

INDICE SOMMARIO

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

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	5
3. La nozione di diritto amministrativo	8
4. La scienza del diritto amministrativo	14
5. L'amministrazione europea e il diritto amministrativo dell'Unione europea	18
<i>Bibliografia</i>	24

CAPITOLO II

Ordinamento giuridico e amministrazione: la disciplina costituzionale

1. Diritto amministrativo e nozione di ordinamento giuridico	27
2. L'amministrazione nella Costituzione: in particolare, il « modello » di amministrazione emergente dagli artt. 5, 95, 97 e 98	29
3. Ancora sui modelli di amministrazione nella Costituzione. La distinzione tra indirizzo politico e attività di gestione	31
4. I principi costituzionali della pubblica amministrazione: la responsabilità	35
4.1. <i>Segue</i> : il principio di legalità	36
4.2. Il principio di imparzialità	43
4.3. Il principio di buon andamento	46

4.4.	I criteri di efficacia, economicità, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza. La lotta alla corruzione e all'illegalità	47
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	65
4.6.	Il principio dell'equilibrio di bilancio	67
5.	Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici	70
6.	I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza	71
7.	I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia	73
8.	L'amministrazione nella Costituzione come « potere dello Stato »	74
	<i>Bibliografia</i>	75

CAPITOLO III

L'organizzazione amministrativa: profili generali

1.	Introduzione	77
2.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici	78
3.	Il problema dei caratteri dell'ente pubblico	79
4.	La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità	80
5.	Il problema della classificazione degli enti pubblici	88
6.	Relazioni e rapporti intersoggettivi; forme associative	92
7.	La disciplina dell'Unione europea: in particolare, gli organismi di diritto pubblico	97
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 e alla crisi legata alla diffusione del Coronavirus . .	101
9.	Vicende degli enti pubblici	122
10.	La privatizzazione degli enti pubblici	124
11.	I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici	126
12.	L'organo	130
13.	L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione	132
14.	Classificazione degli organi	133
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento	136
15.1.	<i>Segue</i> : il controllo	139
15.2.	In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale e il controllo della Corte dei conti	142
15.3.	L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture	151

16. I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente	154
17. Gli uffici e il rapporto di servizio	156
18. La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche	159
19. La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici	173
20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi	184
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	186
22. Il regime giuridico dei beni demaniali	189
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale. L'amministrazione dei beni pubblici	195
24. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	202
25. L'uso dei beni pubblici	204
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	206
<i>Bibliografia</i>	210

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	213
2. In particolare: il governo e i ministeri	214
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	215
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	217
5. Le aziende autonome	221
6. Le amministrazioni indipendenti	222
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici	234
8. L'amministrazione statale periferica	236
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme	238
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione	241
11. L'organizzazione regionale	243
12. La posizione e l'organizzazione degli enti locali	244
13. Le funzioni e l'organizzazione del comune	245
13.1. Le funzioni e l'organizzazione della provincia	250
14. I controlli sugli atti e sugli organi di comuni e province	250
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	253
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali	254
17. Territorio e forme associative	255
18. Città metropolitane e comunità montane	257
<i>Bibliografia</i>	258

CAPITOLO V

Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . .	261
2. Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	265
3. L'interesse legittimo	269
4. Interessi diffusi e interessi collettivi	275
5. Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive	278
5.1. Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea	279
6. Le modalità di produzione degli effetti giuridici	282
7. I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione)	285
8. I poteri concessori	295
9. I poteri ablatori	302
10. I poteri sanzionatori	308
11. I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	317
12. I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive .	322
13. I poteri relativi ad atti amministrativi generali	328
14. Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia . .	330
15. <i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio	332
16. L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito	333
17. Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche	337
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	339
19. Le norme prodotte dalle fonti comunitarie	341
20. Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. <i>Soft law</i> e linee guida	344
21. I regolamenti amministrativi	348
22. Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici	350
<i>Bibliografia</i>	354

