

INDICE

PARTE GENERALE PRINCIPIO E GIUDIZIO DI EQUITÀ

CAPITOLO PRIMO

IL PRINCIPIO DI EQUITÀ

	<i>pag.</i>
1. Premessa metodologica	3
2. La difficile ricerca di un contenuto giuridico tra ricostruzioni storiche e teoria generale del diritto: Aristotele e la prima concezione giuridica dell'equità nell'Etica Nicomachea	7
2.1. (<i>segue</i>): Aristotele ed il principio di equità nella Retorica.	10
2.2. (<i>segue</i>): ulteriori riferimenti alla filosofia aristotelica	13
3. L' <i>aequitas</i> romana e la tradizione anglosassone	17
4. La nozione di equità nella teoria generale del diritto contemporaneo: equità e diritto naturale	18
4.1. (<i>segue</i>): l'equità attraverso la consuetudine e la prassi amministrativa	21
4.2. (<i>segue</i>): l'equità come presunzione legale, e le presunzioni legali assolute come limite invalicabile alla formulazione di valutazioni equitative	25
5. Principio e giudizio di equità: equità, etica, morale e logica.	25
5.1. (<i>segue</i>): contenuto del principio di equità e caratteri del relativo giudizio	29
5.2. (<i>segue</i>): il giudizio di equità assume differenti caratteri in ragione dei diversi settori dell'ordinamento giuridico in cui opera	36
6. Sintesi ricostruttiva del principio di equità.	39

CAPITOLO SECONDO

IL PRINCIPIO DI EQUITÀ NEL DIRITTO AMMINISTRATIVO ITALIANO

1. Il principio di equità nel diritto amministrativo italiano: ricostruzione degli studi dottrinali tra merito dell'azione amministrativa ed esercizio del potere discrezionale	43
2. Equità e merito amministrativo.	45
3. Equità e discrezionalità amministrativa	49
3.1. La violazione del principio di equità nell'"abuso del diritto": il confine "ultimo" dell'eccesso di potere.	54
3.2. La violazione del principio di equità: l'eccesso di potere nella forma della cosiddetta "ingiustizia manifesta"	64

	<i>pag.</i>
4. Considerazioni critiche sulle tesi esposte: vi è la necessità di attribuire un contenuto proprio al principio di equità nel diritto amministrativo italiano, un contenuto autonomo rispetto alla mera riconduzione al merito o alla discrezionalità dell'atto amministrativo	68
5. Considerazioni conclusive	77

CAPITOLO TERZO

GIUDIZIO DI EQUITÀ E MERITO AMMINISTRATIVO

1. Introduzione	79
2. Merito e discrezionalità amministrativa: dall'originaria individuazione "per differenza" delle due categorie, all'attuale residualità del merito	82
3. L'odierna configurazione del principio di equità quale contenuto, del tutto residuale e di scarsa rilevanza, delle valutazioni di merito della Pubblica Amministrazione: la cosiddetta "percezione della realtà"	89
4. Una conferma del valore esclusivamente programmatico del principio di equità all'interno delle valutazioni di merito amministrativo: analisi dell'utilizzo del termine "equità" in alcuni provvedimenti normativi del Parlamento e Governo italiano, o in atti di regolazione delle Autorità amministrative indipendenti	95
4.1. (<i>segue</i>): in materia sanitaria, di Università ed ambiente	95
4.2. (<i>segue</i>): in nuovi settori in cui l'azione amministrativa svolge attività di regolazione	95
4.3. (<i>segue</i>): nelle comunicazioni elettorali e di propaganda politica, in relazione ai mezzi di diffusione delle medesime	97
5. Una eccezione alla minima rilevanza precettiva del principio di equità nell'ambito del merito amministrativo: il sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti contingibili ed urgenti	98
5.1. (<i>segue</i>): la giurisprudenza amministrativa di merito sulle ordinanze contingibili ed urgenti, ed i richiami in essa contenuti al principio di equità	99
5.2. (<i>segue</i>): l'impossibilità di qualificare l'intera giurisdizione di merito quale sindacato sull'equità dell'atto o del fatto	102
5.3. (<i>segue</i>): la giurisdizione di equità sul merito delle ordinanze contingibili ed urgenti e la particolare natura di tali provvedimenti	104

CAPITOLO QUARTO

EQUA DISCREZIONALITÀ E SINDACATO GIURISDIZIONALE DI LEGALITÀ

1. Premessa	109
2. Il principio di equità quale contenuto essenziale, "qualitativo", del potere amministrativo discrezionale	110
2.1. (<i>segue</i>): l'equità e la nozione di discrezionalità amministrativa	113
2.2. (<i>segue</i>): legittimità amministrativa e legalità sostanziale dell'azione amministrativa	118

