

INDICE SOMMARIO

<i>Prefazione alla prima edizione</i>	VII
<i>Prefazione</i>	IX
<i>Avvertenza</i>	XI
<i>Bibliografia generale</i>	XIII

CAPITOLO I

L'amministrazione e il suo diritto

1. La nozione di pubblica amministrazione	1
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	4
3. La nozione di diritto amministrativo	8
4. La scienza del diritto amministrativo	16
5. L'amministrazione europea e il diritto amministrativo dell'Unione europea	20
<i>Bibliografia</i>	28

CAPITOLO II

Ordinamento giuridico e amministrazione: la disciplina costituzionale

1. Diritto amministrativo e nozione di ordinamento giuridico	31
2. L'amministrazione nella Costituzione: in particolare, il « modello » di amministrazione emergente dagli artt. 5, 95, 97 e 98	33
3. Ancora sui modelli di amministrazione nella Costituzione. La distinzione tra indirizzo politico e attività di gestione	37
4. I principi costituzionali della pubblica amministrazione: la responsabilità.	41
4.1. <i>Segue</i> : il principio di legalità	42
4.2. Il principio di imparzialità	49
4.3. Il principio di buon andamento	51
4.4. I criteri di efficacia, economicità, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza. La lotta alla corruzione e all'illegalità.	53

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	73
4.6.	Il principio dell'equilibrio di bilancio	76
5.	Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici	79
6.	I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza	80
7.	I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia.	82
8.	L'amministrazione nella Costituzione come « potere dello Stato ».	83
	<i>Bibliografia</i>	85

CAPITOLO III

**L'organizzazione amministrativa:
profili generali**

1.	Introduzione.	87
2.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici	88
3.	Il problema dei caratteri dell'ente pubblico	89
4.	La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità	90
5.	Il problema della classificazione degli enti pubblici	99
6.	Relazioni e rapporti intersoggettivi; forme associative.	105
7.	La disciplina dell'Unione europea: in particolare, gli organismi di diritto pubblico	111
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	114
9.	Vicende degli enti pubblici	134
10.	La privatizzazione degli enti pubblici	136
11.	I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici	139
12.	L'organo	144
13.	L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione.	146
14.	Classificazione degli organi.	147
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento	149
15.1.	<i>Segue</i> : il controllo	153
15.2.	In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale e il controllo della Corte dei conti	156
15.3.	L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture	167
16.	I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente	170
17.	Gli uffici e il rapporto di servizio	173

18. La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.	177
19. La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici	196
20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi.	209
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	211
22. Il regime giuridico dei beni demaniali	215
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale. L'amministrazione dei beni pubblici	220
24. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	229
25. L'uso dei beni pubblici	231
26. I beni privati di interesse pubblico: in particolare, i beni culturali appartenenti ai privati. Le reti. I <i>commons</i>	233
<i>Bibliografia</i>	237

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	241
2. In particolare: il governo e i ministeri.	242
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	246
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	249
5. Le aziende autonome e gli istituti pubblici	254
6. Le amministrazioni indipendenti	256
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici.	267
8. L'amministrazione statale periferica	271
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme.	273
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione.	279
11. L'organizzazione regionale.	282
12. La posizione e l'organizzazione degli enti locali	283
13. Le funzioni e l'organizzazione del comune	286
13.1. Le funzioni e l'organizzazione della provincia	292
14. I controlli sugli atti e sugli organi di comuni e province.	294
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	298
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali	303
17. Territorio e forme associative	304
18. Città metropolitane e comunità montane.	307
<i>Bibliografia</i>	309

CAPITOLO V

**Situazioni giuridiche soggettive
e loro vicende**

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . .	311
---	-----

2. Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	315
3. L'interesse legittimo	318
4. Interessi diffusi e interessi collettivi	324
5. Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive	327
5.1. Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea	329
6. Le modalità di produzione degli effetti giuridici	331
7. I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione)	334
8. I poteri concessori	343
9. I poteri ablatori	349
10. I poteri sanzionatori	354
11. I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	362
12. I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive	366
13. I poteri relativi ad atti amministrativi generali	373
14. Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia.	375
15. <i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio.	377
16. L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito.	377
17. Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche	381
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.	383
19. Le norme prodotte dalle fonti comunitarie	386
20. Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. <i>Soft law</i> e linee guida	388
21. I regolamenti amministrativi.	393
22. Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici	396
<i>Bibliografia</i>	400

