

INDICE

CAPITOLO I

IL PROCEDIMENTO COME RELAZIONE DISCIPLINATA DALLA LEGGE

1. La portata del principio del contraddittorio nello svolgimento dell'attività amministrativa ed applicazione episodica del principio anteriormente alla l. 241/1990 1
2. La diversa prospettiva accolta negli ordinamenti nei quali la regola dell'*audi alteram partem* fonda la legalità dell'azione amministrativa e l'avvicinamento tra i due modelli 13
3. Riflessi teorici della introduzione di una disciplina positiva di carattere generale del procedimento: il superamento della concezione classica del procedimento come sequenza di atti strumentali all'emanazione del provvedimento, ovvero come fattispecie dell'atto finale e l'autonoma rilevanza del rapporto procedimentale e dei diritti ed obblighi nei quali tale rapporto si articola 21
4. La necessaria distinzione tra rapporto procedimentale e rapporto sostanziale: contenuto formale delle situazioni soggettive inerenti al rapporto procedimentale e contenuto sostanziale delle situazioni inerenti al rapporto sostanziale . . 34
5. Rilievi sul contenuto sostanziale degli interessi legittimi e riflessi sui modi della tutela 40
6. Il valore della disciplina del procedimento come relazione tra parti in posizione di parità: il problema della terzietà dell'amministrazione e dell'individuazione dell'interesse pubblico in concreto 51
7. Esame della questione relativa all'ambito di operatività della disciplina positiva del contraddittorio e del diritto di difesa 59
8. La qualificazione del procedimento come relazione tra parti ed i suoi possibili effetti sul problema della tutela delle garanzie procedurali 72

CAPITOLO II

LA RILEVANZA DEL RAPPORTO PROCEDIMENTALE NELLE RIFLESSIONI DELLA GIURISPRUDENZA TEORICA E PRATICA, PRIMA E DOPO LA L. 241/1990

1. Il procedimento come forma, agli albori della scienza del diritto amministrativo, e le ragioni del passaggio dalla concezione formale alla concezione sostanziale dell'atto-procedimento. 81

2. La concezione del procedimento come fattispecie a formazione progressiva e suoi corollari per la soluzione del problema della configurabilità di autonome situazioni soggettive man mano che la serie procedurale si svolge	84
3. La teoria del procedimento come forma della funzione e i postulati della concezione classica: funzione amministrativa in forma di procedimento e funzione amministrativa in forma di processo	89
4. L'individuazione di interessi meramente procedimentali, ovvero aventi ad oggetto le vicende interne del procedimento, ed i limiti derivanti dall'impossibilità di configurare una tutela giurisdizionale autonoma, nell'ambito della disciplina del processo amministrativo come processo di impugnazione per l'annullamento dell'atto lesivo	94
5. Gli sviluppi della dottrina successiva: l'equiparazione degli interessi procedimentali degli interessi legittimi quanto ai modi della tutela porta ad interpretare i primi come mere facoltà, ricomprese nei secondi.	97
6. L'introduzione di una disciplina autonoma del procedimento pone in luce la necessità di distinguere gli interessi procedimentali dagli interessi legittimi e di introdurre per i primi forme di tutela giurisdizionale autonoma	100
7. L'interpretazione del rapporto procedimentale secondo i modelli di diritto comune: in particolare il rapporto procedimentale come rapporto obbligatorio e la violazione degli obblighi procedimentali come inadempimento di una obbligazione	107
8. (<i>Segue</i>): Il rapporto procedimentale come rapporto di diritto comune e la violazione dei diritti soggettivi inerenti a tale rapporto come illecito extracontrattuale, fonte di danno risarcibile	111
9. Il rapporto procedimentale come rapporto di obbligazione senza obbligo di prestazione e la violazione degli obblighi procedimentali come inadempimento di obblighi di protezione.	117
10. Valutazioni critiche in ordine alla sufficienza dell'azione risarcitoria anche rispetto alla finalità di garantire la legalità dell'azione amministrativa, che pure è propria degli istituti di giustizia amministrativa	130

CAPITOLO III

L'INDIVIDUAZIONE DELLE PARTI DEL PROCEDIMENTO

1. Le parti del procedimento: la rilevanza delle disposizioni di cui agli artt. 2, 7 e 9, della l. 241/1990 ai fini dell'individuazione delle parti.	137
2. I criteri di legittimazione a partecipare e l'individuazione delle parti <i>ex art. 2</i> : la qualifica di parte principale spetta al soggetto nei cui confronti è avviato il procedimento d'ufficio.	143
3. (<i>Segue</i>): I criteri di individuazione delle parti principali nei procedimenti ad iniziativa di parte: la tesi per la quale la qualifica di parte principale spetta solo a chi abbia proposto una istanza fondata.	149

