

INDICE SOMMARIO

<i>Premessa</i>	v
<i>Bibliografia generale</i>	vii

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 comunitaria ed il diritto amministrativo comunitario.	7

CAPITOLO II

Ordinamento giuridico e amministrazione: la disciplina costituzionale

1. Diritto amministrativo e nozione di ordinamento giuridico	13
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	13
3. I principi costituzionali della pubblica amministrazione: la responsabilità	17
3.1. <i>Segue</i> : il principio di legalità.	18
3.2. Il principio di imparzialità	22
3.3. Il principio di buon andamento	24
3.4. I criteri di efficacia, efficienza, pubblicità e trasparenza	24
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.	27
4. Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici	29
5. I principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza	30
6. I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia.	33

CAPITOLO III

L'organizzazione amministrativa: profili generali

1. Introduzione.	35
2. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici	36
3. Il problema dei caratteri dell'ente pubblico	36
4. La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità	37
5. Il problema della classificazione degli enti pubblici	43

6.	Relazioni e rapporti intersoggettivi e forme associative	47
7.	La disciplina comunitaria: in particolare, gli organismi di diritto pubblico.	52
8.	Le figure di incerta qualificazione: in particolare, le società per azioni a partecipazione pubblica; le fondazioni	54
9.	Vicende degli enti pubblici	59
10.	La privatizzazione degli enti pubblici	60
11.	I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici	62
12.	L'organo	65
13.	L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione	67
14.	Classificazione degli organi.	68
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento	71
	15.1. <i>Segue</i> : il controllo	74
	15.2. In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale ed il controllo della Corte dei conti	76
	15.3. L'evoluzione normativa in tema di controlli. I controlli interni	80
16.	I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente.	83
17.	Gli uffici e il rapporto di servizio	85
18.	La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.	88
19.	La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici	91
20.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi.	97
21.	I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	100
22.	Il regime giuridico dei beni demaniali	103
23.	Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile.	107
24.	La privatizzazione dei beni pubblici.	111
25.	Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	113
26.	L'uso dei beni pubblici.	115
27.	I beni privati di interesse pubblico	117

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1.	Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	119
2.	In particolare: il governo e i ministeri.	120
3.	Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	124
4.	Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	127
5.	Le aziende autonome	128
6.	Le amministrazioni indipendenti	130
7.	Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici.	136

8.	L'amministrazione statale periferica	140
9.	L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme	142
10.	I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione	153
11.	L'organizzazione regionale	158
12.	La posizione e le funzioni degli enti locali	159
	12.1. Le funzioni del comune	162
	12.2. Le funzioni della provincia	164
13.	L'organizzazione di comuni e province	165
14.	I controlli sugli atti e sugli organi degli enti locali	171
15.	I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	173
16.	Gli istituti di partecipazione negli enti locali	175
17.	Territorio e forme associative	176
18.	Città metropolitane e comunità montane	178

CAPITOLO V

Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende

1.	Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . .	183
2.	Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	186
3.	L'interesse legittimo	188
4.	Interessi diffusi e interessi collettivi	192
5.	Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive	193
	5.1. Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento comunitario	195
6.	Le modalità di produzione degli effetti giuridici	197
7.	I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori	199
8.	I poteri concessori	204
9.	I poteri ablatori	207
10.	I poteri sanzionatori	211
11.	I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	214
12.	I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive	218
13.	I poteri relativi ad atti amministrativi generali	222
14.	Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia	223
15.	<i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio	225
16.	L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito	225
17.	Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche	228
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	228
19.	Le norme prodotte dalle fonti comunitarie	230
20.	Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali	232
21.	I regolamenti amministrativi	233

22. Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici e le funzioni normative delle autorità indipendenti . . . 236

