

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	48
4.3. Il principio di buon andamento	50
4.4. I criteri di efficacia, economicità, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza. La lotta alla corruzione e all'illegalità.	51

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	69
4.6.	Il principio dell'equilibrio di bilancio	72
5.	Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici	76
6.	I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza	76
7.	I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia.	79
8.	L'amministrazione nella Costituzione come « potere dello Stato ».	79
	<i>Bibliografia</i>	81

CAPITOLO III

L'organizzazione amministrativa: profili generali

1.	Introduzione	83
2.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici	84
3.	Il problema dei caratteri dell'ente pubblico	85
4.	La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità	86
5.	Il problema della classificazione degli enti pubblici	95
6.	Relazioni e rapporti intersoggettivi; forme associative.	101
7.	La disciplina dell'Unione europea: in particolare, gli organismi di diritto pubblico	107
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	110
9.	Vicende degli enti pubblici	129
10.	La privatizzazione degli enti pubblici	131
11.	I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici	134
12.	L'organo	139
13.	L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione	141
14.	Classificazione degli organi.	142
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento	144
15.1.	<i>Segue</i> : il controllo	148
15.2.	In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale e il controllo della Corte dei conti	151
15.3.	L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture	162
16.	I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente	165
17.	Gli uffici e il rapporto di servizio	167
18.	La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.	171

19. La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici	189
20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi.	201
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	204
22. Il regime giuridico dei beni demaniali	207
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale. L'amministrazione dei beni pubblici	212
24. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	221
25. L'uso dei beni pubblici.	223
26. I beni privati di interesse pubblico: in particolare, i beni culturali appartenenti ai privati. Le reti. I <i>commons</i>	225
<i>Bibliografia</i>	228

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	231
2. In particolare: il governo e i ministeri.	232
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	236
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	239
5. Le aziende autonome e gli istituti pubblici	244
6. Le amministrazioni indipendenti	246
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici.	256
8. L'amministrazione statale periferica	260
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme.	262
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione.	268
11. L'organizzazione regionale	271
12. La posizione e l'organizzazione degli enti locali	272
13. Le funzioni e l'organizzazione del comune	275
13.1. Le funzioni e l'organizzazione della provincia	281
14. I controlli sugli atti e sugli organi di comuni e province.	282
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	287
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali	292
17. Territorio e forme associative	293
18. Città metropolitane e comunità montane.	296
<i>Bibliografia</i>	297

CAPITOLO V

Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . .	299
2. Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	303
3. L'interesse legittimo	306

4.	Interessi diffusi e interessi collettivi	312
5.	Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive	314
5.1.	Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea	316
6.	Le modalità di produzione degli effetti giuridici	319
7.	I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione)	322
8.	I poteri concessori	331
9.	I poteri ablatori	336
10.	I poteri sanzionatori	340
11.	I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	346
12.	I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive	351
13.	I poteri relativi ad atti amministrativi generali	357
14.	Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia.	359
15.	<i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio.	361
16.	L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito.	361
17.	Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche	365
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.	367
19.	Le norme prodotte dalle fonti comunitarie	369
20.	Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali	372
21.	I regolamenti amministrativi.	374
22.	Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici e le funzioni normative delle autorità indipendenti	377
	<i>Bibliografia</i>	381

CAPITOLO VI

Il procedimento amministrativo

1.	Introduzione.	385
2.	Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria	387
3.	L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione	389
4.	I principi enunciati dalla legge 241/1990.	391
5.	Le fasi del procedimento.	394
6.	Rapporti tra procedimenti amministrativi	396
7.	L'iniziativa del procedimento amministrativo	398
8.	Il dovere di concludere il procedimento	402
9.	Il responsabile del procedimento.	411
10.	La comunicazione dell'avvio del procedimento.	417
11.	L'istruttoria procedimentale	422
11.1.	L'oggetto dell'attività istruttoria	423

11.2.	Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria »	425
11.3.	La partecipazione procedimentale	427
11.4.	L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale	429
11.5.	Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione	431
11.6.	Partecipazione al procedimento, interessi procedimentali e loro tutela	434
11.7.	Il diritto di accesso ai documenti amministrativi	436
11.8.	Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni	448
11.9.	Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	454
11.10.	La fase consultiva	459
12.	La fase decisoria: rinvio	463
13.	La fase integrativa dell'efficacia	463
14.	La semplificazione procedimentale	470
	<i>Bibliografia</i>	474

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	477
2.	La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	480
3.	Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	490
4.	La segnalazione certificata di inizio attività	497
5.	L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	504
6.	Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive	508
7.	Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	509
8.	Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie	512
9.	Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	521
10.	<i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo	526
11.	I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	532
12.	La motivazione di provvedimenti e atti amministrativi	539
13.	I vizi di merito	542
14.	Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	543
15.	Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento	550
16.	L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	552

17. I procedimenti di revisione: sospensione, proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	555
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	561
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	563
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i>	564
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	569
22. In particolare: gli accordi di programma	572
<i>Bibliografia</i>	573

CAPITOLO VIII

Obbligazioni della pubblica amministrazione e diritto comune

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	577
2. I contratti della pubblica amministrazione.	579
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare e il progetto di contratto	589
2.2. La scelta del contraente e l'aggiudicazione: procedure aperte e ristrette	590
2.3. Appalto integrato, procedura negoziata e servizi in economia	595
2.4. Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto.	597
2.5. Concessioni e appalti nei settori speciali	600
2.6. Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	606
3. Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito	610
4. La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale	613
5. La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957)	615
6. I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti	616
7. I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale.	619
8. Il problema del risarcimento degli interessi legittimi	621
9. La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione, la responsabilità da contatto e il danno da ritardo.	625
10. La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile	630
11. Obbligazioni e servizi pubblici	645
12. Servizi pubblici e tutela delle situazioni soggettive	658
13. Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione	661
<i>Bibliografia</i>	667

