

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	7
3. La nozione di diritto amministrativo	11
4. La scienza del diritto amministrativo	19
5. L'amministrazione europea e il diritto amministrativo dell'Unione europea	23
<i>Bibliografia</i>	32

CAPITOLO II

Ordinamento giuridico e amministrazione: la disciplina costituzionale

1. Diritto amministrativo e nozione di ordinamento giuridico	35
2. L'amministrazione nella Costituzione: in particolare, il « modello » di amministrazione emergente dagli artt. 5, 95, 97 e 98	37
3. Ancora sui modelli di amministrazione nella Costituzione. La distinzione tra indirizzo politico e attività di gestione	41
4. I principi costituzionali della pubblica amministrazione: la responsabilità.	45
4.1. <i>Segue</i> : il principio di legalità.	46
4.2. Il principio di imparzialità	53
4.3. Il principio di buon andamento	56

4.4.	I criteri di efficacia, economicità, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza. La lotta alla corruzione e all'illegalità.	57
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.	79
4.6.	Il principio dell'equilibrio di bilancio.	82
5.	Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici	86
6.	I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza	86
7.	I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia.	89
8.	L'amministrazione nella Costituzione come « potere dello Stato ».	90
	<i>Bibliografia</i>	91

CAPITOLO III

L'organizzazione amministrativa: profili generali

1.	Introduzione.	95
2.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici	96
3.	Il problema dei caratteri dell'ente pubblico	97
4.	La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità	99
5.	Il problema della classificazione degli enti pubblici	107
6.	Relazioni e rapporti intersoggettivi; forme associative.	113
7.	La disciplina dell'Unione europea: in particolare, gli organismi di diritto pubblico	119
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	123
9.	Vicende degli enti pubblici	146
10.	La privatizzazione degli enti pubblici	148
11.	I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici	151
12.	L'organo	156
13.	L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione	158
14.	Classificazione degli organi.	159
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento	161
15.1.	<i>Segue</i> : il controllo	165
15.2.	In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale e il controllo della Corte dei conti	168
15.3.	L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture	179
16.	I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente	182

17. Gli uffici e il rapporto di servizio	185
18. La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.	189
19. La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici	208
20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi.	220
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	222
22. Il regime giuridico dei beni demaniali	226
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale. L'amministrazione dei beni pubblici	231
24. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	240
25. L'uso dei beni pubblici	242
26. I beni privati di interesse pubblico: in particolare, i beni culturali appartenenti ai privati. Le reti. I <i>commons</i> e i domini collettivi	244
<i>Bibliografia</i>	248

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	251
2. In particolare: il governo e i ministeri.	252
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	256
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	259
5. Le aziende autonome e gli istituti pubblici	264
6. Le amministrazioni indipendenti	266
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici.	278
8. L'amministrazione statale periferica	282
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme.	284
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione.	290
11. L'organizzazione regionale	293
12. La posizione e l'organizzazione degli enti locali	294
13. Le funzioni e l'organizzazione del comune	297
13.1. Le funzioni e l'organizzazione della provincia	303
14. I controlli sugli atti e sugli organi di comuni e province.	305
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	309
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali	313
17. Territorio e forme associative	314
18. Città metropolitane e comunità montane.	317
<i>Bibliografia</i>	319

CAPITOLO V

Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . .	321
---	-----

2.	Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	325
3.	L'interesse legittimo	329
4.	Interessi diffusi e interessi collettivi	334
5.	Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive.	337
5.1.	Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea	339
6.	Le modalità di produzione degli effetti giuridici	341
7.	I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione)	344
8.	I poteri concessori	355
9.	I poteri ablatori.	361
10.	I poteri sanzionatori	366
11.	I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	375
12.	I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive.	379
13.	I poteri relativi ad atti amministrativi generali	386
14.	Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia.	387
15.	<i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio.	390
16.	L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito.	390
17.	Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche	394
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.	396
19.	Le norme prodotte dalle fonti comunitarie	398
20.	Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. <i>Soft law</i> e linee guida	401
21.	I regolamenti amministrativi.	406
22.	Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici	409
	<i>Bibliografia</i>	412

