

INDICE

PARTE PRIMA

PREMESSE SOCIOLOGICHE, STORICHE E PROFILI COSTITUZIONALI

CAPITOLO I

LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: PROFILI STORICI E SOCIOLOGICI

	<i>pag.</i>
1. Significato culturale di « amministrazione »	3
2. Amministrazione attività, amministrazione organizzazione	5
3. Fatti amministrativi delle collettività	7
4. Le amministrazioni pubbliche negli ordinamenti generali del mondo antico	9
5. Le amministrazioni pubbliche negli ordinamenti generali dell'evo medio europeo	12
6. Formazione degli Stati e dei tipi strutturali di amministrazioni pub- bliche	15
7. Tipo strutturale a normazione comune	19
8. Tipo strutturale a normazione pubblica: forme del sec. XVIII	23
9. Segue: lo Stato a diritto amministrativo	27
10. La scienza del diritto amministrativo e la scienza dell'amministra- zione nel sec. XVIII	31

CAPITOLO II

AMMINISTRAZIONE E DIRITTO AMMINISTRATIVO NEI SECOLI XIX E XX

11. L'amministrazione statale nella teoria della tripartizione dei poteri	33
12. L'amministrazione pubblica nello Stato borghese	34
13. La scienza del diritto amministrativo nello Stato borghese	37
14. La teoria formale-sostanziale	43
15. L'avvento dello Stato pluriclasse	45
16. La teoria del gradualismo	50
17. Le teorie del pluralismo e del realismo	53
18. Tendenze contemporanee delle amministrazioni pubbliche	56
19. Altre scienze di studio dei fatti amministrativi	59

CAPITOLO III

PROFILI COSTITUZIONALI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

	<i>pag.</i>
20. Amministrazione statale, funzione di indirizzo e potere governativo	63
21. Potere governativo e potere amministrativo	67
22. La funzione amministrativa: teoria e approcci	68
23. La distribuzione tra i poteri dell'attività di cura concreta di interessi pubblici	71
24. Funzioni non amministrative attribuite al potere amministrativo	75
25. Alla ricerca della « funzione amministrativa »	77
26. Principi costituzionali relativi all'amministrazione pubblica: principio di legalità	81
27. Principi di azionabilità, di imparzialità, di buon andamento	83
28. Principi di garanzia e di organizzazione	86

PARTE SECONDA

TEORIA DELL'ORGANIZZAZIONE

CAPITOLO I

NOZIONI INTRODUTTIVE

29. Ambito dell'organizzazione	91
30. Gli ordinamenti giuridici	92
31. Organizzazione e ordinamento	97
32. Stato ente e Stato collettività	98
33. Gruppi e ordinamenti particolari	100
34. Formule organizzatorie e norme organizzative	103
35. Eterogeneità degli interessi pubblici	106
36. Identificazione e classificazione degli interessi pubblici	109
37. Centri di riferimento	112

SEZIONE I

LE STRUTTURE ORGANIZZATIVE

CAPITOLO II

LE FIGURE SOGGETTIVE

38. Nozione di figura soggettiva	115
39. Figure soggettive negli ordinamenti generali	118
40. Specie di imputazioni	121
41. L'ufficio soggettivo (<i>munus</i>)	123

	<i>pag.</i>
42. L'ufficio oggettivo (<i>officium</i>)	127
43. Le persone giuridiche	131
44. Disegni organizzativi e uffici funzionali	137
45. Uffici e organi	140
46. Le imputazioni formali (organo e rappresentante)	143

CAPITOLO III

L'ORGANIZZAZIONE DELLO STATO

47. Linee organizzative dello Stato ente	147
48. Particolari caratteri degli organi dello Stato	150
49. La distribuzione delle potestà e gli organi amministrativi	153
50. Gli organi costituzionalmente garantiti	156
51. Gli ordinamenti organizzatori	160
52. Gli ordinamenti regionali	165
53. I <i>munera</i> pubblici nel diritto vigente	168

CAPITOLO IV

ENTI PUBBLICI E DI RILEVANZA PUBBLICA

54. Storia degli enti pubblici dallo scorso secolo ad oggi	173
55. Vicende della teoria degli enti pubblici	176
56. Scomposizione degli enti pubblici	179
57. Succedanei dell'ente pubblico	181
58. Alla ricerca dell'ente pubblico	184
59. Enti pubblici indipendenti	186
60. Associazioni pubbliche	190
61. Enti ausiliari: a) enti strumentali	191
62. b) enti di servizi	194
63. c) enti di disciplina di settore	198
64. d) enti pubblici imprenditoriali	201
65. Autonomia normativa e autarchia	204
66. Enti di interesse pubblico	208
67. Enti sovvenzionati	210
68. Partecipazioni pubbliche	213



