

## 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 . . . . .	5
3. La nozione di diritto amministrativo . . . . .	8
4. La scienza del diritto amministrativo . . . . .	14
5. L'amministrazione europea e il diritto amministrativo dell'Unione europea . . . . .	18
<i>Bibliografia</i> . . . . .	24

#### CAPITOLO II

##### **Ordinamento giuridico e amministrazione: la disciplina costituzionale**

1. Diritto amministrativo e nozione di ordinamento giuridico . . . . .	27
2. L'amministrazione nella Costituzione: in particolare, il « modello » di amministrazione emergente dagli artt. 5, 95, 97 e 98 . . . . .	29
3. Ancora sui modelli di amministrazione nella Costituzione. La distinzione tra indirizzo politico e attività di gestione . . . . .	31
4. I principi costituzionali della pubblica amministrazione: la responsabilità . . . . .	35
4.1. <i>Segue</i> : il principio di legalità . . . . .	36
4.2. Il principio di imparzialità . . . . .	43

4.3.	Il principio di buon andamento . . . . .	46
4.4.	I criteri di efficacia, economicità, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza. La lotta alla corruzione e all'illegalità . . . . .	47
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 . . . . .	65
4.6.	Il principio dell'equilibrio di bilancio . . . . .	67
5.	Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici . . . . .	70
6.	I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza . . . . .	71
7.	I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia . . . . .	73
8.	L'amministrazione nella Costituzione come « potere dello Stato » . . . . .	73
	<i>Bibliografia</i> . . . . .	74

## CAPITOLO III

**L'organizzazione amministrativa: profili generali**

1.	Introduzione . . . . .	77
2.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici . . . . .	78
3.	Il problema dei caratteri dell'ente pubblico . . . . .	79
4.	La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità . . . . .	80
5.	Il problema della classificazione degli enti pubblici . . . . .	88
6.	Relazioni e rapporti intersoggettivi; forme associative . . . . .	92
7.	La disciplina dell'Unione europea: in particolare, gli organismi di diritto pubblico . . . . .	97
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 . . . . .	101
9.	Vicende degli enti pubblici . . . . .	122
10.	La privatizzazione degli enti pubblici . . . . .	123
11.	I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici . . . . .	126
12.	L'organo . . . . .	130
13.	L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione . . . . .	132
14.	Classificazione degli organi . . . . .	133
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento . . . . .	135
15.1.	<i>Segue</i> : il controllo . . . . .	139
15.2.	In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale e il controllo della Corte dei conti . . . . .	141
15.3.	L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture . . . . .	151

16. I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente . . . . .	153
17. Gli uffici e il rapporto di servizio . . . . .	155
18. La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche . . . . .	159
19. La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici . . . . .	173
20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi . . . . .	183
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica . . . . .	185
22. Il regime giuridico dei beni demaniali . . . . .	188
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale. L'amministrazione dei beni pubblici . . . . .	193
24. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici . . . . .	201
25. L'uso dei beni pubblici . . . . .	203
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 . . . . .	204
<i>Bibliografia</i> . . . . .	208

## CAPITOLO IV

**L'organizzazione degli enti pubblici**

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale . . . . .	211
2. In particolare: il governo e i ministeri . . . . .	212
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri . . . . .	213
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel . . . . .	215
5. Le aziende autonome . . . . .	219
6. Le amministrazioni indipendenti . . . . .	220
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici . . . . .	231
8. L'amministrazione statale periferica . . . . .	234
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme . . . . .	236
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione . . . . .	239
11. L'organizzazione regionale . . . . .	241
12. La posizione e l'organizzazione degli enti locali . . . . .	242
13. Le funzioni e l'organizzazione del comune . . . . .	243
13.1. Le funzioni e l'organizzazione della provincia . . . . .	247
14. I controlli sugli atti e sugli organi di comuni e province . . . . .	248
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province . . . . .	251
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali . . . . .	252
17. Territorio e forme associative . . . . .	253
18. Città metropolitane e comunità montane . . . . .	255
<i>Bibliografia</i> . . . . .	256

## CAPITOLO V

**Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende**

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . .	259
2. Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo . . . . .	263
3. L'interesse legittimo . . . . .	267
4. Interessi diffusi e interessi collettivi . . . . .	273
5. Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive . . . .	275
5.1. Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea . . . . .	277
6. Le modalità di produzione degli effetti giuridici . . . . .	279
7. I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione) . . . . .	282
8. I poteri concessori . . . . .	293
9. I poteri ablatori . . . . .	300
10. I poteri sanzionatori . . . . .	305
11. I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo . . . . .	314
12. I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive .	319
13. I poteri relativi ad atti amministrativi generali . . . . .	326
14. Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia . .	327
15. <i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio . . . . .	330
16. L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito . . . . .	330
17. Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche . . . . .	334
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 . . . . .	336
19. Le norme prodotte dalle fonti comunitarie . . . . .	339
20. Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. <i>Soft law</i> e linee guida . . . . .	341
21. I regolamenti amministrativi . . . . .	345
22. Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici . . . . .	348
<i>Bibliografia</i> . . . . .	351

