

Roberto
GAROFOLI

Giulia
FERRARI

**MANUALE di
DIRITTO
AMMINISTRATIVO**

PARTE GENERALE E SPECIALE

XVI EDIZIONE 2022-2023



**Neldiritto
Editore**

Premessa alla sedicesima edizione

Il diritto amministrativo si conferma quale *diritto in perenne e profonda trasformazione*. Anche il 2022 è stato un anno particolarmente ricco di relevantissime trasformazioni legislative e di significative prese di posizione giurisprudenziali. Se ne è tenuto ampiamente conto nel rivedere questa **sedicesima** edizione del *Manuale superiore di Amministrativo, arricchita e ripensata in diverse parti, aggiornata in altre*.

Tra le tante **novità normative** di cui si è dato atto quelle in tema di: revisione del giudicato e Cedu (*d.lgs. approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 settembre 2022, Riforma del processo civile*), riforma dei servizi pubblici locali (*l. annuale sulla concorrenza, 5 agosto 2022, n. 118; schema di d.lgs. approvato in sede preliminare il 16 settembre 2022*), regime processuale del contenzioso PNRR (*art. 3, d.l. 7 luglio 2022, n. 85, abrogato e confluito nell'art. 12 bis, l. 5 agosto 2022, n. 108*), revisione prezzi (*d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, conv. con l. 28 marzo 2022, n. 25, e d.l. 30 aprile 2022, n. 36, conv. con l. 29 giugno 2022, n. 79*), riforma della disciplina dei contratti pubblici (*l. delega 21 giugno 2022, n. 78*); edilizia e titoli abilitativi (*d.l. 1 marzo 2022, n. 17, conv. in l. 27 aprile 2022, n. 34*), concessioni demaniali balneari (*l. 5 agosto 2022, n. 118, c.d. legge annuale sulla concorrenza, intervenuta dopo Cons. St., A.P. 9 novembre 2021, nn. 17 e 18*), riforma del pubblico impiego e PNRR (*d.l. 30 aprile 2022, n. 36*), ambiente e costituzione (*l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1*), contraddittorio nel procedimento per l'adozione delle informative antimafia e di prevenzione collaborativa (*d.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv. in l. 29 dicembre 2021, n. 233*).

Tra le numerose **novità giurisprudenziali** prese in esame, quelle in materia di: contenzioso relativo ad interventi PNRR dopo le novità introdotte dall'art. 12 bis, l. 5 agosto 2022, n. 108 (*Tar Palermo, Sez. III, ord., 12 settembre 2022, n. 2553*), autonomia finanziaria delle Autorità indipendenti (*Cons. St., Sez. IV, 27 luglio 2022, n. 6625*), garanzie provvisoria per la partecipazione alla procedura di gara (*Cons. St., A.P., 26 aprile 2022, n. 7, e Corte cost., 26 luglio 2022, n. 198*), modulazione degli effetti dell'interdittiva antimafia (*Corte cost., 19 luglio 2022, n. 180*), accertamento dell'illegittimità a fini risarcitori *ex art. 34, comma 3, c.p.a.* (*Cons. St., A.P. 13 luglio 2022, n. 8*), rinuncia abdicativa e risarcimento del danno da occupazione (*Cass., Sez. I, 6 giugno 2022, nn. 18142, 18143, 18167, 18168*), legittimazione dell'AGCM ad impugnare i bandi nei settori speciali (*Cons. St., Sez. I, par. 3 giugno 2022, n. 934*), controllo analogo pluripartecipato e cessione delle quote della società *in house* (*Corte giust. UE, Sez. IV, 12 maggio 2022, C-719/20*), consumazione del potere di impugnazione (*Cons. St., A.P., 21 aprile 2022, n. 6*), potestà conformativa e espropriazione (*Cons. St., sez. II, 28 febbraio 2022, n. 1367*), ottemperanza di provvedimenti cautelari adottati in sede di ricorso straordinario (*Cons. St., Sez. I, 28 febbraio 2022, n. 475*), appalti e cause di esclusione (*Cons. St., Sez. V, 7 febbraio 2022, n. 845*), legittimazione degli amministratori e soci di persona giuridica ad impugnare l'interdittiva antimafia (*Cons. St., A.P., 28 gennaio 2022, n. 3*), rapporti tra regime dei debiti nel dissesto finanziario degli enti locali e Cedu (*Cons. St., A.P., 12 gennaio 2022, n. 1*), appalti e misure di *self cleaning* (*Cons. St., Sez. III, 10 gennaio 2022, n. 164*), diritti edificatori compensativi, aree di atterraggio e inerzia dell'Amministrazione (*Tar Lazio, Sez. II bis, 31 dicembre 2021, n. 13664*), legittimità costituzionale dei provvedimenti dell'emergenza Covid (*Corte cost., 22 ottobre 2021, n. 198; Cons. St., Sez. III, 20 ottobre 2021, n. 7045; Cga, 22 marzo 2022, n. 351*), *vicinitas*, legittimazione al ricorso e interesse ad agire (*Cons. St., A.P., 9 dicembre 2021, n. 22*), difetto di giurisdizione contestato in appello dallo stesso ricorrente che ha

