

INDICE

<i>Presentazione</i>	XIII
----------------------------	------

Introduzione

LO STUDIO E LA SCIENZA DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1. L'oggettivazione del diritto amministrativo	1
2. Problemi metodologici	7

Capitolo I

LO SVILUPPO DELLA SFERA PUBBLICA E DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1. Dallo « stato patrimoniale », fondato sul diritto privato, allo « stato assoluto », fondato sul diritto pubblico	15
2. La finalità di promozione del benessere nello « stato di polizia » ...	22
3. Restrizione delle funzioni pubbliche e rinascita della sfera privata con le rivoluzioni liberali	25
4. L'amministrazione e il diritto amministrativo nello « stato liberale, autoritario e limitato »	29
5. Lo sviluppo delle amministrazioni pubbliche a seguito della rivoluzione industriale	37
6. Il diritto amministrativo nello « stato pluriclasse »	43
7. Gli effetti istituzionali della rivoluzione tecnologica	46
a) Il nuovo contesto economico e sociale	46
b) Le conseguenze istituzionali: perdita di centralità dello stato e del territorio	49
c) Informatizzazione e pubblica amministrazione	52
8. La ridefinizione del rapporto pubblico-privato	57
a) Le privatizzazioni e l'uso del diritto privato da parte delle pubbliche amministrazioni	57
b) I profili comunitari e del commercio internazionale	60

Capitolo II

INTERESSI E AMMINISTRAZIONI

1. Gli interessi	67
------------------------	----

a)	Nozione di « interesse »: interesse, bisogno, situazione giuridica soggettiva	67
b)	I soggetti portatori: interessi individuali, diffusi, collettivi, di collettività territoriali	73
c)	L'oggetto degli interessi	78
d)	Rapporti fra gli interessi	79
2.	Gli interessi e il diritto	81
a)	Rilevanza giuridica	81
b)	Gli interessi a soddisfazione necessaria	82
c)	Interessi privati e pubblici; gli interessi sociali	83
3.	Gli interessi e le funzioni: le macrofunzioni	89
a)	La tutela dei diritti e della convivenza	90
b)	La difesa	91
c)	La redistribuzione della ricchezza	92
d)	L'assetto del territorio e dell'ambiente	93
e)	Le reti di interconnessione	94
f)	La promozione e regolazione delle attività economiche	95
g)	I servizi alla persona	96
h)	La promozione e lo sviluppo della conoscenza, dell'informazione, della cultura e dell'arte	98

Capitolo III

I PRINCIPI E LE ALTRE FONTI

1.	Principi e fonti normative	101
2.	Strumenti di determinazione dell'ambito della sfera pubblica, di qualificazione giuridica degli interessi a protezione necessaria e di attribuzione di poteri	104
3.	Atti normativi	108
a)	Di organismi sopranazionali	108
b)	Le fonti dell'Unione europea	109
c)	Le fonti nazionali, delle regioni e degli enti locali	111
d)	Di autorità indipendenti e enti pubblici (rinvio)	116
e)	Di associazioni	116
1)	Contratti collettivi di lavoro	116
2)	Norme deontologiche	118
4.	Norme tecniche	119
5.	I principi più rilevanti	120
a)	Legalità	121
b)	Doverosità	123
c)	Giustiziabilità	125
d)	Proporzionalità e ragionevolezza	126
e)	Buon andamento ed efficienza	129
f)	Imparzialità	132
g)	Distinzione tra politica e amministrazione	134
h)	Sussidiarietà	136

Capitolo IV
L'ORGANIZZAZIONE

1.	Profili generali: le organizzazioni delle plurisoggettività	141
2.	Le figure soggettive	143
	a) I soggetti; pluralità delle soluzioni organizzative	143
	b) Rilevanza e limiti della personalità giuridica	144
	c) Organi e uffici	148
	d) La collegialità	151
	e) Attribuzione, competenza, legittimazione	153
	f) La titolarità degli uffici	156
3.	Le formule e i rapporti organizzativi	158
	a) Accentramento, decentramento	158
	b) Autonomie, federalismo	160
	c) Rapporti di sovra-sottordinazione: in particolare i controlli	164
	d) L'organizzazione concertata: accordi, conferenze, convenzioni organizzative	172
4.	Gli enti territoriali	174
	A) Il rilievo e l'articolazione degli enti territoriali	174
	B) Il rapporto con gli enti territoriali: le cittadinanze	177
	C) Le funzioni e l'organizzazione degli enti territoriali	180
	a) Delle organizzazioni interstatali	180
	b) Dell'Unione europea	182
	c) Dello Stato italiano	186
	1) Governo	188
	2) Ministeri e Agenzie ministeriali	191
	3) Ministri e dirigenza	195
	d) Delle regioni	201
	e) Dei comuni e delle province	205
5.	Le amministrazioni indipendenti	209
6.	Gli enti pubblici	219
	A) I tipi di enti pubblici. Le classificazioni adottabili	219
	B) Le principali figure di enti pubblici	224
	a) Enti pubblico-collettivi	224
	b) Enti economici a struttura istituzionale o di S.p.A.	226
	c) Le ultime vicende	238
7.	Le figure organizzative affini	241
	a) Le agenzie	241
	b) Gli organi con personalità giuridica	242
	c) Gli « organismi di diritto pubblico »	243
	d) Gli istituti pubblici	248
	e) I caratteri. Profili comuni e varianti; il rapporto con gli enti ter- ritoriali	249
	f) Enti pubblici e principio di uguaglianza	250
	g) Le ragioni del carattere pubblico	251
8.	Figure sociali e private volte a soddisfare interessi a protezione nec- cessaria	253
	a) Le associazioni <i>non profit</i>	255