## CAPITOLO VI

**Il procedimento amministrativo**

1. Introduzione . . . . .	355
2. Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria . . . . .	357
3. L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione . . . . .	359
4. I principi enunciati dalla legge 241/1990 . . . . .	361

5. Le fasi del procedimento . . . . .	365
6. Rapporti tra procedimenti amministrativi . . . . .	367
7. L'iniziativa del procedimento amministrativo . . . . .	369
8. Il dovere di concludere il procedimento . . . . .	373
9. Il responsabile del procedimento . . . . .	382
10. La comunicazione dell'avvio del procedimento . . . . .	388
11. L'istruttoria procedimentale . . . . .	392
11.1. L'oggetto dell'attività istruttoria . . . . .	394
11.2. Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria » . . . . .	395
11.3. La partecipazione procedimentale . . . . .	396
11.4. L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale . . . . .	397
11.5. Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione . . . . .	399
11.6. Partecipazione al procedimento, interessi procedurali e loro tutela . . . . .	404
11.7. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi . . . . .	405
11.8. Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni . . . . .	423
11.9. Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti . . . . .	429
11.10. La fase consultiva . . . . .	434
12. La fase decisoria: rinvio . . . . .	437
13. La fase integrativa dell'efficacia . . . . .	441
14. La semplificazione procedimentale . . . . .	447
<i>Bibliografia</i> . . . . .	450

## 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 . . . . .	453
2. La conferenza di servizi c.d. « decisoria » . . . . .	455
3. Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo . . . . .	465
4. La segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione previa . . . . .	471
5. L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali . . . . .	478
6. Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive . . . . .	481
7. Unilateralità, tipicità e nominatività del potere . . . . .	483
8. Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie . . . . .	485
9. Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo . . . . .	492
10. <i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo . . . . .	498
11. I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo . . . . .	504
12. La motivazione di provvedimenti e atti amministrativi . . . . .	512

13. I vizi di merito . . . . .	516
14. Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida . . . . .	517
15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento . . . . .	526
16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali . . . . .	529
17. I procedimenti di revisione: sospensione, proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo . . . . .	532
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo . . . . .	537
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali . . . . .	539
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i> . . . . .	540
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni . . . . .	545
22. In particolare: gli accordi di programma . . . . .	547
<i>Bibliografia</i> . . . . .	548

## CAPITOLO VIII

**Obbligazioni della pubblica amministrazione e diritto comune**

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche . . . . .	551
2. I contratti della pubblica amministrazione . . . . .	552
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la decisione di contrarre . . . . .	581
2.2. La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione) . . . . .	584
2.3. Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto . . . . .	589
2.4. Concessioni e appalti nei settori speciali . . . . .	599
2.5. Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto . . . . .	609
3. Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito . . . . .	611
4. La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale . . . . .	613
5. La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. 3/1957) . . . . .	615
6. I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti . . . . .	616
7. Il problema del risarcimento degli interessi legittimi . . . . .	620
8. Le ipotesi particolari di illecito e la responsabilità da contatto . . . . .	625
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 . . . . .	628

10. La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile . . . . .	634
11. Obbligazioni e servizi pubblici . . . . .	648
12. Servizi pubblici e tutela delle situazioni soggettive . . . . .	664
13. Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione . . . . .	666
<i>Bibliografia</i> . . . . .	669

## 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 . . . .	675
2. L'evoluzione del sistema italiano . . . . .	678
3. La disciplina costituzionale . . . . .	683
4. L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione . . . . .	694
5. La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo . . . . .	696
6. Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione: profili storici . . . . .	700
7. Gli strumenti di verifica della giurisdizione . . . . .	701
8. Il giudice ordinario e la pubblica amministrazione: la disciplina di cui alla l. 2248/1865, all. E . . . . .	711
8.1. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione . . . . .	717
8.2. <i>Segue</i> : le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione . . . . .	723
8.3. Pubblica amministrazione ed esecuzione forzata . . . . .	725
8.4. Deroghe al diritto processuale comune . . . . .	729
<i>Bibliografia</i> . . . . .	732

### 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 . . . . .	735
1.1. La magistratura amministrativa . . . . .	754

2.	La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito; in particolare: la giurisdizione esclusiva . . .	762
2.1.	L'ambito della giurisdizione esclusiva . . . . .	767
2.2.	La giurisdizione di merito . . . . .	776
2.3.	Le materie rientranti nella giurisdizione di merito . . . . .	779

