

Marco Fratini

Manuale *Sistematico*
di **Diritto**
Amministrativo

edizione
2024-2025

 **NeldirittoEditore**


METODOMAGISTRATO
ACCADEMIA DEL DIRITTO

PREMESSA

Il *Manuale sistematico di diritto amministrativo* è un'opera dai caratteri molto definiti.

È sistematica, per consentire una visione del diritto amministrativo ordinata attorno alla trama dei concetti giuridici. Ma è al contempo un'opera elastica, attenta alle evoluzioni della materia.

È esaustiva: consente al lettore di acquisire, da una sola fonte, una conoscenza organica e completa degli istituti del diritto amministrativo, delle questioni risolte e di quelle ancora aperte.

È completa: affronta tutti gli istituti e gli ambiti della materia. Si compone anche di una parte dedicata ai singoli settori (servizi pubblici, concorrenza, urbanistica, edilizia, beni culturali, beni paesaggistici, ambiente, espropriazione per pubblica utilità, immigrazione) e al diritto processuale amministrativo.

È un'opera che vuol essere formativa, prima che informativa. E per questo è ragionata: espone una linea di pensiero e una posizione unitaria, senza limitarsi a una rassegna delle opinioni in campo. Mira a trasmettere una tradizione di dottrina e di giurisprudenza, proponendosi di guidare alla conoscenza e all'interpretazione del sistema del diritto amministrativo.

È uno strumento utile per acquisire una conoscenza dei fondamenti della materia e della ratio di ogni regola che la compone.

È al contempo un'opera aggiornata, che affronta i temi più attuali del diritto amministrativo e le questioni attualmente dibattute in dottrina e in giurisprudenza. Tutte le sentenze sono inserite in modo organico nel tessuto argomentativo sistematico, per consentire al lettore di sviluppare la propria capacità argomentativa.

È un'opera che nasce dall'esperienza maturata dal suo autore in tanti anni di insegnamento ai futuri magistrati, e che mira a trasmettere, per iscritto, il valore di un metodo. E per questo è destinata proprio agli studenti di oggi, magistrati di domani. È anche un'opera che, per le sue caratteristiche, costituisce un utile strumento per gli attuali magistrati, per gli avvocati, per i notai e per gli studiosi del diritto.

La nuova edizione del Manuale è aggiornata alle più recenti novità normative (tra cui il nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, e ai nuovi arresti della giurisprudenza

Roma, maggio 2024

Marco Fratini

INDICE**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.....	3
3.	La "primazia" del diritto dell'Unione europea	3
3.1.	La teoria dei controlimiti	4
4.	Gli effetti del primato del diritto dell'UE nell'ordinamento interno: il divieto di adottare atti amministrativi in contrasto	5
5.	L'efficacia diretta del diritto dell'Unione e la disapplicazione	6
6.	La responsabilità dello Stato-amministrazione per violazione del diritto dell'Unione europea (cenni e rinvio)	7
7.	L'obbligo di interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea	8
8.	I principi del diritto dell'Unione europea e la loro rilevanza per il diritto amministrativo	9
8.1.	Il principio di autonomia istituzionale e di leale collaborazione	11
8.2.	Il principio di sussidiarietà.....	11
8.3.	Il principio di legalità.....	11
8.4.	Il principio di certezza del diritto e di affidamento legittimo	12
8.5.	Il principio di proporzionalità.....	13
8.6.	Il principio di parità di trattamento, di non discriminazione, di uguaglianza e di imparzialità	14
8.7.	Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche soggettive e di effettività della tutela	14
9.	La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il diritto a una buona amministrazione.....	15
10.	Il regime dell'atto amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione Europea.....	16
10.1.	Il regime speciale d'invalidità, tra nullità e disapplicazione.....	17
10.2.	Il regime ordinario dell'annullabilità	18
10.2.1.	I precisi sostanziali e processuali dell'annullabilità	19
11.	Il regime del giudicato amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione.....	20
11.1.	La violazione del diritto dell'Unione come limite esterno della giurisdizione	22
12.	Giudicato a formazione progressiva, ottemperanza e diritto dell'Unione.....	26
13.	Giudicato, autotutela e diritto dell'Unione europea.....	26
14.	La regola dello stare <i>decisis</i> e il diritto dell'Unione europea.....	27

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

1.	Le fonti del diritto internazionale	29
2.	La CEDU	29
3.	La Corte EDU e la forza vincolante delle sentenze	31

4.	I “controlimiti”	32
5.	L’effetto dell’obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte EDU	33
6.	Il giudicato amministrativo in contrasto con la CEDU: la riapertura del processo	33
7.	Le sanzioni amministrative come sanzioni quasi penali: l’applicazione delle garanzie sancite dall’art. 6 della CEDU	36
7.1.	Il sindacato del giudice sulle sanzioni: full jurisdiction?	37

CAPITOLO III

Le fonti interne primarie del diritto amministrativo

1.	Il sistema delle fonti interne del diritto amministrativo	40
2.	La pluralità-atipicità delle fonti interne del diritto amministrativo	40
2.1.	La funzione delle fonti interne	42
3.	La gerarchia delle fonti del diritto	42
4.	Il valore e il ruolo dei principi generali nel diritto amministrativo	43
4.1.	Il rapporto tra principi generali e norme primarie	43
5.	Le fonti primarie	45
5.1.	Gli statuti e le leggi regionali	45
5.2.	La norma e il tempo: il diritto intertemporale	46
5.2.1.	I diritti quesiti	48
5.3.	Le leggi interpretative	48
6.	La legge provvedimento	50
6.1.	Un tentativo di classificazione delle leggi provvedimento	51
6.2.	La tutela giurisdizionale nei confronti della legge provvedimento	52
6.2.1.	Il limite della funzione giurisdizionale	56

CAPITOLO IV

Le fonti interne secondarie del diritto amministrativo

1.	Le fonti secondarie: i regolamenti	59
1.1.	I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti	61
1.2.	Il regolamento come atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente normativo	63
2.	Gli atti amministrativi generali: analogie e differenze con i regolamenti	64
2.1.	I bandi di gara	65
2.2.	Gli strumenti urbanistici	65
2.3.	I provvedimenti tariffari e i provvedimenti prezzi	67
3.	Il regime giuridico applicabile ai regolamenti e agli atti amministrativi generali	68
3.1.	Le analogie nel regime giuridico applicabile	68
3.2.	L’impugnazione differita	69
3.3.	L’impugnazione immediata	69
3.4.	Limiti soggettivi di efficacia della sentenza di annullamento di un atto generale	70
3.5.	La disapplicazione del regolamento (e non dell’atto amministrativo generale)	72
4.	La fuga dal regolamento: il <i>tertium genus</i> dell’atto amministrativo generale di regolazione	73
5.	<i>Soft law, no law</i>	75
6.	Le fonti del diritto amministrativo e l’emergenza sanitaria	77

6.1.	L'emergenza sanitaria nella Costituzione	77
6.2.	La gestione dell'emergenza	77
6.3.	Il quadro normativo relativo alla gestione dell'emergenza	78
6.3.1.	I decreti legge del 2020 di gestione dell'emergenza sanitaria	80
7.	Le ordinanze di necessità e di urgenza	82
7.1.	Il problema della natura giuridica	83
7.2.	Limiti al potere di ordinanza e sindacato del giudice	84
8.	Le norme interne	85
9.	Le circolari	85
10.	La prassi amministrativa	87

PARTE II LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE

CAPITOLO I Il rapporto giuridico e il potere amministrativo

1.	Le situazioni giuridiche soggettive	91
2.	Il rapporto giuridico: in particolare, il rapporto amministrativo	92
3.	Il potere amministrativo	92
4.	Il comportamento amministrativo	95

CAPITOLO II L'interesse legittimo e le altre posizioni soggettive

1.	Il diritto soggettivo	98
2.	L'interesse legittimo	98
3.	Una lettura evolutiva: la dissoluzione dell'interesse legittimo nel diritto soggettivo	102
4.	L'interesse legittimo non è un diritto soggettivo	104
5.	Interessi legittimi pretensivi e oppositivi	105
5.1.	I riflessi sulla struttura del procedimento e del processo	106
5.2.	I provvedimenti a doppio effetto	108
6.	I criteri di distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi	109
6.1.	Atti iure imperii e atti iure gestionis	109
6.2.	Norme di azione e norme di relazione	109
6.3.	Potere vincolato e potere discrezionale	110
6.4.	Carenza di potere in astratto e in concreto	111
7.	La teoria dei diritti indegradabili (o inaffievolibili)	112
8.	Interessi partecipativi e procedimentali	116
9.	Gli interessi diffusi	120
10.	Gli interessi collettivi	121
10.1.	La rappresentatività dell'ente	124
10.2.	Il conflitto di interessi nell'ambito della categoria rappresentata	124
10.3.	La legittimazione ex lege degli enti collettivi	125
10.4.	La legittimazione ad agire di soggetti non iscritti in appositi albi e la concorrente legittimazione individuale	127
11.	Il ricorso per l'efficienza dell'amministrazione (la c.d. <i>class action</i> pubblica) ..	128
11.1.	La natura della situazione giuridica azionata	129

11.2.	I presupposti dell'azione.....	131
11.3.	La natura dell'azione	133
11.4.	I poteri del giudice e la natura della sentenza	134
11.5.	Rapporti tra class action pubblica e azione di classe prevista dal codice di procedura civile	135
12.	L'azione popolare e l'interesse civico.....	136
13.	L'interesse di mero fatto, l'interesse semplice e l'interesse amministrativamente protetto	137

PARTE III

I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

La pubblica amministrazione

1.	La pluriforme nozione di pubblica amministrazione	141
2.	La pubblica amministrazione in senso soggettivo (e formale).....	142
3.	Lo Stato	142
4.	Le agenzie e le autorità amministrative indipendenti	143
5.	Gli enti pubblici territoriali e il federalismo amministrativo	144
5.1.	Le risorse degli enti pubblici territoriali: l'autonomia finanziaria e il federalismo fiscale.....	147
6.	Gli enti pubblici non territoriali	150
6.1.	Enti pubblici economici e non economici. Il processo di privatizzazione	152
7.	Gli indici rilevatori della natura pubblica dell'ente	153
8.	La pubblica amministrazione in senso oggettivo, sostanziale e funzionale. L'influenza del diritto dell'unione europea.....	155
8.1.	L'esercizio privato di funzioni pubbliche	156
8.2.	L'ibridazione delle forme e il problema della disciplina applicabile	158
8.2.1.	Lo statuto dell'amministrato.....	159
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	161
9.	La nozione "finanziaria" di pubblica amministrazione come nozione funzionale	162
10.	Considerazioni conclusive: dalla pubblica amministrazione alle pubbliche amministrazioni	166

CAPITOLO II

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

1.	L'organismo di diritto pubblico: una sovrastruttura.....	167
1.1.	La personalità giuridica	168
1.2.	L'influenza pubblica dominante	168
1.2.1.	Il finanziamento pubblico maggioritario	169
1.2.2.	La nomina della maggioranza dei componenti degli organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza.....	169
1.2.3.	Il controllo sulla gestione.....	170

1.2.4.	I fini di interesse generale di carattere non industriale o commerciale	170
1.3.	La “teoria del contagio” e l’organismo di diritto pubblico in parte qua.....	174
1.4.	La disciplina applicabile all’organismo di diritto pubblico	177
2.	L’impresa pubblica e la distinzione dall’organismo di diritto pubblico.....	178
2.1.	I modelli di impresa pubblica: l’azienda autonoma, l’ente pubblico economico, la società pubblica	179
3.	Le fondazioni.....	182
3.1.	Le fondazioni bancarie	183

