

## INDICE SOMMARIO

|   |     |
|---|-----|
| <i>Premessa alla prima edizione</i> . . . . . | V   |
| <i>Premessa</i> . . . . .                     | VII |
| <i>Bibliografia generale</i> . . . . .        | IX  |

### CAPITOLO I

#### **L'amministrazione e il suo diritto**

|   |   |
|---|---|
| 1. La nozione di pubblica amministrazione . . . . .                                     | 1 |
| 2. La nozione di diritto amministrativo. . . . .  | 2 |
| 3. L'amministrazione europea ed 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. . . . .   | 21 |
| 3.1. <i>Segue</i> : il principio di legalità . . . . .  | 21 |
| 3.2. Il principio di imparzialità . . . . .   | 25 |
| 3.3. Il principio di buon andamento. . . . .  | 27 |
| 3.4. I criteri di efficacia, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza. La lotta alla corruzione e all'illegalità . . . . .  | 28 |
| 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 . . . . . | 39 |
| 3.6. Il principio dell'equilibrio di bilancio . . . . .   | 41 |
| 4. Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici. . . . .   | 43 |
| 5. I principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. . . . .  | 44 |
| 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 . . . . .  | 56  |
| 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. . . . .  | 81  |
| 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 . . . . .   | 89  |
|     | 15.1. <i>Segue</i> : il controllo. . . . .   | 92  |
|     | 15.2. In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale ed il controllo della Corte dei conti . . . . .  | 94  |
|     | 15.3. L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture . . . . .  | 99  |
| 16. | I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente . . . . .   | 101 |
| 17. | Gli uffici e il rapporto di servizio. . . . .  | 103 |
| 18. | La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche. . . . .   | 107 |
| 19. | La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici . . . . .   | 118 |
| 20. | I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi. . . . .  | 126 |
| 21. | I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica. . . . .  | 129 |
| 22. | Il regime giuridico dei beni demaniali. . . . .  | 131 |
| 23. | Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale. . . . .   | 136 |
| 24. | La privatizzazione dei beni pubblici . . . . .   | 140 |
| 25. | Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici . . . . .  | 142 |
| 26. | L'uso dei beni pubblici . . . . .  | 144 |
| 27. | I beni privati di interesse pubblico. I <i>commons</i> . . . . .   | 145 |

## CAPITOLO IV

**L'organizzazione degli enti pubblici**

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 1. | Cenni all'organizzazione statale: quadro generale. . . . . | 149 |
|----|--|-----|

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 2.  | In particolare: il governo e i ministeri . . . . .  | 150 |
| 3.  | Le strutture di raccordo tra i vari ministeri . . . . .   | 153 |
| 4.  | Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel . . . . .   | 156 |
| 5.  | Le aziende autonome . . . . .   | 159 |
| 6.  | Le amministrazioni indipendenti . . . . .   | 160 |
| 7.  | Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici . . . . .  | 168 |
| 8.  | L'amministrazione statale periferica . . . . .  | 171 |
| 9.  | L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme . . . . . | 173 |
| 10. | I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione . . . . .   | 177 |
| 11. | L'organizzazione regionale . . . . .  | 180 |
| 12. | La posizione e le funzioni degli enti locali . . . . .  | 182 |
| 13. | Le funzioni e l'organizzazione del comune . . . . .   | 184 |
|     | 13.1. Le funzioni e l'organizzazione della provincia . . . . .  | 188 |
| 14. | I controlli sugli atti e sugli organi degli enti locali . . . . .   | 190 |
| 15. | I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province . . . . .  | 193 |
| 16. | Gli istituti di partecipazione negli enti locali . . . . .  | 195 |
| 17. | Territorio e forme associative . . . . .  | 196 |
| 18. | Città metropolitane e comunità montane . . . . .  | 199 |

