

INDICE

PRESENTAZIONE.....	XLV
PREMESSA	XLVII

PARTE I LE FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

CAPITOLO I

Diritto amministrativo e Unione Europea

1. Il diritto dell'Unione europea come fonte del diritto amministrativo	3
2. Il diritto dell'Unione europea nella Costituzione	4
3. La "primazia" del diritto dell'Unione europea	4
3.1. La teoria dei controlimiti.....	5
4. Gli effetti del primato del diritto dell'UE nell'ordinamento interno: il divieto di adottare atti amministrativi in contrasto	6
5. L'efficacia diretta del diritto dell'Unione e la disapplicazione	7
6. La responsabilità dello Stato-amministrazione per violazione del diritto dell'Unione europea (cenni e rinvio)	8
7. L'obbligo di interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea	9
8. I principi del diritto dell'Unione europea e la loro rilevanza per il diritto amministrativo	10
8.1. Il principio di autonomia istituzionale e di leale collaborazione	12
8.2. Il principio di sussidiarietà	12
8.3. Il principio di legalità.....	13
8.4. Il principio di certezza del diritto e di affidamento legittimo	13
8.5. Il principio di proporzionalità	15
8.6. Il principio di parità di trattamento, di non discriminazione, di uguaglianza e di imparzialità	15
8.7. Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche soggettive e di effettività della tutela.....	16
9. La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il diritto a una buona amministrazione	16
10. Il regime dell'atto amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione europea	18
10.1. Il regime speciale d'invalidità, tra nullità e disapplicazione.....	18
10.2. Il regime ordinario dell'annullabilità	19
10.2.1. I precipitati sostanziali e processuali dell'annullabilità	21

11. Il regime del giudicato amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione.....	22
11.1. La violazione del diritto dell'Unione come limite esterno della giurisdizione	24
12. Giudicato a formazione progressiva, ottemperanza e diritto dell'Unione	28
13. Giudicato, autotutela e diritto dell'Unione europea	28
14. La regola dello <i>stare decisis</i> e il diritto dell'Unione europea	29

CAPITOLO II

Diritto amministrativo e diritto internazionale (in particolare, la CEDU)

1. Le fonti del diritto internazionale	31
2. La CEDU.....	32
3. La Corte EDU e la forza vincolante delle sentenze	33
4. I “controlimiti”	34
5. L'effetto dell'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte EDU	35
6. Il giudicato amministrativo in contrasto con la CEDU: la riapertura del processo	36
7. Le sanzioni amministrative come sanzioni quasi penali: l'applicazione delle garanzie sancite dall'art. 6 della CEDU	38
7.1. Il sindacato del giudice sulle sanzioni: <i>full jurisdiction</i> ?	40

CAPITOLO III

Le fonti interne primarie del diritto amministrativo

1. Il sistema delle fonti interne del diritto amministrativo	43
2. La pluralità-atipicità delle fonti interne del diritto amministrativo.....	44
2.1. La funzione delle fonti interne	45
3. La gerarchia delle fonti del diritto.....	45
4. Il valore e il ruolo dei principi generali nel diritto amministrativo.....	46
4.1. Il rapporto tra principi generali e norme primarie.....	47
5. Le fonti primarie	49
5.1. Gli statuti e le leggi regionali.....	49
5.2. La norma e il tempo: il diritto intertemporale.....	50
5.2.1. I diritti quesiti.....	52
5.3. Le leggi interpretative	53
6. La legge provvedimento.....	55
6.1. Un tentativo di classificazione delle leggi provvedimento	55
6.2. La tutela giurisdizionale nei confronti della legge provvedimento.....	57
6.2.1. Il limite della funzione giurisdizionale	62

CAPITOLO IV

Le fonti interne secondarie del diritto amministrativo

1. Le fonti secondarie: i regolamenti	65
1.1. I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti	68
1.2. Il regolamento come atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente normativo.....	70

2.	Gli atti amministrativi generali: analogie e differenze con i regolamenti.....	70
2.1.	I bandi di gara	72
2.2.	Gli strumenti urbanistici.....	72
2.3.	I provvedimenti tariffari e i provvedimenti prezzi	74
3.	Il regime giuridico applicabile ai regolamenti e agli atti amministrativi generali	75
3.1.	Le analogie nel regime giuridico applicabile	75
3.2.	L'impugnazione differita	76
3.3.	L'impugnazione immediata	76
3.4.	Limiti soggettivi di efficacia della sentenza di annullamento di un atto generale	78
3.5.	La disapplicazione del regolamento (e non dell'atto amministrativo generale).....	79
4.	La fuga dal regolamento: il <i>tertium genus</i> dell'atto amministrativo generale di regolazione	81
5.	<i>Soft law, no law</i>	83
6.	Le fonti del diritto amministrativo e l'emergenza sanitaria	84
6.1.	l'emergenza sanitaria nella Costituzione	84
6.2.	La gestione dell'emergenza	85
6.3.	Il quadro normativo relativo alla gestione dell'emergenza	86
6.3.1.	I decreti legge del 2020 di gestione dell'emergenza sanitaria	89
7.	Le ordinanze di necessità e di urgenza	90
7.1.	Il problema della natura giuridica	92
7.2.	Limiti al potere di ordinanza e sindacato del giudice	92
8.	Le norme interne	93
9.	Le circolari	94
10.	La prassi amministrativa	96

PARTE II

LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE

CAPITOLO I

Il rapporto giuridico e il potere amministrativo

1.	Le situazioni giuridiche soggettive	101
2.	Il rapporto giuridico: in particolare, il rapporto amministrativo	102
3.	Il potere amministrativo	103
4.	Il comportamento amministrativo	106

CAPITOLO II

L'interesse legittimo e le altre posizioni soggettive

1.	Il diritto soggettivo	109
2.	L'interesse legittimo	110
3.	Una lettura evolutiva: la dissoluzione dell'interesse legittimo nel diritto soggettivo	114

4.	L'interesse legittimo non è un diritto soggettivo	117
5.	Interessi legittimi pretensivi e oppositivi	118
5.1.	I riflessi sulla struttura del procedimento e del processo	119
5.2.	I provvedimenti a doppio effetto	121
6.	I criteri di distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi	122
6.1.	Atti <i>iure imperii</i> e atti <i>iure gestionis</i>	122
6.2.	Norme di azione e norme di relazione	123
6.3.	Potere vincolato e potere discrezionale	124
6.4.	Carenza di potere in astratto e in concreto	125
7.	La teoria dei diritti indegradabili (o inaffievolibili)	126
8.	Interessi partecipativi e procedimentali	131
9.	Gli interessi diffusi	135
10.	Gli interessi collettivi	137
10.1.	La rappresentatività dell'ente	139
10.2.	Il conflitto di interessi nell'ambito della categoria rappresentata	140
10.3.	La legittimazione <i>ex lege</i> degli enti collettivi	141
10.4.	La legittimazione ad agire di soggetti non iscritti in appositi albi e la concorrente legittimazione individuale	143
11.	Il ricorso per l'efficienza dell'amministrazione (la c.d. <i>classaction</i> pubblica)	144
11.1.	La natura della situazione giuridica azionata	145
11.2.	I presupposti dell'azione	147
11.3.	La natura dell'azione	150
11.4.	I poteri del giudice e la natura della sentenza	151
11.5.	Rapporti tra class action pubblica e azione di classe prevista dal codice di procedura civile	152
12.	L'azione popolare e l'interesse civico	153
13.	L'interesse di mero fatto, l'interesse semplice e l'interesse amministrativamente protetto	154

PARTE III

I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

La pubblica amministrazione

1.	La pluriforme nozione di pubblica amministrazione	159
2.	La pubblica amministrazione in senso soggettivo (e formale)	160
3.	Lo Stato	161
4.	Le agenzie e le autorità amministrative indipendenti	161
5.	Gli enti pubblici territoriali e il federalismo amministrativo	163
5.1.	Le risorse degli enti pubblici territoriali: l'autonomia finanziaria e il federalismo fiscale	166
6.	Gli enti pubblici non territoriali	170
6.1.	Enti pubblici economici e non economici. Il processo di privatizzazione	171
7.	Gli indici rilevatori della natura pubblica dell'ente	173
8.	La pubblica amministrazione in senso oggettivo, sostanziale e funzionale. L'influenza del diritto dell'unione europea	175
8.1.	L'esercizio privato di funzioni pubbliche	176
8.2.	L'ibridazione delle forme e il problema della disciplina applicabile	178
8.2.1.	Lo statuto dell'amministrato	179

8.2.2. La natura dell'atto adottato dal soggetto privato nell'esercizio di funzioni pubbliche: disciplina applicabile, riparto di giurisdizione e sindacato del giudice	181
9. La nozione "finanziaria" di pubblica amministrazione come nozione funzionale.....	183
10. Considerazioni conclusive: dalla pubblica amministrazione alle pubbliche amministrazioni	187

CAPITOLO II

L' "ibridazione" delle forme: organismo di diritto pubblico, impresa pubblica e fondazioni

1. L'organismo di diritto pubblico: una sovrastruttura.....	189
1.1. La personalità giuridica.....	190
1.2. L'influenza pubblica dominante.....	191
1.2.1. Il finanziamento pubblico maggioritario.....	191
1.2.2. La nomina della maggioranza dei componenti degli organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza	192
1.2.3. Il controllo sulla gestione	193
1.2.4. I fini di interesse generale di carattere non industriale o commerciale.....	193
1.3. La "teoria del contagio" e l'organismo di diritto pubblico in parte qua	197
1.4. La disciplina applicabile all'organismo di diritto pubblico	200
2. L'impresa pubblica e la distinzione dall'organismo di diritto pubblico.....	201
2.1. I modelli di impresa pubblica: l'azienda autonoma, l'ente pubblico economico, la società pubblica	203
3. Le fondazioni	205
3.1. Le fondazioni bancarie.....	207

CAPITOLO III

Le società pubbliche

1. La società pubblica: una figura anfibia e pluriforme	209
2. I modelli di società pubblica: un tentativo di classificazione	210
3. Società a totale partecipazione pubblica e società miste	211
3.1. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle procedure di scelta del socio	213
4. Le società <i>in house</i>	213
4.1. L'elaborazione giurisprudenziale della figura	214
4.2. Il controllo analogo	216
4.3. Il requisito dell'attività prevalentemente svolta a favore dell'ente affidante	217
4.4. Le figure di <i>in house</i> riconosciute dalla giurisprudenza	217
4.5. L' <i>in house</i> frazionato (o pluripartecipato).....	217
4.6. L' <i>in house</i> a cascata	217
4.7. L' <i>in house</i> orizzontale	218
4.8. L' <i>in house</i> verticale invertito (o capovolto)	218
4.9. I nuovi requisiti normativi dell' <i>in house</i> . La figura della società <i>in house</i> mista	218
4.10. La conferma normativa delle figure di società <i>in house</i> elaborate dalla giurisprudenza	220