selezionato il giudice in primo grado (*Cons. St., A.P., 29 novembre 2021, n. 19*), qualificabilità delle fondazioni di origine bancaria come organismi di diritto pubblico (*Anac, 20 ottobre 2021*), organismo di diritto pubblico (*Cons. St., Sez. V, 13 settembre 2021, n. 6272*), competenza Tar e concorsi unici nazionali (*Cons. St., A.P., 8 settembre 2021, n. 15*).

Anche in questa edizione è stata **ripensata la trattazione di alcune parti**, per esempio quelle in tema di informatizzazione della P.A., semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa, documentazione antimafia; sono state inoltre esaminate **questioni nuove**, per esempio riguardanti la natura giuridica della C.i.l.a. e i suoi rapporti con la s.c.i.a., l'utilizzo di algoritmi nell'attività amministrativa e l'accessibilità degli stessi, l'ammissibilità del provvedimento amministrativo ad effetti retroattivi, la prevenzione collaborativa. Infine, come ogni anno, il Manuale è corredato da un approfondito *indice analitico* che consente di districarsi tra i tantissimi argomenti e profili presi in esame.

Ottobre 2022

Roberto Garofoli e Giulia Ferrari

Indice

PARTE I - FONTI, ENTI E ORGANIZZAZIONE

CAPITOLO I - LE FONTI	3
SEZ. I - LA CEDU E LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA	5
1. Premessa.	5
2. Diritto amministrativo e CEDU.	6
2.1. Il rango delle norme CEDU nell'ordinamento interno.	6
2.2. L'impatto della CEDU sul diritto amministrativo nazionale: scheda riassuntiva.	8
3. Diritto amministrativo e diritto primario dell'Unione europea: i Trattati	11
3.1. Il diritto derivato dell'Unione europea.	12
3.2. I principi generali del diritto dell'Unione europea.	18
4. Il contrastato rapporto tra diritto dell'Unione europea e diritto interno.	19
4.1. La posizione della Corte di Giustizia: la concezione c.d. monista.	20
4.2. L'evoluzione nelle pronunce della Corte costituzionale.	20
4.2.1. Le più recenti prese di posizione della giurisprudenza italiana nelle pronunce sulla responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'UE. L'art. 4, comma 43, l. 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità per il 2012).	25
4.2.2. La responsabilità dello Stato per mancato rispetto del diritto europeo da parte del giudice nazionale.	26
4.3. Le implicazioni amministrativistiche dell'adesione alla tesi dell'integrazione o della separatezza. Gli atti amministrativi in contrasto con le norme dell'Unione europea. <i>Rinvio.</i>	29
5. L'impatto del diritto dell'Unione europea sul diritto amministrativo nazionale: scheda riassuntiva.	29
SEZ. II - LE FONTI DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE	31
6. Le fonti primarie e secondarie.	31
6.1. Le fonti primarie.	31
6.1.1. Il caso delle leggi provvedimento.	32
6.1.2. I Regolamenti parlamentari.	32
6.2. Le fonti secondarie.	34
7. I regolamenti: inquadramento e riferimenti costituzionali.	38
7.1. Nozione, fondamento e limiti.	39
7.2. Procedimento di formazione e classificazione dei regolamenti governativi e ministeriali.	41
7.2.1. Regolamenti esecutivi.	42
7.2.2. Regolamenti attuativi ed integrativi.	42
7.2.3. Regolamenti indipendenti.	43
7.2.4. Regolamenti di organizzazione.	44
7.3. Regolamenti di delegificazione, testi unici misti e codificazione.	45
7.3.1. Regolamenti di organizzazione di cui all'art. 17, comma 4 <i>bis</i> , l. n. 400 del 1988.	47

