



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'europa medio europea	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. Coadiuvazione, 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

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

PARTE QUARTA
I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

CAPITOLO I

PROBLEMI GENERALI

	<i>pag.</i>
239. Formazione della nozione di procedimento	813
240. Profili comparatistici	814
241. Procedimento amministrativo e funzione amministrativa	820
242. Procedimento e processo	822
243. Tipologia dei procedimenti amministrativi	825
244. Procedimenti amministrativi ed atti strutturalmente complessi	829

CAPITOLO II

PROFILI STRUTTURALI

245. Analisi strutturale: fasi e atti del procedimento	833
246. Fase e atti d'iniziativa	835
247. Obbligo di procedere	838
248. Fase d'istruttoria: atti dei domandanti	842
249. Atti dell'autorità: acquisizioni di scienza	845
250. Pareri e determinazioni	847
251. Fase di decisione: atti semplici	853
252. Procedimenti collegiali	854
253. Atti collegiali	857
254. Atti di concerto	862
255. Decisioni e deliberazioni	863
256. Fase d'integrazione	868
257. Atti strumentali	869
258. Atti procedurali del privato	871
259. Moduli convenzionali nel procedimento	874

CAPITOLO III

PROFILI FUNZIONALI

260. Parti del procedimento	881
261. Introduzione nel procedimento dell'interesse primario	885
262. Introduzione degli interessi secondari	888
263. Acquisizione dei fatti: verificaione	891
264. Identificazione ed elaborazione dei fatti	894
265. Tipologia dell'istruttoria	897

	<i>pag.</i>
266. Istruttoria in contraddittorio	898
267. Istruttoria nei procedimenti contenziosi	901
268. Obbligo di procedere e improcedibilità	903
269. Valutazione degli interessi acquisiti e decisione	906

CAPITOLO IV

PROFILI DIACRONICI

270. Conflitti di amministrazione: c.d. conflitti di competenza	913
271. Conflitti di amministrazione in senso proprio	915
272. Tempo e procedimento	918
273. Situazioni procedurali	923
274. Interessi e diritti procedurali	926
275. Pendenza di procedimento	929
276. Anormalità procedurali: a) per commissione	930
277. <i>segue: b) per omissione</i>	934
278. <i>segue: silenzio procedimentale</i>	936
279. Regola del raggiungimento dello scopo	939
280. Procedimenti per atti strumentali, subprocedimenti, procedimenti incidentali	941
281. Atti privati coordinati, atti collegati interni, procedimenti collegati	944

CAPITOLO V

I PROCEDIMENTI DICHIARATIVI

282. Certezze pubbliche	951
283. Aspetti strutturali: scienza e conoscenza	956
284. Segni e documenti	959
285. Acclaramenti, accertamenti, certazioni	962
286. Ispezioni	967
287. Potestà d'ispezione	970
288. Inchieste	972
289. Verbalizzazioni	976
290. Verbalizzazione ed atto verbalizzato	979
291. Certificazioni	986
292. Specie di certificazioni	990
293. Registri	994
294. Pubblici registri	997
295. Misure di conoscenza: nozione e misure individuali	1005
296. Misure collettive	1008
297. Aspetti funzionali: certezze di fatti e di rapporti	1013
298. Certezze legali e notiziali	1015
299. Natura delle certezze legali	1017
300. Certezze legali: autorità e verificaione	1019

	<i>pag.</i>
301. Certezze notiziali	1022
302. Funzioni ulteriori degli atti di certezza	1026

CAPITOLO VI

I PROCEDIMENTI DI SECONDO GRADO

303. Procedimenti di secondo grado e procedimenti modificativi ed estintivi di rapporti	1029
304. Sospensione e ratifica	1034
305. Funzione e struttura nei procedimenti di secondo grado	1037
306. Conferma, atto confermativo, effetto confermativo	1040
307. Riforma: nozione, regolarizzazione	1046
308. Riforma e convalida	1047
309. Aspetti generali del provvedimento di riforma	1052
310. Annullamento d'ufficio	1056
311. Annullamento d'ufficio e riesame	1060
312. Riesame giustiziale (ricorsi amministrativi)	1064
313. Aspetti funzionali dei ricorsi	1068
314. Varie specie di ricorsi	1070
315. Procedimenti di revisione	1076
316. Revoche in senso improprio (abrogazione)	1077
317. Revoche in senso proprio	1079
318. Annullamento straordinario	1086

