

# INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione</i>	XIX

## PARTE PRIMA

### AMMINISTRAZIONE E ORDINAMENTO GIURIDICO

#### I

##### IL DIRITTO AMMINISTRATIVO

di *Alberto Romano e Alessandro Cioffi*

1. L'amministrazione e il suo ordinamento	3
2. L'autonomia dell'amministrazione	6
3. Il ruolo e le funzioni dell'amministrazione	10
<i>Bibliografia essenziale</i>	13

#### II

##### LE FONTI DELL'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

di *Maria Chiara Romano*

1. Una premessa storica. Potere regolamentare e ordinamento amministrativo	15
2. Le fonti secondarie nella Costituzione del 1948. Codificazione del pensiero dei giuristi liberali	17
3. Disciplina costituzionale dei regolamenti governativi e dei regolamenti degli enti territoriali	20

	<i>pag.</i>
4. Regolamenti degli enti locali	22
5. Disciplina legislativa e tipologie di regolamenti governativi e ministeriali	23
6. I regolamenti ministeriali	26
7. Atti amministrativi generali e atti normativi	28
8. Atti di regolazione	31
9. Circolari	32
10. L'ordinamento amministrativo europeo e le sue fonti	34
11. Innovazioni post Lisbona e fonti del diritto derivato europeo: la nozione procedurale di atto legislativo. Gli atti di esecuzione	36
12. Fonti del diritto derivato europeo	37
<i>Bibliografia essenziale</i>	40

## III

AMMINISTRAZIONE E GIURISDIZIONE.  
PRINCIPI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

di *Alessandro Cioffi*

1. Premessa. Amministrazione e giurisdizione	43
2. La Costituzione e i principi	44
3. Il dualismo. Premessa: soggettività e azionabilità della norma giuridica	46
4. Origine del dualismo: interesse legittimo e diritto soggettivo	47
5. La giurisdizione amministrativa come giurisdizione sui principi e sugli interessi (come "Super-giurisdizione")	48
6. La formazione di due giurisdizioni. Evoluzione	49
7. Il dualismo e il problema del riparto	51
8. Il criterio di riparto: teoria dell'affievolimento e teoria della carenza di potere	52
9. Precisazioni sul riparto: carenza di potere in concreto e diritti non affievolibili	55
10. La tutela nella giurisdizione amministrativa e nella giurisdizione civile	57
11. Conclusioni. Una rilettura del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo	65
<i>Bibliografia essenziale</i>	68

## PARTE SECONDA

## L'AMMINISTRAZIONE IN SENSO SOGGETTIVO

## IV

## ORGANI E PRINCIPI DI ORGANIZZAZIONE

di *Alessandro Cioffi*

1.	Organo e soggetto giuridico. Premessa	73
2.	Soggettività giuridica ed esercizio del potere: l'organo	74
3.	Organo e immedesimazione nel soggetto giuridico	75
4.	Organo e competenza	76
5.	Fonti costituzionali sulla competenza degli organi: l'art. 97 Cost.	77
6.	Art. 97 Cost. e principi di organizzazione: imparzialità e buon andamento	78
6.1.	L'imparzialità nella organizzazione degli uffici	78
6.2.	<i>Segue.</i> Conflitto di interessi e rapporto tra amministrazione e politica	79
6.3.	L'imparzialità come autonomia dell'amministrazione e come amministrazione di risultato	80
6.4.	Il principio del buon andamento e il principio dell'equilibrio del bilancio. L'amministrazione economica ed efficiente	81
7.	Uffici e criteri di efficienza. Cenni alla definizione del risultato	83
	<i>Bibliografia essenziale</i>	85

## V

RAPPORTO DI LAVORO E RAPPORTO DI SERVIZIO  
CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONEdi *Maria Laura Maddalena*

1.	Introduzione: rapporto organico e rapporto di servizio	87
2.	La c.d. privatizzazione del pubblico impiego e le sue persistenti peculiarità rispetto al rapporto di lavoro privato	89
3.	L'ambito di applicazione della c.d. privatizzazione e la questione della competenza regionale in materia dopo la riforma del titolo V della Costituzione	94
4.	Ambito soggettivo di applicazione della riforma: le categorie di dipendenti pubblici esclusi dalla privatizzazione	95

