

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Premessa</i>	XIX

PARTE PRIMA L'ORGANIZZAZIONE

SEZIONE PRIMA CONCETTI

1. Organizzazione e prospettiva giuridica. Le persone giuridiche pubbliche	3
2. Due schemi: associazioni e fondazioni	5
3. Fini e attribuzioni	7
4. Attribuzioni e competenze	10
5. Ente e organo	11
6. Meri uffici	12
7. Organi collegiali	14
8. Amministrazione attiva, consultiva e di controllo	17
9. Organi, uffici e persone fisiche. La questione dell'investitura	18
10. Agente e principale	19
11. Rapporto d'ufficio e rapporto di servizio	22
12. Uffici vacanti	23
13. La sostituzione	24
14. Attività d'ufficio e responsabilità	25
15. Fini pubblici	26
16. Interessi	28
17. Interessi collettivi	29
18. Interessi generali	30
19. Interessi pubblici	31
20. Interessi e modi per soddisfarli	35
21. Interessi non pubblicizzabili	36
22. I mezzi: il diritto e il denaro	40

SEZIONE SECONDA
FUNZIONI E FONTI

1.	Le funzioni amministrative	43
2.	Le fonti dell'organizzazione e della attività amministrativa. Le leggi	46
3.	I regolamenti	49
4.	I regolamenti degli enti territoriali	51
5.	Gli statuti	52
6.	Le fonti terziarie	54
7.	Le fonti comunitarie	57
8.	<i>Segue</i>	60
9.	Le norme internazionali	62
10.	La giurisprudenza	65

SEZIONE TERZA
L'ASSETTO POSITIVO

1.	La pubblica amministrazione	69
2.	Lo Stato e i ministeri	73
3.	La responsabilità ministeriale	75
4.	Ministri e dirigenti	77
5.	Due tipi di ministeri	80
6.	Organizzazione periferica	81
7.	Un esempio di ministero	81
8.	L'amministrazione locale e il principio elettivo	82
9.	Le funzioni	85
10.	La riforma dell'amministrazione locale: città metropolitane e Province	88
11.	Gli organi di governo dell'ente locale	90
12.	La dirigenza negli enti locali	92
13.	Il sistema dei controlli	93
14.	Forme associative	95
15.	L'amministrazione regionale. Le funzioni	96
16.	L'organizzazione regionale. La forma di governo	99
17.	Gli enti pubblici	100
18.	Ente pubblico e responsabilità ministeriale	102
19.	Aziende, amministrazioni autonome, agenzie	103
20.	Enti pubblici economici	105
21.	Ascesa e declino degli enti pubblici	107
22.	La crisi del sistema	110
23.	Una pseudo pubblicità: le società in mano pubblica	111

	<i>pag.</i>
24. Le autorità amministrative indipendenti. Le premesse	115
25. Le singole autorità	121
26. L'esigenza di coordinamento tra le amministrazioni	125
27. Gli strumenti. Il procedimento	126
28. Gli accordi	128
29. Stato, Regioni ed enti locali: i problemi di coordinamento	129
30. Gerarchia, direzione e sostituzione	130
31. Il controllo e la sua evoluzione	133

SEZIONE QUARTA

LE RISORSE

1. Risorse umane. Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con pubbliche amministrazioni	139
2. La privatizzazione del rapporto d'impiego: i limiti	141
3. La privatizzazione e i suoi effetti	143
4. La dirigenza nell'ordinamento burocratico	144
5. Risorse materiali. I beni pubblici	146
6. Le trasformazioni nel regime dei beni pubblici	150
7. Il denaro. I principi costituzionali sulla finanza pubblica	152
8. <i>Segue.</i> I vincoli europei	154
9. Il bilancio dello Stato. Lo scostamento dal quadro costituzionale	155
10. Il nuovo art. 81 Cost. Legge di bilancio e leggi di spesa	157
11. La procedura di spesa	161

SEZIONE QUINTA

ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E PRINCIPI COSTITUZIONALI

1. L'amministrazione come «Costituzione in azione»	165
2. Il principio democratico e la supremazia della politica	166
3. Separazione dei poteri	167
4. Principio di legalità	168
5. Strumentalità dell'amministrazione	177
6. Imparzialità	178
7. Buon andamento	182
8. Autonomia	185

PARTE SECONDA
L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

SEZIONE PRIMA

PREMESSE

1. Amministrazione che prende e amministrazione che dà	193
2. Il potere amministrativo come potere unilaterale	195
3. Potere amministrativo e interessi pubblici	197
4. Il potere amministrativo come potere tipico	199
5. Potere amministrativo e doverosità del suo esercizio	201
6. <i>Segue.</i> Il potere amministrativo come potere discrezionale	202
7. La struttura della norma attributiva del potere amministrativo	204
8. Accertamento dei presupposti e discrezionalità	206
9. La decisione. La discrezionalità come potere di scelta	208
10. <i>Segue</i>	211
11. La questione della discrezionalità tecnica	213
12. Il sindacato giudiziario. La discrezionalità fra ragionevolezza e proporzionalità	214
13. Gli atti vincolati	218
14. Il merito amministrativo	220
15. Poteri amministrativi: tipologie	222
16. Il privato e il potere amministrativo	223
17. Diritti soggettivi e interessi legittimi	225
18. L'interesse legittimo prima del provvedimento	230
19. Lesione dell'interesse legittimo e risarcimento del danno	231

