

INDICE SOMMARIO

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

CAPITOLO I

L'amministrazione e il suo diritto

1. La nozione di pubblica amministrazione	1
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	15
5. L'amministrazione comunitaria ed il diritto amministrativo comunitario.	21
<i>Bibliografia</i>	28

CAPITOLO II

Ordinamento giuridico e amministrazione: la disciplina costituzionale

1. Diritto amministrativo e nozione di ordinamento giuridico	31
2. L'amministrazione nella Costituzione: in particolare, il « modello » di amministrazione emergente dagli artt. 5, 95, 97 e 98	33
3. Ancora sui modelli di amministrazione nella Costituzione. La separazione tra indirizzo politico e attività di gestione	37
4. I principi costituzionali della pubblica amministrazione: la responsabilità	40
4.1. <i>Segue</i> : il principio di legalità	41
4.2. Il principio di imparzialità	46
4.3. Il principio di buon andamento	49
4.4. I criteri di efficacia, economicità, efficienza, pubblicità e trasparenza	50

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	54
5.	Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici	57
6.	I principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza	59
7.	I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia	62
8.	L'amministrazione nella Costituzione come « potere dello Stato »	62
	<i>Bibliografia</i>	64

CAPITOLO III

L'organizzazione amministrativa: profili generali

1.	Introduzione	67
2.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici	68
3.	Il problema dei caratteri dell'ente pubblico	69
4.	La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità	70
5.	Il problema della classificazione degli enti pubblici	80
6.	Relazioni e rapporti intersoggettivi e forme associative	87
7.	La disciplina comunitaria: in particolare, gli organismi di diritto pubblico	94
8.	Le figure di incerta qualificazione: in particolare, le società per azioni a partecipazione pubblica; le fondazioni	98
9.	Vicende degli enti pubblici	109
10.	La privatizzazione degli enti pubblici	112
11.	I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici	117
12.	L'organo	120
13.	L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione	122
14.	Classificazione degli organi	123
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento	126
	15.1. <i>Segue</i> : il controllo	130
	15.2. In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale ed il controllo della Corte dei conti	133
	15.3. L'evoluzione normativa in tema di controlli. I controlli interni	140
16.	I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente	148
17.	Gli uffici e il rapporto di servizio	151
18.	La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche	154
19.	La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici	161

20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi.	169
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	173
22. Il regime giuridico dei beni demaniali	177
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. L'amministrazione dei beni pubblici	183
24. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	194
25. L'uso dei beni pubblici.	196
26. I beni privati di interesse pubblico: in particolare, i beni culturali appartenenti ai privati	198
<i>Bibliografia</i>	200

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	203
2. In particolare: il governo e i ministeri.	204
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	210
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	214
5. Le aziende autonome e gli istituti pubblici	217
6. Le amministrazioni indipendenti	220
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici.	227
8. L'amministrazione statale periferica	233
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme.	235
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione.	250
11. L'organizzazione regionale.	255
12. La posizione e l'organizzazione degli enti locali	257
12.1. Le funzioni del comune	260
12.2. Le funzioni della provincia.	262
13. L'organizzazione di comuni e province	264
14. I controlli sugli atti e sugli organi di comuni e province.	271
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	274
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali	278
17. Territorio e forme associative	280
18. Città metropolitane e comunità montane.	283
<i>Bibliografia</i>	285

CAPITOLO V

Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . .	289
2. Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	293
3. L'interesse legittimo	296

4.	Interessi diffusi e interessi collettivi	301
5.	Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive	304
5.1.	Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento comunitario	306
6.	Le modalità di produzione degli effetti giuridici	310
7.	I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori	313
8.	I poteri concessori	319
9.	I poteri ablatori	323
10.	I poteri sanzionatori	327
11.	I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	333
12.	I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive	336
13.	I poteri relativi ad atti amministrativi generali	343
14.	Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia	345
15.	<i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio.	348
16.	L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito.	348
17.	Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche	351
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	353
19.	Le norme prodotte dalle fonti comunitarie	355
20.	Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali	358
21.	I regolamenti amministrativi.	360
22.	Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici e le funzioni normative delle autorità indipendenti	364
	<i>Bibliografia</i>	368

