

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	9
4. La scienza del diritto amministrativo	15
5. L'amministrazione europea e il diritto amministrativo dell'Unione europea	18
<i>Bibliografia</i>	25

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	71
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 »	74
	<i>Bibliografia</i>	75

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	101
9.	Vicende degli enti pubblici	123
10.	La privatizzazione degli enti pubblici	124
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	136
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	142
15.3.	L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture	152

16. I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente	154
17. Gli uffici e il rapporto di servizio	156
18. La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche	160
19. La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici	174
20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi	184
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	186
22. Il regime giuridico dei beni demaniali	190
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale. L'amministrazione dei beni pubblici	195
24. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	202
25. L'uso dei beni pubblici	204
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	206
<i>Bibliografia</i>	211

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	213
2. In particolare: il governo e i ministeri	214
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	215
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	217
5. Le aziende autonome	221
6. Le amministrazioni indipendenti	222
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici	234
8. L'amministrazione statale periferica	237
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme	238
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione	242
11. L'organizzazione regionale	244
12. La posizione e l'organizzazione degli enti locali	245
13. Le funzioni e l'organizzazione del comune	246
13.1. Le funzioni e l'organizzazione della provincia	250
14. I controlli sugli atti e sugli organi di comuni e province	251
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	253
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali	254
17. Territorio e forme associative	255
18. Città metropolitane e comunità montane	257
<i>Bibliografia</i>	258

CAPITOLO V

Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . .	261
2. Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	265
3. L'interesse legittimo	269
4. Interessi diffusi e interessi collettivi	275
5. Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive	277
5.1. Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea	279
6. Le modalità di produzione degli effetti giuridici	281
7. I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione)	284
8. I poteri concessori	295
9. I poteri ablatori	302
10. I poteri sanzionatori	308
11. I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	317
12. I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive .	322
13. I poteri relativi ad atti amministrativi generali	329
14. Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia . .	330
15. <i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio	333
16. L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito	333
17. Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche	338
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	339
19. Le norme prodotte dalle fonti comunitarie	342
20. Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. <i>Soft law</i> e linee guida	345
21. I regolamenti amministrativi	349
22. Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici	351
<i>Bibliografia</i>	355

CAPITOLO VI

Il procedimento amministrativo

1. Introduzione	359
2. Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria	361
3. L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione	363
4. I principi enunciati dalla legge 241/1990	365

5. Le fasi del procedimento	369
6. Rapporti tra procedimenti amministrativi	371
7. L'iniziativa del procedimento amministrativo	373
8. Il dovere di concludere il procedimento	377
9. Il responsabile del procedimento	387
10. La comunicazione dell'avvio del procedimento	393
11. L'istruttoria procedimentale	397
11.1. L'oggetto dell'attività istruttoria	398
11.2. Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria »	399
11.3. La partecipazione procedimentale	400
11.4. L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale	401
11.5. Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione	403
11.6. Partecipazione al procedimento, interessi procedurali e loro tutela	408
11.7. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi	409
11.8. Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni	427
11.9. Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	433
11.10. La fase consultiva	438
12. La fase decisoria: rinvio	441
13. La fase integrativa dell'efficacia	446
14. La semplificazione procedimentale	451
<i>Bibliografia</i>	455

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	459
2. La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	462
3. Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	471
4. La segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione previa	477
5. L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	485
6. Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive	488
7. Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	489
8. Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie	492
9. Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	499
10. <i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo	503
11. I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	510
12. La motivazione di provvedimenti e atti amministrativi	517

13. I vizi di merito	521
14. Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	522
15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento	531
16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	534
17. I procedimenti di revisione: sospensione, proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	537
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	542
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	544
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i>	546
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	550
22. In particolare: gli accordi di programma	553
<i>Bibliografia</i>	554

CAPITOLO VIII

Obbligazioni della pubblica amministrazione e diritto comune

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	557
2. I contratti della pubblica amministrazione	558
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la decisione di contrarre	590
2.2. La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione)	592
2.3. Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto	598
2.4. Concessioni e appalti nei settori speciali	608
2.5. Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	619
3. Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito	621
4. La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale	624
5. La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. 3/1957)	626
6. I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti	627
7. Il problema del risarcimento degli interessi legittimi	630
8. Le ipotesi particolari di illecito e la responsabilità da contatto	636
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	639

10. La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile	646
11. Obbligazioni e servizi pubblici	660
12. Servizi pubblici e tutela delle situazioni soggettive	676
13. Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione	678
<i>Bibliografia</i>	682

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	687
2. L'evoluzione del sistema italiano	691
3. La disciplina costituzionale	696
4. L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione	707
5. La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	709
6. Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione: profili storici	713
7. Gli strumenti di verifica della giurisdizione	715
8. Il giudice ordinario e la pubblica amministrazione: la disciplina di cui alla l. 2248/1865, all. E	724
8.1. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	730
8.2. <i>Segue</i> : le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	736
8.3. Pubblica amministrazione ed esecuzione forzata	739
8.4. Deroghe al diritto processuale comune	742
<i>Bibliografia</i>	746