CAPITOLO VI

Il procedimento amministrativo

1. Introduzione	403
2. Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria	405
3. L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione	407
4. I principi enunciati dalla legge 241/1990.	409
5. Le fasi del procedimento.	412
6. Rapporti tra procedimenti amministrativi	414
7. L'iniziativa del procedimento amministrativo	416
8. Il dovere di concludere il procedimento	421
9. Il responsabile del procedimento.	430

10. La comunicazione dell'avvio del procedimento	436
11. L'istruttoria procedimentale	442
11.1. L'oggetto dell'attività istruttoria	443
11.2. Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria »	445
11.3. La partecipazione procedimentale	447
11.4. L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale	449
11.5. Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione	451
11.6. Partecipazione al procedimento, interessi procedurali e loro tutela	454
11.7. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi	455
11.8. Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni	472
11.9. Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	478
11.10. La fase consultiva	483
12. La fase decisoria: rinvio	487
13. La fase integrativa dell'efficacia	490
14. La semplificazione procedimentale	497
<i>Bibliografia</i>	500

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	503
2. La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	506
3. Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	516
4. La segnalazione certificata di inizio attività	524
5. L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	533
6. Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive	536
7. Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	538
8. Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie	541
9. Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	549
10. <i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo	554
11. I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	560
12. La motivazione di provvedimenti e atti amministrativi	567
13. I vizi di merito	571
14. Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	572
15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnova- zione del provvedimento	581

16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	583
17. I procedimenti di revisione: sospensione, proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	586
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	592
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	594
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241.</i>	595
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	600
22. In particolare: gli accordi di programma	603
<i>Bibliografia</i>	604

CAPITOLO VIII

**Obbligazioni della pubblica amministrazione
e diritto comune**

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	607
2. I contratti della pubblica amministrazione.	609
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare	625
2.2. La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione).	629
2.3. Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto.	640
2.4. Concessioni e appalti nei settori speciali	646
2.5. Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	654
3. Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito . .	659
4. La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale	661
5. La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957)	663
6. I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti	664
7. I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale.	668
8. Il problema del risarcimento degli interessi legittimi	669
9. La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione, la responsabilità da contatto e il danno da ritardo.	674
10. La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile	680
11. Obbligazioni e servizi pubblici	695
12. Servizi pubblici e tutela delle situazioni soggettive	709
13. Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione	712
<i>Bibliografia</i>	718

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	721
2.	L'evoluzione del sistema italiano	726
3.	La disciplina costituzionale	731
4.	L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione.	741
5.	La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	743
6.	Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione: profili storici	746
7.	Gli strumenti di verifica della giurisdizione	749
8.	Il giudice ordinario e la pubblica amministrazione: la disciplina di cui alla l. 2248/1865, all. E.	757
8.1.	Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	763
8.2.	<i>Segue:</i> le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione.	767
8.3.	Pubblica amministrazione ed esecuzione forzata	769
8.4.	Deroghe al diritto processuale comune.	773
	<i>Bibliografia</i>	776

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	779
----	---	-----

Parte Dinamica

1.1.	La magistratura amministrativa	797
2.	La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito; in particolare: la giurisdizione esclusiva	804
2.1.	L'ambito della giurisdizione esclusiva.	808
2.2.	La giurisdizione di merito	818
2.3.	Le materie rientranti nella giurisdizione di merito.	821

