

Roberto
GAROFOLI

Giulia
FERRARI

**MANUALE di
DIRITTO
AMMINISTRATIVO**

PARTE GENERALE E SPECIALE

XVII EDIZIONE 2023-2024


Neldiritto
Editore

Premessa

In questa diciassettesima Edizione il *Manuale superiore di diritto amministrativo* non è stato semplicemente aggiornato, ma riscritto *ex novo* in parti assai significative, oltre che profondamente ripensato e riorganizzato in tante altre.

L'approvazione, con d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36, del nuovo Codice dei contratti pubblici e l'abrogazione, a far data dal 1° luglio dello stesso anno, del precedente Codice del 2016, ha reso in primo luogo necessaria la riscrittura dell'intero Capitolo in tema di contratti pubblici, così come la riorganizzazione della trattazione di temi connessi tra cui l'*in house*, l'accesso agli atti di gara, le nozioni di organismo di diritto pubblico e impresa pubblica, l'uso di algoritmi e di intelligenza artificiale, il principio di affidamento.

Tantissime le ulteriori parti del Manuale sottoposte, in questa Edizione, ad un ripensamento complessivo, in particolare quelle in tema di pubblico impiego, silenzio e s.c.i.a., urbanistica e edilizia, sicurezza pubblica, responsabilità della P.A. e del dipendente, processo.

Numerosi i temi affrontati per la prima volta o del tutto riesaminati, tra cui: rapporto tra responsabilità della P.A. e del dipendente, cooperazione orizzontale tra Amministrazioni, servizi pubblici, liberalizzazione dei servizi a rete, domini collettivi, misure compensative degli obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato, *golden power*, di cui sono stati approfonditi natura dei provvedimenti e tasso di relativa sindacabilità giurisdizionale (*Cons. St., sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289*), contributo di costruzione, sanzioni edilizie, cessione di cubatura, pianificazione urbanistica e libertà di culto, urbanistica concorsuale, rigenerazione urbana.

L'Edizione è stata come di consueto aggiornata alle più importanti novità legislative intervenute, tra cui quelle in tema di: pubblico impiego, scudo erariale e controllo concomitante (*l. 21 giugno 2023, n. 74, di conv. del d.l. 22 aprile 2023, n. 44*); immigrazione (*l. 5 maggio 2023, n. 5, di conv. del d.l. 10 marzo 2023, n. 20, c.d. Decreto Cutro*); contratti pubblici (*d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*); regime delle concessioni balneari (*l. 24 febbraio 2023, n. 14, di conv. del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198*); servizi pubblici locali (*d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*).

Tra le numerose novità giurisprudenziali prese in esame, quelle in materia di: usi civici (*Corte cost., 15 giugno 2023, n. 119*); deferimento alla Plenaria (*Cons. St., A.P., 26 aprile 2023, n. 14*); concessioni balneari (*Corte di Giustizia UE, Sez. III, 20 aprile 2023, n. 348*); mancata esecuzione dell'ordinanza di demolizione (*Cons. St., ord. 19 aprile 2023, n. 3974*); appellabilità delle sentenze del T.a.r. Sicilia (*Cons. St., A. P., 14 marzo 2023, n. 10*); legittimazione dell'AGCM a proporre ricorso (*Cons. St., Sez. VI, 21 febbraio 2023, n. 1760*); controllo giudiziale volontario e processo amministrativo avverso le interdittive antimafia (*Cons. St., A.P., 13 febbraio 2023, n. 7*); natura delle sanzioni *Antitrust* e principio di proporzionalità (*Cons. St., Sez. VI, 2 febbraio 2023, n. 1159*); vincolo di destinazione del bene culturale (*Cons. St., A.P., 13 febbraio 2023, n. 5*); ambiente e obblighi del proprietario di sito inquinato (*Cass., sez. un., 1 febbraio 2023, n. 3077*); integrazione postuma della motivazione (*Cons. St., sez. IV, 31 gennaio 2023, n. 1096*); natura e regime dell'ordinanza nel rito in tema di accesso agli atti (*Cons. St., A.P., 24 gennaio 2023, n. 4*); differenze tra diritti edificatori di origine compensativa e perequativi (*Cass. civ., Sez. V, 17 gennaio 2023, n. 1211*); usucapibilità del bene oggetto del decreto di esproprio (*Cass., Sez. un., 12 gennaio 2023, n. 651*); correzione di errore materiale (*Cons. St., A.P. 3 gennaio 2023, n. 1*).

Indice

PARTE I - FONTI, ENTI E ORGANIZZAZIONE	
Capitolo I - LE FONTI.....	3
SEZIONE I - LA CEDU E LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA.....	5
1. Premessa.....	5
2. Diritto amministrativo e CEDU.....	5
2.1. Il rango delle norme CEDU nell'ordinamento interno.....	5
2.2. L'impatto della CEDU sul diritto amministrativo nazionale: scheda riassuntiva.....	7
2.2.1. CEDU e istituti di diritto amministrativo sostanziale: acquisizione sanante, indennizzo espropriativo e qualificazione "penale" di sanzioni nazionali formalmente amministrative. Rinvio.....	7
2.2.2. CEDU e istituti di diritto amministrativo processuale. Giusto processo e termini decadenziali: rinvio. Giudicato amministrativo in contrasto con la CEDU.....	8
3. Diritto amministrativo e diritto primario dell'Unione europea: i Trattati.....	9
3.1. Il diritto derivato dell'Unione europea.....	10
3.2. I principi generali del diritto dell'Unione europea.....	15
4. Il contrastato rapporto tra diritto dell'Unione europea e diritto interno.....	16
4.1. La posizione della Corte di Giustizia: la concezione c.d. monista.....	17
4.2. L'evoluzione nelle pronunce della Corte costituzionale. I c.d. controlimiti.....	17
4.2.1. Il rinvio pregiudiziale.....	20
4.2.2. Le più recenti prese di posizione della giurisprudenza italiana nelle pronunce sulla responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'UE. L'art. 4, comma 43, l. 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità per il 2012).....	21
4.2.3. La responsabilità dello Stato per mancato rispetto del diritto europeo da parte del giudice nazionale.....	22
4.3. Le implicazioni amministrativistiche dell'adesione alla tesi dell'integrazione o della separatezza. Gli atti amministrativi in contrasto con le norme dell'Unione europea. Rinvio.....	24
5. L'impatto del diritto dell'Unione europea sul diritto amministrativo nazionale: scheda riassuntiva. Risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi, nozioni di Amministrazione pubblica, autotutela, effettività della tutela, regime dell'atto amministrativo e del giudicato nazionale contrastanti con il diritto unionale. Rinvio.....	24

SEZIONE II - LE FONTI DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE.....	27
6. Le fonti primarie e secondarie.....	27
6.1. Le fonti primarie.....	27
6.1.1. Il caso delle leggi-provvedimento.....	28
6.1.2. I regolamenti parlamentari.....	28
6.2. Le fonti secondarie.....	29
7. I regolamenti: inquadramento e riferimenti costituzionali.....	33
7.1. Nozione, fondamento e limiti.....	34
7.2. Procedimento di formazione e classificazione dei regolamenti governativi e ministeriali.....	36
7.2.1. Regolamenti esecutivi.....	37
7.2.2. Regolamenti attuativi ed integrativi.....	37
7.2.3. Regolamenti indipendenti.....	37
7.2.4. Regolamenti di organizzazione.....	39
7.3. Regolamenti di delegificazione, testi unici misti e codificazione.....	39
7.3.1. Regolamenti di organizzazione di cui all'art. 17, comma 4 bis, l. n. 400 del 1988.....	41
7.3.2. Dai testi unici misti alla codificazione.....	42
7.3.3. I c.d. regolamenti di riordino di cui all'art. 17, comma 4 ter, l. n. 400 del 1988.....	44
8. Il riparto della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.....	44
9. I regolamenti regionali: fondamento e competenza.....	47
10. Regolamenti e tutela.....	49
10.1. Il giudizio impugnatorio sui regolamenti illegittimi.....	49
10.1.1. Questioni processuali: la tutela dei controinteressati e la dilatazione dei limiti soggettivi e oggettivi del giudicato: annullamento del regolamento e invalidità "derivata" del provvedimento attuativo.....	50
10.2. La disapplicazione del regolamento illegittimo.....	53
10.2.1. Unicità o alternatività della disapplicazione regolamentare quale strumento di tutela?.....	56
10.3. Sindacato di costituzionalità.....	56
11. Il sindacato sui bandi di gara e di concorso. <i>Rinvio</i>	57
12. Gli statuti regionali.....	57
13. Gli statuti degli enti locali.....	58
14. I regolamenti comunali.....	59
15. Ordinanze contingibili e urgenti: nozione e distinzione rispetto agli atti necessitati. Il rilievo trasversale nell'ordinamento della necessità.....	60
15.1. I limiti.....	60
15.2. I presupposti e le conseguenze della relativa assenza.....	62
15.2.1. I poteri di ordinanza previsti dall'art. 54, t.u. 18 agosto 2000, n. 267 e l'intervento di Corte cost., 4 aprile 2011, n. 115.....	63
15.3. Natura giuridica.....	65
15.4. I provvedimenti dell'emergenza da Covid-19.....	66
16. Piani regolatori generali.....	68

17.	Capitolati generali d'oneri.....	71
18.	Bandi militari.....	72
19.	La Carta dei Servizi Pubblici.....	72
20.	Provvedimenti tariffari e provvedimenti prezzi.....	73
21.	Linee guida dell'ANAC e allegati al nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023: rinvio. Cenni sulla c.d. <i>soft law</i> nel sistema delle fonti.....	75
22.	Norme interne.....	76
22.1.	Le circolari.....	76
22.2.	Impugnazione delle circolari.....	79
23.	La consuetudine.....	81
 CAPITOLO II - LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA SUA ORGANIZZAZIONE.....		83
 SEZIONE I - NOZIONE, PRINCIPI, CARATTERI E VICENDE		85
1.	I diversi modelli di Amministrazione prefigurati nella Costituzione. Cenni alla nozione di Amministrazione nel diritto europeo. <i>Rinvio</i>	85
1.1.	L'amministrazione nella Costituzione come potere dello Stato e la disciplina dei conflitti.....	86
1.2.	I principi costituzionali in materia di organizzazione amministrativa.....	88
1.3.	L'organizzazione dello Stato: l'apparato amministrativo centrale.....	90
1.3.1.	L'organizzazione statale periferica: cenni.....	92
2.	Il pluralismo nella Pubblica amministrazione e gli enti pubblici.....	92
2.1.	Le principali implicazioni applicative della qualificazione dell'ente in termini di P.A.	93
2.2.	Le tre principali linee di tendenza nell'evoluzione della nozione di P.A.: in senso "sostanziale", "funzionale e cangiante", "indipendente e neutrale".	94
2.2.1.	I criteri di identificazione degli enti pubblici. L'affermarsi di una nozione sostanziale di P.A.	94
2.2.2.	La nozione funzionale di P.A.	95
2.2.3.	Le Autorità indipendenti: l'affermarsi di un modello di Amministrazione indipendente e neutrale.....	95
2.3.	I caratteri degli enti pubblici.....	96
2.3.1.	L'autarchia.....	96
2.3.2.	L'autotutela.....	96
2.3.3.	L'autonomia.....	96
2.3.4.	L'autogoverno.....	97
2.4.	I rapporti intersoggettivi tra Amministrazioni.....	97
2.5.	Le forme associative. Il partenariato pubblico-pubblico previsto dal Codice dei contratti pubblici. <i>Rinvio</i>	99
3.	Costituzione e vicende successive dell'ente.....	100
4.	L'intervento pubblico nell'economia e il fenomeno della privatizzazione.....	102

4.1.	L'ente pubblico economico.	102
4.2.	Società di diritto speciale.	102
4.3.	Le privatizzazioni.....	103
4.4.	Le cc.dd. fondazioni bancarie.....	103
SEZIONE II - LA STRUTTURA DELL'AMMINISTRAZIONE.....		106
5.	La distinzione tra organi e uffici.	106
6.	La natura dell'organo e il c.d. rapporto organico.	106
6.1.	Classificazione degli organi.	107
6.2.	Esiste un principio generale di <i>prorogatio</i> ?.....	109
6.3.	Relazioni interorganiche.....	110
7.	Il controllo sugli organi.	111
8.	Gli uffici. Nozione.	111
8.1.	Tipologie.....	112
8.2.	Gli uffici e il rapporto di servizio.....	112
8.3.	Differenze tra rapporto di servizio e rapporto organico.....	113
SEZIONE III - I CRITERI DI RIPARTO DELL'ATTIVITÀ ALL'INTERNO DELL'AMMINISTRAZIONE.....		114
9.	La nozione di competenza.....	114
9.1.	I diversi tipi di competenza.....	114
9.1.1.	La competenza per materia.....	114
9.1.2.	La competenza per territorio.....	115
9.1.3.	La competenza per grado (o gerarchica).....	115
9.1.4.	La competenza per valore.....	115
9.2.	Inderogabilità delle competenze e meccanismi che consentono il trasferimento del solo esercizio della competenza. Avocazione. Sostituzione. La disciplina dei poteri sostitutivi nel PNRR.....	115
9.3.	La delega di poteri. Distinzioni rispetto a figure affini.....	117
10.	Il difetto di competenza. Distinzioni e implicazioni.....	119
11.	Il funzionario di fatto. Premessa.....	120
11.1.	L'estensione della figura. Le tesi.	121
11.2.	La questione dell'imputabilità degli atti all'ente pubblico.	123
11.3.	La sorte dei provvedimenti adottati dal funzionario di fatto.....	124
11.3.1.	Atto adottato in assenza <i>ab initio</i> dell'atto di assegnazione o in forza di un titolo di legittimazione nullo o inefficace.....	124
11.3.2.	Gli effetti della l. n. 15 del 2005 sull'istituto del funzionario di fatto.....	126
11.4.	Atto di soggetto agente sulla base di nomina illegittima, non ancora rimossa al momento di adozione del provvedimento sfavorevole per il terzo.	126
11.5.	Atto di nomina annullato successivamente all'adozione del provvedimento lesivo.	128
11.6.	La tutela del terzo: impugnazione dell'atto di nomina a monte o "doppia impugnativa" dell'atto di nomina e dell'atto pregiudizievole (a valle)?.....	129

11.7.	Funzionario di fatto e organi collegiali. Rinvio.....	129
11.8.	Le pretese economiche del funzionario di fatto.....	129
11.8.1.	L'azione di ingiustificato arricchimento proposta contro la P.A.	130
11.8.2.	La determinazione dell'indennizzo per la diminuzione patrimoniale subita: c'è spazio per il mancato guadagno? L'intervento delle Sezioni unite: 11 settembre 2008, n. 23385.....	132
11.9.	La configurabilità di una gestione di affari altrui ex art. 2028 c.c.....	133
 CAPITOLO III - LE NUOVE FRONTIERE DELLA NOZIONE DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE		135
 SEZIONE I - IL DISOMOGENEO FENOMENO DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE. DISCIPLINA E NATURA GIURIDICA		137
1.	Il fenomeno delle società in mano pubblica: le ragioni del riordino attuato con d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.....	137
2.	La disciplina dettata dal d.lgs. n. 175 del 2016: ambito applicativo e rapporti tra disciplina speciale e diritto comune.....	139
2.1.	I limiti, sostanziali e procedurali, alla costituzione di una società a partecipazione pubblica e all'acquisto di partecipazioni in società già costituite.....	141
2.1.1.	La costituzione di società di progettazione da parte delle Università: Cons. St., A.P., 4 giugno 2011, n. 10.....	145
2.1.2.	La razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche.....	145
2.1.3.	Il contenzioso sulle delibere di costituzione, acquisto o estinzione della società.....	147
2.2.	L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico.	149
2.3.	La gestione dei rapporti di impiego nelle società a controllo pubblico e i profili di giurisdizione.	149
2.4.	La responsabilità degli amministratori delle società partecipate e delle società in house: il concorso di azioni.	152
2.5.	La gestione della crisi d'impresa.....	157
2.6.	Sulla applicabilità del modello 231 alle società a partecipazione pubblica.....	161
2.7.	Profili organizzativi delle società in house e delle società miste. Rinvio.	163
3.	È configurabile un ente pubblico a forma societaria?	163
3.1.	Quali le condizioni per qualificare come pubblico l'ente societario?	165
4.	Fondazioni.....	168
 SEZIONE II - LE NOZIONI EUROPEE DI SOGGETTO PUBBLICO: L'ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO E L'IMPRESA PUBBLICA.....		170
5.	La nozione europea "a geometrie variabili" di Pubblica amministrazione.....	170
6.	La nozione di organismo di diritto pubblico.	172

