

## 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 . . . . .	13
5. L'amministrazione comunitaria ed il diritto amministrativo comunitario.	18
<i>Bibliografia</i> . . . . .	25

### 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 separazione tra indirizzo politico e attività di gestione . . . . .	33
4. I principi costituzionali della pubblica amministrazione: la responsabilità . . . . .	36
4.1. <i>Segue</i> : il principio di legalità . . . . .	37
4.2. Il principio di imparzialità . . . . .	41
4.3. Il principio di buon andamento . . . . .	44
4.4. I criteri di efficacia, economicità, efficienza e trasparenza . . . . .	45

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. . . . .	48
5.	Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici . . . . .	51
6.	I principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza . . . . .	53
7.	I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia. . . . .	56
8.	L'amministrazione nella Costituzione come « potere dello Stato ». . . . .	56
	<i>Bibliografia</i> . . . . .	59

## CAPITOLO III

**L'organizzazione amministrativa: profili generali**

1.	Introduzione. . . . .	61
2.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici . . . . .	62
3.	Il problema dei caratteri dell'ente pubblico. . . . .	63
4.	La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità . . . . .	64
5.	Il problema della classificazione degli enti pubblici. . . . .	73
6.	Relazioni e rapporti intersoggettivi e forme associative. . . . .	80
7.	La disciplina comunitaria: in particolare, gli organismi di diritto pubblico. . . . .	88
8.	Le figure di incerta qualificazione: in particolare, le società per azioni a partecipazione pubblica. . . . .	91
9.	Vicende degli enti pubblici . . . . .	101
10.	La privatizzazione degli enti pubblici. . . . .	104
11.	I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici . . . . .	109
12.	L'organo . . . . .	112
13.	L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione. . . . .	114
14.	Classificazione degli organi. . . . .	115
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento . . . . .	118
	15.1. <i>Segue</i> : il controllo . . . . .	122
	15.2. In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale ed il controllo della Corte dei conti . . . . .	125
	15.3. L'evoluzione normativa in tema di controlli. I controlli interni . . . . .	132
16.	I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente . . . . .	140
17.	Gli uffici e il rapporto di servizio . . . . .	143
18.	La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche. . . . .	146
19.	La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici . . . . .	152

20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi. . . . .	159
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica . . . . .	163
22. Il regime giuridico dei beni demaniali . . . . .	167
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. L'amministrazione dei beni pubblici . . . . .	173
24. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici . . . . .	184
25. L'uso dei beni pubblici. . . . .	185
26. I beni privati di interesse pubblico: in particolare, i beni culturali appartenenti ai privati. . . . .	188
<i>Bibliografia</i> . . . . .	190

## CAPITOLO IV

**L'organizzazione degli enti pubblici**

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale . . . . .	193
2. In particolare: il governo e i ministeri. . . . .	194
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri . . . . .	200
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel . . . . .	204
5. Le aziende autonome e gli istituti pubblici . . . . .	206
6. Le amministrazioni indipendenti . . . . .	209
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici. . . . .	217
8. L'amministrazione statale periferica . . . . .	222
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme . . . . .	225
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione. . . . .	241
11. L'organizzazione regionale. . . . .	246
12. La posizione e l'organizzazione degli enti locali . . . . .	247
12.1. Le funzioni del comune . . . . .	250
12.2. Le funzioni della provincia. . . . .	253
13. L'organizzazione di comuni e province. . . . .	254
14. I controlli sugli atti e sugli organi di comuni e province. . . . .	261
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province . . . . .	264
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali . . . . .	269
17. Territorio e forme associative . . . . .	270
18. Città metropolitane e comunità montane. . . . .	273
<i>Bibliografia</i> . . . . .	276

## CAPITOLO V

**Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende**

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . . . .	279
2. Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo . . . . .	283

3.	L'interesse legittimo . . . . .	286
4.	Interessi diffusi e interessi collettivi . . . . .	291
5.	Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive . . . . .	294
5.1.	Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento comunitario . . . . .	296
6.	Le modalità di produzione degli effetti giuridici . . . . .	300
7.	I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori . . . . .	303
8.	I poteri concessori . . . . .	308
9.	I poteri ablatori . . . . .	312
10.	I poteri sanzionatori . . . . .	316
11.	I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo . . . . .	321
12.	I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive . . . . .	324
13.	I poteri relativi ad atti amministrativi generali . . . . .	330
14.	Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia. . . . .	332
15.	<i>Segue:</i> fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio. . . . .	335
16.	L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito. . . . .	335
17.	Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche . . . . .	338
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. . . . .	340
19.	Le norme prodotte dalle fonti comunitarie . . . . .	342
20.	Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali . . . . .	344
21.	I regolamenti amministrativi . . . . .	347
22.	Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici e le funzioni normative delle autorità indipendenti . . . . .	350
	<i>Bibliografia</i> . . . . .	355

