

# Indice

---

*pag.*

## Parte Prima

### *Principi e organizzazione*

di *Wladimiro Gasparri*

#### Capitolo 1

##### *Diritto pubblico e diritto privato*

- |    |  |   |
|----|--|---|
| 1. | Diritto pubblico e diritto privato   | 3 |
| 2. | Il diritto amministrativo  | 5 |
| 3. | La cura degli interessi dell'organizzazione sociale e la funzione amministrativa | 6 |
| 4. | La funzione amministrativa e il potere pubblico                                  | 7 |
| 5. | Le amministrative pubbliche in senso soggettivo                                  | 8 |
| 6. | La formazione storica del diritto amministrativo                                 | 8 |
| 7. | Il diritto delle amministrazioni pubbliche tra pubblico e privato                | 9 |

#### Capitolo 2

##### *Lo sviluppo dei modelli di amministrazione nell'esperienza italiana*

- |    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | La formazione storica del sistema amministrativo e un nuovo modello di Stato        | 11 |
| 2. | I caratteri fondamentali del sistema amministrativo napoleonico                     | 12 |
| 3. | Sviluppo del diritto amministrativo nello Stato italiano unitario                   | 14 |
| 4. | La fisionomia originaria dell'amministrazione pubblica italiana                     | 14 |
| 5. | Evoluzione del modello organizzativo: dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse | 16 |
| 6. | Il sistema amministrativo nell'ordinamento fascista: il parastato                   | 19 |

	<i>pag.</i>
7. La Costituzione repubblicana e l'amministrazione pubblica	20
8. Quale 'amministrazione pubblica' secondo la Costituzione	20
9. La decadenza dell'amministrazione per enti e le riforme dell'ultimo decennio del XX secolo	22
10. L'evoluzione del sistema amministrativo nel XXI secolo	23

### Capitolo 3

#### *Diritto amministrativo e diritto europeo*

1. Ordinamento europeo e sistema amministrativo nazionale	25
2. I principi/valori della normativa europea	26
3. I canali di propagazione del processo di europeizzazione	28
4. I rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo. Il progressivo affermarsi del principio del primato del diritto europeo	29
5. L'equiordinazione delle norme e la separazione degli ordinamenti	30
6. La tesi dualistica degli ordinamenti autonomi e distinti e l'incostituzionalità delle norme interne in contrasto con il diritto europeo	30
7. La tesi dualistica e il potere-dovere del giudice comune di disapplicare le norme interne in contrasto con il diritto europeo	31
8. Il superamento della tesi dualistica e l'affermazione della tesi monistica	32
9. Il rinvio pregiudiziale: conclusione di una vicenda di integrazione?	33
10. I principi direttamente enunciati o desumibili dalla normativa europea	34
11. I principi generali comuni ai diritti degli Stati membri	35
12. Gli ambiti di condizionamento europeo sulla disciplina dell'amministrazione pubblica	36

### Capitolo 4

#### *Le invarianti del diritto amministrativo: l'interesse pubblico e il principio di legalità*

1. Potere politico, pubblici poteri e amministrazione pubblica	41
2. La determinazione dell'interesse pubblico: dall'interesse pubblico primario (di genere) all'interesse pubblico in concreto (di fattispecie) per mezzo del potere discrezionale	42
3. Il principio di legalità quale invariante del diritto amministrativo	45
4. Gli atti di indirizzo politico quale forma della legalità	46

	<i>pag.</i>
5. Il principio di legalità indirizzo, la relazione legge/amministrazione e i fattori di mutamento del principio di legalità-indirizzo	48
6. Il principio di legalità-garanzia	49
7. Problemi della legalità: a) i poteri impliciti	51
8. ( <i>Segue</i> ). b) La legalità procedurale quale limite alla discrezionalità amministrativa	53

## Capitolo 5

### *Lo statuto costituzionale del diritto amministrativo: dal principio democratico alla giustiziabilità del potere pubblico*