CAPITOLO V

UFFICI E ORGANI

69. Attribuzione e competenza	219
70. Classificazione degli uffici	223
71. Uffici con autonomie particolari	226
72. Amministrazioni autonome	228
73. Organi imprese	230
74. Organi con personalità giuridica	235

	<i>pag.</i>
75. Organi di gestione patrimoniale	238
76. Uffici di gestione contabile	239
77. Consorzi	241
78. Comitati	244

CAPITOLO VI

I TITOLARI DEGLI UFFICI

79. Figure di titolarità degli uffici	247
80. Rapporto d'ufficio e rapporto di servizio	248
81. Uffici e titolari professionali	250
82. Persona giuridica titolare di ufficio	253
83. Impresa titolare di ufficio (uffici in concessione)	254
84. Uffici e titolari onorari	259
85. L'ufficio collegiale	263
86. Uffici straordinari	268
87. Rappresentanti	270
88. Funzionario di fatto	272

CAPITOLO VII

FORMULE ORGANIZZATORIE E RAPPORTI ORGANIZZATIVI

89. Rapporti interorganici	277
90. Rappresentanza e rappresentatività	279
91. Accentramento, decentramento, deconcentrazione	283
92. Autogoverno	286
93. Autonomia politica	288
94. Soprordinazione, gerarchia, codipendenza	291
95. Direzione	295
96. Ausiliarità, esecuzione	297
97. Equiordinazione, coordinamento	299
98. Avocazione e delegazione	302
99. Coadiuzione, vicarietà, figure atipiche	306
100. Rapporto di controllo	308

SEZIONE II

L'ATTIVITÀ ORGANIZZATIVA

CAPITOLO VIII

SISTEMATICA

101. Identificazione dell'attività organizzativa	313
102. Potestà organizzativa	315

	<i>pag.</i>
103. Riparto tra potestà legislativa e potestà organizzativa	319
104. Regolamenti organizzativi statali	322
105. Statuti e regolamenti di enti pubblici	326
106. Atti organizzativi individuali	329
107. Oggetti dell'attività organizzativa	332

CAPITOLO IX

UFFICI E ATTIVITÀ DEGLI UFFICI

108. Istituzione e costituzione degli uffici	335
109. Modificazione e soppressione degli uffici	339
110. La c.d. successione tra uffici	340
111. Accordi organizzativi	345
112. Contratti di servizio	350
113. Attività degli uffici	352

CAPITOLO X

IL PERSONALE

114. Positività dei problemi giuridici del personale	355
115. Tipi di rapporti di lavoro pubblico	358
116. Rapporto di lavoro pubblico retto da norme di diritto pubblico	362
117. Accesso alle carriere pubbliche: principi di eguaglianza e del concorso	367
118. Costituzione, modificazione ed estinzione del rapporto	371
119. Caratteri generali del rapporto	376
120. Rapporto di lavoro pubblico retto dalle norme sul lavoro privato	381
121. Rapporto di avventiziato	383
122. Altri tipi di rapporto di lavoro pubblico	384
123. Esperti e professionisti esterni	388

CAPITOLO XI

I MEZZI

124. Quadro della materia	391
125. Nozioni generali sui bilanci	393
126. Il bilancio dello Stato: evoluzione storica	397
127. Annualità del bilancio; la legge di bilancio	401
128. Esercizio finanziario e bilancio di competenza	406
129. Vicende del bilancio	411
130. Vicende della spesa	414
131. Rendiconto	418
132. Bilanci e spese di altri enti pubblici	421

133. Disciplina delle spese dello Stato	pag. 425
134. Controlli finanziari, contabili e di gestione	430

PARTE TERZA

L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

SEZIONE I

PROBLEMI GENERALI

CAPITOLO I

L'ATTIVITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

135. Quadro dell'attività delle amministrazioni pubbliche	435
136. Nozione di funzione	438
137. Determinazione positiva delle funzioni	441
138. Attività privata delle amministrazioni pubbliche	445
139. Funzioni pubbliche episodiche	447
140. Funzioni pubbliche in senso enfatico	448
141. Attività oggettivamente pubbliche e attività oggettivamente qualificate per inerenza a pubblici interessi	451
142. Pubblici servizi: in senso soggettivo	455
143. Pubblici servizi: in senso oggettivo	458
144. Principi di eguaglianza e di continuità	465
145. Attività strumentali delle amministrazioni; attività di acquisizione di conoscenze	468
146. Attività di conservazione documentale	473

CAPITOLO II

NOZIONI TEORICHE VARIE

147. Ricognizione della materia	477
148. Le potestà discrezionali: morfologia	477
149. Segue: dogmatica	482
150. La discrezionalità tecnica	486
151. L'autonomia privata dell'amministrazione pubblica: aspetti dogmatici	490
152. Segue: aspetti applicativi	492
153. Le posizioni soggettive	496
154. Situazioni soggettive: in particolare le potestà	500
155. Gli interessi legittimi: il dibattito	506
156. Specie di interessi protetti	509
157. Interessi legittimi e potestà ablatorie	515
158. Fatti giuridici	519