	<i>pag.</i>
5. Fonti pubblicistiche e privatistiche nella disciplina del rapporto di lavoro pubblico e atti di macro e micro organizzazione	95
6. Disciplina e regime giuridico degli atti di micro organizzazione: il problema della funzionalizzazione al pubblico interesse	98
7. La giurisdizione del giudice ordinario per i rapporti di lavoro del personale privatizzato	101
8. I poteri del giudice ordinario	103
9. L'ambito di giurisdizione amministrativa (di legittimità) in materia di procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego del personale privatizzato e la questione dei concorsi interni	104
<i>Bibliografia essenziale</i>	106

## VI

## ORGANI DI GOVERNO E DIRIGENZA PUBBLICA

di *Paolo Lazzara*

1. Introduzione. Organi di Governo e servizio onorario	109
2. La tendenziale "separazione" tra politica e amministrazione	110
3. I dirigenti pubblici	110
4. Le strutture di "primo livello": Il Segretario generale e i Dipartimenti	112
5. Gli uffici dirigenziali generali	113
6. Attribuzione, durata e stabilità ( <i>spoils system</i> ) degli incarichi dirigenziali	114
7. Dirigenti esterni e interni. Le due fasce della dirigenza	117
8. La valutazione e la responsabilità dirigenziale	118
<i>Bibliografia essenziale</i>	120

## VII

LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI  
NEL QUADRO DEL DIRITTO POSITIVOdi *Maria Grazia Della Scala*

## I. L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLO STATO

1. L'organizzazione dello Stato per ministeri. Profili storici	121
2. L'organizzazione interna dei ministeri: il modello dipartimentale e il modello a direzioni generali	123

	<i>pag.</i>
3. La Presidenza del Consiglio dei Ministri	126
4. Le agenzie amministrative	127
5. L'amministrazione periferica	129
6. Le autorità amministrative indipendenti	131
6.1. I profili evolutivi	131
6.2. Autorità di garanzia e autorità di regolazione	132
6.3. Le garanzie di indipendenza	133
6.4. I poteri delle autorità indipendenti	135
7. Gli organi ausiliari	137
 II. GLI ENTI PUBBLICI	
1. La nozione di ente pubblico	139
2. Gli enti territoriali	142
2.1. L'autonomia degli enti del governo territoriale	142
2.2. L'organizzazione degli enti territoriali	146
3. Gli enti pubblici non territoriali	149
 III. L'AMMINISTRAZIONE NEL DIRITTO EUROPEO	
1. Le diverse nozioni di amministrazione nel diritto europeo	151
2. La nozione di amministrazione ai fini della libera circolazione dei lavoratori, del sistema europeo dei conti, della responsabilità extracontrattuale degli Stati per violazione del diritto dell'Unione	152
3. L'organismo di diritto pubblico	153
4. L'impresa pubblica	155
<i>Bibliografia essenziale</i>	156

## VIII

## LE SOCIETÀ PUBBLICHE

di Maria Grazia Della Scala

1. Premessa. La partecipazione pubblica alle società di capitali tra capacità generale dell'amministrazione e limiti normativi	161
2. Le società-impresa in mano pubblica e il sistema delle partecipazioni pubbliche	163
3. Le privatizzazioni formali e sostanziali delle imprese pubbliche	164
4. Le società-enti pubblici di diritto singolare	165
5. Società miste e partenariati pubblico-privati	166

	<i>pag.</i>
6. Le società <i>in house</i>	167
7. Dai diritti speciali dell'azionista pubblico ai <i>golden powers</i>	169
8. La disciplina delle società pubbliche e della relativa attività	171
<i>Bibliografia essenziale</i>	175

