

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	16
5. L'amministrazione comunitaria e il diritto amministrativo comunitario	22
<i>Bibliografia</i>	29

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	41
4.1. <i>Segue</i> : il principio di legalità	42
4.2. Il principio di imparzialità	47
4.3. Il principio di buon andamento	50
4.4. I criteri di efficacia, economicità, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza	52

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.	56
5.	Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici	59
6.	I principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza	60
7.	I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia.	63
8.	L'amministrazione nella Costituzione come « potere dello Stato ».	64
	<i>Bibliografia</i>	66

CAPITOLO III

L'organizzazione amministrativa: profili generali

1.	Introduzione.	69
2.	I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici	70
3.	Il problema dei caratteri dell'ente pubblico	71
4.	La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità	72
5.	Il problema della classificazione degli enti pubblici	82
6.	Relazioni e rapporti intersoggettivi e forme associative.	88
7.	La disciplina comunitaria: 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	100
9.	Vicende degli enti pubblici	120
10.	La privatizzazione degli enti pubblici	123
11.	I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici	127
12.	L'organo	131
13.	L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione	133
14.	Classificazione degli organi.	134
15.	Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento	137
	15.1. <i>Segue</i> : il controllo	141
	15.2. In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale e il controllo della Corte dei conti	144
	15.3. L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture	153
16.	I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente.	156
17.	Gli uffici e il rapporto di servizio	159
18.	La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.	162

19. La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici	183
20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi.	195
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	199
22. Il regime giuridico dei beni demaniali	203
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale. L'amministrazione dei beni pubblici	208
24. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	223
25. L'uso dei beni pubblici.	225
26. I beni privati di interesse pubblico: in particolare, i beni culturali appartenenti ai privati	227
<i>Bibliografia</i>	229

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	233
2. In particolare: il governo e i ministeri.	234
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	240
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	244
5. Le aziende autonome e gli istituti pubblici	246
6. Le amministrazioni indipendenti	249
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici.	257
8. L'amministrazione statale periferica	263
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme.	265
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione.	279
11. L'organizzazione regionale.	284
12. La posizione e l'organizzazione degli enti locali	286
12.1. Le funzioni del comune	290
12.2. Le funzioni della provincia.	292
13. L'organizzazione di comuni e province.	293
14. I controlli sugli atti e sugli organi di comuni e province.	301
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	304
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali	309
17. Territorio e forme associative	310
18. Città metropolitane e comunità montane.	313
<i>Bibliografia</i>	316

CAPITOLO V

Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche . . .	319
2. Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	323

3.	L'interesse legittimo	326
4.	Interessi diffusi e interessi collettivi	332
5.	Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive	335
5.1.	Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento comunitario	337
6.	Le modalità di produzione degli effetti giuridici	341
7.	I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori	344
8.	I poteri concessori	352
9.	I poteri ablatori	357
10.	I poteri sanzionatori	361
11.	I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	367
12.	I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive	371
13.	I poteri relativi ad atti amministrativi generali	379
14.	Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia	380
15.	<i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio.	383
16.	L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito.	383
17.	Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche	387
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	389
19.	Le norme prodotte dalle fonti comunitarie	391
20.	Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali	394
21.	I regolamenti amministrativi.	396
22.	Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici e le funzioni normative delle autorità indipendenti	399
	<i>Bibliografia</i>	405

CAPITOLO VI

Il procedimento amministrativo

1.	Introduzione.	409
2.	Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria	411
3.	L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione	413
4.	I principi enunciati dalla legge 241/1990.	416
5.	Le fasi del procedimento.	418
6.	Rapporti tra procedimenti amministrativi	421
7.	L'iniziativa del procedimento amministrativo	423
8.	Il dovere di concludere il procedimento	427
9.	Il responsabile del procedimento.	433
10.	La comunicazione dell'avvio del procedimento.	439
11.	L'istruttoria procedimentale	445