CAPITOLO VI

Il procedimento amministrativo

1.	Introduzione.	373
2.	Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria	375
3.	L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione	377
4.	I principi enunciati dalla legge 241/1990.	380
5.	Le fasi del procedimento.	382
6.	Rapporti tra procedimenti amministrativi	385
7.	L'iniziativa del procedimento amministrativo	387
8.	Il dovere di concludere il procedimento	391
9.	Il responsabile del procedimento.	397
10.	La comunicazione dell'avvio del procedimento.	404
11.	L'istruttoria procedimentale	410
11.1.	L'oggetto dell'attività istruttoria	411

11.2.	Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria »	413
11.3.	La partecipazione procedimentale	414
11.4.	L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale	417
11.5.	Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione	419
11.6.	Partecipazione al procedimento, interessi procedimentali e loro tutela	423
11.7.	Il diritto di accesso ai documenti amministrativi	424
11.8.	Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni.	436
11.9.	Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	441
11.10.	La fase consultiva	447
12.	La fase decisoria: rinvio.	451
13.	La fase integrativa dell'efficacia.	452
14.	La semplificazione procedimentale.	457
	<i>Bibliografia</i>	460

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	463
2.	La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	467
3.	Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	476
4.	La dichiarazione di inizio attività.	484
5.	L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	489
6.	Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive	492
7.	Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	494
8.	Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie	497
9.	Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	506
10.	<i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo.	510
11.	I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	515
12.	La motivazione di provvedimenti ed atti amministrativi	522
13.	I vizi di merito	525
14.	Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	525
15.	Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento	533
16.	L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	535

17. I procedimenti di revisione: sospensione, proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	537
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	541
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	543
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i>	544
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	549
22. In particolare: gli accordi di programma	553
<i>Bibliografia</i>	554

CAPITOLO VIII

**Obbligazioni della pubblica amministrazione
e diritto comune**

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	559
2. I contratti della pubblica amministrazione.	561
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare e il progetto di contratto	563
2.2. La scelta del contraente e l'aggiudicazione	566
2.3. Appalto-concorso, trattativa privata e servizi in economia	572
2.4. Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto	575
2.5. Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	579
2.6. Cenni alla normativa sui lavori pubblici: appalti e concessioni	583
2.7. Cenni agli appalti di forniture, agli appalti di servizi e agli appalti nei c.d. settori esclusi	593
3. Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito	597
4. La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale	601
5. La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957)	603
6. I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti	604
7. I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale	608
8. Il problema del risarcimento degli interessi legittimi	610
9. La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione	614
10. La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile	618
11. Obbligazioni e servizi pubblici	630
12. Servizi pubblici e tutela delle situazioni soggettive	641
13. Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione	644

<i>Bibliografia</i>	648
-------------------------------	-----

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	651
2. L'evoluzione del sistema italiano	655
3. La disciplina costituzionale	661
4. L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione.	669
5. La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	671
6. Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione: profili storici	674
7. Gli strumenti di verifica della giurisdizione	677
8. Il giudice ordinario e la pubblica amministrazione: la disciplina di cui alla l. 2248/1865, all. E.	682
8.1. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione.	689
8.2. <i>Segue</i> : le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	693
8.3. Pubblica amministrazione ed esecuzione forzata	695
8.4. Deroghe al diritto processuale comune.	699
<i>Bibliografia</i>	702

CAPITOLO X

La tutela innanzi al giudice amministrativo

Sezione I

Il giudice amministrativo

1. Premessa	705
2. La competenza dei giudici amministrativi	712
2.1. La derogabilità della competenza e le ipotesi di competenza funzionale.	715
2.2. Modificazioni della competenza: connessione, litispendenza, continenza	717
3. La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito; in particolare: la giurisdizione esclusiva.	719
3.1. L'ambito della giurisdizione esclusiva.	722
3.2. La giurisdizione di merito	730
3.3. Le materie rientranti nella giurisdizione di merito.	732
3.4. Il ruolo del giudice amministrativo nell'attuale fase storica	734