6.1.	L'influenza pubblica dominante. Il caso della Federazione italiana giuoco calcio.	173
6.2.	Il requisito teleologico: la preposizione al soddisfacimento di bisogni generali a carattere non industriale o commerciale.	175
6.2.1.	La necessità di procedere alla doppia verifica relativa al carattere prima generale e poi non commerciale o industriale dei bisogni: il caso dell'Ente Fiera di Milano e di Fiera di Roma S.r.l.	176
6.2.2.	Il carattere non commerciale o industriale dei bisogni. L'approccio funzionale e il rilievo solo indiziante del regime concorrenziale. La diversa teoria dello scopo istituzionale.	177
6.3.	La personalità giuridica.	180
6.4.	Organismo di diritto pubblico in <i>parte qua</i> . La teoria del contagio.	181
6.5.	Il rilievo applicativo della nozione di organismo di diritto pubblico: l'assoggettabilità alla disciplina di evidenza, il riparto di giurisdizione, l'accesso agli atti anche dopo la riforma della l. n. 241 del 1990, l'applicabilità dello statuto penale della Pubblica amministrazione.	183
6.6.	Organismo di diritto pubblico e normativa antitrust.	185
7.	La disciplina dell'impresa pubblica. Nozione e tratti di distinzione dall'organismo di diritto pubblico.	186
7.1.	Appalti non rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina dei settori speciali: la disciplina applicabile e i connessi profili di giurisdizione.	187

SEZIONE III - L'AFFIDAMENTO DIRETTO A SOCIETÀ IN HOUSE E A SOCIETÀ A CAPITALE MISTO..... 191

8.	L'affidamento in house: la definizione.	191
8.1.	Dall'origine pretoria al Codice dei contratti pubblici del 2023.	191
8.1.1.	Il raffronto con la disciplina previgente. Gli elementi strutturali dell' <i>in house</i> nella disciplina italiana prima del nuovo Codice dei contratti pubblici.	193
8.2.	Il controllo analogo prima e dopo il nuovo Codice.	194
8.2.1.	Il controllo a cascata prima e dopo il nuovo Codice.	195
8.2.2.	Il controllo frazionato o congiunto prima e dopo il nuovo Codice.	195
8.2.3.	Il controllo inverso e orizzontale prima e dopo il nuovo Codice.	197
8.3.	Il requisito funzionale del prevalente svolgimento dell'attività in favore dell'ente controllante, prima e dopo il nuovo Codice.	199
8.4.	La partecipazione pubblica (quasi) totalitaria, prima e dopo il nuovo Codice.	200
8.5.	La scelta tra <i>in house</i> e esternalizzazione: le diverse discipline per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, nonché per i servizi pubblici locali.	202
8.5.1.	La scelta tra <i>in house</i> e esternalizzazione in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture. Cosa cambia con il nuovo Codice.	202
8.5.2.	Il principio di autonomia organizzativa.	203

8.5.3.	Gli oneri valutativi e motivazionali ribaditi dal nuovo Codice per l'affidamento in house di lavori, servizi e forniture. Il superamento dell'iscrizione nell'elenco Anac.	204
8.5.4.	La deroga per le prestazioni strumentali.	205
8.5.5.	La compatibilità unionale dei doveri di valutazione e motivazione rafforzati.	206
8.6.	I rapporti tra il controllo analogo cui è sottoposto il soggetto in house e l'influenza pubblica dominante cui è assoggettato l'organismo di diritto pubblico.	208
8.7.	L' <i>in house</i> nei servizi pubblici locali. Rinvio.	209
8.8.	Il fallimento delle società in house. Rinvio.	209
9.	L'affidamento a favore di società a capitale misto. Il partenariato pubblico-privato. Rinvio.	209
10.	Le società strumentali.	212
11.	La cooperazione orizzontale fra Amministrazioni: il partenariato pubblico-pubblico nel nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	214
SEZIONE IV - I SERVIZI PUBBLICI: MODALITÀ DI GESTIONE E AFFIDAMENTO		217
12.	L'evoluzione storica del servizio pubblico e la riforma dei servizi pubblici locali: il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201.	217
12.1.	L'evoluzione della nozione di "pubblico servizio". Dalla teoria soggettiva alla concezione oggettivo-funzionale e a quella mista: cenni e rinvio.	217
12.2.	I servizi pubblici nell'ordinamento europeo.	219
13.	I servizi pubblici locali: nozione ed evoluzione della disciplina.	221
13.1.	La nozione di "servizio pubblico locale" nell'ordinamento delle autonomie locali: il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201.	222
13.2.	Principi in materia di servizi pubblici. Sussidiarietà orizzontale, continuità, universalità.	223
13.2.1.	Misure compensative degli obblighi di servizio pubblico e disciplina degli aiuti di Stato.	225
13.3.	Il riparto delle attribuzioni legislative tra Stato e Regioni nella materia dei servizi pubblici locali.	226
13.4.	La disciplina nazionale relativa alle modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali. Società miste e <i>in house</i> : rinvio.	227
13.4.1.	La disciplina "procedimentale" dettata dal d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201.	227
14.	Lo svolgimento di attività extra moenia da parte delle società miste.	228
15.	Servizi pubblici e giurisdizione: rinvio.	230
SEZIONE V - LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ PUBBLICHE DA PARTE DI SOGGETTI ESTRANEI ALL'AMMINISTRAZIONE		231
16.	Organi indiretti della P.A.	231

17. L'esternalizzazione di servizi	232
CAPITOLO IV - STATO ED ENTI TERRITORIALI TRA AUTONOMIA E SUSSIDIARIETÀ	233
SEZIONE I - GLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI	235
1. Gli enti pubblici territoriali: nozione, elementi costitutivi e peculiarità.....	235
SEZIONE II - IL RIPARTO DI COMPETENZE LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE PRIMA DELLA RIFORMA DEL 2001.....	236
2. Il riparto delle competenze legislative.....	236
3. Il riparto delle competenze amministrative.....	236
4. Le Regioni a statuto speciale.....	237
SEZIONE III - LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE DI CUI ALLA LEGGE COST. N. 3 DEL 2001	238
5. Le modifiche apportate dalla riforma costituzionale del 2001.....	238
5.1. Il regime transitorio: il principio di “cedevolezza” (e di “continuità normativa”).....	242
5.2. Il principio di sussidiarietà in senso verticale.....	243
5.2.1. Il principio di sussidiarietà in senso orizzontale.....	245
5.2.1.1. Sussidiarietà orizzontale, giudizio amministrativo e procedimento amministrativo.....	247
5.3. I poteri sostitutivi dello Stato.....	248
5.3.1. I poteri sostitutivi nella governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza. <i>Rinvio</i>	250
5.4. Riforma del Titolo V e regioni a statuto speciale: la clausola di estensione di cui all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001 e le questioni ancora aperte.....	250
6. Questioni problematiche scaturenti dalla riforma.....	252
6.1. La maggiore autonomia concessa agli enti territoriali: lo Stato italiano tende verso il modello federalista?.....	252
6.2. I limiti alla potestà legislativa regionale: continua a permanere, anche dopo la riforma, il limite dell'interesse nazionale?.....	254
6.3. La potestà legislativa concorrente prima e dopo la riforma: cosa deve intendersi per principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato?.....	256
6.4. L'impugnazione delle leggi dinanzi alla Corte costituzionale: sono diversi i vizi denunciabili da Stato e Regioni?.....	257
6.5. Il nuovo art. 120 Cost. e l'art. 138 Tuel: deve considerarsi ancora esistente il potere governativo di annullamento straordinario?.....	258

SEZIONE IV - RIFLESSI DELLA RIFORMA DEL 2001 SULL'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI	259
7. Gli organi regionali necessari.....	259
7.1. La forma di governo regionale.....	260
8. L'organizzazione degli enti locali.....	262
8.1. Le funzioni dei Comuni. Fusione e incorporazioni di Comuni. ...	264
8.2. Le funzioni delle Province.....	267
8.3. Le Città metropolitane.....	269
8.4. Le forme di partecipazione del cittadino alla vita dell'ente locale.....	271
9. L'autonomia finanziaria.....	272
9.1. Il federalismo fiscale.....	274
9.2. La crisi finanziaria degli enti locali e gli strumenti per farvi fronte. Il dissesto finanziario, il c.d. dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Dissesto, sorte dei debiti e Cedu: intervieni Cons. St., A.P., 12 gennaio 2022, n. 1.....	275
10. Il sistema dei controlli sugli organi degli enti locali: lo scioglimento dei consigli.....	279
SEZIONE V - RIFLESSI DELLA RIFORMA DEL 2001 SUL SISTEMA DELLE FONTI	283
11. Il nuovo riparto del potere regolamentare tra Stato e Regioni a seguito della l. cost. n. 3 del 2001.....	283
12. I regolamenti degli enti locali.....	284
13. Gli statuti regionali.....	284
14. Gli statuti degli enti locali.....	285
SEZIONE VI - RIFLESSI DELLA RIFORMA DEL 2001 SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	286
15. Riflessi sul procedimento amministrativo.....	286
CAPITOLO V - LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI	289
1. Le Autorità indipendenti: l'irrompere del fenomeno e le sue ragioni.....	291
2. La natura "multiforme" del fenomeno e la necessità di evitare "semplificazioni unificanti".....	294
3. I tratti distintivi di tipo funzionale.....	295
3.1. Autorità di settore e Autorità trasversali.....	298
3.1.1. I criteri di delimitazione degli ambiti di competenza propri delle diverse Autorità.....	302
3.1.1.1. La delimitazione delle competenze nel settore degli illeciti antitrust: i rapporti tra Agcm e Banca d'Italia, nonché tra Agcm e Agcom.....	302
3.1.1.2. La delimitazione delle competenze nel settore delle pratiche commerciali sleali disciplinate dal Codice del consumo e da	304

discipline di settore: i rapporti tra Agcm e Consob, nonché tra Agcm e Banca d'Italia	
3.2. Le peculiarità genetico-ordinamentali: l'indipendenza. La nomina dei componenti.....	308
4. Natura giuridica delle Autorità indipendenti e copertura costituzionale: Corte cost., 31 gennaio 2019, n. 13.....	312
5. La potestà regolamentare delle Autorità indipendenti.....	315
6. Effetti della riforma del Titolo V della Costituzione sullo statuto giuridico delle Autorità	319
7. Disciplina del procedimento e dell'accesso agli atti delle Autorità indipendenti.....	320
7.1. I poteri sanzionatori, con specifico riferimento a quelli della Consob: garanzie procedurali e profili di compatibilità con la Cedu.	322
7.1.1. Illeciti amministrativi sostanzialmente penali e diritto al silenzio. Corte cost., 10 maggio 2019, n. 117.	328
7.1.2. Criteri Engel e retroattività favorevole: Corte cost., 21 marzo 2019, n. 63.	330
8. La tutela giurisdizionale.....	332
8.1. Il riparto di giurisdizione: le novità introdotte dall'art. 133 c.p.a.: il contenzioso in tema di sanzioni.....	332
8.2. Profili problematici legati all'art. 119, comma 1, lett. b), c.p.a.: l'ambito applicativo.....	335
8.2.1. Il rito applicabile alle controversie aventi ad oggetti provvedimenti delle Autorità indipendenti.	335
8.3. Le condizioni di ammissibilità del ricorso.	336
8.3.1. La legittimazione a ricorrere avverso le pronunce dell'Autorità antitrust.	336
8.3.2. L'immediata impugnabilità dell'atto di rigetto degli impegni ex art. 14, comma 1, l. n. 287 del 1990. 337.	
8.4. Il sindacato sulla discrezionalità tecnica delle Autorità indipendenti: intensità, limiti e esigenza di pienezza espressa dalla Corte Edu. Le tendenze al sindacato di maggiore attendibilità.....	338
8.5. La legittimazione a proporre ricorso da parte delle Autorità.	343
8.6. La tutela giustiziale avverso gli atti delle Autorità indipendenti....	347
8.6.1. L'ammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso gli atti delle Autorità Indipendenti alla luce dell'avvenuta giurisdizionalizzazione del rimedio. <i>Rinvio.</i>	347
9. Il personale delle Autorità	348

CAPITOLO VI - IL RAPPORTO DI IMPIEGO ALLE DIPENDENZE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI..... 349

SEZIONE I - IL RAPPORTO 351

1. Il rapporto di impiego alle dipendenze della Pubblica amministrazione: caratteri generali e riferimenti costituzionali.....	351
2. La c.d. privatizzazione del rapporto di pubblico impiego. Atti di macro organizzazione e personale escluso.....	352

2.1.	Il regime degli atti di gestione del rapporto e l'applicabilità della l. 7 agosto 1990, n. 241.....	352
2.1.1.	I limiti alla privatizzazione e i regimi speciali. Abuso di contratti a tempo determinato, art. 18 dello Statuto dei lavoratori, art. 21, d.lgs. n. 75 del 2017.....	355
2.2.	Le fonti e i rapporti tra legge e contrattazione nella disciplina del rapporto di lavoro: le quattro fasi evolutive. L'ambito oggettivo di intervento della contrattazione collettiva.....	357
2.2.1.	L'ambito soggettivo di applicabilità della contrattazione collettiva.....	358
2.2.3.	L'interpretazione dei contratti collettivi.....	359
3.	L'accesso al lavoro nelle Pubbliche amministrazioni. La regola del concorso.....	360
3.1.	Modalità di svolgimento dei concorsi pubblici: evoluzione normativa e novità del Decreto c.d. PNRR 2 (d.l. 30 aprile 2022, n. 36) e del Decreto Rafforzamento P.A. (d.l. 2 aprile 2023, n. 44, conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74). Portale unico di reclutamento.....	361
3.2.	L'accesso al pubblico impiego e la legittimità costituzionale dei concorsi interni. Le progressioni e le stabilizzazioni.....	362
3.3.	Scorrimento della graduatoria. Le novità del Decreto Rafforzamento P.A. (d.l. 2 aprile 2023, n. 44, conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74).....	365
3.4.	Il blocco delle assunzioni.....	370
3.5.	La cittadinanza italiana.....	372
3.6.	Il limite di età per l'accesso al pubblico impiego.....	373
3.7.	Le fasi del procedimento concorsuale.....	374
3.8.	L'ipotesi dello <i>ius superveniens</i> intervenuto a procedura concorsuale in corso di svolgimento: Cons. St., A.P., n. 9 del 2011.....	375
4.	Le mansioni e lo <i>ius variandi</i> del datore di lavoro.....	376
5.	Le vicende del rapporto di lavoro. Mobilità, sospensione, estinzione.....	379
5.1.	Mobilità. Le modifiche introdotte nel 2022.....	379
5.2.	Sospensione. Aspettativa, disponibilità, comando, distacco, collocamento fuori ruolo, assenza per malattia.....	380
5.3.	La prestazione dell'attività lavorativa "a distanza" e lo <i>smart working</i>	381
5.4.	L'estinzione del rapporto di pubblico impiego.....	382
6.	La dirigenza.....	383
6.1.	Caratteri peculiari della dirigenza.....	388
6.1.1.	La riforma della dirigenza sanitaria: il d.lgs. 4 agosto 2016, n. 171....	390
6.2.	La natura giuridica degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali: riparto di giurisdizione.....	390
6.2.1.	Il conferimento di incarichi dirigenziali nel settore sanitario: profili di giurisdizione.....	394
6.3.	Natura giuridica del provvedimento di revoca del dirigente e profili di giurisdizione.....	396
6.4.	Un'ipotesi particolare: gli incarichi dirigenziali esterni.....	396
7.	La responsabilità dirigenziale.....	398

7.1.	Il recesso: differenze con l'impiego privato e conseguenze in caso di illegittimità.....	402
7.2.	Ritardo e responsabilità dirigenziale: le novità introdotte dalla l. 18 giugno 2009, n. 69.....	403
7.3.	Responsabilità dirigenziale e responsabilità del procedimento.	404
8.	La responsabilità aquiliana del dirigente.	405
8.1.	La decadenza automatica dall'incarico: illegittimità costituzionale del c.d. <i>spoil system</i>	405
8.2.	Lo <i>spoil system</i> nelle leggi regionali.	409
SEZIONE II - LA TUTELA		411
9.	La tutela giurisdizionale.	411
9.1.	La tutela giurisdizionale dopo la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e la fase transitoria.....	411
9.1.1.	Giurisdizione e conseguenze della connessione tra cause pendenti innanzi giudici diversi.....	414
9.2.	La natura giuridica della giurisdizione del giudice ordinario.....	414
9.3.	I poteri del giudice ordinario e la disapplicazione degli atti amministrativi presupposti.....	415
9.3.1.	Sull'ammissibilità del giudizio di ottemperanza per le pronunce del giudice ordinario.....	417
9.4.	La giurisdizione del giudice amministrativo: i rapporti non privatizzati.....	418
9.4.1.	I rapporti d'impiego alle dipendenze della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Presidenza della Repubblica.	419
9.4.2.	Repressione della condotta antisindacale nel pubblico impiego non privatizzato.	421
9.4.3.	Il risarcimento del danno: il mobbing nel pubblico impiego non privatizzato.	423
9.4.3.1.	Il cumulo di azioni per responsabilità contrattuale ed extracontrattuale.	426
9.5.	La giurisdizione del giudice amministrativo in tema di concorsi.	426
9.5.1.	Giurisdizione in materia di concorsi interni.....	428
9.5.2.	Il problema dei concorsi misti e dei concorsi interni misti.....	430
9.5.3.	Posizione giuridica del vincitore del concorso e riparto di giurisdizione.	431
9.5.4.	La tutela risarcitoria in ipotesi annullamento della procedura concorsuale e/o mancata costituzione del rapporto.....	433
10.	Il tentativo obbligatorio di conciliazione.	435
11.	L'arbitrato nelle controversie di lavoro.....	435
12.	Inammissibilità del ricorso straordinario avverso gli atti di micro-organizzazione.	436
CAPITOLO VII - I BENI PUBBLICI		439
SEZIONE I - PRINCIPI GENERALI		441
1.	I beni pubblici.	441

