

■ Indice sommario

Premessa	pag. 5
----------------	--------

Parte prima – Le fonti

1. Le fonti del diritto amministrativo

1.1. L'oggetto del diritto amministrativo	» 23
1.2. Il diritto amministrativo e le sue fonti	» 24
1.2.1. Nozione e classificazione delle fonti del diritto in generale	» 24
1.2.2. Fonti comunitarie	» 25
1.2.3. Le norme CEDU	» 29
1.2.4. Costituzione	» 29
1.2.5. Legge	» 30
1.2.6. Fonti secondarie	» 30
1.2.7. Bandi militari e altre fonti secondarie dubbie	» 39
1.2.8. Norme interne: direttive e circolari	» 41
1.2.9. Consuetudine e prassi amministrativa	» 42

2. I principi dell'attività amministrativa

2.1. Il principio di legalità	» 45
2.2. L'imparzialità	» 48
2.3. Il buon andamento	» 49
2.4. Il principio di ragionevolezza	» 50
2.5. Il principio di pareggio del bilancio	» 50
2.6. Obbligatorietà del pubblico concorso	» 52
2.7. Il principio di sussidiarietà	» 54
2.8. I principi comunitari	» 54

3. Le situazioni giuridiche soggettive

3.1. Il rapporto giuridico e le situazioni giuridiche soggettive	» 57
3.2. Le situazioni giuridiche soggettive attive	» 58
3.3. Le situazioni giuridiche soggettive passive	» 63

4. La funzione amministrativa

4.1. Funzione politica e funzione amministrativa.	pag.	65
4.2. Atti politici	»	67
4.3. Gli atti di alta amministrazione	»	68
4.4. Le leggi-provvedimento	»	68
Domande per l'autovalutazione	»	70

Parte seconda – L'organizzazione**1. L'organizzazione della pubblica amministrazione**

1.1. L'organizzazione della P.A. e la Carta Costituzionale	»	73
1.2. La c.d. Legge Madia e la riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato	»	74

2. Lo Stato e gli Enti pubblici territoriali

2.1. Lo Stato	»	79
2.2. Le Regioni	»	88
2.2.1. Federalismo, regionalismo, decentramento e devolution.	»	88
2.2.2. Le Regioni ad autonomia ordinaria e speciale	»	88
2.2.3. L'assetto territoriale della Repubblica	»	89
2.2.4. Autonomia e natura giuridica delle Regioni	»	89
2.2.5. Elementi costitutivi delle Regioni.	»	91
2.2.6. Lo statuto	»	92
2.2.7. Autonomia statutaria	»	93
2.2.8. Contenuto degli statuti	»	93
2.2.9. Autonomia legislativa	»	94
2.2.10. La potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale.	»	97
2.2.11. La clausola di maggior favore.	»	97
2.2.12. Il regionalismo differenziato	»	97
2.2.13. I limiti all'attività legislativa regionale	»	97
2.2.14. Procedimento di formazione delle leggi regionali	»	98
2.2.15. Autonomia regolamentare	»	99
2.2.16. Il controllo sugli atti amministrativi regionali.	»	99
2.2.17. Il sistema di governo regionale.	»	100
2.2.18. Il controllo dello Stato sulla funzionalità degli organi regionali.	»	106
2.2.19. Le conferenze Stato-autonomie territoriali	»	106
2.2.20. La Commissione parlamentare per le questioni regionali	»	108
2.2.21. La Cabina di regia nazionale	»	108
2.2.22. I poteri sostitutivi di Stato e Regioni	»	109
2.2.23. Il Rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie	»	110