## Sezione II

## IL PROCESSO AMMINISTRATIVO

3.	Le fonti del processo amministrativo . . . . .	781
4.	I principi del processo amministrativo . . . . .	783
5.	Le parti del processo amministrativo: le parti necessarie . . . . .	789
5.1.	Le parti non necessarie; in particolare: le parti eventuali . . . . .	793
6.	I presupposti processuali. Osservazioni generali. La giurisdizione del giudice amministrativo (rinvio) . . . . .	796
6.1.	La competenza dei giudici amministrativi . . . . .	798
6.2.	Il rilievo dell'incompetenza e il regolamento di competenza . . .	803
6.3.	Modificazioni della competenza: connessione, litispendenza, continenza . . . . .	807
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> . . . . .	811
7.1.	Le condizioni dell'azione . . . . .	816
8.	Il termine per ricorrere . . . . .	825
9.	Il ricorso e la sua nullità . . . . .	828
9.1.	Le azioni esperibili nel processo amministrativo e i « tipi » di processo . . . . .	832
9.2.	Il problema dell'individuazione dell'oggetto del processo . . . . .	847
9.3.	Motivi aggiunti e temperamenti al principio di rigidità della domanda . . . . .	851
10.	La proposizione del ricorso: profili introduttivi . . . . .	854
10.1.	La notificazione del ricorso . . . . .	857
11.	La costituzione delle parti in giudizio: il deposito del ricorso notificato .	861
11.1.	La costituzione delle parti diverse dal ricorrente . . . . .	865
11.2.	Il ricorso incidentale . . . . .	867
11.3.	L'intervento in giudizio . . . . .	874
11.4.	La domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa . . . . .	876
12.	I principi dell'istruzione probatoria . . . . .	880
12.1.	La disciplina dell'istruzione probatoria . . . . .	886
13.	Considerazioni di sintesi in ordine alla disciplina della costituzione delle parti, dell'istruzione e dello svolgimento del giudizio . . . . .	892
14.	Le misure cautelari . . . . .	894
15.	Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale . . . . .	909
15.1.	Le cause di sospensione: il regolamento preventivo di giurisdizione . . . . .	911



15.2.	<i>Segue</i> : il regolamento di competenza . . . . .	913
15.3.	<i>Segue</i> : ulteriori casi di sospensione del processo; la sospensione <i>ex</i> art. 295 c.p.c. . . . .	913
15.4.	L'interruzione del processo . . . . .	918
15.5.	Altre vicende del rapporto processuale . . . . .	920
15.6.	La successione e l'estinzione del processo . . . . .	921
16.	La discussione del ricorso . . . . .	926
16.1.	La decisione del ricorso; l'ordine di esame delle questioni e le questioni pregiudiziali . . . . .	931
16.2.	Forma e contenuto della sentenza. Pubblicazione e notificazione della sentenza. La correzione degli errori materiali . . . . .	935
16.3.	I vari tipi di decisione . . . . .	940
16.4.	Esecutività ed esecuzione delle decisioni . . . . .	947
17.	I mezzi di gravame: premessa e disciplina comune . . . . .	949
17.1.	L'appello . . . . .	955
17.2.	<i>Segue</i> : la legittimazione ad appellare e le altre parti in giudizio . . . . .	956
17.3.	<i>Segue</i> : effetto devolutivo e <i>ius novorum</i> . . . . .	957
17.4.	<i>Segue</i> : l'instaurazione del giudizio . . . . .	962
17.5.	<i>Segue</i> : lo svolgimento e la conclusione del giudizio di secondo grado . . . . .	963
18.	La revocazione . . . . .	966
19.	Il ricorso per Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione . . . . .	970
20.	L'opposizione di terzo . . . . .	971
21.	Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione . . . . .	973
21.1.	<i>Segue</i> : oggetto e limiti del giudicato amministrativo . . . . .	977
21.2.	<i>Segue</i> : il giudizio di ottemperanza . . . . .	978
21.3.	<i>Segue</i> : natura e presupposti del giudizio di ottemperanza . . . . .	981
21.4.	<i>Segue</i> : lo svolgimento del giudizio e i poteri del giudice . . . . .	992
22.	Le peculiarità del giudizio nella giurisdizione esclusiva; in particolare: i poteri del giudice . . . . .	997
23.	I riti speciali . . . . .	1003
	<i>Bibliografia</i> . . . . .	1039

## CAPITOLO XI

**La tutela innanzi ai giudici amministrativi speciali e i ricorsi amministrativi**

## Sezione I

*I GIUDICI AMMINISTRATIVI SPECIALI*

1.	Premessa . . . . .	1043
2.	La Corte dei conti . . . . .	1043
2.1.	Il giudizio di responsabilità amministrativa . . . . .	1046
2.2.	Il giudizio di conto e l'esecuzione delle sentenze di condanna . . . . .	1055
2.3.	I giudizi ad istanza di parte . . . . .	1058
2.4.	Il giudizio pensionistico . . . . .	1058

- 2.5. I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti . 1060
- 3. Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche . . . . . 1062
  - 3.1. *Segue*: le altre giurisdizioni amministrative speciali . . . . . 1065

## Sezione II

*I RICORSI AMMINISTRATIVI*

- 4. I ricorsi amministrativi (nozioni generali) . . . . . 1068
  - 4.1. La classificazione dei ricorsi amministrativi . . . . . 1072
- 5. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione . . . . . 1074
- 6. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica . . . . . 1080
- Bibliografia* . . . . . 1089
- Indice analitico* . . . . . 1091