CAPITOLO III

Le società pubbliche

1.	La società pubblica: una figura anfibologica e pluriforme	185
2.	I modelli di società pubblica: un tentativo di classificazione	185
3.	Società a totale partecipazione pubblica e società miste.....	186
3.1.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle procedure di scelta del socio.....	188
4.	Le società <i>in house</i>	188
4.1.	L’elaborazione giurisprudenziale della figura.....	189
4.2.	Il controllo analogo.....	190
4.3.	Il requisito dell’attività prevalentemente svolta a favore dell’ente affidante	191
4.4.	Le figure di <i>in house</i> riconosciute dalla giurisprudenza	192
4.5.	L’ <i>in house</i> frazionato (o pluripartecipato)	192
4.6.	L’ <i>in house</i> a cascata.....	192
4.7.	L’ <i>in house</i> orizzontale.....	193
4.8.	L’ <i>in house</i> verticale invertito (o capovolto).....	193
4.9.	I nuovi requisiti normativi dell’ <i>in house</i> . La figura della società <i>in house</i> mista	193
4.10.	La conferma normativa delle figure di società <i>in house</i> elaborate dalla giurisprudenza	194
4.11.	Le norme sul requisito funzionale dell’attività prevalente.....	195
4.12.	La società <i>in house</i> come organismo di diritto pubblico.....	195
4.13.	L’ <i>in house</i> : regola o eccezione? Cenni e rinvio	196
5.	Società di gestione, società strumentale e società-impresa pubblica	200
6.	Le società degli enti locali	201
7.	La disciplina applicabile alle società pubbliche: il Testo unico (d.lgs. n. 175 del 2016).....	203
7.1.	La regola aurea: l’applicazione generale del diritto privato.....	203
7.2.	Le regole contenute nel Testo unico	204
7.3.	Il vincolo di scopo e di attività.....	205
8.	La responsabilità dei componenti degli organi di amministrazione tra diritto privato e diritto pubblico	207
9.	Atti di nomina e revoca degli amministratori: natura giuridica e riparto di giurisdizione	210
10.	La disciplina della crisi delle società pubbliche.....	211
11.	I poteri speciali nei settori strategici	211

CAPITOLO IV

Le Autorità Amministrative Indipendenti

1.	Le ragioni di un fenomeno non unitario	213
2.	La natura giuridica.....	214
3.	La neutralità e l'indipendenza.....	215
4.	Legittimazione e fondamento costituzionale ed euro-unitario delle <i>authorities</i> ..	217
5.	Un tentativo di classificazione delle autorità indipendenti	219
6.	Le autorità trasversali: in particolare, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.....	219
6.1.	Il Garante per la protezione dei dati personali	220
7.	Le autorità di settore	221
7.1.	La Banca d'Italia	222
7.2.	La Consob.....	223
7.3.	L'IVASS.....	224
7.4.	L'ANAC	225
8.	Le autorità di regolazione dei servizi pubblici.....	227
8.1.	L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico	229
8.2.	L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	229
8.3.	L'Autorità di regolazione dei trasporti.....	230
9.	Sintesi tassonomica dei poteri e delle funzioni delle autorità indipendenti	230
10.	Le regole procedimentali	231
10.1.	Il procedimento sanzionatorio e le garanzie del giusto processo	232
10.2.	Il diritto al silenzio.....	234
11.	La tutela giurisdizionale	236
11.1.	Il riparto di giurisdizione	237
11.2.	Il rito applicabile (rinvio).....	239
11.3.	Il sindacato del giudice	239
11.4.	Il sindacato di merito sulle sanzioni	242
11.5.	Il sindacato sull'esercizio della funzione di vigilanza	244
12.	Le autorità indipendenti come soggetti attivi in giudizio: in particolare, la legittimazione processuale dell'AGCM.....	245
12.1.	Profili procedimentali. Il parere dell'Autorità antitrust	247
12.2.	La legittimazione processuale dell'ANAC	249

CAPITOLO V

L'organizzazione interna

1.	Il concetto di organizzazione dalla sociologia alla scienza giuridica.....	252
2.	Le fonti dell'organizzazione amministrativa	253
3.	I principi generali in materia di organizzazione.....	254
4.	La teoria dell'organizzazione amministrativa.....	255
5.	L'organo.....	255
6.	L'elemento personale: il titolare dell'organo e la natura del rapporto	257
6.1.	Il rapporto di servizio.....	258
6.2.	Il funzionario di fatto	259
6.2.1.	La sorte degli atti favorevoli del funzionario di fatto	259
6.2.2.	La sorte dei provvedimenti sfavorevoli del funzionario di fatto	260

6.2.3.	Nomina illegittima, ma non ancora rimossa al momento dell'adozione dell'atto.....	261
7.	L'elemento oggettivo: l'ufficio	261
8.	La competenza.....	262
8.1.	I criteri di distribuzione delle competenze.....	262
8.2.	La risoluzione dei conflitti di competenza.....	263
8.3.	Il trasferimento di competenze	264
8.3.1.	La delegazione.....	264
8.3.2.	L'avocazione.....	264
8.3.3.	La sostituzione.....	265
9.	La classificazione degli organi	265
9.1.	Organi individuali e collegiali	265
9.2.	Organi attivi, consultivi e di controllo	266
9.3.	Organi esterni e interni	266
9.4.	Organi ordinari e straordinari, permanenti e temporanei	266
10.	Le relazioni tra gli organi. La gerarchia.....	266
10.1.	La direzione, il coordinamento e il controllo.....	267
11.	L'amministrazione indiretta.....	268
11.1.	La delegazione.....	268
11.2.	La codipendenza.....	268
12.	Il principio di continuità e la prorogatio	269

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.....	275
2.	La privatizzazione del lavoro pubblico: il quadro normativo	277
3.	L'ambito della privatizzazione: le categorie escluse.....	279
4.	Le fonti di disciplina del rapporto.....	279
4.1.	Il rapporto tra la legge e la contrattazione collettiva.....	280
4.1.1.	Le peculiarità della contrattazione collettiva e il ruolo dell'ARAN	282
5.	Il potere organizzativo e la distinzione tra macro-organizzazione e micro-organizzazione	284
5.1.	I riflessi sulla natura della situazione giuridica del dipendente	286
6.	Il principio del concorso pubblico	287
6.1.	Le deroghe al principio del concorso.....	288
6.2.	La nullità dei rapporti "di fatto"	289
6.3.	La stabilizzazione dei precari	289
6.4.	Lo ius superveniens durante lo svolgimento di una procedura	291
7.	La dirigenza pubblica	292
7.1.	La separazione tra politica e amministrazione.....	292
7.2.	Il c.d. spoils system.....	294
7.3.	Il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali	296
7.4.	La responsabilità dirigenziale	299
7.5.	Il quadro della riforma della dirigenza nella legge n. 125 del 2015.....	300

8.	La disciplina del rapporto di lavoro	301
8.1.	Le mansioni del lavoratore e lo «ius variandi» del datore di lavoro pubblico	301
9.	La responsabilità disciplinare	303
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	305
10.1.	Il modello della dotazione organica e il suo superamento: il piano dei fabbisogni	306
10.2.	Concorsi pubblici e c.d. lavoro flessibile.....	307
10.2.1.	La disciplina del reclutamento nell'ambito delle politiche di attuazione del PNRR.....	309
10.3.	La valutazione delle performance.....	310

CAPITOLO II

Pubblico impiego e tutela giurisdizionale

1.	Il riparto di giurisdizione in materia di pubblico impiego	311
2.	Le controversie relative all'assunzione.....	312
3.	Posizione giuridica del vincitore e riparto di giurisdizione	313
4.	Posizione giuridica dell'idoneo non vincitore, scorrimento della graduatoria e riparto di giurisdizione.....	313
5.	Le controversie relative ai concorsi interni e misti: il riparto di giurisdizione	317
6.	La disapplicazione da parte del giudice ordinario degli atti amministrativi presupposti.....	319
7.	I provvedimenti del giudice ordinario	320

PARTE V

I BENI PUBBLICI

CAPITOLO I

La classificazione dei beni pubblici

1.	Premessa.....	325
2.	L'analisi economica della disciplina dei beni pubblici	325
3.	La pluralità dei regimi giuridici	326
4.	Beni privati e beni patrimoniali disponibili	327
5.	Beni privati di interesse pubblico	328
6.	I beni culturali e paesaggistici	329
6.1.	Le aree naturali protette	330
6.2.	Le reti per l'erogazione di servizi pubblici	331
7.	Beni pubblici per appartenenza e per destinazione.....	331
8.	Il demanio: origine ed evoluzione storica.....	332
8.1.	Le sottocategorie di beni demaniali	333
9.	I beni patrimoniali indisponibili	334

CAPITOLO II

Il regime giuridico dei beni pubblici

1.	Premessa.....	335
2.	Il regime della commerciabilità	335

3.	I beni pubblici e l'espropriazione per pubblico interesse.....	336
4.	L'autotutela.....	336
5.	L'acquisto della demanialità e della indisponibilità.....	337
6.	La perdita della indisponibilità e la sdemanializzazione.....	339
6.1.	La c.d. sdemanializzazione tacita	340
7.	L'uso dei beni pubblici	341
7.1.	La concessione di beni pubblici.....	343
7.1.1.	Concessione di beni pubblici e riparto di giurisdizione	345
7.1.2.	Diritto di insistenza, proroga automatica e concessioni demaniali marittime.....	347
7.1.2.1.	La formazione di un giudicato favorevole al concessionario.....	350
7.1.2.2.	La gestione degli effetti della sentenza: l'inefficacia della proroga pro futuro....	351
7.1.2.3.	Gli interventi del legislatore e gli arresti della giurisprudenza dopo l'Adunanza plenaria.....	351
8.	Il federalismo demaniale.....	352
9.	La valorizzazione e la dismissione dei beni pubblici.....	355
10.	Dai beni pubblici ai beni comuni.....	358
10.1.	L'acqua come bene comune?	360
10.2.	Il progetto della "Commissione Rodotà"	361
11.	Gli usi civici: inquadramento storico e normativo.....	363
11.1.	Il regime giuridico applicabile agli usi civici	363

PARTE VI L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I Le forme dell'attività amministrativa

1.	La nozione di attività amministrativa	367
2.	Attività amministrativa e atto politico	368
2.1.	Tassonomia e casistica degli atti politici.....	370
3.	L'attività di alta amministrazione	371
3.1.	Tassonomia e casistica degli atti di alta amministrazione.....	373
3.1.1.	La revoca degli assessori comunali e regionali.....	373
4.	Attività amministrativa discrezionale, vincolata e tecnico-discrezionale	375
5.	La discrezionalità amministrativa.....	377
5.1.	Discrezionalità e merito	379
5.2.	Discrezionalità e autovincolo amministrativo	379
6.	La rilevanza applicativa della distinzione tra attività discrezionale e attività vincolata	380
7.	La discrezionalità tecnica	382
8.	L'attività amministrativa in forma privatistica.....	383
8.1.	L'attività amministrativa di diritto privato: regola o eccezione?	385
8.2.	I soggetti privati che esercitano funzioni pubbliche	386
8.3.	Convenzioni e accordi tra pubbliche amministrazioni e privati. Cenni e rinvio ..	387

CAPITOLO II Il sindacato del giudice sull'attività amministrativa

1.	Attività amministrativa e situazioni giuridiche soggettive.....	388
----	---	-----

2.	Attività amministrativa e sindacato del giudice.....	389
3.	Il sindacato del giudice sulla discrezionalità	389
3.1.	Sindacato e merito	390
3.2.	La discrezionalità dopo la sentenza	392
3.3.	Discrezionalità e limite esterno della giurisdizione del giudice amministrativo..	393
4.	Il sindacato del giudice sulla discrezionalità tecnica	394
4.1.	I modelli di sindacato in astratto applicabili	395
4.2.	La discrezionalità tecnica come discrezionalità amministrativa.....	395
4.3.	Il sindacato intrinseco sulla discrezionalità tecnica	396
4.4.	Sindacato forte o sindacato debole?.....	397
4.5.	Sindacato effettivo sulla discrezionalità tecnica	399

