

INDICE SOMMARIO

<i>Premessa alla prima edizione</i>	V
<i>Premessa</i>	VII
<i>Bibliografia generale</i>	IX

CAPITOLO I

L'Amministrazione e il suo diritto

1. La nozione di pubblica amministrazione	1
2. La nozione di diritto amministrativo	3
3. L'amministrazione europea e il diritto amministrativo dell'Unione europea	8

CAPITOLO II

Ordinamento giuridico e amministrazione: la disciplina costituzionale

1. Diritto amministrativo e nozione di ordinamento giuridico	15
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	16
3. I principi costituzionali della pubblica amministrazione: la responsabilità.	21
3.1. <i>Segue</i> : il principio di legalità	21
3.2. Il principio di imparzialità.	26
3.3. Il principio di buon andamento	29
3.4. I criteri di efficacia, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza. La lotta alla corruzione e all'illegalità	30
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	43
3.6. Il principio dell'equilibrio di bilancio	45
4. Il principio della finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici	48
5. I principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.	48
6. I principi costituzionali applicabili alla pubblica amministrazione: l'egualianza, la solidarietà, la democrazia	51

CAPITOLO III

L'organizzazione amministrativa: profili generali

1. Introduzione	53
2. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: gli enti pubblici	53
3. Il problema dei caratteri dell'ente pubblico	54
4. La definizione di ente pubblico e le conseguenze della pubblicità.	56
5. Il problema della classificazione degli enti pubblici	61
6. Relazioni e rapporti intersoggettivi e forme associative	65
7. La disciplina dell'Unione europea: in particolare, gli organismi di diritto pubblico	69
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	72
9. Vicende degli enti pubblici	81
10. La privatizzazione degli enti pubblici	83
11. I principi in tema di organizzazione degli enti pubblici	84
12. L'organo	87
13. L'imputazione di fattispecie in capo agli enti da parte di soggetti estranei alla loro organizzazione.	89
14. Classificazione degli organi	90
15. Relazioni interorganiche. I modelli teorici: la gerarchia, la direzione e il coordinamento	93
15.1. <i>Segue</i> : il controllo	96
15.2. In particolare: il controllo di ragioneria nell'amministrazione statale ed il controllo della Corte dei conti.	97
15.3. L'evoluzione normativa in tema di controlli. Dai controlli interni alla valutazione del personale e delle strutture	102
16. I rapporti tra gli organi e l'utilizzo, da parte di un ente, degli organi di un altro ente	104
17. Gli uffici e il rapporto di servizio.	106
18. La disciplina attuale del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche	110
19. La dirigenza e i suoi rapporti con gli organi politici	118
20. I soggetti di diritto nel diritto amministrativo: le formazioni sociali e gli ordinamenti autonomi	125
21. I mezzi. In particolare i beni pubblici. Nozione e classificazione codicistica	127
22. Il regime giuridico dei beni demaniali	129
23. Il regime giuridico dei beni del patrimonio indisponibile. Il federalismo demaniale.	133
24. La privatizzazione dei beni pubblici	138
25. Diritti demaniali su cose altrui, diritti d'uso pubblico e usi civici	140
26. L'uso dei beni pubblici.	141
27. I beni privati di interesse pubblico. I <i>commons</i> e i domini collettivi	143

CAPITOLO IV

L'organizzazione degli enti pubblici

1. Cenni all'organizzazione statale: quadro generale	147
2. In particolare: il governo e i ministeri	148
3. Le strutture di raccordo tra i vari ministeri	151
4. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Cnel	154
5. Le aziende autonome	157
6. Le amministrazioni indipendenti.	158
7. Gli enti parastatali e gli enti pubblici economici	166
8. L'amministrazione statale periferica.	169
9. L'organizzazione amministrativa territoriale non statale: la disciplina costituzionale e le recenti riforme.	171
10. I rapporti con lo Stato e l'autonomia contabile della regione.	175
11. L'organizzazione regionale.	179
12. La posizione e le funzioni degli enti locali	180
13. Le funzioni e l'organizzazione del comune	182
13.1. Le funzioni e l'organizzazione della provincia	187
14. I controlli sugli atti e sugli organi degli enti locali.	188
15. I rapporti finanziari e la contabilità nei comuni e nelle province	192
16. Gli istituti di partecipazione negli enti locali.	194
17. Territorio e forme associative.	194
18. Città metropolitane e comunità montane	197