CAPITOLO VI

Il procedimento amministrativo

1.	Introduzione.	417
2.	Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria	419
3.	L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione	421
4.	I principi enunciati dalla legge 241/1990.	423
5.	Le fasi del procedimento.	426
6.	Rapporti tra procedimenti amministrativi	428
7.	L'iniziativa del procedimento amministrativo	430
8.	Il dovere di concludere il procedimento	435

9.	Il responsabile del procedimento.	444
10.	La comunicazione dell'avvio del procedimento.	450
11.	L'istruttoria procedimentale.	456
11.1.	L'oggetto dell'attività istruttoria	457
11.2.	Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria »	459
11.3.	La partecipazione procedimentale	461
11.4.	L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale	463
11.5.	Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione	465
11.6.	Partecipazione al procedimento, interessi procedurali e loro tutela	468
11.7.	Il diritto di accesso ai documenti amministrativi.	469
11.8.	Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni.	488
11.9.	Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	493
11.10.	La fase consultiva	499
12.	La fase decisoria: rinvio.	503
13.	La fase integrativa dell'efficacia.	506
14.	La semplificazione procedimentale.	512
	<i>Bibliografia</i>	516

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	519
2.	La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	522
3.	Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	532
4.	La segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione previa	540
5.	L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	549
6.	Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive	553
7.	Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	554
8.	Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie	557
9.	Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	566
10.	<i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo.	571
11.	I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	577
12.	La motivazione di provvedimenti e atti amministrativi	585
13.	I vizi di merito	588
14.	Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	589

15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento	599
16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	601
17. I procedimenti di revisione: sospensione, proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	604
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	610
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	612
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i>	614
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	618
22. In particolare: gli accordi di programma	622
<i>Bibliografia</i>	622

CAPITOLO VIII

Obbligazioni della pubblica amministrazione e diritto comune

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	625
2. I contratti della pubblica amministrazione.	627
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare	645
2.2. La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione)	648
2.3. Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto.	661
2.4. Concessioni e appalti nei settori speciali	667
2.5. Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	676
3. Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito	680
4. La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale	683
5. La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957)	685
6. I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti	686
7. I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale	690
8. Il problema del risarcimento degli interessi legittimi	692
9. La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione, la responsabilità da contatto e il danno da ritardo.	696
10. La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile	702
11. Obbligazioni e servizi pubblici	717
12. Servizi pubblici e tutela delle situazioni soggettive	732

13. Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione	735
<i>Bibliografia</i>	741

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	745
2. L'evoluzione del sistema italiano	749
3. La disciplina costituzionale	754
4. L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione.	765
5. La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	767
6. Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione: profili storici	770
7. Gli strumenti di verifica della giurisdizione	773
8. Il giudice ordinario e la pubblica amministrazione: la disciplina di cui alla l. 2248/1865, all. E.	781
8.1. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	787
8.2. <i>Segue</i> : le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione.	791
8.3. Pubblica amministrazione ed esecuzione forzata	793
8.4. Deroghe al diritto processuale comune.	797
<i>Bibliografia</i>	800

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	803
--	-----

Parte dinamica

1.1. La magistratura amministrativa	821
---	-----

2.	La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito; in particolare: la giurisdizione esclusiva.	829
2.1.	L'ambito della giurisdizione esclusiva.	833
2.2.	La giurisdizione di merito	843
2.3.	Le materie rientranti nella giurisdizione di merito	846

