

INDICE

I. IL DIRITTO AMMINISTRATIVO E I SUOI PRINCIPI

	<i>pag.</i>
1. Il diritto amministrativo.	1
2. Le pubbliche amministrazioni.	3
3. La disciplina costituzionale dell'amministrazione pubblica	6
4. I principi del diritto amministrativo.	8
4.1. Dal principio di legalità al rispetto del diritto	8
4.2. Il principio di azionabilità delle pretese (giustiziabilità)	10
4.3. Il principio di imparzialità	11
4.4. Il principio di buon andamento	12
4.5. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità	13
4.6. Il principio del legittimo affidamento	13
4.7. I principi del contraddittorio, dell'obbligo di motivazione e della trasparenza.	14
4.8. I principi di sussidiarietà e di leale cooperazione	16
<i>Bibliografia</i>	17

II. LE FUNZIONI

1. Pubbliche amministrazioni e funzioni amministrative.	19
2. Nozioni di funzione.	19
2.1. Funzione amministrativa e separazione dei poteri	20
2.2. Funzione e servizio	21
2.3. L'amministrazione come funzione	23
2.4. La funzionalizzazione dei compiti di interesse generale dei privati.	25
3. Analisi giuridica delle funzioni	28
4. La distribuzione tra i livelli di amministrazione.	29
5. Elementi e classificazioni	31
6. Le funzioni di ordine	32
6.1. L'ordine pubblico	33
6.2. L'amministrazione della giustizia	35
7. Il governo del territorio e dell'ecosistema.	36
7.1. Le infrastrutture	36
7.2. L'urbanistica	38
7.3. La tutela dell'ambiente	40
8. Le funzioni del benessere	42
8.1. Il Servizio sanitario nazionale.	42
8.2. Il Sistema nazionale di istruzione.	43
8.3. La protezione sociale.	45
9. I servizi pubblici	48
9.1. L'energia elettrica e il gas	48
9.2. I trasporti pubblici di linea.	50
9.3. Le comunicazioni elettroniche	52
10. La disciplina dell'economia	53
10.1. L'agricoltura	54
10.2. L'industria	56
10.3. La vigilanza sui mercati finanziari	57
10.4. La tutela della concorrenza.	59
<i>Bibliografia</i>	61

III. L'ORGANIZZAZIONE

1. Pubblica amministrazione e organizzazione amministrativa	63
2. Gli elementi dell'organizzazione	64
3. Le nozioni di base. Le figure soggettive.	66
4. I tipi e i modelli organizzativi	67
4.1. Classificazione degli uffici pubblici.	68
4.2. I modelli prevalenti.	69
5. Le relazioni organizzative	70
5.1. Rapporti di subordinazione.	70
5.2. Rapporti di equiordinazione	71
5.3. Rapporti di autonomia	72
5.4. Rapporti di indipendenza.	73
5.5. Altri rapporti tra uffici	74
6. L'organizzazione pubblica italiana	75
6.1. I principi fondamentali.	76
6.2. Le fonti nazionali e comunitarie	77
7. L'apparato ministeriale	79
7.1. L'ordinamento dei ministeri	80
7.2. I singoli ministeri e la Presidenza del Consiglio dei ministri	82
7.3. L'articolazione periferica	84
7.4. Le agenzie	85
8. Le autorità indipendenti	86
9. Gli enti pubblici	88
9.1. Caratteri	88
9.2. Categorie principali.	89
9.3. I consorzi di enti pubblici	91
10. L'amministrazione regionale e locale	91
10.1. L'organizzazione di governo e i rapporti tra organi politici e organi amministrativi	93
10.2. L'organizzazione amministrativa	94
11. Le strutture di coordinamento amministrativo e le amministrazioni composte	96
11.1. Le strutture di coordinamento amministrativo a livello nazionale e periferico	97
11.2. Le amministrazioni composte ed il modello delle organizzazioni a rete	98
12. Organizzazione amministrativa e strumenti privatistici	100
12.1. L'amministrazione pubblica in forma privata: società di diritto speciale, amministrazioni private per l'esercizio di funzioni pubbliche e amministrazioni private in pubblico comando	101
12.2. I privati in funzione dell'amministrazione: esercizio privato di funzioni pubbliche, concessioni e contratti di servizio	102
13. Organizzazione amministrativa e Unione europea	104
13.1. I rapporti con l'Unione europea e il coordinamento delle politiche comunitarie	104
13.2. Le forme di integrazione organizzativa nei settori di interesse comunitario: a) la coamministrazione	106
13.3. <i>Segue: b)</i> l'integrazione decentrata	109
13.4. <i>Segue: c)</i> il concerto regolamentare europeo	110
<i>Bibliografia</i>	111

