

## INDICE SOMMARIO

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

### 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 . . . . .	6
3. La nozione di diritto amministrativo . . . . .	10
4. La scienza del diritto amministrativo . . . . .	18
5. L'amministrazione europea e il diritto amministrativo dell'Unione europea . . . . .	23
<i>Bibliografia</i> . . . . .	31

#### CAPITOLO II

##### **Ordinamento giuridico e amministrazione: la disciplina costituzionale**

1. Diritto amministrativo e nozione di ordinamento giuridico . . . . .	33
2. L'amministrazione nella Costituzione: in particolare, il « modello » di amministrazione emergente dagli artt. 5, 95, 97 e 98 . . . . .	35
3. Ancora sui modelli di amministrazione nella Costituzione. La distinzione tra indirizzo politico e attività di gestione . . . . .	39
4. I principi costituzionali della pubblica amministrazione: la responsabilità. . . . .	43
4.1. <i>Segue</i> : il principio di legalità. . . . .	44
4.2. Il principio di imparzialità . . . . .	51
4.3. Il principio di buon andamento . . . . .	53

4.4.	I criteri di efficacia, economicità, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza. La lotta alla corruzione e all'illegalità. . . . .	55
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 . . . . .	75
4.6.	Il principio dell'equilibrio di bilancio . . . . .	78
5.	Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici . . . . .	82
6.	I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza . . . . .	82
7.	I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia. . . . .	85
8.	L'amministrazione nella Costituzione come « potere dello Stato ». . . . .	86
	<i>Bibliografia</i> . . . . .	87

## CAPITOLO III

**L'organizzazione amministrativa: profili generali**

1.	Introduzione. . . . .	91
2.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici . . . . .	92
3.	Il problema dei caratteri dell'ente pubblico . . . . .	93
4.	La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità . . . . .	95
5.	Il problema della classificazione degli enti pubblici . . . . .	103
6.	Relazioni e rapporti intersoggettivi; forme associative. . . . .	109
7.	La disciplina dell'Unione europea: in particolare, gli organismi di diritto pubblico . . . . .	115
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 . . . . .	119
9.	Vicende degli enti pubblici . . . . .	142
10.	La privatizzazione degli enti pubblici . . . . .	144
11.	I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici . . . . .	147
12.	L'organo . . . . .	151
13.	L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione . . . . .	153
14.	Classificazione degli organi. . . . .	155
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento . . . . .	157
15.1.	<i>Segue</i> : il controllo . . . . .	161
15.2.	In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale e il controllo della Corte dei conti . . . . .	163
15.3.	L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture . . . . .	175
16.	I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente . . . . .	178

17. Gli uffici e il rapporto di servizio . . . . .	180
18. La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche. . . . .	184
19. La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici . . . . .	203
20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi. . . . .	215
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica . . . . .	218
22. Il regime giuridico dei beni demaniali . . . . .	221
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale. L'amministrazione dei beni pubblici . . . . .	227
24. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici . . . . .	236
25. L'uso dei beni pubblici . . . . .	237
26. I beni privati di interesse pubblico: in particolare, i beni culturali appartenenti ai privati. Le reti. I <i>commons</i> . . . . .	239
<i>Bibliografia</i> . . . . .	243

## CAPITOLO IV

**L'organizzazione degli enti pubblici**

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale . . . . .	247
2. In particolare: il governo e i ministeri. . . . .	248
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri . . . . .	252
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel . . . . .	255
5. Le aziende autonome e gli istituti pubblici . . . . .	260
6. Le amministrazioni indipendenti . . . . .	262
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici. . . . .	273
8. L'amministrazione statale periferica . . . . .	277
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme. . . . .	279
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione. . . . .	285
11. L'organizzazione regionale . . . . .	288
12. La posizione e l'organizzazione degli enti locali . . . . .	290
13. Le funzioni e l'organizzazione del comune . . . . .	292
13.1. Le funzioni e l'organizzazione della provincia . . . . .	298
14. I controlli sugli atti e sugli organi di comuni e province. . . . .	300
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province . . . . .	304
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali . . . . .	308
17. Territorio e forme associative . . . . .	309
18. Città metropolitane e comunità montane. . . . .	312
<i>Bibliografia</i> . . . . .	314