## CAPITOLO V

**Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende**

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 1.  | Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . .  | 203 |
| 2.  | Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo . . . . .  | 206 |
| 3.  | L'interesse legittimo . . . . .   | 208 |
| 4.  | Interessi diffusi e interessi collettivi . . . . .  | 213 |
| 5.  | Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive . . . . .  | 214 |
|     | 5.1. Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea . . . . .   | 216 |
| 6.  | Le modalità di produzione degli effetti giuridici . . . . .   | 218 |
| 7.  | I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione) . . . . .                      | 220 |
| 8.  | I poteri concessori . . . . .   | 228 |
| 9.  | I poteri ablatori . . . . .   | 232 |
| 10. | I poteri sanzionatori . . . . .   | 236 |
| 11. | I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo . . . . .             | 240 |
| 12. | I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive . .  | 244 |
| 13. | I poteri relativi ad atti amministrativi generali . . . . .   | 248 |
| 14. | Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia . . . . . | 249 |
| 15. | <i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio . . . . .   | 251 |
| 16. | L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito . . . . .   | 252 |

|  |     |
|--|-----|
| 17. Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche. . . . .   | 255 |
| 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 . . . . . | 255 |
| 19. Le norme prodotte dalle fonti comunitarie. . . . .   | 257 |
| 20. Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. . . . .  | 259 |
| 21. I regolamenti amministrativi. . . . .  | 261 |
| 22. Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici e le funzioni normative delle autorità indipendenti . .                                    | 264 |

## CAPITOLO VI

**Il procedimento amministrativo**

|  |     |
|--|-----|
| 1. Introduzione. . . . .   | 269 |
| 2. Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria. . . . .                                  | 271 |
| 3. L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione . . . . .         | 272 |
| 4. I principi enunciati dalla legge 241/1990. . . . .  | 274 |
| 5. Le fasi del procedimento . . . . .  | 277 |
| 6. Rapporti tra procedimenti amministrativi . . . . .  | 279 |
| 7. L'iniziativa del procedimento amministrativo . . . . .  | 280 |
| 8. Il dovere di concludere il procedimento . . . . .   | 284 |
| 9. Il responsabile del procedimento . . . . .  | 291 |
| 10. La comunicazione dell'avvio del procedimento . . . . .   | 295 |
| 11. L'istruttoria procedimentale . . . . .   | 299 |
| 11.1. L'oggetto dell'attività istruttoria . . . . .  | 300 |
| 11.2. Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria ». . . . . | 301 |
| 11.3. La partecipazione procedimentale . . . . .   | 303 |
| 11.4. L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale . . . . .              | 304 |
| 11.5. Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione . . . . .                                      | 305 |
| 11.6. Partecipazione al procedimento, interessi procedimentali e loro tutela . . . . .                     | 308 |
| 11.7. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi . . . . .  | 310 |
| 11.8. Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni . . . . .  | 321 |
| 11.9. Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti. . . . .                                  | 325 |
| 11.10. La fase consultiva. . . . .   | 328 |
| 12. La fase decisoria: rinvio. . . . .   | 332 |
| 13. La fase integrativa dell'efficacia. . . . .  | 332 |
| 14. La semplificazione procedimentale. . . . .   | 338 |

## 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 . . . . .                | 341 |
| 2. La conferenza di servizi c.d. « decisoria » . . . . .   | 343 |
| 3. Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo . . . . .                          | 350 |
| 4. La segnalazione certificata di inizio attività. . . . .   | 354 |
| 5. L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali . . . . .                                  | 359 |
| 6. Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive . . .  | 362 |
| 7. Unilateralità, tipicità e nominatività del potere . . . . .   | 363 |
| 8. Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie . . . . .  | 365 |
| 9. Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo . . . . . | 369 |
| 10. <i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo . . . . .  | 372 |
| 11. I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo . . . . .   | 377 |
| 12. La motivazione di provvedimenti ed atti amministrativi . . . . .   | 382 |
| 13. I vizi di merito . . . . .   | 384 |
| 14. Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida . . . . .                      | 385 |
| 15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento . . . . .               | 388 |
| 16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali . . . . .                               | 390 |
| 17. I procedimenti di revisione: proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo. . . . .                          | 393 |
| 18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo . . . . .   | 397 |
| 19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali. . . . .   | 399 |
| 20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i> . . . . .                          | 399 |
| 21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni. . . . .  | 402 |
| 22. In particolare: gli accordi di programma . . . . .   | 404 |