4.11. Le norme sul requisito funzionale dell'attività prevalente	220
4.12. La società <i>in house</i> come organismo di diritto pubblico	221
4.13. L' <i>in house</i> : regola o eccezione? Cenni e rinvio	221
5. Società di gestione, società strumentale e società-impresa pubblica	226
6. Le società degli enti locali	227
7. La disciplina applicabile alle società pubbliche: il Testo unico (d.lgs. n. 175 del 2016)	229
7.1. La regola aurea: l'applicazione generale del diritto privato	229
7.2. Le regole contenute nel Testo unico.....	231
7.3. Il vincolo di scopo e di attività.....	232
8. La responsabilità dei componenti degli organi di amministrazione tra diritto privato e diritto pubblico	233
9. Atti di nomina e revoca degli amministratori: natura giuridica e riparto di giurisdizione	236
10. La disciplina della crisi delle società pubbliche.....	238
11. I poteri speciali nei settori strategici	238

CAPITOLO IV

Le autorità amministrative indipendenti

1. Le ragioni di un fenomeno non unitario.....	241
2. La natura giuridica	243
3. La neutralità e l'indipendenza.....	243
4. Legittimazione e fondamento costituzionale ed euro-unitario delle <i>authorities</i> ..	246
5. Un tentativo di classificazione delle autorità indipendenti	248
6. Le autorità trasversali: in particolare, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato	248
6.1. Il Garante per la protezione dei dati personali	250
7. Le autorità di settore	250
7.1. La Banca d'Italia.....	251
7.2. La Consob	252
7.3. L'IVASS	254
7.4. L'ANAC	254
8. Le autorità di regolazione dei servizi pubblici.....	257
8.1. L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico	259
8.2. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	259
8.3. L'Autorità di regolazione dei trasporti	260
9. Sintesi tassonomica dei poteri e delle funzioni delle autorità indipendenti ..	260
10. Le regole procedurali	261
10.1. Il procedimento sanzionatorio e le garanzie del giusto processo.....	263
10.2. Il diritto al silenzio	265
11. La tutela giurisdizionale.....	267
11.1. Il riparto di giurisdizione	267
11.2. Il rito applicabile (rinvio).....	269
11.3. Il sindacato del giudice.....	269
11.4. Il sindacato di merito sulle sanzioni.....	273
11.5. Il sindacato sull'esercizio della funzione di vigilanza	275
12. Le autorità indipendenti come soggetti attivi in giudizio: in particolare, la legittimazione processuale dell'AGCM	276
12.1. Profili procedurali. Il parere dell'Autorità antitrust	278
12.2. La legittimazione processuale dell'ANAC	279

CAPITOLO V
L'organizzazione interna

1. Il concetto di organizzazione dalla sociologia alla scienza giuridica	284
2. Le fonti dell'organizzazione amministrativa	284
3. I principi generali in materia di organizzazione	285
4. La teoria dell'organizzazione amministrativa	287
5. L'organo	287
6. L'elemento personale: il titolare dell'organo e la natura del rapporto	289
6.1. Il rapporto di servizio	290
6.2. Il funzionario di fatto	291
6.2.1. La sorte degli atti favorevoli del funzionario di fatto	292
6.2.2. La sorte dei provvedimenti sfavorevoli del funzionario di fatto	282
6.2.3. Nomina illegittima, ma non ancora rimossa al momento dell'adozione dell'atto	293
7. L'elemento oggettivo: l'ufficio	294
8. La competenza	294
8.1. I criteri di distribuzione delle competenze	295
8.2. La risoluzione dei conflitti di competenza	295
8.3. Il trasferimento di competenze	296
8.3.1. La delegazione	296
8.3.2. L'avocazione	297
8.3.3. La sostituzione	297
9. La classificazione degli organi	297
9.1. Organi individuali e collegiali	297
9.2. Organi attivi, consultivi e di controllo	298
9.3. Organi esterni e interni	298
9.4. Organi ordinari e straordinari, permanenti e temporanei	299
10. Le relazioni tra gli organi. La gerarchia	299
10.1. La direzione, il coordinamento e il controllo	299
11. L'amministrazione indiretta	301
11.1. La delegazione	301
11.2. La codipendenza	301
12. Il principio di continuità e la <i>prorogatio</i>	301

PARTE IV
IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I

La privatizzazione e le specificità del rapporto di pubblico impiego

1. Il rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione: l'evoluzione storica ..	307
2. La privatizzazione del lavoro pubblico: il quadro normativo	310
3. L'ambito della privatizzazione: le categorie escluse	312
4. Le fonti di disciplina del rapporto	313
4.1. Il rapporto tra la legge e la contrattazione collettiva	314
4.1.1. Le peculiarità della contrattazione collettiva e il ruolo dell'ARAN	316

5.	Il potere organizzativo e la distinzione tra macro-organizzazione e micro-organizzazione	317
5.1.	I riflessi sulla natura della situazione giuridica del dipendente	320
6.	Il principio del concorso pubblico	321
6.1.	Le deroghe al principio del concorso	322
6.2.	La nullità dei rapporti “di fatto”	323
6.3.	La stabilizzazione dei precari	324
6.4.	Lo <i>ius superveniens</i> durante lo svolgimento di una procedura	326
7.	La dirigenza pubblica.....	327
7.1.	La separazione tra politica e amministrazione	328
7.2.	Il c.d. <i>spoils system</i>	330
7.3.	Il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali	332
7.4.	La responsabilità dirigenziale	335
7.5.	Il quadro della riforma della dirigenza nella legge n. 125 del 2015	336
8.	La disciplina del rapporto di lavoro	337
8.1.	Le mansioni del lavoratore e lo « <i>ius variandi</i> » del datore di lavoro pubblico.....	337
9.	La responsabilità disciplinare.....	340
10.	Il processo in atto di riforma del pubblico impiego: la legge delega n. 124 del 2015 e i decreti attuativi nn. 74 e 75 del 2017	341
10.1.	Il modello della dotazione organica e il suo superamento: il piano dei fabbisogni	343
10.2.	Concorsi pubblici e c.d. lavoro flessibile	345
10.3.	La valutazione delle <i>performance</i>	347

CAPITOLO II

Pubblico impiego e tutela giurisdizionale

1.	Il riparto di giurisdizione in materia di pubblico impiego	349
2.	Le controversie relative all'assunzione	350
3.	Posizione giuridica del vincitore e riparto di giurisdizione	351
4.	Posizione giuridica dell'idoneo non vincitore, scorrimento della graduatoria e riparto di giurisdizione	352
5.	Le controversie relative ai concorsi interni e misti: il riparto di giurisdizione	356
6.	La disapplicazione da parte del giudice ordinario degli atti amministrativi presupposti	358
7.	I provvedimenti del giudice ordinario	360

PARTE V

I BENI PUBBLICI

CAPITOLO I

La classificazione dei beni pubblici

1.	Premessa.....	363
2.	L'analisi economica della disciplina dei beni pubblici	363
3.	La pluralità dei regimi giuridici	364
4.	Beni privati e beni patrimoniali disponibili	366
5.	Beni privati di interesse pubblico.....	367

6.	I beni culturali e paesaggistici.....	367
6.1.	Le aree naturali protette	369
6.2.	Le reti per l'erogazione di servizi pubblici	369
7.	Beni pubblici per appartenenza e per destinazione	370
8.	Il demanio: origine ed evoluzione storica	371
8.1.	Le sottocategorie di beni demaniali	372
9.	I beni patrimoniali indisponibili.....	372

CAPITOLO II

Il regime giuridico dei beni pubblici

1.	Premessa.....	375
2.	Il regime della commerciabilità	375
3.	I beni pubblici e l'espropriazione per pubblico interesse	376
4.	L'autotutela	377
5.	L'acquisto della demanialità e della indisponibilità	378
6.	La perdita della indisponibilità e la sdemanializzazione	379
6.1.	La c.d. sdemanializzazione tacita.....	381
7.	L'uso dei beni pubblici	382
7.1.	La concessione di beni pubblici	384
7.1.1.	Concessione di beni pubblici e riparto di giurisdizione	386
7.1.2.	Diritto di insistenza, proroga automatica e concessioni demaniali marittime	388
8.	Il federalismo demaniale	392
9.	La valorizzazione e la dismissione dei beni pubblici.....	395
10.	Dai beni pubblici ai beni comuni	398
10.1.	L'acqua come bene comune?	401
10.2.	Il progetto della "Commissione Rodotà"	401

PARTE VI

L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

Le forme dell'attività amministrativa

1.	La nozione di attività amministrativa.....	407
2.	Attività amministrativa e atto politico	408
2.1.	Tassonomia e casistica degli atti politici	410
3.	L'attività di alta amministrazione.....	411
3.1.	Tassonomia e casistica degli atti di alta amministrazione.....	413
3.1.1.	La revoca degli assessori comunali e regionali.....	414
4.	Attività amministrativa discrezionale, vincolata e tecnico-discrezionale	416
5.	La discrezionalità amministrativa	418
5.1.	Discrezionalità e merito	420
5.2.	Discrezionalità e autovincolo amministrativo.....	421
6.	La rilevanza applicativa della distinzione tra attività discrezionale e attività vincolata	422
7.	La discrezionalità tecnica.....	424

8.	L'attività amministrativa in forma privatistica	425
8.1.	L'attività amministrativa di diritto privato: regola o eccezione?	427
8.2.	I soggetti privati che esercitano funzioni pubbliche	429
8.3.	Convenzioni e accordi tra pubbliche amministrazioni e privati. Cenni e rinvio	429

CAPITOLO II

Il sindacato del giudice sull'attività amministrativa

1.	Attività amministrativa e situazioni giuridiche soggettive	431
2.	Attività amministrativa e sindacato del giudice	433
3.	Il sindacato del giudice sulla discrezionalità	433
3.1.	Sindacato e merito	433
3.2.	La discrezionalità dopo la sentenza	436
3.3.	Discrezionalità e limite esterno della giurisdizione del giudice amministrativo	437
4.	Il sindacato del giudice sulla discrezionalità tecnica	438
4.1.	I modelli di sindacato in astratto applicabili	439
4.2.	La discrezionalità tecnica come discrezionalità amministrativa	439
4.3.	Il sindacato intrinseco sulla discrezionalità tecnica	440
4.4.	Sindacato forte o sindacato debole?	441
4.5.	Sindacato effettivo sulla discrezionalità tecnica	443

CAPITOLO III

I principi generali dell'attività amministrativa

1.	Il ruolo e la funzione dei principi generali dell'attività amministrativa	447
2.	Il principio di legalità	449
2.1.	Principio di preferenza della legge, di legalità formale e di legalità sostanziale	450
2.2.	I corollari del principio di legalità sostanziale	452
2.3.	Nominatività e tipicità degli atti	453
2.4.	I poteri impliciti	454
2.4.1.	I poteri amministrativi impliciti	455
2.4.1.1.	Alcune forme di potere amministrativo implicito	456
2.4.2.	I poteri normativi impliciti	458
2.5.	Gli atti contingibili e urgenti	461
3.	Il principio di buon andamento	462
3.1.	I principi di efficienza, efficacia ed economicità nella scienza economico-aziendalistica	462
3.2.	Efficienza, efficacia ed economicità dal lato del cittadino	464
3.3.	Un nuovo modello di amministrazione	465
3.4.	Efficienza, efficacia ed economicità come parametri di legittimità dell'azione amministrativa	466
3.5.	Il Nuclero della concretezza	467
4.	Il principio di parità di trattamento, di non discriminazione e di uguaglianza ..	468
5.	Il principio di imparzialità	468
6.	Il principio di trasparenza	470