## CAPITOLO V

**Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende**

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . .	317
---	-----

2.	Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo . . . . .	321
3.	L'interesse legittimo . . . . .	324
4.	Interessi diffusi e interessi collettivi . . . . .	330
5.	Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive. . . . .	333
5.1.	Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea . . . . .	335
6.	Le modalità di produzione degli effetti giuridici . . . . .	337
7.	I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione) . . . . .	340
8.	I poteri concessori . . . . .	351
9.	I poteri ablatori . . . . .	357
10.	I poteri sanzionatori . . . . .	362
11.	I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo . . . . .	369
12.	I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive. . . . .	374
13.	I poteri relativi ad atti amministrativi generali . . . . .	381
14.	Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia. . . . .	382
15.	<i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio. . . . .	385
16.	L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito. . . . .	385
17.	Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche . . . . .	389
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. . . . .	390
19.	Le norme prodotte dalle fonti comunitarie . . . . .	393
20.	Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. <i>Soft law</i> e linee guida . . . . .	396
21.	I regolamenti amministrativi. . . . .	401
22.	Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici . . . . .	403
	<i>Bibliografia</i> . . . . .	407

## CAPITOLO VI

**Il procedimento amministrativo**

1.	Introduzione. . . . .	411
2.	Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria . . . . .	413
3.	L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione . . . . .	415
4.	I principi enunciati dalla legge 241/1990. . . . .	417
5.	Le fasi del procedimento. . . . .	420
6.	Rapporti tra procedimenti amministrativi . . . . .	422
7.	L'iniziativa del procedimento amministrativo . . . . .	424
8.	Il dovere di concludere il procedimento . . . . .	429

9.	Il responsabile del procedimento . . . . .	438
10.	La comunicazione dell'avvio del procedimento . . . . .	444
11.	L'istruttoria procedimentale . . . . .	450
11.1.	L'oggetto dell'attività istruttoria . . . . .	451
11.2.	Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria » . . . . .	453
11.3.	La partecipazione procedimentale . . . . .	455
11.4.	L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale . . . . .	457
11.5.	Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione . . . . .	459
11.6.	Partecipazione al procedimento, interessi procedurali e loro tutela . . . . .	462
11.7.	Il diritto di accesso ai documenti amministrativi . . . . .	463
11.8.	Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni . . . . .	480
11.9.	Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti . . . . .	486
11.10.	La fase consultiva . . . . .	491
12.	La fase decisoria: rinvio . . . . .	495
13.	La fase integrativa dell'efficacia . . . . .	498
14.	La semplificazione procedimentale . . . . .	505
	<i>Bibliografia</i> . . . . .	508

## 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 . . . . .	511
2.	La conferenza di servizi c.d. « decisoria » . . . . .	514
3.	Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo . . . . .	524
4.	La segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione previa . . . . .	532
5.	L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali . . . . .	542
6.	Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive . . . . .	545
7.	Unilateralità, tipicità e nominatività del potere . . . . .	547
8.	Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie . . . . .	550
9.	Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo . . . . .	558
10.	<i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo . . . . .	563
11.	I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo . . . . .	570
12.	La motivazione di provvedimenti e atti amministrativi . . . . .	577
13.	I vizi di merito . . . . .	581
14.	Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida . . . . .	582
15.	Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento . . . . .	590

16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali . . . . .	593
17. I procedimenti di revisione: sospensione, proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo . . . . .	596
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo . . . . .	602
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali . . . . .	604
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i> . . . . .	605
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni . . . . .	610
22. In particolare: gli accordi di programma . . . . .	613
<i>Bibliografia</i> . . . . .	614