## CAPITOLO VI

**Il procedimento amministrativo**

1.	Introduzione . . . . .	359
2.	Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria . . . . .	361
3.	L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione . . . . .	363
4.	I principi enunciati dalla legge 241/1990. . . . .	365
5.	Le fasi del procedimento . . . . .	367
6.	Rapporti tra procedimenti amministrativi . . . . .	369
7.	L'iniziativa del procedimento amministrativo . . . . .	372
8.	Il dovere di concludere il procedimento . . . . .	376
9.	Il responsabile del procedimento . . . . .	380
10.	La comunicazione dell'avvio del procedimento . . . . .	387
11.	L'istruttoria procedimentale . . . . .	392
11.1.	L'oggetto dell'attività istruttoria . . . . .	393

11.2.	Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria » . . . . .	395
11.3.	La partecipazione procedimentale . . . . .	396
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 procedimentali e loro tutela . . . . .	403
11.7.	Il diritto di accesso ai documenti amministrativi . . . . .	404
11.8.	Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni. . . . .	415
11.9.	Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti . . . . .	420
11.10.	La fase consultiva . . . . .	426
12.	La fase decisoria: rinvio. . . . .	430
13.	La fase integrativa dell'efficacia. . . . .	431
14.	La semplificazione procedimentale. . . . .	436
	<i>Bibliografia</i> . . . . .	439

## 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 . . . . .	443
2.	La conferenza di servizi c.d. « decisoria » . . . . .	447
3.	Silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto, silenzio significativo e silenzio devolutivo . . . . .	455
4.	La denuncia di inizio attività . . . . .	461
5.	L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali . . . . .	467
6.	Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive . . . . .	470
7.	Unilateralità, tipicità e nominatività del potere . . . . .	472
8.	Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie . . . . .	474
9.	Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo . . . . .	483
10.	<i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo . . . . .	486
11.	I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo . . . . .	488
12.	La motivazione di provvedimenti ed atti amministrativi . . . . .	495
13.	I vizi di merito e l'irregolarità del provvedimento . . . . .	498
14.	Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: convalida, conferma, annullamento, riforma . . . . .	500
15.	Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento . . . . .	507
16.	L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali . . . . .	509

17. I procedimenti di revisione: sospensione, proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo . . . . .	511
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo . . . . .	514
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali . . . . .	516
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i> . . . . .	517
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni . . . . .	523
22. In particolare: gli accordi di programma . . . . .	526
<i>Bibliografia</i> . . . . .	527

## CAPITOLO VIII

### Obbligazioni della pubblica amministrazione e diritto comune

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche . . . . .	531
2. I contratti della pubblica amministrazione. . . . .	533
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare e il progetto di contratto . . . . .	535
2.2. La scelta del contraente e l'aggiudicazione . . . . .	538
2.3. Appalto-concorso, trattativa privata e servizi in economia. . . . .	545
2.4. Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto . . . . .	548
2.5. Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto . . . . .	551
2.6. Cenni alla normativa sui lavori pubblici: appalti e concessioni . . . . .	555
2.7. Cenni agli appalti di forniture, agli appalti di servizi e agli appalti nei c.d. settori esclusi . . . . .	566
3. Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito . . . . .	569
4. La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale . . . . .	573
5. La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957) . . . . .	575
6. I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti . . . . .	576
7. I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale. . . . .	580
8. Il problema del risarcimento degli interessi legittimi . . . . .	581
9. La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione . . . . .	586
10. La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile . . . . .	589
11. Obbligazioni e servizi pubblici . . . . .	601
12. Servizi pubblici e tutela delle situazioni soggettive . . . . .	612

13. Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione . . . . .	615
<i>Bibliografia</i> . . . . .	619

## 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 . . . .	623
2. L'evoluzione del sistema italiano . . . . .	627
3. La disciplina costituzionale . . . . .	633
4. L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione. . . . .	641
5. La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo . . . . .	643
6. Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione: profili storici. . . . .	646
7. Gli strumenti di verifica della giurisdizione . . . . .	649
8. Il giudice ordinario e la pubblica amministrazione: la disciplina di cui alla l. 2248/1865, all. E. . . . .	654
8.1. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione. . . . .	661
8.2. <i>Segue</i> : le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione . . . . .	665
8.3. Pubblica amministrazione ed esecuzione forzata . . . . .	668
8.4. Deroghe al diritto processuale comune. . . . .	672
<i>Bibliografia</i> . . . . .	674

## CAPITOLO X

**La tutela innanzi al giudice amministrativo**

## Sezione I

*Il giudice amministrativo*

1. Premessa . . . . .	677
2. La competenza dei giudici amministrativi . . . . .	684
2.1. La derogabilità della competenza e le ipotesi di competenza funzionale . . . . .	687
2.2. Modificazioni della competenza: connessione, litispendenza, continenza . . . . .	689
3. La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito; in particolare: la giurisdizione esclusiva . . . . .	691
3.1. L'ambito della giurisdizione esclusiva. . . . .	694

3.2.	La giurisdizione di merito . . . . .	701
3.3.	Le materie rientranti nella giurisdizione di merito . . . . .	703
3.4.	Il ruolo del giudice amministrativo nell'attuale fase storica . . . . .	705

