

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	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. <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	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	121
22. Il regime giuridico dei beni demaniali	123
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale	128
24. La privatizzazione dei beni pubblici	132
25. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	134
26. L'uso dei beni pubblici	136
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	147
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	236
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.	256
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.	301
11.9. Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	304
11.10. La fase consultiva	308
12. La fase decisoria: rinvio.	310
13. La fase integrativa dell'efficacia.	314
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	323
2. La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	325
3. Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	333
4. La segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione previa . .	337
5. L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	342
6. Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive . .	344
7. Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	345
8. Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie . . .	347
9. Diffformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	351
10. <i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo	353
11. I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	359
12. La motivazione di provvedimenti ed atti amministrativi	363
13. I vizi di merito	365
14. Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	366
15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento	371
16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	373
17. I procedimenti di revisione: proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	376
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	380
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	381
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i>	382
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	385
22. In particolare: gli accordi di programma	386

CAPITOLO VIII

Obbligazioni della pubblica amministrazione e diritto comune

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	389
2. I contratti della pubblica amministrazione	390
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la decisione di contrarre	406

2.2.	La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione)	408
2.3.	Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto	410
2.4.	Concessioni e appalti nei settori speciali	413
2.5.	Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	419
3.	Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito .	421
4.	La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale.	423
5.	La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957).	425
6.	I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti.	426
7.	Il problema del risarcimento degli interessi legittimi.	427
8.	Le ipotesi particolari di illecito e la responsabilità da contatto.	430
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	432
10.	La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile.	436
11.	Obbligazioni e servizi pubblici.	443
12.	Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione.	454

CAPITOLO IX

Giustizia amministrativa

Sezione I

Disciplina costituzionale

1.	Giustizia amministrativa: definizione	457
2.	L'evoluzione del sistema italiano.	458
3.	La disciplina costituzionale	460
4.	L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione.	466
5.	La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo.	467
6.	Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione.	469

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	470
----	--	-----

8. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione e le deroghe al diritto processuale comune. 473

Sezione III

Il giudice amministrativo

9. Premessa 478
 10. La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito. 481

Sezione IV

Il processo amministrativo

11. Le fonti e i principi del processo amministrativo. 487
 12. Le parti del processo amministrativo. 489
 13. Le azioni esperibili nel processo amministrativo e le tipologie di processo. 491
 14. I riti speciali. 495
 15. L'introduzione del giudizio: il ricorso 498
 16. Il termine per ricorrere e la notificazione del ricorso 500
 17. La costituzione delle parti in giudizio 502
 18. Il ricorso incidentale, la domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa. 504
 19. I principi e la disciplina dell'istruzione probatoria 505
 20. Le misure cautelari 510
 21. Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale. 515
 22. La discussione e la decisione del ricorso 517
 23. I mezzi di gravame 522
 24. Il giudicato amministrativo e il giudizio di ottemperanza. 525
 25. Il contenzioso elettorale 530

Sezione V

I giudici amministrativi speciali

26. Premessa 533
 27. La Corte dei conti. 534
 27.1. Il giudizio di responsabilità amministrativa 535
 27.2. Il giudizio di conto 537
 27.3. Il giudizio pensionistico 538
 28. I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti . . . 539
 29. Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche 540
 30. *Segue:* le altre giurisdizioni amministrative speciali 542

Sezione VI

I ricorsi amministrativi

31. I ricorsi amministrativi (nozioni generali) 543

31.1. La classificazione dei ricorsi amministrativi	546
32. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione	547
33. Il ricorso straordinario	550
<i>Indice analitico</i>	557