaggistici e tutela dell'ambiente

1. La nozione di bene culturale	617
2. Beni culturali di appartenenza pubblica e privata	618
3. La dichiarazione dell'interesse culturale	618
4. La tutela dei beni culturali: vigilanza ed ispezione, conservazione e forme di protezione	619
5. Circolazione dei beni culturali	619
6. Paesaggio ed ambiente	620
7. I beni paesaggistici	621
8. L'autorizzazione paesaggistica	622
9. La tutela dell'ambiente nel sistema costituzionale del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni	622
10. Dal piano al progetto: valutazioni di impatto e tutela dell'ambiente	623
11. <i>Segue.</i> La disciplina nazionale sulle valutazioni di impatto ambientale	627
12. <i>Segue.</i> La semplificazione della disciplina sulle valutazioni di impatto ambientale nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	632

Capitolo 2

Governo del territorio

1. L'art. 117 Cost. e la materia «governo del territorio»	636
2. La delimitazione della materia dell'urbanistica nella giurisprudenza della Corte costituzionale	637
3. La delimitazione della materia del governo del territorio nella giurisprudenza della Corte costituzionale	640
4. Governo del territorio e politiche dell'Unione europea	643
5. La funzione di governo del territorio a mezzo di atti di pianificazione	644
5.1. La pianificazione sovracomunale di area vasta e di settore	645
5.2. La pianificazione comunale generale e di attuazione	646
5.3. Il regolamento edilizio	650
6. La funzione di controllo dell'attività edilizia	650
6.1. <i>Segue.</i> I titoli edilizi	652
7. La funzione di vigilanza e le sanzioni	655

Capitolo 3

Vincoli sulla proprietà privata

1. Tipologie dei vincoli alla proprietà privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale 656
2. Vincoli indennizzabili e non 657
3. Vincoli *ex lege* e vincoli derivanti da atto amministrativo 659
4. *Segue*. I vincoli urbanistici 660
5. I c.d. vincoli da pianificazione urbanistica 663

Capitolo 4

Le espropriazioni

1. I diversi significati del termine espropriazione. Le espropriazioni in senso stretto 668
2. La (non ammissibile) espropriazione c.d. indiretta 672
3. L'espropriazione *ope legis* 674
4. La disciplina generale dell'espropriazione disposta con provvedimento amministrativo: il testo unico 676
5. La cessione volontaria 679
6. L'occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione 684
7. A chiusura del sistema: l'art. 42-*bis* del t.u. 685