

INDICE SOMMARIO

<i>Premessa alla prima edizione</i>	V
<i>Premessa</i>	VII
<i>Bibliografia generale</i>	IX

CAPITOLO I

L'Amministrazione e il suo diritto

1. La nozione di pubblica amministrazione.	1
2. La nozione di diritto amministrativo.	2
3. L'amministrazione europea ed il diritto amministrativo dell'Unione europea	7

CAPITOLO II

Ordinamento giuridico e amministrazione: la disciplina costituzionale

1. Diritto amministrativo e nozione di ordinamento giuridico	15
2. L'amministrazione nella Costituzione: in particolare, il « modello » di amministrazione emergente dagli artt. 5, 95, 97 e 98. La separazione tra indirizzo politico e attività di gestione	16
3. I principi costituzionali della pubblica amministrazione: la responsabilità	21
3.1. <i>Segue</i> : il principio di legalità	21
3.2. Il principio di imparzialità	26
3.3. Il principio di buon andamento	28
3.4. I criteri di efficacia, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza. La lotta alla corruzione e all'illegalità	29
3.5. 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	42
3.6. Il principio dell'equilibrio di bilancio	44
4. Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici	46
5. I principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza	47
6. I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia	50

CAPITOLO III

L'organizzazione amministrativa: profili generali

1. Introduzione	51
2. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici	51
3. Il problema dei caratteri dell'ente pubblico	52
4. La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità	53
5. Il problema della classificazione degli enti pubblici	58
6. Relazioni e rapporti intersoggettivi e forme associative	62
7. La disciplina dell'Unione europea: in particolare, gli organismi di diritto pubblico	66
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	69
9. Vicende degli enti pubblici	80
10. La privatizzazione degli enti pubblici	81
11. I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici	83
12. L'organo	86
13. L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione	88
14. Classificazione degli organi	89
15. Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento	91
15.1. <i>Segue</i> : il controllo	94
15.2. In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale ed il controllo della Corte dei conti	96
15.3. L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture	101
16. I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente	102
17. Gli uffici e il rapporto di servizio	105
18. La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche	108
19. La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici	117
20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi	124
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	127
22. Il regime giuridico dei beni demaniali	129
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale	133
24. La privatizzazione dei beni pubblici	138
25. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	140
26. L'uso dei beni pubblici	141
27. I beni privati di interesse pubblico. I <i>commons</i>	143

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	147
2. In particolare: il governo e i ministeri	148
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	151
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	154
5. Le aziende autonome	157
6. Le amministrazioni indipendenti	158
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici	166
8. L'amministrazione statale periferica	169
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme	171
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione	175
11. L'organizzazione regionale	179
12. La posizione e le funzioni degli enti locali	180
13. Le funzioni e l'organizzazione del comune	183
13.1. Le funzioni e l'organizzazione della provincia	187
14. I controlli sugli atti e sugli organi degli enti locali	188
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	192
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali	194
17. Territorio e forme associative	194
18. Città metropolitane e comunità montane	197

CAPITOLO V

Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche	201
2. Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	204
3. L'interesse legittimo	206
4. Interessi diffusi e interessi collettivi	211
5. Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive	213
5.1. Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea	214
6. Le modalità di produzione degli effetti giuridici	216
7. I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione)	219
8. I poteri concessori	226
9. I poteri ablatori	230
10. I poteri sanzionatori	235
11. I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	240
12. I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive	244
13. I poteri relativi ad atti amministrativi generali	248

14. Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia . . .	250
15. <i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio	252
16. L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito	252
17. Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche	255
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	256
19. Le norme prodotte dalle fonti comunitarie	258
20. Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. Soft law e linee guida	259
21. I regolamenti amministrativi	263
22. Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici	266