Sezione II

Il processo amministrativo

3.	Le fonti del processo amministrativo	824
----	--	-----

4.	I principi del processo amministrativo	827
5.	Le parti del processo amministrativo: le parti necessarie.	831
5.1.	Le parti non necessarie; in particolare: le parti eventuali	836
6.	I presupposti processuali. Osservazioni generali. La giurisdizione del giudice amministrativo (rinvio)	838
6.1.	La competenza dei giudici amministrativi	840
6.2.	Il rilievo dell'incompetenza e il regolamento di competenza	845
6.3.	Modificazioni della competenza: connessione, litispendenza, continenza	849
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>	853
7.1.	Le condizioni dell'azione.	857
8.	Il termine per ricorrere	865
9.	Il ricorso e la sua nullità	868
9.1.	Le azioni esperibili nel processo amministrativo e i « tipi » di processo.	872
9.2.	Il problema dell'individuazione dell'oggetto del processo	888
9.3.	Motivi aggiunti e temperamenti al principio di rigidità della domanda	891
10.	La proposizione del ricorso: profili introduttivi	893
10.1.	La notificazione del ricorso	896
11.	La costituzione delle parti in giudizio: il deposito del ricorso notificato	900
11.1.	La costituzione delle parti diverse dal ricorrente.	903
11.2.	Il ricorso incidentale.	906
11.3.	L'intervento in giudizio.	911
11.4.	La domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa.	913
12.	I principi dell'istruzione probatoria	917
12.1.	La disciplina dell'istruzione probatoria	923
13.	Considerazioni di sintesi in ordine alla disciplina della costituzione delle parti, dell'istruzione e dello svolgimento del giudizio.	928
14.	Le misure cautelari.	929
15.	Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale	944
15.1.	Le cause di sospensione: il regolamento preventivo di giurisdizione.	946
15.2.	<i>Segue</i> : il regolamento di competenza	948
15.3.	<i>Segue</i> : ulteriori casi di sospensione del processo; la sospensione <i>ex art. 295 c.p.c.</i>	948
15.4.	L'interruzione del processo	952
15.5.	Altre vicende del rapporto processuale	954
15.6.	La successione e l'estinzione del processo	955
16.	La discussione del ricorso	959
16.1.	La decisione del ricorso; l'ordine di esame delle questioni e le questioni pregiudiziali.	961
16.2.	Forma e contenuto della sentenza. Pubblicazione e notificazione della sentenza. La correzione degli errori materiali	965

16.3.	I vari tipi di decisione	969
16.4.	Esecutività ed esecuzione delle decisioni	976
17.	I mezzi di gravame: premessa e disciplina comune	978
17.1.	L'appello	984
17.2.	<i>Segue:</i> la legittimazione ad appellare e le altre parti in giudizio	985
17.3.	<i>Segue:</i> effetto devolutivo e <i>ius novorum</i>	986
17.4.	<i>Segue:</i> l'instaurazione del giudizio	990
17.5.	<i>Segue:</i> lo svolgimento e la conclusione del giudizio di secondo grado	992
18.	La revocazione	994
19.	Il ricorso per Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione	997
20.	L'opposizione di terzo	998
21.	Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione.	1000
21.1.	<i>Segue:</i> oggetto e limiti del giudicato amministrativo.	1004
21.2.	<i>Segue:</i> il giudizio di ottemperanza	1005
21.3.	<i>Segue:</i> natura e presupposti del giudizio di ottemperanza	1008
21.4.	<i>Segue:</i> lo svolgimento del giudizio e i poteri del giudice	1016
22.	Le peculiarità del giudizio nella giurisdizione esclusiva; in particolare: i poteri del giudice.	1021
23.	I riti speciali	1027
	<i>Bibliografia</i>	1063

CAPITOLO XI

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

Sezione I

I giudici amministrativi speciali

1.	Premessa	1067
2.	La Corte dei conti	1067
2.1.	Il giudizio di responsabilità amministrativa	1070
2.2.	Il giudizio di conto.	1076
2.3.	I giudizi ad istanza di parte	1080
2.4.	Il giudizio pensionistico.	1081
2.5.	I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti.	1084
3.	Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche.	1086
3.1.	<i>Segue:</i> le altre giurisdizioni amministrative speciali	1089

Sezione II

I ricorsi amministrativi

4.	I ricorsi amministrativi (nozioni generali)	1092
4.1.	La classificazione dei ricorsi amministrativi	1096

5. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione	1097
6. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	1104
<i>Bibliografia</i>	1113
<i>Indice analitico</i>	1115