6.1. Il “decreto trasparenza”	472
7. Il principio di pubblicità.....	474
8. I principi del diritto dell’Unione europea	474
9. Il principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento	476
9.1. Gli ambiti di applicazioni del principio di tutela del legittimo affidamento	477
9.2. Gli elementi costitutivi dell’affidamento legittimo	479
9.3. Gli strumenti di tutela dell’affidamento legittimo	480
10. Il principio di proporzionalità	482
11. Il principio di ragionevolezza	482
12. Il principio di buona amministrazione	486
13. Il principio di tempestività e di certezza dell’azione amministrativa	487
14. Il principio di non aggravamento dell’azione amministrativa	488
15. Il principio di semplificazione e di liberalizzazione	489
16. Il principio del giusto procedimento	491
17. Il principio di motivazione	492
18. Il principio della capacità di diritto privato della pubblica amministrazione	493
19. Il principio di responsabilità	493

CAPITOLO IV

Il procedimento amministrativo: funzione e struttura

1. Il procedimento amministrativo e la legalità procedimentale	495
2. Il procedimento amministrativo in prospettiva strutturale e funzionale	496
2.1. Analisi delle singole funzioni del procedimento	497
3. La classificazione dei procedimenti sulla base della struttura	500
4. La classificazione dei procedimenti sulla base della funzione	502
5. Procedimento amministrativo e procedimenti di settore	502
6. Il procedimento come modello del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino	503
7. Le fasi del procedimento amministrativo.....	505
8. La fase di apertura del procedimento	505
9. La comunicazione di avvio del procedimento	506
9.1. Il contenuto della comunicazione di avvio	506
9.2. I soggetti destinatari della comunicazione di avvio	506
9.3. I casi esclusi dalla legge	508
9.4. I casi di esclusione elaborati dalla giurisprudenza	509
9.4.1. I procedimenti diretti all’emanazione di atti vincolati	510
9.4.2. I sub-procedimenti	511
9.4.3. I procedimenti ad istanza di parte	512
9.5. La comunicazione di avvio dei procedimenti di secondo grado	512
9.6. Le forme alternative di comunicazione previste da norme di settore	513
9.6.1. La contestazione nei procedimenti disciplinari e sanzionatori	513
9.6.2. Gli atti di diffida	513
10. La partecipazione al procedimento	514
10.1. Le funzioni della partecipazione	514
10.2. I soggetti legittimati a partecipare al procedimento	517
10.3. La partecipazione degli enti esponenziali: interessi diffusi e interessi collettivi (rinvio)	518

10.4. Facoltà della partecipazione	518
10.5. Le conseguenze dell'omessa valutazione degli apporti partecipativi	520
10.6. La separazione tra procedimento e processo.....	520
11. Il responsabile del procedimento	522
11.1. I compiti del responsabile	523
12. La fase istruttoria	525
12.1. I pareri	526
12.2. Il parere obbligatorio e l'istituto dell'accantonamento	527
12.3. Il parere facoltativo	528
12.4. Il rapporto tra parere e provvedimento	529
12.5. Le valutazioni tecniche	530
12.6. Le dichiarazioni sostitutive di certificazione	531
13. Il preavviso di rigetto	533
13.1. Il rapporto tra preavviso di rigetto e provvedimento finale	535
13.2. Le conseguenze dell'omissione del preavviso di rigetto	536
13.3. L'ambito di applicazione dell'obbligo del preavviso di rigetto	537
13.4. Preavviso di rigetto e silenzio	538
13.5. Preavviso di rigetto e termini del procedimento	538
13.6. Preavviso di rigetto e tutela giurisdizionale	539
14. La fase costitutiva (o decisoria)	539
15. La fase integrativa dell'efficacia	540
16. Il conflitto di interessi nel procedimento amministrativo e l'obbligo di astensione	540
16.1. La sorte del provvedimento adottato in conflitto di interessi.....	542
17. Procedimento e tempo: <i>ius superveniens</i> e <i>tempus regit actum</i>	543

CAPITOLO V

Il tempo dell'azione amministrativa e il silenzio inadempimento

1. La doverosità amministrativa.....	547
2. Il tempo del procedimento	548
2.1. La c.d. <i>fast track procedure</i>	549
3. Istanza del privato e obbligo di provvedere	550
4. L'inerzia della p.a. e il silenzio inadempimento (o rifiuto).....	551
5. I rimedi contro l'inerzia	552
5.1. Il potere sostitutivo.....	553
5.1.1 Il potere sostitutivo nell'ambito della governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza (COVID-19).....	554
5.2. Il silenzio significativo (silenzio-assenso e silenzio-diniego)	555
6. La tutela giurisdizionale della doverosità amministrativa: l'azione avverso il silenzio-inadempimento	556
6.1. I presupposti sostanziali e processuali: l'interesse legittimo del privato e la giurisdizione del g.a.	558
6.2. Le condizioni e i termini dell'azione	559
6.3. I caratteri dell'azione	559
6.4. Il giudizio sulla fondatezza dell'istanza	560
6.5. La fase esecutiva e la nomina del commissario <i>ad acta</i>	562
6.6. Il provvedimento sopravvenuto nel corso del giudizio	564
7. Il danno da ritardo	564

7.1. Il danno da ritardo nel conseguimento del bene della vita finale.....	565
7.2. Il danno da “mero ritardo”	567
7.3. L’indennizzo da mero ritardo	570
7.4. Il concorso del danno da ritardo con quello da mero ritardo	571
7.5. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	571
7.6. L’azione di risarcimento del danno da ritardo.....	573
7.7. Il danno da ritardo e le sopravvenienze	574
8. L’inefficacia degli atti “tardivi”	575

CAPITOLO VI

La semplificazione amministrativa e il silenzio assenso

1. Il silenzio assenso come rimedio e come strumento di semplificazione.....	579
2. Il silenzio assenso come rimedio generale	581
3. Le eccezioni al silenzio-assenso	582
4. Silenzio assenso e potere discrezionale	583
5. Il rapporto con la s.c.i.a.	584
6. La natura giuridica del silenzio assenso e il regime giuridico applicabile.....	585
7. Il silenzio assenso e le istanze non conformi alla legge.....	586
8. Il provvedimento adottato dopo il silenzio-assenso	588
9. L’autotutela dopo il silenzio-assenso	589
10. Il silenzio assenso e il dovere di provvedere.....	589
11. La tutela dei terzi.....	590
12. La tutela dell’istante: l’azione di accertamento del silenzio-assenso	591
12.1. L’attestazione e l’autocertificazione del silenzio-assenso.....	592
13. Il silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni: un ‘nuovo paradigma’ nei rapporti tra amministrazioni pubbliche	593
13.1. L’ambito soggettivo di applicazione	595
13.2. L’ambito oggettivo di applicazione.....	597
13.3. Il rapporto con gli artt. 16 e 17 legge n. 241/1990	598
13.4. Il rapporto con la conferenza di servizi	598
13.5. Il potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri.....	599
13.6. L’autotutela	599
13.7. Le novità introdotte dal d.l. “semplificazioni (n. 76 del 2020)	601
14. Il silenzio-diniego	601
14.1. Il provvedimento adottato dopo il silenzio-diniego	603
14.2. Il silenzio-diniego e il dovere di provvedere	604
14.3. La tutela dell’istante.....	604
15. Il silenzio-rigetto	605
16. Il silenzio endoprocedimentale	606
17. Il silenzio nel diritto civile	607

CAPITOLO VII

La liberalizzazione delle attività private: la s.c.i.a

1. La s.c.i.a. come strumento di liberalizzazione	611
2. La natura della situazione giuridica del privato: diritto soggettivo e interesse legittimo oppositivo.....	613
3. La natura della s.c.i.a.	614

4.	L'ambito di applicazione	614
5.	I poteri della pubblica amministrazione	616
5.1.	Quadro di sintesi dei poteri esercitabili	617
5.2.	Il potere di controllo ordinario nei sessanta giorni successivi alla s.c.i.a.	618
5.3.	Il potere di controllo in autotutela	619
6.	Le sanzioni nel sistema delle abilitazioni non provvedimentali	621
7.	Le tecniche di tutela del terzo	622
7.1.	La tutela del terzo secondo la giurisprudenza (Ad. Plen. n. 15 del 2011)	623
7.1.1.	La tutela del terzo decorsi i termini per l'esercizio del potere di controllo	623
7.1.2.	La tutela del terzo in pendenza del termine per l'esercizio del potere di controllo	624
7.2.	La tutela del terzo secondo il legislatore	625
7.3.	La tutela del terzo in una prospettiva costituzionalmente orientata	630
8.	La tutela del privato segnalante	632

CAPITOLO VIII

La conferenza di servizi

1.	Le funzioni della conferenza di servizi	633
1.1.	La conferenza come strumento di semplificazione	633
1.2.	La conferenza come strumento di integrazione degli interessi	635
1.3.	La conferenza come strumento di negoziazione	636
2.	La natura giuridica della conferenza di servizi	637
3.	Le tipologie di conferenze di servizi. La conferenza istruttoria	638
3.1.	La conferenza decisoria	638
3.2.	La conferenza preliminare	639
4.	Le modalità di funzionamento della conferenza di servizi	639
4.1.	La c.d. conferenza semplificata: una "non conferenza"	639
4.2.	La conferenza simultanea	641
5.	Il rapporto tra la conferenza di servizi e il silenzio-assenso tra amministrazioni	642
6.	La determinazione conclusiva della conferenza	643
7.	La natura giuridica della determinazione conclusiva	644
8.	La partecipazione dei privati alla conferenza di servizi	645

CAPITOLO IX

Il provvedimento amministrativo

1.	Il duplice volto del provvedimento amministrativo: tra autorità e garanzia	647
2.	Provvedimento e atto amministrativo non provvedimentale	648
2.1.	L'atto amministrativo paritetico	649
3.	Provvedimento amministrativo e atto politico	649
4.	Tipicità e nominatività del provvedimento	650
5.	I caratteri essenziali del provvedimento	651
6.	La forma	652
6.1.	La forma nell'era digitale	653
7.	Il provvedimento implicito	654
8.	La motivazione: la dinamica nelle norme della legge n. 241 del 1990	655

8.1. Le funzioni della motivazione.....	656
8.2. L'ambito di applicazione dell'obbligo di motivazione	657
8.3. Motivazione <i>per relationem</i> e motivazione implicita	659
8.4. Sufficienza, adeguatezza, congruità e logicità della motivazione.....	660
8.4.1. Sindacato sulla motivazione e merito amministrativo	663
8.4.2. La motivazione nella valutazione delle prove concorsuali	663
8.5. La motivazione in relazione alla natura del potere e della situazione del privato	664
8.6. Le conseguenze della violazione dell'obbligo di motivazione	666
8.7. La motivazione postuma e l'integrazione in giudizio	668
8.8. Il ruolo della motivazione ai fini del decorso del termine di impugnazione	671