## CAPITOLO VIII

**Obbligazioni della pubblica amministrazione e diritto comune**

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche . . . . .	617
2. I contratti della pubblica amministrazione. . . . .	619
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare . . . . .	635
2.2. La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione). . . . .	639
2.3. Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto. . . . .	651
2.4. Concessioni e appalti nei settori speciali . . . . .	657
2.5. Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto . . . . .	666
3. Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito . . . . .	670
4. La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale . . . . .	673
5. La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957) . . . . .	675
6. I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti . . . . .	676
7. I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale . . . . .	680
8. Il problema del risarcimento degli interessi legittimi . . . . .	682
9. La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione, la responsabilità da contatto e il danno da ritardo. . . . .	686
10. La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile . . . . .	692
11. Obbligazioni e servizi pubblici . . . . .	707
12. Servizi pubblici e tutela delle situazioni soggettive . . . . .	721
13. Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione. . . . .	724
<i>Bibliografia</i> . . . . .	730

**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 . . . .	735
2. L'evoluzione del sistema italiano . . . . .	739
3. La disciplina costituzionale . . . . .	744
4. L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione. . . . .	755
5. La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo . . . . .	757
6. Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione: profili storici . . . . .	760
7. Gli strumenti di verifica della giurisdizione . . . . .	763
8. Il giudice ordinario e la pubblica amministrazione: la disciplina di cui alla l. 2248/1865, all. E. . . . .	771
8.1. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione . . . . .	777
8.2. <i>Segue</i> : le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione . . . . .	780
8.3. Pubblica amministrazione ed esecuzione forzata . . . . .	783
8.4. Deroghe al diritto processuale comune . . . . .	787
<i>Bibliografia</i> . . . . .	790

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 . . . . .	793
--	-----

Parte dinamica

1.1. La magistratura amministrativa . . . . .	811
2. La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito; in particolare: la giurisdizione esclusiva . . . . .	818
2.1. L'ambito della giurisdizione esclusiva . . . . .	822
2.2. La giurisdizione di merito . . . . .	832
2.3. Le materie rientranti nella giurisdizione di merito . . . . .	835

## Sezione II

*Il processo amministrativo*

3.	Le fonti del processo amministrativo . . . . .	838
4.	I principi del processo amministrativo . . . . .	841
5.	Le parti del processo amministrativo: le parti necessarie. . . . .	846
5.1.	Le parti non necessarie; in particolare: le parti eventuali . . . . .	850
6.	I presupposti processuali. Osservazioni generali. La giurisdizione del giudice amministrativo (rinvio) . . . . .	853
6.1.	La competenza dei giudici amministrativi . . . . .	855
6.2.	Il rilievo dell'incompetenza e il regolamento di competenza . . . . .	859
6.3.	Modificazioni della competenza: connessione, litispendenza, continenza . . . . .	864
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> . . . . .	867
7.1.	Le condizioni dell'azione. . . . .	871
8.	Il termine per ricorrere . . . . .	879
9.	Il ricorso e la sua nullità . . . . .	882
9.1.	Le azioni esperibili nel processo amministrativo e i « tipi » di processo. . . . .	887
9.2.	Il problema dell'individuazione dell'oggetto del processo . . . . .	902
9.3.	Motivi aggiunti e temperamenti al principio di rigidità della domanda . . . . .	905
10.	La proposizione del ricorso: profili introduttivi . . . . .	908
10.1.	La notificazione del ricorso . . . . .	910
11.	La costituzione delle parti in giudizio: il deposito del ricorso notificato . . . . .	914
11.1.	La costituzione delle parti diverse dal ricorrente. . . . .	918
11.2.	Il ricorso incidentale. . . . .	920
11.3.	L'intervento in giudizio. . . . .	926
11.4.	La domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa. . . . .	927
12.	I principi dell'istruzione probatoria . . . . .	931
12.1.	La disciplina dell'istruzione probatoria . . . . .	937
13.	Considerazioni di sintesi in ordine alla disciplina della costituzione delle parti, dell'istruzione e dello svolgimento del giudizio. . . . .	942
14.	Le misure cautelari. . . . .	944
15.	Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale . . . . .	959
15.1.	Le cause di sospensione: il regolamento preventivo di giurisdizione. . . . .	961
15.2.	<i>Segue</i> : il regolamento di competenza . . . . .	963
15.3.	<i>Segue</i> : ulteriori casi di sospensione del processo; la sospensione <i>ex art. 295 c.p.c.</i> . . . . .	963
15.4.	L'interruzione del processo . . . . .	967
15.5.	Altre vicende del rapporto processuale. . . . .	969
15.6.	La successione e l'estinzione del processo . . . . .	970

