

CAPITOLO I
IL RAPPORTO GIURIDICO AMMINISTRATIVO

1. Diritto amministrativo e metodo scientifico	pag.	1
2. Il sistema amministrativo	»	4
2.1 Attività autoritativa, attività paritetica, attività amministrativa di diritto comune	»	5
2.2 Il rapporto di livello I: art. 1, comma 1 legge 241/90.....	»	8
2.3 Il rapporto di livello II: art. 1, comma 1- <i>bis</i> legge 241/90	»	10
2.4 L'attività amministrativa dei privati: art. 1, comma 1- <i>ter</i> legge 241/90.....	»	12
2.5 Il rapporto intermedio: art. 11 legge 241/90.....	»	13
2.6 Conclusioni	»	17
3. Il rapporto di diritto pubblico.....	»	18
3.1 L'evoluzione normativa dell'interesse legittimo	»	21
3.2 La nozione di interesse legittimo.....	»	32
3.3 La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo	»	38
4. Gli interessi non qualificati	»	45
5. Gli interessi superindividuali	»	49
6. Gli interessi di consumatori e utenti	»	53

CAPITOLO II
LE FONTI DEL DIRITTO

1. Introduzione	pag.	59
2. Caratteri delle norme giuridiche	»	61
3. Fonti costituzionali	»	62
4. Fonti primarie	»	64
5. Fonti secondarie	»	71
5.1 Regolamenti	»	71
5.2 Ordinanze <i>extra ordinem</i> e d.p.c.m	»	80
5.3 Statuti	»	83
5.4 Consuetudine	»	84
5.5 Circolari e prassi amministrativa.....	»	85
5.6 Norme interne.....	»	89
6. Altre fonti	»	92
7. Le fonti di riunificazione	»	95
8. Le fonti internazionali.....	»	97
9. Il diritto UE	»	98
10. Le singole fonti dell'Unione europea	»	107
11. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia	»	113
12. L'attuazione del diritto UE	»	116
13. Le fonti internazionali.....	»	119
14. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo	»	123
15. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	»	126

CAPITOLO III
I PRINCIPI COSTITUZIONALI

1. La funzione amministrativa	pag. 129
2. Il principio di legalità	» 135
2.1 Nozione e fonti	» 136
2.2 Riserva di legge e principio di legalità	» 140
2.3 Attività amministrativa	» 142
2.4 Attività politica	» 144
2.5 Attività di indirizzo politico-amministrativo	» 147
3. Il rapporto tra funzione amministrativa e principio di legalità	» 150
4. La crisi del principio di legalità	» 156
5. Il principio di buon andamento	» 159
6. La concezione formale del buon andamento	» 162
7. La concezione sostanziale del buon andamento (patto di stabilità e nuovo art. 97, comma 1 Cost.)	» 163
8. Il rapporto tra funzione amministrativa e buon andamento	» 172
9. I modelli logici dei due principi	» 180
10. Il principio di imparzialità	» 183
11. Il principio di sussidiarietà	» 187
11.1 La sussidiarietà verticale	» 191
11.2 La sussidiarietà orizzontale	» 199
12. La semplificazione	» 210
12.1 La semplificazione amministrativa	» 214
12.2 La semplificazione normativa	» 216
13. Il piano nazionale di ripresa e resilienza	» 219
14. Conclusioni	» 222

CAPITOLO IV
L'ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Premessa	pag. 225
2. La necessità della pubblica amministrazione	» 226
3. L'apparato pubblico	» 229
4. Autonomia e decentramento	» 232
5. Organizzazione, riserva di legge e riserva di amministrazione	» 236
6. Gli organi	» 242
6.1 La teoria degli organi e il principio di competenza	» 242
6.2 Organo e ufficio; rapporto organico e di servizio	» 245
6.3 I rapporti interorganici	» 248
6.4 Le deroghe alla competenza: delega, avocazione, sostituzione, avvalimento	» 253
7. Attribuzioni funzionali anomale	» 255
7.1 L'esercizio privato di pubbliche funzioni	» 255
7.2 Il funzionario di fatto	» 257