2.2.24. Il Consiglio delle autonomie locali	pag. 111
2.2.25. Sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni.	» 111
2.2.26. Sessione comunitaria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali	» 112
2.2.27. Le Regioni e il diritto internazionale	» 112
2.2.28. La costituzionalizzazione del potere estero delle Regioni con la L. cost. 3/2001	» 115
2.2.29. I rapporti tra le Regioni e l'Unione europea	» 116
2.3. Gli enti pubblici territoriali	» 120
2.3.1. Note introduttive	» 120
2.3.2. Comune: competenze e struttura territoriale.	» 123
2.3.3. Provincia: competenze e struttura territoriale	» 124
2.3.4. Comunità montana: competenze e struttura territoriale.	» 128
2.3.5. Le città metropolitane	» 129
2.3.6. Forme associative	» 132
2.3.7. Segretari comunali e provinciali	» 135
2.3.8. Direttore generale (c.d. city manager)	» 136
2.3.9. Uffici, personale e dirigenti (rinvio)	» 136
2.3.10. Il nuovo assetto e le prospettive di riforma dopo le manovre econo- miche	» 137
2.3.11. I servizi pubblici locali e la loro gestione	» 141
2.3.12. Controlli	» 153
3. Le Autorità amministrative indipendenti	
3.1. Nozione e aspetti generali	» 157
3.2. Il modello "neutrale" delle autorità e loro classificazione.	» 158
3.3. La natura amministrativa delle Autorità ed i profili giudiziari.	» 160
3.4. Le attuali Autorità amministrative indipendenti	» 163
4. Gli enti non territoriali	
4.1. Note introduttive	» 169
4.2. Natura giuridica	» 170
4.3. I caratteri distintivi, le vicende ed i nuovi modelli organizzativi ...	» 171
4.4. L'organizzazione interna e le competenze	» 172
4.5. I principali enti pubblici e le prospettive future sulla loro natura ...	» 174
4.5.1. L'organismo di diritto pubblico	» 174
4.6. Le imprese pubbliche	» 176
4.7. Il progetto "taglia-enti"	» 177
4.8. La riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi. ...	» 178
4.9. Le società partecipate	» 180
4.9.1. Gli enti affidatari <i>in house</i>	» 185

4.9.2. Le società a partecipazione mista pubblica-privata	pag. 189
Domande per l'autovalutazione	» 191

Parte terza – Il pubblico impiego

1. Concetti generali, natura e privatizzazione

1.1. Le fonti	» 195
1.2. La privatizzazione del pubblico impiego	» 196
1.3. La “rivoluzione” del 2009 (c.d. riforma Brunetta)	» 198
1.4. La contrattazione collettiva	» 206
1.5. Il rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. alla luce delle normative più recenti	» 210
1.6. L'Aran	» 217

2. L'accesso al lavoro nella P.A.

2.1. Il concorso pubblico	» 221
2.2. Personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile	» 225
2.3. Le tipologie di concorsi	» 226
2.4. La tutela risarcitoria del concorrente	» 230

3. Rapporto di lavoro

3.1. Il rapporto di servizio	» 231
3.2. Il rapporto organico	» 234
3.3. Le mansioni e la progressione in carriera	» 235
3.4. Misurazione, valutazione e trasparenza della <i>performance</i>	» 238
3.4.1. Concetti generali	» 238
3.4.2. Ciclo di gestione della <i>performance</i>	» 239
3.4.3. Obiettivi e indicatori	» 240
3.4.4. Monitoraggio della <i>performance</i>	» 241
3.4.5. Sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i>	» 242
3.4.6. Ambiti di misurazione e valutazione della <i>performance</i> organizzativa	» 242
3.4.7. Ambiti di misurazione e valutazione della <i>performance</i> individuale	» 243
3.5. Soggetti del processo di misurazione e valutazione della <i>performance</i>	» 244
3.5.1. Soggetti	» 244
3.5.2. Autorità nazionale anticorruzione	» 244
3.5.3. Organismo indipendente di valutazione della <i>performance</i>	» 246
3.5.4. Elenco, durata e requisiti dei componenti degli OIV	» 248
3.5.5. Responsabilità dell'organo di indirizzo politico amministrativo	» 249
3.6. Merito e premi	» 250

3.6.1. Merito	pag. 250
3.6.2. Premi	» 251
3.7. Misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni.	» 254
3.8. Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi	» 254
3.9. Il Codice di comportamento	» 258
3.10. Le sanzioni disciplinari e le responsabilità	» 264
3.11. I rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale	» 268
3.12. Il licenziamento disciplinare	» 269
3.13. False attestazioni o certificazioni	» 273
3.14. Responsabilità disciplinare per condotte pregiudizievoli per l'amministrazione e limitazione della responsabilità per l'esercizio dell'azione disciplinare	» 274
3.15. I controlli sulle assenze e contrasto al fenomeno dell'assenteismo	» 275
3.16. Permanente inidoneità fisica	» 278
3.17. Identificazione del personale a contatto con il pubblico	» 279
3.18. Il concetto di "pari opportunità" tra i dipendenti pubblici	» 279
3.19. Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblowing)	» 281
4. La dirigenza	
4.1. Attribuzioni e qualifiche degli uffici dirigenziali	» 283
4.2. Funzioni dirigenziali	» 288
4.3. Incarichi di funzioni dirigenziali	» 290
4.4. La verifica dei risultati	» 296
4.5. La responsabilità dirigenziale	» 296
4.6. Il ruolo dei dirigenti e la mobilità tra pubblico e privato	» 300
4.7. Il trattamento economico e giuridico delle fasce dirigenziali	» 303
4.8. Accesso alla dirigenza	» 305
4.9. Il riparto di giurisdizione in materia di pubblico impiego	» 309
Domande per l'autovalutazione	» 313