SEZIONE II

L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DI DIRITTO PUBBLICO

CAPITOLO I

AUTORITÀ E LIBERTÀ

	<i>pag.</i>
159. Il dibattito sui diritti pubblici soggettivi	525
160. Principi di etica sociale e libertà come interessi legittimi	528
161. Libertà come diritti fondamentali	530
162. Il momento dell'autorità	534
163. Riserva di legge	537
164. Principi di nominatività e di articolazione	539

CAPITOLO II

ATTI E PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

165. Atti e provvedimenti amministrativi	543
166. Provvedimenti e loro elementi	546
167. Volontà, tipicità, clausole particolari, condizioni	550
168. Tipicità e clausole particolari	552
169. Coelementi accidentali	554
170. Oggetto e motivi	557
171. Competenza, legittimazione, presupposti	561
172. Esternazioni, in particolare la motivazione	564
173. Motivazione	569
174. Provvedimento negativo	573
175. Classificazione dei provvedimenti	576
176. Atti necessitati e ordinanze di necessità	577

CAPITOLO III

FORZA ED EFFETTI DEI PROVVEDIMENTI

177. Validità ed efficacia: autorità del provvedimento amministrativo, imperatività e autotutela	585
178. Autorità del provvedimento: imperatività	588
179. Efficacia in ordine al luogo	592
180. Efficacia in ordine alla durata	593
181. Efficacia in ordine al tempo	595
182. Efficacia soggettiva	597
183. Efficacia oggettiva	600
184. Efficacia e comunicazione dell'atto	603
185. Interpretazione e integrazione del provvedimento	604

CAPITOLO IV

ANORMALITÀ DEI PROVVEDIMENTI

	<i>pag.</i>
186. Invalidità, sue specie	609
187. Efficacia del provvedimento invalido	612
188. Inesistenza o carenza di potere	618
189. Illegittimità	622
190. Incompetenza e violazione di legge	623
191. Eccesso di potere: il dibattito	627
192. Eccesso di potere: morfologia e nozione	630
193. Inopportunità	634
194. Illecito civile dell'amministrazione	639
195. Disapplicazione	642
196. Anormalità minori, irregolarità	645
197. Anormalità relative alle esternazioni: dichiarazioni implicite, silenzio	647
198. Segue: comportamenti concludenti e vie di fatto	650

SEZIONE III

L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DI DIRITTO PRIVATO

CAPITOLO I

QUESTIONI GENERALI

199. Premessa storica	655
200. Distribuzione dell'attività di diritto privato	658
201. Interesse pubblico, legalità e diritti fondamentali in rapporto all'attività di diritto privato	661
202. Legittimazione negoziale di pubbliche amministrazioni	665
203. Contratti delle amministrazioni in generale	670
204. Capitolati	671

CAPITOLO II

I CONTRATTI AD EVIDENZA PUBBLICA

205. Nozione e principi regolatori	677
206. Fase di deliberazione: deliberazione di contrattare	682
207. Controllo della deliberazione di contrattare	685
208. Progetto di contratto	689
209. Fase di conclusione	691
210. Gara pubblica: morfologia	694
211. Gara pubblica: profili giuridici	699

212. Trattativa privata	705
213. Gara per concorso	709
214. Fase di approvazione	714
215. Forma dei contratti	721
216. Fase di esecuzione	723
217. Piccola evidenza, contratti di economato	728
218. Anormalità procedurali e sanatorie	731

CAPITOLO III

I CONTRATTI AD OGGETTO PUBBLICO

219. Moduli convenzionali dell'attività amministrativa	737
220. Contratti ad oggetto pubblico	739
221. Contratti accessivi necessari	743
222. Segue: concessione di servizi	745
223. Contratti ausiliari di provvedimenti	749
224. Contratti sostitutivi di procedimenti	752

CAPITOLO IV

DI ALCUNI NEGOZI E CONTRATTI DI PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

225. Contratti ordinari e speciali	757
226. Acquisti degli enti pubblici	760
227. Donazioni di enti pubblici	764
228. Gioco e scommessa	766
229. Appalto di opere pubbliche	769
230. Sue caratteristiche	771
231. Altri contratti	778
232. Atti neutri	785

SEZIONE IV

L'ATTIVITÀ INTERNA

233. Ambiti delle attività interne	789
234. Norme interne	793
235. Rilevanza interna delle attività interne	798
236. Rapporti interni d'ufficio	799
237. Atti interni	803
238. Materie di attività interna	808