

## 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 . . . . .	3
3. L'amministrazione europea e il diritto amministrativo dell'Unione europea . . . . .	8

### 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. . . . .	20
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 . . . . .	48

## 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. . . . .	54
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 . . . . .	99
16. I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente . . . . .	101
17. Gli uffici e il rapporto di servizio. . . . .	103
18. La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche . . . . .	106
19. La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici . . . . .	114
20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi . . . . .	121
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica . . . . .	123
22. Il regime giuridico dei beni demaniali . . . . .	126
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale. . . . .	130
24. La privatizzazione dei beni pubblici . . . . .	135
25. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici . . . . .	136
26. L'uso dei beni pubblici. . . . .	138
27. I beni privati di interesse pubblico. I <i>commons</i> e i domini collettivi . . . . .	140

## CAPITOLO IV

**L'organizzazione degli enti pubblici**

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale . . . . .	143
2. In particolare: il governo e i ministeri . . . . .	144
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri . . . . .	146
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel . . . . .	149
5. Le aziende autonome . . . . .	151
6. Le amministrazioni indipendenti . . . . .	153
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici . . . . .	161
8. L'amministrazione statale periferica . . . . .	164
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme . . . . .	165
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione . . . . .	168
11. L'organizzazione regionale . . . . .	170
12. La posizione e le funzioni degli enti locali . . . . .	171
13. Le funzioni e l'organizzazione del comune . . . . .	173
13.1. Le funzioni e l'organizzazione della provincia . . . . .	177
14. I controlli sugli atti e sugli organi degli enti locali . . . . .	177
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province . . . . .	180
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali . . . . .	180
17. Territorio e forme associative . . . . .	181
18. Città metropolitane e comunità montane . . . . .	183

## CAPITOLO V

**Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende**

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . . . .	187
2. Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo . . . . .	190
3. L'interesse legittimo . . . . .	192
4. Interessi diffusi e interessi collettivi . . . . .	197
5. Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive . . . . .	199
5.1. Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea . . . . .	200
6. Le modalità di produzione degli effetti giuridici . . . . .	202
7. I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione) . . . . .	205
8. I poteri concessori . . . . .	211
9. I poteri ablatori . . . . .	216
10. I poteri sanzionatori . . . . .	220
11. I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo . . . . .	225
12. I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive . . . . .	229
13. I poteri relativi ad atti amministrativi generali . . . . .	233

14. Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia. . . . .	235
15. <i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio. . . . .	237
16. L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito. . . . .	237
17. Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche. . . . .	240
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. . . . .	241
19. Le norme prodotte dalle fonti comunitarie. . . . .	243
20. Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. <i>Soft law</i> e linee guida. . . . .	244
21. I regolamenti amministrativi. . . . .	248
22. Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici. . . . .	251

## CAPITOLO VI

**Il procedimento amministrativo**

1. Introduzione. . . . .	255
2. Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria. . . . .	257
3. L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione. . . . .	258
4. I principi enunciati dalla legge 241/1990. . . . .	260
5. Le fasi del procedimento. . . . .	263
6. Rapporti tra procedimenti amministrativi. . . . .	265
7. L'iniziativa del procedimento amministrativo. . . . .	266
8. Il dovere di concludere il procedimento. . . . .	270
9. Il responsabile del procedimento. . . . .	278
10. La comunicazione dell'avvio del procedimento. . . . .	282
11. L'istruttoria procedimentale. . . . .	286
11.1. L'oggetto dell'attività istruttoria. . . . .	287
11.2. Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria ». . . . .	289
11.3. La partecipazione procedimentale. . . . .	290
11.4. L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale. . . . .	292
11.5. Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione. . . . .	292
11.6. Partecipazione al procedimento, interessi procedimentali e loro tutela. . . . .	296
11.7. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi. . . . .	297
11.8. Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni. . . . .	312
11.9. Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti. . . . .	316
11.10. La fase consultiva. . . . .	319
12. La fase decisoria: rinvio. . . . .	323

- 
- |  |     |
|--|-----|
| 13. La fase integrativa dell'efficacia . . . . . | 325 |
| 14. La semplificazione procedimentale . . . . .  | 331 |