CAPITOLO VI

Il procedimento amministrativo

1. Introduzione	271
2. Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria	273
3. L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione	274
4. I principi enunciati dalla legge 241/1990	276
5. Le fasi del procedimento	279
6. Rapporti tra procedimenti amministrativi	281
7. L'iniziativa del procedimento amministrativo	283
8. Il dovere di concludere il procedimento	286
9. Il responsabile del procedimento	294
10. La comunicazione dell'avvio del procedimento	298
11. L'istruttoria procedimentale	302
11.1. L'oggetto dell'attività istruttoria	303
11.2. Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria »	305
11.3. La partecipazione procedimentale	306
11.4. L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale	308
11.5. Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione	309
11.6. Partecipazione al procedimento, interessi procedimentali e loro tutela	312
11.7. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi	313
11.8. Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni	327
11.9. Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	331
11.10. La fase consultiva	334
12. La fase decisoria: rinvio	338

13. La fase integrativa dell'efficacia	341
14. La semplificazione procedimentale	346

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	349
2. La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	351
3. Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	359
4. La segnalazione certificata di inizio attività	364
5. L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	369
6. Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive . .	371
7. Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	372
8. Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie	374
9. Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	379
10. <i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo	381
11. I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	387
12. La motivazione di provvedimenti ed atti amministrativi	391
13. I vizi di merito	393
14. Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	394
15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento	399
16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	400
17. I procedimenti di revisione: proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	403
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	407
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	409
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i>	410
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	412
22. In particolare: gli accordi di programma	414

CAPITOLO VIII

**Obbligazioni della pubblica amministrazione
e diritto comune**

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	417
--	-----

2.	I contratti della pubblica amministrazione	418
2.1.	Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare	427
2.2.	La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione)	428
2.3.	Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto	431
2.4.	Concessioni e appalti nei settori speciali	434
2.5.	Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	436
3.	Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito	438
4.	La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale	440
5.	La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957)	440
6.	I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti	441
7.	I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale	442
8.	Il problema del risarcimento degli interessi legittimi	444
9.	La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione, la responsabilità da contatto e il danno da ritardo	447
10.	La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile	450
11.	Obbligazioni e servizi pubblici	457
12.	Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione	466

CAPITOLO IX

Giustizia amministrativa

Sezione I

Disciplina costituzionale

1.	Giustizia amministrativa: definizione	471
2.	L'evoluzione del sistema italiano	472
3.	La disciplina costituzionale	474
4.	L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione	479
5.	La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	481
6.	Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione	482

Sezione II

La tutela innanzi al giudice ordinario

7. Il giudice ordinario e la pubblica amministrazione: la disciplina di cui alla l. 2248/1865, all. E 484
8. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione e le deroghe al diritto processuale comune 486

Sezione III

Il giudice amministrativo

9. Premessa 491
10. La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito 494

Sezione IV

Il processo amministrativo

11. Le fonti e i principi del processo amministrativo 500
12. Le parti del processo amministrativo 502
13. Le azioni esperibili nel processo amministrativo e le tipologie di processo 504
14. I riti speciali 507
15. L'introduzione del giudizio: il ricorso 510
16. Il termine per ricorrere e la notificazione del ricorso 512
17. La costituzione delle parti in giudizio 515
18. Il ricorso incidentale, la domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa 517
19. I principi e la disciplina dell'istruzione probatoria 518
20. Le misure cautelari 522
21. Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale 526
22. La discussione e la decisione del ricorso 529
23. I mezzi di gravame 534
24. Il giudicato amministrativo e il giudizio di ottemperanza 537
25. Il contenzioso elettorale 542

Sezione V

I giudici amministrativi speciali

26. Premessa 545
27. La Corte dei conti 545
- 27.1. Il giudizio di responsabilità amministrativa 547
- 27.2. Il giudizio di conto 550
- 27.3. Il giudizio pensionistico 551
28. I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti 553

29. Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche 554
30. *Segue*: le altre giurisdizioni amministrative speciali 556

Sezione VI

I ricorsi amministrativi

31. I ricorsi amministrativi (nozioni generali) 557
- 31.1. La classificazione dei ricorsi amministrativi 560
32. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione 561
33. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica 565
- Indice analitico* 571