CAPITOLO X

Tassonomia dei provvedimenti

1. Relatività e descrittività di una tassonomia.....	673
2. I provvedimenti limitativi	673
3. I provvedimenti ablatori.....	674
4. Le sanzioni amministrative: il principio di legalità	676
4.1. Sanzioni amministrative e sanzioni penali	678
4.2. Sanzioni pecuniarie, interdittive e disciplinari.....	678
4.3. Natura dell'atto sanzionatorio e riparto di giurisdizione	679
5. Il sequestro	682
6. La confisca	682
6.1. Sanzioni amministrative e sanzioni penali. La proporzionalità della misura	683
6.1.1. La confisca del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito	686
7. Il fermo amministrativo	688
8. I provvedimenti ampliativi. Le autorizzazioni e le concessioni.....	688
8.1. Autorizzazioni e concessioni nel diritto dell'Unione europea	692
9. I provvedimenti attributivi di vantaggi economici (sovvenzioni, contributi, sussidi, etc.)	694
10. I provvedimenti di accertamento: la decisione dell'AGCM che constata l'illecito antitrust	694
11. La distinzione tra provvedimento di accertamento e atto paritetico: il caso del Gestore dei Servizi Elettrici	701

CAPITOLO XI

L'efficacia del provvedimento amministrativo

1. Perfezione, validità ed efficacia del provvedimento	707
2. Inefficacia remediale e non remediale	708
3. L'efficacia spaziale del provvedimento.....	709
4. L'efficacia temporale del provvedimento. La recettività.....	710
4.1. La retroattività del provvedimento amministrativo	711
4.2. Effetti istantanei ed effetti permanenti	713
5. La sospensione del provvedimento	713
6. La proroga	715
7. L'inopponibilità	715

8. L'esecutività e l'eseguibilità del provvedimento	715
9. L'esecutorietà del provvedimento	716

CAPITOLO XII

L'invalidità del provvedimento amministrativo

1. La nozione di invalidità.....	719
2. L'irregolarità	720
3. L'inesistenza del provvedimento.....	720
4. Il sistema delle cause di nullità e di annullabilità	721
5. Le cause di nullità	723
5.1. La nullità strutturale	723
5.2. La nullità per difetto assoluto di attribuzione: carenza di potere in astratto e in concreto	724
5.3. La nullità per violazione o elusione del giudicato	727
5.4. La nullità testuale e la (mancata previsione della) nullità virtuale	729
6. Il regime giuridico della nullità	729
7. Le cause di annullabilità	731
8. La tripartizione dei vizi di annullabilità	731
9. L'eccesso di potere	732
9.1. Gli strumenti per la rilevazione dell'eccesso di potere: le figure sintomatiche	732
9.1.1. L'errore di fatto	732
9.1.2. Il difetto di istruttoria	733
9.1.3. Il difetto di motivazione	733
9.1.4. La contraddittorietà	734
9.1.5. La violazione di norme interne	735
9.1.6. L'illogicità e la perplessità	735
9.1.7. La disparità di trattamento	735
9.1.8. La manifesta ingiustizia	736
9.1.9. La violazione dei principi di ragionevolezza, logicità, proporzionalità e legittimo affidamento.....	736
10. L'incompetenza	737
10.1. Il particolare regime giuridico dell'incompetenza	738
11. La violazione di legge	739
11.1. Vizi meramente formali e vizi sostanziali di forma	740
11.2. La dequotazione dei vizi formali del provvedimento vincolato	741
11.3. La dequotazione dei vizi formali del provvedimenti discrezionale: l'omessa comunicazione di avvio del procedimento	742
11.3.1. Il riparto dell'onere della prova.....	743
11.3.2. La natura del provvedimento viziato, ma non annullato	744
11.4. I vizi di merito	745
12. Il regime giuridico dell'annullabilità	746

CAPITOLO XIII

Le figure di invalidità

1. Le forme di invalidità. L'invalidità parziale	749
2. Invalidità originaria e invalidità successiva	750

2.1. Norma retroattiva	751
2.2. Norma di interpretazione autentica	751
2.3. Decreto legge non convertito	752
2.4. L'illegittimità costituzionale della norma	753
3. L'invalidità derivata	755
3.1. Il regime processuale dell'invalidità derivata a effetto viziante	759
3.2. Il regime processuale dell'invalidità a effetto caducante	760
4. L'invalidità per contrasto con il diritto dell'Unione europea	760
4.1. Il regime speciale: tra nullità e disapplicazione	761
4.2. Il regime ordinario dell'annullabilità	762
4.3. I precipitati sostanziali e processuali dell'annullabilità	763

CAPITOLO XIV

L'autotutela e i provvedimenti di secondo grado

1. L'autotutela nel diritto penale e nel diritto civile	765
2. L'autotutela nel diritto amministrativo: un tentativo di classificazione	766
2.1. L'autotutela esecutiva	766
2.2. L'autotutela contenziosa e quella decisoria necessaria (rinvio)	767
2.3. L'autotutela decisoria spontanea	767
3. I provvedimenti di secondo grado	768
4. L'annullamento d'ufficio	769
4.1. L'illegittimità	769
4.2. Le ragioni di pubblico interesse	769
4.3. La ragionevolezza del termine	770
4.4. La tutela del legittimo affidamento del privato	771
4.4.1. Riflessioni sul legittimo affidamento oltre l'autotutela amministrativa	775
5. L'autotutela doverosa	777
5.1. L'annullamento d'ufficio dell'atto in contrasto con il diritto dell'Unione europea	780
6. Profili procedurali	781
6.1. La domanda di riesame e il silenzio dell'amministrazione	781
6.2. La comunicazione di avvio e l'art. 21- <i>octies</i> , comma 2	782
7. Gli effetti dell'annullamento d'ufficio	782
7.1. L'annullamento parziale	783
8. La revoca	784
8.1. Limiti alla revoca e strumenti di compensazione	785
8.2. L'oggetto della revoca	787
8.3. Profili procedurali	787
8.4. La distinzione tra revoca e provvedimenti affini	788
9. L'abrogazione	788
10. I provvedimenti di secondo grado ad esito conservativo	789
10.1. La convalida	789
10.2. La ratifica	791
10.3. La sanatoria	792
10.4. La rettifica	792
10.5. La conferma	792
10.6. La conversione	793

CAPITOLO XV

L'accesso ai documenti amministrativi

1. Il principio di trasparenza	795
2. L'accesso procedimentale	796
2.1. <i>La natura giuridica</i>	796
2.2. La legittimazione ad accedere	798
2.3. I documenti accessibili	801
2.3.1. L'accesso agli atti interni e ai pareri legali.....	802
2.4. I soggetti passivi del diritto di accesso: la nozione di pubblica amministrazione	804
2.5. L'accesso agli atti di soggetti privati.....	804
2.6. L'accesso agli atti delle autorità amministrative indipendenti	805
2.7. I casi di esclusione del diritto di accesso	806
2.8. Il conflitto tra accesso e riservatezza	808
2.9. Accesso e <i>privacy</i>	810
2.10. La tutela dei controinteressati	811
2.11. Il differimento dell'accesso	812
2.12. Il diritto di accesso nell'ordinamento degli enti locali.....	813
2.13. Il diritto di accesso in materia ambientale	814
2.14. Il diritto di accesso nella disciplina dei contratti pubblici	814
3. La tutela del diritto di accesso.....	816
3.1. La tutela giustiziale	817
3.2. La tutela giurisdizionale del diritto di accesso (cenni e rinvio)	818
4. L'accesso civico	819
5. L'accesso civico generalizzato	820
5.1. Il rapporto tra l'accesso civico e l'accesso civico generalizzato	820
5.2. Il rapporto con l'accesso procedimentale: la titolarità e le condizioni di esercizio del diritto.....	821
5.3. I limiti all'accesso	821
5.4. L'ambito soggettivo di applicazione	823
5.5. Le tecniche di tutela	823
6. Il concorso delle diverse forme di accesso.....	824
7. Conclusioni: la trasparenza come valore-chiave.....	827

CAPITOLO XVI

La negoziazione della funzione amministrativa

1. La neutralità delle forme della funzione amministrativa	829
2. La funzionalizzazione dell'attività di diritto privato	830
3. Gli accordi nel procedimento amministrativo	832
3.1. Gli accordi come contratti di diritto privato.....	832
3.2. Gli accordi come convenzioni pubblicistiche	833
4. Accordi procedurali e accordi sostitutivi	835
4.1. Fattispecie tipiche di accordi sostitutivi.....	837
5. La forma degli accordi	838
6. L'applicazione dei principi del codice civile	838
7. Il recesso dall'accordo	839
8. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	840

9. Gli strumenti di tutela nei confronti degli accordi	840
9.1. La tutela dei terzi.....	842
9.2. La tutela della pubblica amministrazione	844
10. Gli accordi tra pubbliche amministrazioni	844
10.1. Gli accordi di programma	846
10.2. Gli accordi di programma nella disciplina degli enti locali	848
10.3. La natura giuridica degli accordi (rinvio)	848
10.4. La disciplina degli accordi: l'art. 15 della legge n. 241 del 1990.	849
10.5. Accordi e tutela della concorrenza	849
10.6. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	850
10.7. Gli strumenti di tutela	850

PARTE VII

I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I

Il contratto pubblico

1. La capacità negoziale della pubblica amministrazione	855
2. I limiti alla capacità negoziale della pubblica amministrazione	856
3. Tassonomia dei contratti pubblici	858
4. Il contratto di appalto pubblico	858
4.1. L'appalto di lavori	858
4.2. L'appalto di servizi e di forniture	859
5. Il contratto di concessione.....	859
6. Le figure contrattuali di confine tra l'appalto e la concessione: il partenariato pubblico privato	862
6.1. La finanza di progetto	864
6.1.1. Concessioni autostradali e divieto di project financing	864
6.2. La locazione finanziaria	867
6.3. Il contratto di disponibilità	868
6.4. Il contratto di affidamento a contraente generale (<i>general contractor</i>) ..	869
7. I contratti misti	870
8. Il regime giuridico del contratto pubblico.....	871

CAPITOLO II

Le fonti e i principi generali in materia di contratti pubblici

1. Le fonti primarie della disciplina dei contratti pubblici.....	875
2. I capitoli	876
3. Le fonti esterne al codice	876
4. Il ruolo dei principi generali nella contrattualistica pubblica	877
5. I principi di pubblicità e di trasparenza.....	877
5.1. L'accesso documentale agli atti della fase di esecuzione del contratto pubblico da parte dell'impresa non aggiudicataria	879
5.2. L'accesso civico generalizzato agli atti della fase di esecuzione del contratto pubblico da parte dell'impresa non aggiudicataria	882
6. Il principio di libera concorrenza	887
7. I principi di non discriminazione, di imparzialità e di parità di trattamento....	887