SEZIONE SECONDA

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1. Poteri pubblici e regola del procedimento	233
2. Una legge generale sul procedimento	235
3. Il responsabile del procedimento	237
4. Le fasi del procedimento. L'iniziativa	238
5. Le fasi del procedimento. L'istruttoria	240
6. <i>Segue.</i> Pareri e valutazioni tecniche	241
7. <i>Segue.</i> La distribuzione degli incumbenti istruttori	243
8. Silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche e conferenza di servizi	245
9. La partecipazione del privato	250

	<i>pag.</i>
10. Il diritto di accesso ai documenti. Dall'accesso difensivo all'accesso generalizzato	252
11. Le fasi del procedimento. Il termine	256
12. Il decorso infruttuoso del termine per la conclusione del procedimento e le sue conseguenze	258
13. La sequenza procedimentale	262
14. L'atto conclusivo del procedimento. Il provvedimento e l'accordo	264
15. La semplificazione amministrativa	264
16. Semplificazione amministrativa e liberalizzazione delle attività private	266
17. I principi generali dell'attività amministrativa	269
18. <i>Segue</i> . I principi dell'ordinamento comunitario	271
19. Gli accordi tra amministrazione e privato	274
20. Due specie di accordi	277
21. La filosofia della legge n. 241/1990	279
22. La legge sul procedimento e il suo ambito di applicazione	281

SEZIONE TERZA

IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1. Atto amministrativo e provvedimento amministrativo	283
2. <i>Segue</i>	286
3. Gli elementi del provvedimento	286
4. Il provvedimento: il soggetto	295
5. La motivazione	296
6. Le suggestioni della dottrina del contratto. Volontà, forma e causa	300
7. Il silenzio	304
8. Atto amministrativo e nuove tecnologie	308
9. Provvedimenti amministrativi e schemi di azione	310
10. Le autorizzazioni	313
11. <i>Segue</i> . L'autorizzazione preceduta da un atto generale	316
12. Le abilitazioni	317
13. Autorizzazioni all'attività economica. La segnalazione certificata di inizio attività	318
14. Le concessioni	321
15. Gli atti ablatori	323
16. Gli atti di qualificazione giuridica	325
17. Gli ordini	327
18. Le sanzioni amministrative	328
19. Piani, programmi e standard	329

SEZIONE QUARTA
L'EFFICACIA DEL PROVVEDIMENTO

1.	L'efficacia degli atti giuridici	333
2.	L'efficacia del provvedimento. L'autoritarietà	335
3.	La questione della forza tipica	337
4.	L'esecuzione del provvedimento	338
5.	Esecutorietà	340
6.	Efficacia nello spazio	341
7.	Efficacia nel tempo	342
8.	Gli atti di secondo grado. Annullamento e revoca	344
9.	Aspetti comuni	347
10.	In particolare: l'annullamento d'ufficio	349
11.	In particolare: la revoca	350
12.	La sospensione	354
13.	La convalida	355
14.	Altre forme di conservazione	356

SEZIONE QUINTA
L'INVALIDITÀ

1.	Norme che creano doveri e norme che attribuiscono poteri. Illiceità e illegittimità	359
2.	Il regime dell'invalidità degli atti amministrativi. Annullabilità come regime prevalente	361
3.	Continua	364
4.	Invalidità parziale, invalidità derivata e invalidità successiva	365
5.	Violazione di legge	366
6.	Incompetenza	368
7.	Eccesso di potere	370
8.	Nullità degli atti amministrativi, carenza di potere	377
9.	La nullità nella legge n. 15/2005	380
10.	Vizi di merito	382
11.	Vizi formali e vizi sostanziali	384
12.	Invalidità e misure a carico degli atti invalidi	387

SEZIONE SESTA
PRINCIPI COSTITUZIONALI

1.	Premessa	391
2.	Il principio di legalità	392
3.	Separazione dei poteri	400
4.	Diritti inviolabili dell'uomo e riserve di giurisdizione. Ciò che la pubblica amministrazione non può fare	402
5.	Imparzialità e buon andamento	404
6.	Gli interessi a protezione necessaria	408
7.	Prestazioni sociali fra pubblico e privato	409
8.	Stato e mercato	411
9.	Costituzione economica europea	414

SEZIONE SETTIMA
I SERVIZI PUBBLICI

1.	Funzioni pubbliche e servizi pubblici	417
2.	Pubblico e privato nel servizio	418
3.	Il quadro costituzionale	419
4.	I modelli organizzativi	423
5.	I principi di diritto europeo	424
6.	Le trasformazioni conseguenti all'attuazione del diritto europeo	429
7.	I servizi pubblici locali	433
8.	I servizi sociali. Il terzo settore	436

