

INDICE SOMMARIO

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

PARTE I DIRITTO AMMINISTRATIVO SOSTANZIALE

CAPITOLO I

L'amministrazione e il suo diritto

1. La nozione di pubblica amministrazione	3
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	7
3. La nozione di diritto amministrativo	11
4. La scienza del diritto amministrativo	18
5. L'amministrazione europea e il diritto amministrativo dell'Unione europea	23
<i>Bibliografia</i>	31

CAPITOLO II

Ordinamento giuridico e amministrazione: la disciplina costituzionale

1. Diritto amministrativo e nozione di ordinamento giuridico	33
2. L'amministrazione nella Costituzione: in particolare, il « modello » di amministrazione emergente dagli artt. 5, 95, 97 e 98	35
3. Ancora sui modelli di amministrazione nella Costituzione. La distinzione 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	49

4.3.	Il principio di buon andamento	52
4.4.	I criteri di efficacia, economicità, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza. La lotta alla corruzione e all'illegalità.	53
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	74
4.6.	Il principio dell'equilibrio di bilancio	77
5.	Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici	81
6.	I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza	81
7.	I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia.	83
8.	L'amministrazione nella Costituzione come « potere dello Stato ».	84
	<i>Bibliografia</i>	85

CAPITOLO III

L'organizzazione amministrativa: profili generali

1.	Introduzione.	87
2.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici	88
3.	Il problema dei caratteri dell'ente pubblico	89
4.	La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità	91
5.	Il problema della classificazione degli enti pubblici	99
6.	Relazioni e rapporti intersoggettivi; forme associative.	104
7.	La disciplina dell'Unione europea: in particolare, gli organismi di diritto pubblico	110
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 e alla crisi legata alla diffusione del Coronavirus	113
9.	Vicende degli enti pubblici	136
10.	La privatizzazione degli enti pubblici	137
11.	I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici	140
12.	L'organo	144
13.	L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione.	146
14.	Classificazione degli organi.	147
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento	149
15.1.	<i>Segue</i> : il controllo	153
15.2.	In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale e il controllo della Corte dei conti	155
15.3.	L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture	164

16. I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente	167
17. Gli uffici e il rapporto di servizio	169
18. La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.	173
19. La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici	192
20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi.	203
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	206
22. Il regime giuridico dei beni demaniali	209
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale. L'amministrazione dei beni pubblici	214
24. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	223
25. L'uso dei beni pubblici.	225
26. I beni privati di interesse pubblico: in particolare, i beni culturali appartenenti ai privati. Le reti. I <i>commons</i> e i domini collettivi	227
<i>Bibliografia</i>	231

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	235
2. In particolare: il governo e i ministeri.	236
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	238
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	241
5. Le aziende autonome	245
6. Le amministrazioni indipendenti	246
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici.	258
8. L'amministrazione statale periferica	261
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.	267
11. L'organizzazione regionale.	269
12. La posizione e l'organizzazione degli enti locali	270
13. Le funzioni e l'organizzazione del comune	271
13.1. Le funzioni e l'organizzazione della provincia	275
14. I controlli sugli atti e sugli organi di comuni e province.	276
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	279
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali	280
17. Territorio e forme associative	281
18. Città metropolitane e comunità montane.	283
<i>Bibliografia</i>	284

CAPITOLO V

Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . .	287
2. Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	291
3. L'interesse legittimo	295
4. Interessi diffusi e interessi collettivi	300
5. Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive	303
5.1. Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea	305
6. Le modalità di produzione degli effetti giuridici	307
7. I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione)	310
8. I poteri concessori	321
9. I poteri ablatori	328
10. I poteri sanzionatori	333
11. I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	341
12. I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive . .	346
13. I poteri relativi ad atti amministrativi generali	353
14. Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia. . .	355
15. <i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio.	357
16. L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito.	357
17. Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche	361
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.	363
19. Le norme prodotte dalle fonti comunitarie	366
20. Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. <i>Soft law</i> e linee guida	368
21. I regolamenti amministrativi.	373
22. Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici	375
<i>Bibliografia</i>	379