Parte quarta – L'azione amministrativa

1. Il procedimento e il provvedimento

1.1. I poteri pubblici e il procedimento	» 317
1.2. Il procedimento amministrativo secondo la legge 241 del 1990	» 318
1.3. L'obbligo di provvedere	» 323
1.4. Il risarcimento del danno da ritardo	» 329
1.5. La valutazione degli interessi. La Conferenza di servizi	» 330

1.6.	Le fasi del procedimento. L'unità organizzativa e il responsabile del procedimento	pag. 336
1.6.1.	Fasi del procedimento	» 336
1.6.2.	Unità organizzativa e responsabile del procedimento	» 339
1.6.3.	La comunicazione di avvio del procedimento	» 341
1.6.4.	Il preavviso di rigetto	» 344
1.7.	La semplificazione del procedimento amministrativo	» 346
1.8.	L'informatizzazione della P.A.	» 349
1.9.	I principi generali dell'attività amministrativa	» 354
1.10.	L'attività silenziosa della P.A.	» 354
1.11.	Segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.)	» 365
1.12.	Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa	» 370
1.12.1.	Note introduttive	» 370
1.12.2.	Soggetti legittimati e profili giurisdizionali	» 371
1.12.3.	Accesso documentale	» 372
1.12.4.	Natura giuridica del diritto di accesso	» 373
1.12.5.	Limiti al diritto di accesso	» 374
1.12.6.	Modalità di esercizio del diritto di accesso	» 374
1.12.7.	Rapporti tra diritto di accesso e tutela dei dati personali	» 375
1.12.8.	L'accesso civico	» 377
1.12.9.	Il diritto di accesso alle informazioni ambientali	» 380
2.	L'efficacia del provvedimento	
2.1.	L'efficacia del provvedimento	» 383
2.2.	Il riesame dei provvedimenti amministrativi	» 385
2.2.1.	Note introduttive	» 385
2.2.2.	Annullamento d'ufficio o autoannullamento	» 386
2.2.3.	Revoca e decadenza	» 388
2.2.4.	I provvedimenti ad effetto conservativo	» 390
2.2.5.	Principio del giusto procedimento	» 392
2.3.	L'esecuzione d'ufficio	» 393
3.	Gli atti e i provvedimenti amministrativi	
3.1.	Nozione di provvedimento amministrativo	» 395
3.2.	Classificazione degli atti amministrativi	» 396
3.2.1.	Atti di alta amministrazione e atti politici (rinvio)	» 397
3.2.2.	Atti confermativi (rinvio)	» 397
3.2.3.	Pareri	» 397
3.2.4.	La concessione e l'autorizzazione (rinvio)	» 398
3.2.5.	I provvedimenti ablativi (rinvio)	» 398
3.3.	I caratteri del provvedimento amministrativo	» 398

3.4.	Gli elementi essenziali del provvedimento	pag. 400
3.5.	La motivazione	» 401
3.6.	I requisiti del provvedimento amministrativo	» 403
4. Le patologie dell'azione amministrativa		
4.1.	L'invalidità in generale	» 405
4.2.	I vizi di legittimità ed i vizi di merito. La legittimità e la liceità	» 405
4.3.	La nullità, l'annullabilità e l'irregolarità del provvedimento	» 406
4.3.1.	Nullità	» 406
4.3.2.	Annulabilità	» 407
4.4.	I vizi non invalidanti il provvedimento amministrativo	» 411
4.5.	Classificazione dell'invalidità	» 412
4.6.	L'illegittimità costituzionale dell'atto amministrativo	» 413
4.7.	La non compatibilità del provvedimento amministrativo con il diritto UE	» 414
5. I controlli		
5.1.	L'attività amministrativa di controllo	» 415
5.2.	Il controllo sugli atti	» 416
5.3.	Il controllo sugli organi	» 418
5.4.	Il controllo di gestione	» 418
5.4.1.	Il controllo interno di gestione	» 419
5.4.2.	Il controllo esterno sulla gestione	» 419
6. Gli accordi		
6.1.	Modelli di esercizio consensuale dell'azione amministrativa	» 421
6.2.	Gli accordi tra Pubblica amministrazione e privati	» 421
6.3.	Gli accordi tra amministrazioni	» 424
6.4.	Gli accordi di programma	» 425
6.5.	Altre forme di esercizio consensuale dell'attività amministrativa	» 427
	Domande per l'autovalutazione	» 431