CAPITOLO V

Situazioni giuridiche soggettive e loro vicende

1. Premessa. Qualità giuridiche, <i>status</i> , capacità e situazioni giuridiche	201
2. Potere, diritto soggettivo, dovere e obbligo	204
3. L'interesse legittimo	206
4. Interessi diffusi e interessi collettivi.	211
5. Il problema dell'esistenza di altre situazioni giuridiche soggettive	213
5.1. Le situazioni giuridiche protette dall'ordinamento dell'Unione europea	214
6. Le modalità di produzione degli effetti giuridici	216
7. I poteri amministrativi: i poteri autorizzatori (in particolare: potere pubblico, accesso al mercato e liberalizzazione).	219
8. I poteri concessori.	225
9. I poteri ablatori.	230
10. I poteri sanzionatori.	234
11. I poteri di ordinanza, i poteri di programmazione e di pianificazione, i poteri di imposizione dei vincoli, i poteri di controllo	239
12. I poteri strumentali e i poteri dichiarativi. Le dichiarazioni sostitutive.	243
13. I poteri relativi ad atti amministrativi generali.	248

14. Cenni ad alcune tra le più rilevanti vicende giuridiche il cui studio interessa il diritto amministrativo: il decorso del tempo e la rinuncia.	249
15. <i>Segue</i> : fatti, atti e negozi costitutivi di obblighi. Rinvio.	251
16. L'esercizio del potere: norme di azione, discrezionalità e merito.	251
17. Le fonti del diritto (in particolare quelle legislative) attinenti alle situazioni giuridiche.	255
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.	255
19. Le norme prodotte dalle fonti comunitarie.	257
20. Le fonti soggettivamente amministrative: considerazioni generali. <i>Soft law</i> e linee guida.	259
21. I regolamenti amministrativi.	263
22. Le altre fonti secondarie; in particolare: statuti e regolamenti degli enti locali. I testi unici.	265

CAPITOLO VI

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1. Introduzione.	271
2. Cenni alle esperienze straniere e alla disciplina comunitaria.	273
3. L'esperienza italiana: la legge 7 agosto 1990, n. 241 e il suo ambito di applicazione.	274
4. I principi enunciati dalla legge 241/1990.	276
5. Le fasi del procedimento.	279
6. Rapporti tra procedimenti amministrativi.	281
7. L'iniziativa del procedimento amministrativo.	283
8. Il dovere di concludere il procedimento.	286
9. Il responsabile del procedimento.	294
10. La comunicazione dell'avvio del procedimento.	298
11. L'istruttoria procedimentale.	302
11.1. L'oggetto dell'attività istruttoria.	303
11.2. Le modalità di acquisizione degli interessi e la conferenza di servizi c.d. « istruttoria ».	305
11.3. La partecipazione procedimentale.	306
11.4. L'ambito di applicazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale.	308
11.5. Aspetti strutturali e funzionali della partecipazione.	308
11.6. Partecipazione al procedimento, interessi procedurali e loro tutela.	312
11.7. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi.	313
11.8. Procedimento, atti dichiarativi e valutazioni.	328
11.9. Le attività istruttorie dirette all'accertamento dei fatti.	331
11.10. La fase consultiva.	335
12. La fase decisoria: rinvio.	338

13. La fase integrativa dell'efficacia	341
14. La semplificazione procedimentale	346

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.	349
2. La conferenza di servizi c.d. « decisoria ».	351
3. Silenzio significativo, silenzio-inadempimento, silenzio-rigetto e silenzio devolutivo	359
4. La segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione previa .	364
5. L'atto amministrativo e il provvedimento amministrativo: osservazioni generali	370
6. Provvedimento amministrativo e incisione sulle situazioni soggettive . .	372
7. Unilateralità, tipicità e nominatività del potere	373
8. Gli elementi essenziali del provvedimento e le clausole accessorie. . . .	375
9. Diformità del provvedimento dal paradigma normativo: la nullità e l'illiceità del provvedimento amministrativo.	379
10. <i>Segue</i> : l'illegittimità del provvedimento amministrativo	382
11. I vizi di legittimità del provvedimento amministrativo.	387
12. La motivazione di provvedimenti ed atti amministrativi	392
13. I vizi di merito	394
14. Procedimenti di riesame dell'atto illegittimo: conferma, annullamento, riforma, convalida	395
15. Conversione, inoppugnabilità, acquiescenza, ratifica, rettifica e rinnovazione del provvedimento.	400
16. L'efficacia del provvedimento amministrativo: limiti spaziali e limiti temporali	401
17. I procedimenti di revisione: proroga, revoca e ritiro del provvedimento amministrativo.	404
18. Esecutività ed esecutorietà del provvedimento amministrativo	408
19. Gli accordi amministrativi. Osservazioni generali	410
20. Gli accordi tra amministrazione e privati <i>ex art. 11, l. 7 agosto 1990, n. 241</i>	411
21. I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni	413
22. In particolare: gli accordi di programma	415