8. Soggettività di diritto pubblico e criteri di imputazione di atti e fatti ...	»	260
9. La riforma dell'organizzazione.....	»	261
10. Il pubblico impiego.....	»	264
11. Gli effetti delle privatizzazioni	»	267
11.1 La distinzione tra organizzazione e gestione e il sistema delle fonti	»	267
11.2 La contrattazione collettiva.....	»	270
11.3 La gestione del rapporto di impiego privatizzato e l'interesse legittimo	»	274
11.4 La performance del pubblico dipendente.....	»	277
12. L'ambito di applicazione del pubblico impiego privatizzato.....	»	281
13. Il rapporto di impiego	»	285
13.1 La costituzione del rapporto: accesso e stipula del contratto di lavoro	»	285
13.2 L'inquadramento in aree e le progressioni.....	»	289
13.3 L'esecuzione del rapporto: situazioni soggettive e profili di responsabilità	»	292
13.4 La responsabilità disciplinare	»	296
13.5 Le modificazioni del rapporto: le mansioni superiori	»	301
13.6 L'estinzione del rapporto: i diritti patrimoniali.....	»	303
14. La dirigenza	»	305
14.1 I rapporti con l'organo politico	»	306
14.2 L'inquadramento burocratico.....	»	308
14.3 La dirigenza generale.....	»	309
14.4 La dirigenza di base	»	312
14.5 Il conferimento dell'incarico dirigenziale.....	»	315
14.6 La responsabilità dirigenziale	»	319
15. La giurisdizione e la tutela processuale	»	322
16. Il pubblico impiego non privatizzato	»	331
17. I beni pubblici	»	335
18. Uso dei beni pubblici e strumenti di affidamento ai privati.....	»	343
19. Le privatizzazioni dei beni pubblici.....	»	346

CAPITOLO V L'APPARATO AMMINISTRATIVO

1. L'organizzazione amministrativa dello Stato	pag.	351
2. I Ministeri	»	355
3. Gli organi ausiliari del Governo	»	362
4. Le Autorità amministrative indipendenti	»	367
5. Autorità indipendenti e mercato.....	»	380
6. L'Autorità garante per la concorrenza e del mercato.....	»	383
7. Gli enti pubblici	»	392
8. L'ente pubblico autarchico	»	398
9. L'ente pubblico economico	»	403
10. Le privatizzazioni	»	406

11. Le nuove società pubbliche.....	»	411
12. Impresa pubblica e organismo di diritto pubblico	»	416
13. La natura giuridica dei modelli societari a capitale pubblico.....	»	420
14. Il d.lgs. n. 176/2016	»	427
15. Ipotesi particolari di privatizzazione.....	»	432
16. L'autonomia locale	»	437
17. La posizione delle autonomie locali nell'ordinamento	»	440
18. La Regione	»	443
19. Rapporti tra Stato e Regione	»	453
20. Il Comune	»	459
21. L'organizzazione comunale	»	468
22. La Provincia.....	»	474
23. Città metropolitane	»	476
24. Altri enti locali	»	478
25. Gli organi di coordinamento con lo Stato	»	479

CAPITOLO VI LE CATEGORIE E I PRINCIPI

1. L'attività amministrativa	pag.	481
2. La funzione amministrativa	»	483
3. Il potere amministrativo discrezionale e vincolato	»	485
4. La discrezionalità tecnica.....	»	494
5. Ricostruzione logica delle categorie	»	501
5.1 La struttura matematica dell'azione amministrativa.....	»	502
5.2 In base al principio di legalità.....	»	506
5.3 In base al principio di buon andamento	»	514
6. I principi generali dell'attività amministrativa	»	516
6.1 I criteri	»	517
6.2 Principi di ragionevolezza e proporzionalità	»	520
6.3 Principi di buona fede e legittimo affidamento	»	525
6.4 Principio di precauzione	»	529
6.5 Principi del giusto procedimento e del contraddittorio.....	»	531
6.6 Principio di effettività.....	»	531
7. L'amministrazione digitale.....	»	533

CAPITOLO VII IL PROCEDIMENTO

1. La nozione	pag.	543
2. La legge n. 241/90	»	545
3. I modelli e le tecniche	»	550
4. La fase dell'iniziativa.....	»	552
5. Il principio di doverosità.....	»	558
5.1 L'art. 2 della legge n. 241/90	»	559

