

INDICE SOMMARIO

<i>Prefazione alla prima edizione</i>	VII
<i>Avvertenza</i>	IX
<i>Bibliografia generale</i>	XI

CAPITOLO I

L'amministrazione e il suo diritto

1. La nozione di pubblica amministrazione	1
2. La pubblica amministrazione dopo l'entrata in vigore della Costituzione, i suoi mali recenti e i rimedi posti in atto. In particolare: il problema della riforma della pubblica amministrazione	5
3. La nozione di diritto amministrativo	8
4. La scienza del diritto amministrativo	16
5. L'amministrazione comunitaria e il diritto amministrativo comunitario	22
<i>Bibliografia</i>	29

CAPITOLO II

Ordinamento giuridico e amministrazione: la disciplina costituzionale

1. Diritto amministrativo e nozione di ordinamento giuridico	31
2. L'amministrazione nella Costituzione: in particolare, il « modello » di amministrazione emergente dagli artt. 5, 95, 97 e 98	33
3. Ancora sui modelli di amministrazione nella Costituzione. La separazione tra indirizzo politico e attività di gestione	37
4. I principi costituzionali della pubblica amministrazione: la responsabilità	41
4.1. <i>Segue</i> : il principio di legalità	42
4.2. Il principio di imparzialità	47
4.3. Il principio di buon andamento	50
4.4. I criteri di efficacia, economicità, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza	52

4.5.	I principi di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione e di sindacabilità degli atti amministrativi. Il problema della riserva di amministrazione.	56
5.	Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici	59
6.	I principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza	60
7.	I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia.	63
8.	L'amministrazione nella Costituzione come « potere dello Stato ».	64
	<i>Bibliografia</i>	66

CAPITOLO III

L'organizzazione amministrativa: profili generali

1.	Introduzione.	69
2.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici	70
3.	Il problema dei caratteri dell'ente pubblico	71
4.	La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità	72
5.	Il problema della classificazione degli enti pubblici	82
6.	Relazioni e rapporti intersoggettivi e forme associative.	88
7.	La disciplina comunitaria: in particolare, gli organismi di diritto pubblico.	95
8.	Le figure di incerta qualificazione: in particolare, le società per azioni a partecipazione pubblica; le fondazioni. Cenni al rapporto tra potere pubblico e mercato	99
9.	Vicende degli enti pubblici	117
10.	La privatizzazione degli enti pubblici	120
11.	I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici	124
12.	L'organo	129
13.	L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione	131
14.	Classificazione degli organi.	132
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento	135
	15.1. <i>Segue</i> : il controllo	139
	15.2. In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale e il controllo della Corte dei conti	141
	15.3. L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture	150
16.	I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente.	154
17.	Gli uffici e il rapporto di servizio	156
18.	La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.	160

19. La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici	181
20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi.	192
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	196
22. Il regime giuridico dei beni demaniali	200
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale. L'amministrazione dei beni pubblici	206
24. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	221
25. L'uso dei beni pubblici.	222
26. I beni privati di interesse pubblico: in particolare, i beni culturali appartenenti ai privati	225
<i>Bibliografia</i>	227

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	231
2. In particolare: il governo e i ministeri.	232
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	237
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	241
5. Le aziende autonome e gli istituti pubblici	243
6. Le amministrazioni indipendenti	246
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici.	255
8. L'amministrazione statale periferica	260
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme.	263
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione.	275
11. L'organizzazione regionale.	280
12. La posizione e l'organizzazione degli enti locali	282
12.1. Le funzioni del comune	285
12.2. Le funzioni della provincia.	288
13. L'organizzazione di comuni e province.	289
14. I controlli sugli atti e sugli organi di comuni e province.	296
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	299
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali	304
17. Territorio e forme associative	305
18. Città metropolitane e comunità montane.	308
<i>Bibliografia</i>	310

CAPITOLO V

Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . .	313
2. Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	317

3.	L'interesse legittimo	320
4.	Interessi diffusi e interessi collettivi	326
5.	Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive	328
5.1.	Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento comunitario	331
6.	Le modalità di produzione degli effetti giuridici	334
7.	I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori	337
8.	I poteri concessori	345
9.	I poteri ablatori	350
10.	I poteri sanzionatori	354
11.	I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	360
12.	I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive	364
13.	I poteri relativi ad atti amministrativi generali	371
14.	Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia	373
15.	<i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio.	375
16.	L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito.	376
17.	Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche	379
18.	Cenni ad alcuni riflessi della distinzione tra norme di relazione e norme di azione sui problemi della difformità dell'atto dal paradigma normativo e del riparto di giurisdizione	381
19.	Le norme prodotte dalle fonti comunitarie	384
20.	Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali	386
21.	I regolamenti amministrativi.	388
22.	Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici e le funzioni normative delle autorità indipendenti	392
	<i>Bibliografia</i>	397

