

## INDICE SOMMARIO

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione alla prima edizione</i>	XV
<i>Prefazione alla seconda edizione</i>	XVII
<i>Prefazione alla terza edizione</i>	XIX
<i>Legenda delle principali abbreviazioni</i>	XXI
<i>Bibliografia generale</i>	XXIII

### PARTE PRIMA

## NOZIONI INTRODUTTIVE

### CAPITOLO I

## L'ORDINAMENTO GIURIDICO E IL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1. Il concetto di «ordinamento giuridico»	3
2. La norma giuridica e le altre norme sociali	5
3. Le caratteristiche delle norme giuridiche	6
4. Le sanzioni	8
5. La distinzione tra diritto pubblico e diritto privato	10
6. Il diritto amministrativo e il c.d. diritto amministrativo europeo	11

### CAPITOLO II

## LE FONTI DELL'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

1. Le fonti del diritto. Nozione e classificazioni	13
2. I rapporti tra le fonti del diritto. I principi di gerarchia, di competenza, di successione delle leggi nel tempo e di specialità	15

	<i>pag.</i>
3. La Costituzione e le leggi costituzionali	18
4. Le leggi ordinarie del Parlamento	20
5. Gli atti con forza di legge del Governo: a) i decreti legislativi	21
6. ( <i>segue</i> ): b) i decreti-legge	24
7. Altre fonti primarie, espressione delle autonomie normative: a) gli statuti regionali	26
8. ( <i>segue</i> ): b) le leggi regionali	28
9. Il <i>referendum</i> abrogativo come fonte del diritto	31
10. Le fonti secondarie. I regolamenti statali	33
11. ( <i>segue</i> ): la «riserva di legge»	38
12. Gli statuti degli enti locali e degli enti pubblici non territoriali	40
13. I regolamenti regionali, degli enti locali e di altri enti ed organismi pubblici	41
14. L'impugnabilità dei regolamenti e degli statuti	42
15. Le ordinanze amministrative	43
16. Le fonti dubbie: bandi militari, provvedimenti-prezzo, piani regolatori e capitolati generali	45
17. Gli atti amministrativi a contenuto generale	46
18. La consuetudine (o «usi») come fonte-fatto	47
19. Le norme interne, gli ordini di servizio e la prassi amministrativa	49
20. Il diritto esterno (o sovranazionale): rinvio	50

## CAPITOLO III

**L'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE**

1. Le relazioni internazionali	51
2. I soggetti di diritto internazionale	52
3. L'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu)	53
4. Le fonti del diritto internazionale	55

## CAPITOLO IV

**L'ORDINAMENTO EUROPEO.****IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA**

1. L'Unione europea come organizzazione sovranazionale. Le principali tappe dell'integrazione europea	57
2. ( <i>segue</i> ): dalla Costituzione per l'Europa al Trattato di Lisbona	60
3. L'organizzazione dell'Unione europea	61
4. L'ordinamento giuridico europeo. Le fonti originarie e quelle derivate. Le fonti scritte e quelle non scritte	64
5. Le fonti scritte: trattati, regolamenti e direttive. Le decisioni. Gli atti non normativi: raccomandazioni e pareri	65

	<i>pag.</i>
6. Le fonti normative non scritte: i principi generali della giurisprudenza europea. Il c.d. primato del diritto europeo	68
7. Le politiche comuni. I principi di sussidiarietà e di proporzionalità	70
8. L'amministrazione europea. L'esecuzione in via diretta e in via indiretta	71

## CAPITOLO V

**INTERPRETAZIONE, APPLICAZIONE  
ED EFFICACIA DELLE NORME GIURIDICHE**

1. L'interpretazione e l'applicazione del diritto	73
2. I criteri dell'interpretazione: a) l'interpretazione letterale e l'interpretazione logica	74
3. ( <i>segue</i> ): b) l'analogia e i principi generali	77
4. L'efficacia dell'interpretazione	79
5. L'efficacia della norma nel tempo	81
6. L'efficacia della norma nello spazio	85
7. L'applicazione della norma giuridica. Gli atti giuridici concreti	85