5.2 L'inosservanza del termine procedimentale	»	563
5.3 Il silenzio inadempimento.....	»	566
6. La fase istruttoria.....	»	570
6.1 L'acquisizione dei fatti.....	»	573
6.2 Le valutazioni tecniche, i pareri, il silenzio assenso tra amministrazioni.....	»	575
6.3 L'intervento e il preavviso di rigetto	»	579
7. La fase decisoria.....	»	583
8. Le varianti alla struttura tipica: la conferenza di servizi (istruttoria, decisoria, preliminare)	»	587
9. L'accesso	»	593
10. Struttura	»	597
11. Limiti	»	605
12. Figure speciali di accesso	»	614
13. La tutela	»	618
14. L'accesso civico.....	»	624

CAPITOLO VIII IL PROVVEDIMENTO

1. Nozione.....	pag.	629
2. Struttura	»	632
3. Tipologie e caratteri	»	640
4. Disciplina.....	»	647
5. La motivazione	»	654
6. La patologia	»	663
7. La nullità.....	»	666
8. L'azione di nullità.....	»	679
9. L'annullabilità.....	»	684
10. I tre vizi di legittimità	»	686
11. L'illegittimità non invalidante	»	695
12. La natura giuridica dell'illegittimità non invalidante.....	»	702
13. L'invalidità derivata.....	»	708
14. L'invalidità sopravvenuta	»	710
15. I vizi di merito	»	712

CAPITOLO IX L'ATTIVITÀ SENZA PROVVEDIMENTO

1. L'autoamministrazione	pag.	715
2. La s.c.i.a.....	»	716
3. Il silenzio significativo.....	»	725
4. L'inquadramento dogmatico della s.c.i.a. e del silenzio assenso	»	730
5. Gli atti non autoritativi.....	»	731
6. I comportamenti.....	»	732

6.1 L'attività di livello I.....	»	736
6.2 L'attività di livello II.....	»	739
6.3 L'attività intermedia	»	740
6.4 I servizi pubblici	»	740
7. Gli accordi tra amministrazione e privati.....	»	741
8. La natura giuridica	»	744
9. La disciplina.....	»	747
10. La responsabilità della p.a.	»	752
11. La posizione dei terzi.....	»	754
12. Gli accordi tra pubbliche amministrazioni.....	»	756

CAPITOLO X LE FUNZIONI

1. Le funzioni ampliative	pag.	759
2. Le autorizzazioni.....	»	760
3. La liberalizzazione delle attività private	»	764
4. Le concessioni	»	775
5. Struttura	»	782
6. Il rapporto di concessione	»	787
7. La liberalizzazione dei mercati	»	794
8. La funzione dichiarativa	»	799
9. La semplificazione della documentazione amministrativa	»	803
10. La funzione ablatoria	»	812
11. La funzione sanzionatoria.....	»	816
12. La funzione esecutiva	»	821
13. Le funzioni di secondo grado.....	»	823
14. La funzione di controllo.....	»	824
15. I controlli interni	»	828
16. La funzione di riesame.....	»	838
17. Il ritiro.....	»	840
18. La convalescenza e la conservazione.....	»	850
19. Funzione di riesame e processo	»	854

CAPITOLO XI GOVERNO DEL TERRITORIO E FUNZIONE ESPROPRIATIVA

1. L'urbanistica	pag.	857
1.1 Nozione, fonti, competenze	»	857
1.2 Gli strumenti urbanistici	»	860
1.3 I piani programmatici e la pianificazione ambientale	»	861
1.4 I piani attuativi	»	867
2. L'edilizia.....	»	872
2.1 Le attività edilizie private	»	872
2.2 Il regolamento edilizio	»	876

2.3 I titoli abilitativi	» 877
2.4 L'abusivismo edilizio	» 882
3. L'espropriazione	» 887
3.1 Nozione e indennità	» 888
3.2 L'espropriazione di valore	» 894
3.3 Il procedimento espropriativo	» 897
3.4 La cessazione volontaria del bene.....	» 901
3.5 Occupazione appropriativa e acquisizione sanante	» 903
4. Le altre ablazioni reali	» 909

CAPITOLO XII I SERVIZI PUBBLICI

1. Nozione	pag. 913
2. Natura giuridica e diritto UE	» 919
3. Struttura e modelli di gestione	» 928
4. Privatizzazioni e liberalizzazioni	» 931
5. I servizi locali	» 936
6. I servizi locali economici	» 938
7. I modelli di gestione societaria	» 944
8. I servizi locali non economici	» 949