## CAPITOLO VIII

**Obbligazioni della pubblica amministrazione e diritto comune**

|  |     |
|--|-----|
| 1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche . . . . .                                   | 407 |
| 2. I contratti della pubblica amministrazione . . . . .  | 408 |
| 2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare e il progetto di contratto . . . . . | 413 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 2.2. | La scelta del contraente e l'aggiudicazione: procedure aperte e ristrette . . . . .   | 413 |
| 2.3. | Appalto integrato, procedura negoziata e servizi in economia. . .   | 417 |
| 2.4. | Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto.  | 418 |
| 2.5. | Concessioni e appalti nei settori speciali . . . . .  | 419 |
| 2.6. | Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto . . . . .   | 422 |
| 3.   | Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebitto . .   | 424 |
| 4.   | La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale . . . . .  | 425 |
| 5.   | La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957) . . . . .   | 426 |
| 6.   | I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti . . . . . | 427 |
| 7.   | I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale . . . . .                                     | 428 |
| 8.   | Il problema del risarcimento degli interessi legittimi. . . . .   | 429 |
| 9.   | La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione, la responsabilità da contatto e il danno da ritardo . . . . .  | 432 |
| 10.  | La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile. . . . .   | 435 |
| 11.  | Obbligazioni e servizi pubblici . . . . .   | 442 |
| 12.  | Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione. . . . .  | 451 |

## 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. . . . .   | 465 |
| 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. . . . .   | 468 |

## 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. . . . . | 469 |
|----|---|-----|

8. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione e le deroghe al diritto processuale comune . . . . . 472

Sezione III

*Il giudice amministrativo*

9. Premessa . . . . . 476  
 10. La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito . . . . . 479

Sezione IV

*Il processo amministrativo*

11. Le fonti e i principi del processo amministrativo . . . . . 484  
 12. Le parti del processo amministrativo . . . . . 487  
 13. Le azioni esperibili nel processo amministrativo e le tipologie di processo. 488  
 14. I riti speciali . . . . . 491  
 15. L'introduzione del giudizio: il ricorso . . . . . 495  
 16. Il termine per ricorrere e la notificazione del ricorso . . . . . 496  
 17. La costituzione delle parti in giudizio . . . . . 498  
 18. Il ricorso incidentale, la domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa . . . . . 500  
 19. I principi e la disciplina dell'istruzione probatoria . . . . . 502  
 20. Le misure cautelari. . . . . 505  
 21. Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale. . . . . 509  
 22. La discussione e la decisione del ricorso . . . . . 512  
 23. I mezzi di gravame. . . . . 517  
 24. Il giudicato amministrativo e il giudizio di ottemperanza. . . . . 520  
 25. Il contenzioso elettorale. . . . . 525

Sezione V

*I giudici amministrativi speciali*

26. Premessa . . . . . 528  
 27. La Corte dei conti . . . . . 528  
     27.1. Il giudizio di responsabilità amministrativa . . . . . 530  
     27.2. Il giudizio di conto. . . . . 532  
     27.3. Il giudizio pensionistico. . . . . 534  
 28. I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti . . . . . 536  
 29. Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche. . . . . 537  
 30. *Segue*: le altre giurisdizioni amministrative speciali. . . . . 539

Sezione VI

*I ricorsi amministrativi*

31. I ricorsi amministrativi (nozioni generali). . . . . 540

|   |         |
|---|---------|
| 31.1. La classificazione dei ricorsi amministrativi . . . . .                                       | 542     |
| 32. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in<br>opposizione . . . . . | 543     |
| 33. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica . . . . .                               | 547     |
| <br><i>Indice analitico</i> . . . . .   | <br>553 |