## PARTE TERZA

## L'AMMINISTRAZIONE IN SENSO OGGETTIVO

## IX

## IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

di *Alessandro Cioffi*

1. Premesse e cenni storici	179
2. Nozione teorica	181
3. Struttura	184
4. Sviluppi della nozione: motivazione, interpretazione e legittimità del provvedimento	185
5. <i>Segue</i> . Il provvedimento discrezionale	186
6. L'atto vincolato	192
<i>Bibliografia essenziale</i>	194

## X

## EFFICACIA DEL PROVVEDIMENTO E AUTOTUTELA

di *Fulvio Costantino*

1. L'efficacia e la sua riforma nel capo IV <i>bis</i> della l. n. 241/1990	197
2. Efficacia ed esecutività	197
3. La sospensione	200
4. Esecutorietà	202
5. Annullamento d'ufficio	204
6. Convalida	208
7. Revoca	209
<i>Bibliografia essenziale</i>	213

## XI

## L'INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

di *Paolo Lazzara*

1.	Il principio di validità degli atti nel diritto amministrativo	215
2.	Il sistema di invalidità. Annullabilità e nullità	216
3.	Peculiarità del regime dell'illegittimità e dell'annullabilità dell'atto amministrativo	217
4.	L'eccesso di potere come vizio della discrezionalità e della funzione amministrativa	218
5.	<i>Segue.</i> Violazione di legge e incompetenza	219
6.	I vizi di merito	220
7.	Vizi formali e vizi sostanziali	221
8.	L'annullamento dell'atto amministrativo	223
9.	La nullità	226
	<i>Bibliografia essenziale</i>	231

## XII

## I COMPORTAMENTI AMMINISTRATIVI

di *Maria Laura Maddalena*

1.	La nozione tradizionale di comportamento nel diritto civile e amministrativo e la sua rilevanza nell'ambito del riparto di giurisdizione	237
2.	La cognizione del giudice amministrativo dei "comportamenti amministrativi" in sede di giurisdizione esclusiva e ai fini della tutela risarcitoria	238
3.	Le difficoltà nella definizione di comportamenti amministrativi mediamente collegati all'esercizio del potere	240
	<i>Bibliografia essenziale</i>	242

## XIII

PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.  
IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVOdi *Francesco de Leonardis*

1.	La nozione di procedimento amministrativo	245
2.	La legge generale sull'azione amministrativa	248

	<i>pag.</i>
3. L'attività amministrativa	249
4. Il principio di legalità	251
5. Funzioni e classificazione dei principi dell'attività amministrativa	252
6. I principi non scritti	254
7. I principi costituzionali	255
8. I principi di fonte primaria	258
9. I principi di fonte europea	262
10. Principi stabiliti dalla legge generale: conclusione del procedimento	263
11. La motivazione del provvedimento	265
12. Il responsabile del procedimento e suoi compiti	267
13. La partecipazione	270
14. Pareri e valutazioni tecniche	273
15. Le conferenze di servizi	274
16. La segnalazione certificata di inizio di attività	279
17. Il silenzio assenso	281
<i>Bibliografia essenziale</i>	282

## XIV

ACCESSO AI DOCUMENTI, TRASPARENZA  
E INTELLIGENZA ARTIFICIALE

di *Fulvio Costantino e Maria Laura Maddalena*

1. Premessa	285
2. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi nella l. n. 241/1990	286
3. Le discipline settoriali	291
4. Accesso civico e trasparenza	292
5. L'accesso civico generalizzato	296
6. Le nuove frontiere dell'accesso	298
7. Dall'amministrazione digitale alle decisioni amministrative automatizzate	299
8. Gli algoritmi deterministici e i sistemi di <i>Machine learning</i> e di <i>Deep learning</i>	301
9. Il ricorso alle decisioni automatizzate da parte della p.a.	303
<i>Bibliografia essenziale</i>	306