4. (<i>Segue</i>): La tesi per la quale la qualifica di parte principale ed i relativi diritti spetta a colui che ha proposto una domanda. La distinzione tra domande e denunce.	152
5. (<i>Segue</i>): La tesi per la quale la qualifica di parte principale consegue all'esercizio di un potere di iniziativa previsto dalla legge, ovvero all'iniziativa posta in essere per la tutela di un interesse sostanziale proprio. Osservazioni sulla posizione del denunciante nel procedimento di valutazione della procedibilità della denuncia.	157
6. Le parti necessarie <i>ex art. 7</i> e i relativi criteri di legittimazione	165
7. L'individuazione delle parti eventuali <i>ex art. 9</i> : esame della tesi per la quale di fatto chiunque è legittimato ad intervenire nel procedimento. Distinzione tra partecipazione politica e partecipazione in senso propriamente giuridico	172
8. (<i>Segue</i>): Il criterio di legittimazione delle parti eventuali	180
9. La titolarità di un interesse sostanziale al concreto esercizio del potere come criterio di legittimazione a partecipare ed ulteriore verifica della fondatezza della tesi del contenuto formale dei diritti delle parti del procedimento	195

CAPITOLO IV

I DIRITTI DELLE PARTI

1. Il diritto della parte a veder decisa la propria questione da un organo imparziale e "terzo" rispetto all'ufficio che ha condotto l'istruttoria: l'incerta attuazione del principio di tendenziale separazione tra funzioni istruttorie e inquirenti e funzioni decisorie	199
2. Il diritto delle parti alla comunicazione dell'avvio del procedimento: i requisiti del contenuto della comunicazione attinenti alla specificità e alla precisione della contestazione degli addebiti, alla corrispondenza tra fatto contestato e fatto accertato, all'indicazione dei termini per le difese	207
3. Il diritto delle parti al contraddittorio e al rispetto del diritto di difesa nel corso degli accertamenti istruttori e nella fase di acquisizione delle prove	218
4. Il diritto delle parti ad essere ascoltate: l'audizione e l'esposizione orale delle difese dinanzi all'amministrazione.	226
5. Il diritto delle parti alla conoscenza del fascicolo del procedimento	232
6. Il diritto delle parti alla conclusione del procedimento entro un termine ragionevole	240

CAPITOLO V

LA TUTELA GIURISDIZIONALE DEL DIRITTO AL CONTRADDITTORIO E DELLE ULTERIORI GARANZIE DELLE PARTI

1. La tutela giurisdizionale del diritto al contraddittorio: la tesi per la quale la violazione del diritto al contraddittorio e alla difesa rileva esclusivamente come

motivo di invalidità dell'atto da far valere tramite l'ordinaria azione di annullamento del provvedimento finale.	254
2. L'inadeguatezza della tutela offerta dal giudizio di annullamento successivo alla emanazione del provvedimento: in particolare, la questione è esaminata alla luce della concezione del giudizio amministrativo come giudizio di legittimità.	256
3. L'interesse a ricorrere come limite all'ammissibilità del ricorso di annullamento, per vizi attinenti al procedimento.	262
4. Divergenti interpretazioni ed incertezze applicative del criterio dell'interesse a ricorrere	267
5. La questione dell'adeguatezza della tutela offerta dal giudizio di annullamento del provvedimento finale è esaminata alla luce della concezione del giudizio amministrativo come giudizio sul rapporto sostanziale controverso.	277
6. L'ammissibilità di una tutela giurisdizionale autonoma del diritto al contraddittorio e dei diritti delle parti nelle forme del ricorso <i>ex art. 25 l. 241/1990</i>	284
7. L'ammissibilità di una tutela giurisdizionale autonoma del diritto al contraddittorio: le suggestioni derivabili dalla giurisprudenza in materia di esclusione dei sindacati dalle trattative per la stipula dei contratti collettivi nazionali del pubblico impiego.	288
8. (<i>Segue</i>): Le suggestioni derivabili dalla giurisprudenza in materia di esclusione dei soggetti legittimati da procedure di gara e di concorso	295
9. La sede cautelare come sede naturale per la tutela del diritto di partecipare al contraddittorio e degli altri diritti propri delle parti	303
10. Il problema dell'ammissibilità del giudizio cautelare per la tutela del diritto a partecipare e degli altri diritti propri delle parti sotto il profilo dell'ampiezza dei poteri di cognizione del giudice	306
11. (<i>Segue</i>): Il problema dell'ammissibilità del giudizio cautelare per la tutela del diritto a partecipare e degli altri diritti propri delle parti sotto il profilo dell'ampiezza dei poteri di decisione del giudice.	313
12. (<i>Segue</i>): Il problema dell'ammissibilità del giudizio cautelare per la tutela del diritto a partecipare e degli altri diritti propri delle parti sotto il profilo del carattere necessariamente strumentale della tutela cautelare	325
13. Ulteriori verifiche dell'attendibilità della tesi proposta: le ipotesi di inefficacia degli atti posti in essere in violazione del diritto di difesa e la tutela cautelare del diritto	332