b)	Gli enti privati di interesse pubblico	256
9.	I mezzi	260
a)	Finanziari; spesa e organizzazione	260
b)	Il fattore umano	262
b1)	Responsabilità amministrativa e contabile	272
c)	I beni	278

Capitolo V L'ATTIVITÀ

1.	Profili generali	285
a)	Fattispecie produttive di effetti giuridici nel diritto amministrativo - ricognizione preliminare	286
1)	Fatti	286
2)	Tempo	289
3)	Comportamenti	290
4)	Atti	291
5)	Attività	295
6)	Contratti	296
7)	Accordi, convenzioni	300
8)	Provvedimenti e procedimenti	302
b)	Interessi da soddisfare e strumenti giuridici e operativi pubblici e privati	303
c)	Funzioni e servizi pubblici	307
2.	Le attività autoritative	311
a)	Delimitazione dell'ambito	311
b)	Potestà pubbliche e poteri privati	314
c)	I caratteri delle attività autoritative	316
1)	Discrezionalità amministrativa	316
2)	Autotutela	321
3.	Determinazioni tecniche	324
a)	Le valutazioni tecniche	325
b)	Le determinazioni di standards	328
4.	I procedimenti amministrativi	331
a)	Profili generali	331
1)	La nascita e lo sviluppo della problematica procedimentale	331
2)	Le varie soluzioni adottate. Le possibili chiavi di lettura	333
3)	Rilievo e limiti della procedimentalizzazione: la diversa applicabilità alle varie fattispecie; opposte esigenze di garanzia e partecipazione e di semplificazione e rapidità	335
b)	Le fasi del procedimento. Gradazione della rilevanza degli interessi e distribuzione del potere	336
1)	La fase di iniziativa	336
2)	La fase istruttoria	338
3)	La fase della decisione	345
c)	Responsabile del procedimento	348

d)	L'accesso ai documenti amministrativi	350
e)	Procedimenti e accordi	354
	1) Integrativi	354
	2) Sostitutivi	355
	3) Organizzativi	357
f)	Tipologia strutturale: procedimenti semplici e complessi; gradazione	359
g)	Tipologia funzionale	360
	1) Strumentali ad altro provvedimento o alla stipula di un contratto	361
	2) Procedimenti ampliativi (autorizzazioni e concessioni) e restrittivi (ablatori e sanzionatori)	362
	3) I procedimenti dichiarativi	366
	4) I procedimenti di organizzazione	367
	5) I procedimenti di controllo	368
h)	Procedimenti di secondo grado	370
5.	I provvedimenti amministrativi	372
	a) Problemi definitivi e dogmatici	372
	b) La forma: comportamentale, omissiva, orale, scritta, informatica	375
	c) La struttura: atti semplici, di concerto, generali, complessi, composti	377
	d) Il regime: imperatività, esecutività, validità, efficacia	379
6.	Le patologie	382
	a) I vizi dei procedimenti e dei provvedimenti; carenza di potere ..	382
	b) Il silenzio	387
7.	Le attività consensuali	392
	a) I contratti delle pubbliche amministrazioni	392
	b) L'evidenza pubblica	394
	c) I contratti di lavori, forniture, servizi alla pubblica amministrazione	394
	d) I contratti di servizi agli utenti	396

Capitolo VI

LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE

1.	Considerazioni preliminari	399
2.	La centralità del « diritto soggettivo » nella costruzione civilistica delle situazioni giuridiche soggettive	400
3.	L'articolazione delle fattispecie nel diritto amministrativo	405
4.	Le situazioni soggettive passive	409
5.	Il problema dell'interesse legittimo	411
	a) Nascita ed evoluzione della nozione di interesse legittimo	411
	b) L'interesse legittimo negli altri paesi europei	415
	c) L'evoluzione più recente	417
6.	Il carattere relazionale delle situazioni giuridiche soggettive	420
7.	Le forme e i modi di tutela	426

<i>a)</i>	Forme e modi extragiudiziari	426
<i>b)</i>	Forme e modi giudiziari	432
1)	Le « Alte Corti »	432
2)	Giudice penale	438
3)	Giudice ordinario e amministrativo	439
8.	La responsabilità civile della pubblica amministrazione	444
<i>a)</i>	Le diverse nozioni di responsabilità	444
<i>b)</i>	La responsabilità civile	445