CAPITOLO VII

I PROCEDIMENTI AUTORIZZATORI

319. Nozione	1093
320. Profili funzionali	1097
321. Dispense	1101
322. Autorizzazioni costitutive	1105
323. Autorizzazioni costitutive di diritti d'impresa	1107
324. Autorizzazioni costitutive in materia di diritti reali	1113
325. Autorizzazioni permissive	1118
326. Approvazioni	1123
327. Autorizzazioni ricognitive	1126
328. Nulla osta	1132

CAPITOLO VIII

I PROCEDIMENTI CONCESSORI

329. Nozione	1135
330. Materie dei procedimenti concessori	1138

	<i>pag.</i>
331. Struttura e funzione nei procedimenti concessori	1142
332. Procedimenti relativi all'organizzazione della plurisoggettività	1145
333. Riconoscimento della personalità giuridica	1147
334. Procedimenti relativi allo stato di figlio	1153
335. Cambiamento di nomi di persone	1156
336. Concessioni su beni pubblici: caratteri generali	1159
337. Concessioni su beni pubblici: strumentali a servizi e di produzione	1162
338. Concessioni su beni pubblici: di utilità patrimoniali e precarie	1167
339. Ammissioni	1169
340. Sovvenzioni: aspetti generali e strutturali	1173
341. Sovvenzioni: aspetti funzionali	1177

CAPITOLO IX

I PROCEDIMENTI ABLATORI

342. Nozione	1181
343. Procedimenti ablatori personali (ordini): nozione	1184
344. Ordini: struttura e funzione	1187
345. Ordini di polizia di sicurezza	1190
346. Ordini prescrittivi	1193
347. Procedimenti ablatori reali	1196
348. Espropriazione: nozione e caratteri	1200
349. Espropriazione: sua natura	1205
350. Espropriazione e garanzia del diritto privato di proprietà	1210
351. Espropriazione e impresa	1214
352. Requisizioni	1218
353. Trasferimenti coattivi di beni culturali	1222
354. Sequestri e confische	1225
355. Imposizione di servitù	1229
356. C.d. occupazioni: occupazioni strumentali	1233
357. Occupazioni d'urgenza	1237
358. Enfiteusi e superficie coattiva	1242
359. Atti non ascrivibili ai procedimenti ablatori	1245
360. L'indennità nei procedimenti ablatori reali: suo fondamento	1248
361. Sua natura	1252
362. Procedimenti ablatori obbligatori	1256
363. Principio dell'art. 23 Cost.	1259
364. Ablazioni amministrative e ablazioni legali	1262
365. Imposizioni tributarie: natura	1264
366. Procedimenti di accertamento tributario	1267
367. Requisizioni di servizi	1272
368. Servizio militare	1275
369. Contratti autoritativi	1278
370. Assunzioni obbligatorie	1280
371. Ammassi	1284
372. Altre ablazioni obbligatorie	1287

CAPITOLO X

I PROCEDIMENTI PRECETTIVI, ORGANIZZATIVI,
SANZIONATORI ED ESECUTIVI

	<i>pag.</i>
373. Profili generali	1291
374. Procedimenti precettivi	1291
375. Procedimenti organizzativi	1294
376. Varie loro specie	1296
377. Procedimenti organizzativi di controllo	1300
378. Procedimenti sanzionatori	1303
379. Tipi di procedimenti sanzionatori	1307
380. Procedimenti sanzionatori esecutivi	1311
381. Esecutività, esecutorietà, autotutela	1316
382. Procedimenti esecutivi	1320
383. Tipi dei procedimenti esecutivi	1324
384. Esecuzioni relative a crediti	1327
385. Procedimenti di riassetto esecutivo	1329
<i>Indice analitico alfabetico</i>	<i>1333</i>