## CAPITOLO VI

**LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE  
NEL DIRITTO AMMINISTRATIVO**

1. Le situazioni giuridiche soggettive in generale	87
2. Il diritto soggettivo e le sue classificazioni. La facoltà e l'aspettativa	91
3. Il potere giuridico e la soggezione	95
4. L'interesse legittimo	96
5. Interessi di fatto, interessi semplici e interessi superindividuali (collettivi e diffusi)	99
6. Le situazioni giuridiche passive	103
7. Le situazioni complesse: il potere-dovere e il diritto-dovere	105
8. Le dinamiche giuridiche e le modalità di produzione degli effetti giuridici	106

## CAPITOLO VII

**LO STATO:  
ELEMENTI COSTITUTIVI E PROFILI ORGANIZZATIVI**

1. Il concetto di «Stato» e i suoi elementi costitutivi	109
2. Il popolo. La condizione giuridica degli stranieri in Italia	110
3. Il territorio	117
4. La sovranità	119

	<i>pag.</i>
5. Le diverse accezioni del termine «Stato»	121
6. La soggettività giuridica dello Stato. Il concetto di organo	124
7. Classificazioni degli organi e degli uffici	128

## CAPITOLO VIII

**I PUBBLICI POTERI E LE FUNZIONI PUBBLICHE**

1. Il concetto di «potere»	131
2. Gli atti dei soggetti pubblici. Gli atti politici e gli atti amministrativi (di alta amministrazione, discrezionali e vincolati)	132
3. Il concetto di «funzione» e il suo collegamento con il «potere»	136
4. Il rapporto tra potere, funzione e procedimento amministrativo	138
5. La separazione dei poteri nell'ordinamento costituzionale italiano	138

## PARTE SECONDA

**L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA  
COME ATTIVITÀ**

## CAPITOLO IX

**LA FUNZIONE AMMINISTRATIVA E I SUOI PRINCIPI**

1. La funzione amministrativa	143
2. I principi costituzionali della funzione amministrativa: <i>a)</i> il principio di legalità	147
3. ( <i>segue</i> ): <i>b)</i> il principio di imparzialità	150
4. ( <i>segue</i> ): <i>c)</i> il principio di buon andamento	152
5. ( <i>segue</i> ): i criteri di efficacia, efficienza, economicità, pubblicità e trasparenza	153
6. ( <i>segue</i> ): <i>d)</i> i principi di autonomia, decentramento, sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione	156
7. ( <i>segue</i> ): <i>e)</i> il principio di responsabilità	159
8. ( <i>segue</i> ): <i>f)</i> il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini nei confronti della P.A. e di sindacabilità degli atti amministrativi (rinvio)	159
9. ( <i>segue</i> ): <i>g)</i> il principio democratico e il principio della separazione tra indirizzo politico e amministrazione	160
10. I principi, desunti dal sistema, di ragionevolezza (o logicità) e di proporzionalità	163

pag.

## CAPITOLO X

**L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA IN GENERALE.  
IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO**

1.	Distinzioni dell'attività amministrativa: <i>a)</i> l'amministrazione attiva, consultiva e di controllo: rinvio	165
2.	( <i>segue</i> ): <i>b)</i> l'attività vincolata e l'attività discrezionale	166
3.	Gli atti di diritto pubblico e gli atti di diritto privato	169
4.	Il procedimento amministrativo. Nozioni generali	170
5.	I principi contenuti nella l. 241/1990	172
6.	Le fasi del procedimento amministrativo: <i>a)</i> la fase dell'iniziativa	175
7.	( <i>segue</i> ): <i>b)</i> la fase istruttoria	178
8.	( <i>segue</i> ): <i>c)</i> la fase decisoria (o costitutiva)	182
9.	( <i>segue</i> ): <i>d)</i> la fase integrativa dell'efficacia	183

## CAPITOLO XI

**L'ESERCIZIO AUTORITATIVO DEI POTERI AMMINISTRATIVI:  
ATTI, PROVVEDIMENTI E SILENZI DELLA P.A.**

1.	Fatti, atti e provvedimenti. Le operazioni e gli atti amministrativi in generale	185
2.	I meri atti amministrativi (o atti amministrativi <i>stricto sensu</i> ): nozione e tipologie	191
3.	I provvedimenti amministrativi: nozione e requisiti generali	192
4.	Classificazioni dei provvedimenti amministrativi	197
5.	I silenzi dell'Amministrazione	203