2.	I beni demaniali.....	444
2.1.	Regime giuridico dei beni demaniali. Il federalismo demaniale: d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85.....	446
2.2.	I beni culturali e paesaggistici.....	449
3.	I beni patrimoniali.....	449
3.1.	Acquisto dell'indisponibilità.....	450
3.2.	Perdita dell'indisponibilità e regime giuridico.....	451
3.3.	L'espropriabilità per pubblica utilità dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili.....	453
4.	I beni disponibili.....	453
4.1.	Il denaro.....	454
5.	I beni comuni.....	455
6.	L'utilizzazione dei beni pubblici.....	456
6.1.	Le modalità della gara.....	458
6.2.	La libertà di stabilimento ed il diritto unionale: cenni.....	458
6.3.	Il diritto di insistenza.....	459
6.4.	Il rinnovo delle concessioni demaniali balneari: da Corte di Giustizia 14 luglio 2016 a Cons. St., A.P., 9 novembre 2021, nn. 17 e 18.....	460
6.4.1.	Legge 5 agosto 2022, n. 118 (c.d. legge annuale sulla concorrenza).....	463
6.4.2.	Legge 24 febbraio 2023, n. 14, di conversione del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198.....	464
6.4.3.	Interviene Corte di Giustizia, 20 aprile 2023, C-348.....	464
7.	I beni di interesse pubblico. I beni culturali di proprietà privata.....	465
8.	I diritti reali pubblici su beni altrui.....	467
8.1.	Le servitù.....	467
8.2.	I diritti di uso pubblico. Le strade vicinali, gli usi civici e le proprietà collettive di diritto pubblico.....	469
8.3.	I domini collettivi e la legge n. 168 del 2017.....	471
8.4.	Interviene la Corte costituzionale: sono alienabili le terre di proprietà privata gravate da usi civici.....	472
9.	L'amministrazione dei beni pubblici.....	473
9.1.	La valorizzazione dei beni pubblici.....	473
9.2.	La dismissione del patrimonio immobiliare.....	474
9.3.	I processi di liberalizzazione, con particolare riferimento alla liberalizzazione dei servizi a rete e alla dottrina dell' <i>essential facility</i>	475
10.	La tutela dei beni pubblici.....	476
10.1.	Tutela possessoria e decorso del tempo.....	478
10.2.	Rapporto tra autotutela possessoria e azione di accertamento della proprietà.....	478
SEZIONE II - TUTELA GIURISDIZIONALE		479
11.	Il riparto di giurisdizione in materia di concessioni di beni pubblici.....	479

PARTE II - L'ATTIVITÀ

CAPITOLO I - I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA..... 483

SEZIONE I - L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA IN GENERALE..... 485

1.	L'attività amministrativa.....	485
2.	Attività di diritto pubblico e attività di diritto privato.....	485
3.	Attività di amministrazione attiva, consultiva e di controllo.....	488
4.	Attività discrezionale e attività vincolata.....	489
5.	La semplificazione.....	489
5.1.	Le cause della complicazione amministrativa e le tecniche di intervento.....	490
5.1.1.	La delegificazione.....	491
5.1.2.	Il procedimento amministrativo tra semplificazione e liberalizzazione. S.c.i.a., silenzio assenso e conferenze di servizi. <i>Rinvio</i>	493
5.1.3.	Autocertificazioni e dichiarazioni sostitutive. La decertificazione di cui all'art. 15, l. 12 novembre 2011, n. 183 e il d.l. 16 luglio 2020, n. 76.....	494
5.2.	L'informatizzazione della Pubblica amministrazione: il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179. Le novità introdotte dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76.....	497
5.2.1.	Agenda digitale e <i>e-government</i>	497
5.2.2.	Il CAD.....	497
5.2.3.	Il procedimento digitale.....	497
5.2.4.	Gli strumenti dell'informatizzazione della P.A.....	498
5.2.5.	In particolare: la posta elettronica certificata.....	498
5.2.6.	La carta di identità elettronica.....	499
5.2.7.	P.A. digitale e diritti dei cittadini e imprese.....	499
5.2.8.	Difensore civico digitale.....	500
5.3.	Algoritmo e intelligenza artificiale nell'esercizio dell'attività amministrativa: i principi di conoscibilità, non esclusività della decisione algoritmica, non discriminazione algoritmica.....	500
5.3.1.	Algoritmi e intelligenza artificiale nel nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.....	502

SEZIONE II - I PRINCIPI COSTITUZIONALI..... 504

6.	Il principio di legalità.....	504
6.1.	I poteri impliciti della Pubblica amministrazione.....	506
7.	Il principio di imparzialità.....	509
7.1.	Il principio del contraddittorio.....	511
7.2.	Il principio di ragionevolezza.....	511
8.	Il principio di buon andamento della Pubblica amministrazione.....	512
9.	Il principio di pubblicità e trasparenza.....	513
10.	Il principio di sussidiarietà.....	515

11.	I principi di consensualità dell'azione amministrativa e della capacità negoziale della P.A. I principi di buona fede e tutela dell'affidamento positivizzati dal Codice dei contratti pubblici del 2023.	516
12.	Il principio di responsabilità.	518
12.1.	I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023. <i>Rinvio</i> ...	519
SEZIONE III - I PRINCIPI EUROPEI		520
13.	Inquadramento generale.....	520
14.	Il principio di proporzionalità.	522
15.	Il principio di legittimo affidamento. La positivizzazione nel Codice dei contratti pubblici del 2023: rinvio.....	524
15.1.	Affidamento e atti endoprocedimentali: è meritevole di tutela l'affidamento generato da un atto amministrativo non definitivo del procedimento?	526
15.2.	Gli atti rilevanti ai fini dell'affidamento: atti di diritto privato.	527
16.	La tutela della concorrenza.	527
16.1.	La disciplina del c.d. <i>golden power</i>	529
16.1.1.	La disciplina.	530
16.1.2.	Gli aspetti procedurali e le novità introdotte dal d.l. n. 21 del 2022.	531
16.1.3.	Profili giurisdizionali: un sindacato sugli atti di alta amministrazione? Cons. St., Sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289.....	532
CAPITOLO II - IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO		535
SEZIONE I - IL PROCEDIMENTO.....		537
1.	Funzione e nozione di procedimento amministrativo.....	537
2.	Il procedimento amministrativo nella l. n. 241 del 1990 e successive modificazioni.....	537
3.	Il procedimento amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: rinvio.....	539
4.	Le fasi del procedimento amministrativo.	539
4.1.	Incidenza dello <i>jus superveniens</i> nel procedimento in corso.	543
5.	Il procedimento dinanzi alle Autorità amministrative indipendenti. Rinvio.....	545
SEZIONE II - IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO.....		546
6.	La figura del responsabile del procedimento.	546
7.	L'individuazione dell'unità organizzativa responsabile e del responsabile del procedimento.....	546
7.1.	L'individuazione dell'unità organizzativa: natura giuridica e principali problemi applicativi.	546
7.2.	L'individuazione del responsabile del procedimento: natura giuridica e principali problemi applicativi.	548

8.	I compiti del responsabile del procedimento. Il c.d. soccorso istruttorio. Il rapporto con il dirigente dell'unità organizzativa. La comunicazione del preavviso di rigetto.	549
9.	Responsabilità amministrativa, penale e civile: le novità del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e la proroga al 2024 del c.d. scudo erariale. <i>Rinvio</i>	552
SEZIONE III - LA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO		555
10.	Nozione e collocazione sistematica nell'ambito della legge sul procedimento amministrativo.	555
11.	I destinatari della comunicazione.	556
12.	Il contenuto della comunicazione di avvio del procedimento.	557
13.	Le modalità e i tempi della comunicazione.	558
14.	La comunicazione di avvio in caso di sub procedimenti e procedimenti di secondo grado.	560
15.	Le deroghe all'obbligo di comunicazione previste dalla legge.	561
16.	Le deroghe di creazione pretoria. Il principio del raggiungimento dello scopo.	564
16.1.	La comunicazione di avvio del procedimento negli atti vincolati.	564
16.2.	Procedimenti ad istanza di parte e procedimenti connessi.	566
17.	Le conseguenze dell'omessa comunicazione.	567
18.	Gli interventori eventuali. Partecipazione al procedimento dei portatori di interessi diffusi.	567
19.	I riflessi processuali della partecipazione procedimentale. <i>Rinvio</i>	568
SEZIONE IV - IL PREAVVISO DI RIGETTO		569
20.	Il preavviso di rigetto: nozione e funzione.	569
21.	Ambito di applicazione dell'art. 10 bis, l. n. 241 del 1990. S.c.i.a., diverse forme di silenzio, procedimenti giurisdizionali, in specie quelli attivati con ricorso gerarchico.	570
22.	Natura del preavviso di rigetto, competenza ad adottarlo e regime processuale.	572
23.	Contenuto del preavviso di rigetto, forma e termini di comunicazione, soggetti tenuti.	573
24.	Effetti del preavviso di rigetto e della sua omessa comunicazione. ..	574
25.	Ricorsi amministrativi e preavviso di rigetto. <i>Rinvio</i>	576
CAPITOLO III - IL SILENZIO AMMINISTRATIVO		577
SEZIONE I - IL SILENZIO-INADEMPIMENTO		579
I - I PROFILI SOSTANZIALI		579
1.	Il "tempo" dell'azione amministrativa e il silenzio.	579
1.1.	Le ultime novità normative. La misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti.	580
2.	Il termine di conclusione del procedimento.	582

2.1.	La natura ordinatoria o perentoria del termine di conclusione del procedimento. L'inefficacia degli atti tardivi ex art. 2, comma 8 bis, l. n. 241 del 1990.....	584
3.	Il potere sostitutivo in caso di inerzia della P.A.	588
4.	Il silenzio asignificativo: dalla concezione attizia (silenzio-rifiuto) a quella comportamentale (silenzio-inadempimento).....	589
4.1.	Il silenzio e l'atto amministrativo implicito.	590
5.	I presupposti del silenzio-inadempimento: l'obbligo di provvedere.....	592
5.1.	L'obbligo di provvedere in caso di istanze manifestamente irricevibili, inammissibili, improcedibili o infondate.....	595
5.2.	Rapporti tra il silenzio rifiuto e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 bis, l. n. 241 del 1990).....	595
6.	Il rilievo penale del silenzio.....	596
	II - I PROFILI PROCESSUALI.....	597
7.	L'azione avverso il silenzio-inadempimento. Legittimazione ad agire e procedimenti ad iniziativa d'ufficio.....	597
7.1.	Il procedimento di formazione del silenzio-inadempimento.	598
7.2.	Il termine per ricorrere avverso il silenzio-inadempimento.....	599
7.3.	Oggetto del sindacato giurisdizionale nel giudizio avverso il silenzio.....	600
7.3.1.	Il dibattito anteriore al codice del processo amministrativo.....	600
7.3.2.	L'intervento del codice del processo amministrativo.	602
8.	Ricorso avverso il silenzio-adempimento e riparto di giurisdizione.	603
9.	Provvedimento sopravvenuto espresso e effetti sul giudizio avverso il silenzio-inadempimento: l'art. 117, comma 5, c.p.a.	604
10.	Ricorso avverso il silenzio-inadempimento e tutela dei terzi.	605
11.	L'iter procedurale del rito avverso il silenzio.	606
11.1.	La fase di cognizione ...	606
11.2.	... e quella di esecuzione. Natura del Commissario e regime dei suoi atti.....	606
12.	Ricorso avverso il silenzio e azione risarcitoria.	608
13.	Tutela cautelare e silenzio.	608
	SEZIONE II - LE FORME DI SILENZIO SIGNIFICATIVO	610
14.	Il silenzio-assenso: natura giuridica e istituti affini. Rapporto con il silenzio-inadempimento e con la s.c.i.a.....	610
14.1.	Il silenzio-assenso quale regola generale nei procedimenti ad istanza di parte e le sue eccezioni.....	611
14.2.	Il procedimento di formazione del silenzio-assenso. Il problema delle istanze non conformi alla legge. Le novità introdotte dal d.l. n. 77 del 2021: l'attestazione della formazione del silenzio-assenso.....	613
14.3.	Gli strumenti di tutela dei terzi avverso il silenzio-assenso e i poteri che residuano all'amministrazione dopo la sua formazione. In particolare, i poteri di auttutela ex artt. artt. 21 quinquies e 21	614

	nonies, l. n. 241 del 1990, e la sorte del provvedimento sopravvenuto di diniego.....	
14.4.	Ammissibilità della domanda giudiziale di accertamento della formazione del silenzio.....	617
15.	Il silenzio-diniego.....	617
16.	Il silenzio-rigetto su ricorso amministrativo.....	618
17.	Rapporti tra il silenzio significativo e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990).....	619
18.	Silenzio endoprocedimentale: l'inerzia rispetto all'acquisizione di pareri e di valutazioni tecniche.....	620
19.	Gli effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni (art. 17 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990). Le novità del d.l. n. 76 del 2020.....	622
19.1.	L'ambito applicativo.....	624
19.2.	Rapporto con istituti affini: il silenzio-assenso, i pareri e le valutazioni tecniche, la conferenza di servizi.....	626
19.3.	L'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e il potere di autotutela dell'amministrazione inerte.....	627
SEZIONE III - LA S.C.I.A.		629
20.	La segnalazione certificata di inizio di attività (s.c.i.a.): da strumento di semplificazione a strumento di liberalizzazione.	629
21.	La disciplina della s.c.i.a. e la sua evoluzione. Dalla d.i.a. ad effetto differito	630
21.1.	... alla s.c.i.a. a effetto immediato.....	630
21.2.	L'ambito applicativo della s.c.i.a. Il problema della discrezionalità tecnica.....	631
21.3.	Gli ultimi interventi di riforma: la c.d. riforma Madia (l. n. 124 del 2015) e i decreti attuativi (d.lgs. n. 126 del 2016, c.d. s.c.i.a. 1, e d.lgs. n. 222 del 2016 c.d. s.c.i.a. 2).....	632
22.	I poteri spettanti all'amministrazione dopo la presentazione della s.c.i.a.....	633
23.	La concentrazione dei regimi amministrativi: la s.c.i.a. plurima o unica e la s.c.i.a. condizionata ad atti di assenso. Rapporti con la s.c.i.a. pura.....	637
24.	La natura giuridica della s.c.i.a.....	639
25.	La tutela del terzo: prima del d.l. n. 138 del 2011.....	640
25.1.	... dopo il d.l. n. 138 del 2011.....	643
25.2.	... e dopo la l. n. 124 del 2015 e i decreti attuativi.....	643
25.3.	I termini per la sollecitazione delle verifiche e i poteri della P.A.: la sentenza n. 45 del 2019 della Corte costituzionale.....	644
26.	La natura della posizione giuridica del segnalante e la sua tutela.....	647
27.	La disciplina dei titoli edilizi.....	647
28.	La c.i.l.a. in materia edilizia e i rapporti con la s.c.i.a.....	648

CAPITOLO IV - LE DISCIPLINE SULL'ACCESSO AI DOCUMENTI, AI DATI E ALLE INFORMAZIONI	651
SEZIONE I - L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA SULL'ACCESSO. DALL'ACCESSO CLASSICO A QUELLI CIVICO E GENERALIZZATO.....	653
1. Il percorso parallelo della trasparenza e dell'accesso. Dall'accesso classico (l. n. 241 del 1990) all'accesso "civico" (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33) fino all'accesso generalizzato (d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97).....	653
2. L'accesso civico e l'accesso generalizzato: ambiti applicativi e disciplina.	655
2.1. L'accesso civico.....	655
2.2. L'accesso generalizzato: base applicativa e regime delle esclusioni e dei limiti. I rapporti con l'accesso classico: Cons. St., A.P., 2 aprile 2020, n. 10. L'accesso generalizzato agli atti di gara: rinvio.	656
2.2.1. L'accesso generalizzato: natura e disciplina.....	660
SEZIONE II - LA NATURA GIURIDICA DELL'ACCESSO CLASSICO	663
3. Il diritto di accesso classico.....	663
4. La natura giuridica del diritto di accesso.....	663
4.1. Le ragioni del contrasto e le implicazioni applicative.	664
4.2. Il secondo intervento dell'Adunanza plenaria e le ulteriori prese di posizione giurisprudenziali.	666
SEZIONE III - LA DISCIPLINA SOSTANZIALE DELL'ACCESSO CLASSICO	669
5. I soggetti legittimati.....	669
5.1. L'attualità dell'interesse.....	670
5.2. L'accesso alle informazioni ambientali.....	671
5.3. I soggetti portatori di interessi diffusi.	673
6. L'oggetto del diritto di accesso. Gli atti interni.	674
6.1. Gli atti con rilievo investigativo o probatorio nel procedimento penale.....	676
6.2. Accesso ed attività di diritto privato degli enti pubblici e dei gestori di pubblico servizio.	677
6.2.1. La discussa nozione di strumentalità dell'attività residuale del gestore del pubblico servizio.	679
6.2.2. L'accesso agli atti delle imprese di assicurazione.....	682
6.2.3. I soggetti passivi dell'accesso.....	682
6.2.3.1. Accesso agli atti degli organismi di diritto pubblico e dei soggetti <i>in house</i>	683
6.3. Il diritto di accesso e gli <i>open data</i>	683
7. Accesso ed Autorità indipendenti.....	684

