

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 opposizione	543
33. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	547
 <i>Indice analitico</i>	 553