CAPITOLO VI

Il procedimento amministrativo

1. Introduzione.	383
2. Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria	385
3. L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione	387
4. I principi enunciati dalla legge 241/1990.	389

5. Le fasi del procedimento	392
6. Rapporti tra procedimenti amministrativi	394
7. L'iniziativa del procedimento amministrativo	396
8. Il dovere di concludere il procedimento	401
9. Il responsabile del procedimento	410
10. La comunicazione dell'avvio del procedimento	417
11. L'istruttoria procedimentale	422
11.1. L'oggetto dell'attività istruttoria	423
11.2. Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria »	425
11.3. La partecipazione procedimentale	426
11.4. L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale	429
11.5. Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione	430
11.6. Partecipazione al procedimento, interessi procedimentali e loro tutela	434
11.7. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi	435
11.8. Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni	454
11.9. Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	459
11.10. La fase consultiva	465
12. La fase decisoria: rinvio	468
13. La fase integrativa dell'efficacia	471
14. La semplificazione procedimentale	478
<i>Bibliografia</i>	481

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	485
2. La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	488
3. Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	498
4. La segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione previa . .	506
5. L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	514
6. Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive . . .	517
7. Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	519
8. Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie	522
9. Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	530
10. <i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo	535
11. I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	542
12. La motivazione di provvedimenti e atti amministrativi	549

13. I vizi di merito	553
14. Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	554
15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento	564
16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	566
17. I procedimenti di revisione: sospensione, proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	569
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	575
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	577
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art.</i> 11, l. 7 agosto 1990, n. 241	579
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	583
22. In particolare: gli accordi di programma	587
<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	612
2.2. La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione).	615
2.3. Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto	628
2.4. Concessioni e appalti nei settori speciali	634
2.5. Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	644
3. Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito	648
4. La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale	651
5. La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957)	654
6. I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti	655
7. I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale	659
8. Il problema del risarcimento degli interessi legittimi	661
9. La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione, la responsabilità da contatto e il danno da ritardo.	665

10. La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile	671
11. Obbligazioni e servizi pubblici	686
12. Servizi pubblici e tutela delle situazioni soggettive	700
13. Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione	703
<i>Bibliografia</i>	707

PARTE II GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

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	713
2. L'evoluzione del sistema italiano	717
3. La disciplina costituzionale	722
4. L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione.	733
5. La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	735
6. Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione: profili storici	738
7. Gli strumenti di verifica della giurisdizione	741
8. Il giudice ordinario e la pubblica amministrazione: la disciplina di cui alla l. 2248/1865, all. E.	749
8.1. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	755
8.2. <i>Segue</i> : le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	759
8.3. Pubblica amministrazione ed esecuzione forzata	762
8.4. Deroghe al diritto processuale comune	766
<i>Bibliografia</i>	769

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	771
1.1. La magistratura amministrativa	789

2.	La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito; in particolare: la giurisdizione esclusiva	797
2.1.	L'ambito della giurisdizione esclusiva	801
2.2.	La giurisdizione di merito	811
2.3.	Le materie rientranti nella giurisdizione di merito	815