8. I principi di efficienza, efficacia ed economicità	888
9. Il principio di tempestività	889
10. Il principio di correttezza	890
11. Il principio di qualità delle prestazioni	891
12. Il principio di proporzionalità	891
13. Il principio di rotazione	892
13.1. La rotazione quale criterio metagiuridico di gestione del potere	895
13.2. La rotazione tra regola ed eccezione	896
14. I principi generali sul procedimento amministrativo e i principi generali del diritto comune dei contratti	898

CAPITOLO III

L'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del codice dei contratti pubblici

1. I contratti sopra soglia e sotto soglia	899
2. I contratti esclusi	900
2.1. <i>L'in house providing</i> (cenni e rinvio)	901
2.2. Gli accordi di cooperazione tra enti pubblici	901
2.3. Servizi affidati in base a un diritto esclusivo	902
2.4. Contratti di sponsorizzazione e realizzazione di opere a spese di privati	902
3. Contratti estranei e contratti esenti	904
4. Settori ordinari e settori speciali	904
5. L'ambito di applicazione soggettivo del codice	904
5.1. Le amministrazioni aggiudicatrici	906
5.2. L'organismo di diritto pubblico (cenni e rinvio)	906
5.3. Gli enti aggiudicatori	906
5.4. Le imprese pubbliche (cenni e rinvio)	907
5.5. I soggetti privati titolari di diritti speciali o esclusivi	907
5.6. I soggetti aggiudicatori	907

CAPITOLO IV

Le controparti contrattuali

1. Gli operatori economici: una categoria atipica	909
2. Analisi delle figure di operatore economico	910
2.1. I raggruppamenti temporanei di imprese	911
2.1.1. Le diverse forme di raggruppamento (orizzontale, verticale e misto)	912
2.1.2. La natura giuridica e la tutela dei mandanti	912
2.1.3. La modifica del raggruppamento	914
2.1.4. La corrispondenza tra quota di partecipazione e quota di qualificazione	915
2.1.5. Il principio di immutabilità della compagine	917
2.1.5.1. La sottoposizione a una procedura concorsuale	920
2.2. I consorzi	920
2.2.1. Differenze tra consorzio ordinario e consorzio stabile	921
2.2.1.1. La c.d. qualificazione alla rinfusa	922
2.3. Le reti di impresa	924
3. I requisiti generali di partecipazione alla gara	924
4. Il principio di tassatività delle cause di esclusione	925
4.1. Le <i>rationes</i> delle singole cause di esclusione	926
4.2. Le misure di prevenzione e le informative antimafia	927

4.2.1. La natura e gli effetti dell'interdittiva antimafia	929
4.2.1.1. Il compenso revisionale	932
4.2.2. Il procedimento dell'informativa antimafia e il contraddittorio	933
4.2.2.1. Il problema della legalità-tipicità e il sindacato del giudice amministrativo	936
4.3. I protocolli di legalità	940
4.4. La violazione degli obblighi informativi	942
4.5. Il divieto di avvalimento al di fuori delle ipotesi consentite	946
4.5.1. Le clausole escludenti nel prima del principio di tassatività	947
4.6. I gravi illeciti professionali	948
5. I requisiti speciali	950
5.1. I requisiti speciali per gli appalti di lavori	951
5.2. Il sistema unico di qualificazione nei lavori pubblici: il ruolo delle SOA all'indomani del codice	951
5.3. I requisiti speciali per i contratti di servizi e forniture	952
5.4. Il divieto di commistione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione dell'offerta	954
5.5. L'autocertificazione dei requisiti: il documento di gara unico europeo (DGUE)	955
5.6. I requisiti di qualificazione dei raggruppamenti temporanei di imprese	956
5.6.1. La cooptazione	956
5.7. I requisiti di qualificazione dei consorzi stabili	957
5.8. Il <i>rating</i> d'impresa	957
6. L'avvalimento	958
6.1. Forme di avvalimento: interno ed esterno, occasionale e stabile	959
6.2. Avvalimento di garanzia e operativo	959
6.3. Avvalimento plurimo, frazionato e a cascata	960
6.3.1. L'avvalimento "premiante"	960
6.4. Il contratto di avvalimento	962
6.5. La responsabilità del soggetto ausiliario	963
6.6. L'esclusione dalla gara dell'impresa ausiliata per dichiarazioni mendaci dell'ausiliaria	965
7. Il soccorso istruttorio	967
7.1. I limiti del soccorso istruttorio ante codice dei contratti pubblici	967
7.2. Il soccorso istruttorio nel codice dei contratti pubblici dopo il correttivo 2017	968
7.3. Carenze o irregolarità essenziali sanabili	969
7.4. Le carenze e le irregolarità non essenziali sanabili	970
7.5. Le carenze o irregolarità non sanabili	970
7.6. La procedimentalizzazione del soccorso istruttorio	971
7.7. Il soccorso istruttorio processuale	972

CAPITOLO V

Le procedure di aggiudicazione

1. I principi di tassatività e tipicità dei procedimenti a evidenza pubblica	975
2. I principi di concorsualità e di massima apertura al mercato: le procedure aperte	976

3. Le procedure ristrette	977
4. Le procedure competitive con negoziazione.....	978
5. Le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara	979
6. Il dialogo competitivo	981
7. Il partenariato per l'innovazione (e gli appalti pre-commerciali)	983
7.1. La procedura	985
8. Tecniche e strumenti di affidamento: l'informatizzazione delle procedure	986
8.1. L'accordo quadro	987
8.2. Il sistema dinamico di acquisizione	987
8.3. Le aste elettroniche	988
8.4. I cataloghi elettronici	989
8.5. Le piattaforme telematiche di negoziazione	989
9. Le procedure di affidamento dei contratti "sotto soglia"	990
9.1. L'affidamento diretto.....	993
9.2. La procedura negoziata	993
10. La realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo.....	995

CAPITOLO VI

Lo sviluppo della procedura di evidenza pubblica

1. La determina a contrarre	997
2. Il bando di gara	997
3. Il disciplinare di gara e i capitolati generali e speciali	999
4. Il rapporto tra bando, disciplinare e capitolato. Le lacune e l'eterointegrazione	1000
5. La lettera di invito	1001
6. L'avviso di preinformazione	1001
7. La pubblicazione del bando e degli avvisi	1002
8. Il termine per la presentazione delle domande di partecipazione	1003
8.1. Il principio di tempestività e quello di <i>favor participationis</i>	1003
9. Le commissioni giudicatrici	1003
10. I criteri di aggiudicazione	1004
10.1. Analisi delle norme sui criteri di aggiudicazione e problematiche applicative	1006
10.1.1. Il criterio di aggiudicazione dei contratti ad alta intensità di manodopera.....	1009
10.2. Il divieto di integrazione delle offerte e di negoziazione dopo l'aggiudicazione	1010
11. Le offerte anomale	1011
12. La proposta di aggiudicazione e l'approvazione.....	1013
13. L'avviso di post-informazione	1014
14. La stipulazione del contratto. Lo <i>stand still period</i>	1014
15. Il sistema delle garanzie	1016
15.1. La garanzia provvisoria.....	1016
15.2. La cauzione definitiva.....	1017
15.3. Le specifiche garanzie per gli appalti di lavori	1018
16. Le novità introdotte dal d.l. "semplificazioni"	1018
16.1. Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sopra soglia	1019

CAPITOLO VII

Vizi della procedura, difetti del contratto e tecniche di tutela

1. Premessa.....	1023
2. La scelta del sistema di gara e la tutela delle imprese	1024
3. Gli atti impugnabili	1024
4. Legittimazione al ricorso e partecipazione alla gara	1025
5. L'interesse al ricorso: la figura dell'interesse strumentale.....	1025
6. Illegittimità del bando e tutela dell'interessato	1026
7. Ammissioni ed esclusioni dalla gara: la tutela dell'interesse procedimentale ..	1027
8. I vizi della proposta di aggiudicazione e dell'aggiudicazione	1029
9. Rapporto tra impugnazione del bando e aggiudicazione	1029
10. Rifiuto o ritardo nell'aggiudicazione della gara	1030
11. La mancata stipulazione del contratto	1030
12. Il rapporto tra annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto: breve <i>excursus</i> storico tra nullità, annullabilità e caducazione	1032
13. L'inefficacia del contratto: le gravi violazioni	1034
13.1. Le eccezioni alla regola dell'inefficacia del contratto per gravi violazioni.....	1035
13.2. L'inefficacia del contratto per violazioni non gravi	1036
13.3. L'inefficacia in senso stretto (non remediale) del contratto	1036
13.4. La dichiarazione dell'inefficacia <i>ex officio</i>	1037
13.5. La natura della dichiarazione di inefficacia	1038
14. Annullamento in autotutela dell'aggiudicazione e sorte del contratto	1039
15. La giurisdizione esclusiva, ma non di merito, del giudice amministrativo....	1040
15.1. Differenze tra annullamento d'ufficio e annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione	1041
16. Le sanzioni alternative	1042
17. La tutela in forma specifica e il risarcimento del danno per equivalente	1043
17.1. L'irrelevanza dell'elemento soggettivo	1043
17.2. L'interesse positivo risarcibile	1044
17.3. L'interesse negativo	1047
17.4. La perdita di <i>chance</i>	1047
17.5. La detrazione "automatica" dell' <i>aliunde perceptum vel percipiendum</i> ..	1049
18. La giurisdizione e la sorte del contratto nelle fattispecie che non rientrano nel campo di applicazione degli artt. 120-125 c.p.a.	1050
19. L'autotutela interna al contratto	1051
19.1. La risoluzione.....	1051
19.2. Il recesso	1053
19.2.1. Rapporti tra recesso e revoca dopo la stipulazione del contratto	1054
19.3. La cessazione della concessione	1055
20. L'esclusione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.....	1056
21. Il precontenzioso amministrativo.....	1056
21.1. I pareri di precontenzioso <i>ex art. 211, comma 1, del codice</i>	1057
21.2. La legittimazione dell'ANAC a impugnare i provvedimenti delle stazioni appaltanti	1058
21.2.1. Il ruolo dell'ANAC	1059
21.2.2. Le domande proponibili	1061

CAPITOLO VIII

L'esecuzione del contratto

1. Dalla fase pubblicistica a quella privatistica	1063
2. Il responsabile del procedimento	1063
3. La consegna.....	1064
4. Il bilanciamento tra esigenze di modificazione e principi di trasparenza	1064
5. Le modifiche oggettive del contratto. Le varianti in corso d'opera	1065
5.1. La revisione dei prezzi	1066
6. La proroga	1069
7. Il subappalto	1069
7.1. Subappalto e avvalimento a confronto	1072
7.2. La possibilità per il subappaltatore di integrare il requisito mancante della qualificazione obbligatoria in una o più categorie scorporabili	1075
8. Il collaudo e la verifica di conformità	1077

CAPITOLO IX

*Le specificità della disciplina delle concessioni
e dei contratti nei settori speciali*

1. Le concessioni: le garanzie procedurali	1079
2. L'esecuzione del contratto di concessione	1080
2.1. La proroga delle concessioni per la raccolta delle lotterie nazionali	1081
3. La concessione di beni pubblici (rinvio).....	1082
4. I contratti nei settori speciali (sempre meno speciali e più ordinari)	1082
4.1. L'ambito di applicazione della disciplina	1082
4.2. I contratti misti	1084
4.3. L'individuazione della norme applicabili ai settori speciali	1084
4.4. I requisiti di qualificazione	1086
4.5. Modalità di indizione, procedure di scelta e criteri di aggiudicazione ...	1086

