

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	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	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	41
3.6. Il principio dell'equilibrio di bilancio	43
4. Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici	45
5. I principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza	46
6. I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia	47

CAPITOLO III

L'organizzazione amministrativa: profili generali

1. Introduzione	49
---------------------------	----

2.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici	49
3.	Il problema dei caratteri dell'ente pubblico	50
4.	La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità	51
5.	Il problema della classificazione degli enti pubblici	56
6.	Relazioni e rapporti intersoggettivi e forme associative	60
7.	La disciplina dell'Unione europea: in particolare, gli organismi di diritto pubblico	64
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	67
9.	Vicende degli enti pubblici	78
10.	La privatizzazione degli enti pubblici	79
11.	I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici	80
12.	L'organo	83
13.	L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione	85
14.	Classificazione degli organi	85
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento	88
	15.1. <i>Segue</i> : il controllo	91
	15.2. In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale ed il controllo della Corte dei conti	93
	15.3. L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture	97
16.	I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente	98
17.	Gli uffici e il rapporto di servizio	100
18.	La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche	104
19.	La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici	111
20.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi	118
21.	I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	120
22.	Il regime giuridico dei beni demaniali	122
23.	Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale	126
24.	La privatizzazione dei beni pubblici	131
25.	Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	133
26.	L'uso dei beni pubblici	134
27.	I beni privati di interesse pubblico. I <i>commons</i> e i domini collettivi	136

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1.	Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	139
----	---	-----

2.	In particolare: il governo e i ministeri	140
3.	Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	141
4.	Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	142
5.	Le aziende autonome	144
6.	Le amministrazioni indipendenti	145
7.	Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici	153
8.	L'amministrazione statale periferica	156
9.	L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme	157
10.	I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione	160
11.	L'organizzazione regionale	162
12.	La posizione e le funzioni degli enti locali	163
13.	Le funzioni e l'organizzazione del comune	164
	13.1. Le funzioni e l'organizzazione della provincia	168
14.	I controlli sugli atti e sugli organi degli enti locali	169
15.	I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	171
16.	Gli istituti di partecipazione negli enti locali	172
17.	Territorio e forme associative	173
18.	Città metropolitane e comunità montane	175

CAPITOLO V

Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende

1.	Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . .	177
2.	Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	180
3.	L'interesse legittimo	182
4.	Interessi diffusi e interessi collettivi	187
5.	Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive	189
	5.1. Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea	190
6.	Le modalità di produzione degli effetti giuridici	192
7.	I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione)	195
8.	I poteri concessori	201
9.	I poteri ablatori	205
10.	I poteri sanzionatori	210
11.	I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	215
12.	I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive . .	219
13.	I poteri relativi ad atti amministrativi generali	223
14.	Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia	224
15.	<i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio	226
16.	L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito	226

17. Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche	230
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	231
19. Le norme prodotte dalle fonti comunitarie	232
20. Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. <i>Soft law</i> e linee guida	234
21. I regolamenti amministrativi	238
22. Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici	240

CAPITOLO VI

Il procedimento amministrativo

1. Introduzione	245
2. Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria	247
3. L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione	248
4. I principi enunciati dalla legge 241/1990	250
5. Le fasi del procedimento	254
6. Rapporti tra procedimenti amministrativi	256
7. L'iniziativa del procedimento amministrativo	257
8. Il dovere di concludere il procedimento	261
9. Il responsabile del procedimento	267
10. La comunicazione dell'avvio del procedimento	271
11. L'istruttoria procedimentale	275
11.1. L'oggetto dell'attività istruttoria	276
11.2. Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria »	277
11.3. La partecipazione procedimentale	278
11.4. L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale	279
11.5. Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione	280
11.6. Partecipazione al procedimento, interessi procedurali e loro tutela	283
11.7. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi	285
11.8. Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni	298
11.9. Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	301
11.10. La fase consultiva	305
12. La fase decisoria: rinvio	308
13. La fase integrativa dell'efficacia	311
14. La semplificazione procedimentale	315

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	319
2. La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	321
3. Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	329
4. La segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione previa . .	333
5. L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	338
6. Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive . . .	340
7. Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	341
8. Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie	343
9. Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	346
10. <i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo	349
11. I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	354
12. La motivazione di provvedimenti ed atti amministrativi	359
13. I vizi di merito	361
14. Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	362
15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento	367
16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	368
17. I procedimenti di revisione: proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	371
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	375
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	377
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i> .	377
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	380
22. In particolare: gli accordi di programma	382

CAPITOLO VIII

Obbligazioni della pubblica amministrazione e diritto comune

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	385
2. I contratti della pubblica amministrazione	386
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare	395
2.2. La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione)	396

2.3.	Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto	399
2.4.	Concessioni e appalti nei settori speciali	401
2.5.	Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	404
3.	Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito	406
4.	La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale	407
5.	La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t. u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957)	409
6.	I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti	410
7.	Il problema del risarcimento degli interessi legittimi.	412
8.	Le ipotesi particolare di illecito e la responsabilità da contatto.	414
9.	I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. La responsabilità precontrattuale, il danno da comportamento, il danno da ritardo e la responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione	416
10.	La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile	419
11.	Obbligazioni e servizi pubblici	425
12.	Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione	433

CAPITOLO IX

Giustizia amministrativa

Sezione I

Disciplina costituzionale

1.	Giustizia amministrativa: definizione	437
2.	L'evoluzione del sistema italiano	438
3.	La disciplina costituzionale	440
4.	L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione	445
5.	La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	447
6.	Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione	448

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	450
8.	Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione e le deroghe al diritto processuale comune	452

Sezione III

Il giudice amministrativo

- | | |
|--|-----|
| 9. Premessa | 457 |
| 10. La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito | 460 |

Sezione IV

Il processo amministrativo

- | | |
|--|-----|
| 11. Le fonti e i principi del processo amministrativo | 465 |
| 12. Le parti del processo amministrativo | 468 |
| 13. Le azioni esperibili nel processo amministrativo e le tipologie di processo | 470 |
| 14. I riti speciali | 473 |
| 15. L'introduzione del giudizio: il ricorso | 476 |
| 16. Il termine per ricorrere e la notificazione del ricorso | 478 |
| 17. La costituzione delle parti in giudizio | 480 |
| 18. Il ricorso incidentale, la domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa | 482 |
| 19. I principi e la disciplina dell'istruzione probatoria | 484 |
| 20. Le misure cautelari | 487 |
| 21. Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale | 492 |
| 22. La discussione e la decisione del ricorso | 494 |
| 23. I mezzi di gravame | 499 |
| 24. Il giudicato amministrativo e il giudizio di ottemperanza | 502 |
| 25. Il contenzioso elettorale | 507 |

Sezione V

I giudici amministrativi speciali

- | | |
|--|-----|
| 26. Premessa | 510 |
| 27. La Corte dei conti | 510 |
| 27.1. Il giudizio di responsabilità amministrativa | 511 |
| 27.2. Il giudizio di conto | 513 |
| 27.3. Il giudizio pensionistico | 514 |
| 28. I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti | 515 |
| 29. Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche | 516 |
| 30. <i>Segue</i> : le altre giurisdizioni amministrative speciali | 518 |

Sezione VI

I ricorsi amministrativi

- | | |
|---|-----|
| 31. I ricorsi amministrativi (nozioni generali) | 519 |
| 31.1. La classificazione dei ricorsi amministrativi | 522 |

32. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione	523
33. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	527
<i>Indice analitico</i>	533