## CAPITOLO XII

**LE PATOLOGIE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO**

1.	Le patologie dell'atto amministrativo. Perfezione, efficacia e validità	207
2.	La nullità dell'atto amministrativo. L'art. 21- <i>septies</i> , l. 241/1990	209
3.	( <i>segue</i> ): la carenza di potere (in astratto e in concreto)	210
4.	L'illegittimità dell'atto amministrativo in generale. L'irregolarità	212
5.	I vizi di legittimità <i>ex art. 21-octies</i> , l. 241/1990: <i>a)</i> l'incompetenza	213
6.	( <i>segue</i> ): <i>b)</i> l'eccesso di potere	215
7.	( <i>segue</i> ): <i>c)</i> la violazione di legge	218
8.	I vizi di merito	219

CAPITOLO XIII  
**LE AUTOTUTELE**

1.	L'autotutela. I rimedi contro gli atti invalidi	221
2.	Il riesame di precedenti atti: <i>a)</i> l'annullamento d'ufficio (art. 21- <i>nonies</i> , l. 241/1990)	222
3.	( <i>segue</i> ): <i>b)</i> conferma, riforma, convalida e sanatoria. L'art. 21- <i>nonies</i> <sup>2</sup> , l. 241/1990	226
4.	La conservazione di un atto invalido: conversione, inoppugnabilità, convalescenza per decorso del tempo, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione	228
5.	La revoca <i>ex art.</i> 21- <i>quinquies</i> , l. 241/1990	231
6.	La decadenza. La sospensione e la riforma	232

CAPITOLO XIV  
**L'ESERCIZIO CONSENSUALE DEI POTERI AMMINISTRATIVI.  
I C.D. ACCORDI AMMINISTRATIVI**

1.	L'inammissibilità della categoria del c.d. contratto di diritto pubblico	233
2.	Gli accordi tra Amministrazioni e privati <i>ex art.</i> 11, l. n. 241/1990: gli accordi sostitutivi del provvedimento e gli accordi integrativi	235
3.	Le concessioni-contratto	237
4.	Gli atti e gli accordi preliminari determinativi del contenuto del provvedimento	238
5.	Gli accordi tra Amministrazioni <i>ex art.</i> 15, l. n. 241/1990	240
6.	Le conferenze di servizi e il c.d. sportello unico	241
7.	Gli accordi di programma	243

CAPITOLO XV  
**L'ATTIVITÀ NEGOZIALE  
DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA**

1.	L'attività negoziale della P.A. Le fasi di formazione dei contratti di diritto privato	245
2.	Le procedure di scelta del contraente	248

CAPITOLO XVI  
**I SERVIZI PUBBLICI**

1.	La distinzione tra pubblica funzione e servizio pubblico	253
----	--	-----

	<i>pag.</i>
2. I servizi pubblici: nozione e classificazioni	254
3. I principi comunitari in materia di servizi pubblici	258
4. L'assunzione e l'erogazione dei servizi pubblici	260

## CAPITOLO XVII

**I MEZZI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA**

1. I beni pubblici: nozioni generali	265
2. I beni privati di interesse pubblico	267
3. La nozione di proprietà pubblica	268
4. Gli usi civici	268
5. I beni demaniali. L'estensione della demanialità	269
6. Il c.d. demanio necessario	270
7. Il c.d. demanio accidentale	273
8. Il regime giuridico dei beni demaniali	276
9. ( <i>segue</i> ): l'utilizzazione dei beni demaniali e la loro tutela	278
10. I beni patrimoniali. Il patrimonio indisponibile	280
11. ( <i>segue</i> ): il regime giuridico e la tutela dei beni patrimoniali indisponibili	283
12. I beni patrimoniali disponibili e il loro regime giuridico	285
13. I diritti reali della P.A. sui beni altrui. Ulteriori limitazioni di diritto pubblico	286
14. Profili di contabilità pubblica	287
15. I beni pubblici come fonti di entrate. I processi di sdemanializzazione e di dismissione dei beni pubblici	290
16. L'espropriazione per pubblico interesse	292
17. Ulteriori provvedimenti ablatori: requisizione, occupazione, costituzione di servitù pubbliche e avocazione. La confisca e il sequestro amministrativo	299