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	747
1.1. La magistratura amministrativa	766

2.	La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito; in particolare: la giurisdizione esclusiva . .	774
2.1.	L'ambito della giurisdizione esclusiva	779
2.2.	La giurisdizione di merito	789
2.3.	Le materie rientranti nella giurisdizione di merito	792

Sezione II

IL PROCESSO AMMINISTRATIVO

3.	Le fonti del processo amministrativo	795
4.	I principi del processo amministrativo	798
5.	Le parti del processo amministrativo: le parti necessarie	803
5.1.	Le parti non necessarie; in particolare: le parti eventuali	807
6.	I presupposti processuali. Osservazioni generali. La giurisdizione del giudice amministrativo (rinvio)	810
6.1.	La competenza dei giudici amministrativi	813
6.2.	Il rilievo dell'incompetenza e il regolamento di competenza . . .	817
6.3.	Modificazioni della competenza: connessione, litispendenza, continenza	822
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>	826
7.1.	Le condizioni dell'azione	830
8.	Il termine per ricorrere	840
9.	Il ricorso e la sua nullità	843
9.1.	Le azioni esperibili nel processo amministrativo e i « tipi » di processo	847
9.2.	Il problema dell'individuazione dell'oggetto del processo	862
9.3.	Motivi aggiunti e temperamenti al principio di rigidità della domanda	865
10.	La proposizione del ricorso: profili introduttivi	869
10.1.	La notificazione del ricorso	872
11.	La costituzione delle parti in giudizio: il deposito del ricorso notificato .	877
11.1.	La costituzione delle parti diverse dal ricorrente	880
11.2.	Il ricorso incidentale	882
11.3.	L'intervento in giudizio	890
11.4.	La domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa	891
12.	I principi dell'istruzione probatoria	896
12.1.	La disciplina dell'istruzione probatoria	901
13.	Considerazioni di sintesi in ordine alla disciplina della costituzione delle parti, dell'istruzione e dello svolgimento del giudizio	908
14.	Le misure cautelari	910
15.	Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale	926
15.1.	Le cause di sospensione: il regolamento preventivo di giurisdizione	927

15.2.	<i>Segue: il regolamento di competenza</i>	929
15.3.	<i>Segue: ulteriori casi di sospensione del processo; la sospensione ex art. 295 c.p.c.</i>	930
15.4.	L'interruzione del processo	935
15.5.	Altre vicende del rapporto processuale	937
15.6.	La successione e l'estinzione del processo	938
16.	La discussione del ricorso	943
16.1.	La decisione del ricorso; l'ordine di esame delle questioni e le questioni pregiudiziali	948
16.2.	Forma e contenuto della sentenza. Pubblicazione e notificazione della sentenza. La correzione degli errori materiali	952
16.3.	I vari tipi di decisione	957
16.4.	Esecutività ed esecuzione delle decisioni	964
17.	I mezzi di gravame: premessa e disciplina comune	966
17.1.	L'appello	972
17.2.	<i>Segue: la legittimazione ad appellare e le altre parti in giudizio</i> .	973
17.3.	<i>Segue: effetto devolutivo e ius novorum.</i>	974
17.4.	<i>Segue: l'instaurazione del giudizio</i>	979
17.5.	<i>Segue: lo svolgimento e la conclusione del giudizio di secondo grado</i>	980
18.	La revocazione	983
19.	Il ricorso per Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione	987
20.	L'opposizione di terzo	988
21.	Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione	990
21.1.	<i>Segue: oggetto e limiti del giudicato amministrativo</i>	994
21.2.	<i>Segue: il giudizio di ottemperanza</i>	995
21.3.	<i>Segue: natura e presupposti del giudizio di ottemperanza</i>	999
21.4.	<i>Segue: lo svolgimento del giudizio e i poteri del giudice</i>	1010
22.	Le peculiarità del giudizio nella giurisdizione esclusiva; in particolare: i poteri del giudice	1015
23.	I riti speciali	1021
	<i>Bibliografia</i>	1057

CAPITOLO XI

La tutela innanzi ai giudici amministrativi speciali e i ricorsi amministrativi

Sezione I

I GIUDICI AMMINISTRATIVI SPECIALI

1.	Premessa	1061
2.	La Corte dei conti	1061
2.1.	Il giudizio di responsabilità amministrativa	1064
2.2.	Il giudizio di conto e l'esecuzione delle sentenze di condanna .	1073
2.3.	I giudizi ad istanza di parte	1076
2.4.	Il giudizio pensionistico	1076

2.5.	I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti	1079
3.	Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche	1080
3.1.	<i>Segue</i> : le altre giurisdizioni amministrative speciali	1083

Sezione II

I RICORSI AMMINISTRATIVI

4.	I ricorsi amministrativi (nozioni generali)	1086
4.1.	La classificazione dei ricorsi amministrativi	1090
5.	Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione	1091
6.	Il ricorso straordinario	1098
	<i>Bibliografia</i>	1106
	<i>Indice analitico</i>	1107