## Sezione II

*Il processo amministrativo*

4.	Le fonti del processo amministrativo . . . . .	710
4.1.	I principi del processo amministrativo . . . . .	711
4.2.	I presupposti processuali. Osservazioni generali. La giurisdizione e la competenza del giudice amministrativo (rinvio). . . . .	714
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> . . . . .	715
4.4.	Le condizioni dell'azione . . . . .	719
5.	Le parti del processo amministrativo: le parti necessarie. . . . .	726
5.1.	Le parti non necessarie; in particolare: le parti eventuali. L'intervento nel processo (rinvio). . . . .	730
6.	Le azioni esperibili nel processo amministrativo e i « tipi » di processo . . . . .	731
7.	Il problema dell'individuazione dell'oggetto del processo . . . . .	735
8.	L'introduzione del giudizio: il ricorso e la sua nullità. . . . .	736
8.1.	Motivi di ricorso, motivi aggiunti e temperamenti al principio di rigidità della domanda . . . . .	740
9.	Il termine per ricorrere . . . . .	744
10.	La notificazione del ricorso . . . . .	748
11.	La costituzione delle parti in giudizio: il deposito del ricorso notificato . . . . .	751
11.1.	La costituzione delle parti diverse dal ricorrente. . . . .	754
11.2.	Il ricorso incidentale. . . . .	757
11.3.	L'intervento in giudizio. . . . .	760
11.4.	La domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa. . . . .	762
12.	I principi dell'istruzione probatoria . . . . .	765
12.1.	La disciplina dell'istruzione probatoria . . . . .	767
13.	Considerazioni di sintesi in ordine alla disciplina della costituzione delle parti, dell'istruzione e dello svolgimento del giudizio. . . . .	772
14.	Le misure cautelari. . . . .	775
15.	Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale . . . . .	786
15.1.	Le cause di sospensione: il regolamento preventivo di giurisdizione . . . . .	787
15.2.	<i>Segue</i> : il regolamento preventivo di competenza . . . . .	790
15.3.	<i>Segue</i> : ulteriori casi di sospensione del processo; la sospensione <i>ex art. 295 c.p.c.</i> . . . . .	793
15.4.	L'interruzione del processo . . . . .	795
15.5.	Altre vicende del rapporto processuale. . . . .	797
15.6.	La successione e l'estinzione del processo . . . . .	797



16.	La discussione e la decisione del ricorso . . . . .	802
16.1.	L'ordine di esame delle questioni e le questioni pregiudiziali. . .	806
16.2.	Forma e contenuto della decisione. Pubblicazione e notificazione della decisione. La correzione degli errori materiali . . . . .	808
16.3.	I vari tipi di decisione. . . . .	810
16.4.	Esecutività ed esecuzione delle decisioni. . . . .	814
17.	I mezzi di gravame: premessa . . . . .	815
17.1.	L'appello . . . . .	816
17.2.	<i>Segue</i> : effetto devolutivo, <i>ius novorum</i> , effetto sospensivo ed effetto traslativo dell'appello. . . . .	817
17.3.	<i>Segue</i> : la legittimazione ad appellare e le altre parti in giudizio .	821
17.4.	<i>Segue</i> : l'instaurazione del giudizio . . . . .	822
17.5.	L'appello incidentale . . . . .	824
17.6.	<i>Segue</i> : lo svolgimento e la conclusione del giudizio di secondo grado . . . . .	826
18.	La revocazione . . . . .	829
19.	Il ricorso per Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione. . . . .	833
20.	L'opposizione di terzo . . . . .	833
21.	Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione. . . . .	836
21.1.	<i>Segue</i> : oggetto e limiti del giudicato amministrativo. . . . .	840
21.2.	<i>Segue</i> : il giudizio di ottemperanza . . . . .	841
21.3.	<i>Segue</i> : natura e presupposti del giudizio di ottemperanza . . . .	844
21.4.	<i>Segue</i> : lo svolgimento del giudizio e i poteri del giudice . . . . .	848
22.	Le peculiarità del giudizio nella giurisdizione esclusiva; in particolare: i poteri del giudice. . . . .	852
23.	I riti speciali . . . . .	860
24.	Il contenzioso elettorale. . . . .	868
	<i>Bibliografia</i> . . . . .	873

## CAPITOLO XI

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

## Sezione I

*I giudici amministrativi speciali*

1.	Premessa . . . . .	877
2.	La Corte dei conti . . . . .	878
2.1.	Il giudizio di responsabilità amministrativa . . . . .	880
2.2.	Il giudizio di conto. . . . .	885
2.3.	I giudizi ad istanza di parte . . . . .	888
2.4.	Il giudizio pensionistico. . . . .	888

2.5.	I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti . . . . .	892
3.	Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche. . . . .	894
3.1.	<i>Segue:</i> le altre giurisdizioni amministrative speciali . . . . .	897

## Sezione II

### *I ricorsi amministrativi*

4.	I ricorsi amministrativi (nozioni generali) . . . . .	900
4.1.	La classificazione dei ricorsi amministrativi . . . . .	904
5.	Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione . . . . .	905
6.	Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica . . . . .	912
	<i>Bibliografia</i> . . . . .	919
	<i>Indice analitico</i> . . . . .	921