CAPITOLO XIII CONTRATTI E OBBLIGAZIONI

1. I contratti.....	pag. 955
1.1 La capacità negoziale della p.a.	» 956
1.2 Tipologie contrattuali e applicabilità del Codice civile	» 957
1.3 Le fonti di diritto nazionale e comunitario.....	» 960
1.4 I principi.....	» 963
2. Il procedimento contrattuale	» 966
2.1 La fase anteriore alla stipulazione del contratto.....	» 969
2.2 La stipulazione del contratto	» 973
2.3 La fase posteriore alla stipulazione del contratto.....	» 974
3. Responsabilità della p.a. e riparto di giurisdizione	» 977
3.1 La fase anteriore alla stipulazione del contratto	» 979
3.2 La fase di stipulazione del contratto.....	» 983
3.3 La fase posteriore alla stipulazione del contratto	» 987
3.4 Schema del procedimento contrattuale.....	» 990
4. Rapporto tra annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione e validità del contratto	» 992
4.1 L'attuazione della direttiva ricorsi	» 997
4.2 La giurisdizione sul contratto.....	» 999
4.3 La sorte del contratto nei diversi casi	» 1000
4.4 La tutela del ricorrente	» 1004
4.5 L'annullamento dell'aggiudicazione in autotutela	» 1006

5. Le obbligazioni della p.a.....	» 1007
5.1 Le obbligazioni private	» 1007
5.2 Le obbligazioni pubbliche	» 1010

CAPITOLO XIV IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE

1. Inquadramento del problema della giurisdizione.....	pag. 1015
2. Evoluzione storica della normativa.....	» 1018
3. Il riparto di giurisdizione nell'era della dicotomia diritto soggettivo / interesse legittimo	» 1023
4. Le giurisdizioni esclusive come rimedio alle situazioni di incertezza...	» 1027
5. Il riparto di giurisdizione nell'era delle privatizzazioni.....	» 1029
6. Il Codice del processo amministrativo.....	» 1036
7. La giurisdizione amministrativa oggi	» 1042
7.1 I poteri privati della P.A.	» 1043
7.2 I poteri pubblici 'puri' della P.A.....	» 1044
7.3 I poteri pubblici 'impuri' della P.A.....	» 1052
7.4 I poteri intermedi della P.A.....	» 1056
8. La giurisdizione esclusiva.....	» 1057
9. Difetto di giurisdizione e <i>translatio iudici</i>	» 1063
10. I limiti esterni alla giurisdizione amministrativa	» 1067

CAPITOLO XV LA RESPONSABILITÀ DELLO STATO

1. Inquadramento	pag. 1071
2. L'illegittimo esercizio dei poteri sovrani	» 1074
2.1 Funzione legislativa	» 1077
2.2 Funzione giudiziaria	» 1080
2.3 Funzione esecutiva.....	» 1088
3. L'illegittimo esercizio dei poteri amministrativi	» 1094
3.1 La responsabilità amministrativa	» 1095
3.2 La responsabilità civile	» 1096
4. La responsabilità civile per lesione di diritti soggettivi	» 1098
4.1 Attività di diritto comune.....	» 1099
4.2 Attività autoritativa	» 1100
5. La responsabilità civile per lesione di interessi legittimi	» 1102
6. Il modello.....	» 1106
7. La struttura.....	» 1110
7.1 L'elemento oggettivo.....	» 1111
7.2 Il danno risarcibile	» 1122
7.3 Il danno da inerzia e da ritardo	» 1126
7.4 L'elemento soggettivo	» 1131
8. Il risarcimento del danno	» 1136

9. L'azione risarcitoria nel processo amministrativo	» 1142
9.1 Rapporto con l'azione di annullamento	» 1142
9.2 Rapporto con l'azione di ottemperanza	» 1154
10. Responsabilità da atto nullo	» 1156
11. La responsabilità del pubblico dipendente.....	» 1159

CAPITOLO XVI LE TUTELE NEI CONFRONTI DELLA P.A.