	<i>pag.</i>
2.3. (<i>segue</i>): principi di equità sostanziale contenuti in disposizioni normative	121
2.4. (<i>segue</i>): orientamenti giurisprudenziali ispirati alla giustizia sostanziale del potere discrezionale	122
3. Il principio di equità nel sindacato sulla legalità del provvedimento amministrativo: considerazioni generali	124
3.1. (<i>segue</i>): predeterminazione legale della funzione amministrativa e giudizio di equità sul potere discrezionale	126
3.2. (<i>segue</i>): l'eccesso di potere per "manifesta ingiustizia" quale indizio dello sviamento del potere amministrativo dalla legalità sostanziale.	129

PARTE SPECIALE

EQUITÀ E DISCREZIONALITÀ

CAPITOLO QUINTO

L'EQUITÀ AMMINISTRATIVA NELL'ESERCIZIO DELL'AUTOTUTELA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Premessa	135
2. L'autotutela amministrativa tra autorizzazioni legislative espresse e potestà generale	136
3. Elementi e caratteri dell'esercizio della potestà tutoria: dall'espressione di discrezionalità amministrativa al ricorso a valutazioni equitative	142
3.1. (<i>segue</i>): l'autotutela amministrativa nelle forme dell'annullamento e della revoca	143
3.2. (<i>segue</i>): l'interesse amministrativo, concreto ed attuale, all'esercizio dell'autotutela ed il decorso del tempo	147

CAPITOLO SESTO

VALUTAZIONI EQUITATIVE NELLA DISCIPLINA DEGLI ACCORDI DI CUI ALL'ARTICOLO 11 DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990 N. 241

1. Premessa: l'esercizio dell'azione amministrativa mediante "accordi"	153
2. Gli accordi tra Pubblica Amministrazione e privati e quelli tra Pubbliche Amministrazioni	154
3. Gli accordi sostitutivi di provvedimenti amministrativi e gli accordi infraprocedimentali.	158
4. Giudizi di equità: loro assenza nella fase di conclusione dell'accordo, loro rilevanza nella disciplina del contenuto degli accordi.	161
5. Casi di applicazione, agli accordi pubblici, del principio di equità codificato nella disciplina dei contratti.	168
6. Casi di applicazione, agli accordi pubblici, del principio di equità codificato nella disciplina delle obbligazioni	170

CAPITOLO SETTIMO

GIUDIZIO DI EQUITÀ ED ESTENSIONE SOGGETTIVA
DEI LIMITI DEL GIUDICATO AMMINISTRATIVO

	<i>pag.</i>
1. Il giudicato amministrativo: contenuto ed effetti.	177
2. I limiti soggettivi del giudicato amministrativo e il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione in ordine alla loro estensione	180
3. Le ragioni a fondamento dell'ampliamento dei limiti soggettivi del giudicato: <i>a</i>) la mancata notifica del ricorso ai cointeressati	182
3.1. (<i>segue</i>): <i>b</i>) atti amministrativi cosiddetti "divisibili" ed "indivisibili"	184
3.2. (<i>segue</i>): <i>c</i>) la natura eminentemente discrezionale del potere amministrativo di estensione <i>ultra partes</i> del giudicato amministrativo.	186
4. L'equità quale contenuto, e forma di controllo, del legittimo esercizio della discrezionalità amministrativa in ordine all'estensione soggettiva dei limiti del giudicato	189