## XV

## I PUBBLICI SERVIZI

di *Elisa Scotti*

1. Premessa	309
2. Servizi pubblici tra pubblico e privato	310
3. Servizi pubblici e diritti fondamentali	313
4. Nozione	315
5. Il servizio pubblico nell'ordinamento eurounitario	317
6. Classificazioni. Servizi economici e non	319
7. Evoluzione. I servizi pubblici nazionali	320
8. La parabola dei servizi pubblici locali	323
9. I principi dei servizi pubblici. L'universalità	326
10. Il principio di concorrenza e le sue declinazioni	328
11. Il finanziamento dei servizi pubblici tra universalità e concorrenza	329
<i>Bibliografia essenziale</i>	331

## XVI

I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICIdi *Paolo Lazzara*

1. I contratti di appalto e gli acquisti della pubblica amministrazione: lavori, servizi e forniture	335
2. Le fonti. Il diritto UE e il nuovo codice dei contratti pubblici	336
3. Diritto pubblico e diritto privato nei contratti della pubblica amministrazione	338
4. Il nuovo codice: ecosistema e ciclo vita digitale dei contratti pubblici. Gli altri principi	339
5. I contratti di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria	341
6. Le clausole comuni	342
7. Il responsabile unico del progetto (RUP) (art. 15, d.lgs. n. 36/2023)	343
8. La Programmazione (artt. 37 ss., d.lgs. n. 36/2023)	343
9. La progettazione (artt. 41 ss.)	344
10. La centralizzazione delle committenze e la qualificazione delle stazioni appaltanti (artt. 62 ss., d.lgs. n. 36/2023)	345
11. Gli atti di gara e il procedimento ad evidenza pubblica	345
12. Requisiti richiesti agli operatori e cause di esclusione	346
13. <i>Segue</i> . Cause di esclusione e casellario dell'ANAC	347

	<i>pag.</i>
14. Qualità soggettive e capacità degli operatori	347
15. Domanda, offerta tecnica e offerta economica	348
16. La procedura di gara e la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa	348
17. La stipula del contratto e le variazioni in corso di esecuzione	350
18. L'annullamento della gara e le conseguenze sul contratto	351
19. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)	352
20. Le concessioni di beni e servizi e la differenza con il contratto di appalto	354
<i>Bibliografia essenziale</i>	354

## XVII

I BENI PUBBLICI  
di *Fulvio Costantino*

1. Introduzione	357
2. La disciplina codicistica	358
3. Il dettato costituzionale	362
4. L'evoluzione. Le c.d. privatizzazioni	363
4.1. Le alienazioni	364
4.2. Il c.d. federalismo demaniale	365
4.3. La valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare	366
5. I beni culturali e paesaggistici	366
6. I c.d. beni comuni	369
7. Conclusioni	371
<i>Bibliografia essenziale</i>	372

## XVIII

L'ILLECITO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
E LA RESPONSABILITÀ  
di *Elisa Scotti*

1. Premessa	373
2. Responsabilità dell'amministrazione e irrisarcibilità dell'interesse legittimo	374
3. La piena sottoposizione del potere pubblico al principio di responsabilità e la selezione degli interessi meritevoli di tutela	377

	<i>pag.</i>
4. La responsabilità dell'amministrazione tra diritto comune e specialità	379
4.1. Natura giuridica della responsabilità dell'amministrazione	380
4.2. La proposizione dell'azione: termini e rapporto con l'azione di annullamento	381
4.3. Responsabilità e discrezionalità	382
4.4. Responsabilità e vizi formali	384
4.5. La colpa	385
5. Responsabilità degli agenti e responsabilità della P.A.	388
<i>Bibliografia essenziale</i>	390

## XIX

LA RESPONSABILITÀ DA ATTO LECITO  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di *Elisa Scotti*

1. Premessa	393
2. Le principali ipotesi di responsabilità da atto lecito previste dalla legge	395
2.1. Espropriazione	395
2.2. Danni derivanti dall'esecuzione di opere pubbliche	398
2.3. Autotutela	399
2.4. Danni da vaccinazioni obbligatorie	400
3. La responsabilità da atto lecito come principio generale per le lesioni di diritti fondamentali	401
4. Il principio di compensazione tra crisi e transizione ecologica	403
<i>Bibliografia essenziale</i>	406