1. Lo statuto costituzionale del diritto amministrativo	55
2. Il principio democratico (ovvero della supremazia della politica)	56
3. Diritti inviolabili e riserve di giurisdizione	56
4. Il principio di separazione dei poteri: indipendenza soggettiva dal potere legislativo e subordinazione oggettiva del potere esecutivo alla legge	57
5. L'organizzazione amministrativa tra legge e regolamento: la riserva relativa di legge in materia di organizzazione	58
6. Il principio di imparzialità come regola di svolgimento della funzione: il contenuto	60
7. Il principio di imparzialità e l'incostituzionalità dei meccanismi di decadenza automatica dall'incarico	63
8. Il principio di imparzialità e il diritto alla buona amministrazione	64
9. Il principio di buon andamento e la migliore soddisfazione dell'interesse pubblico	64
10. Il principio dell'equilibrio del bilancio	67
11. Il principio di ragionevolezza o della idoneità del potere a raggiungere i fini	69
12. Il principio di proporzionalità quale adeguata 'misura' e corretta 'intensità' del potere pubblico	71
13. Il principio di trasparenza come controllo diffuso del potere	73
14. Il principio di responsabilità e l'obbligo di dover rendere conto	75
15. La giustiziabilità del potere pubblico e la tutela delle situazioni soggettive nei confronti dell'amministrazione pubblica	78

## Capitolo 6

*L'organizzazione amministrativa: lo Stato, l'ente pubblico, le s.p.a. a partecipazione pubblica e la nozione di organismo di diritto pubblico*

1. Premessa	83
2. Lo Stato-persona quale ente pubblico e il pluralismo amministrativo	83
3. L'ente pubblico come problema giuridico	85
4. L'individuazione dell'ente pubblico: le ragioni del problema	86
5. I criteri di riconoscimento dell'ente pubblico: gli indici della pubblicità	90
6. L'abbandono delle forme organizzative di diritto pubblico: le s.p.a. a partecipazione pubblica	92
7. La nuova disciplina delle società a partecipazione pubblica	97
8. La pubblicità dell'ente nella disciplina europea: l'organismo di diritto pubblico	101
9. I soggetti privati esercenti pubbliche funzioni	106

## Capitolo 7

*L'organizzazione amministrativa: l'amministrazione ministeriale e le autorità amministrative indipendenti*

1. L'organizzazione e il potere di organizzare: la plurale articolazione delle fonti	109
2. L'organizzazione pubblica statale: dai Ministeri alle autorità amministrative indipendenti	111
3. L'organizzazione amministrativa statale: il Presidente del Consiglio dei ministri e il Consiglio dei ministri	112
4. I Ministri e l'organizzazione dei ministri	114
5. Le agenzie e le aziende autonome	117
6. I Comitati interministeriali	119
7. Gli organi ausiliari del Governo	120
8. Il Prefetto e le Prefetture-Uffici territoriali del Governo	122
9. L'amministrazione per enti: gli enti pubblici. L'ente pubblico economico e la sua successiva privatizzazione	123
10. Le Autorità amministrative indipendenti: le origini	130
11. L'istituzione delle Autorità amministrative indipendenti in Italia e i differenti ambiti di competenza	131
12. I caratteri delle Autorità amministrative indipendenti: i differenti meccanismi di nomina e l'autonomia organizzativa	137

	<i>pag.</i>
13. La funzione amministrativa, di regolazione e paragiudiziale	140
14. Il problema del fondamento delle Autorità amministrative indipendenti	143

