

MARCO D'ALBERTI

Ritg 300926

LEZIONI DI  
DIRITTO AMMINISTRATIVO

*Terza edizione*



G. Giappichelli Editore

# Indice

|                                       | <i>pag.</i> |
|---------------------------------------|-------------|
| <i>Premessa</i>                       | XIII        |
| <i>Premessa alla seconda edizione</i> | XVI         |
| <i>Premessa alla terza edizione</i>   | XVII        |

## PARTE I Profili storici e principi

### CAPITOLO I

#### Il diritto amministrativo dal XVIII al XXI secolo

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Le origini. Le varie ipotesi. L'importanza della Rivoluzione francese  | 3  |
| 2. I caratteri iniziali del diritto amministrativo                        | 14 |
| 2.1. Il legame con lo Stato-nazione                                       | 14 |
| 2.2. Le profonde differenze fra i diritti amministrativi di Stati diversi | 15 |
| 2.3. La lontananza dal diritto privato                                    | 16 |
| 2.4. Gli alterni rapporti con la regolazione dell'economia                | 17 |
| 3. Gli sviluppi del diritto amministrativo                                | 19 |
| 3.1. Il diritto amministrativo sovrastatale e subnazionale                | 19 |

|                                                                      | <i>pag.</i> |
|----------------------------------------------------------------------|-------------|
| 3.2. Le convergenze progressive tra diritti amministrativi nazionali | 21          |
| 3.3. L'avvicinamento al diritto privato                              | 22          |
| 3.4. La centralità della regolazione dei mercati                     | 25          |
| 4. Brevi conclusioni                                                 | 26          |

## CAPITOLO II

### I principi del diritto amministrativo

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| 1. La crescente importanza dei principi                          | 33 |
| 2. Le fonti. Chi pone i principi                                 | 35 |
| 3. Tipi di principi                                              | 36 |
| 3.1. Principi tipici e propri dell'amministrazione pubblica      | 36 |
| 3.1.1. Il principio di legalità                                  | 37 |
| 3.1.2. Il principio di imparzialità                              | 38 |
| 3.1.3. Il principio di buon andamento                            | 40 |
| 3.1.4. Il principio di ragionevolezza                            | 40 |
| 3.1.5. Il principio di proporzionalità                           | 41 |
| 3.1.6. Il principio di partecipazione                            | 43 |
| 3.1.7. L'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo | 45 |
| 3.1.8. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi         | 46 |
| 3.2. Principi comuni a soggetti pubblici e privati               | 48 |
| 3.2.1. Il principio di buona fede                                | 48 |
| 3.2.2. Il principio di correttezza                               | 49 |
| 3.2.3. Il principio di libera concorrenza                        | 50 |
| 3.2.4. La trasparenza come principio generale                    | 52 |
| 4. La diversa portata dei principi in diritto amministrativo     | 55 |
| 5. Le funzioni dei principi                                      | 57 |

**PARTE II****L'organizzazione, il personale e i beni  
delle pubbliche amministrazioni****CAPITOLO III****L'organizzazione amministrativa**

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. La problematica dell'organizzazione amministrativa                     | 67  |
| 2. Pubblica amministrazione. Concetto e ambito                            | 68  |
| 3. I rapporti fra politica e amministrazione                              | 76  |
| 4. Tipologia delle figure soggettive                                      | 78  |
| 4.1. I ministeri                                                          | 79  |
| 4.2. Le agenzie amministrative                                            | 82  |
| 4.3. Gli enti pubblici                                                    | 85  |
| 4.4. Le società in partecipazione pubblica                                | 90  |
| 4.5. Le autorità indipendenti                                             | 99  |
| 5. Organi e uffici                                                        | 108 |
| 6. Rapporti organizzativi: gerarchia, direzione, controllo, coordinamento | 110 |

**CAPITOLO IV****Il personale delle pubbliche amministrazioni**

|                                                            |     |
|------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Gli impiegati: le trasformazioni del rapporto di lavoro | 121 |
| 2. La normativa attuale sugli impiegati                    | 123 |
| 3. I dirigenti. L'evoluzione delle formule normative       | 128 |
| 4. La disciplina attuale della dirigenza pubblica          | 130 |

pag.

**CAPITOLO V**  
**I beni pubblici**

|                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Introduzione. Beni pubblici e proprietà                                  | 139 |
| 2. Il quadro normativo                                                      | 144 |
| 3. La disciplina del codice civile                                          | 145 |
| 4. Regimi speciali rispetto al codice civile. I beni culturali e ambientali | 148 |
| 5. <i>Segue</i> . Le reti dei servizi pubblici                              | 156 |
| 6. <i>Segue</i> . Le alienazioni di beni pubblici                           | 159 |
| 7. Nuove problematiche e necessità di una riforma                           | 161 |

**PARTE III**  
**L'attività amministrativa**

**CAPITOLO VI**  
**Tipologia delle attività e situazioni soggettive**

|                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Tipologia delle attività amministrative                                               | 171 |
| 2. Funzioni pubbliche e servizi pubblici                                                 | 173 |
| 3. Attività di impresa pubblica                                                          | 183 |
| 4. Regolazione pubblica dei mercati                                                      | 185 |
| 5. Situazioni giuridiche soggettive                                                      | 189 |
| 5.1. Il potere discrezionale della pubblica amministrazione e la discrezionalità tecnica | 189 |
| 5.2. L'autonomia negoziale della pubblica amministrazione                                | 193 |
| 5.3. L'interesse legittimo e il diritto soggettivo                                       | 195 |

pag.