1. La tutela nella giurisdizione ordinaria	pag. 1165
2. I limiti esterni alla giurisdizione ordinaria	» 1166
3. I limiti interni alla giurisdizione ordinaria	» 1167
4. Le azioni esperibili.....	» 1172
5. La tutela nella giurisdizione amministrativa.....	» 1178
6. Le azioni esperibili nella giurisdizione di legittimità.....	» 1183
6.1 Azioni costitutive.....	» 1184
6.2 Azioni di accertamento dell'illegittimità	» 1189
6.3 Azioni di accertamento del rapporto.....	» 1196
6.4 Azioni ordinatorie	» 1203
6.5 Cumulo di domande e conversione dell'azione	» 1210
6.6 La cognizione incidentale su diritti.....	» 1213
7. Le azioni esperibili nella giurisdizione esclusiva	» 1216
8. La giurisdizione di merito.....	» 1220
9. La giurisdizione tributaria.....	» 1223
10. I ricorsi amministrativi.....	» 1229
10.1 Il ricorso gerarchico e in opposizione.....	» 1231
10.2 Il ricorso straordinario al P.d.R.....	» 1234

CAPITOLO XVII IL PROCESSO DI COGNIZIONE

1. Aspetti generali.....	pag. 1243
1.1 Il giusto processo	» 1244
1.2 Il fine del processo amministrativo e il problema della verità	» 1246
1.3 Il principio di effettività.....	» 1250
1.4 Il codice del processo amministrativo.....	» 1253
2. I presupposti processuali.....	» 1254
2.1 Giurisdizione.....	» 1254
2.2 Competenza	» 1256
2.3 Capacità processuale.....	» 1263
3. L'azione	» 1264
3.1 <i>Legittimatio ad causam</i>	» 1265
3.2 Interesse ad agire	» 1268
3.3 Il ricorso.....	» 1271
3.3.1 Parti.....	» 1273

3.3.2 <i>Petitum e causa petendi</i>	» 1276
3.3.3 L'oggetto del giudizio amministrativo e la dicotomia atto/rapporto.....	» 1280
3.4 I motivi aggiunti	» 1282
3.5 Il ricorso incidentale	» 1283
4. Lo svolgimento del giudizio	» 1286
4.1 Fase introduttiva	» 1287
4.2 Istruttoria.....	» 1291
4.3 Discussione e decisione	» 1299
4.4 Il giudicato amministrativo	» 1304
4.5 Vicende anomale (incidente di falso, interruzione, sospensione, regressione)	» 1308
5. I riti speciali	» 1311
5.1 Il giudizio abbreviato	» 1312
5.2 Il giudizio immediato.....	» 1314
5.3 Il giudizio sul silenzio.....	» 1315
5.4 I riti camerati.....	» 1317
5.5 Il giudizio elettorale	» 1319
6. Il processo nelle aree di giurisdizione esclusiva	» 1321
7. Le impugnazioni	» 1325
7.1 Le disposizioni comuni.....	» 1326
7.2 L'appello.....	» 1330
7.2.1 Natura giuridica ed oggetto.....	» 1330
7.2.2 Effetto devolutivo e divieto di <i>ius novorum</i>	» 1332
7.2.3 L'interesse e la legittimazione ad appellare	» 1334
7.2.4 Lo svolgimento del giudizio di appello e la decisione	» 1336
7.3 La revocazione.....	» 1339
7.4 L'opposizione di terzo	» 1342
7.5 Il ricorso per cassazione e il regolamento preventivo di giurisdizione	» 1343
8. Il processo nell'area del diritto punitivo	» 1345
9. L'uso dei modelli matematici nella giustizia amministrativa	» 1347

CAPITOLO XVIII IL PROCESSO CAUTELARE ED ESECUTIVO

1. Il giudizio cautelare	pag. 1359
2. Il modello vigente	» 1360
2.1 I presupposti della tutela cautelare.....	» 1362
2.2 Le forme della tutela cautelare.....	» 1364
2.3 Interessi legittimi oppositivi	» 1365
2.4 Interessi legittimi pretensivi.....	» 1366
2.5 Diritti soggettivi.....	» 1367
3. Il procedimento cautelare.....	» 1368
3.1 La domanda e la trattazione	» 1368
3.2 La decisione	» 1371
3.3 L'esecuzione delle decisioni cautelari	» 1373

3.4 Revoca, modificazione e riproposizione delle misure cautelari...	» 1374
3.5 Le impugnazioni	» 1375
4. La tutela cautelare urgente	» 1378
5. Il giudizio di esecuzione	» 1383
5.1 L'obbligo di attuare le sentenze del giudice ordinario.....	» 1385
5.2 L'obbligo di attuare le sentenze del giudice amministrativo	» 1386
5.3 Oggetto e natura del giudizio di ottemperanza	» 1387
5.4 Condizioni dell'azione di ottemperanza	» 1392
6. Il procedimento	» 1394
7. L'esecuzione delle sentenze di primo grado	» 1400
8. L'esecuzione delle altre pronunce	» 1401