11.1.	L'oggetto dell'attività istruttoria	447
11.2.	Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria »	449
11.3.	La partecipazione procedimentale	450
11.4.	L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale	453
11.5.	Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione	455
11.6.	Partecipazione al procedimento, interessi procedimentali e loro tutela	458
11.7.	Il diritto di accesso ai documenti amministrativi	460
11.8.	Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni	472
11.9.	Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti	478
11.10.	La fase consultiva	484
12.	La fase decisoria: rinvio	488
13.	La fase integrativa dell'efficacia	488
14.	La semplificazione procedimentale	495
	<i>Bibliografia</i>	498

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	501
2.	La conferenza di servizi c.d. « decisoria »	505
3.	Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	514
4.	La segnalazione certificata di inizio attività	522
5.	L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	528
6.	Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive	531
7.	Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	533
8.	Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie	536
9.	Difformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo	545
10.	<i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo	551
11.	I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo	556
12.	La motivazione di provvedimenti e atti amministrativi	563
13.	I vizi di merito	566
14.	Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	567
15.	Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento	574
16.	L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	576

17. I procedimenti di revisione: sospensione, proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo	579
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	584
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	586
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i>	588
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	593
22. In particolare: gli accordi di programma	597
<i>Bibliografia</i>	598

CAPITOLO VIII

**Obbligazioni della pubblica amministrazione
e diritto comune**

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	601
2. I contratti della pubblica amministrazione.	603
2.1. Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare e il progetto di contratto	612
2.2. La scelta del contraente e l'aggiudicazione, procedure aperte e ristrette	615
2.3. Appalto integrato, procedura negoziata e servizi in economia	620
2.4. Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto	622
2.5. Concessioni e appalti nei settori speciali	626
2.6. Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	631
3. Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito	634
4. La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale	637
5. La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957)	640
6. I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti	641
7. I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale	645
8. Il problema del risarcimento degli interessi legittimi	646
9. La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione	650
10. La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile	654
11. Obbligazioni e servizi pubblici	669
12. Servizi pubblici e tutela delle situazioni soggettive	682
13. Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione	685
<i>Bibliografia</i>	689

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	693
2.	L'evoluzione del sistema italiano	697
3.	La disciplina costituzionale	703
4.	L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione.	711
5.	La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	714
6.	Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione: profili storici	717
7.	Gli strumenti di verifica della giurisdizione	721
8.	Il giudice ordinario e la pubblica amministrazione: la disciplina di cui alla l. 2248/1865, all. E.	728
8.1.	Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione.	735
8.2.	<i>Segue:</i> le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione	738
8.3.	Pubblica amministrazione ed esecuzione forzata	741
8.4.	Deroghe al diritto processuale comune.	745
	<i>Bibliografia</i>	748

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	751
1.1.	La magistratura amministrativa	756
2.	La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito; in particolare: la giurisdizione esclusiva.	763
2.1.	L'ambito della giurisdizione esclusiva.	767
2.2.	La giurisdizione di merito	774
2.3.	Le materie rientranti nella giurisdizione di merito.	777

Sezione II

Il processo amministrativo

4.	Le fonti del processo amministrativo	780
4.1.	I principi del processo amministrativo	782
5.	Le parti del processo amministrativo: le parti necessarie.	785