7.1.	Il caso dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato.....	684
7.2.	Ulteriori profili concernenti l’accesso ai documenti detenuti dall’Autorità.....	686
7.3.	Il caso della Consob. La disciplina del segreto d’ufficio.....	687
8.	I limiti del diritto di accesso e i controlimiti di cui all’art. 24, commi 5 e 7.....	689
8.1.	Il limite della riservatezza. Nozioni introduttive.....	692
8.1.1.	Il diritto di accesso “difensivo”. Gli interventi dell’Adunanza plenaria 25 settembre 2020, n. 19 e 18 marzo 2021, n. 4.....	693
8.2.	Accesso e dati personali.....	695
8.3.	Accesso alle cartelle cliniche.....	698
8.4.	Accesso agli elaborati delle procedure concorsuali.....	698
8.5.	I pareri legali resi in favore dell’Amministrazione.....	699
8.6.	I profili procedurali e processuali: la tutela dei controinteressati nel Codice del processo amministrativo.....	701
8.7.	Accesso agli algoritmi utilizzati dall’amministrazione: rinvio.....	702
8.8.	Accesso agli atti di gara: le ragioni di una disciplina speciale. Le novità introdotte dal Codice dei contratti pubblici del 2023.....	702
8.8.1.	L’ambito applicativo della disciplina in tema di accesso: l’accesso agli atti della fase esecutiva.....	703
8.8.2.	L’esplicito riconoscimento dell’accesso generalizzato e la positivizzazione delle conclusioni di Cons. St., A.P., 2 aprile 2020, n. 10.....	704
8.8.3.	La disciplina del differimento dei termini di ostensibilità (art. 35, commi 2 e 3).....	705
8.8.4.	La disciplina dei limiti e controlimiti all’accesso (artt. 35, commi 4 e 5, e 36, comma 5).....	706
8.8.5.	L’accesso digitale (artt. 35, comma 1, e 36, commi 1, 2 e 3).....	707
8.8.6.	La disciplina processuale (artt. 36, commi 4, 5, 6, 7 e 8).....	708
9.	L’accesso agli atti degli enti locali. L’art. 10, d.lgs. n. 267 del 2000....	709
9.1.	L’accesso dei consiglieri degli enti locali.....	710
SEZIONE IV - IL GIUDIZIO		714
10.	La tutela giurisdizionale nel Codice del processo amministrativo. Introduzione.....	714
10.1.	La disciplina.....	714
10.2.	Il carattere accelerato del rito. I termini. La sospensione feriale. L’ammissibilità di una tutela cautelare.....	715
10.3.	L’ambito oggettivo e soggettivo di operatività del rito accelerato.....	716
10.4.	Giurisdizione esclusiva e natura accertativa del giudizio in materia di accesso.....	717
10.4.1.	Ammissibilità del ricorso al Capo dello Stato in materia di accesso. <i>Rinvio</i>	718
10.5.	Ricorso in tema di accesso innestato nel giudizio principale pendente. Ambito applicativo e soggetti cui notificare l’atto introduttivo.....	718

10.5.1.	Natura giuridica e regime dell'ordinanza. Interviene Cons. St., A.P., 24 gennaio 2023, n. 4.	719
10.6.	L'oggetto del rito speciale dell'accesso: proponibilità di domande di annullamento ed esperibilità dell'azione risarcitoria.	721
11.	La tutela giustiziale innanzi alla commissione per l'accesso o al difensore civico.	722
SEZIONE V - LA TUTELA PENALE E CIVILE DEL DIRITTO DI ACCESSO		724
12.	La tutela penale del diritto di accesso. Silenzio-diniego e rilievo penale dell'inerzia. Il silenzio sulle istanze di accesso civico e generalizzato.	724
13.	La tutela civile del diritto di accesso. <i>Rinvio</i>	725
CAPITOLO V - LA DISCREZIONALITÀ		727
SEZIONE I - LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA PURA		729
1.	Principio di legalità, limiti all'attività amministrativa e distinzione tra attività vincolata e discrezionale. Il c.d. autovincolo.	729
2.	Le teorie elaborate nel ricostruire la nozione di discrezionalità amministrativa.	730
3.	Legittimità, merito e rapporti con la discrezionalità. Giurisdizione della Corte dei conti e riserva di amministrazione: Cass. civ., Sez. un., 5 aprile 2019, n. 9680.	732
4.	Natura vincolata o discrezionale del potere e disciplina del procedimento: motivazione, regole partecipative e meccanismo sanante di cui all'art. 21 <i>octies</i> , comma 2, l. n. 241 del 1990, s.c.i.a: cenni e rinvio.	734
5.	Natura vincolata o discrezionale del potere e disciplina del processo.	735
5.1.	Eccesso di potere.	735
5.2.	Ambito di operatività del meccanismo sanante di cui all'art. 21 <i>octies</i> , comma 2, l. n. 241 del 1990.	736
5.3.	Poteri del giudice del silenzio e azione di adempimento.	736
5.4.	Giudicato e riesercizio del potere.	737
5.5.	Risarcimento del danno e discrezionalità.	738
5.6.	Giurisdizione.	738
SEZIONE II - LA DISCREZIONALITÀ TECNICA		739
6.	Discrezionalità tecnica: nozione e differenze rispetto alla discrezionalità amministrativa pura, alla discrezionalità c.d. mista e all'accertamento tecnico.	739
7.	Il sindacato giurisdizionale della discrezionalità tecnica: dal sindacato estrinseco a quello intrinseco.	741

7.1.	L'intensità del sindacato intrinseco. La contrapposizione tra sindacato debole e forte e il suo tendenziale superamento.....	745
7.1.1.	Limiti al sindacato e Corti europee.....	747
7.1.2.	Il sindacato sulle valutazioni espresse in seno alle procedure concorsuali. <i>Rinvio</i>	748
8.	Discrezionalità tecnica e riforma del procedimento amministrativo.....	748
9.	Sindacato sulla discrezionalità tecnica e Codice del processo amministrativo. <i>Rinvio</i>	749
9.1.	Sindacato sulla discrezionalità tecnica e risarcimento del danno. <i>Rinvio</i>	749
10.	Riflessi sul riparto di giurisdizione.....	749
CAPITOLO VI - IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO		753
1.	Una possibile definizione del provvedimento amministrativo.....	755
2.	Teorie sull'atto amministrativo. Differenza tra atto e provvedimento.....	756
3.	L'interpretazione del provvedimento.....	757
4.	Tipi di atti e provvedimenti amministrativi.....	759
4.1.	La distinzione in base alla natura dell'attività. Atti di amministrazione attiva, di controllo e consultivi. L'atto di conferma.....	759
4.2.	La distinzione in base all'efficacia. Provvedimenti concessori, autorizzatori, ablatori e sanzionatori.....	760
4.3.	La distinzione sulla base dei destinatari. Atti particolari, plurimi, collettivi e generali.....	762
4.4.	Atti di alta amministrazione e atti politici.....	764
4.4.1.	La nozione di atto politico: le tesi.....	765
4.4.2.	La diversità rispetto agli atti di alta amministrazione.....	767
4.4.3.	Il caso "Diciotti".....	769
4.4.4.	La revoca dell'assessore comunale.....	769
4.4.4.1.	La revoca dell'assessore comunale: la tesi dell'atto politico.....	770
4.4.4.2.	La revoca dell'assessore comunale: la tesi dell'atto amministrativo.....	770
4.4.4.3.	Intensità del sindacato giurisdizionale cui sottoporre il provvedimento di revoca dell'assessore comunale, motivazione e garanzie procedurali.....	771
4.4.5.	Natura dell'atto di nomina dei componenti le Autorità indipendenti. <i>Rinvio</i>	772
4.5.	Provvedimenti di secondo grado.....	772
4.6.	Atti non provvedimentali.....	772
5.	I caratteri del provvedimento amministrativo.....	776
6.	Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.....	780
7.	L'efficacia del provvedimento: le novità introdotte dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76.....	784
7.1.	La sospensione dell'efficacia.....	786
7.2.	Il provvedimento amministrativo ad effetti retroattivi.....	787

8.	Le leggi-provvedimento.....	788
8.1.	Gli importanti interventi della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 18 ottobre 2011 e del 16 febbraio 2012.	794
CAPITOLO VII - LA MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI		797
SEZIONE I - I PROFILI SOSTANZIALI		799
1.	La motivazione del provvedimento: nozione e funzione.	799
2.	La motivazione prima della l. n. 241 del 1990.	800
3.	La motivazione nella l. n. 241/90. L'ambito applicativo.....	800
3.1.	La motivazione nelle procedure concorsuali.....	802
4.	Le eccezioni all'obbligo di motivazione, previste dal legislatore.	804
5.	... e dalla giurisprudenza.	807
6.	La struttura della motivazione nella l. n. 241 del 1990. La motivazione <i>per relationem</i> . Le novità apportate dalla l. n. 15 del 2005 e dal d.l. n. 76 del 2020.	809
7.	La motivazione in forma semplificata: rinvio.	812
8.	Conseguenze dell'omessa o insufficiente motivazione.....	813
SEZIONE II - I PROFILI PROCESSUALI		814
9.	L'integrazione ex post della motivazione. La convalida in corso di giudizio.	814
9.1.	Quali sono i limiti del sindacato demolitorio del Giudice amministrativo in caso d'impugnazione di un provvedimento plurimotivato?	818
10.	Conoscenza della motivazione, esercizio del diritto di accesso e decorso del termine decadenziale.	818
10.1.	Dies a quo in materia di contratti pubblici: rinvio.	819
11.	Annullamento giurisdizionale del primo diniego e limiti alla reiterabilità.	820
11.1.	La tesi tradizionale: limiti oggettivi del giudicato, inesauribilità del potere e assenza di un dovere di motivazione integrale.	820
11.2.	La tesi del one shot puro e del one shot processuale.	820
11.3.	Il giudicato copre il dedotto e il deducibile: interviene Cons. St., A.P., 15 gennaio 2013, n. 2.	821
11.4.	La tesi del one shot temperato e le differenti applicazioni pretorie.	822
11.5.	Il d.l. n. 76 del 2020 e la parziale positivizzazione del <i>one shot</i> puro...	823
CAPITOLO VIII - AUTORIZZAZIONE E CONCESSIONE.....		825
SEZIONE I - L'AUTORIZZAZIONE		827
1.	Nozione e natura giuridica.	827
1.1.	Il ruolo dell'autorizzazione nell'attuale quadro normativo.	828

2.	Struttura.....	828
3.	I soggetti del rapporto.....	829
4.	Rapporto tra autorizzazione ed atto autorizzato.....	829
5.	Classificazioni.....	830
5.1.	Autorizzazioni ad atti e ad attività.....	830
5.2.	Autorizzazioni espresse e tacite.....	830
5.3.	Autorizzazioni modali e non modali.....	830
5.4.	Autorizzazioni approvative, indicative e correttive.....	830
5.5.	Autorizzazioni discrezionali e vincolate.....	831
5.6.	Autorizzazioni personali e reali.....	831
5.7.	Autorizzazioni ad effetti diretti e ad effetti integrati.....	831
6.	Figure affini all'autorizzazione.....	831
6.1.	Abilitazioni e licenze.....	831
6.2.	Approvazioni.....	832
6.3.	Omologazioni.....	832
6.4.	Nulla-osta.....	832
6.5.	Dispense.....	832
SEZIONE II - LA CONCESSIONE.....		833
7.	Nozione e caratteri fondamentali.....	833
8.	Natura giuridica e modelli ricostruttivi.....	834
9.	Concessioni e accordi ex art. 11, l. n. 241 del 1990.....	836
10.	Il rapporto di concessione.....	836
11.	Modificazione del rapporto.....	837
12.	Estinzione del rapporto.....	837
12.1.	Autorizzazioni e concessioni e diritto unionale. <i>Rinvii</i>	838
13.	Figure affini alla concessione.....	839
13.1.	Ammissioni.....	839
13.2.	Sovvenzioni.....	839
14.	La vecchia concessione edilizia (ora permesso di costruire).....	841
CAPITOLO IX - ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.....		843
SEZIONE I - L'INQUADRAMENTO: AUTORITÀ E CONSENSO ..		845
1.	Le forme consensuali di esercizio dell'azione amministrativa.....	845
SEZIONE II - LA CONFERENZA DI SERVIZI.....		846
2.	La conferenza di servizi.....	846
2.1.	Le diverse tipologie previste a seguito del d.lgs. n. 127 del 2016. La conferenza di servizi istruttoria.....	847
2.2.	La conferenza di servizi decisoria alla luce delle novelle del 2016, del 2020, e del 2021.....	848
2.2.1.	La conferenza di servizi decisoria "ordinaria".....	848
2.2.2.	La conferenza di servizi decisoria "straordinaria".....	850

2.2.3.	La conferenza di servizi semplificata prevista dall'art. 44, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, per l'approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto. ...	850
2.3.	La conferenza di servizi preliminare. I rapporti con la VIA, la VAS e l'PAIA.....	851
2.4.	La conferenza di servizi nell'ambito delle discipline settoriali.	853
3.	I delicati rapporti tra conferenza di servizi e l'art. 17- <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990.	854
4.	La natura giuridica.	855
5.	La procedura della conferenza di servizi.	857
5.1.	L'indizione e la convocazione.	857
5.2.	La legittimazione alla partecipazione.	858
5.2.1.	La partecipazione del privato alla conferenza.	860
5.3.	I lavori della conferenza.	863
5.4.	La fase conclusiva. I rapporti con l'art. 10- <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990. Le posizioni prevalenti.....	865
6.	Ammissibilità del ripensamento unilaterale da parte di una delle P.A. partecipanti.	868
7.	La disciplina del dissenso.	870
8.	Profili processuali. Legittimazione a impugnare i provvedimenti adottati in conferenza.	874
8.1.	Notificazione del ricorso (legittimazione passiva).....	875
 SEZIONE III - GLI ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E GLI ACCORDI DI PROGRAMMA.....		876
9.	Gli accordi tra Pubbliche amministrazioni ex art. 15, l. n. 241 del 1990.	876
9.1.	Il regime giuridico.....	877
10.	La natura giuridica degli accordi ex art. 15, l. n. 241 del 1990.....	879
10.1.	Le conseguenze della diversa natura giuridica riconosciuta agli accordi: le azioni esperibili.	880
11.	Gli accordi, le procedure di evidenza pubblica e il diritto europeo... ..	880
12.	Gli accordi di programma ex art. 34, d.lgs. n. 267 del 2000.	882
 CAPITOLO X - ACCORDI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E PRIVATI.....		887
1.	L'esercizio consensuale del potere amministrativo e la l. n. 15 del 2005: profili generali.....	889
2.	I precedenti degli accordi ex art. 11, l. n. 241 del 1990: le intese metagiuridiche, i contratti di diritto pubblico, le concessioni-contratto.....	890
3.	Gli accordi ex art. 11, l. n. 241 del 1990: profili generali.....	891
3.1.	Il problema dell'atipicità degli accordi e il superamento del principio di tipicità degli accordi sostitutivi a opera della l. n. 15 del 2005.	893

4.	L'ambito di applicazione degli accordi ex art. 11, l. n. 241 del 1990.	894
4.1.	L'iniziativa e i soggetti dell'accordo.	895
5.	La natura giuridica degli accordi: tesi a confronto. Il regime giuridico.	896
5.1.	L'introduzione della determinazione preliminare ai sensi del comma 4 bis e la sua incidenza sulla qualificazione della natura giuridica degli accordi.	899
5.2.	Le conseguenze in tema di regime della patologia degli accordi.	901
5.3.	I rimedi esperibili in caso di inadempimento dell'accordo integrativo. L'ipotesi dell'adozione di un provvedimento dal contenuto difforme rispetto a quello concordato con l'accordo. .	901
5.3.1.	I rimedi esperibili in caso di mancata emanazione del provvedimento. Il rimedio di cui all'art. 2932 c.c. e l'azione di adempimento pubblicistica.	902
6.	I rimedi esperibili nell'ipotesi di inadempimento degli obblighi nascenti dall'accordo sostitutivo.	904
7.	Il recesso.	905
7.1.	L'autotutela.	907
8.	Gli accordi e la tutela dei terzi.	907
9.	Le ipotesi controverse: convenzioni di lottizzazione, cessione volontaria del bene e cessione di cubatura.	908
9.1.	Convenzioni di lottizzazione.	908
9.2.	Cessione volontaria del bene espropriando.	910
9.3.	Cessione di cubatura.	911
10.	La giurisdizione esclusiva: le novità introdotte dagli artt. 7 e 133 c.p.a.	911

CAPITOLO XI - LA PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO E IL POTERE DI AUTOTUTELA 915