CAPITOLO III

I principi generali dell'attività amministrativa

1.	Il ruolo e la funzione dei principi generali dell'attività amministrativa.....	402
2.	Il principio di legalità.....	403
2.1.	Principio di preferenza della legge, di legalità formale e di legalità sostanziale .	404
2.2.	I corollari del principio di legalità sostanziale	406
2.3.	Nominatività e tipicità degli atti	407
2.4.	I poteri impliciti	408
2.4.1.	I poteri amministrativi impliciti.....	408
2.4.1.1.	Alcune forme di potere amministrativo implicito.....	409
2.4.2.	I poteri normativi impliciti.....	411
2.5.	Gli atti contingibili e urgenti.....	414
3.	Il principio di buon andamento	415
3.1.	I principi di efficienza, efficacia ed economicità nella scienza economico-aziendalistica	415
3.2.	Efficienza, efficacia ed economicità dal lato del cittadino.....	417
3.3.	Un nuovo modello di amministrazione.....	417
3.4.	Efficienza, efficacia ed economicità come parametri di legittimità dell'azione amministrativa	418
3.5.	Il Nucleo della concretezza.....	419
4.	Il principio di parità di trattamento, di non discriminazione e di uguaglianza.....	420
5.	Il principio di imparzialità	421
6.	Il principio di trasparenza	422
6.1.	Il “decreto trasparenza”	424
7.	Il principio di pubblicità	425
8.	I principi del diritto dell'Unione europea	426
9.	Il principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento.....	427
9.1.	Gli ambiti di applicazioni del principio di tutela del legittimo affidamento	429
9.2.	Gli elementi costitutivi dell'affidamento legittimo.....	430
9.3.	Gli strumenti di tutela dell'affidamento legittimo	431
10.	Il principio di proporzionalità.....	432
11.	Il principio di ragionevolezza	433
12.	Il principio di buona amministrazione	436
13.	Il principio di tempestività e di certezza dell'azione amministrativa.....	438
14.	Il principio di non aggravamento dell'azione amministrativa	438
15.	Il principio di semplificazione e di liberalizzazione	439

16.	Il principio del giusto procedimento	441
17.	Il principio di motivazione.....	442
18.	Il principio della capacità di diritto privato della pubblica amministrazione.....	443
19.	Il principio di responsabilità	443

CAPITOLO IV

Il procedimento amministrativo: funzione e struttura

1.	Il procedimento amministrativo e la legalità procedimentale	445
2.	Il procedimento amministrativo in prospettiva strutturale e funzionale	446
2.1.	Analisi delle singole funzioni del procedimento	446
3.	La classificazione dei procedimenti sulla base della struttura	449
4.	La classificazione dei procedimenti sulla base della funzione.....	450
5.	Procedimento amministrativo e procedimenti di settore.....	451
6.	Il procedimento come modello del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino	451
7.	Le fasi del procedimento amministrativo	453
8.	La fase di apertura del procedimento.....	453
9.	La comunicazione di avvio del procedimento	454
9.1.	Il contenuto della comunicazione di avvio	454
9.2.	I soggetti destinatari della comunicazione di avvio	455
9.3.	I casi esclusi dalla legge	456
9.4.	I casi di esclusione elaborati dalla giurisprudenza.....	457
9.4.1.	I procedimenti diretti all'emanazione di atti vincolati	458
9.4.2.	I sub-procedimenti	459
9.4.3.	I procedimenti ad istanza di parte	460
9.5.	La comunicazione di avvio dei procedimenti di secondo grado	460
9.6.	Le forme alternative di comunicazione previste da norme di settore	461
9.6.1.	La contestazione nei procedimenti disciplinari e sanzionatori	461
9.6.2.	Gli atti di diffida	461
10.	La partecipazione al procedimento	462
10.1.	Le funzioni della partecipazione.....	462
10.2.	I soggetti legittimati a partecipare al procedimento	464
10.3.	La partecipazione degli enti esponenziali: interessi diffusi e interessi collettivi (rinvio).....	466
10.4.	Facoltà della partecipazione	466
10.5.	Le conseguenze dell'omessa valutazione degli apporti partecipativi	467
10.6.	La separazione tra procedimento e processo	468
11.	Il responsabile del procedimento	469
11.1.	I compiti del responsabile	470
12.	La fase istruttoria	472
12.1.	I pareri	473
12.2.	Il parere obbligatorio e l'istituto dell'accantonamento	474
12.3.	Il parere facoltativo.....	475
12.4.	Il rapporto tra parere e provvedimento	475
12.5.	Le valutazioni tecniche	476
12.6.	Le dichiarazioni sostitutive di certificazione	477
13.	Il preavviso di rigetto.....	479
13.1.	Il rapporto tra preavviso di rigetto e provvedimento finale	481

13.2.	Le conseguenze dell'omissione del preavviso di rigetto	481
13.3.	L'ambito di applicazione dell'obbligo del preavviso di rigetto	483
13.4.	Preavviso di rigetto e silenzio	484
13.5.	Preavviso di rigetto e termini del procedimento	484
13.6.	Preavviso di rigetto e tutela giurisdizionale	485
14.	La fase costitutiva (o decisoria)	485
15.	La fase integrativa dell'efficacia	486
16.	Il conflitto di interessi nel procedimento amministrativo e l'obbligo di astensione	486
16.1.	La sorte del provvedimento adottato in conflitto di interessi	488
17.	Procedimento e tempo: <i>ius superveniens</i> e <i>tempus regit actum</i>	489

CAPITOLO V

Il tempo dell'azione amministrativa e il silenzio inadempimento

1.	La doverosità amministrativa	492
2.	Il tempo del procedimento	493
2.1.	La c.d. <i>fast track procedure</i>	494
3.	Istanza del privato e obbligo di provvedere	494
4.	L'inerzia della p.a. e il silenzio inadempimento (o rifiuto)	495
5.	I rimedi contro l'inerzia	496
5.1.	Il potere sostitutivo	497
5.1.1.	Il potere sostitutivo nell'ambito della governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza (COVID-19)	498
5.2.	Il silenzio significativo (silenzio-assenso e silenzio-diniego)	499
6.	La tutela giurisdizionale della doverosità amministrativa: l'azione avverso il silenzio-inadempimento	500
6.1.	I presupposti sostanziali e processuali: l'interesse legittimo del privato e la giurisdizione del g.a.	502
6.2.	Le condizioni e i termini dell'azione	502
6.3.	I caratteri dell'azione	503
6.4.	Il giudizio sulla fondatezza dell'istanza	504
6.5.	La fase esecutiva e la nomina del commissario ad acta	506
6.6.	Il provvedimento sopravvenuto nel corso del giudizio	507
7.	Il danno da ritardo	507
7.1.	Il danno da ritardo nel conseguimento del bene della vita finale	509
7.2.	Il danno da "mero ritardo"	510
7.3.	L'indennizzo da mero ritardo	513
7.4.	Il concorso del danno da ritardo con quello da mero ritardo	514
7.5.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	514
7.6.	L'azione di risarcimento del danno da ritardo	516
7.7.	Il danno da ritardo e le sopravvenienze	517
8.	L'inefficacia degli atti "tardivi"	518

CAPITOLO VI

La semplificazione amministrativa e il silenzio assenso

1.	Il silenzio assenso come rimedio e come strumento di semplificazione	521
2.	Il silenzio assenso come rimedio generale	522

3.	Le eccezioni al silenzio-assenso	523
4.	Silenzio assenso e potere discrezionale	524
5.	Il rapporto con la s.c.i.a.	525
6.	La natura giuridica del silenzio assenso e il regime giuridico applicabile.....	526
7.	Il silenzio assenso e le istanze non conformi alla legge.....	528
8.	Il provvedimento adottato dopo il silenzio-assenso	529
9.	L'autotutela dopo il silenzio-assenso	530
10.	Il silenzio assenso e il dovere di provvedere	530
11.	La tutela dei terzi	531
12.	La tutela dell'istante: l'azione di accertamento del silenzio-assenso.....	532
12.1.	L'attestazione e l'autocertificazione del silenzio-assenso.....	533
13.	Il silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni: un 'nuovo paradigma' nei rapporti tra amministrazioni pubbliche.....	533
13.1.	L'ambito soggettivo di applicazione	535
13.2.	L'ambito oggettivo di applicazione.....	538
13.3.	Il rapporto con gli artt. 16 e 17 legge n. 241/1990.....	538
13.4.	Il rapporto con la conferenza di servizi.....	539
13.5.	Il potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri.....	539
13.6.	L'autotutela.....	540
13.7.	Le novità introdotte dal d.l. "semplificazioni (n. 76 del 2020).....	541
14.	Il silenzio-diniego	542
14.1.	Il provvedimento adottato dopo il silenzio-diniego	543
14.2.	Il silenzio-diniego e il dovere di provvedere	544
14.3.	La tutela dell'istante	544
15.	Il silenzio-rigetto.....	545
16.	Il silenzio endoprocedimentale	546
17.	Il silenzio nel diritto civile.....	547

CAPITOLO VII

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

1.	La s.c.i.a. come strumento di liberalizzazione	550
2.	La natura della situazione giuridica del privato: diritto soggettivo e interesse legittimo oppositivo	551
3.	La natura della s.c.i.a.	552
4.	L'ambito di applicazione	553
5.	I poteri della pubblica amministrazione.....	555
5.1.	Quadro di sintesi dei poteri esercitabili	555
5.2.	Il potere di controllo ordinario nei sessanta giorni successivi alla s.c.i.a.	556
5.3.	Il potere di controllo in autotutela.....	557
6.	Le sanzioni nel sistema delle abilitazioni non provvedimentali	559
7.	Le tecniche di tutela del terzo	560
7.1.	La tutela del terzo secondo la giurisprudenza (Ad. Plen. n. 15 del 2011).....	560
7.1.1.	La tutela del terzo decorsi i termini per l'esercizio del potere di controllo.....	560
7.1.2.	La tutela del terzo in pendenza del termine per l'esercizio del potere di controllo.....	561
7.2.	La tutela del terzo secondo il legislatore.....	562
7.3.	La tutela del terzo in una prospettiva costituzionalmente orientata	567
8.	La tutela del privato segnalante	569

CAPITOLO VIII

La conferenza di servizi

1.	Le funzioni della conferenza di servizi.....	570
1.1.	La conferenza come strumento di semplificazione.....	570
1.2.	La conferenza come strumento di integrazione degli interessi	572
1.3.	La conferenza come strumento di negoziazione	573
2.	La natura giuridica della conferenza di servizi	573
3.	Le tipologie di conferenze di servizi. La conferenza istruttoria.....	574
3.1.	La conferenza decisoria	575
3.2.	La conferenza preliminare	575
4.	Le modalità di funzionamento della conferenza di servizi	576
4.1.	La c.d. conferenza semplificata: una “non conferenza”.....	576
4.2.	La conferenza simultanea	577
5.	Il rapporto tra la conferenza di servizi e il silenzio-assenso tra amministrazioni	578
6.	La determinazione conclusiva della conferenza	579
7.	La natura giuridica della determinazione conclusiva.....	580
8.	La partecipazione dei privati alla conferenza di servizi.....	581