Sezione II

Il processo amministrativo

3.	Le fonti del processo amministrativo	849
4.	I principi del processo amministrativo	852
5.	Le parti del processo amministrativo: le parti necessarie.	856
5.1.	Le parti non necessarie; in particolare: le parti eventuali	861
6.	I presupposti processuali. Osservazioni generali. La giurisdizione del giudice amministrativo (rinvio)	864
6.1.	La competenza dei giudici amministrativi	866
6.2.	Il rilievo dell'incompetenza e il regolamento di competenza	870
6.3.	Modificazioni della competenza: connessione, litispendenza, continenza	874
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>	878
7.1.	Le condizioni dell'azione.	882
8.	Il termine per ricorrere	891
9.	Il ricorso e la sua nullità	894
9.1.	Le azioni esperibili nel processo amministrativo e i « tipi » di processo.	898
9.2.	Il problema dell'individuazione dell'oggetto del processo	914
9.3.	Motivi aggiunti e temperamenti al principio di rigidità della domanda	916
10.	La proposizione del ricorso: profili introduttivi	919
10.1.	La notificazione del ricorso	922
11.	La costituzione delle parti in giudizio: il deposito del ricorso notificato.	926
11.1.	La costituzione delle parti diverse dal ricorrente.	929
11.2.	Il ricorso incidentale.	932
11.3.	L'intervento in giudizio.	939
11.4.	La domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa.	940
12.	I principi dell'istruzione probatoria	944
12.1.	La disciplina dell'istruzione probatoria	950
13.	Considerazioni di sintesi in ordine alla disciplina della costituzione delle parti, dell'istruzione e dello svolgimento del giudizio.	956
14.	Le misure cautelari.	957
15.	Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale	973

15.1.	Le cause di sospensione: il regolamento preventivo di giurisdizione	974
15.2.	<i>Segue</i> : il regolamento di competenza	976
15.3.	<i>Segue</i> : ulteriori casi di sospensione del processo; la sospensione <i>ex art. 295 c.p.c.</i>	977
15.4.	L'interruzione del processo	981
15.5.	Altre vicende del rapporto processuale	983
15.6.	La successione e l'estinzione del processo	983
16.	La discussione del ricorso	988
16.1.	La decisione del ricorso; l'ordine di esame delle questioni e le questioni pregiudiziali	990
16.2.	Forma e contenuto della sentenza. Pubblicazione e notificazione della sentenza. La correzione degli errori materiali	993
16.3.	I vari tipi di decisione	998
16.4.	Esecutività ed esecuzione delle decisioni	1005
17.	I mezzi di gravame: premessa e disciplina comune	1007
17.1.	L'appello	1013
17.2.	<i>Segue</i> : la legittimazione ad appellare e le altre parti in giudizio	1014
17.3.	<i>Segue</i> : effetto devolutivo e <i>ius novorum</i>	1015
17.4.	<i>Segue</i> : l'instaurazione del giudizio	1019
17.5.	<i>Segue</i> : lo svolgimento e la conclusione del giudizio di secondo grado	1021
18.	La revocazione	1023
19.	Il ricorso per Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione	1027
20.	L'opposizione di terzo	1028
21.	Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione	1030
21.1.	<i>Segue</i> : oggetto e limiti del giudicato amministrativo	1034
21.2.	<i>Segue</i> : il giudizio di ottemperanza	1035
21.3.	<i>Segue</i> : natura e presupposti del giudizio di ottemperanza	1038
21.4.	<i>Segue</i> : lo svolgimento del giudizio e i poteri del giudice	1047
22.	Le peculiarità del giudizio nella giurisdizione esclusiva; in particolare: i poteri del giudice	1052
23.	I riti speciali	1058
	<i>Bibliografia</i>	1095

CAPITOLO XI

La tutela innanzi ai giudici amministrativi speciali e i ricorsi amministrativi

Sezione I

I giudici amministrativi speciali

1.	Premessa	1099
2.	La Corte dei conti	1099
2.1.	Il giudizio di responsabilità amministrativa	1102
2.2.	Il giudizio di conto e l'esecuzione delle sentenze di condanna	1109

2.3.	I giudizi ad istanza di parte	1112
2.4.	Il giudizio pensionistico.	1112
2.5.	I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti.	1114
3.	Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche.	1115
3.1.	<i>Segue</i> : le altre giurisdizioni amministrative speciali	1118

Sezione II

I ricorsi amministrativi

4.	I ricorsi amministrativi (nozioni generali)	1121
4.1.	La classificazione dei ricorsi amministrativi	1125
5.	Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione	1126
6.	Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	1133
	<i>Bibliografia</i>	1142
	<i>Indice analitico</i>	1143

PARTE I
DIRITTO AMMINISTRATIVO SOSTANZIALE