1.	La patologia dell'atto amministrativo: nozioni generali.	917
2.	L'invalidità del provvedimento amministrativo. Brevi cenni sull'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale fino alla riforma della l. n. 241 del 1990 ad opera della l. n. 15 del 2005.	919
3.	L'inesistenza dell'atto amministrativo. I discussi rapporti tra inesistenza e nullità.	922
3.1.	La rilevanza pratica della distinzione tra nullità e inesistenza e il regime dell'atto inesistente. Autotutela, sanatoria, diritto di resistenza, responsabilità della P.A., riparto di giurisdizione, interesse ad agire.	924
3.2.	I casi di inesistenza.	926
4.	La nullità del provvedimento amministrativo.	929
4.1.	La nullità e l'art. 21 <i>septies</i>	929
4.2.	La carenza di potere. La ricostruzione della nozione nel dibattito anteriore alla l. n. 15 del 2005.	930
4.3.	La nullità per difetto assoluto di attribuzione.	932

4.3.1.	Carenza di potere e violazione del ne bis in idem nel caso di provvedimento intervenuto dopo che si sia formato il silenzio assenso. <i>Rinvio</i>	934
4.3.2.	Carenza di potere e atto adottato in violazione del diritto dell'Unione, sulla base di norma incostituzionale o di decreto-legge non convertito. <i>Rinvio</i>	935
4.4.	La nullità strutturale: la controversa individuazione degli elementi essenziali.....	935
4.5.	La violazione ed elusione del giudicato.....	938
4.6.	La giurisdizione esclusiva del G.A.	941
4.7.	Le nullità testuali.....	942
4.8.	La disciplina giuridica della nullità.	944
4.8.1.	Nullità del provvedimento e riparto di giurisdizione.....	944
4.8.2.	Ammissibilità davanti al G.A. di azioni dichiarative della nullità. Il Codice del processo amministrativo.....	946
4.8.3.	Il termine per rilevare la nullità. Le disposizioni del Codice del processo amministrativo.....	949
4.8.4.	La legittimazione a far valere la nullità del provvedimento e il problema della rilevabilità d'ufficio della nullità. Le disposizioni del Codice del processo amministrativo.	951
5.	L'annullabilità del provvedimento amministrativo.	954
5.1.	L'incompetenza.....	956
5.1.1.	Incompetenza e conflitto di interessi. Il conflitto di interessi nel nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023: rinvio.	958
5.1.2.	Incompetenza e irregolare composizione dell'organo collegiale...	959
5.2.	Riflessi processuali del vizio di incompetenza.	960
5.3.	L'eccesso di potere.	962
5.4.	Figure sintomatiche e prova del vizio.	965
5.5.	La violazione di legge.....	968
5.6.	L'art. 21 <i>octies</i> , comma 2.....	969
5.7.	I precedenti tentativi della giurisprudenza di limitare l'annullamento del provvedimento per violazioni formali o procedurali.....	970
5.8.	La perimetrazione dell'ambito di applicazione della norma.	973
5.9.	L'ambito di applicazione del primo periodo: la violazione di norme sul procedimento e sulla forma degli atti, in particolare, il difetto di motivazione e sua integrabilità in giudizio; il vizio di incompetenza.	973
5.10.	La natura del vincolo richiesto ai fini dell'applicabilità dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2.....	977
5.11.	La regola della non annullabilità del provvedimento adottato in assenza della comunicazione di avvio del procedimento.	979
5.12.	Il dibattito sulla portata dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2. Inquadramento delle problematiche.....	981
5.13.	La qualificazione giuridica dell'atto insuscettibile di annullamento ai sensi dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2.	983
5.14.	Il dibattito sulla natura processuale o sostanziale della norma.....	987

5.15.	I dubbi di costituzionalità dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2. I rapporti con la tutela risarcitoria.....	989
5.16.	Pronuncia adottabile per la definizione del ricorso.....	992
6.	L'invalidità derivata: configurabilità dell'invalidità ad effetto caducante.	993
6.1.	Criteri di individuazione del nesso di presupposizione.	996
7.	L'invalidità sopravvenuta e la regola del tempus <i>regit actum</i>	998
7.1.	L'incompatibilità del provvedimento amministrativo con il diritto dell'Unione.	1000
7.2.	L'atto amministrativo emanato in base a una legge incostituzionale.	1008
7.3.	La configurabilità del vizio di invalidità sopravvenuta in caso di legge retroattiva e sua possibile rilevabilità d'ufficio.....	1011
7.4.	La legge di interpretazione autentica.	1012
7.5.	Il decreto-legge non convertito.	1013
8.	I vizi di merito del provvedimento amministrativo: l'inopportunità.....	1015
9.	L'autotutela amministrativa: profili generali.....	1015
10.	Il potere di autotutela in funzione di riesame: la ricostruzione dell'inquadramento dogmatico e del fondamento normativo. L'intervento della l. n. 15 del 2005 e le novità introdotte dalle più recenti riforme.....	1018
11.	L'autotutela nelle forme dell'annullamento d'ufficio e della revoca prima della riforma del 2005 e il rapporto con l'interesse pubblico all'eliminazione dell'atto.....	1021
11.1.	La tutela dell'affidamento prima e dopo il 2005.....	1029
12.	L'annullamento d'ufficio ex art. 21 <i>nonies</i> . Il termine di esercizio del potere.	1032
12.1.	La speciale disciplina dell'annullamento d'ufficio prevista dall'abrogato art. 1, comma 136, l. n. 311 del 2004.....	1037
13.	La revoca ex art. 21 <i>quinquies</i> e l'obbligo di indennizzo.	1040
13.1.	I criteri per la quantificazione dell'indennizzo.....	1043
14.	La giurisdizione esclusiva in materia di indennizzo da revoca legittima.....	1048
15.	Procedimento e forma dell'esercizio del potere di autotutela.	1049
16.	Il rapporto tra autotutela e nullità: gli atti di mero ritiro.....	1049
17.	Limiti del potere di ritiro in via di autotutela di un atto contrastante con il diritto dell'Unione europea.	1051
18.	Ritiro di atto oggetto di giudizio pendente e improcedibilità del ricorso. Accertamento dell'illegittimità a fini risarcitori ex art. 34, comma 3, c.p.a.: interviene Cons. St., A.P. 13 luglio 2022, n. 8....	1053
18.1.	Gli strumenti di tutela processuale avverso gli atti di autotutela. .	1055
18.2.	Giurisdizione sulle domande risarcitorie dei danni da provvedimenti già annullati in sede di autotutela.	1055
19.	Autotutela, silenzio e s.c.i.a. <i>Rinvio</i>	1056
20.	Autotutela e provvedimenti pluristrutturati. <i>Rinvio</i>	1056
21.	Autotutela in sede di evidenza pubblica. <i>Rinvio</i>	1056
22.	L'autotutela con esito conservativo: la convalida ex art. 21 <i>nonies</i> , comma 2.....	1056

22.1.	La sanatoria.....	1061
22.2.	La conversione.....	1062
22.3.	La riforma e la rettifica.....	1062
22.4.	La conferma. <i>Rinvio</i>	1063
CAPITOLO XII - I CONTROLLI		1065
1.	Nozione di controllo e criteri di classificazione.....	1067
2.	Principi costituzionali, vincoli comunitari ed evoluzione del sistema dei controlli.....	1070
3.	I controlli sugli organi e sugli atti degli enti locali dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.....	1071
4.	I controlli sugli atti.....	1074
5.	La tutela giurisdizionale.....	1075
5.1.	Decorrenza del termine di impugnazione.....	1076
5.2.	Impugnabilità degli atti di controllo.....	1077
5.3.	Ulteriori questioni processuali. Giudicato di annullamento dell'atto negativo di controllo e reiterabilità del potere di controllo; esperibilità del giudizio di ottemperanza; legittimazione del controllante ad impugnare gli atti del controllato.....	1079
6.	Il controllo di gestione.....	1082
6.1.	I controlli interni di gestione.....	1082
6.1.1.	Il sistema di monitoraggio, misurazione e valutazione della performance nel d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.....	1084
6.2.	I controlli esterni sulla gestione. La disciplina e l'ambito soggettivo di applicazione. Il nuovo controllo concomitante introdotto dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e la ripermisurazione ex l. 21 giugno 2023, n. 74.....	1084
7.	L'attività della Corte dei Conti e il nuovo Codice di giustizia contabile.....	1087
7.1.	Il controllo, preventivo e successivo, di legittimità.....	1088
7.2.	Il controllo sul bilancio dello Stato. Il giudizio di parificazione. ..	1090
7.2.1.	Il vincolo dell'equilibrio di bilancio.....	1091
7.3.	I controlli sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.....	1094
7.4.	Il controllo sulle autonomie territoriali.....	1095
7.5.	Legittimazione della sezione di controllo della Corte dei Conti a sollevare questioni di costituzionalità e questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex art. 134 del Trattato CE).....	1097
8.	I poteri della Ragioneria generale dello Stato.....	1099
PARTE III - I SETTORI SPECIALI		
CAPITOLO I – AMBIENTE		1103
1.	L'ambiente: nozioni introduttive e difficoltà di una definizione. .	1105

2.	L'ambiente nella Carta costituzionale. Il riparto di competenze tra Stato e regioni. La l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1.	1106
3.	I principi in materia di diritto ambientale.	1107
3.1.	I principi in materia ambientale nel diritto dell'Unione europea. .	1107
3.2.	I principi in materia ambientale nel diritto interno.	1108
4.	Gli atti amministrativi in materia ambientale.	1109
4.1.	La VAS.	1110
4.2.	VIA: disciplina, natura giuridica e sindacabilità. VIA postuma. La disciplina della conferenza di servizi: rinvio.	1111
4.3.	Il provvedimento unico in materia ambientale.	1116
4.4.	AIA e AUA.	1117
5.	Il danno ambientale. Il principio chi inquina paga. La responsabilità del proprietario del sito inquinato. Fusione per incorporazione e bonifica dei siti inquinati: Cons. St., A.P., 22 ottobre 2019, n. 10.	1118
5.1.	La riparazione del danno ambientale: il ruolo centrale del Ministro dell'ambiente.	1121
5.2.	Legittimazione procedimentale e processuale in materia ambientale e riparto di giurisdizione: rinvio.	1122
6.	Accesso alle informazioni ambientali: rinvio.	1122
CAPITOLO II – EDILIZIA.		1125
1.	L'edilizia.	1127
2.	Le fonti.	1127
2.1.	Il testo unico e le tipologie di interventi edilizi.	1128
2.2.	I più recenti interventi del legislatore statale: d.l. 16 luglio 2020, n. 76, d.l. 1 marzo 2022, n. 17, d.l. 17 maggio 2022, n. 50.	1130
2.3.	La legislazione regionale e la regolamentazione comunale.	1132
3.	Il regime dei titoli abilitativi.	1135
3.1.	L'attività edilizia libera.	1135
3.2.	Interventi edilizi subordinati al rilascio del permesso di costruire.	1137
3.2.1.	Il contributo di costruzione. Natura giuridica, atti di rideterminazione, realizzazione a scomputo delle opere di urbanizzazione e nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023. .	1141
3.2.2.	Le vicende del permesso di costruire: annullamento in via giurisdizionale ed in autotutela.	1146
4.	Interventi eseguibili con s.c.i.a. "alternativa" al permesso di costruire.	1149
5.	Interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività (s.c.i.a.) Rinvio.	1149
6.	Interventi oggetto di comunicazione di inizio lavori asseverata (c.i.l.a.).	1150
7.	Conseguenze della violazione del regime dei titoli edilizi. Il sistema delle sanzioni degli abusi edilizi.	1151
7.1.	Le sanzioni amministrative. In particolare, l'ordine di demolizione.	1151
7.2.	Sanzioni penali. Lottizzazioni abusive: la confisca urbanistica.	1157

7.3.	Sanzioni civili	1160
8.	Legittimazione degli abusi edilizi: sanatorie e condoni. La c.d. “fiscalizzazione” dell’abuso.....	1162
CAPITOLO III - L’URBANISTICA		1167
1.	Il governo del territorio. Introduzione.....	1169
1.2.	Governo del territorio e coordinamento con le altre materie.	1171
2.	L’urbanistica.	1173
2.1.	Piani di vasta area e piani comunali.....	1174
2.2.	Il piano urbanistico generale.....	1174
2.2.1.	Il piano strutturale e operativo.....	1175
2.3.	Il piano particolareggiato.....	1175
2.4.	Programma pluriennale di attuazione.....	1175
2.5.	Piani generali e piani settoriali.....	1176
2.6.	Pianificazione urbanistica e libertà di culto.....	1177
2.7.	Accordi e urbanistica. L’urbanistica consensuale.....	1177
2.8.	Zonizzazioni, localizzazioni e vincoli. I vincoli conformativi e i vincoli espropriativi.....	1178
2.8.1.	Reiterazione dei vincoli espropriativi e obbligo di indennizzo: gli interventi di Corte cost. n. 314 del 2007 e dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 2007.....	1182
2.9.	Il regime dei vincoli all’epoca della perequazione urbanistica: il nuovo volto della pianificazione territoriale.....	1184
2.9.1.	I tipi di perequazione: ristretta o per comparti e allargata o a priori.....	1185
2.9.2.	Misure perequative, compensative e incentivanti: le differenze....	1187
2.9.2.1.	Misure di tipo perequativo, compensativo e incentivante: l’effetto comune. L’attitudine a generare diritti edificatori.....	1188
2.9.2.2.	La circolazione dei diritti edificatori. La cessione di cubatura. Differenze tra diritti edificatori di origine compensativa e diritti edificatori perequativi	1189
2.9.3.	I problemi. I rapporti con il principio di legalità, con l’art. 42 Cost., con i criteri di riparto tra Stato e regioni della potestà legislativa.....	1192
2.9.3.1.	La vicenda del PRG di Roma: misure perequative, potestà conformativa e amministrazione per accordi.....	1194
2.9.3.2.	Misure perequative e criteri di riparto tra Stato e Regioni della potestà legislativa.....	1197
3.	Urbanistica concorsuale?.....	1198
4.	Rigenerazione urbana.....	1200
CAPITOLO IV - L’ESPROPRIAZIONE.....		1203
1.	La proprietà e l’espropriazione.....	1205
2.	L’evoluzione della disciplina riguardante la proprietà e il fondamento giuridico del potere espropriativo nel diritto italiano ed europeo.....	1205
3.	Classificazione dei provvedimenti ablatori della Pubblica amministrazione.....	1207

3.1.	Altri provvedimenti ablatori reali. Occupazione preliminare all'esproprio, occupazione temporanea e requisizione.....	1207
4.	Natura giuridica dell'acquisto del bene da parte della P.A.....	1209
5.	Le garanzie costituzionali.....	1210
6.	Il procedimento di espropriazione: inquadramento.....	1211
6.1.	Il procedimento di espropriazione nel d.P.R. n. 327 del 2001.....	1212
7.	La determinazione dell'indennità di espropriazione. I principi generali.....	1215
7.1.	I criteri di determinazione dell'indennizzo: l'evoluzione giurisprudenziale e normativa e la disciplina vigente.....	1216
7.2.	Le aree edificabili.....	1218
7.3.	Le aree non edificabili.....	1220
7.4.	Novità introdotte dal T.U. in materia di procedimento espropriativo.....	1221
7.5.	La giurisdizione del giudice ordinario.....	1222
8.	La cessione volontaria.....	1225
9.	La retrocessione.....	1231
10.	L'usucapione pubblica e privata. Interviene Cass., Sez. un., 12 gennaio 2023, n. 651.....	1234
11.	L'occupazione del bene nella procedura espropriativa.....	1238
12.	L'occupazione acquisitiva: genesi, presupposti e caratteri.....	1241
12.1.	La tutela risarcitoria: profili sostanziali dell'illecito e criteri di quantificazione del danno.....	1244
12.2.	Le censure della Corte di Strasburgo al fenomeno delle espropriazioni "indirette" e il contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa.....	1247
12.3.	Dalla sentenza n. 349 del 2007 della Corte costituzionale alla finanziaria del 2008.....	1249
13.	L'occupazione usurpativa.....	1250
14.	L'occupazione provvedimento o acquisizione sanante nell'originaria disciplina di cui all'art. 43, d.P.R. n. 327 del 2001..	1253
14.1.	Il nuovo art. 42 bis, d.P.R. n. 327 del 2001: caratteristiche e rapporto con il giudicato restitutorio. Cons. St., A.P., 9 febbraio 2016, n. 2, e Cons. St., A.P., 18 febbraio 2020, n. 5.....	1255
14.2.	I rapporti con il giudizio di ottemperanza.....	1261
14.3.	La rinuncia abdicativa e i rapporti con l'art. 42 bis: Cons. St., A.P., 20 giugno 2020, nn. 2 e 4, e Cass., Sez. I, 6 giugno 2022, nn. 18142, 18143, 18167, 18168.....	1262
15.	Acquisizione sanante e riparto di giurisdizione.....	1264
16.	Il riparto di giurisdizione in materia di occupazioni e retrocessioni: rinvio.....	1265
CAPITOLO V - IL PATRIMONIO CULTURALE.....		1267
1.	La nozione di patrimonio culturale tra ordinamento nazionale e ordinamenti sovrastatali. Cons. St., Ad. Plen., 13 febbraio 2023, n. 5.....	1269
2.	I beni culturali: nozione e caratteri.....	1271