7.3.2.	Dai testi unici misti alla codificazione.	48
7.3.3.	I c.d. regolamenti di riordino di cui all'art. 17, comma 4 <i>ter</i> , l. n. 400 del 1988.	50
8.	Il riparto della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.	51
9.	I regolamenti regionali: fondamento e competenza.	53
10.	Regolamenti e tutela.	55
10.1.	Il giudizio impugnatorio sui regolamenti illegittimi.	55
10.1.1.	Questioni processuali: la tutela dei controinteressati e la dilatazione dei limiti soggettivi e oggettivi del giudicato: annullamento del regolamento e invalidità "derivata" del provvedimento attuativo.	57
10.2.	La disapplicazione del regolamento illegittimo.	60
10.2.1.	Unicità o alternativà della disapplicazione regolamentare quale strumento di tutela?	63
10.3.	Sindacato di costituzionalità.	64
11.	Il sindacato sui bandi di gara e di concorso. <i>Rinvio</i> .	65
12.	Gli statuti regionali.	65
13.	Gli statuti degli enti locali.	66
14.	I regolamenti comunali.	66
15.	Ordinanze contingibili e urgenti: nozione e distinzione rispetto agli atti necessitati. Il rilievo trasversale nell'ordinamento della necessità.	67
15.1.	I limiti.	68
15.2.	I presupposti e le conseguenze della relativa assenza.	70
15.2.1.	I poteri di ordinanza previsti dall'art. 54, t.u. 18 agosto 2000, n. 267 e l'intervento di Corte cost. 4 aprile 2011, n. 115.	71
15.3.	Natura giuridica.	74
15.4.	Le ordinanze contingibili e urgenti nell'emergenza del Covid-19.	75
16.	Piani regolatori generali.	77
17.	Capitolati generali d'oneri.	80
18.	Bandi militari.	81
19.	La Carta dei Servizi Pubblici.	81
20.	Provvedimenti tariffari e provvedimenti prezzi.	82
21.	Le linee guida dell'ANAC in materia di contratti pubblici: <i>rinvio</i> . Cenni sulla c.d. <i>soft law</i> nel sistema delle fonti.	84
22.	Norme interne.	85
22.1.	Le circolari.	85
22.2.	Impugnazione delle circolari.	88
23.	La consuetudine.	91

CAPITOLO II - LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA SUA ORGANIZZAZIONE

93

SEZ. I - NOZIONE, PRINCIPI, CARATTERI E VICENDE

95

1.	I diversi modelli di amministrazione prefigurati nella Costituzione. Cenni alla nozione di amministrazione nel diritto europeo. <i>Rinvio</i> .	95
1.1.	L'amministrazione nella Costituzione come potere dello Stato e la disciplina dei conflitti.	97