CAPITOLO IX

Il provvedimento amministrativo

1.	Il duplice volto del provvedimento amministrativo: tra autorità e garanzia	583
2.	Provvedimento e atto amministrativo non provvedimento.....	583
2.1.	L’atto amministrativo paritetico.....	584
3.	Provvedimento amministrativo e atto politico	585
4.	Tipicità e nominatività del provvedimento	585
5.	I caratteri essenziali del provvedimento	586
6.	La forma	588
6.1.	La forma nell’era digitale	588
7.	Il provvedimento implicito	589
8.	La motivazione: la dinamica nelle norme della legge n. 241 del 1990	590
8.1.	Le funzioni della motivazione	591
8.2.	L’ambito di applicazione dell’obbligo di motivazione	592
8.3.	Motivazione per relationem e motivazione implicita	594
8.4.	Sufficienza, adeguatezza, congruità e logicità della motivazione.....	595
8.4.1.	Sindacato sulla motivazione e merito amministrativo	597
8.4.2.	La motivazione nella valutazione delle prove concorsuali	598
8.5.	La motivazione in relazione alla natura del potere e della situazione del privato.....	599
8.6.	Le conseguenze della violazione dell’obbligo di motivazione	601
8.7.	La motivazione postuma e l’integrazione in giudizio	602
8.8.	Il ruolo della motivazione ai fini del decorso del termine di impugnazione	605

CAPITOLO X

Tassonomia dei provvedimenti

1.	Relatività e descrittività di una tassonomia	606
----	--	-----

2.	I provvedimenti limitativi	606
3.	I provvedimenti ablatori	606
4.	Le sanzioni amministrative: il principio di legalità	609
4.1.	Sanzioni amministrative e sanzioni penali.....	610
4.2.	Sanzioni pecuniarie, interdittive e disciplinari.....	611
4.3.	Natura dell'atto sanzionatorio e riparto di giurisdizione	611
5.	Il sequestro.....	614
6.	La confisca.....	614
6.1.	Sanzioni amministrative e sanzioni penali. La proporzionalità della misura.....	615
6.1.1.	La confisca del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito.....	617
7.	Il fermo amministrativo	619
8.	I provvedimenti ampliativi. Le autorizzazioni e le concessioni.....	620
8.1.	Autorizzazioni e concessioni nel diritto dell'Unione europea	623
9.	I provvedimenti attributivi di vantaggi economici (sovvenzioni, contributi, sussidi, etc.)	625
10.	I provvedimenti di accertamento: la decisione dell'AGCM che constata l'illecito <i>antitrust</i>	625
11.	La distinzione tra provvedimento di accertamento e atto paritetico: il caso del Gestore dei Servizi Elettrici.....	631

CAPITOLO XI

L'efficacia del provvedimento amministrativo

1.	Perfezione, validità ed efficacia del provvedimento	635
2.	Inefficacia remediale e non remediale	636
3.	L'efficacia spaziale del provvedimento	636
4.	L'efficacia temporale del provvedimento. La recettività.....	637
4.1.	La retroattività del provvedimento amministrativo	638
4.2.	Effetti istantanei ed effetti permanenti.....	640
5.	La sospensione del provvedimento.....	641
6.	La proroga	642
7.	L'inoppugnabilità.....	642
8.	L'esecutività e l'eseguibilità del provvedimento	643
9.	L'esecutorietà del provvedimento.....	643

CAPITOLO XII

L'invalidità del provvedimento amministrativo

1.	La nozione di invalidità	646
2.	L'irregolarità.....	646
3.	L'inesistenza del provvedimento	647
4.	Il sistema delle cause di nullità e di annullabilità	648
5.	Le cause di nullità.....	649
5.1.	La nullità strutturale.....	649
5.2.	La nullità per difetto assoluto di attribuzione: carenza di potere in astratto e in concreto	650
5.3.	La nullità per violazione o elusione del giudicato	653
5.4.	La nullità testuale e la (mancata previsione della) nullità virtuale.....	654

6.	Il regime giuridico della nullità	655
7.	Le cause di annullabilità	656
8.	La tripartizione dei vizi di annullabilità.....	657
9.	L'eccesso di potere.....	657
9.1.	Gli strumenti per la rilevazione dell'eccesso di potere: le figure sintomatiche ...	657
9.1.1.	L'errore di fatto.....	658
9.1.2.	Il difetto di istruttoria.....	658
9.1.3.	Il difetto di motivazione.....	659
9.1.4.	La contraddittorietà.....	659
9.1.5.	La violazione di norme interne	660
9.1.6.	L'illogicità e la perplessità.....	660
9.1.7.	La disparità di trattamento	660
9.1.8.	La manifesta ingiustizia.....	661
9.1.9.	La violazione dei principi di ragionevolezza, logicità, proporzionalità e legittimo affidamento.....	661
10.	L'incompetenza.....	662
10.1.	Il particolare regime giuridico dell'incompetenza.....	663
11.	La violazione di legge.....	664
11.1.	Vizi meramente formali e vizi sostanziali di forma	665
11.2.	La dequotazione dei vizi formali del provvedimento vincolato.....	666
11.3.	La dequotazione dei vizi formali del provvedimenti discrezionale: l'omessa comunicazione di avvio del procedimento	667
11.3.1.	Il riparto dell'onere della prova	667
11.3.2.	La natura del provvedimento viziato, ma non annullato.....	668
11.4.	I vizi di merito	670
12.	Il regime giuridico dell'annullabilità	670

CAPITOLO XIII

Le figure di invalidità

1.	Le forme di invalidità. L'invalidità parziale	672
2.	Invalidità originaria e invalidità successiva.....	672
2.1.	Norma retroattiva.....	673
2.2.	Norma di interpretazione autentica.....	674
2.3.	Decreto legge non convertito.....	675
2.4.	L'illegittimità costituzionale della norma	675
3.	L'invalidità derivata.....	678
3.1.	Il regime processuale dell'invalidità derivata a effetto viziante	681
3.2.	Il regime processuale dell'invalidità a effetto caducante.....	682
4.	L'invalidità per contrasto con il diritto dell'Unione europea.....	682
4.1.	Il regime speciale: tra nullità e disapplicazione.....	682
4.2.	Il regime ordinario dell'annullabilità	683
4.3.	I precipitati sostanziali e processuali dell'annullabilità	684

CAPITOLO XIV

L'autotutela e i provvedimenti di secondo grado

1.	L'autotutela nel diritto penale e nel diritto civile.....	686
2.	L'autotutela nel diritto amministrativo: un tentativo di classificazione	686

2.1.	L'autotutela esecutiva	686
2.2.	L'autotutela contenziosa e quella decisoria necessaria (rinvio)	688
2.3.	L'autotutela decisoria spontanea.....	688
3.	I provvedimenti di secondo grado	688
4.	L'annullamento d'ufficio	689
4.1.	L'illegittimità	689
4.2.	Le ragioni di pubblico interesse.....	690
4.3.	La ragionevolezza del termine.....	690
4.4.	La tutela del legittimo affidamento del privato.....	691
4.4.1.	Riflessioni sul legittimo affidamento oltre l'autotutela amministrativa.....	695
5.	L'autotutela doverosa.....	697
5.1.	L'annullamento d'ufficio dell'atto in contrasto con il diritto dell'Unione Europea.....	699
6.	Profili procedurali.....	701
6.1.	La domanda di riesame e il silenzio dell'amministrazione.....	701
6.2.	La comunicazione di avvio e l'art. 21-octies, comma 2	701
7.	Gli effetti dell'annullamento d'ufficio	701
7.1.	L'annullamento parziale	702
8.	La revoca	703
8.1.	Limiti alla revoca e strumenti di compensazione.....	704
8.2.	L'oggetto della revoca	706
8.3.	Profili procedurali.....	706
8.4.	La distinzione tra revoca e provvedimenti affini	706
9.	L'abrogazione	707
10.	I provvedimenti di secondo grado ad esito conservativo	707
10.1.	La convalida	708
10.1.1.	Il principio di conservazione e il nuovo art. 21-decies della l. n. 241/90	709
10.2.	La ratifica.....	710
10.3.	La sanatoria	710
10.4.	La rettifica	711
10.5.	La conferma.....	711
10.6.	La conversione.....	712

CAPITOLO XV

L'accesso ai documenti amministrativi

1.	Il principio di trasparenza	713
2.	L'accesso procedimentale	713
2.1.	La natura giuridica.....	714
2.2.	La legittimazione ad accedere.....	715
2.3.	I documenti accessibili	718
2.3.1.	L'accesso agli atti interni e ai pareri legali	719
2.4.	I soggetti passivi del diritto di accesso: la nozione di pubblica amministrazione.....	721
2.5.	L'accesso agli atti di soggetti privati	721
2.6.	L'accesso agli atti delle autorità amministrative indipendenti	722
2.7.	I casi di esclusione del diritto di accesso	723
2.8.	Il conflitto tra accesso e riservatezza	725
2.9.	Accesso e privacy	726

2.10.	La tutela dei controinteressati.....	728
2.11.	Il differimento dell'accesso	728
2.12.	Il diritto di accesso nell'ordinamento degli enti locali.....	729
2.13.	Il diritto di accesso in materia ambientale	730
2.14.	Il diritto di accesso nella disciplina dei contratti pubblici.....	730
2.15.	L'accesso alle cartelle di pagamento.....	732
3.	La tutela del diritto di accesso	733
3.1.	La tutela giustiziale.....	734
3.2.	La tutela giurisdizionale del diritto di accesso (cenni e rinvio)	735
4.	L'accesso civico.....	737
5.	L'accesso civico generalizzato.....	738
5.1.	Il rapporto tra l'accesso civico e l'accesso civico generalizzato.....	739
5.2.	Il rapporto con l'accesso procedimentale: la titolarità e le condizioni di esercizio del diritto	740
5.3.	I limiti all'accesso.....	740
5.4.	L'ambito soggettivo di applicazione	741
5.5.	Le tecniche di tutela.....	742
6.	Il concorso delle diverse forme di accesso	742
7.	Conclusioni: la trasparenza come valore-chiave.....	745

CAPITOLO XVI

La negoziazione della funzione amministrativa

1.	La neutralità delle forme della funzione amministrativa	746
2.	La funzionalizzazione dell'attività di diritto privato.....	747
3.	Gli accordi nel procedimento amministrativo.....	748
3.1.	Gli accordi come contratti di diritto privato	749
3.2.	Gli accordi come convenzioni pubblicistiche	750
4.	Accordi procedurali e accordi sostitutivi	751
4.1.	Fattispecie tipiche di accordi sostitutivi.....	752
5.	La forma degli accordi.....	754
6.	L'applicazione dei principi del codice civile	754
7.	Il recesso dall'accordo	754
8.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	756
9.	Gli strumenti di tutela nei confronti degli accordi	756
9.1.	La tutela dei terzi	758
9.2.	La tutela della pubblica amministrazione	759
10.	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni.....	759
10.1.	Gli accordi di programma.....	761
10.2.	Gli accordi di programma nella disciplina degli enti locali	763
10.3.	La natura giuridica degli accordi (rinvio)	763
10.4.	La disciplina degli accordi: l'art. 15 della legge n. 241 del 1990.	764
10.5.	Accordi e tutela della concorrenza.....	764
10.6.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	765
10.7.	Gli strumenti di tutela	765

PARTE VII
I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I
Il contratto pubblico

1.	La capacità negoziale della pubblica amministrazione.....	769
2.	I limiti alla capacità negoziale della pubblica amministrazione	769
3.	Tassonomia dei contratti pubblici	771
4.	Il contratto di appalto pubblico.....	771
5.	Il contratto di concessione	772
6.	Le figure contrattuali di confine tra l'appalto e la concessione: il partenariato pubblico privato.....	774
6.1.	La finanza di progetto.....	775
6.2.	La locazione finanziaria.....	776
6.3.	Il contratto di disponibilità.....	776
6.4.	Il contratto di affidamento a contraente generale (general contractor)	778
7.	I contratti misti.....	778
8.	Il regime giuridico del contratto pubblico	780
9.	I contratti gratuiti	782