IV. IL PERSONALE

1. Titolarità degli uffici pubblici e categorie di personale	113
1.1. Rapporto di ufficio e rapporto di servizio	113
1.2. Principi comuni ai titolari di uffici	114
1.3. Il personale non volontario.	115
1.4. Il personale non professionale	116

1.5.	Il personale professionale	118
1.6.	Il personale precario	119
1.7.	Il personale con rapporto di lavoro autonomo	121
2.	La disciplina europea dell'impiego con le pubbliche amministrazioni nazionali	122
3.	Il pubblico impiego	124
3.1.	I caratteri del pubblico impiego	124
3.2.	Il regime giuridico del pubblico impiego	126
3.3.	Le categorie di personale con rapporto di impiego pubblico: tratti comuni	127
3.4.	Il personale diplomatico e della carriera prefettizia	127
3.5.	Il personale militare e delle forze di Polizia di Stato	128
3.6.	Magistrati, avvocati dello Stato e docenti universitari	129
3.7.	Il personale delle autorità indipendenti	129
4.	Il rapporto di lavoro privato con le pubbliche amministrazioni	130
4.1.	Il regime giuridico del rapporto di lavoro privato con le pubbliche amministrazioni	130
4.2.	L'applicazione del diritto comune del lavoro e i suoi limiti	133
4.3.	La disciplina della contrattazione collettiva	134
4.4.	La costituzione del rapporto: <i>a)</i> organici e programmazione delle assunzioni	137
4.5.	<i>Segue: b)</i> il concorso	138
4.6.	<i>Segue: c)</i> le deroghe al principio del concorso	140
4.7.	La disciplina derogatoria del rapporto: <i>a)</i> la carriera	142
4.8.	<i>Segue: b)</i> doveri e responsabilità	143
4.9.	<i>Segue: c)</i> il licenziamento	145
4.10.	L'ambito di applicazione della disciplina del lavoro privato con le pubbliche amministrazioni	145
5.	La dirigenza	148
5.1.	La distinzione fra politica e amministrazione	149
5.2.	Il rapporto fra il dirigente e l'amministrazione: <i>a)</i> il rapporto di servizio	150
5.3.	<i>Segue: b)</i> il rapporto di ufficio	151
5.4.	L'assetto della dirigenza pubblica alla luce della Costituzione	153
	<i>Bibliografia</i>	154

V. LA FINANZA

1.	Nozione e caratteri	157
2.	Le fonti della disciplina finanziaria	159
2.1.	La normativa comunitaria	160
2.2.	Le norme costituzionali	161
2.3.	I regolamenti parlamentari	162
2.4.	La legislazione ordinaria	162
2.5.	I documenti di indirizzo economico-finanziario	163
3.	I soggetti	164
4.	Il bilancio nazionale	165
4.1.	Le regole dell'approvazione del bilancio	165
4.2.	Il bilancio di previsione	166
4.3.	La significatività del bilancio	168
4.4.	L'asestamento del bilancio	169
5.	La legge finanziaria, i provvedimenti collegati e le altre leggi di spesa	170
5.1.	La legge finanziaria e i provvedimenti collegati	170
5.2.	Le leggi di spesa in corso d'anno	171
6.	La gestione del bilancio e il rendiconto	171
6.1.	La gestione della spesa	172
6.2.	Il procedimento di spesa	173
6.3.	Il rendiconto (o conto consuntivo)	174

7. La finanza regionale e locale	175
7.1. Il patto di stabilità interno	175
7.2. L'autonomia finanziaria regionale e locale nella riforma costituzionale del 2001.	177
<i>Bibliografia</i>	178