1.2.	I principi costituzionali in materia di organizzazione amministrativa.	98
1.3.	L'organizzazione dello Stato: l'apparato amministrativo centrale.	100
1.3.1.	L'organizzazione statale periferica.	102
2.	Il pluralismo nella Pubblica amministrazione e gli enti pubblici.	103
2.1.	Le principali implicazioni applicative della qualificazione dell'ente in termini di P.A.	103
2.2.	Le tre principali linee di tendenza nell'evoluzione della nozione di p.a.: in senso "sostanziale", "funzionale e cangiante", "indipendente e neutrale".	104
2.2.1.	I criteri di identificazione degli enti pubblici. L'affermarsi di una nozione sostanziale di P.A..	104
2.2.2.	L'affermarsi di una nozione funzionale di P.A..	105
2.2.3.	Le Autorità indipendenti: l'affermarsi di un modello di amministrazione indipendente e neutrale.	106
2.3.	I caratteri degli enti pubblici.	107
2.3.1.	L'autarchia.	107
2.3.2.	L'autotutela.	107
2.3.3.	L'autonomia.	107
2.3.4.	L'autogoverno.	108
2.4.	I rapporti intersoggettivi tra amministrazioni.	108
2.5.	Le forme associative. Il partenariato pubblico-pubblico previsto dal d.lgs. n. 50 del 2016. <i>Rinvio.</i>	110
3.	Costituzione e vicende successive dell'ente.	111
4.	L'intervento pubblico nell'economia e il fenomeno della privatizzazione.	113
4.1.	L'ente pubblico economico.	114
4.2.	Società di diritto speciale.	114
4.3.	Le privatizzazioni.	114
4.4.	Le cc.dd. fondazioni bancarie.	115
SEZ. II - LA STRUTTURA DELL'AMMINISTRAZIONE		118
5.	La distinzione tra organi e uffici.	118
6.	La natura dell'organo e il c.d. rapporto organico.	118
6.1.	Classificazione degli organi.	120
6.2.	Esiste un principio generale di <i>prorogatio</i> ?	122
6.3.	Relazioni interorganiche.	123
7.	Il controllo sugli organi.	124
8.	Gli uffici. Nozione.	125
8.1.	Tipologie.	125
8.2.	Gli uffici e il rapporto di servizio.	126
8.3.	Differenze tra rapporto di servizio e rapporto organico.	126
SEZ. III - I CRITERI DI RIPARTO DELL'ATTIVITÀ ALL'INTERNO DELL'AMMINISTRAZIONE		128
9.	La nozione di competenza.	128
9.1.	I diversi tipi di competenza.	128
9.1.1.	La competenza per materia.	128
9.1.2.	La competenza per territorio.	129

9.1.3.	La competenza per grado (o gerarchica).	129
9.1.4.	La competenza per valore.	129
9.2.	Inderogabilità delle competenze e meccanismi che consentono il trasferimento del solo esercizio della competenza. Avocazione. Sostituzione. La disciplina dei poteri sostitutivi nel PNRR: <i>rinvio</i> .	129
9.3.	La delega di poteri. Distinzioni rispetto a figure affini.	131
10.	Il difetto di competenza. Distinzioni e implicazioni.	133
11.	Il funzionario di fatto. Premessa.	135
11.1.	L'estensione della figura. Le tesi.	135
11.2.	La questione dell'imputabilità degli atti all'ente pubblico.	137
11.3.	La sorte dei provvedimenti adottati dal funzionario di fatto.	139
11.3.1.	Atto adottato in assenza <i>ab initio</i> dell'atto di assegnazione o in forza di un titolo di legittimazione nullo o inefficace.	140
11.3.2.	Gli effetti della l. n. 15 del 2005 sull'istituto del funzionario di fatto.	141
11.4.	Atto di soggetto agente sulla base di nomina illegittima, non ancora rimossa al momento di adozione del provvedimento sfavorevole per il terzo.	142
11.5.	Atto di nomina illegittimo annullato successivamente all'adozione del provvedimento lesivo.	143
11.6.	La tutela del terzo: impugnazione dell'atto di nomina a monte o "doppia impugnativa" dell'atto di nomina e dell'atto pregiudizievole (a valle)?	144
11.7.	Funzionario di fatto e organi collegiali. <i>Rinvio</i> .	145
11.8.	Le pretese economiche del funzionario di fatto.	145
11.8.1.	L'azione di ingiustificato arricchimento proposta contro la P.A.	146
11.8.2.	La determinazione dell'indennizzo per la diminuzione patrimoniale subita: c'è spazio per il mancato guadagno? L'intervento delle Sezioni Unite: 11 settembre 2008, n. 23385.	148
11.9.	La configurabilità di una gestione di affari altrui <i>ex art.</i> 2028 c.c.	149

