

*amministrativo*, Rimini, 1997; P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, Milano, 1996-1999; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1957-1958.

### **Manuali di giustizia amministrativa e di diritto processuale amministrativo**

AA.VV., *Rimedi giurisdizionali e pubblica amministrazione*, a cura di C.E. GALLO, Torino, 1997; AA.VV., *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa*, a cura di A. ROMANO, Padova, 2001; P. BODDA, *Giustizia amministrativa*, Torino, 1957; U. BORSI, *Giustizia amministrativa*, Padova, 1941; V. CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, 1994; F. CAMMEO, *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, s.d. (ma 1910); S. CASSARINO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Milano, 1990; C.E. GALLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, 2001; E. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Padova, 1957; R. JUSO, *Lineamenti di giustizia amministrativa*, Milano, 1996; M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1994; R. RESTA, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1972; N. SAITTA, *Sistema di giustizia amministrativa*, Milano, 2011; F. SATTA, *Giustizia amministrativa*, Napoli, 2015; F. SCIARRETTA, *Appunti di giustizia amministrativa*, Milano, 1999; F.G. SCOCA, (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2011; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2010; G.B. VERBARI, *Principi di diritto processuale amministrativo*, Milano, 2000.

### **Trattati di diritto amministrativo italiano e europeo**

*Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, diretto da V.E. ORLANDO, Milano, XVI voll., 1897-1932; *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. CHITI, G. GRECO, Milano, III voll., 1997; *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, Padova, XXVII voll., 1988-1997; *Trattato di diritto amministrativo italiano*, diretto da S. CASSESE, Milano, VI voll., 2003; *Sistema del diritto amministrativo italiano*, diretto da F.G. SCOCA, F.A. ROVERSI MONACO; G. MORBIDELLI, Torino.

### **Enciclopedie**

*Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, XLVI voll., 1958-1993 (ora anche i voll. di aggiornamento); *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana Treccani, XXXII voll., 1988-1994 (con aggiornamenti successivi); *Digesto IV edizione. Discipline Pubblicistiche*, Torino, Utet, XV voll., 1987-2000); *Novissimo Digesto italiano. Appendice*, Torino, Utet, VII voll., 1980-1987; *Novissimo Digesto italiano*, Torino, Utet, XX voll., 1957-1975.

## 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. . . . .	59
6. Relazioni e rapporti intersoggettivi e forme associative. . . . .	63
7. La disciplina dell'Unione europea: in particolare, gli organismi di diritto pubblico. . . . .	67
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. . . . .	79
10. La privatizzazione degli enti pubblici. . . . .	80
11. I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici. . . . .	82
12. L'organo. . . . .	85
13. L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione. . . . .	87
14. Classificazione degli organi. . . . .	88
15. Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento. . . . .	90
15.1. <i>Segue</i> : il controllo. . . . .	93
15.2. In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale ed il controllo della Corte dei conti. . . . .	95
15.3. L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture. . . . .	100
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. . . . .	104
18. La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche. . . . .	107
19. La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici. . . . .	115
20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi. . . . .	122
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica. . . . .	124
22. Il regime giuridico dei beni demaniali. . . . .	127
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale. . . . .	131
24. La privatizzazione dei beni pubblici. . . . .	136
25. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici. . . . .	138
26. L'uso dei beni pubblici. . . . .	139
27. I beni privati di interesse pubblico. I <i>commons</i> . . . . .	141

## CAPITOLO IV

**L'Organizzazione degli enti pubblici**

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale. . . . .	145
2. In particolare: il governo e i ministeri. . . . .	146
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri. . . . .	149
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel. . . . .	152
5. Le aziende autonome. . . . .	155
6. Le amministrazioni indipendenti. . . . .	156
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici. . . . .	164
8. L'amministrazione statale periferica. . . . .	167
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme. . . . .	169
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione. . . . .	173
11. L'organizzazione regionale. . . . .	177
12. La posizione e le funzioni degli enti locali. . . . .	178
13. Le funzioni e l'organizzazione del comune. . . . .	180
13.1. Le funzioni e l'organizzazione della provincia. . . . .	185
14. I controlli sugli atti e sugli organi degli enti locali. . . . .	186
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province. . . . .	190
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali. . . . .	192
17. Territorio e forme associative. . . . .	192
18. Città metropolitane e comunità montane. . . . .	195

## CAPITOLO V

**Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende**

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche. . .	199
2. Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo. . . . .	202
3. L'interesse legittimo. . . . .	204
4. Interessi diffusi e interessi collettivi. . . . .	209
5. Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive. . . .	211
5.1. Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea. . . . .	212
6. Le modalità di produzione degli effetti giuridici. . . . .	214
7. I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione). . . . .	217
8. I poteri concessori. . . . .	223
9. I poteri ablatori. . . . .	227
10. I poteri sanzionatori. . . . .	231
11. I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo. . . . .	236
12. I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive. .	241
13. I poteri relativi ad atti amministrativi generali. . . . .	245

14. Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia. . . . .	246
15. <i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio. . . . .	248
16. L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito. . . . .	248
17. Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche. . . . .	252
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. . . . .	252
19. Le norme prodotte dalle fonti comunitarie. . . . .	254
20. Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. <i>Soft law</i> e linee guida. . . . .	256
21. I regolamenti amministrativi. . . . .	260
22. Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici. . . . .	263