Sezione II

Il processo amministrativo

4.	Le fonti del processo amministrativo	740
4.1.	I principi del processo amministrativo	741
4.2.	I presupposti processuali. Osservazioni generali. La giurisdizione e la competenza del giudice amministrativo (rinvio).	744
4.3.	La capacità di essere parte, la capacità di stare in giudizio (rappresentanza processuale o <i>legitimatio ad processum</i>). Lo <i>ius postulandi</i>	745
4.4.	Le condizioni dell'azione.	749
5.	Le parti del processo amministrativo: le parti necessarie.	755
5.1.	Le parti non necessarie; in particolare: le parti eventuali. L'intervento nel processo (rinvio).	760
6.	Le azioni esperibili nel processo amministrativo e i « tipi » di processo	761
7.	Il problema dell'individuazione dell'oggetto del processo	764
8.	L'introduzione del giudizio: il ricorso e la sua nullità.	766
8.1.	Motivi di ricorso, motivi aggiunti e temperamenti al principio di rigidità della domanda	770
9.	Il termine per ricorrere	774
10.	La notificazione del ricorso	778
11.	La costituzione delle parti in giudizio: il deposito del ricorso notificato	781
11.1.	La costituzione delle parti diverse dal ricorrente.	784
11.2.	Il ricorso incidentale.	787
11.3.	L'intervento in giudizio.	789
11.4.	La domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa.	792
12.	I principi dell'istruzione probatoria	795
12.1.	La disciplina dell'istruzione probatoria	797
13.	Considerazioni di sintesi in ordine alla disciplina della costituzione delle parti, dell'istruzione e dello svolgimento del giudizio	802
14.	Le misure cautelari.	805
15.	Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale	816
15.1.	Le cause di sospensione: il regolamento preventivo di giurisdizione.	817
15.2.	<i>Segue</i> : il regolamento preventivo di competenza	820
15.3.	<i>Segue</i> : ulteriori casi di sospensione del processo; la sospensione <i>ex art. 295 c.p.c.</i>	822
15.4.	L'interruzione del processo	825
15.5.	Altre vicende del rapporto processuale.	826
15.6.	La successione e l'estinzione del processo	827
16.	La discussione e la decisione del ricorso	831
16.1.	L'ordine di esame delle questioni e le questioni pregiudiziali.	835
16.2.	Forma e contenuto della decisione. Pubblicazione e notificazione della decisione. La correzione degli errori materiali.	837

16.3.	I vari tipi di decisione	840
16.4.	Esecutività ed esecuzione delle decisioni	843
17.	I mezzi di gravame: premessa	845
17.1.	L'appello	846
17.2.	<i>Segue</i> : effetto devolutivo, <i>ius novorum</i> , effetto sospensivo ed effetto traslativo dell'appello	847
17.3.	<i>Segue</i> : la legittimazione ad appellare e le altre parti in giudizio	851
17.4.	<i>Segue</i> : l'instaurazione del giudizio	852
17.5.	L'appello incidentale	854
17.6.	<i>Segue</i> : lo svolgimento e la conclusione del giudizio di secondo grado	856
18.	La revocazione	859
19.	Il ricorso per Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione	862
20.	L'opposizione di terzo	863
21.	Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione	865
21.1.	<i>Segue</i> : oggetto e limiti del giudicato amministrativo	869
21.2.	<i>Segue</i> : il giudizio di ottemperanza	870
21.3.	<i>Segue</i> : natura e presupposti del giudizio di ottemperanza	874
21.4.	<i>Segue</i> : lo svolgimento del giudizio e i poteri del giudice	878
22.	Le peculiarità del giudizio nella giurisdizione esclusiva; in particolare: i poteri del giudice	882
23.	I riti speciali	891
24.	Il contenzioso elettorale	899
	<i>Bibliografia</i>	904

CAPITOLO XI

**La tutela innanzi ai giudici amministrativi speciali
e i ricorsi amministrativi**

Sezione I

I giudici amministrativi speciali

1.	Premessa	909
2.	La Corte dei conti	910
2.1.	Il giudizio di responsabilità amministrativa	912
2.2.	Il giudizio di conto	916
2.3.	I giudizi ad istanza di parte	919
2.4.	Il giudizio pensionistico	920
2.5.	I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti	924
3.	Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche	926
3.1.	<i>Segue</i> : le altre giurisdizioni amministrative speciali	929

Sezione II

I ricorsi amministrativi

4. I ricorsi amministrativi (nozioni generali)	932
4.1. La classificazione dei ricorsi amministrativi	936
5. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in op- posizione	937
6. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	944
<i>Bibliografia</i>	952
<i>Indice analitico</i>	953