CAPITOLO III - LE NUOVE FRONTIERE DELLA NOZIONE DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 151

SEZ. I - IL DISOMOGENEO FENOMENO DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE. DISCIPLINA E NATURA GIURIDICA 153

1.	Il fenomeno delle società in mano pubblica: le ragioni del riordino attuato con d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.	153
2.	La disciplina dettata dal d.lgs. n. 175 del 2016: ambito applicativo e rapporti tra disciplina speciale e diritto comune.	156
2.1.	I limiti, sostanziali e procedurali, alla costituzione di una società a partecipazione pubblica e all'acquisto di partecipazioni in società già costituite.	159
2.1.1.	La costituzione di società di progettazione da parte delle Università: Cons. St., A.P., 4 giugno 2011, n. 10.	163
2.1.2.	La razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche.	163
2.1.3.	Il contenzioso sulle delibere di costituzione, acquisto o estinzione della società.	165
2.2.	L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico.	167
2.3.	La gestione dei rapporti di impiego nelle società a controllo pubblico e i profili di giurisdizione.	168
2.4.	La responsabilità degli amministratori delle società partecipate e delle società <i>in</i>	

<i>house</i> : il concorso di azioni.	171
2.5. La gestione della crisi d'impresa.	176
2.6. Sulla applicabilità del modello 231 alle società a partecipazione pubblica.	182
2.7. Profili organizzativi delle società <i>in house</i> e delle società miste. <i>Rinvio</i> .	184
3. È configurabile un ente pubblico a forma societaria?	184
3.1. Quali le condizioni per qualificare come pubblico l'ente societario?	186
4. Fondazioni.	189

SEZ. II - LE NOZIONI EUROPEE DI SOGGETTO PUBBLICO: L'ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO E L'IMPRESA PUBBLICA 191

5. La nozione europea "a geometrie variabili" di Pubblica amministrazione.	191
6. La nozione di organismo di diritto pubblico.	193
6.1. L'influenza pubblica dominante. Il caso della Federazione italiana giuoco calcio.	195
6.2. Il requisito teleologico: la preposizione al soddisfacimento di bisogni generali a carattere non industriale o commerciale.	197
6.2.1. La necessità di procedere alla doppia verifica relativa al carattere prima generale e poi non commerciale o industriale dei bisogni: il caso dell'Ente Fiera di Milano e di Fiera di Roma S.r.l.	198
6.2.2. Il carattere non commerciale o industriale dei bisogni. L'approccio funzionale e il rilievo solo indiziante del regime concorrenziale. La diversa teoria dello scopo istituzionale.	199
6.3. La personalità giuridica.	202
6.4. Organismo di diritto pubblico <i>in parte qua</i> . La teoria del contagio.	204
6.5. Il rilievo applicativo della nozione di organismo di diritto pubblico: l'assoggettabilità alla disciplina di evidenza, il riparto di giurisdizione, l'accesso agli atti anche dopo la riforma della l. n. 241 del 1990, l'applicabilità dello statuto penale della Pubblica amministrazione.	206
6.6. Organismo di diritto pubblico e normativa <i>antitrust</i> .	208
7. La disciplina dell'impresa pubblica. Nozione e tratti di distinzione dall'organismo di diritto pubblico.	209
7.1. Appalti non rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina dei settori speciali: la disciplina applicabile e i connessi profili di giurisdizione.	211