## CAPITOLO VI

### **Il procedimento amministrativo**

1. Introduzione. . . . .	267
2. Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria. . . . .	269
3. L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione. . . . .	270
4. I principi enunciati dalla legge 241/1990. . . . .	272
5. Le fasi del procedimento. . . . .	275
6. Rapporti tra procedimenti amministrativi. . . . .	277
7. L'iniziativa del procedimento amministrativo. . . . .	279
8. Il dovere di concludere il procedimento. . . . .	282
9. Il responsabile del procedimento. . . . .	290
10. La comunicazione dell'avvio del procedimento. . . . .	294
11. L'istruttoria procedimentale. . . . .	298
11.1. L'oggetto dell'attività istruttoria. . . . .	299
11.2. Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria ». . . . .	301
11.3. La partecipazione procedimentale. . . . .	302
11.4. L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale. . . . .	304
11.5. Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione. . . . .	304
11.6. Partecipazione al procedimento, interessi procedimentali e loro tutela. . . . .	308
11.7. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi. . . . .	309
11.8. Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni. . . . .	323
11.9. Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti. . . . .	327
11.10. La fase consultiva. . . . .	330
12. La fase decisoria: rinvio. . . . .	334

13. La fase integrativa dell'efficacia. . . . .	337
14. La semplificazione procedimentale. . . . .	342

## 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.. . . .	345
2. La conferenza di servizi c.d. « decisoria ». . . . .	347
3. Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo. . . . .	355
4. La segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione previa. . . . .	360
5. L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali. . . . .	366
6. Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive. . . . .	368
7. Unilateralità, tipicità e nominatività del potere. . . . .	369
8. Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie. . . . .	371
9. Diformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo. . . . .	375
10. <i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo. . . . .	378
11. I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo. . . . .	383
12. La motivazione di provvedimenti ed atti amministrativi. . . . .	388
13. I vizi di merito. . . . .	390
14. Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida. . . . .	391
15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento. . . . .	395
16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali. . . . .	397
17. I procedimenti di revisione: proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo. . . . .	400
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo. . . . .	404
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali. . . . .	405
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i> . . . . .	406
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni. . . . .	409
22. In particolare: gli accordi di programma. . . . .	411

## CAPITOLO VIII

**Obbligazioni della pubblica amministrazione  
e diritto comune**

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche. . . . .	413
---	-----

2.	I contratti della pubblica amministrazione. . . . .	414
2.1.	Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare. . . . .	423
2.2.	La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione). . . . .	424
2.3.	Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto. . . . .	427
2.4.	Concessioni e appalti nei settori speciali. . . . .	430
2.5.	Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto. . . . .	432
3.	Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito. . . . .	434
4.	La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale. . . . .	436
5.	La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957). . . . .	436
6.	I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti. . . . .	437
7.	I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale. . . . .	438
8.	Il problema del risarcimento degli interessi legittimi. . . . .	440
9.	La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione, la responsabilità da contatto e il danno da ritardo. . . . .	443
10.	La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile. . . . .	446
11.	Obbligazioni e servizi pubblici. . . . .	452
12.	Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione. . . . .	462

## CAPITOLO IX

### **Giustizia amministrativa**

#### Sezione I

##### *Disciplina costituzionale*

1.	Giustizia amministrativa: definizione. . . . .	467
2.	L'evoluzione del sistema italiano. . . . .	468
3.	La disciplina costituzionale. . . . .	470
4.	L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione. . . . .	475
5.	La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo. . . . .	477
6.	Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione. . . . .	478

## 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. . . . . 480
8. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione e le deroghe al diritto processuale comune. . . . . 482

## Sezione III

*Il giudice amministrativo*

9. Premessa. . . . . 487
10. La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito. . . . . 490

## Sezione IV

*Il processo amministrativo*

11. Le fonti e i principi del processo amministrativo. . . . . 496
12. Le parti del processo amministrativo. . . . . 498
13. Le azioni esperibili nel processo amministrativo e le tipologie di processo. . . . . 500
14. I riti speciali. . . . . 503
15. L'introduzione del giudizio: il ricorso. . . . . 506
16. Il termine per ricorrere e la notificazione del ricorso. . . . . 508
17. La costituzione delle parti in giudizio. . . . . 510
18. Il ricorso incidentale, la domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa. . . . . 513
19. I principi e la disciplina dell'istruzione probatoria. . . . . 514
20. Le misure cautelari. . . . . 518
21. Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale. . . . . 522
22. La discussione e la decisione del ricorso. . . . . 525
23. I mezzi di gravame. . . . . 529
24. Il giudicato amministrativo e il giudizio di ottemperanza. . . . . 533
25. Il contenzioso elettorale. . . . . 538

## Sezione V

*I giudici amministrativi speciali*

26. Premessa. . . . . 541
27. La Corte dei conti. . . . . 541
- 27.1. Il giudizio di responsabilità amministrativa. . . . . 542
- 27.2. Il giudizio di conto. . . . . 544
- 27.3. Il giudizio pensionistico. . . . . 545
28. I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti. . . . . 546



29. Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche. . . . . 547
30. *Segue*: le altre giurisdizioni amministrative speciali. . . . . 549

Sezione VI

*I ricorsi amministrativi*

31. I ricorsi amministrativi (nozioni generali). . . . . 550
- 31.1. La classificazione dei ricorsi amministrativi. . . . . 553
32. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione. . . . . 554
33. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. . . . . 558

- Indice analitico* . . . . . 565