Parte quinta – L'attività di diritto privato della pubblica amministrazione

1. L'attività contrattuale

1.1.	Note introduttive	» 435
1.2.	L'attività contrattuale della P.A.	» 436
1.3.	L'appalto	» 439
1.3.1.	Il quadro normativo comunitario	» 439
1.3.2.	Il quadro normativo nazionale	» 440

1.3.3. Concetto e caratteristiche degli appalti pubblici	pag. 444
1.3.4. La formazione del contratto: il procedimento ad evidenza pubblica	» 445
1.4. Le principali novità introdotte dal Nuovo Codice degli appalti.	» 467

2. Concessioni e autorizzazioni

2.1. Le concessioni	» 479
2.1.1. Concetti generali	» 479
2.1.2. Le concessioni di beni pubblici	» 481
2.1.3. La concessione di servizi e lavori pubblici	» 482
2.1.4. Le provvidenze pubbliche.	» 483
2.1.5. La disciplina delle concessioni di lavori pubblici o di servizi	» 483
2.2. Le autorizzazioni	» 489
Domande per l'autovalutazione	» 491

Parte sesta – Beni pubblici e governo del territorio

1. I beni pubblici

1.1. Note introduttive	» 495
1.2. I beni demaniali.	» 495
1.3. I beni patrimoniali indisponibili.	» 499
1.4. I beni patrimoniali disponibili.	» 500
1.5. Utilizzazione dei beni pubblici	» 500
1.5.1. La concessione di beni pubblici	» 500
1.6. I diritti reali pubblici su beni altrui	» 501
1.7. La tutela dei beni pubblici	» 502
1.8. I beni privati di interesse pubblico.	» 502
1.9. I domini collettivi e i beni collettivi	» 503

2. Urbanistica, edilizia, ambiente

2.1. L'ambiente	» 505
2.1.1. Atti autorizzativi della P.A.	» 507
2.2. Il governo del territorio	» 510
2.3. L'urbanistica	» 510
2.3.1. Le recenti tecniche pianificatorie	» 511
2.4. L'edilizia.	» 513

3. Gli atti ablativi (l'espropriazione)

3.1. Concetti e regole generali	» 523
3.2. Disciplina.	» 524
3.3. I provvedimenti ablatori reali: l'espropriazione per pubblica utilità	» 525

3.3.1. Nozione, principi e regole generali	pag. 525
3.3.2. L'occupazione appropriativa e l'espropriazione sanante	» 527
3.3.3. L'occupazione d'urgenza	» 532
3.3.4. L'occupazione temporanea o strumentale	» 533
3.3.5. L'occupazione usurpativa	» 533
3.3.6. La cessione volontaria	» 535
3.3.7. La retrocessione	» 536
3.3.8. L'indennità di espropriazione	» 537
Domande per l'autovalutazione	» 539

Parte settima – La responsabilità della pubblica amministrazione

1. La responsabilità e la tutela risarcitoria dell'interesse legittimo

1.1. Caratteristiche e tipologie	» 543
1.2. La risarcibilità dell'interesse legittimo	» 545
1.3. La natura della responsabilità della pubblica amministrazione	» 547
1.4. La responsabilità della P.A. per la lesione di diritti soggettivi.	» 549

2. La responsabilità nei confronti della P.A.

2.1. La responsabilità del pubblico dipendente. Profili generali	» 551
2.2. La responsabilità amministrativa	» 552
2.2.1. Il danno erariale	» 554
2.3. La responsabilità contabile	» 556
2.4. La responsabilità disciplinare	» 556

3. Il risarcimento e la pregiudizialità amministrativa

3.1. Le forme di risarcimento del danno	» 557
3.1.1. Il risarcimento per equivalente	» 557
3.1.2. Il risarcimento in forma specifica	» 558
3.1.3. La pregiudizialità (rinvio)	» 559
3.2. Il danno da ritardo	» 562
3.3. Il riparto di giurisdizione	» 564
3.4. L'azione risarcitoria nel c.p.a.	» 564
3.5. La proponibilità della domanda risarcitoria in ottemperanza.	» 565
Domande per l'autovalutazione	» 566