CAPITOLO II
I principi generali in materia di contratti pubblici

1.	Le fonti primarie della disciplina dei contratti pubblici.....	783
2.	La codificazione dei principi nel nuovo codice dei contratti pubblici	783
3.	Il principio del risultato	784
4.	Il principio della fiducia.....	785
5.	Il principio dell'accesso al mercato	786
6.	I principi di buona fede e di tutela dell'affidamento.....	786
7.	I principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. L'affidamento dei servizi sociali.....	789
8.	Principio di auto-organizzazione amministrativa.....	790
9.	Il principio di autonomia contrattuale.....	791
9.1.	Divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito	791
10.	Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale	792
10.1.	Le sopravvenienze che rendono la prestazione in parte o temporaneamente inutile.....	793
11.	I principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione ...	793
12.	Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore.....	794
13.	I principi generali non codificati.....	794
14.	I principi di pubblicità e di trasparenza.....	795
14.1.	L'accesso agli atti delle procedure di affidamento e della fase di esecuzione	797
15.	Il principio di libera concorrenza.....	798
16.	I principi di non discriminazione, di imparzialità e di parità di trattamento	799
17.	I principi di efficienza, efficacia ed economicità.....	800
18.	Il principio di tempestività.....	801
19.	Il principio di qualità delle prestazioni	801

20.	Il principio di proporzionalità.....	802
21.	Il principio di rotazione	803
21.1.	La rotazione quale criterio metagiuridico di gestione del potere	804
22.	I principi generali sul procedimento amministrativo e i principi generali del diritto comune dei contratti.....	805
23.	Le altre fonti esterne al codice.....	806

CAPITOLO III

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

1.	I contratti sopra soglia e sotto soglia. L'interesse transfrontaliero certo.....	807
2.	I contratti esclusi.....	808
2.1.	Gli accordi di cooperazione tra enti pubblici.....	809
2.2.	Servizi affidati in base a un diritto esclusivo	809
2.3.	L' <i>in house providing</i> (cenni e rinvio).....	810
3.	Settori ordinari e settori speciali	810
4.	L'ambito di applicazione soggettivo del codice.....	811
4.1.	Le amministrazioni aggiudicatrici	812
4.2.	L'organismo di diritto pubblico (cenni e rinvio).....	812
4.3.	Gli enti aggiudicatori	813
4.4.	Le imprese pubbliche (cenni e rinvio)	813
4.5.	I soggetti privati titolari di diritti speciali o esclusivi	813
4.6.	I soggetti aggiudicatori	814

CAPITOLO IV

Le controparti contrattuali

1.	Gli operatori economici: una categoria atipica	815
2.	Analisi delle figure di operatore economico	815
2.1.	I raggruppamenti temporanei di imprese	816
2.1.1.	Il superamento delle diverse forme di raggruppamento (orizzontale, verticale e misto).....	817
2.1.2.	La natura giuridica e la tutela dei mandanti.....	817
2.1.3.	La modifica del raggruppamento.....	817
2.1.4.	La corrispondenza tra quota di partecipazione e quota di qualificazione	819
2.2.	I consorzi	820
2.2.1.	Differenze tra consorzio ordinario e consorzio stabile	821
3.	L'avvalimento nella prospettiva del nuovo codice dei contratti pubblici.....	823
3.1.	Il contratto di avvalimento.....	823
3.2.	Forme di avvalimento: interno ed esterno, occasionale e stabile.....	825
3.3.	Avvalimento di garanzia e operativo	825
3.4.	Avvalimento plurimo, frazionato e a cascata	825
3.4.1.	L'avvalimento "premiabile".....	826
3.5.	La responsabilità del soggetto ausiliario.....	827
3.6.	L'esclusione dalla gara dell'impresa ausiliata per dichiarazioni mendaci dell'ausiliaria	828
4.	Il principio di tassatività delle cause di esclusione	828
5.	I requisiti generali di partecipazione alla gara	830
6.	Cause automatiche e cause non automatiche di esclusione	831

6.1.	La ratio delle principali cause automatiche di esclusione	832
7.	Le misure di prevenzione.....	832
8.	L'informativa antimafia	833
8.1.	La natura e gli effetti dell'interdittiva antimafia.....	834
8.2.	Il procedimento dell'informativa antimafia e il contraddittorio	837
8.3.	Il problema della legalità-tipicità e il sindacato del giudice amministrativo	838
8.4.	Controllo giudiziario e giudizio di impugnazione dell'interdittiva antimafia.....	842
9.	I protocolli di legalità.....	843
10.	Le cause di esclusione non automatica	846
10.1.	I gravi illeciti professionali	846
11.	I requisiti di ordine speciale.....	847
12.	Il <i>rating</i> d'impresa	848
13.	Il soccorso istruttorio	849
13.1.	La procedimentalizzazione del soccorso istruttorio	851
13.2.	Il soccorso istruttorio processuale.....	851

CAPITOLO V

Le procedure di aggiudicazione

1.	I principi di tassatività e tipicità dei procedimenti a evidenza pubblica	854
2.	I principi di concorsualità e di massima apertura al mercato: le procedure aperte	854
3.	Le procedure ristrette.....	855
4.	Le procedure competitive con negoziazione.....	856
5.	Le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara	856
6.	Il dialogo competitivo.....	857
7.	Il partenariato per l'innovazione.....	858
8.	Le procedure di affidamento dei contratti "sotto soglia"	858
8.1.	Le modalità di affidamento dei contratti sotto-soglia	860

CAPITOLO VI

Lo sviluppo della procedura di evidenza pubblica

1.	Le consultazioni preliminari di mercato	862
2.	La volontà di contrarre.....	862
3.	I documenti di gara	862
4.	Il bando di gara.....	863
5.	Il disciplinare di gara e i capitolati speciali	864
6.	Il rapporto tra bando, disciplinare e capitolato. Le lacune e l'eterointegrazione	864
7.	La lettera di invito.....	865
8.	L'avviso di preinformazione	865
9.	La pubblicazione del bando e degli avvisi	866
10.	Il termine per la presentazione delle domande di partecipazione	866
11.	Le commissioni giudicatrici	867
12.	I criteri di aggiudicazione	867
13.	Il divieto di integrazione delle offerte e di negoziazione dopo l'aggiudicazione.....	870
14.	Le offerte anomale.....	871

15.	La proposta di aggiudicazione e l'approvazione.....	872
16.	La stipulazione del contratto. Lo <i>stand still period</i>	873
17.	Il sistema delle garanzie.....	874
17.1.	La garanzia provvisoria	874
17.1.1.	La garanzia provvisoria nel codice del 2006	874
17.1.2.	La garanzia provvisoria nel codice del 2016	875
17.1.3.	La garanzia provvisoria nel nuovo codice	875
17.2.	La garanzia definitiva	877

CAPITOLO VII

Vizi della procedura, difetti del contratto e tecniche di tutela

1.	Premessa.....	878
2.	La scelta del sistema di gara e la tutela delle imprese	878
3.	Gli atti impugnabili.....	878
4.	Legittimazione al ricorso e partecipazione alla gara.....	879
5.	L'interesse al ricorso: la figura dell'interesse strumentale.....	879
6.	Illegittimità del bando e tutela dell'interessato	880
7.	Ammissioni ed esclusioni dalla gara: la tutela dell'interesse procedimentale	881
8.	I vizi della proposta di aggiudicazione e dell'aggiudicazione	883
9.	Rapporto tra impugnazione del bando e aggiudicazione	883
10.	Rifiuto o ritardo nell'aggiudicazione della gara	883
11.	La mancata stipulazione del contratto.....	884
12.	Il rapporto tra annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto: breve <i>excursus</i> storico tra nullità, annullabilità e caducazione	885
13.	L'inefficacia del contratto: le gravi violazioni	886
13.1.	Le eccezioni alla regola dell'inefficacia del contratto per gravi violazioni	887
13.2.	L'inefficacia del contratto per violazioni non gravi	888
13.3.	L'inefficacia in senso stretto (non remediale) del contratto	889
13.4.	La dichiarazione dell'inefficacia <i>ex officio</i>	890
13.5.	La natura della dichiarazione di inefficacia	890
13.6.	La resistenza del contratto finanziato con le risorse del PNRR	891
14.	Annullamento in autotutela dell'aggiudicazione e sorte del contratto	891
15.	La giurisdizione esclusiva, ma non di merito, del giudice amministrativo	892
15.1.	Differenze tra annullamento d'ufficio e annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione.....	893
16.	Le sanzioni alternative.....	894
17.	La tutela in forma specifica e il risarcimento del danno per equivalente.....	895
17.1.	L'irrelevanza dell'elemento soggettivo	896
17.2.	L'interesse positivo risarcibile	897
17.3.	L'interesse negativo	899
17.4.	La perdita di chance.....	899
17.5.	La detrazione "automatica" dell' <i>aliunde perceptum vel percipiendum</i>	901
18.	La giurisdizione e la sorte del contratto nelle fattispecie che non rientrano nel campo di applicazione degli artt. 120-125 c.p.a.	902
19.	L'esclusione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.....	903
20.	L'autotutela interna al contratto	903
20.1.	La risoluzione	903
20.2.	Il recesso.....	905

20.2.1.	Rapporti tra recesso e revoca dopo la stipulazione del contratto	906
21.	Il precontenzioso amministrativo.....	907
21.1.	La legittimazione dell'ANAC a impugnare i provvedimenti delle stazioni appaltanti	909
21.1.1.	Il ruolo dell'ANAC.....	910
21.1.2.	Le domande proponibili.....	912

CAPITOLO VIII

L'esecuzione del contratto

1.	Dalla fase pubblicistica a quella privatistica.....	913
2.	Il bilanciamento tra esigenze di modificazione e principi di trasparenza	913
3.	Le modifiche oggettive del contratto. Le varianti in corso d'opera	914
3.1.	La disciplina della rinegoziazione del contratto	914
4.	La riduzione del corrispettivo	917
5.	La revisione dei prezzi.....	918
6.	La proroga	920
7.	Il subappalto	920
7.1.	Subappalto e avvalimento a confronto.....	922
7.2.	I limiti al subappalto	923
8.	Il collaudo e la verifica di conformità.....	924

CAPITOLO IX

Il partenariato pubblico-privato. Le concessioni. I settori speciali

1.	Il partenariato pubblico privato nel nuovo codice dei contratti pubblici	926
2.	Le concessioni nel nuovo codice dei contratti pubblici	927
3.	La disciplina delle concessioni	928
3.1.	L'equilibrio economico finanziario e la durata della concessione	928
3.2.	I criteri di aggiudicazione	929
3.3.	I contratti misti di concessione	929
3.4.	I contratti esclusi.....	930
3.5.	Le garanzie procedurali	930
3.6.	L'esecuzione del contratto di concessione	931
3.7.	La concessione di beni pubblici (rinvio).....	932
4.	La c.d. finanza di progetto (<i>project financing</i>) nel nuovo codice dei contratti pubblici.....	932
5.	La locazione finanziaria e il contratto di disponibilità.....	933
6.	I contratti nei settori speciali (sempre meno speciali e più ordinari)	934
6.1.	L'ambito di applicazione della disciplina dei settori speciali	935
6.2.	I contratti misti.....	936

CAPITOLO X

Il riparto di giurisdizione in materia di contratti pubblici

1.	La giurisdizione esclusiva in materia di appalti pubblici: l'ambito	938
2.	L'autolimitazione, gli appalti dei soggetti privati, gli appalti sotto soglia	939
3.	I comportamenti e la responsabilità precontrattuale	940
4.	La fase di esecuzione del contratto	940