CAPITOLO VI

Il procedimento amministrativo

1.	Introduzione.	401
2.	Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria	403
3.	L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione	405
4.	I principi enunciati dalla legge 241/1990.	407
5.	Le fasi del procedimento.	410
6.	Rapporti tra procedimenti amministrativi	413
7.	L'iniziativa del procedimento amministrativo	415
8.	Il dovere di concludere il procedimento	419
9.	Il responsabile del procedimento.	424
10.	La comunicazione dell'avvio del procedimento.	431
11.	L'istruttoria procedimentale	436

11.1.	L'oggetto dell'attività istruttoria	437
11.2.	Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria »	440
11.3.	La partecipazione procedimentale	441
11.4.	L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale	444
11.5.	Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione	445
11.6.	Partecipazione al procedimento, interessi procedimentali e loro tutela	449
11.7.	Il diritto di accesso ai documenti amministrativi	451
11.8.	Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni	463
11.9.	Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	468
11.10.	La fase consultiva	474
12.	La fase decisoria: rinvio	478
13.	La fase integrativa dell'efficacia	479
14.	La semplificazione procedimentale	485
	<i>Bibliografia</i>	488

CAPITOLO VII

**La conclusione del procedimento amministrativo:
il provvedimento e gli accordi amministrativi**

1.	Gli atti determinativi del contenuto del provvedimento, l'atto complesso, il concerto e l'intesa	491
2.	La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	495
3.	Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	504
4.	La segnalazione certificata di inizio attività	512
5.	L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	518
6.	Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive	521
7.	Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	523
8.	Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie	526
9.	Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	535
10.	<i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo	540
11.	I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	546
12.	La motivazione di provvedimenti e atti amministrativi	552
13.	I vizi di merito	555
14.	Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	556
15.	Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento	563
16.	L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	565

17. I procedimenti di revisione: sospensione, proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	568
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	573
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	575
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i>	577
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	582
22. In particolare: gli accordi di programma	586
<i>Bibliografia</i>	587

CAPITOLO VIII

**Obbligazioni della pubblica amministrazione
e diritto comune**

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	591
2. I contratti della pubblica amministrazione.	593
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare e il progetto di contratto	602
2.2. La scelta del contraente e l'aggiudicazione: procedure aperte e ristrette	605
2.3. Appalto integrato, procedura negoziata e servizi in economia	609
2.4. Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto	612
2.5. Concessioni e appalti nei settori speciali	615
2.6. Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	620
3. Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito	623
4. La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale	626
5. La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957)	628
6. I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti	630
7. I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale	633
8. Il problema del risarcimento degli interessi legittimi	635
9. La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione, la responsabilità da contratto e il danno da ritardo	639
10. La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile	644
11. Obbligazioni e servizi pubblici	658
12. Servizi pubblici e tutela delle situazioni soggettive	670

13. Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione	673
<i>Bibliografia</i>	677

CAPITOLO IX

**L'evoluzione del sistema italiano di giustizia amministrativa
e la tutela innanzi al giudice ordinario**

1. Giustizia amministrativa: definizione e cenni di diritto comparato	681
2. L'evoluzione del sistema italiano	685
3. La disciplina costituzionale	690
4. L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione.	700
5. La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	702
6. Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione: profili storici	705
7. Gli strumenti di verifica della giurisdizione	709
8. Il giudice ordinario e la pubblica amministrazione: la disciplina di cui alla l. 2248/1865, all. E	716
8.1. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	723
8.2. <i>Segue</i> : le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	726
8.3. Pubblica amministrazione ed esecuzione forzata	729
8.4. Deroghe al diritto processuale comune	732
<i>Bibliografia</i>	735

CAPITOLO X

La tutela innanzi al giudice amministrativo

Sezione I

Il giudice amministrativo

1. Il ruolo del giudice amministrativo nell'attuale fase storica e il codice del processo amministrativo	737
1.1. La magistratura amministrativa	742
2. La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito; in particolare: la giurisdizione esclusiva	749
2.1. L'ambito della giurisdizione esclusiva	753
2.2. La giurisdizione di merito	762
2.3. Le materie rientranti nella giurisdizione di merito	765