3.	Le tipologie di beni culturali.....	1273
4.	Le funzioni nel settore dei beni culturali e il riparto di competenze tra Stato e Regioni.....	1276
5.	La tutela dei beni culturali: individuazione, protezione e conservazione.....	1278
6.	La valorizzazione e la gestione dei beni culturali.....	1283
7.	Tra tutela e valorizzazione: la fruizione dei beni culturali.....	1288
8.	Il paesaggio e i beni paesaggistici: alcuni cenni.....	1291
CAPITOLO VI - LA SICUREZZA PUBBLICA.....		1295
1.	Nozione, fonti e soggetti.....	1297
2.	I poteri amministrativi di prevenzione della criminalità.....	1298
3.	Le verifiche prefettizie antimafia: la documentazione antimafia. .	1298
3.1.	Le comunicazioni antimafia.....	1299
3.2.	Le informazioni antimafia.....	1299
3.2.1.	Gli effetti. Cons. St., A.P., 6 aprile 2018, n. 3, e 26 ottobre 2020, n. 23.....	1299
3.2.2.	Presupposti applicativi, criteri di apprezzamento e finalità anticipatoria.....	1301
3.2.3.	<i>White list</i>	1302
3.2.4.	Rapporti tra comunicazioni e informative. Corte cost. 18 gennaio 2018, n. 4, e 26 marzo 2020, n. 57.....	1303
3.2.5.	I profili processuali: giurisdizione, legittimazione processuale, competenza territoriale, caratteri del sindacato.....	1303
3.3.	I problemi posti dalla disciplina delle informative.....	1304
3.3.1.	Il rispetto dei principi di legalità sostanziale e di prevedibilità e il ruolo dell'interpretazione tassativizzante della giurisprudenza amministrativa. Corte cost., 14 gennaio 2020, n. 57.....	1305
3.3.2.	Il contraddittorio procedimentale. L'art. 48, d.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv in l. 29 dicembre 2021, n. 233, inserisce il nuovo comma 2 bis dell'art. 92, cod. ant.....	1306
3.3.3.	Le misure amministrative dirette ad assicurare la continuità aziendale.....	1306
3.3.4.	... e quelle a finalità terapeutica: il controllo giudiziario c.d. volontario e la nuova prevenzione collaborativa.....	1308
3.3.5.	I rapporti tra interdittive, amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario.....	1309
3.3.6.	I profili processuali.....	1310
3.3.6.1.	Divergenza di valutazioni tra giudice penale e giudice amministrativo.....	1310
3.3.6.2.	Controllo giudiziario e giudizio avverso l'interdittiva: Cons. St., A. P., 13 febbraio 2023, nn. 6, 7 e 8.....	1311
4.	Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali.....	1313
4.1.	La tutela.....	1314
5.	Il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (daspo).....	1315

CAPITOLO VII - IMMIGRAZIONE E DIRITTO AMMINISTRATIVO.....	1317
1. Il fenomeno migratorio. Cenni introduttivi.....	1319
2. Le principali fonti del diritto dell'immigrazione.....	1320
3. I provvedimenti generali in materia di politiche migratorie.....	1323
4. L'ingresso e la permanenza nel territorio dello Stato.....	1324
4.1. L'ingresso e il soggiorno di breve durata.....	1325
4.2. Il soggiorno.....	1326
5. I respingimenti.....	1330
6. L'espulsione.....	1332
7. La protezione internazionale.....	1335
8. Questioni processuali.....	1336
8.1. Il riparto di giurisdizione.....	1336
8.1.1. Visti e permesso di soggiorno.....	1337
8.1.2. I respingimenti.....	1338
8.1.3. Le espulsioni.....	1339
8.1.4. La protezione internazionale.....	1339
8.1.5. Quadro di sintesi.....	1340
8.2. Il rito abbreviato per l'impugnazione delle espulsioni ministeriali.....	1340
8.3. Il sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti in materia di immigrazione.....	1340
8.4. La sospensione del procedimento dinanzi al G.O. avverso l'espulsione prefettizia in pendenza del giudizio amministrativo relativo al titolo di soggiorno e il potere di disapplicazione del G.O.....	1341
 CAPITOLO VIII - I CONTRATTI DELLA P.A.	 1343
 SEZIONE I - IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI (D.LGS. 31 MARZO 2023, N. 33).....	 1345
1. Centralità della disciplina dei contratti pubblici. Il ruolo del diritto dell'Unione.....	1345
2. Capacità giuridica di diritto privato della Pubblica amministrazione.....	1346
3. Assoggettamento alle regole del diritto comune e limiti all'autonomia negoziale della Pubblica amministrazione.....	1348
3.1. Il recesso dai contratti ex art. 21 <i>sexies</i> , l. n. 241 del 1990.....	1351
4. Classificazione dei contratti della Pubblica amministrazione.....	1353
5. Evoluzione normativa in tema di contratti pubblici.....	1354
5.1. Il PNRR e la successiva legge 21 giugno 2022, n. 78 "Delega al Governo in materia di contratti pubblici".....	1355
6. Il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36).	1356
6.1. La struttura.....	1356
6.2. La disciplina intertemporale.....	1356
6.3. Il nuovo sistema delle fonti.....	1357
6.4. Riparto di competenze tra Stato e Regioni.....	1358

7.	L'ambito oggettivo di applicazione del nuovo Codice. Appalti e concessioni. Contratti esclusi, gratuiti, attivi.....	1360
7.1.	Le soglie di rilevanza europea.....	1364
8.	L'ambito soggettivo di applicazione del nuovo Codice.	1366
9.	I contratti tipici: cenni e rinvio.....	1367
10.	I contratti atipici.	1368
11.	I contratti derivati.....	1370
12.	I contratti misti.	1371
 SEZIONE II - I PRINCIPI GENERALI, LA DIGITALIZZAZIONE, L'ACCESSO E LA RISERVATEZZA		1373
13.	Il ruolo e il rilievo applicativo dei principi nel nuovo Codice del 2023.	1373
13.1.	Il carattere realmente innovativo e l'attitudine interpretativa dei principi.	1374
14.	Il principio del risultato.	1375
15.	Il principio della fiducia. La nuova responsabilità erariale nel settore dei contratti pubblici (Cenni e rinvio). La copertura assicurativa.....	1376
16.	Il principio dell'accesso al mercato.	1377
17.	Il principio di buona fede e tutela dell'affidamento. Cenni e rinvio.....	1377
18.	Il principio di solidarietà e sussidiarietà orizzontale.	1378
19.	Il principio di auto-organizzazione amministrativa e di autonomia contrattuale. <i>Rinvio</i>	1379
20.	Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale. Sopravvenienze rilevanti e diritto alla rinegoziazione.....	1380
21.	Il principio di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione.	1381
22.	I principi per le fasi dell'affidamento e dell'esecuzione.....	1382
22.1.	Concorrenza e suddivisione in lotti.	1382
22.2.	Il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti.	1383
22.3.	I principi di pubblicità, tempestività ed equivalenza.....	1384
22.4.	I principi relativi alla fase dell'esecuzione.....	1385
23.	La digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti. L'uso di algoritmi e intelligenza artificiale: rinvio.	1385
24.	L'accesso agli atti e il principio di riservatezza. <i>Rinvio</i>	1387
 SEZIONE III - LA FASE PROPEDEUTICA ALLA GARA: PIANIFICAZIONE, PROGRAMMAZIONE E PROGETTAZIONE. IL RESPONSABILE UNICO DI PROGETTO (RUP)		1388
25.	La pianificazione e la programmazione. Il dibattito pubblico.....	1388
26.	La progettazione e la sua verifica. L'appalto integrato.	1389
27.	Il responsabile unico di progetto (RUP).....	1392
28.	Il conflitto di interesse nella disciplina degli appalti pubblici.....	1393

SEZIONE IV - L'APPALTO.....	1395
I. LA FORMAZIONE DELLA VOLONTÀ NEGOZIALE DELLA P.A.: LE FASI DELLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO. I DOCUMENTI DI GARA.....	1395
29. Formazione della volontà negoziale della P.A.: le fasi delle procedure di affidamento, il contratto e la sua stipulazione.....	1395
30. La determinazione a contrarre.....	1396
31. Il bando di gara: natura giuridica e criteri di interpretazione.....	1397
31.1. Immodificabilità del bando di gara, <i>jus superveniens</i> ed integrazione negoziale.....	1400
31.2. Rapporti fra il bando di gara e l'aggiudicazione.....	1402
31.3. L'impugnazione delle clausole del bando. Impugnabilità immediata e necessità o meno della domanda di partecipazione alla procedura.....	1402
31.4. La disapplicabilità del bando.....	1406
32. I termini di conclusione della procedura di selezione, le conseguenze della relativa inosservanza e i rapporti tra la stessa e la pendenza di un contenzioso. Rifiuto o ritardo nell'aggiudicazione della gara: tutela.....	1408
II. LE PROCEDURE DI SCELTA DEL CONTRAENTE.....	1411
33. I sistemi di aggiudicazione.....	1411
34. La procedura aperta e la procedura ristretta.....	1412
35. La procedura competitiva con negoziazione, il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione.....	1413
36. La procedura negoziata senza pubblicazione del bando.....	1416
37. Le procedure di gara informatizzate. Il sistema dinamico di acquisizione, l'asta elettronica, i cataloghi elettronici.....	1417
III. I REQUISITI DI PARTECIPAZIONE E LA SELEZIONE DELLE OFFERTE.....	1418
38. La partecipazione alla procedura di gara: i requisiti di partecipazione.....	1418
38.1. Le cause di esclusione automatica: il rilievo della sentenza di patteggiamento, interdittive, violazioni di obblighi tributari e previdenziali, liquidazione giudiziale e concordato.....	1418
38.2. Le cause di esclusione non automatica e il grave illecito professionale.....	1420
38.3. Esclusione dalla gara per violazione degli obblighi informativi....	1422
38.4. I requisiti di ordine speciale e il sistema di qualificazione.....	1423
38.5. L'esclusione e la verifica del possesso dei requisiti. Il c.d. <i>self cleaning</i>	1425
38.6. Soccorso istruttorio.....	1427
39. Partecipazione associata alle gare.....	1429
39.1. Raggruppamenti temporanei di imprese.....	1429
39.1.1. Il superamento della distinzione tra raggruppamento orizzontale e verticale.....	1429
39.1.2. Il rapporto di mandato e la responsabilità solidale dei partecipanti al RTI.....	1431

39.1.3.	Modifiche dal lato soggettivo e recesso dall'RTI. Modificazione per addizione, non più solo per riduzione.....	1432
39.2.	Consorzi.....	1434
39.3.	Le reti di impresa.....	1436
39.4.	L'avvalimento.....	1437
40.	Le garanzie per la partecipazione alle procedure.....	1442
41.	La selezione delle offerte: i criteri di aggiudicazione.....	1443
42.	Le offerte anormalmente basse.....	1447
	IV. L'AGGIUDICAZIONE E LA STIPULA DEL CONTRATTO.....	1452
43.	L'aggiudicazione: natura giuridica e rilievo dello <i>jus superveniens</i>	1452
43.1.	La proposta di aggiudicazione e i controlli sulla stessa, la rilevanza giuridica dell'approvazione.....	1453
43.2.	Annullamento del bando, caducazione automatica dell'aggiudicazione e tutela del terzo aggiudicatario.....	1455
44.	Il contratto, la sua forma, i termini di conclusione, le conseguenze della relativa inosservanza e l'approvazione.....	1457
45.	L'avvio di esecuzione e lo <i>stand still</i> sostanziale e processuale.....	1460
	V. L'ESECUZIONE DEL CONTRATTO.....	1463
46.	Premessa.....	1463
47.	Requisiti per l'esecuzione dell'appalto.....	1464
48.	Direzione dei lavori e dell'esecuzione. Il RUP e i suoi collaboratori.....	1465
49.	Il collaudo e la verifica di conformità.....	1468
50.	Le garanzie.....	1469
51.	Il subappalto. Il subappalto a cascata.....	1470
52.	Le modifiche del contratto in corso di esecuzione. Proroga e rinnovo del contratto in corso di esecuzione.....	1472
53.	Vicende particolari in corso di esecuzione: sospensione, risoluzione e il recesso.....	1476
	SEZIONE V. IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E LE CONCESSIONI.....	1483
54.	Il partenariato pubblico privato (PPP).....	1483
55.	Le concessioni.....	1485
56.	La finanza di progetto.....	1488
57.	La locazione finanziaria.....	1491
58.	Il contratto di disponibilità.....	1493
59.	I servizi globali.....	1494
	SEZIONE VI - LA FASE PATOLOGICA DEL CONTRATTO: GLI STRUMENTI DI RISOLUZIONE STRAGIUDIZIALE DELLE CONTROVERSIE E LA TUTELA GIURISDIZIONALE. LA GOVERNANCE.....	1495
60.	Premessa: la tutela del contraente nella fase patologica del contratto.....	1495

61.	I rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale: l'accordo bonario per i lavori, la transazione, l'arbitrato, la camera arbitrale presso l'ANAC, il Collegio Consultivo Tecnico e il parere precontenzioso dell'ANAC.....	1495
62.	La tutela giurisdizionale: il riparto di giurisdizione.....	1498
62.1.	Giurisdizione e controversie riguardanti la fase dell'esecuzione.....	1500
62.2.	L'autotutela contrattuale e l'autotutela amministrativa.....	1501
62.3.	Revisione dei prezzi.	1502
63.	Il rito speciale appalti.....	1504
64.	La sorte del contratto in caso di annullamento dell'aggiudicazione.....	1509
64.1.	La disciplina della dichiarazione giudiziale di inefficacia del contratto: violazioni gravi e violazioni residuali.	1511
64.2.	Le sanzioni alternative previste nel Codice del processo amministrativo.	1515
64.3.	Annullamento in autotutela dell'aggiudicazione e sorte del contratto.....	1517
64.4.	Revoca in autotutela dell'aggiudicazione anche successivamente alla stipula del contratto.....	1518
65.	La responsabilità e i profili risarcitori. <i>Rinvio</i>	1519
66.	La governance.	1519

PARTE IV - LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I – I PROFILI SOSTANZIALI..... 1525

SEZIONE I - NATURA ED ELEMENTI COSTITUTIVI DELLA FATTISPECIE DI RESPONSABILITÀ..... 1527

1.	Premessa.	1527
2.	Il fondamento costituzionale della responsabilità della Pubblica amministrazione.....	1527
2.1.	Il rapporto tra la della P.A. e quella del dipendente: la natura concorrente o solidale della responsabilità della P.A.....	1528
2.2.	La natura diretta della responsabilità della P.A. e il rapporto di immedesimazione organica. L'interpretazione delle nozioni di funzionari e dipendenti.....	1529
2.3.	Un solo sistema di responsabilità poggiante sull'art. 28 Cost. o coesistenza dei due sistemi di responsabilità, diretta o per fatto proprio ex art. 28 Cost. e indiretta o per fatto altrui ex art. 2049 c.c.?.....	1530
3.	Le diverse tipologie di responsabilità della Pubblica amministrazione. Scheda di sintesi.	1532
4.	La risarcibilità del danno per lesione di interessi legittimi. L'evoluzione giurisprudenziale e normativa.....	1533
5.	La natura giuridica della responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi: tesi a confronto.....	1535

5.1.	I principi espressi dall'Adunanza plenaria n. 7 del 2021 e le ragioni dell'adesione alla tesi della responsabilità extracontrattuale.	1542
6.	L'elemento oggettivo dell'illecito: le condotte antiggiuridiche che determinano la lesione di un interesse legittimo.	1544
7.	Il nesso di causalità.	1544
8.	Il danno.	1545
8.1.	L'accertamento in caso di interessi oppositivi.	1546
8.1.1.	Un'ipotesi applicativa: il c.d. danno da disturbo.	1548
8.2.	L'accertamento in caso di interessi pretensivi. Giudizio sulla spettanza del bene e discrezionalità amministrativa.	1549
8.3.	La risarcibilità degli interessi procedurali. <i>Rinvio</i>	1553
9.	L'elemento soggettivo.	1554
9.1.	La colpa.	1554
9.1.1.	Il rilievo della colpa nel settore degli appalti alla luce della giurisprudenza europea.	1559
9.2.	Il dolo.	1563
10.	La risarcibilità del danno per lesione di diritti soggettivi e le responsabilità 'da comportamento'.	1564
11.	La responsabilità per meri comportamenti.	1564
11.1.	L'applicabilità alla P.A. degli artt. 2050 e 2051 c.c. Danno da emotrasfusioni e da illecito trattamento dei dati personali.	1564
12.	Il difficile inquadramento della responsabilità per comportamenti lesivi dell'affidamento del privato e la responsabilità precontrattuale. La nuova codificazione del d.lgs. n. 36 del 2023. <i>Rinvio</i>	1568
12.1.	La reciprocità dei doveri di buona fede.	1569
12.2.	Il rilievo del dovere di buona fede prima dell'aggiudicazione.	1569
12.3.	L'affidamento non incolpevole.	1572
12.4.	Il limite dell'interesse negativo.	1572
12.5.	La rivalsa e l'aggiudicazione conseguita illecitamente.	1573
12.6.	I profili di giurisdizione: rinvio.	1573
12.7.	La responsabilità per violazione dell'affidamento in un provvedimento poi annullato: profili sostanziali. Il riparto di giurisdizione: rinvio.	1573
13.	La responsabilità contrattuale (cenni).	1575
14.	Il danno da ritardo ed il dibattito sulla risarcibilità del danno da mero ritardo.	1575
14.1.	Danno da provvedimento favorevole ma tardivo.	1576
14.1.1.	L'ipotesi particolare di ritardo e <i>jus superveniens</i>	1578
14.2.	Danno da provvedimento legittimo e sfavorevole: il danno da ritardo mero.	1579
15.	La responsabilità per omessa vigilanza.	1583
16.	La responsabilità per atto legittimo dannoso. <i>Rinvio</i>	1584
SEZIONE II - LE TECNICHE RISARCITORIE		1586
17.	Il risarcimento per equivalente e la quantificazione del danno.	1586