## Capitolo 8

### *Teoria dell'organizzazione amministrativa*

1. Il concetto di attribuzione	147
2. La nozione di competenza quale titolarità di una frazione di potere amministrativo all'interno dell'ente	147
3. Gli apparati organizzativi delle persone giuridiche pubbliche	149
4. L'ufficio come unità organizzativa elementare	150
5. L'organo come figura soggettiva dell'ente pubblico	150
6. L'immedesimazione organica: l'organo e il suo titolare e il procedimento di imputazione organica	151
7. L'organo collegiale	151
8. La formula organizzatoria e i modelli strutturali	152
9. La gerarchia	152
10. La strumentalità	155
11. L'autonomia e indipendenza	156
12. Il controllo	156
13. Il controllo sugli atti amministrativi	158
14. Il controllo sull'attività amministrativa e sui risultati	158

## Capitolo 9

### *Il personale dell'amministrazione pubblica*

1. Rapporto di servizio, rapporto di ufficio, rapporto organico	161
2. La nozione di pubblico impiego e l'evoluzione dei suoi caratteri	162
3. I principi costituzionali in materia di pubblico impiego	163
4. La privatizzazione del pubblico impiego e le trasformazioni del rapporto di lavoro	164
5. I dirigenti e la disciplina della dirigenza pubblica	167

## Capitolo 10

### *I beni pubblici*

1. Proprietà pubblica e beni pubblici	171
---------------------------------------	-----

	<i>pag.</i>
2. Le tipologie di beni pubblici e il loro regime giuridico	172
3. L'alienazione di beni pubblici	175

## Parte Seconda

### *L'attività amministrativa*

di *Matilde Carrà*

## Capitolo 11

### *Il procedimento amministrativo*

1. La disciplina generale contenuta nella legge 7 agosto 1990, n. 241. Ambito di applicazione	179
2. Rilevanza giuridica e funzione garantistica del procedimento amministrativo	181
3. La rilevanza del procedimento in rapporto all'organizzazione. Il ruolo del responsabile del procedimento	183
4. Le fasi del procedimento amministrativo	185
5. Fase dell'iniziativa (o di avvio del procedimento)	186
6. Fase istruttoria	187
6.1. Valutazioni tecniche	190
6.2. Pareri	191
6.3. La partecipazione degli interessati al procedimento	192
6.3.1. I soggetti legittimati. La conferenza di servizi istruttoria	194
6.3.2. I diritti procedurali. La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza	195
7. Fase decisoria. L'incidenza delle risultanze dell'istruttoria sulla decisione finale	197
7.1. La motivazione	199
7.2. L'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso. Eccezioni (rinvio)	201
7.3. L'obbligo di concludere il procedimento entro un termine prestabilito	203
7.3.1. Le conseguenze dell'inadempimento dell'obbligo di concludere il procedimento entro il termine prestabilito	204
8. Fase integrativa dell'efficacia	206

## Capitolo 12

*La conclusione del procedimento*

1.	Le modalità di conclusione del procedimento	209
2.	La conclusione tacita del procedimento. Il c.d. silenzio significativo	210
2.1.	Silenzio rifiuto e silenzio rigetto	211
2.2.	Silenzio assenso	211
2.3.	Il silenzio assenso tra amministrazioni	213
3.	La conclusione espressa	214
3.1.	Conclusione mediante atto unilaterale. Varianti	214
3.2.	(Segue). La conferenza di servizi decisoria	215
3.3.	Conclusione mediante accordi	217
3.3.1.	Accordi tra amministrazioni	218
3.3.2.	Accordi tra amministrazioni e privati	220
3.3.2.1.	Accordi endoprocedimentali o integrativi e accordi sostitutivi. Presupposti e contenuto	221
3.3.2.2.	Regime giuridico	223

## Capitolo 13

*Il provvedimento amministrativo*

1.	Atto amministrativo e provvedimento	227
2.	I caratteri del provvedimento. Autoritarità	230
3.	(Segue). Tipicità e nominatività	231
4.	(Segue). Esecutività ed esecutorietà	232
5.	(Segue). Inesistenza di una automatica corrispondenza tra (in)validità e (in)efficacia	233
6.	(Segue). Inoppugnabilità	234
7.	Le principali tipologie di atti	235
8.	Provvedimenti amministrativi generali. I provvedimenti conformativi	235
9.	Provvedimenti amministrativi individuali. I provvedimenti ablatori	237
9.1.	Provvedimenti sanzionatori	238
9.2.	Provvedimenti autorizzatori e concessori	239
9.2.1.	La segnalazione certificata di inizio attività	242
9.3.	Provvedimenti dichiarativi. L'autocertificazione	246