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	669
2.	L'evoluzione del sistema italiano	673
3.	La disciplina costituzionale	678
4.	L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione.	688
5.	La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	690
6.	Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione: profili storici	693
7.	Gli strumenti di verifica della giurisdizione	696
8.	Il giudice ordinario e la pubblica amministrazione: la disciplina di cui alla l. 2248/1865, all. E.	703
8.1.	Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	709
8.2.	<i>Segue</i> : le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	712
8.3.	Pubblica amministrazione ed esecuzione forzata	715
8.4.	Deroghe al diritto processuale comune.	718
	<i>Bibliografia</i>	721

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	723
1.1.	La magistratura amministrativa	728
2.	La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito; in particolare: la giurisdizione esclusiva.	734
2.1.	L'ambito della giurisdizione esclusiva.	739
2.2.	La giurisdizione di merito	748
2.3.	Le materie rientranti nella giurisdizione di merito.	751

Sezione II

Il processo amministrativo

3.	Le fonti del processo amministrativo	753
4.	I principi del processo amministrativo	755

5.	Le parti del processo amministrativo: le parti necessarie.	759
5.1.	Le parti non necessarie; in particolare: le parti eventuali	763
6.	I presupposti processuali. Osservazioni generali. La giurisdizione del giudice amministrativo (rinvio)	766
6.1.	La competenza dei giudici amministrativi	768
6.2.	Il rilievo dell'incompetenza e il regolamento di competenza . . .	771
6.3.	Modificazioni della competenza: connessione, litispendenza, continenza	776
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>	778
7.1.	Le condizioni dell'azione.	782
8.	Il termine per ricorrere	791
9.	Il ricorso e la sua nullità	794
9.1.	Le azioni esperibili nel processo amministrativo e i « tipi » di processo.	801
9.2.	Il problema dell'individuazione dell'oggetto del processo	816
9.3.	Motivi aggiunti e temperamenti al principio di rigidità della domanda	817
10.	La proposizione del ricorso: profili introduttivi	820
10.1.	La notificazione del ricorso	822
11.	La costituzione delle parti in giudizio: il deposito del ricorso notificato .	825
11.1.	La costituzione delle parti diverse dal ricorrente.	828
11.2.	Il ricorso incidentale.	830
11.3.	L'intervento in giudizio.	835
11.4.	La domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa.	836
12.	I principi dell'istruzione probatoria	840
12.1.	La disciplina dell'istruzione probatoria	846
13.	Considerazioni di sintesi in ordine alla disciplina della costituzione delle parti, dell'istruzione e dello svolgimento del giudizio.	851
14.	Le misure cautelari.	852
15.	Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale	866
15.1.	Le cause di sospensione: il regolamento preventivo di giurisdizione.	868
15.2.	<i>Segue</i> : il regolamento di competenza	869
15.3.	<i>Segue</i> : ulteriori casi di sospensione del processo; la sospensione <i>ex art. 295 c.p.c.</i>	870
15.4.	L'interruzione del processo	873
15.5.	Altre vicende del rapporto processuale	875
15.6.	La successione e l'estinzione del processo	875
16.	La discussione del ricorso	880
16.1.	La decisione del ricorso; l'ordine di esame delle questioni e le questioni pregiudiziali.	882
16.2.	Forma e contenuto della sentenza. Pubblicazione e notificazione della sentenza. La correzione degli errori materiali	885

16.3.	I vari tipi di decisione	889
16.4.	Esecutività ed esecuzione delle decisioni	895
17.	I mezzi di gravame: premessa e disciplina comune	897
17.1.	L'appello	903
17.2.	<i>Segue:</i> la legittimazione ad appellare e le altre parti in giudizio	904
17.3.	<i>Segue:</i> effetto devolutivo e <i>ius novorum</i>	905
17.4.	<i>Segue:</i> l'instaurazione del giudizio	909
17.5.	<i>Segue:</i> lo svolgimento e la conclusione del giudizio di secondo grado	911
18.	La revocazione	912
19.	Il ricorso per Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione	916
20.	L'opposizione di terzo	917
21.	Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione.	919
21.1.	<i>Segue:</i> oggetto e limiti del giudicato amministrativo.	922
21.2.	<i>Segue:</i> il giudizio di ottemperanza	923
21.3.	<i>Segue:</i> natura e presupposti del giudizio di ottemperanza	926
21.4.	<i>Segue:</i> lo svolgimento del giudizio e i poteri del giudice	932
22.	Le peculiarità del giudizio nella giurisdizione esclusiva; in particolare: i poteri del giudice.	936
23.	I riti speciali	942
	<i>Bibliografia</i>	975

CAPITOLO XI

La tutela innanzi ai giudici amministrativi speciali e i ricorsi amministrativi

Sezione I

I giudici amministrativi speciali

1.	Premessa	979
2.	La Corte dei conti	979
2.1.	Il giudizio di responsabilità amministrativa	982
2.2.	Il giudizio di conto.	988
2.3.	I giudizi ad istanza di parte	991
2.4.	Il giudizio pensionistico.	992
2.5.	I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti.	995
3.	Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche.	997
3.1.	<i>Segue:</i> le altre giurisdizioni amministrative speciali	1000

Sezione II

I ricorsi amministrativi

4.	I ricorsi amministrativi (nozioni generali)	1003
4.1.	La classificazione dei ricorsi amministrativi	1007

5. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione	1008
6. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	1015
<i>Bibliografia</i>	1023
<i>Schemi</i>	1025
<i>Indice analitico</i>	1031