

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.	<i>Segue</i> : 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
	<i>Bibliografia</i>	1089
	<i>Indice analitico</i>	1091