CAPITOLO X

Il riparto di giurisdizione in materia di contratti pubblici

1. La giurisdizione esclusiva in materia di appalti pubblici: l'ambito	1087
2. L'autolimitazione, gli appalti dei soggetti privati, gli appalti sotto soglia	1088
3. I comportamenti e la responsabilità precontrattuale	1089
4. La fase di esecuzione del contratto	1090
4.1. Gli ambiti della giurisdizione del giudice amministrativo nella fase esecutiva ...	1091
5. Gli atti di ritiro dell'aggiudicazione e di risoluzione del contratto	1091
6. La giurisdizione sul subappalto.....	1093
7. La cessione del contratto di appalto	1094
8. La revisione dei prezzi	1095
9. Il rifiuto di stipulare il contratto	1095
10. La rinegoziazione del contratto	1096
11. La sorte del contratto di appalto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione (rinvio)	1096
12. Le sanzioni alternative	1096

CAPITOLO XI
La governance dei contratti pubblici: i poteri dell'ANAC

1.	Premessa	1097
2.	I poteri di indirizzo e di regolazione	1098
3.	I poteri di vigilanza e controllo	1098
4.	I poteri di segnalazione e sanzionatori	1099
5.	Le attività di gestione del contenzioso (rinvio)	1100

PARTE VIII
I CONTROLLI

CAPITOLO I
I principi generali

1.	Nozione di controllo e criteri di classificazione	1103
2.	I controlli sugli atti	1104
3.	Controllo sugli atti e tutela giurisdizionale	1105
	3.1. Impugnabilità degli atti di controllo	1105
	3.2. Gli effetti della sentenza che annulla l'atto negativo di controllo	1105
	3.3. L'amministrazione controllata non è controinteressata nel giudizio avverso l'atto negativo di controllo	1106

CAPITOLO II
I controlli interni

1.	I controlli interni: la classificazione	1109
2.	Il controllo di gestione	1109
3.	Il controllo strategico	1110
4.	Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile	1110
5.	I controlli interni negli enti territoriali: lineamenti generali	1111

CAPITOLO III
I controlli della Corte dei Conti

1.	I controlli della Corte dei conti	1113
2.	Il controllo preventivo di legittimità	1114
	2.1. La natura dell'atto di controllo	1116
3.	Il controllo successivo di legittimità	1116
4.	Il controllo sugli enti sovvenzionati	1117
5.	Il controllo successivo sulla gestione	1117
6.	Il controllo concomitante di cui all'art. 11 della legge 15 del 2009	1119
7.	Il controllo sulla contrattazione collettiva	1120
8.	Il giudizio di parifica	1120
9.	I controlli della Corte dei conti nei confronti delle regioni e degli enti locali ..	1121
	9.1. Il controllo previsto dall'art. 7 della legge n. 131/2003	1121
	9.2. Il controllo previsto dalle leggi n. 266/05 e n. 15/09	1122
	9.3. Il controllo previsto dall'art. 148-bis del TUEL	1123
	9.4. La natura degli atti di controllo della Corte dei Conti sugli enti locali ..	1124
	9.5. I controlli nei confronti delle Regioni	1126
	9.6. Il controllo sulle spese dei gruppi consiliari regionali	1128

PARTE IX
LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I

*Fondamento, funzioni e modelli della responsabilità
della pubblica amministrazione*

1.	La responsabilità: dal concetto culturale a quello giuridico.....	1133
2.	Il fondamento costituzionale della responsabilità della pubblica amministrazione	1133
3.	I modelli di responsabilità della pubblica amministrazione.....	1134
4.	Il sistema di responsabilità della pubblica amministrazione a doppio binario.....	1135
5.	Le funzioni della responsabilità della pubblica amministrazione: riparatoria, sanzionatoria e deterrente	1137
6.	Le forme di responsabilità.....	1139

CAPITOLO II

La responsabilità da provvedimento illegittimo

1.	La natura della responsabilità da provvedimento illegittimo	1141
2.	La responsabilità per lesione degli interessi legittimi oppositivi e pretensivi...1143	
3.	Il nesso di causalità: il giudizio prognostico sulla spettanza del bene della vita	1145
4.	L'elemento soggettivo: la colpa della pubblica amministrazione	1147
	4.1. La responsabilità oggettiva per violazione del diritto dell'Unione Europea	1148
5.	La giurisdizione del giudice amministrativo.....	1149
	5.1. I diritti indegradabili	1150
6.	L'azione (autonoma) di risarcimento del danno e la pregiudiziale di merito.....	1151
7.	La conversione dell'annullamento in accertamento a fini risarcitori	1154
8.	L'azione risarcitoria esercitata nel giudizio di annullamento.....	1156
9.	L'azione risarcitoria nel giudizio di ottemperanza	1157
10.	La responsabilità da provvedimento illegittimo favorevole.....	1160
	10.1. La tutela dell'affidamento del privato	1162

CAPITOLO III

La responsabilità per lesione di interessi procedurali

1.	Gli interessi procedurali (cenni e rinvio).....	1165
2.	La responsabilità aquiliana per lesione dell'interesse procedimentale	1166
3.	La responsabilità da contatto sociale per lesione dell'interesse procedimentale	1167
4.	Le ragioni dell'inconfigurabilità di una responsabilità per lesione di un interesse procedimentale	1169
5.	La responsabilità per il ritardo nell'esercizio del potere amministrativo: il c.d. danno da ritardo (rinvio)	1170

CAPITOLO IV

La responsabilità da comportamento della pubblica amministrazione

1. La responsabilità da comportamento amministrativo1171
2. La giurisdizione del giudice amministrativo1172
3. La responsabilità da mero comportamento1172
 - 3.1. Il rapporto tra terzo danneggiato e dipendente pubblico1173
 - 3.2. Il rapporto tra il terzo danneggiato e la pubblica amministrazione1173
 - 3.3. Il rapporto interno tra dipendente e amministrazione1174

CAPITOLO V

La responsabilità precontrattuale e contrattuale della pubblica amministrazione

1. La responsabilità da inadempimento contrattuale1177
2. La responsabilità precontrattuale1178
 - 2.1. Responsabilità precontrattuale in senso cronologico1179
 - 2.2. Responsabilità precontrattuale in senso ontologico1179
 - 2.2.1. La responsabilità precontrattuale da contratto inefficace1182
3. La responsabilità precontrattuale come responsabilità da contatto sociale1183
4. Responsabilità precontrattuale e riparto di giurisdizione1184

CAPITOLO VI

La responsabilità della pubblica amministrazione da atto legittimo dannoso

1. La responsabilità da atto legittimo1187

CAPITOLO VII

Il risarcimento del danno

1. Gli strumenti di tutela contro il danno: il risarcimento in forma specifica1189
2. Il rapporto tra il risarcimento in forma specifica e quello per equivalente1190
3. Il risarcimento del danno per equivalente1191
4. Il danno risarcibile in materia di appalti (rinvio)1192
5. Il danno da perdita di chance (rinvio)1192
6. Il danno risarcibile nella responsabilità precontrattuale1192

CAPITOLO VIII

La responsabilità amministrativa

1. Nozione e inquadramento1195
2. Le fonti normative1195
3. La natura e la funzione della responsabilità amministrativa1196
4. I caratteri della responsabilità amministrativa: la personalità1197
 - 4.1. La parziarietà1197
 - 4.2. L'intrasmissibilità agli eredi1198
5. La condotta: l'insindacabilità del merito1198
6. Il rapporto di impiego e il rapporto di servizio1199
 - 6.1. Il vincolo di occasionalità necessaria1200

7.	L'elemento soggettivo: il dolo e la colpa grave	1200
7.1.	La riforma della responsabilità amministrativa nel decreto	1202
	“semplificazioni” (d.l. 76 del 2020): la prova dell'evento dannoso	
7.1.1.	L'esclusione temporanea della responsabilità per colpa grave	1204
8.	Il danno erariale	1204
9.	Le principali tipologie di danno erariale	1205
9.1.	Il danno da conferimento di incarichi	1206
9.2.	Il danno alla concorrenza	1208
9.3.	Il danno da disservizio	1208
9.4.	Il danno da tangente	1209
9.5.	Il danno all'immagine	1210
10.	I vantaggi compensativi (<i>la compensatio lucri cum damno</i>)	1214
11.	Il potere del giudice di ridurre il risarcimento del danno	1215
12.	Il termine di prescrizione	1216
13.	La giurisdizione della Corte dei Conti	1217
14.	Il codice di giustizia contabile: le linee di fondo	1217

PARTE X

I SINGOLI SETTORI

CAPITOLO I

I servizi pubblici e la concorrenza

1.	Premessa storica	1221
2.	La nozione soggettiva di servizio pubblico	1222
3.	La nozione oggettiva di servizio pubblico	1223
4.	Servizi a fruizione collettiva e individuale	1225
5.	I servizi di interesse generale a rilevanza economica e non economica	1225
6.	I servizi di interesse economico generale e i servizi non economici di interesse generale	1225
7.	Il criterio di distinzione tra servizi di interesse economico generale e servizi di interesse generale	1227
8.	I servizi di interesse generale nel diritto europeo	1228
9.	Le direttive di liberalizzazione	1229
10.	La tutela della concorrenza	1230
10.1.	Regole di concorrenza c.d. <i>antitrust</i>	1230
10.2.	La concorrenza nel mercato	1231
10.2.1.	Il fallimento del mercato e gli obblighi di servizio	1231
11.	Obblighi di servizio pubblico e disciplina degli aiuti di Stato	1233
12.	La concorrenza per il mercato	1234
13.	L'assunzione e la regolazione dei servizi pubblici	1235
13.1.	I principi in materia di servizi pubblici	1236
13.2.	Le forme di gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica	1238
13.3.	La gestione del servizio	1239
13.4.	Il contratto di servizio	1239
13.5.	Le carte dei servizi	1240
13.6.	I contratti di utenza	1240
14.	Le autorità di regolazione	1241
15.	I servizi pubblici locali	1242

15.1. L'evoluzione del quadro normativo	1243
16. La giurisdizione esclusiva sui pubblici servizi	1247
16.1. La fase di affidamento.....	1248
16.2. La fase di esecuzione	1249