CAPITOLO VIII

**Obbligazioni della pubblica amministrazione
e diritto comune**

1. Il regime delle « obbligazioni pubbliche » tra diritto comune e deviazioni pubblicistiche	417
--	-----

2.	I contratti della pubblica amministrazione	418
2.1.	Le principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica: la deliberazione di contrattare	428
2.2.	La scelta del contraente: le procedure (dal bando all'aggiudicazione)	429
2.3.	Stipulazione, approvazione, controllo ed esecuzione del contratto	432
2.4.	Concessioni e appalti nei settori speciali	434
2.5.	Interessi legittimi, vizi del procedimento amministrativo e riflessi sulla validità del contratto	436
3.	Gestione d'affari, arricchimento senza causa e pagamento di indebito .	438
4.	La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti: l'art. 28 Cost. e la responsabilità extracontrattuale.	440
5.	La disciplina posta dal legislatore ordinario: il t.u. degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957).	441
6.	I riflessi di tale disciplina su dottrina e giurisprudenza: la responsabilità diretta della pubblica amministrazione e la responsabilità dei suoi funzionari e dipendenti.	442
7.	I recenti indirizzi ampliativi della responsabilità della pubblica amministrazione. In particolare: la responsabilità precontrattuale	443
8.	Il problema del risarcimento degli interessi legittimi.	444
9.	La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione, la responsabilità da contatto e il danno da ritardo	448
10.	La responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile.	451
11.	Obbligazioni e servizi pubblici.	457
12.	Adempimento delle obbligazioni pubbliche e responsabilità patrimoniale dell'amministrazione.	466

CAPITOLO IX

Giustizia amministrativa

Sezione I

Disciplina costituzionale

1.	Giustizia amministrativa: definizione	471
2.	L'evoluzione del sistema italiano.	472
3.	La disciplina costituzionale	474
4.	L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione	479
5.	La giurisdizione e i suoi limiti: in particolare, la ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo.	481
6.	Conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione e verifica della giurisdizione	482

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 484
8. Le azioni ammissibili nei confronti della pubblica amministrazione e le deroghe al diritto processuale comune. 486

Sezione III

Il giudice amministrativo

9. Premessa 491
10. La ripartizione tra giurisdizione generale di legittimità, giurisdizione esclusiva e giurisdizione di merito. 494

Sezione IV

Il processo amministrativo

11. Le fonti e i principi del processo amministrativo. 500
12. Le parti del processo amministrativo. 503
13. Le azioni esperibili nel processo amministrativo e le tipologie di processo. 504
14. I riti speciali. 507
15. L'introduzione del giudizio: il ricorso 511
16. Il termine per ricorrere e la notificazione del ricorso 512
17. La costituzione delle parti in giudizio 515
18. Il ricorso incidentale, la domanda di fissazione di udienza e l'iscrizione a ruolo della causa. 517
19. I principi e la disciplina dell'istruzione probatoria 518
20. Le misure cautelari 522
21. Le vicende e le modificazioni del rapporto processuale. 526
22. La discussione e la decisione del ricorso 529
23. I mezzi di gravame 533
24. Il giudicato amministrativo e il giudizio di ottemperanza. 537
25. Il contenzioso elettorale 542

Sezione V

I giudici amministrativi speciali

26. Premessa 545
27. La Corte dei conti. 545
- 27.1. Il giudizio di responsabilità amministrativa. 546
- 27.2. Il giudizio di conto 548
- 27.3. Il giudizio pensionistico 549
28. I mezzi di impugnazione contro le decisioni della Corte dei conti . . . 550

29. Le giurisdizioni amministrative speciali: il Tribunale superiore delle acque pubbliche 551
30. *Segue*: le altre giurisdizioni amministrative speciali 553

Sezione VI

I ricorsi amministrativi

31. I ricorsi amministrativi (nozioni generali) 554
- 31.1. La classificazione dei ricorsi amministrativi 557
32. Il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio e il ricorso in opposizione 558
33. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica 562
- Indice analitico* 569