4.1.	Gli ambiti della giurisdizione del giudice amministrativo nella fase esecutiva ...	941
5.	Gli atti di ritiro dell'aggiudicazione e di risoluzione del contratto	942
6.	L'azione di rivalsa.....	943
7.	La giurisdizione sul subappalto	943
8.	La cessione del contratto di appalto.....	944
9.	La revisione dei prezzi.....	945
10.	Il rifiuto di stipulare il contratto.....	946
11.	La sorte del contratto di appalto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione (rinvio).....	946
12.	Le sanzioni alternative.....	946

CAPITOLO XI

La governance dei contratti pubblici: i poteri dell'ANAC

1.	Premessa.....	947
2.	I poteri di indirizzo e di regolazione	947
2.1.	Il ritorno al regolamento e il superamento delle linee guida dell'Anac	948
3.	I poteri di vigilanza e controllo.....	948
4.	I poteri di segnalazione e sanzionatori.....	949
5.	Le attività di gestione del contenzioso (rinvio).....	949

PARTE VIII

I CONTROLLI

CAPITOLO I

I principi generali

1.	Nozione di controllo e criteri di classificazione.....	953
2.	I controlli sugli atti	954
3.	Controllo sugli atti e tutela giurisdizionale.....	955
3.1.	Impugnabilità degli atti di controllo	955
3.2.	Gli effetti della sentenza che annulla l'atto negativo di controllo.....	955
3.3.	L'amministrazione controllata non è controinteressata nel giudizio avverso l'atto negativo di controllo.....	956

CAPITOLO II

I controlli interni

1.	I controlli interni: la classificazione.....	957
2.	Il controllo di gestione	957
3.	Il controllo strategico.....	957
4.	Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile.....	958
5.	I controlli interni negli enti territoriali: lineamenti generali	959

CAPITOLO III

I controlli della corte dei conti

1.	I controlli della Corte dei conti.....	960
2.	Il controllo preventivo di legittimità.....	961

2.1.	La natura dell'atto di controllo	962
3.	Il controllo successivo di legittimità.....	963
4.	Il controllo sugli enti sovvenzionati.....	963
5.	Il controllo successivo sulla gestione.....	964
6.	Il controllo concomitante di cui all'art. 11 della legge 15 del 2009.....	965
7.	Il controllo sulla contrattazione collettiva.....	966
8.	Il giudizio di parifica	966
9.	I controlli della Corte dei conti nei confronti delle regioni e degli enti locali	967
9.1.	Il controllo previsto dall'art. 7 della legge n. 131/2003.....	967
9.2.	Il controllo previsto dalle leggi n. 266/05 e n. 15/09.	968
9.3.	Il controllo previsto dall'art. 148-bis del TUEL	969
9.4.	La natura degli atti di controllo della Corte dei Conti sugli enti locali	970
9.5.	I controlli nei confronti delle Regioni.....	972
9.6.	Il controllo sulle spese dei gruppi consiliari regionali	973

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.....	977
2.	Il fondamento costituzionale della responsabilità della pubblica amministrazione.....	977
3.	I modelli di responsabilità della pubblica amministrazione.....	978
4.	Il sistema di responsabilità della pubblica amministrazione a doppio binario.....	979
5.	Le funzioni della responsabilità della pubblica amministrazione: riparatoria, sanzionatoria e deterrente	981
6.	Le forme di responsabilità	982

CAPITOLO II

La responsabilità da provvedimento illegittimo

1.	La natura della responsabilità da provvedimento illegittimo	983
2.	La responsabilità per lesione degli interessi legittimi oppositivi e pretensivi.....	985
3.	Il nesso di causalità: il giudizio prognostico sulla spettanza del bene della vita	987
4.	L'elemento soggettivo: la colpa della pubblica amministrazione	988
4.1.	La responsabilità oggettiva per violazione del diritto dell'Unione Europea.....	989
5.	La giurisdizione del giudice amministrativo.....	990
5.1.	I diritti indegradabili.....	991
6.	L'azione (autonoma) di risarcimento del danno e la pregiudiziale di merito.....	992
7.	La conversione dell'annullamento in accertamento a fini risarcitori	995
8.	L'azione risarcitoria esercitata nel giudizio di annullamento.....	997
9.	L'azione risarcitoria nel giudizio di ottemperanza.....	998
10.	La responsabilità da provvedimento illegittimo favorevole.....	1001
10.1.	La responsabilità per lesione dell'affidamento legittimo correlato all'esercizio del potere	1003
10.1.1.	L'affidamento tutelabile.....	1005

CAPITOLO III**La responsabilità per lesione di interessi procedurali**

1. Gli interessi procedurali (cenni e rinvio) 1007
2. La responsabilità aquiliana per lesione dell'interesse procedimentale 1008
3. La responsabilità da contatto sociale per lesione dell'interesse procedimentale..... 1009
4. Le ragioni dell'inconfigurabilità di una responsabilità per lesione di un interesse procedimentale..... 1011
5. La responsabilità per il ritardo nell'esercizio del potere amministrativo: il c.d. danno da ritardo (rinvio)..... 1012

CAPITOLO IV**La responsabilità da comportamento della pubblica amministrazione**

1. La responsabilità da comportamento amministrativo 1013
2. La giurisdizione del giudice amministrativo..... 1014
3. La responsabilità da mero comportamento 1014
- 3.1. Il rapporto tra terzo danneggiato e dipendente pubblico..... 1015
- 3.2. Il rapporto tra il terzo danneggiato e la pubblica amministrazione..... 1015
- 3.3. Il rapporto interno tra dipendente e amministrazione 1015

CAPITOLO V**La responsabilità precontrattuale e contrattuale della pubblica amministrazione**

1. La responsabilità da inadempimento contrattuale..... 1018
2. La responsabilità precontrattuale 1018
- 2.1. Responsabilità precontrattuale in senso cronologico 1019
- 2.2. Responsabilità precontrattuale in senso ontologico 1020
- 2.2.1. La responsabilità precontrattuale da contratto inefficace..... 1022
3. La responsabilità precontrattuale come responsabilità da contatto sociale 1023
4. Responsabilità precontrattuale e riparto di giurisdizione..... 1024

CAPITOLO VI**La responsabilità della pubblica amministrazione da atto legittimo dannoso**

1. La responsabilità da atto legittimo..... 1026

CAPITOLO VII**Il risarcimento del danno**

1. Gli strumenti di tutela contro il danno: il risarcimento in forma specifica 1028
2. Il rapporto tra il risarcimento in forma specifica e quello per equivalente 1029
3. Il risarcimento del danno per equivalente 1030
4. Il danno risarcibile in materia di appalti (rinvio) 1030
5. Il danno da perdita di chance (rinvio)..... 1030
6. Il danno risarcibile nella responsabilità precontrattuale 1032

CAPITOLO VIII

La responsabilità amministrativa

1.	Nozione e inquadramento	1033
2.	Le fonti normative	1033
3.	La natura e la funzione della responsabilità amministrativa	1034
4.	I caratteri della responsabilità amministrativa: la personalità	1034
4.1.	La parziarietà	1035
4.2.	L'intrasmissibilità agli eredi	1036
5.	La condotta: l'insindacabilità del merito	1036
6.	Il rapporto di impiego e il rapporto di servizio	1036
6.1.	Il vincolo di occasionalità necessaria	1038
7.	L'elemento soggettivo: il dolo e la colpa grave	1038
7.1.	La riforma della responsabilità amministrativa nel decreto "semplificazioni" (d.l. 76 del 2020): la prova dell'evento dannoso	1039
7.1.1.	L'esclusione temporanea della responsabilità per colpa grave	1041
8.	Il danno erariale	1041
9.	Le principali tipologie di danno erariale	1042
9.1.	Il danno da conferimento di incarichi	1043
9.2.	Il danno alla concorrenza	1044
9.3.	Il danno da disservizio	1045
9.4.	Il danno da tangente	1046
9.5.	Il danno all'immagine	1047
10.	I vantaggi compensativi (la <i>compensatio lucri cum damno</i>)	1050
11.	Il potere del giudice di ridurre il risarcimento del danno	1051
12.	Il termine di prescrizione	1052
13.	La giurisdizione della Corte dei Conti	1053
14.	Il codice di giustizia contabile: le linee di fondo	1053

PARTE X

I SINGOLI SETTORI

CAPITOLO I

I servizi pubblici e la concorrenza

1.	Premessa storica	1057
2.	La nozione soggettiva di servizio pubblico	1058
3.	La nozione oggettiva di servizio pubblico	1058
4.	Servizi a fruizione collettiva e individuale	1060
5.	I servizi di interesse generale a rilevanza economica e non economica	1060
6.	I servizi di interesse economico generale e i servizi non economici di interesse generale	1061
7.	Il criterio di distinzione tra servizi di interesse economico generale e servizi di interesse generale	1062
8.	I servizi di interesse generale nel diritto europeo	1063
9.	Le direttive di liberalizzazione	1064
10.	La tutela della concorrenza	1064
10.1.	Regole di concorrenza c.d. antitrust	1065

10.2.	La concorrenza nel mercato	1065
10.2.1.	Il fallimento del mercato e gli obblighi di servizio	1066
11.	Obblighi di servizio pubblico e disciplina degli aiuti di Stato	1067
12.	La concorrenza per il mercato	1068
13.	L'assunzione e la regolazione dei servizi pubblici.....	1069
13.1.	I principi in materia di servizi pubblici.....	1070
13.2.	Le forme di gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica	1071
13.3.	La gestione del servizio	1073
13.4.	Il contratto di servizio.....	1073
13.5.	Le carte dei servizi.....	1074
13.6.	I contratti di utenza	1074
14.	Le autorità di regolazione	1074
15.	I servizi pubblici locali	1076
15.1.	L'evoluzione del quadro normativo	1076
16.	Il testo unico sui servizi di interesse economico generale di rilevanza locale: la correlazione tra valori sociali e concorrenza.....	1080
16.1.	I principi direttivi.....	1080
16.2.	La fonte del servizio: la sussidiarietà orizzontale e l'istituzione del servizio pubblico da parte dell'ente locale.	1081
16.3.	Diritto speciali o esclusivi	1082
16.4.	Le modalità di gestione del servizio pubblico	1082
16.5.	Le iniziative dell'ente locale e gli obblighi di servizio pubblico.	1083
16.6.	La durata dell'affidamento del servizio e l'indennizzo.....	1084
16.7.	Il contratto di servizio.....	1084
17.	La giurisdizione esclusiva sui pubblici servizi	1084
17.1.	La fase di affidamento	1086
17.2.	La fase di esecuzione.....	1087

CAPITOLO II

Il governo del territorio: l'urbanistica

1.	Origine e funzioni dell'urbanistica	1088
2.	L'evoluzione normativa della materia. La nozione di "governo del territorio"	1089
3.	Il ruolo della pianificazione (urbanistica e territoriale)	1090
4.	Il piano territoriale di coordinamento	1090
5.	Il rapporto tra piano territoriale di coordinamento e pianificazione urbanistica comunale.....	1091
6.	La pianificazione urbanistica comunale: il piano regolatore generale	1092
6.1.	Natura giuridica del piano regolatore generale	1092
6.2.	Contenuto ed effetti del piano regolatore generale	1093
6.3.	Le varianti al piano regolatore generale.....	1094
7.	Il sistema della pianificazione comunale attuativa. Il piano particolareggiato ..	1095
8.	Il piano di lottizzazione e l'urbanistica consensuale.....	1095
9.	Le convenzioni urbanistiche: in particolare, le convenzioni di lottizzazione ...	1096
10.	L'edilizia residenziale sociale: il Piano di zona per l'edilizia economica e popolare e il <i>social housing</i>	1097
11.	Il Piano di recupero e gli altri strumenti di riqualificazione urbana.....	1098
12.	Il Piano per gli insediamenti produttivi	1099