VI. I BENI

1. Beni e interessi pubblici.	179
2. I principi costituzionali nazionali ed europei	180
3. Rilevanza dell'uso dei beni pubblici.	182
4. Dalla « proprietà pubblica » alle proprietà pubbliche	183
5. Tipologie dei beni pubblici	184
5.1. I beni a fruizione collettiva	185
5.2. I beni destinati all'uso da parte delle pubbliche amministrazioni	186
5.3. I beni di proprietà privata delle pubbliche amministrazioni	187
5.4. Altre distinzioni relative ai beni pubblici	189
6. Inizio, modificazione ed estinzione della natura pubblica dei beni	191
7. Conservazione, gestione, valorizzazione dei beni pubblici	193
8. Le dismissioni	195
<i>Bibliografia</i>	196

VII. IL PROCEDIMENTO

1. Attività amministrativa e procedimenti	199
1.1. Le forme dell'attività amministrativa	199
1.2. La procedimentalizzazione dell'attività amministrativa	201
1.3. Procedimenti amministrativi e altri procedimenti giuridici	203
2. Il potere amministrativo e la discrezionalità.	205
2.1. Il potere amministrativo	205
2.2. Norme giuridiche e poteri amministrativi	207
2.3. Caratteri del potere amministrativo.	208
2.4. Potere amministrativo e interessi protetti	208
2.5. Le valutazioni amministrative; la discrezionalità	210
2.6. Discrezionalità amministrativa e controllo giurisdizionale	212
2.7. La discrezionalità tecnica	213
2.8. L'obbligo di provvedere; il termine del procedimento	214
3. La disciplina del procedimento	216
3.1. I principi giurisprudenziali	216
3.2. Le discipline legislative	217
3.3. Principi del diritto amministrativo e principi del procedimento	218
3.4. I principi del procedimento nell'ordinamento italiano	219
3.5. La semplificazione amministrativa	222
3.6. L'accesso ai documenti amministrativi	223
4. L'oggetto e l'ambito di applicazione della legge sul procedimento	225
4.1. L'individuazione dei procedimenti amministrativi	225
4.2. Procedimenti senza provvedimento.	226
4.3. Procedimenti collegati	227
4.4. Il catalogo dei procedimenti	228
4.5. L'ambito di applicazione oggettivo	229
4.6. L'ambito di applicazione soggettivo	230
5. La struttura del procedimento	232
5.1. L'avvio	232
5.2. L'istruttoria e il responsabile del procedimento	234

5.3. L'attività consultiva	235
5.4. La partecipazione degli interessati	236
5.5. Gli accordi tra amministrazioni e interessati	237
6. La conclusione del procedimento	239
6.1. La deliberazione collegiale	239
6.2. Gli atti strutturalmente complessi	240
6.3. Gli accordi tra amministrazioni	240
6.4. La conferenza di servizi	241
6.5. L'« integrazione dell'efficacia »	243
7. Tipologia	243
7.1. Tipologia dei procedimenti e dei provvedimenti	243
7.2. I procedimenti strumentali	244
7.3. I procedimenti dichiarativi	245
7.4. Procedimenti e accordi	246
7.5. Procedimenti nazionali, procedimenti comunitari, procedimenti composti	247
<i>Bibliografia</i>	248