## CAPITOLO VII

## Il procedimento amministrativo

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Introduzione                                                                     | 209 |
| 2. Definizione e principi generali del procedimento                                 | 212 |
| 3. Il termine di conclusione del procedimento e il silenzio                         | 215 |
| 4. Obbligo di motivazione del provvedimento                                         | 220 |
| 5. Gli altri istituti del procedimento amministrativo: metodo d'analisi             | 222 |
| 6. Il responsabile del procedimento                                                 | 223 |
| 7. Le garanzie di partecipazione al procedimento: la "voce"                         | 226 |
| 7.1. La comunicazione di avvio del procedimento                                     | 226 |
| 7.2. La facoltà di presentare memorie e l'obbligo dell'amministrazione di valutarle | 227 |
| 7.3. I limiti delle garanzie di partecipazione e gli atti amministrativi generali   | 229 |
| 8. <i>Segue.</i> Le garanzie di partecipazione al procedimento: la "visione"        | 231 |
| 8.1. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi nella legge sul procedimento | 231 |
| 8.2. Le ipotesi di esclusione dall'accesso nella legge n. 241                       | 234 |
| 8.3. L'esercizio e la tutela del diritto di accesso nella legge n. 241              | 236 |
| 8.4. Gli altri due tipi di accesso                                                  | 239 |
| 8.5. Le differenze e i rapporti tra i diversi tipi di accesso                       | 243 |
| 9. La semplificazione del procedimento                                              | 247 |
| 9.1. Pareri                                                                         | 247 |
| 9.2. Valutazioni tecniche                                                           | 249 |
| 9.3. Autocertificazioni                                                             | 251 |
| 9.4. La conferenza di servizi                                                       | 254 |
| 9.5. Accordi fra pubbliche amministrazioni                                          | 264 |
| 9.6. Segnalazione certificata di inizio attività                                    | 264 |
| 9.7. Silenzio assenso                                                               | 274 |
| 9.8. Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche                                 | 277 |

|                                                    | <i>pag.</i> |
|----------------------------------------------------|-------------|
| 9.9. Altre semplificazioni procedurali             | 280         |
| 10. Ambito di applicazione della legge n. 241/1990 | 282         |

### CAPITOLO VIII

#### Provvedimenti amministrativi

|                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Nozione, caratteri e vicissitudini del provvedimento amministrativo                                  | 291 |
| 2. Tipi di provvedimenti amministrativi                                                                 | 294 |
| 3. Efficacia ed esecuzione del provvedimento                                                            | 299 |
| 4. L'invalidità del provvedimento: i casi di annullabilità. Le ipotesi di illegittimità non invalidante | 301 |
| 5. <i>Segue.</i> L'invalidità del provvedimento: i casi di nullità                                      | 310 |
| 6. I provvedimenti amministrativi di secondo grado                                                      | 315 |

### CAPITOLO IX

#### Moduli consensuali: contratti, convenzioni, accordi

|                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Lo sviluppo progressivo dell'amministrazione consensuale              | 325 |
| 2. I contratti delle pubbliche amministrazioni                           | 326 |
| 3. Le procedure ad evidenza pubblica                                     | 329 |
| 4. Gli accordi integrativi e sostitutivi di provvedimento. Altri accordi | 343 |
| 5. Brevi conclusioni                                                     | 346 |

### CAPITOLO X

#### La responsabilità della pubblica amministrazione e dei dipendenti: storia e tipi

|                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Profili storico-comparativi: limiti della responsabilità                                              | 353 |
| 2. La disciplina attuale nell'ordinamento italiano: responsabilità civile della pubblica amministrazione | 356 |

|                                                      | <i>pag.</i> |
|------------------------------------------------------|-------------|
| 3. Responsabilità per lesione di interessi legittimi | 358         |
| 4. La cosiddetta responsabilità amministrativa       | 363         |

## PARTE IV Conclusioni

### CAPITOLO XI Le disfunzioni

|                                                                         |         |
|-------------------------------------------------------------------------|---------|
| 1. Introduzione                                                         | 373     |
| 2. Diritto amministrativo e diritto comune: tendenze e controtendenze   | 374     |
| 3. Il difficile equilibrio tra efficienza e garanzie                    | 375     |
| 4. La turbativa politica                                                | 377     |
| 5. Incompiutezze della partecipazione e della semplificazione           | 379     |
| 6. Le controtendenze nei confronti della concorrenza e del mercato      | 382     |
| 7. La corruzione amministrativa                                         | 384     |
| 8. I confini delle giurisdizioni                                        | 385     |
| 9. L'incidenza dei poteri privati e il ruolo del diritto amministrativo | 387     |
| 10. Osservazioni finali                                                 | 389     |
| <br><i>Opere generali di diritto amministrativo</i>                     | <br>395 |
| <br><i>Indice analitico</i>                                             | <br>399 |