CAPITOLO II

Il governo del territorio: l'urbanistica

1. Origine e funzioni dell'urbanistica	1251
2. L'evoluzione normativa della materia. La nozione di "governo del territorio"	1252
3. Il ruolo della pianificazione (urbanistica e territoriale)	1253
4. Il piano territoriale di coordinamento	1254
5. Il rapporto tra piano territoriale di coordinamento e pianificazione urbanistica comunale.....	1255
6. La pianificazione urbanistica comunale: il piano regolatore generale	1255
6.1. Natura giuridica del piano regolatore generale	1256
6.2. Contenuto ed effetti del piano regolatore generale	1257
6.3. Le varianti al piano regolatore generale.....	1259
7. Il sistema della pianificazione comunale attuativa. Il piano particolareggiato...1259	
8. Il piano di lottizzazione e l'urbanistica consensuale	1260
9. Le convenzioni urbanistiche: in particolare, le convenzioni di lottizzazione.....1261	
10. L'edilizia residenziale sociale: il Piano di zona per l'edilizia economica e popolare e il <i>social housing</i>	1262
11. Il Piano di recupero e gli altri strumenti di riqualificazione urbana	1263
12. Il Piano per gli insediamenti produttivi.....	1264
13. La perequazione urbanistica: le finalità	1264
13.1. I modelli della perequazione urbanistica	1265
13.2. Il fondamento normativo.....	1266
13.3. Le differenze con la pianificazione territoriale, la compensazione e la premialità.....	1267
13.4. La perequazione urbanistica nella giurisprudenza	1268
14. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	1270

CAPITOLO III

Il governo del territorio: l'edilizia

1. La nozione di edilizia e l'evoluzione storica del settore	1271
2. Il testo unico dell'edilizia.....	1272
3. Il regolamento edilizio	1272
4. L'incidenza del regolamento edilizio nei rapporti tra privati	1273
5. Natura giuridica dei regolamenti edilizi e tecniche di tutela (parziale rinvio) ...1273	
6. Gli interventi edilizi previsti dalla legge	1273
7. I titoli abilitativi	1274
7.1. L'attività edilizia libera	1274
7.2. Interventi soggetti a comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA) ..1275	
7.3. Interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ...1275	
7.4. Gli interventi soggetti a permesso edilizio o di costruire.....	1275

8. Il permesso edilizio come atto autorizzatorio in funzione di controllo e carattere reale.....	1276
8.1. La natura del potere esercitato dal Comune	1276
8.2. Gli oneri concessori	1277
8.3. Il procedimento di rilascio del permesso di costruire	1282
8.4. L'annullamento comunale in autotutela del permesso di costruire	1283
8.5. L'annullamento regionale del permesso di costruire	1283
8.6. Il contenzioso sul permesso di costruzione	1284
8.7. La tutela del terzo.....	1284
8.8. La tutela del terzo in caso di SCIA (rinvio)	1285
8.9. La possibilità di sanatoria nel caso di intervento edilizio eseguito in base a permesso di costruire annullato in sede giurisdizionale.....	1285
9. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	1287
10. Il sistema repressivo-sanzionatorio	1288
10.1. Il riparto di giurisdizione in materia di sanzioni	1290
10.2. Le sanzioni civili	1291
11. Il condono	1291
12. La possibilità di sanatoria nel caso di intervento edilizio eseguito in base a permesso di costruire annullato in sede giurisdizionale.....	1291

CAPITOLO IV

I beni culturali

1. I beni culturali: a) nozione; b) tipicità; c) materialità ed immaterialità; d) inerenza al pubblico interesse	1295
2. Beni culturali di proprietà pubblica e di proprietà privata	1297
3. I poteri amministrativi per la tutela dei beni culturali.....	1299
4. La fruizione dei beni culturali	1301
5. La valorizzazione dei beni culturali	1302
6. La globalizzazione dei beni culturali	1304

CAPITOLO V

I beni paesaggistici

1. La nozione di paesaggio.....	1305
2. Il paesaggio nella Costituzione	1306
3. La tutela e la valorizzazione del paesaggio tra Stato e Regioni	1307
4. I beni paesaggistici	1308
5. Il piano paesistico come strumento di tutela dinamica del paesaggio	1309
6. L'autorizzazione paesaggistica	1311
6.1. Il regime di impugnazione dell'autorizzazione paesaggistica	1312
7. Il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica	1313
8. Le sanzioni amministrative a tutela del paesaggio.....	1314

CAPITOLO VI

L'ambiente

1. La nozione di ambiente	1315
2. I principi in materia ambientale nel quadro dell'Unione europea	1316

2.1. Il principio di sostenibilità	1317
2.2. I principi di prevenzione e di precauzione	1318
2.3. Il principio di informazione e di cooperazione tra gli Stati	1318
2.4. Il principio dell'elevato livello di tutela	1319
2.5. Il principio della correzione alla fonte	1319
2.6. Il principio chi inquina paga	1320
2.7. Il principio di trasparenza: l'accesso alle informazioni ambientali	1320
3. Procedimenti speciali a tutela dell'ambiente: la valutazione di impatto ambientale (VIA)	1322
3.1. La valutazione ambientale strategica (VAS)	1323
4. L'autorizzazione ambientale	1324
4.1. L'autorizzazione integrata ambientale (AIA)	1326
4.2. L'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)	1327
5. Le certificazioni ambientali	1327
6. Il danno ambientale: la nozione	1328
6.1. Le misure di prevenzione e di precauzione volte ad evitare il danno ambientale	1329
7. La responsabilità per danno ambientale: i criteri di imputazione	1330
7.1. La funzione della responsabilità per danno ambientale	1331
7.2. La riparazione del danno e i soggetti responsabili	1332

CAPITOLO VII

L'espropriazione per pubblica utilità

1. Il diritto di proprietà	1335
2. Il diritto di proprietà nella Costituzione e nel codice civile	1336
3. Il diritto di proprietà nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea	1337
4. Il diritto di proprietà nel diritto internazionale e, in particolare, nella Cedu	1338
5. L'espropriazione diretta e in buona e dovuta forma	1340
6. Il procedimento di espropriazione: ambito di applicazione e finalità	1340
7. I soggetti del procedimento espropriativo	1342
7.1. L'autorità espropriante	1342
7.2. Il beneficiario dell'espropriazione	1342
7.3. Il promotore dell'espropriazione	1343
8. Le regole generali sulla competenza	1343
9. Le fasi del procedimento	1343
10. Il vincolo preordinato all'esproprio	1344
10.1. Le conseguenze dell'apposizione del vincolo: l'espropriazione sostanziale	1344
10.2. La distinzione tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi	1346
10.3. La reiterazione del vincolo	1347
11. La partecipazione degli interessati	1348
12. L'approvazione del progetto definitivo	1349
13. La dichiarazione di pubblica utilità	1350
14. Il decreto di esproprio	1350
14.1. Il decreto di esproprio tardivo	1351
15. L'atto di cessione volontaria	1351

16. L'indennizzo: i principi generali	1352
16.1. I criteri di determinazione dell'indennizzo	1353
16.1.1. Le aree edificabili.....	1354
16.1.2. Le aree agricole	1354
17. L'indennità di occupazione	1355
17.1. La determinazione giudiziale dell'indennità.....	1355
18. Le procedure urgenti	1356
18.1. L'occupazione d'urgenza	1357
19. L'art. 42- <i>bis</i> del Testo unico sulle espropriazioni	1358
20. L'occupazione appropriativa e quella usurpativa.....	1358
21. L'acquisizione sanante ex art. 43 del Testo unico	1360
22. L'acquisizione sanante nell'art. 42- <i>bis</i> del Testo unico	1361
22.1. L'indennizzo	1364
22.2. Il danno non patrimoniale	1364
22.3. Il risarcimento per il mancato godimento del bene.....	1364
23. Una lettura di sintesi dell'art. 42- <i>bis</i>	1366
24. Usucapione e specificazione	1367
25. La rinuncia abdicativa	1369
26. Il giudicato restitutorio e i poteri del giudice dell'ottemperanza	1374
26.1. Gli effetti del giudicato civile di rigetto dell'azione di risarcimento per equivalente	1375
27. La retrocessione	1378
27.1. La retrocessione parziale.....	1378
27.2. La retrocessione totale	1379
27.3. Il prezzo della retrocessione.....	1379
28. La tutela giurisdizionale e il riparto di giurisdizione	1379
28.1. I comportamenti ai fini del riparto della giurisdizione	1380
28.2. Retrocessione e riparto di giurisdizione	1382

CAPITOLO VIII

L'immigrazione

1. Il diritto dell'immigrazione e lo statuto dello straniero	1385
territorio interno	
2. La distinzione tra migrante volontario e involontario	1385
3. Tutela dello straniero e riparto della giurisdizione	1386
3.1. La tutela del migrante volontario	1386
3.2. La tutela del migrante involontario	1387
4. Una chiave di lettura di sistema della tutela dello straniero	1388
5. Provvedimenti nei confronti dello straniero e sindacato del giudice amministrativo	1389
5.1. Il provvedimento di espulsione dello straniero	1390
6. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari	1391
6.1. La successione di leggi nel tempo e il principio del tempus regit	1392
6.2. L'integrazione sociale	1397
7. Il diniego di cittadinanza.....	1400

PARTE XI
LA TUTELA GIUSTIZIALE

CAPITOLO I
I ricorsi amministrativi ordinari

1. La tutela giustiziale: il ruolo nel sistema della giustizia amministrativa	1403
2. La natura giuridica dei ricorsi amministrativi ordinari	1404
3. La cornice normativa	1405
4. Il ricorso amministrativo come rimedio facoltativo e alternativo	1406
5. Tutela giustiziale e tutela giurisdizionale a confronto	1407
6. Tassonomia dei ricorsi amministrativi ordinari	1408
7. Il ricorso gerarchico proprio	1410
8. Il ricorso gerarchico improprio	1411
9. Gli atti impugnabili. La non definitività dell'atto	1411
10. Il ricorso in opposizione.....	1412
11. I rapporti tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale	1413
12. La decisione sul ricorso.....	1413
13. Il silenzio sul ricorso amministrativo.....	1415
14. Impugnazione della decisione sul ricorso amministrativo.....	1416
15. Motivi deducibili in sede giurisdizionale.....	1418

CAPITOLO II
Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

1. Il ricorso straordinario nel prisma dei rimedi giustiziali	1419
2. Il principio dell'alternatività tra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale ..	1419
3. Le caratteristiche del ricorso straordinario.....	1421
4. Gli atti impugnabili con ricorso straordinario.....	1422
5. Il procedimento	1422
6. La tutela cautelare	1423
7. La decisione del ricorso straordinario	1423
8. La natura giuridica della decisione del ricorso straordinario	1424
9. I rimedi avverso la decisione del ricorso straordinario: il ricorso per Cassazione per motivi di giurisdizione	1426
9.1. L'impugnazione del decreto di decisione del ricorso.....	1427
9.2. La richiesta di riesame del parere del Consiglio di Stato.....	1428
9.3. La revocazione	1428
10. L'esecuzione della decisione del ricorso straordinario: il giudizio di ottemperanza	1428
11. Considerazioni finali	1429