16.	La discussione del ricorso . . . . .	974
16.1.	La decisione del ricorso; l'ordine di esame delle questioni e le questioni pregiudiziali. . . . .	976
16.2.	Forma e contenuto della sentenza. Pubblicazione e notificazione della sentenza. La correzione degli errori materiali . . . . .	979
16.3.	I vari tipi di decisione. . . . .	984
16.4.	Esecutività ed esecuzione delle decisioni. . . . .	991
17.	I mezzi di gravame: premessa e disciplina comune . . . . .	993
17.1.	L'appello . . . . .	999
17.2.	<i>Segue</i> : la legittimazione ad appellare e le altre parti in giudizio .	1000
17.3.	<i>Segue</i> : effetto devolutivo e <i>ius novorum</i> . . . . .	1001
17.4.	<i>Segue</i> : l'instaurazione del giudizio . . . . .	1005
17.5.	<i>Segue</i> : lo svolgimento e la conclusione del giudizio di secondo grado . . . . .	1007
18.	La revocazione . . . . .	1009
19.	Il ricorso per Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione. . . . .	1013
20.	L'opposizione di terzo . . . . .	1014
21.	Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione. . . . .	1016
21.1.	<i>Segue</i> : oggetto e limiti del giudicato amministrativo. . . . .	1019
21.2.	<i>Segue</i> : il giudizio di ottemperanza . . . . .	1020
21.3.	<i>Segue</i> : natura e presupposti del giudizio di ottemperanza . . . . .	1023
21.4.	<i>Segue</i> : lo svolgimento del giudizio e i poteri del giudice . . . . .	1031
22.	Le peculiarità del giudizio nella giurisdizione esclusiva; in particolare: i poteri del giudice. . . . .	1036
23.	I riti speciali . . . . .	1042
	<i>Bibliografia</i> . . . . .	1079

## CAPITOLO XI

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

#### Sezione I

##### *I giudici amministrativi speciali*

1.	Premessa . . . . .	1083
2.	La Corte dei conti . . . . .	1083
2.1.	Il giudizio di responsabilità amministrativa . . . . .	1086
2.2.	Il giudizio di conto e l'esecuzione delle sentenze di condanna . .	1093
2.3.	I giudizi ad istanza di parte . . . . .	1095
2.4.	Il giudizio pensionistico. . . . .	1096
2.5.	I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti.	1098
3.	Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche. . . . .	1099
3.1.	<i>Segue</i> : le altre giurisdizioni amministrative speciali . . . . .	1102

## Sezione II

*I ricorsi amministrativi*

4. I ricorsi amministrativi (nozioni generali) . . . . .	1105
4.1. La classificazione dei ricorsi amministrativi . . . . .	1109
5. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione . . . . .	1110
6. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica . . . . .	1117
<i>Bibliografia</i> . . . . .	1126
<i>Indice analitico</i> . . . . .	1127

**PARTE I**  
**DIRITTO AMMINISTRATIVO SOSTANZIALE**