VIII. IL PROVVEDIMENTO

1. Nozione e caratteri	251
1.1. Natura della nozione	251
1.2. Potere amministrativo, procedimento, provvedimento, processo	253
1.3. I caratteri	255
2. Ambito della nozione	256
2.1. Provvedimenti amministrativi e altri atti di pubblici poteri	256
2.2. Provvedimenti amministrativi e atti privati	257
2.3. Atti normativi e atti amministrativi generali	258
2.4. Altri tipi particolari di atto	260
3. Profili strutturali	261
3.1. Esistenza e requisiti del provvedimento	261
3.2. Il soggetto	262
3.3. I presupposti	263
3.4. La volontà e i motivi	264
3.5. Il contenuto	265
4. L'esternazione	266
4.1. L'esternazione scritta	266
4.2. Le altre forme di esternazione	268
4.3. La motivazione	268
4.4. La comunicazione agli interessati	271
4.5. Il c.d. silenzio della pubblica amministrazione	272
5. L'efficacia e l'esecuzione	274
5.1. Regime giuridico ed efficacia del provvedimento	274
5.2. Validità ed efficacia	275
5.3. L'efficacia soggettiva	276
5.4. Luogo e tempo degli effetti	277
5.5. L'esecuzione	278
5.6. L'esecuzione forzata amministrativa	279
6. L'invalidità	279
6.1. Cause ed effetti dell'invalidità	280
6.2. Invalidità e illegittimità	281
6.3. L'eccesso di potere	283
6.4. L'incompetenza	285
6.5. La violazione di legge	286
6.6. L'annullabilità del provvedimento invalido	287

6.7. La nullità	288
6.8. Le cause di nullità	290
6.9. L'irregolarità	291
7. Tipologia	291
7.1. Gli atti precettivi	291
7.2. Le concessioni	292
7.3. Le autorizzazioni	294
7.4. I provvedimenti ablatori	297
7.5. Le sanzioni amministrative	298
7.6. I provvedimenti di secondo grado	300
<i>Bibliografia</i>	303

IX. I CONTRATTI

1. Moduli convenzionali e azione amministrativa: contratti e accordi	305
2. Procedura amministrativa e strumento negoziale	309
3. La disciplina dei contratti delle pubbliche amministrazioni: la difficile convivenza tra diritto amministrativo, diritto civile e diritto comunitario	312
3.1. Le fonti di diritto comunitario	312
3.2. Le fonti di diritto interno: le fonti statali.	313
3.3. <i>Segue</i> : le fonti regionali. I capitolati	316
4. Il mercato dei contratti delle amministrazioni pubbliche	318
4.1. I principi della regolazione del mercato dei contratti pubblici.	319
4.2. Le regole dell'attività	320
4.3. I soggetti	322
5. Tipologie dei contratti delle amministrazioni pubbliche	324
5.1. A seconda della causa del contratto	325
5.2. A seconda dell'interesse economico	326
5.3. A seconda della disciplina	328
6. Procedure dell'evidenza pubblica e formazione del contratto.	329
6.1. La deliberazione di contrattare.	329
6.2. La scelta del contraente	331
6.3. <i>Segue</i> : la procedura aperta	333
6.4. <i>Segue</i> : le procedure ristrette	335
6.5. <i>Segue</i> : la procedura negoziata	338
6.6. La stipulazione del contratto	340
6.7. L'approvazione del contratto	341
7. Le alternative all'evidenza pubblica	342
7.1. Le spese in economia.	342
7.2. L'affidamento diretto.	343
7.3. <i>L'e-procurement</i>	345
8. Poteri, diritti ed obblighi nell'esecuzione del contratto	346
8.1. La specificità di alcune norme di diritto pubblico	346
8.2. L'applicabilità di alcune norme di diritto privato	349
9. Forme e vicende della patologia del rapporto contrattuale	351
10. Responsabilità delle parti e tutela giurisdizionale	355
<i>Bibliografia</i>	358

X. I CONTROLLI

1. Introduzione	361
2. Il rapporto di controllo	362
2.1. Le parti.	362

2.2. L'oggetto e il parametro	363
2.3. Il giudizio e la misura	365
3. I controlli nella Costituzione e l'influenza del diritto comunitario	367
4. I principali tipi di controllo	369
4.1. Controlli preventivi e controlli successivi.	369
4.2. Controlli interni	371
4.3. Controlli esterni	373
4.4. Controlli di conformità e controlli di integrazione (o « di sistema »)	374
4.5. Altri tipi di controllo	376
5. Il regime giuridico dei poteri e degli atti di controllo.	378
6. I controlli nelle diverse specie di amministrazioni	381
6.1. I controlli sulle amministrazioni dello Stato	381
6.2. I controlli sugli « enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria »	383
6.3. I controlli sulle amministrazioni regionali e locali	384
6.4. I controlli sulle amministrazioni universitarie	386
<i>Bibliografia</i>	388

