

INDICE SOMMARIO

<i>Premessa alla prima edizione</i>	v
<i>Premessa</i>	vii
<i>Bibliografia generale</i>	xi

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	30
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	57
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	86
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento	88
15.1.	Segue: 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	99
17.	Gli uffici e il rapporto di servizio	101
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	112
20.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi	119
21.	I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	120
22.	Il regime giuridico dei beni demaniali	123
23.	Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale	127
24.	La privatizzazione dei beni pubblici	132
25.	Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	133
26.	L'uso dei beni pubblici	135
27.	I beni privati di interesse pubblico. I <i>commons</i> e i domini collettivi	137

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1.	Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	141
----	---	-----

2.	In particolare: il governo e i ministeri	142
3.	Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	143
4.	Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	144
5.	Le aziende autonome	146
6.	Le amministrazioni indipendenti	147
7.	Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici	155
8.	L'amministrazione statale periferica	158
9.	L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme	159
10.	I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione	162
11.	L'organizzazione regionale	164
12.	La posizione e le funzioni degli enti locali	165
13.	Le funzioni e l'organizzazione del comune	166
13.1.	Le funzioni e l'organizzazione della provincia	170
14.	I controlli sugli atti e sugli organi degli enti locali	171
15.	I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	173
16.	Gli istituti di partecipazione negli enti locali	174
17.	Territorio e forme associative	175
18.	Città metropolitane e comunità montane	177

CAPITOLO V

Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende

1.	Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . .	179
2.	Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	182
3.	L'interesse legittimo	185
4.	Interessi diffusi e interessi collettivi	190
5.	Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive	191
5.1.	Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea	193
6.	Le modalità di produzione degli effetti giuridici	195
7.	I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione)	197
8.	I poteri concessori	203
9.	I poteri ablatori	208
10.	I poteri sanzionatori	212
11.	I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	218
12.	I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive . .	222
13.	I poteri relativi ad atti amministrativi generali	226
14.	Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia	227
15.	<i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio	229
16.	L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito	229

17. Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche	233
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	234
19. Le norme prodotte dalle fonti comunitarie	235
20. Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. <i>Soft law</i> e linee guida	237
21. I regolamenti amministrativi	240
22. Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici	243

CAPITOLO VI

Il procedimento amministrativo

1. Introduzione	247
2. Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria	249
3. L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione	250
4. I principi enunciati dalla legge 241/1990	252
5. Le fasi del procedimento	255
6. Rapporti tra procedimenti amministrativi	258
7. L'iniziativa del procedimento amministrativo	259
8. Il dovere di concludere il procedimento	263
9. Il responsabile del procedimento	269
10. La comunicazione dell'avvio del procedimento	273
11. L'istruttoria procedimentale	277
11.1. L'oggetto dell'attività istruttoria	278
11.2. Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria »	279
11.3. La partecipazione procedimentale	280
11.4. L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale	281
11.5. Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione	282
11.6. Partecipazione al procedimento, interessi procedurali e loro tutela	285
11.7. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi	287
11.8. Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni	300
11.9. Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	304
11.10. La fase consultiva	307
12. La fase decisoria: rinvio	310
13. La fase integrativa dell'efficacia	313
14. La semplificazione procedimentale	318

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	321
2. La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	323
3. Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	331
4. La segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione previa . .	335
5. L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	340
6. Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive . . .	342
7. Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	344
8. Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie	345
9. Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	349
10. <i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo	352
11. I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	357
12. La motivazione di provvedimenti ed atti amministrativi	362
13. I vizi di merito	364
14. Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	365
15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento	369
16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	371
17. I procedimenti di revisione: proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	374
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	378
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	379
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i> .	380
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	383
22. In particolare: gli accordi di programma	384

CAPITOLO VIII

Obbligazioni della pubblica amministrazione e diritto comune

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	387
2. I contratti della pubblica amministrazione	388
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la decisione di contrarre	404
2.2. La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione)	405

2.3.	Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto	408
2.4.	Concessioni e appalti nei settori speciali	411
2.5.	Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	417
3.	Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebitto	419
4.	La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale	420
5.	La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957)	422
6.	I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti	423
7.	Il problema del risarcimento degli interessi legittimi	425
8.	Le ipotesi particolari di illecito e la responsabilità da contatto.	428
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	430
10.	La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile	434
11.	Obbligazioni e servizi pubblici	440
12.	Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione	451

CAPITOLO IX

Giustizia amministrativa

Sezione I

Disciplina costituzionale

1.	Giustizia amministrativa: definizione	455
2.	L'evoluzione del sistema italiano	456
3.	La disciplina costituzionale	458
4.	L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione	463
5.	La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	465
6.	Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione	466

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	468
8.	Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione e le deroghe al diritto processuale comune	470

Sezione III

Il giudice amministrativo

- | | |
|--|-----|
| 9. Premessa | 475 |
| 10. La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito | 478 |

Sezione IV

Il processo amministrativo

- | | |
|--|-----|
| 11. Le fonti e i principi del processo amministrativo | 483 |
| 12. Le parti del processo amministrativo | 486 |
| 13. Le azioni esperibili nel processo amministrativo e le tipologie di processo | 488 |
| 14. I riti speciali | 491 |
| 15. L'introduzione del giudizio: il ricorso | 494 |
| 16. Il termine per ricorrere e la notificazione del ricorso | 496 |
| 17. La costituzione delle parti in giudizio | 498 |
| 18. Il ricorso incidentale, la domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa | 500 |
| 19. I principi e la disciplina dell'istruzione probatoria | 502 |
| 20. Le misure cautelari | 505 |
| 21. Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale | 510 |
| 22. La discussione e la decisione del ricorso | 512 |
| 23. I mezzi di gravame | 517 |
| 24. Il giudicato amministrativo e il giudizio di ottemperanza | 520 |
| 25. Il contenzioso elettorale | 525 |

Sezione V

I giudici amministrativi speciali

- | | |
|--|-----|
| 26. Premessa | 528 |
| 27. La Corte dei conti | 529 |
| 27.1. Il giudizio di responsabilità amministrativa | 530 |
| 27.2. Il giudizio di conto | 532 |
| 27.3. Il giudizio pensionistico | 533 |
| 28. I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti | 534 |
| 29. Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche | 535 |
| 30. <i>Segue</i> : le altre giurisdizioni amministrative speciali | 536 |

Sezione VI

I ricorsi amministrativi

- | | |
|---|-----|
| 31. I ricorsi amministrativi (nozioni generali) | 537 |
| 31.1. La classificazione dei ricorsi amministrativi | 540 |

32. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione	541
33. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	545
<i>Indice analitico</i>	551