17.1.	Il danno da perdita di chance.	1589
17.2.	La risarcibilità del danno non patrimoniale.	1591
17.3.	Il meccanismo previsto dall'art. 34, comma 4, c.p.a.	1592
18.	Il risarcimento mediante reintegrazione in forma specifica.	1594
18.2.	I rapporti tra risarcimento per equivalente ed in forma specifica.	1597
19.	Il risarcimento del danno in materia di contratti pubblici.	1598
19.1.	I diversi rapporti fra rimedio in forma specifica e per equivalente.	1598
19.2.	Il risarcimento del danno per equivalente.	1599
19.2.1.	Il danno ristorabile in caso di certezza sull'esito positivo della gara: il mancato guadagno.	1600
19.2.2.	La determinazione dell'entità del danno nelle ipotesi in cui l'impresa non riesca a provare di avere titolo alla stipula del contratto di appalto: il danno da perdita di chance.	1604
SEZIONE III - RESPONSABILITÀ DEL PUBBLICO DIPENDENTE		1608
20.	Il fondamento costituzionale della responsabilità civile del pubblico dipendente.	1608
22.	La responsabilità erariale: natura, caratteri ed elementi costitutivi.	1609
22.1.	Il nuovo regime introdotto dai d.l. 16 luglio 2020, n. 76, e 31 maggio 2021, n. 77. Lo scudo erariale, la proroga al 2024 e la disciplina della responsabilità nel Codice dei contratti pubblici del 2023.	1610
22.2.	Il danno ingiusto.	1612
22.2.1.	Danno da disservizio.	1613
22.2.3.	Danno all'immagine.	1616
22.2.4.	Danno alla concorrenza.	1618
23.	Il giudizio di responsabilità nel Codice di giustizia contabile di cui al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.	1619
24.	L'azione proposta dal terzo leso nei confronti del dipendente responsabile. Profili di giurisdizione.	1621
CAPITOLO II - LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: I PROFILI PROCESSUALI		1625
SEZIONE I - IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE		1627
1.	Le cinque fasi dell'evoluzione.	1627
2.	La prima fase: il riparto prima di Cass. civ., Sez. un., n. 500 del 1999.	1628
3.	La seconda fase: i due giudici del risarcimento nella ricostruzione delle Sezioni unite (sent. n. 500 del 1999). I dubbi teorici e gli inconvenienti applicativi.	1628
4.	La terza fase: il quadro normativo delineato dalla l. n. 205 del 2000. La giurisdizione sui danni da provvedimento non impugnato o già annullato.	1630
5.	La quarta fase: interviene Corte cost. n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006. La tormentata nozione di "comportamento".	1632
6.	La quinta fase: il legislatore "codifica" i principi espressi dalla Corte costituzionale in tema di giurisdizione esclusiva.	1634
7.	Ipotesi applicative.	1634

7.1.	Danno da ritardo: il dibattito e l'art. 133, comma 1, lett. a), n. 1, c.p.a.	1635
7.2.	Danno da responsabilità precontrattuale.....	1636
7.3.	Danni da omessa vigilanza Consob.....	1639
7.4.	Danno da occupazioni.....	1641
7.5.	Danno da attività materiale dell'Amministrazione.....	1645
7.6.	Danno da violazione del giudicato. <i>Rinvio</i>	1647
7.7.	Danno da provvedimento favorevole con lesione dell'affidamento incolpevole.....	1647
SEZIONE II - L'AZIONE RISARCITORIA E I RAPPORTI CON L'AZIONE DI ANNULLAMENTO		1653
7.8.	Premessa.....	1653
8.	Il dibattito sulla pregiudizialità amministrativa: la prospettiva europea e comparatista.....	1654
8.1.	Le tesi emerse nel panorama nazionale.....	1656
8.1.1.	La tesi della pregiudizialità.....	1656
8.1.2.	La tesi dell'autonomia.....	1657
8.1.3.	La tesi intermedia del rilievo sostanziale (e non processuale) della mancata impugnazione.....	1660
9.	Le soluzioni offerte dal Codice del processo amministrativo: l'opzione per l'autonomia con rete di contenimento a protezione dell'interesse pubblico. Risarcimento del danno ex officio in luogo del richiesto annullamento (Cons. St., A.P., 6 luglio 2015, n. 6).	1661
9.1.	Il termine decadenziale. Il regime dei danni da fatti illeciti precedenti al c.p.a. (Cons. St., A.P., 6 luglio 2015, n. 6).....	1663
9.2.	Il grado di diligenza richiesto al danneggiato.....	1666
9.3.	I poteri cognitori del G.A. nel giudizio risarcitorio autonomo.....	1671
9.4.	L'interesse alla verifica di legittimità ai fini risarcitori Cons. St., A.P., 13 luglio 2022, n. 8.....	1671
SEZIONE III - L'AZIONE RISARCITORIA NEL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA.....		1673
10.	Proponibilità della domanda risarcitoria per la prima volta in ottemperanza.....	1673
10.1.	Le soluzioni date in via interpretativa prima del Codice del processo amministrativo.....	1673
10.2.	Interviene il Codice del processo amministrativo.....	1674
10.3.	Le novità introdotte dal primo correttivo. Interviene Cons. St., A.P., 12 maggio 2017, n. 2.....	1675
PARTE V - I RICORSI AMMINISTRATIVI		
CAPITOLO I - LA FUNZIONE GIUSTIZIALE		1681
1.	Principi generali.....	1683

2.	Differenze rispetto all'ordinaria funzione amministrativa.	1684
2.1.	Natura della decisione dei ricorsi amministrativi.....	1685
2.2.	Applicabilità al procedimento giustiziale degli artt. 10 bis e 21 <i>octies</i> , l. n. 241 del 1990 nonché della disciplina dell'accesso.....	1687
3.	La facoltatività e alternatività dei ricorsi amministrativi.....	1689
4.	Analogie e differenze rispetto alla tutela giurisdizionale.	1689
5.	Tipologia e classificazioni.....	1691
5.1.	Applicazione del d.P.R. n. 1199 del 1971 alle Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione con la legge cost. n. 3 del 2001.	1693
6.	Presupposti dei ricorsi amministrativi.....	1694
7.	I rimedi alternativi non giurisdizionali per la tutela dei privati nei confronti della p.a.: oltre i tradizionali ricorsi amministrativi.....	1698

CAPITOLO II - IL RICORSO GERARCHICO PROPRIO E IMPROPRIO ED IL RICORSO IN OPPOSIZIONE..... 1701

1.	Il ricorso gerarchico. Il rilievo della delega.....	1703
1.1.	Le posizioni soggettive tutelate. L'impatto della privatizzazione del pubblico impiego sulla tutela amministrativa dei diritti patrimoniali del pubblico dipendente.....	1706
1.2.	Ricorso gerarchico a provvedimenti ostensivi.	1708
2.	La crisi del ricorso gerarchico alla luce del d.lgs. n. 29 del 1993, come modificato dal d.lgs. n. 80 del 1998 e ora recepito dal d.lgs. n. 165 del 2001.....	1708
3.	I rapporti con la tutela giurisdizionale amministrativa.	1709
3.1.	I rapporti con la tutela innanzi al giudice ordinario.....	1709
4.	La decisione.	1709
5.	L'impugnazione.	1713
5.1.	L'impugnazione delle decisioni sui ricorsi alle Autorità indipendenti.....	1716
5.2.	Il ricorso gerarchico in materia militare.	1717
6.	Gli effetti della sentenza amministrativa di accoglimento.	1717
7.	Il ricorso gerarchico improprio.	1718
8.	Il ricorso in opposizione.	1718
9.	Il procedimento.	1720

CAPITOLO III - IL RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO 1723

1.	Nozione e ambito di applicazione. Posizioni soggettive tutelabili, atti impugnabili e azioni esperibili.....	1725
1.1.	Ricorso straordinario e giurisdizioni speciali.....	1727
1.2.	Natura amministrativa dell'atto impugnato.....	1727
1.2.1.	Provenienza dell'atto impugnato da un'Autorità amministrativa indipendente.....	1727
1.2.2.	Natura oggettivamente amministrativa dell'atto impugnato. Ammissibilità del ricorso straordinario avverso atti di diritto	1728

	privato della Pubblica amministrazione e, in particolare, avverso atti di gestione incidenti sui rapporti di lavoro privatizzato.	
1.2.3.	Ricorso straordinario, comportamenti meri, silenzio.	1729
1.3.	Ricorso straordinario e riti speciali. Inammissibilità del ricorso straordinario in materia di accesso ai documenti amministrativi, di ricorsi proposti avverso la procedura di gara pubblica e in materia elettorale.....	1731
1.4.	Le domande proponibili. Azioni di accertamento.	1732
1.4.1.	È ammissibile l'azione risarcitoria?	1733
2.	Natura giuridica del ricorso straordinario e implicazioni.	1735
2.1.	Le novità introdotte dalla l. n. 69 del 2009 e dal codice del processo amministrativo.....	1736
2.2.	Le due tesi tradizionali.....	1737
2.3.	È esperibile il rimedio dell'ottemperanza?.....	1741
2.4.	L'ulteriore impatto applicativo delle novità introdotte dalla l. 18 giugno 2009, n. 69 e le persistenti oscillazioni interpretative.	1745
3.	Regola dell'alternatività.....	1747
3.1.	Alternatività e giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.	1748
3.2.	Alternatività e giudizio di ottemperanza.	1749
3.3.	Alternatività e impugnazione ad opera di uno o più coininteressati....	1749
3.4.	Alternatività e ricorsi avverso atti connessi.....	1749
3.5.	Alternatività e motivi di ricorso.	1752
3.6.	I profili procedurali.	1752
4.	Trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario.	1753
4.1.	Applicabilità dei termini propri del rito abbreviato al termine per il deposito dell'atto con cui il ricorrente straordinario dichiara di insistere nel ricorso davanti al Tar.	1758
5.	Procedimento.....	1760
6.	Impugnazione e revocazione.	1768

PARTE VI – GIURISDIZIONE

CAPITOLO I - INTERESSE LEGITTIMO: POSIZIONE SOGGETTIVA E REGOLA DI RIPARTO TRA G.O. E G.A. LE PRINCIPALI TECNICHE DI TUTELA.....	1773
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------

SEZIONE I - L'INTERESSE LEGITTIMO: NOZIONI, CLASSIFICAZIONI E DISTINZIONI.....	1775
---------------------------------------------------------------------------------------	-------------

1.	Le situazioni giuridiche soggettive. Il rilievo "italiano" della distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi.....	1775
1.1.	L'evoluzione del sistema di giustizia amministrativa e la dicotomia diritto soggettivo/interesse legittimo.	1776
1.2.	Diritti soggettivi e interessi legittimi: le nozioni.	1777
2.	Gli interessi legittimi: il passaggio dalla connotazione ancillare alla dimensione sostanziale e la conseguente metamorfosi del sistema di tutela.....	1779
2.1.	La teoria dell'interesse occasionalmente protetto.	1779

2.2.	La teoria dell'interesse a ricorrere.	1779
2.3.	La teoria dell'interesse alla legittimità dell'azione amministrativa.	1780
2.4.	La teoria normativa e la dimensione sostanziale.	1780
3.	La classificazione degli interessi legittimi: oppositivi e pretensivi, partecipativi e procedimentali.....	1783
4.	Gli interessi superindividuali: dagli interessi diffusi agli interessi collettivi.	1785
4.1.	La legittimazione degli enti esponenziali in materia ambientale. Il danno ambientale.....	1790
4.2.	La tutela degli interessi collettivi al di fuori dei casi previsti dalla legge: la tesi del doppio binario. Cons. St., A.P., 20 febbraio 2020, n. 6.	1792
4.3.	Il riconoscimento normativo in capo a soggetti pubblici della legittimazione alla tutela di interessi sovraindividuali. La legittimazione dell'AGCM (art. 21 <i>bis</i> , l. 10 ottobre 1990, n. 287) e dell'ANAC (art. 220, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36).....	1794
5.	La class action pubblica introdotta con d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198.	1795
6.	Le posizioni non protette: gli interessi di fatto e gli interessi semplici.....	1798
6.1.	Le azioni popolari.....	1799

**SEZIONE II - IL CRITERIO DI RIPARTO FONDATA SULLA
DISTINZIONE TRA DIRITTI E INTERESSI LEGITTIMI 1801**

7.	La problematica distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi: alla ricerca del criterio dominante.....	1801
8.	La teoria dei diritti affievolibili e il binomio cattivo uso e carenza di potere.	1804
8.1.	Carenza di potere e cattivo uso del potere alla luce dell'art. 21 <i>septies</i> , l. n. 241 del 1990 e delle sentenze della Corte cost. nn. 204 del 2004 e 191 del 2006.	1804
8.2.	L'incidenza sul tema dell'art. 21 <i>septies</i> , l. n. 241 del 1990 e di Corte cost. nn. 204 del 2004 e 191 del 2006.	1806
9.	Giurisdizione e diritti inaffievolibili.....	1810
9.1.	La teoria dei diritti intangibili: le applicazioni giurisprudenziali....	1811
9.2.	In particolare: il diritto alla salute.....	1811
9.2.1.	Le critiche alla teoria dell'affievolimento.....	1812
9.2.1.1.	Il ritorno alla teoria della non degradabilità in alcune posizioni delle Sezioni Unite: gli atti amministrativi in violazione della normativa antidiscriminatoria a tutela dello straniero.....	1813
9.3.	La tutela dei diritti fondamentali negli spazi coperti dalla giurisdizione esclusiva del G.A. Pubblici servizi e rifiuti.....	1814
9.4.	Le posizioni della giurisprudenza in tema di servizi pubblici.....	1816
9.4.1.	Controversie azionate da chi non ha ottenuto il rimborso delle spese sanitarie sostenute per il ricovero in strutture sanitarie altamente specializzate situate all'estero.....	1816

9.4.2.	Il caso del servizio pubblico scolastico. Il diritto dell'alunno disabile al sostegno scolastico.....	1817
9.5.	Immigrazione e riparto di giurisdizione. <i>Rinvio</i>	1818
10.	Giurisdizione e risarcimento danni. <i>Rinvio</i>	1818
10.1.	Giurisdizione e società costituite o partecipate da enti pubblici. <i>Rinvio</i>	1819
10.2.	Giurisdizione e legge provvedimento.....	1819
10.3.	Giurisdizione e potere di impugnazione.....	1819
11.	L'ordinanza di precettazione in caso di sciopero nei servizi pubblici essenziali.....	1819
SEZIONE III - LE AZIONI A TUTELA DELL'INTERESSE LEGITTIMO		1820
12.	Le azioni sperimentabili.....	1820
12.1.	L'azione di annullamento e la visione del giudizio amministrativo come processo sull'atto.....	1822
13.	Le novità introdotte nel sistema di rimedi sperimentabili nel processo amministrativo.....	1824
14.	Il principio di atipicità nel nuovo processo amministrativo.....	1827
14.1.	La tesi contraria.....	1828
14.2.	La tesi favorevole.....	1828
14.3.	L'azione di accertamento autonomo fa ingresso nel processo amministrativo prima del codice del processo amministrativo.....	1829
15.	Azioni atipiche di accertamento e adempimento e condanna dopo il Codice del processo amministrativo.....	1829
CAPITOLO II - GIURISDIZIONE ESCLUSIVA E GIURISDIZIONE DI MERITO		1835
SEZIONE I - LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA.....		1837
1.	La giurisdizione esclusiva: caratteri generali.....	1837
2.	L'interpretazione dell'art. 103 Cost. fornita dalla Corte costituzionale.....	1838
3.	La giurisdizione in tema di servizi pubblici: la previsione dell'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a.....	1840
3.1.	La persistente rilevanza della nozione di servizio pubblico: il dibattito.....	1842
3.2.	Le controversie relative a concessioni di pubblici servizi. Compensi dovuti al gestore. Rimborso spese per farmaci. Tetti di spesa. Diniego di autorizzazione al ricovero presso una struttura sanitaria ubicata all'estero: rinvio.....	1845
3.3.	Le controversie relative a provvedimenti. Affissione del crocifisso nelle aule scolastiche, educazione sessuale nelle scuole e revoca di amministratori di società in mano pubblica.....	1846
3.4.	Le controversie relative all'affidamento del servizio.....	1848