## Capitolo 14

*I vizi degli atti amministrativi e i rimedi**Sezione I – I vizi degli atti amministrativi*

1. Premessa	249
2. Perfezione, efficacia e validità degli atti amministrativi	250
3. I vizi degli atti amministrativi. La distinzione tra vizi di legittimità e vizi di merito	251
4. I vizi di legittimità. Le categorie tradizionali: violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere	252
5. I vizi di legittimità formale	253
6. I vizi di legittimità sostanziale	255
7. Le conseguenze dei vizi degli atti amministrativi. La irregolarità	258
8. La nullità	259
9. L'annullabilità e la impugnabilità. La esclusione dell'annullabilità per alcuni vizi di legittimità formale	261

*Sezione II – I rimedi contro gli atti amministrativi viziati*

10. Premessa	264
11. I rimedi su iniziativa dell'interessato. I ricorsi amministrativi	265
11.1. Il ricorso gerarchico	266
11.2. Il ricorso in opposizione	267
11.3. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	268
12. La tutela giurisdizionale	270
12.1. Le trasformazioni del processo amministrativo. La diversificazione delle azioni esperibili nei confronti della pubblica amministrazione	271
12.2. L'azione costitutiva di annullamento	273
12.3. Le azioni di accertamento (o azioni dichiarative)	273
12.4. Le azioni di condanna	274
13. I rimedi di iniziativa dell'amministrazione	280
13.1. Rimedi amministrativi che lasciano in vita l'atto emendandolo dei vizi	281
13.2. Rimedi amministrativi che eliminano l'atto viziato	282
13.2.1. L'annullamento d'ufficio	282
13.3. Le revoche	285



pag.

## Capitolo 15

*L'attività di diritto privato*

1.	Premessa	289
2.	L'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni	292
3.	La c.d. 'evidenza pubblica'. Finalità e soggetti obbligati	295
3.1.	Le procedure di scelta del contraente	296
3.2.	I criteri di selezione delle offerte	299
4.	Aggiudicazione e stipulazione del contratto	299
4.1.	Vizi dell'aggiudicazione e sorti del contratto	301

## Capitolo 16

*Le responsabilità*

1.	Premessa	303
2.	Responsabilità civile e c.d. responsabilità per atti(vità) legittimi(e)	304
3.	La responsabilità civile della pubblica amministrazione	306
3.1.	Problemi specifici: natura della responsabilità degli enti pubblici. La riferibilità all'amministrazione della condotta illecita del soggetto fisico agente	307
4.	Le forme di responsabilità civile e la loro applicazione alla pubblica amministrazione. La responsabilità da inadempimento di una obbligazione	309
4.1.	(Segue). La responsabilità precontrattuale	310
4.2.	(Segue). La responsabilità da fatto illecito	313
4.2.1.	L'applicazione dell'art. 2043 cod. civ. ai danni causati da attività materiali della pubblica amministrazione	314
4.2.2.	La discussa applicazione dell'art. 2043 cod. civ. ai danni causati da attività provvedimento illegittima	315
4.2.3.	La tesi che colloca la responsabilità per i danni da attività provvedimento illegittima nell'ambito dell'inadempimento delle obbligazioni	317
4.2.4.	La tesi che riconosce natura extracontrattuale alla responsabilità per danni da atti illegittimi	320
5.	La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici	323
5.1.	La responsabilità penale	324
5.2.	La responsabilità civile	324
5.3.	La responsabilità amministrativa e contabile	325
5.4.	Altre forme di responsabilità. La responsabilità disciplinare e la responsabilità dirigenziale	326