PARTE XII
LA TUTELA GIURISDIZIONALE

CAPITOLO I
La giustizia amministrativa

1. Premessa.....	1434
2. La legge del 1865 abolitiva del contenzioso amministrativo.....	1434

3. La legge 31 marzo 1889, n. 5992	1435
4. Il dualismo del sistema di giustizia amministrativa e il riparto di giurisdizione.....	1436
5. La giurisdizione amministrativa nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale.....	1437
6. Il codice del processo amministrativo: l'art. 7	1438
7. I criteri di riparto della giurisdizione: la <i>causa petendi</i>	1439
8. I limiti "interni" ed "esterni" della giurisdizione (rinvio).....	1440
9. Le forme della giurisdizione	1442
10. La giurisdizione generale di legittimità	1442
10.1. Dal giudizio sull'atto al giudizio sul rapporto	1443
11. La giurisdizione di merito	1445
11.1. I labili confini tra giurisdizione di legittimità e di merito	1447
12. La giurisdizione esclusiva.....	1448
12.1. Le "particolari materie" di giurisdizione esclusiva secondo la Corte costituzionale	1450
12.2. La giurisdizione esclusiva nel caso di azione della p.a. nei confronti del privato	1451
12.3. L'elenco delle materie devolute alla giurisdizione esclusiva	1451
12.3.1. I casi di giurisdizione esclusiva correlati al procedimento amministrativo in generale (rinvio).....	1451
12.3.2. La giurisdizione esclusiva in materia di concessioni di beni pubblici (rinvio)	1452
12.3.3. La giurisdizione esclusiva sui servizi pubblici	1452
12.3.4. La giurisdizione esclusiva sul diritto all'uso di tecnologie informatiche	1452
12.3.5. La giurisdizione esclusiva in materia di contratti pubblici (rinvio) ...	1452
12.3.6. La giurisdizione esclusiva sulle procedure di scelta del socio (rinvio) ..	1453
12.3.7. La giurisdizione esclusiva in materia di urbanistica ed edilizia (rinvio) ..	1453
12.3.8. La giurisdizione esclusiva in materia di espropriazioni per pubblica utilità (rinvio)	1453
12.3.9. La giurisdizione esclusiva sui rapporti di pubblico impiego (rinvio) ...	1453
12.3.10. La giurisdizione esclusiva sui provvedimenti delle Autorità indipendenti (rinvio)	1453
12.3.11. La giurisdizione esclusiva in materia di comunicazioni elettroniche.....	1453
12.3.12. Il contenzioso sui provvedimenti del soggetto regolatore del trasporto ferroviario	1454
12.3.13. Il contenzioso in materia di energia	1454
12.3.14. Le controversie in materia di protezione civile e di rifiuti.....	1454
12.3.15. I provvedimenti del Sindaco in determinate materie	1455
12.3.16. La giurisdizione esclusiva in materia di ambiente (rinvio).....	1455
12.3.17. La giurisdizione esclusiva sul debito pubblico statale	1455
12.3.18. La giurisdizione esclusiva in materia di sport	1455
12.3.19. La giurisdizione esclusiva sulle sanzioni dell'interdizione per grave dissesto finanziario degli enti locali.....	1457
12.3.20. La giurisdizione esclusiva sull'esercizio dei poteri speciali inerenti alle attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale (rinvio)	1457

12.3.21. La giurisdizione esclusiva sugli aiuti di Stato.....	1458
12.4. Altre ipotesi di giurisdizione esclusiva non contemplate nel codice del processo amministrativo.....	1458
12.4.1. La giurisdizione esclusiva sulla <i>class action</i> per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici (rinvio).....	1458
12.4.2. La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici.....	1458
12.4.3. La giurisdizione esclusiva sulle misure di gestione della crisi di enti creditizi	1459
13. La rilevanza d'ufficio e il giudicato implicito sulla giurisdizione	1459
14. La <i>translatio iudicii</i>	1461
15. La competenza	1461
15.1. La competenza territoriale	1462
15.1.1. Il rapporto tra il criterio della sede e quello dell'efficacia	1463
15.2. La competenza funzionale	1465
15.3. Il rilievo dell'incompetenza	1466
15.3.1. La pronuncia sull'eccezione di incompetenza, qualora nella fase cautelare sia stata trattenuta implicitamente la competenza	1467

CAPITOLO II

I principi generali del processo amministrativo

1. I principi del diritto europeo	1471
2. Il principio di effettività della tutela	1472
3. Il principio del giusto processo	1474
3.1. Le articolazioni del giusto processo.....	1474
4. La ragionevole durata del processo.....	1475
5. Dovere di motivazione e sinteticità degli atti.....	1476
6. Il principio della domanda	1477
7. I principi dell'istruzione probatoria	1477
8. Il divieto di abuso del processo.....	1479

CAPITOLO III

Le azioni esperibili e i poteri del giudice

1. Il principio di atipicità delle azioni e l'esigenza di tassonomia	1481
2. Le azioni costitutive	1484
2.1. Le azioni di riforma e di produzione.....	1484
2.2. Le azioni costitutive di annullamento e l'effetto conformativo	1484
2.2.1. L'illegittimità senza annullabilità.....	1487
2.2.2. L'annullabilità ad effetti variabili	1488
2.2.3. La sentenza di accertamento dell'illegittimità senza annullamento dell'atto	1490
3. Le azioni di condanna	1491
3.1. L'azione di esatto adempimento (art. 34, comma 1, lettera c, c.p.a.)	1492
3.1.1. I limiti sostanziali.....	1493
3.1.2. I limiti processuali.....	1494
3.2. Le azioni di condanna autonome	1495
3.2.1. L'azione di condanna al risarcimento del danno: cenni e rinvio.....	1496

3.2.2. L'azione di condanna all'accesso ai documenti amministrativi: cenni e rinvio.....	1496
3.2.3. L'azione di condanna a provvedere in caso di silenzio: cenni e rinvio	1497
4. Le azioni di mero accertamento	1497
4.1. L'azione di nullità	1500
5. Le azioni collettive (cenni e rinvio)	1501
6. Il cumulo delle domande	1502
7. La conversione delle azioni.....	1502
8. L'ordine di esame dei motivi	1503
9. L'assorbimento dei motivi	1504
10. Le sentenze.....	1505
11. Forme di sentenza	1506

CAPITOLO IV

Gli strumenti per esercitare le azioni: ricorso principale, ricorso incidentale e motivi aggiunti

1. Premessa.....	1509
2. Il ricorso introduttivo del giudizio	1509
2.1. Ricorso collettivo e ricorso cumulativo	1510
2.2. Il termine per la proposizione del ricorso	1511
3. I controinteressati e l'integrazione del contraddittorio	1511
4. I motivi aggiunti	1512
5. Il ricorso incidentale.....	1513
5.1. Il rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale	1515
5.1.1. I punti fermi e le questioni ancora aperte.....	1518
6. La domanda riconvenzionale	1519
7. L'intervento in corso di causa. Intervento volontario	1520
7.1. L'intervento per ordine del giudice	1522

CAPITOLO V

La tutela cautelare

1. Principio di effettività e tutela cautelare	1523
2. Il principio di atipicità delle misure cautelari	1523
3. Strumentalità, interinalità e sommarietà	1525
4. Priorità di fissazione dell'udienza di discussione e definizione immediata del giudizio.	1526
5. I rimedi avverso le ordinanze cautelari e le misure attuative.....	1527
6. Il procedimento per decreto in corso di causa.....	1527
7. Il procedimento per decreto anteriore alla causa (c.d. tutela cautelare <i>ante causam</i>)	1528

CAPITOLO VI

L'istruttoria e i mezzi di prova

1. I modelli di istruttoria: il principio dispositivo e il metodo acquisitivo.....	1529
2. L'onere del principio di prova.....	1530

3. I poteri istruttori del giudice amministrativo1530
4. Il principio di non contestazione e di prudente apprezzamento1531

CAPITOLO VII

Le impugnazioni

1. I principi generali in materia di impugnazioni1533
2. Tassonomia delle impugnazioni1534
3. L'appello al Consiglio di Stato: l'effetto devolutivo1536
4. L'interesse a impugnare: la soccombenza1538
5. La legittimazione a impugnare1538
6. L'appello incidentale1539
7. Le sentenze del giudice di appello1540
8. Le impugnazioni straordinarie1542
 - 8.1. La revocazione1542
 - 8.2. L'opposizione di terzo1544
9. Il ricorso per Cassazione1546
 - 9.1. I limiti esterni1546
 - 9.2. I limiti interni: il cd. diniego di giustizia1547
 - 9.3. La Corte Costituzionale sui "motivi inerenti alla giurisdizione"1548

CAPITOLO VIII

Il giudicato

1. La *ratio* del giudicato. Giudicato formale e sostanziale1551
2. Il giudicato implicito1553
3. Gli effetti del giudicato amministrativo1555
 - 3.1. Gli effetti ultra partes1555
4. Il ruolo della motivazione1556
5. Giudicato sfavorevole e riesercizio del potere amministrativo1557
 - 5.1. Il principio del c.d. "one shot temperato"1558
6. Giudicato e sopravvenienze1560
7. Il giudicato amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione europea (parziale rinvio)1562
8. Il giudicato amministrativo in contrasto con la CEDU (rinvio)1563
9. L'efficacia soggettiva del giudicato e l'estensione degli effetti da parte della pubblica amministrazione1563

CAPITOLO IX

L'esecuzione: il giudizio di ottemperanza

1. Le forme di tutela giurisdizionale esecutiva1565
2. Il giudizio di ottemperanza1566
3. La natura anfibologica del giudizio di ottemperanza: tra esecuzione e cognizione1567
4. Il giudicato a formazione progressiva1569
5. Il giudizio di ottemperanza nei confronti delle sentenze del giudice amministrativo1571

6. Il giudizio di ottemperanza come strumento di attuazione delle sentenze del giudice ordinario	1572
7. Il giudice competente	1572
8. I poteri del giudice e il commissario <i>ad acta</i>	1573
8.1. I poteri del commissario e i poteri dell'amministrazione commissariata	1575
9. La penality di mora	1579
9.1. Le astreintes nel processo civile e nel processo amministrativo.....	1580
9.2. Il rapporto tra le sopravvenienze e la sentenza che ha disposto l'astreinte ..	1582
10. La responsabilita da mancata esecuzione in forma specifica del giudicato ...	1584
11. Gli atti idonei a interrompere la prescrizione dell'actio iudicati	1586

CAPITOLO X

I riti speciali

1. Premessa.....	1591
2. Il rito in materia di accesso ai documenti amministrativi (rinvio)	1591
3. Il rito avverso il silenzio della pubblica amministrazione (rinvio)	1591
4. Il procedimento di ingiunzione	1591
5. Il rito abbreviato	1592
6. Il rito in materia di pubblici appalti (parziale rinvio).....	1593
6.1. L'abrogazione del rito super-speciale	1594
6.1.1. Profili di diritto intertemporale	1598
6.2. Il dies a quo del termine di impugnazione dell'aggiudicazione.....	1600
6.3. Le modifiche al rito introdotte dal d.l. "semplificazioni"	1610
7. Il contenzioso in materia elettorale	1612
7.1. Il rito elettorale "ordinario"	1613
7.2. Il rito elettorale "straordinario"	1614

CAPITOLO XI

La tutela dinanzi al giudice ordinario

1. Profili generali.....	1617
2. Il potere di disapplicazione	1618
3. Le azioni esperibili innanzi al giudice ordinario contro la pubblica amministrazione	1619
3.1. L'azione di arricchimento senza causa nei confronti della p.a.	1619
3.2. L' <i>actio negotiorum gestio</i>	1621

INDICE ANALITICO	1627
------------------------	------