SEZIONE OTTAVA
L'ATTIVITÀ DI DIRITTO PRIVATO

1.	Interessi pubblici e strumenti di diritto privato	439
2.	Contratti delle pubbliche amministrazioni. Le deroghe ai principi civilistici	442
3.	L'influenza del diritto europeo	443
4.	L'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici: contratti sopra soglia e contratti sotto soglia	445
5.	Programmazione e progettazione	446
6.	Le parti del contratto	447
7.	La scelta del contraente	449
8.	I criteri di selezione delle offerte. La conclusione del procedimento pubblicistico	452

	<i>pag.</i>
9. L'esecuzione del contratto	454
10. I principi della contrattazione pubblica	455
11. I contratti di lavoro	457
12. Impresa e società	459

SEZIONE NONA

**LA RESPONSABILITÀ
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

1. Introduzione	463
2. L'art. 28 Cost.	465
3. Responsabilità della pubblica amministrazione e responsabilità degli agenti	467
4. Pluralità dei criteri di imputazione della responsabilità	469
5. L'inesistenza di uno specifico fondamento della responsabilità della pubblica amministrazione	472
6. Responsabilità conseguente all'esercizio di potestà amministrativa	474
7. Lesione dell'interesse legittimo e irrisarcibilità	476
8. Dalla irrisarcibilità al risarcimento degli interessi legittimi	478
9. Responsabilità lesione di interesse legittimi: contrattuale o extracontrattuale?	483
10. Danno da ritardo	485
11. Responsabilità da atto lecito. Il paradigma costituzionale (art. 42, comma 3, Cost.)	488
12. La responsabilità contrattuale. L'arricchimento senza causa	491
13. Responsabilità patrimoniale (art. 2740 c.c.). I beni della pubblica amministrazione e l'esecuzione forzata	495
14. La responsabilità amministrativa	495
15. La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche	502

PARTE TERZA

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

1. Premessa	507
2. Il contenzioso amministrativo nel Regno di Sardegna	508
3. La legge abolitiva del contenzioso amministrativo	510
4. La separazione dei poteri e i suoi riflessi sulla giurisdizione ordinaria contro la pubblica amministrazione	512

	<i>pag.</i>
5. Gli artt. 4 e 5 della legge abolitiva	513
6. L'interpretazione della giurisprudenza	515
7. La riforma Crispi e l'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato	515
8. L'interesse di individui o di enti morali giuridici	517
9. La giunta provinciale amministrativa	518
10. La giurisdizione di merito	519
11. La giurisdizione esclusiva	521
12. La tutela giurisdizionale del cittadino contro la pubblica amministrazione nella Costituzione	522
13. Interessi legittimi e diritti soggettivi	526
14. Le fonti normative del processo amministrativo	531
15. Riforme legislative e modifica delle materie di giurisdizione esclusiva	533
16. Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e giurisdizione ordinaria: la linea di confine	535
17. L'art. 2 della legge abolitiva e il riparto di giurisdizione	536
18. Le azioni ammissibili davanti al giudice ordinario	539
19. Il riparto di giurisdizione, oggi	541
20. Giurisdizione di legittimità, giurisdizione di merito e giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	544
21. Il doppio grado di giurisdizione amministrativa	549
22. I principi del processo amministrativo	550
23. La competenza per territorio	554
24. Le azioni. La situazione originaria e l'evoluzione successiva	556
25. L'azione di annullamento	558
26. L'azione di condanna	560
27. L'azione avverso il silenzio	563
28. L'azione di adempimento	564
29. L'azione di nullità	566
30. Le parti. Il ricorrente e la sua legittimazione	567
31. L'interesse a ricorrere	571
32. L'amministrazione resistente	572
33. Il controinteressato	573
34. L'interveniente	574
35. Il contraddittorio	576
36. L'atto impugnato	577
37. Il termine per ricorrere	580
38. Il contenuto del ricorso	581
39. Lo svolgimento del processo. Le fasi necessarie. La notifica del ricorso	583
40. Il deposito e la costituzione del ricorrente	584
41. L'impulso di parte. L'istanza di fissazione d'udienza	584
42. La costituzione delle altre parti. I termini per la presentazione di documenti e memorie	585

	<i>pag.</i>
43. I motivi aggiunti	585
44. Ricorso incidentale e domanda riconvenzionale	586
45. L'istruttoria	589
46. Sospensione e interruzione del processo	592
47. Sentenze di rito e sentenze di merito	593
48. Il giudicato amministrativo	595
49. Il giudizio di ottemperanza	599
50. I procedimenti accelerati	604
51. La giurisdizione esclusiva, oggi	606
52. La pronuncia sui danni	610
53. Risarcimento del danno e giurisdizione	614
54. I riti speciali	615
55. Il giudizio cautelare	619
56. Le impugnazioni	626
57. L'appello	627
58. Ricorso per revocazione e opposizione di terzo	631
59. Ricorso per cassazione	633
60. I rapporti tra le giurisdizioni e la <i>translatio iudicii</i>	634
61. I ricorsi amministrativi. Il ricorso gerarchico	636
62. Il ricorso straordinario	638
63. I principi di diritto europeo	641
<i>Bibliografia essenziale</i>	645