CAPITOLO VI

Il procedimento amministrativo

1. Introduzione	241
2. Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria	243
3. L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione	245
4. I principi enunciati dalla legge 241/1990.	246
5. Le fasi del procedimento	248
6. Rapporti tra procedimenti amministrativi	250
7. L'iniziativa del procedimento amministrativo	252
8. Il dovere di concludere il procedimento	255
9. Il responsabile del procedimento.	259
10. La comunicazione dell'avvio del procedimento.	263
11. L'istruttoria procedimentale	268
11.1. L'oggetto dell'attività istruttoria	269
11.2. Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria »	270
11.3. La partecipazione procedimentale	271
11.4. L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale	273
11.5. Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione	274
11.6. Partecipazione al procedimento, interessi procedurali e loro tutela	278
11.7. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi	279
11.8. Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni.	289
11.9. Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	293
11.10. La fase consultiva	296
12. La fase decisoria: rinvio.	300
13. La fase integrativa dell'efficacia.	301
14. La semplificazione procedimentale.	305

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	309
2. La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	311
3. Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	318
4. La dichiarazione di inizio attività.	323

5. L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	327
6. Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive . . .	329
7. Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	330
8. Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie	332
9. Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	336
10. <i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo	339
11. I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	344
12. La motivazione di provvedimenti ed atti amministrativi	348
13. I vizi di merito	349
14. Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	350
15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento	354
16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	355
17. I procedimenti di revisione: proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	357
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	360
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	361
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i>	362
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	364
22. In particolare: gli accordi di programma	366

CAPITOLO VIII

Obbligazioni della pubblica amministrazione e diritto comune

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	369
2. I contratti della pubblica amministrazione	370
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare e il progetto di contratto	371
2.2. La scelta del contraente e l'aggiudicazione	373
2.3. Appalto-concorso, trattativa privata e servizi in economia	376
2.4. Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto	378
2.5. Vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	380
2.6. Appalti di lavori, concessioni, appalti di forniture e appalti di servizi	381
3. Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito . .	384
4. La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale	386

5.	La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957)	387
6.	I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti	388
7.	I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale	389
8.	Il problema del risarcimento degli interessi legittimi	391
9.	La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione	393
10.	La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile	395
11.	Obbligazioni e servizi pubblici	400
12.	Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione	408

CAPITOLO IX

Giustizia amministrativa

Sezione I

Disciplina costituzionale

1.	Giustizia amministrativa: definizione	411
2.	L'evoluzione del sistema italiano	412
3.	La disciplina costituzionale	414
4.	L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione.	419
5.	La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	420
6.	Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione: profili storici.	422

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.	423
8.	Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione e le deroghe al diritto processuale comune	425

Sezione III

Il giudice amministrativo

9.	Premessa	430
10.	La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito	432

Sezione IV

Il processo amministrativo

11. Le fonti e i principi del processo amministrativo	439
12. Le parti del processo amministrativo	441
13. Le azioni esperibili nel processo amministrativo e le tipologie di processo	442
14. Le più recenti riforme in tema di processo amministrativo	446
15. L'introduzione del giudizio: il ricorso	447
16. Il termine per ricorrere e la notificazione del ricorso	449
17. La costituzione delle parti in giudizio	452
18. Il ricorso incidentale, la domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa	454
19. I principi e la disciplina dell'istruzione probatoria	456
20. Le misure cautelari	458
21. Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale	461
22. La discussione e la decisione del ricorso	464
23. I mezzi di gravame	468
24. Il giudicato amministrativo e il giudizio di ottemperanza	474
25. Il contenzioso elettorale	479

Sezione V

I giudici amministrativi speciali

26. Premessa	481
27. La Corte dei conti	481
27.1. Il giudizio di responsabilità amministrativa	483
27.2. Il giudizio di conto	486
27.3. Il giudizio pensionistico	487
28. I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti	489
29. Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche	490
30. <i>Segue</i> : le altre giurisdizioni amministrative speciali	492

Sezione VI

I ricorsi amministrativi

31. I ricorsi amministrativi (nozioni generali)	493
31.1. La classificazione dei ricorsi amministrativi	496
32. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione	497
33. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	501
<i>Indice analitico</i>	507