

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	17
<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 ».	73
	<i>Bibliografia</i>	74

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	87
6.	Relazioni e rapporti intersoggettivi; forme associative.	91
7.	La disciplina dell'Unione europea: in particolare, gli organismi di diritto pubblico	96
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	100
9.	Vicende degli enti pubblici	120
10.	La privatizzazione degli enti pubblici	122
11.	I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici	124
12.	L'organo	128
13.	L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione.	130
14.	Classificazione degli organi.	131
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento	133
15.1.	<i>Segue</i> : il controllo	137
15.2.	In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale e il controllo della Corte dei conti	139
15.3.	L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture	147
16.	I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente	150

17. Gli uffici e il rapporto di servizio	152
18. La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.	156
19. La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici	169
20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi.	179
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	182
22. Il regime giuridico dei beni demaniali	185
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale. L'amministrazione dei beni pubblici	190
24. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	197
25. L'uso dei beni pubblici.	199
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	201
<i>Bibliografia</i>	205

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	209
2. In particolare: il governo e i ministeri.	210
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	211
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	213
5. Le aziende autonome	217
6. Le amministrazioni indipendenti	217
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici.	229
8. L'amministrazione statale periferica	232
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme	233
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione.	237
11. L'organizzazione regionale	239
12. La posizione e l'organizzazione degli enti locali	240
13. Le funzioni e l'organizzazione del comune	241
13.1. Le funzioni e l'organizzazione della provincia	245
14. I controlli sugli atti e sugli organi di comuni e province.	246
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	249
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali	249
17. Territorio e forme associative	250
18. Città metropolitane e comunità montane.	252
<i>Bibliografia</i>	253

CAPITOLO V

Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche	257
---	-----

2.	Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	261
3.	L'interesse legittimo	264
4.	Interessi diffusi e interessi collettivi	270
5.	Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive	273
5.1.	Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea	274
6.	Le modalità di produzione degli effetti giuridici	277
7.	I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione)	280
8.	I poteri concessori	290
9.	I poteri ablatori	297
10.	I poteri sanzionatori	301
11.	I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	309
12.	I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive	314
13.	I poteri relativi ad atti amministrativi generali	321
14.	Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia	323
15.	<i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio	325
16.	L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito	325
17.	Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche	329
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	331
19.	Le norme prodotte dalle fonti comunitarie	334
20.	Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. <i>Soft law</i> e linee guida	336
21.	I regolamenti amministrativi	341
22.	Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici	343
	<i>Bibliografia</i>	347

CAPITOLO VI

Il procedimento amministrativo

1.	Introduzione	351
2.	Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria	353
3.	L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione	355
4.	I principi enunciati dalla legge 241/1990	357
5.	Le fasi del procedimento	361
6.	Rapporti tra procedimenti amministrativi	363
7.	L'iniziativa del procedimento amministrativo	365
8.	Il dovere di concludere il procedimento	369

9.	Il responsabile del procedimento	378
10.	La comunicazione dell'avvio del procedimento	384
11.	L'istruttoria procedimentale	388
11.1.	L'oggetto dell'attività istruttoria	389
11.2.	Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria »	390
11.3.	La partecipazione procedimentale	391
11.4.	L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale	393
11.5.	Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione	394
11.6.	Partecipazione al procedimento, interessi procedurali e loro tutela	398
11.7.	Il diritto di accesso ai documenti amministrativi	400
11.8.	Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni	417
11.9.	Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	423
11.10.	La fase consultiva	428
12.	La fase decisoria: rinvio	431
13.	La fase integrativa dell'efficacia	435
14.	La semplificazione procedimentale	441
	<i>Bibliografia</i>	444

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	447
2.	La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	449
3.	Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	459
4.	La segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione previa	465
5.	L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	472
6.	Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive	475
7.	Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	477
8.	Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie	479
9.	Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	486
10.	<i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo	491
11.	I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	498
12.	La motivazione di provvedimenti e atti amministrativi	505
13.	I vizi di merito	509
14.	Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	510
15.	Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento	520

16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	522
17. I procedimenti di revisione: sospensione, proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	525
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	530
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	532
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i>	534
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	538
22. In particolare: gli accordi di programma	541
<i>Bibliografia</i>	542

CAPITOLO VIII

Obbligazioni della pubblica amministrazione e diritto comune

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	545
2. I contratti della pubblica amministrazione	546
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare	563
2.2. La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione)	565
2.3. Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto	573
2.4. Concessioni e appalti nei settori speciali	579
2.5. Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	587
3. Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito	589
4. La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale	592
5. La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957)	594
6. I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti	595
7. Il problema del risarcimento degli interessi legittimi	598
8. Le ipotesi particolari di illecito e la responsabilità da contatto	603
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	606
10. La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile	610
11. Obbligazioni e servizi pubblici	623
12. Servizi pubblici e tutela delle situazioni soggettive	635
13. Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione	638
<i>Bibliografia</i>	641