CAPITOLO VI

Il procedimento amministrativo

1. Introduzione	357
2. Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria	359
3. L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione	361
4. I principi enunciati dalla legge 241/1990	363

5. Le fasi del procedimento	367
6. Rapporti tra procedimenti amministrativi	369
7. L'iniziativa del procedimento amministrativo	371
8. Il dovere di concludere il procedimento	375
9. Il responsabile del procedimento	384
10. La comunicazione dell'avvio del procedimento	390
11. L'istruttoria procedimentale	394
11.1. L'oggetto dell'attività istruttoria	396
11.2. Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria »	397
11.3. La partecipazione procedimentale	398
11.4. L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale	399
11.5. Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione	401
11.6. Partecipazione al procedimento, interessi procedurali e loro tutela	406
11.7. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi	407
11.8. Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni	425
11.9. Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	431
11.10. La fase consultiva	436
12. La fase decisoria: rinvio	439
13. La fase integrativa dell'efficacia	443
14. La semplificazione procedimentale	449
<i>Bibliografia</i>	452

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	455
2. La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	457
3. Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	467
4. La segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione previa	473
5. L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	481
6. Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive	484
7. Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	485
8. Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie	488
9. Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	494
10. <i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo	500
11. I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	507
12. La motivazione di provvedimenti e atti amministrativi	515

13. I vizi di merito	518
14. Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	519
15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento	529
16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	531
17. I procedimenti di revisione: sospensione, proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	534
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	540
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	542
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i>	543
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	548
22. In particolare: gli accordi di programma	550
<i>Bibliografia</i>	551

CAPITOLO VIII

Obbligazioni della pubblica amministrazione e diritto comune

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	555
2. I contratti della pubblica amministrazione	556
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la decisione di contrarre	586
2.2. La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione)	588
2.3. Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto	594
2.4. Concessioni e appalti nei settori speciali	603
2.5. Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	614
3. Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito	616
4. La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale	619
5. La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. 3/1957)	621
6. I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti	622
7. Il problema del risarcimento degli interessi legittimi	625
8. Le ipotesi particolari di illecito e la responsabilità da contatto	631
9. I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. La responsabilità precontrattuale, il danno da comportamento, il danno da ritardo e la responsabilità contrattuale	634

10. La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile	640
11. Obbligazioni e servizi pubblici	654
12. Servizi pubblici e tutela delle situazioni soggettive	670
13. Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione	672
<i>Bibliografia</i>	676

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	681
2. L'evoluzione del sistema italiano	684
3. La disciplina costituzionale	689
4. L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione	700
5. La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	702
6. Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione: profili storici	706
7. Gli strumenti di verifica della giurisdizione	707
8. Il giudice ordinario e la pubblica amministrazione: la disciplina di cui alla l. 2248/1865, all. E	717
8.1. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	723
8.2. <i>Segue</i> : le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	729
8.3. Pubblica amministrazione ed esecuzione forzata	731
8.4. Deroghe al diritto processuale comune	735
<i>Bibliografia</i>	738

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	741
1.1. La magistratura amministrativa	760

2.	La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito; in particolare: la giurisdizione esclusiva . . .	768
2.1.	L'ambito della giurisdizione esclusiva	773
2.2.	La giurisdizione di merito	782
2.3.	Le materie rientranti nella giurisdizione di merito	785