## 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. . . . .                | 335 |
| 2. La conferenza di servizi c.d. « decisoria ». . . . .   | 337 |
| 3. Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo . . . . .                         | 345 |
| 4. La segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione previa . . . . .                                       | 349 |
| 5. L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali . . . . .                                 | 355 |
| 6. Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive . . . . .   | 357 |
| 7. Unilateralità, tipicità e nominatività del potere . . . . .  | 358 |
| 8. Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie. . . . .  | 360 |
| 9. Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo. . . . . | 364 |
| 10. <i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo . . . . .   | 367 |
| 11. I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo. . . . .   | 373 |
| 12. La motivazione di provvedimenti ed atti amministrativi . . . . .  | 377 |
| 13. I vizi di merito . . . . .  | 379 |
| 14. Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida . . . . .                     | 380 |
| 15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento. . . . .               | 385 |
| 16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali . . . . .                              | 387 |
| 17. I procedimenti di revisione: proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo. . . . .                         | 390 |
| 18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo . . . . .  | 394 |
| 19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali . . . . .   | 395 |
| 20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i> . . . . .                         | 396 |
| 21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni . . . . .  | 399 |
| 22. In particolare: gli accordi di programma . . . . .  | 401 |

## CAPITOLO VIII

**Obbligazioni della pubblica amministrazione  
e diritto comune**

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche . . . . . | 403 |
|--|-----|

2.	I contratti della pubblica amministrazione . . . . .	404
2.1.	Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare . . . . .	414
2.2.	La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione) . . . . .	415
2.3.	Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto . . . . .	418
2.4.	Concessioni e appalti nei settori speciali . . . . .	421
2.5.	Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto . . . . .	423
3.	Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebitto . . . . .	425
4.	La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale. . . . .	427
5.	La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957). . . . .	428
6.	I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti. . . . .	429
7.	I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale . . . . .	430
8.	Il problema del risarcimento degli interessi legittimi. . . . .	432
9.	La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione, la responsabilità da contatto e il danno da ritardo . . . . .	435
10.	La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile. . . . .	438
11.	Obbligazioni e servizi pubblici. . . . .	444
12.	Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione. . . . .	454

## CAPITOLO IX

**Giustizia amministrativa**

## Sezione I

*Disciplina costituzionale*

1.	Giustizia amministrativa: definizione . . . . .	457
2.	L'evoluzione del sistema italiano. . . . .	458
3.	La disciplina costituzionale . . . . .	460
4.	L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione . . . . .	465
5.	La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo. . . . .	467
6.	Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione . . . . .	468

## 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 . . . . .           | 470 |
| 8. | Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione e le deroghe al diritto processuale comune. . . . . | 472 |

## Sezione III

*Il giudice amministrativo*

- |     |   |     |
|-----|---|-----|
| 9.  | Premessa . . . . .  | 477 |
| 10. | La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito. . . . . | 480 |

## Sezione IV

*Il processo amministrativo*

- |     |   |     |
|-----|---|-----|
| 11. | Le fonti e i principi del processo amministrativo. . . . .  | 486 |
| 12. | Le parti del processo amministrativo. . . . .   | 488 |
| 13. | Le azioni esperibili nel processo amministrativo e le tipologie di processo. . . . .                    | 490 |
| 14. | I riti speciali. . . . .  | 493 |
| 15. | L'introduzione del giudizio: il ricorso . . . . .   | 496 |
| 16. | Il termine per ricorrere e la notificazione del ricorso . . . . .                                       | 498 |
| 17. | La costituzione delle parti in giudizio . . . . .   | 501 |
| 18. | Il ricorso incidentale, la domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa. . . . . | 503 |
| 19. | I principi e la disciplina dell'istruzione probatoria . . . . .   | 504 |
| 20. | Le misure cautelari . . . . .   | 508 |
| 21. | Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale. . . . .   | 512 |
| 22. | La discussione e la decisione del ricorso . . . . .   | 515 |
| 23. | I mezzi di gravame . . . . .  | 519 |
| 24. | Il giudicato amministrativo e il giudizio di ottemperanza. . . . .                                      | 523 |
| 25. | Il contenzioso elettorale . . . . .   | 528 |

## Sezione V

*I giudici amministrativi speciali*

- |     |   |     |
|-----|---|-----|
| 26. | Premessa . . . . .  | 531 |
| 27. | La Corte dei conti. . . . .   | 531 |
|     | 27.1. Il giudizio di responsabilità amministrativa. . . . .             | 532 |
|     | 27.2. Il giudizio di conto . . . . .                                    | 534 |
|     | 27.3. Il giudizio pensionistico . . . . .                               | 535 |
| 28. | I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti . . . | 536 |

29. Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche . . . . . 537
30. *Segue*: le altre giurisdizioni amministrative speciali . . . . . 539

Sezione VI

*I ricorsi amministrativi*

31. I ricorsi amministrativi (nozioni generali) . . . . . 540
- 31.1. La classificazione dei ricorsi amministrativi. . . . . 543
32. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione . . . . . 544
33. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica . . . . . 547
- Indice analitico* . . . . . 555