5.1.	Le parti non necessarie; in particolare: le parti eventuali	789
6.	I presupposti processuali. Osservazioni generali. La giurisdizione del giudice amministrativo (rinvio)	792
6.1.	La competenza dei giudici amministrativi	793
6.2.	Il rilievo dell'incompetenza e il regolamento di competenza . . .	796
6.3.	Modificazioni della competenza: connessione, litispendenza, continenza	800
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>	802
7.1.	Le condizioni dell'azione.	806
8.	Il termine per ricorrere	813
9.	Il ricorso e la sua nullità	816
9.1.	Le azioni esperibili nel processo amministrativo e i « tipi » di processo.	821
9.2.	Il problema dell'individuazione dell'oggetto del processo	833
9.3.	Motivi aggiunti e temperamenti al principio di rigidità della domanda	835
10.	La proposizione del ricorso: profili introduttivi	838
10.1.	La notificazione del ricorso	840
11.	La costituzione delle parti in giudizio: il deposito del ricorso notificato .	842
11.1.	La costituzione delle parti diverse dal ricorrente.	844
11.2.	Il ricorso incidentale.	846
11.3.	L'intervento in giudizio.	850
11.4.	La domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa.	851
12.	I principi dell'istruzione probatoria	854
12.1.	La disciplina dell'istruzione probatoria	860
13.	Considerazioni di sintesi in ordine alla disciplina della costituzione delle parti, dell'istruzione e dello svolgimento del giudizio.	864
14.	Le misure cautelari.	865
15.	Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale	879
15.1.	Le cause di sospensione: il regolamento preventivo di giurisdizione.	881
15.2.	<i>Segue</i> : il regolamento preventivo di competenza	882
15.3.	<i>Segue</i> : ulteriori casi di sospensione del processo; la sospensione <i>ex art. 295 c.p.c.</i>	883
15.4.	L'interruzione del processo	885
15.5.	Altre vicende del rapporto processuale	886
15.6.	La successione e l'estinzione del processo	886
16.	La discussione del ricorso	890
16.1.	La decisione del ricorso; l'ordine di esame delle questioni e le questioni pregiudiziali.	892
16.2.	Forma e contenuto della sentenza. Pubblicazione e notificazione della sentenza. La correzione degli errori materiali	895

16.3.	I vari tipi di decisione	898
16.4.	Esecutività ed esecuzione delle decisioni	904
17.	I mezzi di gravame: premessa e disciplina comune	906
17.1.	L'appello	911
17.2.	<i>Segue:</i> la legittimazione ad appellare e le altre parti in giudizio	912
17.3.	<i>Segue:</i> effetto devolutivo e <i>ius novorum</i>	913
17.4.	<i>Segue:</i> l'instaurazione del giudizio	917
17.5.	<i>Segue:</i> lo svolgimento e la conclusione del giudizio di secondo grado	918
18.	La revocazione	920
19.	Il ricorso per Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione	923
20.	L'opposizione di terzo	924
21.	Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione.	926
21.1.	<i>Segue:</i> oggetto e limiti del giudicato amministrativo.	929
21.2.	<i>Segue:</i> il giudizio di ottemperanza	930
21.3.	<i>Segue:</i> natura e presupposti del giudizio di ottemperanza	933
21.4.	<i>Segue:</i> lo svolgimento del giudizio e i poteri del giudice	938
22.	Le peculiarità del giudizio nella giurisdizione esclusiva; in particolare: i poteri del giudice.	942
23.	I riti speciali	948
	<i>Bibliografia</i>	976

CAPITOLO XI

La tutela innanzi ai giudici amministrativi speciali e i ricorsi amministrativi

Sezione I

I giudici amministrativi speciali

1.	Premessa	979
2.	La Corte dei conti	980
2.1.	Il giudizio di responsabilità amministrativa	982
2.2.	Il giudizio di conto.	987
2.3.	I giudizi ad istanza di parte	990
2.4.	Il giudizio pensionistico.	991
2.5.	I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti	995
3.	Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche.	997
3.1.	<i>Segue:</i> le altre giurisdizioni amministrative speciali	1000

Sezione II

I ricorsi amministrativi

4.	I ricorsi amministrativi (nozioni generali)	1003
----	-------------------------------------------------------	------

4.1.	La classificazione dei ricorsi amministrativi	1007
5.	Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione	1009
6.	Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	1015
	<i>Bibliografia</i>	1024
	<i>Schemi</i>	1027
	<i>Indice analitico</i>	1031