3.5.	Le controversie relative alla vigilanza e al controllo. Responsabilità Consob e contenzioso in tema di sanzioni. <i>Rinvio</i>	1848
3.6.	Servizio farmaceutico, trasporti, telecomunicazioni, servizi di cui alla l. n. 481 del 1995.....	1849
4.	La giurisdizione in tema di concessione di beni. Concessione di denaro. Il riparto in materia di concessione e revoca di contributi e sovvenzioni.....	1849
5.	La giurisdizione esclusiva in materia di contratti pubblici. <i>Rinvio</i>	1852
6.	La giurisdizione in tema di edilizia, urbanistica ed espropriazione.....	1853
6.1.	Nozione di edilizia.....	1854
6.2.	La giurisdizione sulle controversie aventi ad oggetto il danno da occupazioni. <i>Rinvio</i>	1855
6.3.	Azioni possessorie, nunciatorie e cautelari.....	1855
6.4.	Attività privatistiche pure e spurie.....	1856
6.5.	Retrocessione.....	1857
7.	Le altre materie devolute alla giurisdizione esclusiva. Il pubblico impiego, gli accordi tra privati e P.A. ai sensi dell'art. 11, l. n. 241 del 1990. <i>Rinvio</i>	1858
8.	La giurisdizione esclusiva sulla s.c.i.a. <i>Rinvio</i>	1858
9.	La giurisdizione in materia di diritto sportivo.....	1858
10.	La tutela giurisdizionale sulle delibere delle Autorità Amministrative Indipendenti. <i>Rinvio</i>	1863
11.	La nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva in materia di energia elettrica e di rifiuti: art. 133, comma 1, lett. o) e p), c.p.a.....	1863
SEZIONE II - IL PROCESSO		1866
12.	Le regole del processo in sede di giurisdizione esclusiva.....	1866
13.	Brevi cenni sull'evoluzione storica della giurisdizione esclusiva del G.A.....	1867
14.	Azione di accertamento.....	1868
15.	Azione costitutiva.....	1869
16.	L'azione di condanna.....	1870
17.	I mezzi di prova.....	1870
18.	La tutela cautelare. <i>Rinvio</i>	1870
19.	La tutela sommaria.....	1870
19.1.	La tutela monitoria.....	1871
20.	Il giudizio a parti invertite.....	1873
22.	La giurisdizione esclusiva e piena del giudice ordinario. <i>Rinvio</i>	1876
SEZIONE III - LA GIURISDIZIONE DI MERITO		1877
23.	La giurisdizione di merito.....	1877
CAPITOLO III - LA TUTELA DEI DIRITTI SOGGETTIVI INNANZI AL GIUDICE ORDINARIO		1881
SEZIONE I - AMBITO DELLA GIURISDIZIONE ORDINARIA E POTERI		1883

1.	Il quadro costituzionale.	1883
2.	I confini esterni della giurisdizione del giudice ordinario.	1884
3.	L'art. 4, L.A.C.: poteri di cognizione e di decisione.	1884
4.	La disapplicazione.	1885
4.1.	La disapplicazione del giudice penale. Introduzione al problema.	1889
4.1.1.	I fase: applicazione generalizzata dell'art. 5, L.A.C.	1890
4.1.2.	II fase: progressiva fuga dottrinale dall'art. 5, L.A.C.	1891
4.1.3.	III fase: superamento giurisprudenziale del tradizionale richiamo alla disapplicazione.	1892
4.1.4.	I reati edilizi. L'evoluzione giurisprudenziale dalle Sez. un. n. 3 del 1987 ai più recenti sviluppi.	1892
4.2.	Disapplicazione e fermo amministrativo.	1894
5.	I limiti interni nella definizione delle singole azioni esperibili.	1894
5.1.	L'azione di ingiustificato arricchimento proposta contro la P.A. <i>Rinvio</i>	1899
5.2.	La gestione di affari altrui. <i>Rinvio</i>	1899
SEZIONE II - LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA E PIENA DEL GIUDICE ORDINARIO		1900
6.	Le nozioni di giurisdizione esclusiva e giurisdizione piena del giudice ordinario.	1900
7.	La configurabilità della giurisdizione esclusiva del giudice ordinario.	1900
8.	La giurisdizione piena del giudice ordinario.	1903
9.	Ipotesi applicative della giurisdizione esclusiva del giudice ordinario. La tutela della riservatezza.	1904
9.1.	Le sanzioni amministrative.	1905
9.2.	Il pubblico impiego.	1906
CAPITOLO IV - LA <i>TRANSLATIO JUDICII</i>		1909
1.	L'art. 59, l. n. 69 del 2009 e l'art. 11 del Codice del processo amministrativo.	1911
2.	Il dibattito pregresso. La posizione della giurisprudenza con Cass. civ., Sez. un., n. 4109 del 2007 e Corte Cost. n. 77 del 2007.	1911
3.	La disciplina introdotta dall'art. 59, l. n. 69 del 2009 e dall'art. 11 c.p.a.	1912
3.1.	L'ambito di operatività e il rilievo delle preclusioni e delle decadenze già intervenute.	1915
3.2.	L'efficacia delle prove raccolte dinanzi al giudice privo di giurisdizione.	1916
PARTE VII - IL PROCESSO		
CAPITOLO I - PRINCIPI GENERALI		1921
1.	I principi cui si informa il processo amministrativo.	1923

1.1.	Il principio di pienezza ed effettività della tutela.....	1923
1.2.	Il principio del giusto processo: contraddittorio, motivazione, ragionevole durata, divieto di abuso del processo.....	1925
1.3.	I principi non codificati.....	1929
1.3.1.	Il principio della domanda e dell'impulso di parte.....	1929
1.3.2.	Il criterio della <i>causa petendi</i>	1931
1.3.3.	Il principio della concentrazione delle tutele.....	1932
1.3.4.	Gli altri principi.....	1932
1.4.	Il processo amministrativo: da giudizio sull'atto a giudizio sul rapporto.....	1933
2.	Il Codice del processo amministrativo: l'oggetto della nuova disciplina e la tecnica utilizzata.....	1933
2.1.	Le disposizioni emergenziali introdotte per fronteggiare l'emergenza pandemica e per favorire l'attuazione del PNRR: quadro d'insieme.....	1935
3.	Le parti del rapporto processuale. Controinteressati, cointeressati, interventori.....	1936
4.	Il ricorso. Funzione e contenuto.....	1941
4.1.	La competenza: per grado, territoriale e funzionale.....	1944
4.1.1.	Le modificazioni della competenza.....	1950
4.1.2.	Litispendenza e continenza di cause.....	1953
4.1.3.	Il regime di rilevanza dell'incompetenza. Il regolamento di competenza.....	1954
4.2.	I presupposti processuali e le condizioni dell'azione.....	1959
4.2.1.	Legittimazione ad agire: nozione, regime e casistica applicativa. Le plenarie in tema di edilizia (<i>vicinitas</i>) e interdittive. Legittimazioni ex lege e azioni popolari: rinvio.....	1961
4.2.2.	L'interesse ad agire.....	1964
4.3.	La nullità e l'irregolarità del ricorso.....	1968
4.4.	Ricorso cumulativo e ricorso collettivo.....	1970
5.	Termini per la notifica del ricorso e per il suo deposito. Il <i>dies a quo</i>	1973
5.1.	La notifica del ricorso.....	1979
6.	Il processo. La costituzione delle parti diverse dal ricorrente. Il regime delle preclusioni nel processo amministrativo.....	1985
6.1.	L'istruttoria.....	1987
6.1.1.	Verificazione, consulenza tecnica, ispezione, esibizione, prova testimoniale, accertamento tecnico preventivo.....	1989
6.2.	L'impulso di parte. Istanza di fissazione di udienza, perenzione, prelievo e ricorsi ultraquinquennali.....	1993
6.3.	Trattazione della causa e discussione del ricorso.....	1996
6.3.1.	La trattazione delle udienze da remoto.....	1997
6.4.	Ordine di esame delle eccezioni e dei motivi. L'assorbimento dei motivi.....	1999
7.	Le vicende del rapporto processuale. Interruzione, sospensione.....	2003
8.	La decisione del ricorso. Il regime delle spese.....	2010
9.	Le impugnazioni.....	2016
9.1.	L'appello.....	2018

9.1.1.	L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato dopo il d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160 (c.d. secondo correttivo). Ruolo nomofilattico e diritto unionale: Corte giust., 6 aprile 2016, n. 689. Cons. St., A.P., 26 aprile 2023, n. 14.....	2029
9.2.	Il ricorso per revocazione.....	2032
9.3.	Il ricorso per Cassazione.....	2037
10.	I riti speciali.....	2041
11.	I riti speciali in materia di accesso e di silenzio. <i>Rinvio</i>	2042
12.	Il procedimento per decreto ingiuntivo.....	2042
13.	Il rito abbreviato comune a determinate materie: art. 119 c.p.a....	2043
14.	Il rito abbreviato relativo alle controversie proposte avverso le procedure di gara pubblica. <i>Rinvio</i>	2046
15.	I riti elettorali.....	2046
16.	Il rito speciale in materia di azione per l'efficienza della pubblica amministrazione. <i>Rinvio</i>	2051
17.	Il processo amministrativo telematico.....	2051
CAPITOLO II - I MOTIVI AGGIUNTI.....		2053
1.	I motivi aggiunti c.d. vecchio tipo.....	2055
2.	I motivi aggiunti c.d. nuovo tipo.....	2058
2.1.	Provvedimento sopravvenuto nel corso del giudizio proposto avverso il silenzio della P.A. e proponibilità dei motivi aggiunti. <i>Rinvio</i>	2059
3.	Mandato alle liti e luogo della notificazione.....	2060
4.	Il termine per la proposizione dei motivi aggiunti e la competenza.....	2060
5.	Motivi aggiunti in appello.....	2061
CAPITOLO III - IL RICORSO INCIDENTALE E LA DOMANDA RICONVENZIONALE.....		2063
1.	Natura e funzione del ricorso incidentale.....	2065
2.	I termini.....	2072
3.	La procura.....	2073
4.	La notifica.....	2073
5.	La legittimazione attiva.....	2073
6.	La legittimazione passiva.....	2074
7.	L'oggetto.....	2074
8.	La competenza.....	2075
9.	La domanda riconvenzionale.....	2076
CAPITOLO IV - L'OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO.....		2079
SEZIONE I - OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO CIVILE E OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO.....		2081

1.	L'opposizione di terzo nel processo civile: definizione e caratteri generali.	2081
2.	L'opposizione di terzo nel Codice del processo amministrativo.	2081
3.	Differenze tra opposizione di terzo nel processo amministrativo e opposizione di terzo nel processo civile.	2084
SEZIONE II - LA DISCIPLINA DELL'OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO		2086
4.	Profili processuali.	2086
5.	Esperibilità dell'opposizione di terzo avverso le sentenze di primo grado.	2086
6.	Competenza a conoscere dell'opposizione di terzo avverso una sentenza di primo grado.	2087
SEZIONE III - QUESTIONI PROCESSUALI		2088
7.	Rapporti tra opposizione di terzo e appello: la figura del controinteressato successivo.	2088
8.	Soggetti legittimati alla proposizione dell'opposizione di terzo. ...	2088
9.	Ambito di operatività dell'opposizione di terzo nel processo amministrativo: questioni problematiche.	2089
9.1.	Ammissibilità dell'opposizione di terzo rispetto alle sentenze emesse all'esito dei giudizi di impugnazione di atti amministrativi generali e regolamentari.	2089
9.2.	Ammissibilità dell'opposizione di terzo rispetto alle sentenze emesse all'esito del giudizio di ottemperanza.	2091
CAPITOLO V - LA TUTELA CAUTELARE		2093
SEZIONE I - I PROFILI SOSTANZIALI		2095
1.	I caratteri del rimedio cautelare nel processo amministrativo. Sommarietà, autonomia, strumentalità e interinalità.	2095
2.	I principi di effettività e di essenzialità ed il superamento del modello monistico di tutela.	2098
2.1.	Gli impulsi della Corte costituzionale.	2099
2.2.	(Segue) ... e del giudice europeo.	2101
3.	La tutela cautelare degli interessi pretensivi.	2101
3.1.	Le misure sostitutive e positive.	2102
3.2.	Ammissibilità del c.d. <i>remand</i> e compatibilità con i principi di strumentalità e di interinalità.	2103
3.2.1.	Esiti del giudizio e sorte dell'attività amministrativa svolta a seguito del <i>remand</i>	2106
4.	Dalla tutela cautelare monocratica alla tutela <i>ante causam</i>	2108
4.1.	La disciplina della tutela cautelare monocratica nel Codice del processo amministrativo.	2108
4.1.1.	Sulla necessità di valutare anche nella fase monocratica il requisito del <i>fumus boni juris</i>	2109
4.1.2.	Efficacia temporale della misura cautelare monocratica.	2110

4.1.3.	I poteri del Presidente del Consiglio di Stato e dei Presidenti di Sezione in ordine all'adozione di provvedimenti cautelari monocratici.....	2110
4.1.4.	Il procedimento per ottenere la tutela monocratica nel Codice del processo amministrativo.....	2111
4.1.5.	L'appellabilità del decreto cautelare monocratico.	2112
4.2.	L'ammissibilità di una tutela <i>ante causam</i>	2113
4.2.1.	Il dibattito sulla coerenza con la Costituzione e con il diritto unionale della mancata previsione della tutela cautelare <i>ante causam</i>	2113
4.2.2.	La disciplina cautelare <i>ante causam</i> nel Codice del processo amministrativo.	2114
SEZIONE II - I PROFILI PROCESSUALI		2116
5.	I presupposti di esercizio del potere cautelare. Il <i>periculum in mora</i>	2116
5.1.	Irreparabilità del danno e tutela risarcitoria.....	2117
5.2.	Il <i>fumus boni iuris</i> . Questioni incidentali di giurisdizione e competenza.....	2117
5.2.1.	Tutela cautelare e questioni di costituzionalità.	2118
6.	Procedimento.	2120
7.	Il regime della decisione cautelare.....	2123
7.1.	Revoca, modificazione e riproposizione delle misure cautelari. ...	2124
7.2.	La definizione immediata del giudizio di merito. Le peculiarità del rito appalti.	2125
7.2.1.	Lo speciale regime introdotto dall'art. 3, d.l. 7 luglio 2022, n. 85, abrogato e confluito nell'art. 12- <i>bis</i> , l. 5 agosto 2022, n. 108, per il contenzioso PNRR.	2127
7.3.	Le impugnazioni dell'ordinanza cautelare. L'appello cautelare.	2128
7.4.	Ricorso per Cassazione ed altre impugnazioni.	2129
8.	L'esecuzione delle misure cautelari.	2129
9.	La tutela cautelare nel ricorso straordinario.	2130
10.	Tutela cautelare nel rito abbreviato e nel rito dei contratti pubblici.....	2131
CAPITOLO VI - IL GIUDICATO AMMINISTRATIVO E IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA.....		2133
SEZIONE I - IL GIUDICATO AMMINISTRATIVO		2135
1.	Il giudicato amministrativo: definizione e caratteri generali. Il giudicato amministrativo formale.	2135
1.1.	Giudicato e diritto dell'Unione.....	2137
1.1.1.	La "tenuta" del giudicato nazionale contrastante con il diritto dell'Unione. Giudicato e sopravvenuta pronuncia della Corte di giustizia: Cons. St., A.P., 9 giugno 2016, n. 11.....	2138
1.1.2.	Riesaminabilità di un atto amministrativo nazionale, divenuto definitivo in forza di sentenza passata in giudicato, ma contrastante con il diritto dell'Unione.....	2139
2.	Il giudicato amministrativo sostanziale: limiti oggettivi e soggettivi.....	2141

3.	Gli effetti del giudicato amministrativo.	2144
3.1.	Effetto conformativo e riedizione del potere: le soluzioni giurisprudenziali e l'intervento del d.l. n. 76 del 2020.	2145
3.2.	Il rilievo delle sopravvenienze: Cons. St., A.P., 9 giugno 2016, n. 11.....	2149
3.3.	Gli effetti nel tempo del giudicato di annullamento.	2151
SEZIONE II - IL RICORSO PER OTTEMPERANZA		2155
4.	Evoluzione dell'oggetto e dell'ambito applicativo del giudizio di ottemperanza: cenni.	2155
5.	Natura delle posizioni soggettive dell'interessato e dell'amministrazione.	2156
6.	Natura giuridica del giudizio di ottemperanza e rapporto con le sopravvenienze.....	2157
7.	Presupposti.	2160
7.1.	Il giudicato.	2160
7.1.1.	Le novità e le conferme del Codice del processo amministrativo.	2161
7.2.	L'inottemperanza successiva al giudicato.	2165
8.	I profili processuali del giudizio di ottemperanza.	2168
8.1.	Possibili esiti del giudizio di ottemperanza.....	2172
8.1.1.	Termine assegnato alla P.A. per dare esecuzione al giudicato.....	2172
8.2.	I rimedi contro le decisioni adottate in sede di ottemperanza.	2173
9.	Il giudizio di ottemperanza: ambito di applicazione.....	2175
9.1.	Esecuzione del giudicato del G.O.	2175
9.1.1.	Ottemperanza, ordinaria azione esecutiva e condanne di soggetti privati.....	2177
9.2.	Esecuzione delle decisioni di altri giudici o di organi paragiurisdizionali.....	2178
9.3.	Esecuzione del giudicato del G.A.....	2179
10.	Giudizio di ottemperanza e risarcimento del danno. <i>Rinvio.</i>	2181
11.	Ottemperanza e silenzio della P.A. <i>Rinvio.</i>	2181
12.	Poteri del giudice e commissario ad acta: natura e rimedi avverso i suoi provvedimenti.	2181
13.	Rimedi per mancata esecuzione anche dopo il giudizio di ottemperanza. <i>Le astreintes.</i>	2185
Indice analitico		2189