CAPITOLO OTTAVO

GIUDIZIO DI EQUITÀ: ACCERTAMENTO E QUANTIFICAZIONE
DEL DANNO DA LESIONE DELL'INTERESSE LEGITTIMO

1. Premessa	195
2. Sintesi ricostruttiva dei principi in ordine al risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi: <i>a</i>) la corrispondenza tra ingiusta lesione ed ingiustizia del danno, nella decisione n. 500/1999 della Corte di Cassazione, a Sezioni Unite	194
2.1. (<i>segue</i>): <i>b</i>) il giudice amministrativo quale giudice "naturale" del risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi	199
3. Le acquisizioni contenute in Corte Cass., SS.UU., n. 500/1999, divengono patrimonio dell'indagine risarcitoria oggi riservata al giudice amministrativo: l'elemento della colpa amministrativa	202
3.1. (<i>segue</i>): la compatibilità tra il giudizio di individuazione dell'elemento soggettivo (la colpa), e la violazione del principio di equità, nell'esercizio del potere amministrativo discrezionale	203
3.2. (<i>segue</i>): colpa amministrativa ed illiceità dell'esercizio dei pubblici poteri	206
4. La quantificazione del risarcimento per equivalente, e la possibile determinazione equitativa del medesimo: l'"immaterialità" della lesione dell'interesse legittimo.	209
4.1. (<i>segue</i>): due questioni pregiudiziali: la valutazione equitativa del risarcimento per equivalente è possibile se la domanda risarcitoria contiene comunque una prova del danno e se, inoltre, il giudice amministrativo non può disporre la reintegrazione in forma specifica.	212
4.2. (<i>segue</i>): ipotesi e forme della valutazione equitativa del danno da lesione dell'interesse legittimo	215

CAPITOLO NONO

VALUTAZIONI EQUITATIVE NEL RICONOSCIMENTO
DI LEGITTIMITÀ DELLE SPESE EFFETTUATE
IN ASSENZA DI PREVIA COPERTURA FINANZIARIA

	<i>pag.</i>
1. Premessa: l'esistenza di valutazioni equitative nel riconoscimento di legittimità dei cosiddetti "debiti fuori bilancio"	223
2. La nozione di "debito fuori bilancio"	224
3. L'illegittimità del "debito fuori bilancio": il riconoscimento della sua legittimità può essere posto in essere mediante il compimento di un'attività vincolata, nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, infine attraverso il ricorso a valutazioni equitative	225
3.1. (<i>segue</i>): il riconoscimento del debito nell'esercizio di attività vincolata o discrezionale.	228
3.2. (<i>segue</i>): il riconoscimento del debito nell'esercizio di attività discrezionale ispirata a valutazioni equitative	230
4. Il giudizio di equità consente di recuperare, al bilancio, il debito contratto in assenza di apposita previsione di spesa	232
4.1. (<i>segue</i>): le ragioni, e le motivazioni, a fondamento del giudizio di equità.	234
4.2. (<i>segue</i>): l'equità nell'arricchimento senza causa.	235
4.3. (<i>segue</i>): le valutazioni equitative del giudice contabile nella verifica della legittimità del riconoscimento del debito.	238

CAPITOLO DECIMO

IL GIUDIZIO DI EQUITÀ
NELL'ESERCIZIO DELLA GIURISDIZIONE CONTABILE

1. Premessa	241
2. Elementi e caratteri della giurisdizione contabile	242
3. L'equità nell'esercizio del cosiddetto "potere riduttivo" dell'addebito	245
3.1. (<i>segue</i>): il fondamento del potere riduttivo dell'addebito risiede nel principio di equità	246
3.2. (<i>segue</i>): le modalità ed i casi di esercizio del potere riduttivo dell'addebito costituiscono esempi di giudizi equitativi	251
4. Ancora sulla natura equitativa del potere riduttivo in relazione al requisito della "colpa grave"	256
4.1. (<i>segue</i>): a) il giudice contabile e la costante opera di "tipizzazione" dei comportamenti connotati da colpa grave	258
4.2. (<i>segue</i>): b) il potere riduttivo dell'addebito quale unico strumento per l'attenuazione della responsabilità contabile da "colpa grave".	260
5. Le valutazioni equitative quale criterio posto a fondamento della quantificazione del danno erariale	262
5.1. (<i>segue</i>): con riferimento alla cosiddetta " <i>compensatio lucri cum damno</i> ".	264
5.2. (<i>segue</i>): con particolare attenzione alla quantificazione del danno patrimoniale	268

	<i>pag.</i>
5.3. (<i>segue</i>): il giudizio di equità nella quantificazione di nuovi profili di danno, quali il danno all'immagine ed al prestigio della Pubblica Amministrazione	271
5.4. (<i>segue</i>): conclusioni in ordine alla valutazione equitativa della quantificazione del danno	274

CAPITOLO UNDICESIMO
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. Natura e caratteri dell'equità amministrativa: significato del principio ed elementi del relativo giudizio.	277
2. Il giudizio di equità: tendenza regressiva nel cosiddetto "merito amministrativo" e progressiva espansione nell'esercizio del potere discrezionale	279
3. Le ragioni ed i risultati di una indagine sull'equità amministrativa condotta attraverso istituti ed ambiti settoriali dell'ordinamento amministrativo	283
4. Prospettive in ordine alla piena ammissibilità del giudizio di equità nel diritto amministrativo italiano.	286
<i>Elenco delle opere citate</i>	295