Parte ottava – La giustizia

1. Le forme, le fonti ed i rimedi

1.1.	Le forme della giustizia amministrativa	pag. 569
1.2.	Le fonti della giustizia amministrativa	» 570
1.3.	I rimedi giurisdizionali	» 571
1.4.	I rimedi amministrativi: i ricorsi	» 574
1.5.	I rimedi arbitrari o conciliativi	» 578

2. Il riparto di giurisdizione e i principi del processo

2.1.	La giurisdizione del giudice ordinario e del giudice amministrativo nei confronti della Pubblica amministrazione	» 581
2.1.1.	Dualismo giurisdizionale	» 581
2.1.2.	Disapplicazione	» 582
2.1.3.	Giurisdizione ordinaria ed amministrativa	» 583
2.1.4.	La pregiudizialità amministrativa	» 591
2.2.	I principi del processo amministrativo	» 593
2.3.	Il modello e l'oggetto del processo amministrativo	» 594
2.4.	Le azioni esperibili davanti al giudice amministrativo	» 594
2.5.	La legge delega di riforma del processo amministrativo	» 599
2.6.	Il Codice del processo amministrativo	» 601

3. La *class action* contro la P.A.

3.1.	La legge delega	» 623
3.2.	<i>Ratio</i> della norma	» 624
3.3.	Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici	» 625
3.3.1.	La situazione giuridica tutelata e la legittimazione attiva	» 625
3.3.2.	La legittimazione passiva	» 627
3.3.3.	La natura dell'azione	» 628
3.3.4.	Il giudice competente	» 628
3.3.5.	La diffida	» 629
3.3.6.	Il giudizio	» 630
3.3.7.	La sentenza	» 631
3.3.8.	L'eventuale inottemperanza	» 632
3.3.9.	I rapporti con altri procedimenti	» 633
3.3.10.	L'applicazione temporale della disciplina	» 633

4. Lo svolgimento del processo

4.1.	Processo amministrativo di primo grado	» 635
4.1.1.	Note introduttive	» 635
4.1.2.	Le parti del processo amministrativo	» 638

4.1.3. Contenuto del ricorso	pag. 639
4.1.4. Notificazione del ricorso e suoi destinatari.	» 642
4.1.5. Ricorso incidentale e domanda riconvenzionale	» 643
4.1.6. Motivi aggiunti.	» 644
4.1.7. Vizi del ricorso e della notificazione.	» 645
4.1.8. Deposito del ricorso e degli altri atti processuali	» 645
4.1.9. Costituzione delle parti intimate	» 646
4.1.10. Giudizio conseguente alla trasposizione del ricorso straordinario.	» 647
4.1.11. Integrazione del contraddittorio.	» 648
4.1.12. Intervento volontario in causa	» 650
4.1.13. Intervento per ordine del giudice	» 651
4.1.14. Termini e forme speciali di notificazione	» 651
4.1.15. Abbreviazione dei termini	» 654
4.1.16. Procedimento cautelare	» 654
4.1.17. Mezzi di prova e attività istruttoria	» 656
4.1.18. Riunione, discussione e decisione dei ricorsi	» 658
4.1.19. Incidenti nel processo	» 659
4.1.20. Estinzione e improcedibilità	» 660
4.1.21. Correzione di errore materiale dei provvedimenti del giudice.	» 661
4.1.22. Udienze	» 661
4.1.23. Sentenza	» 662
4.2. Impugnazioni	» 666
4.2.1. Impugnazioni in generale.	» 666
4.2.2. Appello.	» 668
4.2.3. Revocazione	» 670
4.2.4. Opposizione di terzo	» 671
4.2.5. Ricorso per Cassazione	» 672
4.3. Ottemperanza e riti speciali.	» 674
4.3.1. Il giudicato amministrativo	» 674
4.3.2. Giudizio di ottemperanza.	» 675
4.3.3. Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi	» 681
4.3.4. Tutela contro l'inerzia della pubblica amministrazione	» 685
4.3.5. Riti abbreviati relativi a speciali controversie	» 685
4.3.6. Contenzioso sulle operazioni elettorali	» 697
4.3.7. Il contenzioso tributario.	» 697
4.4. Giurisdizione esclusiva e giurisdizione estesa al merito.	» 698
4.5. La giurisdizione in materia di diritto sportivo.	» 706
4.6. Norme transitorie	» 707
Domande per l'autovalutazione	» 709
Indice analitico-alfabetico	» 713