SEZ. III - L'AFFIDAMENTO DIRETTO A SOCIETÀ *IN HOUSE* E A SOCIETÀ A CAPITALE MISTO 215

8. L'affidamento <i>in house</i> : la definizione.	215
8.1. Dall'origine pretoria alla codificazione dell'istituto con il d.lgs. n. 50 del 2016.	215
8.2. Il requisito del controllo analogo.	218
8.3. Il requisito funzionale del prevalente svolgimento dell'attività in favore dell'ente controllante.	220
8.4. La partecipazione pubblica (quasi) totalitaria.	223
8.5. L' <i>in house</i> "inverso" e l' <i>in house</i> "orizzontale".	224
8.6. L' <i>in house</i> "frazionato".	227
8.7. I rapporti tra il controllo analogo cui è sottoposto il soggetto <i>in house</i> e l'influenza pubblica dominante cui è assoggettato l'organismo di diritto	

pubblico.	229
8.8. L' <i>in house</i> : modello generale alternativo alla gara o modello "eccezionale"? L'art. 192, d.lgs. n. 50 del 2016: interviene la Corte di giustizia.	230
8.9. L' <i>in house</i> nei servizi pubblici locali. <i>Rinvio</i> .	235
8.10. Il fallimento delle società <i>in house</i> . <i>Rinvio</i> .	235
9. L'affidamento a favore di società a capitale misto.	236
10. Le società strumentali.	239
11. La cooperazione orizzontale fra Amministrazioni: il partenariato pubblico-pubblico.	241
SEZ. IV - I SERVIZI PUBBLICI: MODALITÀ DI GESTIONE E AFFIDAMENTO	244
12. L'evoluzione storica del servizio pubblico e la riforma dei servizi pubblici locali: la legge delega 5 agosto 2022, n. 118, e lo schema di decreto legislativo approvato in sede preliminare il 16 settembre 2022.	244
12.1. L'evoluzione della nozione di "pubblico servizio". Dalla teoria soggettiva alla concezione oggettivo-funzionale e a quella mista: cenni e rinvio.	245
12.2. I servizi pubblici nell'ordinamento europeo.	247
13. I servizi pubblici locali: nozione ed evoluzione della disciplina.	248
13.1. La nozione di "servizio pubblico locale" nell'ordinamento delle autonomie locali: lo schema di decreto legislativo approvato in sede preliminare il 16 settembre 2022.	249
13.2. Principi in materia di servizi pubblici. Sussidiarietà orizzontale, continuità, universalità.	251
13.3. Il riparto delle attribuzioni legislative tra Stato e Regioni nella materia dei servizi pubblici locali.	253
13.4. La disciplina nazionale relativa alle modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali. Società miste e <i>in house</i> : <i>rinvio</i> .	254
13.4.1. La disciplina "procedimentale" dettata dallo schema di decreto legislativo approvato in sede preliminare il 16 settembre 2022.	255
14. Lo svolgimento di attività <i>extra moenia</i> da parte delle società miste.	256
15. Servizi pubblici e giurisdizione: <i>rinvio</i> .	258
SEZ. V - LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ PUBBLICHE DA PARTE DI SOGGETTI ESTRANEI ALL'AMMINISTRAZIONE	259
16. Organi indiretti della P.A.	259
17. L'esternalizzazione di servizi.	260
CAPITOLO IV - STATO ED ENTI TERRITORIALI TRA AUTONOMIA E SUSSIDIARIETÀ	263
SEZ. I - GLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI	265
1. Gli enti pubblici territoriali: nozione, elementi costitutivi e peculiarità.	265