13.	La perequazione urbanistica: le finalità	1099
13.1.	I modelli della perequazione urbanistica	1100
13.2.	Il fondamento normativo	1101
13.3.	Le differenze con la pianificazione territoriale, la compensazione e la premialità	1102
13.4.	La perequazione urbanistica nella giurisprudenza	1103
14.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	1104

CAPITOLO III

Il governo del territorio: l'edilizia

1.	La nozione di edilizia e l'evoluzione storica del settore	1105
2.	Il testo unico dell'edilizia	1105
3.	Il regolamento edilizio	1106
4.	L'incidenza del regolamento edilizio nei rapporti tra privati	1106
5.	Natura giuridica dei regolamenti edilizi e tecniche di tutela (parziale rinvio) ...	1107
6.	Gli interventi edilizi previsti dalla legge	1107
7.	I titoli abilitativi	1108
7.1.	L'attività edilizia libera	1108
7.2.	Interventi soggetti a comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA)	1108
7.3.	Interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	1108
7.4.	Gli interventi soggetti a permesso edilizio o di costruire	1109
8.	Il permesso edilizio come atto autorizzatorio in funzione di controllo e a carattere reale	1109
8.1.	La natura del potere esercitato dal Comune	1109
8.2.	Gli oneri concessori	1110
8.3.	Il procedimento di rilascio del permesso di costruire	1115
8.4.	L'annullamento comunale in autotutela del permesso di costruire	1116
8.5.	L'annullamento regionale del permesso di costruire	1116
8.6.	Il contenzioso sul permesso di costruzione	1117
8.7.	La tutela del terzo	1117
8.8.	La tutela del terzo in caso di SCIA (rinvio)	1118
8.9.	La possibilità di sanatoria nel caso di intervento edilizio eseguito in base a permesso di costruire annullato in sede giurisdizionale	1118
9.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	1120
10.	Il sistema repressivo-sanzionatorio	1121
10.1.	L'accertamento di conformità	1124
11.	L'ordine di demolizione	1125
11.1.	Il riparto di giurisdizione in materia di sanzioni	1128
11.2.	Le sanzioni civili	1128
12.	Il condono	1128
13.	La possibilità di sanatoria nel caso di intervento edilizio eseguito in base a permesso di costruire annullato in sede giurisdizionale	1128

CAPITOLO IV

I beni culturali

1.	I beni culturali: a) nozione; b) tipicità; c) materialità ed immaterialità; d) inerenza al pubblico interesse	1131
----	---	------

2.	Beni culturali di proprietà pubblica e di proprietà privata	1133
3.	I poteri amministrativi per la tutela dei beni culturali	1134
3.1.	Il vincolo culturale di destinazione d'uso	1136
3.2.	Il vincolo culturale indiretto	1137
4.	La fruizione dei beni culturali.....	1138
5.	La valorizzazione dei beni culturali.....	1139
6.	La globalizzazione dei beni culturali	1141

CAPITOLO V

I beni paesaggistici

1.	La nozione di paesaggio	1142
2.	Il paesaggio nella Costituzione	1142
3.	La tutela e la valorizzazione del paesaggio tra Stato e Regioni.....	1143
4.	I beni paesaggistici	1144
5.	Il piano paesistico come strumento di tutela dinamica del paesaggio.....	1146
6.	L'autorizzazione paesaggistica	1147
6.1.	Il regime di impugnazione dell'autorizzazione paesaggistica	1148
7.	Il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica	1149
7.1.	L'applicabilità del meccanismo del silenzio assenso orizzontale	1150
7.2.	Silenzio assenso ed autorizzazione paesaggistica nella conferenza di servizi ...	1153
7.3.	Silenzio assenso ed accertamento della compatibilità paesaggistica	1153
7.4.	Silenzio assenso e condono edilizio.....	1153
8.	Le sanzioni amministrative a tutela del paesaggio.....	1154

CAPITOLO VI

L'ambiente

1.	La nozione di ambiente.....	1155
2.	I principi in materia ambientale nel quadro dell'Unione europea.....	1156
2.1.	Il principio di sostenibilità	1156
2.2.	I principi di prevenzione e di precauzione	1157
2.3.	Il principio di informazione e di cooperazione tra gli Stati	1158
2.4.	Il principio dell'elevato livello di tutela	1158
2.5.	Il principio della correzione alla fonte	1159
2.6.	Il principio chi inquina paga	1159
2.7.	Il principio di trasparenza: l'accesso alle informazioni ambientali.....	1159
3.	Procedimenti speciali a tutela dell'ambiente: la valutazione di impatto ambientale (VIA).....	1161
3.1.	La valutazione ambientale strategica (VAS)	1162
4.	L'autorizzazione ambientale	1163
4.1.	L'autorizzazione integrata ambientale (AIA).....	1165
4.2.	L'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)	1165
5.	Le certificazioni ambientali	1166
6.	Il danno ambientale: la nozione	1167
6.1.	Le misure di prevenzione e di precauzione volte ad evitare il danno ambientale.....	1168
7.	La responsabilità per danno ambientale: i criteri di imputazione	1168
7.1.	La funzione della responsabilità per danno ambientale	1169

7.2.	La riparazione del danno e i soggetti responsabili.....	1170
------	---	------

CAPITOLO VII

L'espropriazione per pubblica utilità

1.	Il diritto di proprietà	1173
2.	Il diritto di proprietà nella Costituzione e nel codice civile	1173
3.	Il diritto di proprietà nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.....	1175
4.	Il diritto di proprietà nel diritto internazionale e, in particolare, nella Cedu.....	1175
5.	L'espropriazione diretta e in buona e dovuta forma.....	1177
6.	Il procedimento di espropriazione: ambito di applicazione e finalità	1177
7.	I soggetti del procedimento espropriativo.....	1178
7.1.	L'autorità espropriante	1179
7.2.	Il beneficiario dell'espropriazione	1179
7.3.	Il promotore dell'espropriazione	1180
8.	Le regole generali sulla competenza.....	1180
9.	Le fasi del procedimento	1180
10.	Il vincolo preordinato all'esproprio	1180
10.1.	Le conseguenze dell'apposizione del vincolo: l'espropriazione sostanziale	1181
10.2.	La distinzione tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi	1182
10.3.	La reiterazione del vincolo	1183
11.	La partecipazione degli interessati.....	1184
12.	L'approvazione del progetto definitivo.....	1186
13.	La dichiarazione di pubblica utilità	1186
14.	Il decreto di esproprio.....	1186
14.1.	Il decreto di esproprio tardivo.....	1187
15.	L'atto di cessione volontaria	1188
16.	L'indennizzo: i principi generali	1188
16.1.	I criteri di determinazione dell'indennizzo	1189
16.1.1.	Le aree edificabili	1190
16.1.2.	Le aree agricole	1190
17.	L'indennità di occupazione	1191
17.1.	La determinazione giudiziale dell'indennità.....	1191
18.	Le procedure urgenti.....	1192
18.1.	L'occupazione d'urgenza	1193
19.	L'art. 42-bis del Testo unico sulle espropriazioni	1193
20.	L'occupazione appropriativa e quella usurpativa.....	1194
21.	L'acquisizione sanante ex art. 43 del Testo unico	1195
22.	L'acquisizione sanante nell'art. 42-bis del Testo unico	1196
22.1.	L'indennizzo	1199
22.2.	Il danno non patrimoniale.....	1199
22.3.	Il risarcimento per il mancato godimento del bene.....	1200
23.	Una lettura di sintesi dell'art. 42-bis.....	1201
24.	Usucapione e specificazione.....	1202
25.	La rinuncia abdicativa.....	1204
26.	Il giudicato restitutorio e i poteri del giudice dell'ottemperanza	1208
26.1.	Gli effetti del giudicato civile di rigetto dell'azione di risarcimento per equivalente.....	1209

27.	La retrocessione	1212
27.1.	La retrocessione parziale	1212
27.2.	La retrocessione totale	1212
27.3.	Il prezzo della retrocessione	1213
28.	La tutela giurisdizionale e il riparto di giurisdizione	1213
28.1.	I comportamenti ai fini del riparto della giurisdizione	1214
28.2.	Retrocessione e riparto di giurisdizione.....	1215

CAPITOLO VIII

L'immigrazione

1.	Il diritto dell'immigrazione e lo statuto dello straniero	1217
2.	La distinzione tra migrante volontario e involontario.....	1217
3.	Tutela dello straniero e riparto della giurisdizione	1218
3.1.	La tutela del migrante volontario.....	1218
3.2.	La tutela del migrante involontario.....	1219
4.	Una chiave di lettura di sistema della tutela dello straniero.....	1220
5.	Provvedimenti nei confronti dello straniero e sindacato del giudice amministrativo	1221
5.1.	Il provvedimento di espulsione dello straniero	1222
6.	Il permesso di soggiorno per motivi umanitari	1222
6.1.	La successione di leggi nel tempo e il principio del tempus regit	1224
6.2.	L'integrazione sociale.....	1228
7.	Il diniego di cittadinanza	1230

PARTE XI

LA TUTELA GIUSTIZIALE

CAPITOLO I

I ricorsi amministrativi ordinari

1.	La tutela giustiziale: il ruolo nel sistema della giustizia amministrativa	1235
2.	La natura giuridica dei ricorsi amministrativi ordinari	1236
3.	La cornice normativa.....	1237
4.	Il ricorso amministrativo come rimedio facoltativo e alternativo	1237
5.	Tutela giustiziale e tutela giurisdizionale a confronto	1238
6.	Tassonomia dei ricorsi amministrativi ordinari	1239
7.	Il ricorso gerarchico proprio	1241
8.	Il ricorso gerarchico improprio	1242
9.	Gli atti impugnabili. La non definitività dell'atto	1242
10.	Il ricorso in opposizione	1243
11.	I rapporti tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale.....	1243
12.	La decisione sul ricorso	1244
13.	Il silenzio sul ricorso amministrativo.....	1245
14.	Impugnazione della decisione sul ricorso amministrativo	1246
15.	Motivi deducibili in sede giurisdizionale.....	1248

CAPITOLO II
Il ricorso straordinario al presidente della repubblica

1.	Il ricorso straordinario nel prisma dei rimedi giustiziali	1249
2.	Il principio dell'alternatività tra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale	1249
3.	Le caratteristiche del ricorso straordinario	1250
4.	Gli atti impugnabili con ricorso straordinario.....	1251
5.	Il procedimento.....	1252
6.	La tutela cautelare.....	1252
7.	La decisione del ricorso straordinario.....	1253
8.	La natura giuridica della decisione del ricorso straordinario	1253
9.	I rimedi avverso la decisione del ricorso straordinario: il ricorso per Cassazione per motivi di giurisdizione	1255
9.1.	L'impugnazione del decreto di decisione del ricorso.....	1256
9.2.	La richiesta di riesame del parere del Consiglio di Stato.....	1257
9.3.	La revocazione.....	1257
10.	L'esecuzione della decisione del ricorso straordinario: il giudizio di ottemperanza.....	1257
11.	Considerazioni finali.....	1258