## CAPITOLO XVIII

**ILLECITI E RESPONSABILITÀ  
NEL DIRITTO AMMINISTRATIVO**

1. Le tipologie di illeciti. Nozioni introduttive	301
2. La responsabilità civile della P.A. L'art. 28 Cost.	302
3. ( <i>segue</i> ): <i>a</i> ) la responsabilità contrattuale della P.A.	304
4. ( <i>segue</i> ): <i>b</i> ) la responsabilità extracontrattuale della P.A.	305
5. ( <i>segue</i> ): <i>c</i> ) la responsabilità precontrattuale della P.A.	307
6. La responsabilità della P.A. per gli atti leciti lesivi	308
7. Le responsabilità amministrative: <i>a</i> ) le responsabilità dei dipendenti pubblici	309
8. ( <i>segue</i> ): <i>b</i> ) le responsabilità dei terzi verso la P.A.	311

PARTE TERZA  
**L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA  
COME ORGANIZZAZIONE**

CAPITOLO XIX  
**L'AMMINISTRAZIONE STATALE**

1.	Il sistema delle Amministrazioni pubbliche	315
2.	L'Amministrazione centrale dello Stato	317
3.	<i>(segue)</i> : i ministeri	322
4.	<i>(segue)</i> : l'organizzazione centrale dei ministeri	324
5.	Gli organi periferici dello Stato e dei ministeri	326
6.	Gli organi ausiliari. In particolare, il Consiglio di Stato e il C.N.E.L.	328
7.	I controlli amministrativi	331
8.	La Corte dei conti quale organo ausiliario di controllo	332
9.	Le Autorità amministrative indipendenti, le agenzie e i difensori civici	335

CAPITOLO XX  
**IL SISTEMA  
DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI**

1.	I principi dell'autonomia e del decentramento	339
2.	Il processo di attuazione delle autonomie territoriali in Italia	342
3.	L'organizzazione delle regioni. I sistemi elettorali	344
4.	Il riparto delle funzioni amministrative tra Stato, regioni ed enti locali	346
5.	La finanza delle regioni e degli enti locali	350
6.	La cooperazione tra Stato, regioni e autonomie locali	351
7.	Il comune. Generalità	352
8.	Le elezioni comunali	353
9.	L'organizzazione comunale	354
10.	I servizi comunali	358
11.	La provincia e la città metropolitana	360
12.	Gli enti locali minori	363
13.	I controlli sugli enti locali	364

CAPITOLO XXI  
**GLI ENTI PUBBLICI  
E LE IMPRESE PUBBLICHE**

1.	Gli enti pubblici. Nozione e classificazioni	365
----	--	-----

	<i>pag.</i>
2. Le ragioni storiche del sistema delle imprese pubbliche	367
3. I processi di privatizzazione e di liberalizzazione delle imprese pubbliche	369

## CAPITOLO XXII

**IL RAPPORTO DI LAVORO  
ALLE DIPENDENZE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

1. Il rapporto di servizio nel pubblico impiego: nozione e tipologie	371
2. L'evoluzione storica del pubblico impiego	373
3. La contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego	376
4. I dirigenti pubblici	378
5. L'assunzione degli impiegati pubblici	379
6. Tipologie di rapporti di pubblico impiego. Modificazioni del rapporto	381
7. Lo « <i>status</i> » giuridico dei dipendenti pubblici	383
8. Il contenzioso nel pubblico impiego e i vari profili di responsabilità: rinvio	387
9. La cessazione del rapporto di pubblico impiego	387

## PARTE QUARTA

**LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

## CAPITOLO XXIII

**PROFILI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

1. Premessa	391
2. I ricorsi amministrativi ordinari. Generalità	393
3. Le tipologie di ricorsi amministrativi ordinari	394
4. Il ricorso straordinario al Capo dello Stato	399
5. Il sistema della giustizia amministrativa in Italia. Il riparto della giurisdizione	402
6. Breve quadro evolutivo del sistema di giustizia amministrativa in Italia	404
7. La giurisdizione ordinaria	406
8. La giurisdizione amministrativa	411
9. Il processo innanzi al G.A. Il giudizio di primo grado	420
10. ( <i>segue</i> ): le impugnazioni	423
11. ( <i>segue</i> ): il giudizio di ottemperanza	424
12. La Corte dei conti in funzione giurisdizionale	425
13. Ulteriori giurisdizioni amministrative speciali	429