Sezione II

IL PROCESSO AMMINISTRATIVO

3.	Le fonti del processo amministrativo	817
4.	I principi del processo amministrativo	820
5.	Le parti del processo amministrativo: le parti necessarie.	824
5.1.	Le parti non necessarie; in particolare: le parti eventuali	829
6.	I presupposti processuali. Osservazioni generali. La giurisdizione del giudice amministrativo (rinvio)	832
6.1.	La competenza dei giudici amministrativi	833
6.2.	Il rilievo dell'incompetenza e il regolamento di competenza	838
6.3.	Modificazioni della competenza: connessione, litispendenza, continenza	843
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>	846
7.1.	Le condizioni dell'azione.	850
8.	Il termine per ricorrere	859
9.	Il ricorso e la sua nullità	862
9.1.	Le azioni esperibili nel processo amministrativo e i « tipi » di processo.	866
9.2.	Il problema dell'individuazione dell'oggetto del processo	882
9.3.	Motivi aggiunti e temperamenti al principio di rigidità della domanda	885
10.	La proposizione del ricorso: profili introduttivi	888
10.1.	La notificazione del ricorso	890
11.	La costituzione delle parti in giudizio: il deposito del ricorso notificato	894
11.1.	La costituzione delle parti diverse dal ricorrente.	898
11.2.	Il ricorso incidentale.	900
11.3.	L'intervento in giudizio.	907
11.4.	La domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa.	909
12.	I principi dell'istruzione probatoria	913
12.1.	La disciplina dell'istruzione probatoria	919
13.	Considerazioni di sintesi in ordine alla disciplina della costituzione delle parti, dell'istruzione e dello svolgimento del giudizio.	925
14.	Le misure cautelari.	926
15.	Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale	942

15.1.	Le cause di sospensione: il regolamento preventivo di giurisdizione	943
15.2.	<i>Segue</i> : il regolamento di competenza	945
15.3.	<i>Segue</i> : ulteriori casi di sospensione del processo; la sospensione <i>ex art. 295 c.p.c.</i>	946
15.4.	L'interruzione del processo	950
15.5.	Altre vicende del rapporto processuale	952
15.6.	La successione e l'estinzione del processo	953
16.	La discussione del ricorso	957
16.1.	La decisione del ricorso; l'ordine di esame delle questioni e le questioni pregiudiziali	959
16.2.	Forma e contenuto della sentenza. Pubblicazione e notificazione della sentenza. La correzione degli errori materiali	963
16.3.	I vari tipi di decisione.	968
16.4.	Esecutività ed esecuzione delle decisioni.	975
17.	I mezzi di gravame: premessa e disciplina comune	977
17.1.	L'appello	983
17.2.	<i>Segue</i> : la legittimazione ad appellare e le altre parti in giudizio	984
17.3.	<i>Segue</i> : effetto devolutivo e <i>ius novorum</i>	985
17.4.	<i>Segue</i> : l'instaurazione del giudizio	989
17.5.	<i>Segue</i> : lo svolgimento e la conclusione del giudizio di secondo grado	991
18.	La revocazione	993
19.	Il ricorso per Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione.	998
20.	L'opposizione di terzo	998
21.	Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione.	1001
21.1.	<i>Segue</i> : oggetto e limiti del giudicato amministrativo.	1004
21.2.	<i>Segue</i> : il giudizio di ottemperanza	1005
21.3.	<i>Segue</i> : natura e presupposti del giudizio di ottemperanza	1009
21.4.	<i>Segue</i> : lo svolgimento del giudizio e i poteri del giudice	1018
22.	Le peculiarità del giudizio nella giurisdizione esclusiva; in particolare: i poteri del giudice.	1023
23.	I riti speciali	1029
	<i>Bibliografia</i>	1063

CAPITOLO XI

La tutela innanzi ai giudici amministrativi speciali e i ricorsi amministrativi

Sezione I

I GIUDICI AMMINISTRATIVI SPECIALI

1.	Premessa	1067
2.	La Corte dei conti	1067
2.1.	Il giudizio di responsabilità amministrativa	1070
2.2.	Il giudizio di conto e l'esecuzione delle sentenze di condanna	1078

2.3.	I giudizi ad istanza di parte	1081
2.4.	Il giudizio pensionistico.	1081
2.5.	I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti	1083
3.	Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche.	1084
3.1.	<i>Segue</i> : le altre giurisdizioni amministrative speciali	1088

Sezione II

I RICORSI AMMINISTRATIVI

4.	I ricorsi amministrativi (nozioni generali)	1091
4.1.	La classificazione dei ricorsi amministrativi	1095
5.	Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione	1096
6.	Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	1103
	<i>Bibliografia</i>	1112
	<i>Indice analitico</i>	1113