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	647
2. L'evoluzione del sistema italiano	650
3. La disciplina costituzionale	655
4. L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione.	666
5. La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	668
6. Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione: profili storici	671
7. Gli strumenti di verifica della giurisdizione	672
8. Il giudice ordinario e la pubblica amministrazione: la disciplina di cui alla l. 2248/1865, all. E.	681
8.1. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione.	687
8.2. <i>Segue</i> : le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione.	692
8.3. Pubblica amministrazione ed esecuzione forzata	695
8.4. Deroche al diritto processuale comune.	698
<i>Bibliografia</i>	701

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	703
1.1. La magistratura amministrativa	721
2. La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito; in particolare: la giurisdizione esclusiva.	729
2.1. L'ambito della giurisdizione esclusiva.	733
2.2. La giurisdizione di merito	742
2.3. Le materie rientranti nella giurisdizione di merito.	746

Sezione II

IL PROCESSO AMMINISTRATIVO

3.	Le fonti del processo amministrativo	748
4.	I principi del processo amministrativo	750
5.	Le parti del processo amministrativo: le parti necessarie.	755
5.1.	Le parti non necessarie; in particolare: le parti eventuali	759
6.	I presupposti processuali. Osservazioni generali. La giurisdizione del giudice amministrativo (rinvio)	762
6.1.	La competenza dei giudici amministrativi	764
6.2.	Il rilievo dell'incompetenza e il regolamento di competenza	769
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.	798
9.2.	Il problema dell'individuazione dell'oggetto del processo	812
9.3.	Motivi aggiunti e temperamenti al principio di rigidità della domanda	815
10.	La proposizione del ricorso: profili introduttivi	818
10.1.	La notificazione del ricorso	821
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.	831
12.	I principi dell'istruzione probatoria	843
12.1.	La disciplina dell'istruzione probatoria	849
13.	Considerazioni di sintesi in ordine alla disciplina della costituzione delle parti, dell'istruzione e dello svolgimento del giudizio.	855
14.	Le misure cautelari.	856
15.	Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale	872
15.1.	Le cause di sospensione: il regolamento preventivo di giurisdizione.	873
15.2.	<i>Segue</i> : il regolamento di competenza	876
15.3.	<i>Segue</i> : ulteriori casi di sospensione del processo; la sospensione <i>ex art. 295 c.p.c.</i>	876
15.4.	L'interruzione del processo	880
15.5.	Altre vicende del rapporto processuale.	882
15.6.	La successione e l'estinzione del processo	883
16.	La discussione del ricorso	887
16.1.	La decisione del ricorso; l'ordine di esame delle questioni e le questioni pregiudiziali.	890
16.2.	Forma e contenuto della sentenza. Pubblicazione e notificazione della sentenza. La correzione degli errori materiali	893

16.3.	I vari tipi di decisione.	898
16.4.	Esecutività ed esecuzione delle decisioni.	905
17.	I mezzi di gravame: premessa e disciplina comune	907
17.1.	L'appello	913
17.2.	<i>Segue</i> : la legittimazione ad appellare e le altre parti in giudizio	915
17.3.	<i>Segue</i> : effetto devolutivo e <i>ius novorum</i>	916
17.4.	<i>Segue</i> : l'instaurazione del giudizio	920
17.5.	<i>Segue</i> : lo svolgimento e la conclusione del giudizio di secondo grado	921
18.	La revocazione	924
19.	Il ricorso per Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione.	928
20.	L'opposizione di terzo	929
21.	Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione.	931
21.1.	<i>Segue</i> : oggetto e limiti del giudicato amministrativo.	935
21.2.	<i>Segue</i> : il giudizio di ottemperanza	936
21.3.	<i>Segue</i> : natura e presupposti del giudizio di ottemperanza	939
21.4.	<i>Segue</i> : lo svolgimento del giudizio e i poteri del giudice	949
22.	Le peculiarità del giudizio nella giurisdizione esclusiva; in particolare: i poteri del giudice.	954
23.	I riti speciali	960
	<i>Bibliografia</i>	994

CAPITOLO XI

La tutela innanzi ai giudici amministrativi speciali e i ricorsi amministrativi

Sezione I

I GIUDICI AMMINISTRATIVI SPECIALI

1.	Premessa	997
2.	La Corte dei conti	997
2.1.	Il giudizio di responsabilità amministrativa	1000
2.2.	Il giudizio di conto e l'esecuzione delle sentenze di condanna	1009
2.3.	I giudizi ad istanza di parte	1011
2.4.	Il giudizio pensionistico.	1011
2.5.	I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti.	1014
3.	Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche.	1015
3.1.	<i>Segue</i> : le altre giurisdizioni amministrative speciali	1018

Sezione II

I RICORSI AMMINISTRATIVI

4.	I ricorsi amministrativi (nozioni generali)	1021
4.1.	La classificazione dei ricorsi amministrativi	1025

5. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione	1026
6. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	1033
<i>Bibliografia</i>	1041
<i>Indice analitico</i>	1043