XI. LA RESPONSABILITÀ

1. Responsabilità e sovranità	389
2. La disciplina costituzionale	390
3. La struttura della responsabilità extracontrattuale dell'amministrazione	393
3.1. La condotta colposa dell'amministrazione	393
3.2. Il danno ingiusto e il risarcimento	394
4. Le azioni di tutela contro l'illecito civile dell'amministrazione	395
4.1. La tutela annullatoria.	395
4.2. La tutela risarcitoria	397
4.3. La questione della c.d. pregiudizialità	399
4.4. Il giudice e il processo della responsabilità.	400
5. Tipologie ulteriori della responsabilità dell'amministrazione	401
5.1. Responsabilità da 'contatto' o procedimentale	401
5.2. Responsabilità da atto lecito	402
5.3. Responsabilità da servizio pubblico e per attività regolativa	403
5.4. Responsabilità per violazione del diritto comunitario	404
<i>Bibliografia</i>	405

XII. LA GIUSTIZIA

1. Le forme della giustizia amministrativa	407
1.1. Le fonti della disciplina	408
1.2. I rimedi giurisdizionali	410
1.3. I rimedi amministrativi	411
1.4. I rimedi arbitrari o conciliativi	416
2. Monismo e dualismo giurisdizionale	418
2.1. Le ragioni di una giurisdizione specializzata per le controversie con le pubbliche amministrazioni.	419
2.2. I criteri di riparto della giurisdizione.	421
2.3. La distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo	422
2.4. La giurisdizione del giudice ordinario	424
3. L'organizzazione della magistratura amministrativa	425
3.1. Il Consiglio di Stato	426
3.2. Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana	427
3.3. I Tribunali amministrativi regionali	428

4.	Le forme della giurisdizione amministrativa	429
4.1.	La giurisdizione generale di legittimità	429
4.2.	La giurisdizione di merito	430
4.3.	La giurisdizione esclusiva	431
5.	Modello e principi del processo amministrativo	432
5.1.	I principi costituzionali di tutela giurisdizionale e del processo	433
5.2.	Il modello del processo amministrativo	434
6.	L'oggetto del processo amministrativo	435
7.	I soggetti del processo ed i loro atti	435
7.1.	Il giudice ed i suoi atti	436
7.2.	Le parti ed i loro atti	437
8.	I tipi di azione	439
9.	Il rito ordinario e gli altri riti	441
10.	Lo svolgimento del processo	444
10.1.	L'introduzione del giudizio	444
10.2.	La tutela cautelare	445
10.3.	L'istruttoria	447
10.4.	Le questioni incidentali	448
10.5.	La decisione del ricorso e l'esecutività della sentenza di primo grado	449
10.6.	I rimedi nei confronti della sentenza	450
10.7.	Il giudicato amministrativo ed il giudizio di ottemperanza	453
	<i>Bibliografia</i>	454
	<i>Gli autori</i>	457
	<i>Indice della giurisprudenza</i>	459
	<i>Indice delle norme</i>	465
	<i>Indice per materie</i>	471

Il disegno e l'articolazione di questo volume sono frutto di un lavoro comune. Gli autori dei diversi capitoli sono: Sabino Cassese, *Il diritto amministrativo e i suoi principi*; Giulio Napolitano, *Le funzioni*; Claudio Franchini e Giulio Vesperini, *L'organizzazione*; Stefano Battini, *Il personale*; Rita Perez, *La finanza*; Giacinto della Cananea, *I beni*; Bernardo Giorgio Mattarella, *Il procedimento e Il provvedimento*; Alberto Massera, *I contratti*; Gaetano D'Auria, *I controlli*; Luisa Torchia, *La responsabilità*; Aldo Sandulli, *La giustizia*. I testi sono stati discussi e coordinati collegialmente, sia per i contenuti, sia per i criteri redazionali.

Lorenzo Casini e Bernardo Giorgio Mattarella, con la collaborazione di Giovanna Zocchi, hanno provveduto al coordinamento redazionale. Chiara Martini e Alessandro Tonetti hanno collaborato all'elaborazione degli indici.