SEZ. II - IL RIPARTO DI COMPETENZE LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE PRIMA DELLA RIFORMA DEL 2001	267
2. Il riparto delle competenze legislative.	267
3. Il riparto delle competenze amministrative.	267
4. Le regioni a statuto speciale.	268
SEZ. III - LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE DI CUI ALLA LEGGE COST. N. 3 DEL 2001	269
5. Le modifiche apportate dalla riforma costituzionale del 2001.	269
5.1. Il regime transitorio: il principio di “cedevolezza” (e di “continuità normativa”).	273
5.2. Il principio di sussidiarietà in senso verticale.	275
5.2.1. Il principio di sussidiarietà in senso orizzontale.	276
5.2.1.1. Sussidiarietà orizzontale, giudizio amministrativo e procedimento amministrativo.	278
5.3. I poteri sostitutivi dello Stato.	280
5.3.1. I poteri sostitutivi nella <i>governance</i> del Piano nazionale di ripresa e resilienza.	281
5.4. Riforma del Titolo V e regioni a statuto speciale: la clausola di estensione di cui all’art. 10, l. cost. n. 3 del 2001 e le questioni ancora aperte.	282
6. Questioni problematiche scaturenti dalla riforma.	285
6.1. La maggiore autonomia concessa agli enti territoriali: lo Stato italiano tende verso il modello federalista?	285
6.2. I limiti alla potestà legislativa regionale: continua a permanere, anche dopo la riforma, il limite dell’interesse nazionale?	287
6.3. La potestà legislativa concorrente prima e dopo la riforma: cosa deve intendersi per principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato?	289
6.4. L’impugnazione delle leggi dinanzi alla Corte costituzionale: sono diversi i vizi denunciabili da Stato e Regioni?	290
6.5. Il nuovo art. 120 Cost. e l’art. 138 TUEL: deve considerarsi ancora esistente il potere governativo di annullamento straordinario?	291
SEZ. IV - RIFLESSI DELLA RIFORMA DEL 2001 SULL’ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI	293
7. Gli organi regionali necessari.	293
7.1. La forma di governo regionale.	294
8. L’organizzazione degli enti locali.	296
8.1. Le funzioni dei Comuni. Fusione e incorporazioni di Comuni.	298
8.2. Le funzioni delle Province.	302
8.3. Le Città metropolitane.	304
9. L’autonomia finanziaria.	306
9.1. Il federalismo fiscale.	308
9.2. La crisi finanziaria degli enti locali e gli strumenti per farvi fronte. Il dissesto finanziario, il c.d. dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Dissesto, sorte dei debiti e Cedu: interviene Cons. St., A.P., 12 gennaio 2022, n. 1.	310
10. Il sistema dei controlli sugli organi degli enti locali: lo scioglimento dei consigli.	314

SEZ. V - RIFLESSI DELLA RIFORMA SUL SISTEMA DELLE FONTI	319
11. Il nuovo riparto del potere regolamentare tra Stato e regioni a seguito della l. cost. n. 3 del 2001.	319
12. I regolamenti degli enti locali.	320
13. Gli statuti regionali.	320
14. Gli statuti degli enti locali.	321
SEZ. VI - RIFLESSI DELLA RIFORMA DEL 2001 SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	323
15. Riflessi sul procedimento amministrativo.	323
CAPITOLO V - LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI	327
1. Le Autorità indipendenti: l'irrompere del fenomeno e le sue ragioni.	329
2. La natura "multiforme" del fenomeno e la necessità di evitare "semplificazioni unificanti".	332
3. I tratti distintivi di tipo funzionale.	333
3.1. Autorità di settore e Autorità trasversali.	336
3.1.1. I criteri di delimitazione degli ambiti di competenza propri delle diverse Autorità.	342
3.1.1.1. La delimitazione delle competenze nel settore degli illeciti antitrust: i rapporti tra Agcm e Banca d'Italia, nonché tra Agcm e Agcom.	342
3.1.1.2. La delimitazione delle competenze nel settore delle pratiche commerciali sleali disciplinate dal Codice del consumo e da discipline di settore: i rapporti tra Agcm e Consob, nonché tra Agcm e Banca d'Italia.	344
3.2. Le peculiarità genetico-ordinamentali: l'indipendenza. La nomina dei componenti.	349
4. Natura giuridica delle Autorità indipendenti e copertura costituzionale: Corte cost., 31 gennaio 2019, n. 13.	353
5. La potestà regolamentare delle Autorità indipendenti.	357
6. Effetti della riforma del Titolo V della Costituzione sullo statuto giuridico delle Autorità.	361
7. Disciplina del procedimento e dell'accesso agli atti delle Autorità indipendenti.	362
7.1. I poteri sanzionatori, con specifico riferimento a quelli della Consob: garanzie procedurali e profili di compatibilità con la Cedu.	364
7.1.1. Illeciti amministrativi sostanzialmente penali e diritto al silenzio. Corte cost., 10 maggio 2019, n. 117.	371
7.1.2. Criteri <i>Engel</i> e retroattività favorevole: Corte cost., 21 marzo 2019, n. 63.	374
8. La tutela giurisdizionale.	375
8.1. Il riparto di giurisdizione: le novità introdotte dall'art. 133 c.p.a.: il contenzioso in tema di sanzioni.	376
8.2. Profili problematici legati all'art. 119, comma 1, lett. b), c.p.a.: l'ambito applicativo.	379
8.2.1. Il rito applicabile alle controversie aventi ad oggetto provvedimenti delle Autorità indipendenti.	379