Sezione II

IL PROCESSO AMMINISTRATIVO

3.	Le fonti del processo amministrativo	788
4.	I principi del processo amministrativo	791
5.	Le parti del processo amministrativo: le parti necessarie	796
5.1.	Le parti non necessarie; in particolare: le parti eventuali	800
6.	I presupposti processuali. Osservazioni generali. La giurisdizione del giudice amministrativo (rinvio)	803
6.1.	La competenza dei giudici amministrativi	805
6.2.	Il rilievo dell'incompetenza e il regolamento di competenza . . .	810
6.3.	Modificazioni della competenza: connessione, litispendenza, continenza	814
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>	818
7.1.	Le condizioni dell'azione	823
8.	Il termine per ricorrere	832
9.	Il ricorso e la sua nullità	835
9.1.	Le azioni esperibili nel processo amministrativo e i « tipi » di processo	839
9.2.	Il problema dell'individuazione dell'oggetto del processo	854
9.3.	Motivi aggiunti e temperamenti al principio di rigidità della domanda	858
10.	La proposizione del ricorso: profili introduttivi	862
10.1.	La notificazione del ricorso	864
11.	La costituzione delle parti in giudizio: il deposito del ricorso notificato .	869
11.1.	La costituzione delle parti diverse dal ricorrente	873
11.2.	Il ricorso incidentale	875
11.3.	L'intervento in giudizio	882
11.4.	La domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa	884
12.	I principi dell'istruzione probatoria	888
12.1.	La disciplina dell'istruzione probatoria	894
13.	Considerazioni di sintesi in ordine alla disciplina della costituzione delle parti, dell'istruzione e dello svolgimento del giudizio	900
14.	Le misure cautelari	902
15.	Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale	918
15.1.	Le cause di sospensione: il regolamento preventivo di giurisdizione	919

15.2.	<i>Segue</i> : il regolamento di competenza	921
15.3.	<i>Segue</i> : ulteriori casi di sospensione del processo; la sospensione <i>ex</i> art. 295 c.p.c.	922
15.4.	L'interruzione del processo	927
15.5.	Altre vicende del rapporto processuale	929
15.6.	La successione e l'estinzione del processo	929
16.	La discussione del ricorso	934
16.1.	La decisione del ricorso; l'ordine di esame delle questioni e le questioni pregiudiziali	939
16.2.	Forma e contenuto della sentenza. Pubblicazione e notificazione della sentenza. La correzione degli errori materiali	943
16.3.	I vari tipi di decisione	948
16.4.	Esecutività ed esecuzione delle decisioni	955
17.	I mezzi di gravame: premessa e disciplina comune	957
17.1.	L'appello	963
17.2.	<i>Segue</i> : la legittimazione ad appellare e le altre parti in giudizio	965
17.3.	<i>Segue</i> : effetto devolutivo e <i>ius novorum</i>	966
17.4.	<i>Segue</i> : l'instaurazione del giudizio	970
17.5.	<i>Segue</i> : lo svolgimento e la conclusione del giudizio di secondo grado	972
18.	La revocazione	974
19.	Il ricorso per Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione	978
20.	L'opposizione di terzo	979
21.	Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione	982
21.1.	<i>Segue</i> : oggetto e limiti del giudicato amministrativo	985
21.2.	<i>Segue</i> : il giudizio di ottemperanza	986
21.3.	<i>Segue</i> : natura e presupposti del giudizio di ottemperanza	990
21.4.	<i>Segue</i> : lo svolgimento del giudizio e i poteri del giudice	1000
22.	Le peculiarità del giudizio nella giurisdizione esclusiva; in particolare: i poteri del giudice	1006
23.	I riti speciali	1011
	<i>Bibliografia</i>	1047

CAPITOLO XI

La tutela innanzi ai giudici amministrativi speciali e i ricorsi amministrativi

Sezione I

I GIUDICI AMMINISTRATIVI SPECIALI

1.	Premessa	1051
2.	La Corte dei conti	1051
2.1.	Il giudizio di responsabilità amministrativa	1054
2.2.	Il giudizio di conto e l'esecuzione delle sentenze di condanna	1063
2.3.	I giudizi ad istanza di parte	1066
2.4.	Il giudizio pensionistico	1066

- 2.5. I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti . 1068
- 3. Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche 1070
 - 3.1. *Segue*: le altre giurisdizioni amministrative speciali 1073

Sezione II

I RICORSI AMMINISTRATIVI

- 4. I ricorsi amministrativi (nozioni generali) 1076
 - 4.1. La classificazione dei ricorsi amministrativi 1080
- 5. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione 1082
- 6. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica 1088
- Bibliografia* 1097
- Indice analitico* 1099

PARTE I
DIRITTO AMMINISTRATIVO SOSTANZIALE