Sezione II

Il processo amministrativo

3. Le fonti del processo amministrativo	767
---	-----

4.	I principi del processo amministrativo	769
5.	Le parti del processo amministrativo: le parti necessarie.	772
5.1.	Le parti non necessarie; in particolare: le parti eventuali	776
6.	I presupposti processuali. Osservazioni generali. La giurisdizione del giudice amministrativo (rinvio)	779
6.1.	La competenza dei giudici amministrativi	781
6.2.	Il rilievo dell'incompetenza e il regolamento di competenza	784
6.3.	Modificazioni della competenza: connessione, litispendenza, continenza	789
7.	La capacità di essere parte, la capacità di stare in giudizio (rappresentanza processuale o <i>legitimatio ad processum</i>). Lo <i>ius postulandi</i>	790
7.1.	Le condizioni dell'azione.	794
8.	Il termine per ricorrere	802
9.	Il ricorso e la sua nullità	805
9.1.	Le azioni esperibili nel processo amministrativo e i « tipi » di processo.	810
9.2.	Il problema dell'individuazione dell'oggetto del processo	824
9.3.	Motivi aggiunti e temperamenti al principio di rigidità della domanda	826
10.	La proposizione del ricorso: profili introduttivi	829
10.1.	La notificazione del ricorso	831
11.	La costituzione delle parti in giudizio: il deposito del ricorso notificato	833
11.1.	La costituzione delle parti diverse dal ricorrente.	836
11.2.	Il ricorso incidentale.	838
11.3.	L'intervento in giudizio.	842
11.4.	La domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa.	843
12.	I principi dell'istruzione probatoria	846
12.1.	La disciplina dell'istruzione probatoria	852
13.	Considerazioni di sintesi in ordine alla disciplina della costituzione delle parti, dell'istruzione e dello svolgimento del giudizio.	856
14.	Le misure cautelari.	858
15.	Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale	872
15.1.	Le cause di sospensione: il regolamento preventivo di giurisdizione.	874
15.2.	<i>Segue</i> : il regolamento preventivo di competenza	875
15.3.	<i>Segue</i> : ulteriori casi di sospensione del processo; la sospensione <i>ex art. 295 c.p.c.</i>	875
15.4.	L'interruzione del processo	878
15.5.	Altre vicende del rapporto processuale	879
15.6.	La successione e l'estinzione del processo	880
16.	La discussione del ricorso	884
16.1.	La decisione del ricorso; l'ordine di esame delle questioni e le questioni pregiudiziali.	885

16.2.	Forma e contenuto della sentenza. Pubblicazione e notificazione della sentenza. La correzione degli errori materiali	888
16.3.	I vari tipi di decisione.	892
16.4.	Esecutività ed esecuzione delle decisioni.	898
17.	I mezzi di gravame: premessa e disciplina comune	900
17.1.	L'appello	905
17.2.	<i>Segue:</i> la legittimazione ad appellare e le altre parti in giudizio .	906
17.3.	<i>Segue:</i> effetto devolutivo e <i>ius novorum</i>	907
17.4.	<i>Segue:</i> l'instaurazione del giudizio	911
17.5.	<i>Segue:</i> lo svolgimento e la conclusione del giudizio di secondo grado	913
18.	La revocazione	914
19.	Il ricorso per Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione	918
20.	L'opposizione di terzo	919
21.	Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione.	921
21.1.	<i>Segue:</i> oggetto e limiti del giudicato amministrativo.	924
21.2.	<i>Segue:</i> il giudizio di ottemperanza	925
21.3.	<i>Segue:</i> natura e presupposti del giudizio di ottemperanza	928
21.4.	<i>Segue:</i> lo svolgimento del giudizio e i poteri del giudice	933
22.	Le peculiarità del giudizio nella giurisdizione esclusiva; in particolare: i poteri del giudice.	937
23.	I riti speciali	943
	<i>Bibliografia</i>	972

CAPITOLO XI

La tutela innanzi ai giudici amministrativi speciali e i ricorsi amministrativi

Sezione I

I giudici amministrativi speciali

1.	Premessa	977
2.	La Corte dei conti	977
2.1.	Il giudizio di responsabilità amministrativa	980
2.2.	Il giudizio di conto.	985
2.3.	I giudizi ad istanza di parte	988
2.4.	Il giudizio pensionistico.	989
2.5.	I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti	992
3.	Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche.	994
3.1.	<i>Segue:</i> le altre giurisdizioni amministrative speciali	998

Sezione II

I ricorsi amministrativi

4.	I ricorsi amministrativi (nozioni generali)	1000
----	---	------

4.1.	La classificazione dei ricorsi amministrativi	1004
5.	Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in op- posizione	1006
6.	Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	1012
	<i>Bibliografia</i>	1021
	<i>Schemi</i>	1023
	<i>Appendice di aggiornamento</i>	1029
	<i>Indice analitico</i>	1047