PARTE XII
LA TUTELA GIURISDIZIONALE

CAPITOLO I
La giustizia amministrativa

1.	Premessa.....	1263
2.	La legge del 1865 abolitiva del contenzioso amministrativo.....	1263
3.	La legge 31 marzo 1889, n. 5992.....	1264
4.	Il dualismo del sistema di giustizia amministrativa e il riparto di giurisdizione	1265
5.	La giurisdizione amministrativa nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale	1266
6.	Il codice del processo amministrativo: l'art. 7.....	1267
7.	I criteri di riparto della giurisdizione: la causa petendi.....	1268
8.	I limiti "interni" ed "esterni" della giurisdizione (rinvio).....	1268
9.	Le forme della giurisdizione	1270
10.	La giurisdizione generale di legittimità	1271
10.1.	Dal giudizio sull'atto al giudizio sul rapporto	1272
11.	La giurisdizione di merito.....	1273
11.1.	I labili confini tra giurisdizione di legittimità e di merito.....	1274
12.	La giurisdizione esclusiva.....	1276
12.1.	Le "particolari materie" di giurisdizione esclusiva secondo la Corte costituzionale.....	1277
12.2.	La giurisdizione esclusiva nel caso di azione della p.a. nei confronti del privato.....	1278
12.3.	L'elenco delle materie devolute alla giurisdizione esclusiva	1279

12.3.1.	I casi di giurisdizione esclusiva correlati al procedimento amministrativo in generale (rinvio)	1279
12.3.2.	La giurisdizione esclusiva in materia di concessioni di beni pubblici (rinvio) ..	1279
12.3.3.	La giurisdizione esclusiva sui servizi pubblici	1279
12.3.4.	La giurisdizione esclusiva sul diritto all'uso di tecnologie informatiche.....	1279
12.3.5.	La giurisdizione esclusiva in materia di contratti pubblici (rinvio)	1280
12.3.6.	La giurisdizione esclusiva sulle procedure di scelta del socio (rinvio).....	1280
12.3.7.	La giurisdizione esclusiva in materia di urbanistica ed edilizia (rinvio).....	1280
12.3.8.	La giurisdizione esclusiva in materia di espropriazioni per pubblica utilità (rinvio).....	1280
12.3.9.	La giurisdizione esclusiva sui rapporti di pubblico impiego (rinvio)	1280
12.3.10.	La giurisdizione esclusiva sui provvedimenti delle Autorità indipendenti (rinvio).....	1280
12.3.11.	La giurisdizione esclusiva in materia di comunicazioni elettroniche	1280
12.3.12.	Il contenzioso sui provvedimenti del soggetto regolatore del trasporto ferroviario	1281
12.3.13.	Il contenzioso in materia di energia	1281
12.3.14.	Le controversie in materia di protezione civile e di rifiuti.....	1281
12.3.15.	I provvedimenti del Sindaco in determinate materie	1282
12.3.16.	La giurisdizione esclusiva in materia di ambiente (rinvio).....	1282
12.3.17.	La giurisdizione esclusiva sul debito pubblico statale	1282
12.3.18.	La giurisdizione esclusiva in materia di sport.....	1283
12.3.19.	La giurisdizione esclusiva sulle sanzioni dell'interdizione per grave dissesto finanziario degli enti locali	1284
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).....	1285
12.3.21.	La giurisdizione esclusiva sugli aiuti di Stato.....	1285
12.4.	Altre ipotesi di giurisdizione esclusiva non contemplate nel codice del processo amministrativo	1285
12.4.1.	La giurisdizione esclusiva sulla class action per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici (rinvio)	1285
12.4.2.	La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici.....	1285
12.4.3.	La giurisdizione esclusiva sulle misure di gestione della crisi di enti creditizi	1286
13.	La rilevabilità d'ufficio e il giudicato implicito sulla giurisdizione.....	1287
14.	La translatio iudicii	1288
15.	La competenza.....	1288
15.1.	La competenza territoriale	1289
15.1.1.	Il rapporto tra il criterio della sede e quello dell'efficacia	1290
15.2.	La competenza funzionale	1292
15.3.	Il rilievo dell'incompetenza.....	1293
15.3.1.	La pronuncia sull'eccezione di incompetenza, qualora nella fase cautelare sia stata trattenuta implicitamente la competenza.....	1294
16.	Le condizioni dell'azione: la legittimazione e l'interesse ad agire	1295
16.1.	La legittimazione ad agire	1295
16.2.	L'interesse ad agire	1297

CAPITOLO II**I principi generali del processo amministrativo**

1.	I principi del diritto europeo	1299
2.	Il principio di effettività della tutela	1299
3.	Il principio del giusto processo	1301
3.1.	Le articolazioni del giusto processo.....	1302
4.	La ragionevole durata del processo	1303
5.	Dovere di motivazione e sinteticità degli atti	1303
6.	Il principio della domanda.....	1304
7.	I principi dell'istruzione probatoria	1304
8.	Il divieto di abuso del processo	1306

CAPITOLO III**Le azioni esperibili e i poteri del giudice**

1.	Il principio di atipicità delle azioni e l'esigenza di tassonomia	1307
2.	Le azioni costitutive.....	1309
2.1.	Le azioni di riforma e di produzione	1309
2.2.	Le azioni costitutive di annullamento e l'effetto conformativo	1310
2.2.1.	L'illegittimità senza annullabilità	1312
2.2.2.	L'annullabilità ad effetti variabili	1313
2.2.3.	La sentenza di accertamento dell'illegittimità senza annullamento dell'atto.....	1314
3.	Le azioni di condanna.....	1315
3.1.	L'azione di esatto adempimento (art. 34, comma 1, lettera c, c.p.a.).....	1316
3.1.1.	I limiti sostanziali.....	1317
3.1.2.	I limiti processuali	1318
3.2.	Le azioni di condanna autonome	1319
3.2.1.	L'azione di condanna al risarcimento del danno: cenni e rinvio.....	1320
3.2.2.	L'azione di condanna all'accesso ai documenti amministrativi: cenni e rinvio.....	1320
3.2.3.	L'azione di condanna a provvedere in caso di silenzio: cenni e rinvio	1320
4.	Le azioni di mero accertamento.....	1321
4.1.	L'azione di nullità	1323
5.	Le azioni collettive (cenni e rinvio).....	1324
6.	Il cumulo delle domande	1325
7.	La conversione delle azioni	1325
8.	L'ordine di esame dei motivi	1326
9.	L'assorbimento dei motivi	1327
10.	Le sentenze	1328
11.	Forme di sentenza.....	1329

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

1.	Premessa	1330
2.	Il ricorso introduttivo del giudizio	1330
2.1.	Ricorso collettivo e ricorso cumulativo	1331

2.2.	Il termine per la proposizione del ricorso	1331
3.	I controinteressati e l'integrazione del contraddittorio	1332
4.	I motivi aggiunti	1333
5.	Il ricorso incidentale	1334
5.1.	Il rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale	1335
5.1.1.	I punti fermi e le questioni ancora aperte.....	1337
6.	La domanda riconvenzionale	1339
7.	L'intervento in corso di causa. Intervento volontario	1339
7.1.	L'intervento per ordine del giudice.....	1341

CAPITOLO V

La tutela cautelare

1.	Principio di effettività e tutela cautelare	1342
2.	Il principio di atipicità delle misure cautelari	1342
3.	Strumentalità, interinalità e sommarietà	1344
4.	Priorità di fissazione dell'udienza di discussione e definizione immediata del giudizio.	1345
5.	I rimedi avverso le ordinanze cautelari e le misure attuative.....	1345
6.	Il procedimento per decreto in corso di causa	1346
7.	Il procedimento per decreto anteriore alla causa (c.d. tutela cautelare <i>ante causam</i>).....	1346

CAPITOLO VI

L'istruttoria e i mezzi di prova

1.	I modelli di istruttoria: il principio dispositivo e il metodo acquisitivo.....	1348
2.	L'onere del principio di prova.....	1349
3.	I poteri istruttori del giudice amministrativo	1349
4.	Il principio di non contestazione e di prudente apprezzamento	1350

CAPITOLO VII

Le impugnazioni

1.	I principi generali in materia di impugnazioni.....	1351
2.	Tassonomia delle impugnazioni.....	1352
3.	L'appello al Consiglio di Stato: l'effetto devolutivo.....	1353
4.	L'interesse a impugnare: la soccombenza.....	1355
5.	La legittimazione a impugnare	1355
6.	L'appello incidentale.....	1356
7.	Le sentenze del giudice di appello	1357
8.	Le impugnazioni straordinarie	1359
8.1.	La revocazione.....	1359
8.2.	L'opposizione di terzo	1360
9.	Il ricorso per Cassazione.....	1362
9.1.	I limiti esterni.....	1362
9.2.	I limiti interni: il cd. diniego di giustizia	1363
9.3.	La Corte Costituzionale sui "motivi inerenti alla giurisdizione"	1364

CAPITOLO VIII**Il giudicato**

1.	La <i>ratio</i> del giudicato. Giudicato formale e sostanziale	1366
2.	Il giudicato implicito	1367
3.	Gli effetti del giudicato amministrativo	1368
3.1.	Gli effetti <i>ultra partes</i>	1369
4.	Il ruolo della motivazione	1370
5.	Giudicato sfavorevole e riesercizio del potere amministrativo	1371
5.1.	Il principio del c.d. “one shot temperato”	1372
6.	Giudicato e sopravvenienze	1373
7.	Il giudicato amministrativo in contrasto con il diritto dell’Unione europea (parziale rinvio)	1376
8.	Il giudicato amministrativo in contrasto con la CEDU (rinvio)	1376
9.	L’efficacia soggettiva del giudicato e l’estensione degli effetti da parte della pubblica amministrazione	1376

CAPITOLO IX**L’esecuzione: il giudizio di ottemperanza**

1.	Le forme di tutela giurisdizionale esecutiva	1378
2.	Il giudizio di ottemperanza	1378
3.	La natura anfibologica del giudizio di ottemperanza: tra esecuzione e cognizione	1379
4.	Il giudicato a formazione progressiva	1381
5.	Il giudizio di ottemperanza nei confronti delle sentenze del giudice amministrativo	1383
6.	Il giudizio di ottemperanza come strumento di attuazione delle sentenze del giudice ordinario	1383
7.	Il giudice competente	1384
8.	I poteri del giudice e il commissario ad acta	1385
8.1.	I poteri del commissario e i poteri dell’amministrazione commissariata	1387
9.	La penalità di mora	1390
9.1.	Le <i>astreintes</i> nel processo civile e nel processo amministrativo	1391
9.2.	Il rapporto tra le sopravvenienze e la sentenza che ha disposto l’ <i>astreinte</i>	1393
10.	La responsabilità da mancata esecuzione in forma specifica del giudicato	1395
11.	Gli atti idonei a interrompere la prescrizione <i>dell’actio iudicati</i>	1397

CAPITOLO X**I riti speciali**

1.	Premessa	1401
2.	Il rito in materia di accesso ai documenti amministrativi (rinvio)	1401
3.	Il rito avverso il silenzio della pubblica amministrazione (rinvio)	1401
4.	Il procedimento di ingiunzione	1401
5.	Il rito abbreviato	1402
6.	Il rito in materia di pubblici appalti (parziale rinvio)	1402
6.1.	L’abrogazione del rito super-speciale	1404
6.1.1.	Profili di diritto intertemporale	1407

6.2.	Il dies a quo del termine di impugnazione dell'aggiudicazione.....	1409
6.3.	Le modifiche al rito introdotte dal d.l. "semplificazioni"	1417
7.	Il contenzioso in materia elettorale	1420
7.1.	Il rito elettorale "ordinario"	1420
7.2.	Il rito elettorale "straordinario"	1421

CAPITOLO XI

La tutela dinanzi al giudice ordinario

1.	Profili generali	1424
2.	Il potere di disapplicazione	1425
3.	Le azioni esperibili innanzi al giudice ordinario contro la pubblica amministrazione.....	1425
3.1.	L'azione di arricchimento senza causa nei confronti della p.a.....	1426
3.2.	L' <i>actio negotiorum gestio</i>	1427

INDICE ANALITICO	1430
-------------------------------	-------------