8.3.	Le condizioni di ammissibilità del ricorso.	380
8.3.1.	La legittimazione a ricorrere avverso le pronunce dell'Autorità <i>antitrust</i> .	380
8.3.2.	L'immediata impugnabilità dell'atto di rigetto degli impegni <i>ex art.</i> 14, comma 1, l. n. 287 del 1990.	381
8.4.	Il sindacato sulla discrezionalità tecnica delle Autorità indipendenti: intensità, limiti e esigenza di pienezza espressa dalla Corte Edu. Le tendenze al sindacato di maggiore attendibilità.	382
8.5.	La legittimazione a proporre ricorso da parte delle Autorità.	387
8.6.	La tutela giustiziale avverso gli atti delle Autorità indipendenti.	392
8.6.1.	L'ammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso gli atti delle Autorità Indipendenti alla luce dell'avvenuta giurisdizionalizzazione del rimedio. <i>Rinvio</i> .	392
9.	Il personale delle Autorità.	392

CAPITOLO VI - IL RAPPORTO DI IMPIEGO ALLE DIPENDENZE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI 395

I - IL RAPPORTO DI IMPIEGO PUBBLICO 397

1.	Le categorie di lavoratori con rapporto di impiego pubblico.	397
2.	Le fonti del rapporto.	397

II - IL RAPPORTO DI IMPIEGO PRIVATIZZATO 398

3.	Le fonti del rapporto di impiego privatizzato. Premessa.	398
4.	La c.d. riforma Brunetta e il d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116. Scheda di sintesi.	401
4.1.	La delega Madia.	403
4.2.	La legge Concretezza (l. 19 giugno 2019, n. 56).	405
4.3.	Riforma del pubblico impiego e PNRR: il d.l. 30 aprile 2022, n. 36.	406
5.	Disciplina statale e attribuzioni legislative regionali.	407
5.1.	L'art. 2, commi 1 e 2, d.lgs. n. 165 del 2001. Disciplina pubblicistica e privatistica. L'applicabilità al pubblico impiego dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. L'art. 21, d.lgs. n. 75 del 2017.	408
5.2.	La contrattualizzazione del rapporto individuale di lavoro.	412
5.3.	L'interpretazione dei contratti collettivi.	414
5.4.	Applicabilità della disciplina prevista dalla l. n. 241 del 1990 agli atti di micro-organizzazione.	415
6.	L'accesso al lavoro nelle Pubbliche amministrazioni. La regola del concorso. Il d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (cd. decreto reclutamento).	417
6.1.	L'accesso al pubblico impiego e la legittimità costituzionale dei concorsi interni. Le progressioni e le stabilizzazioni.	420
6.2.	L'ipotesi dello <i>ius superveniens</i> intervenuto a procedura concorsuale in corso di svolgimento: Cons. St., A.P., n. 9 del 2011.	425
6.3.	La cittadinanza italiana.	426
6.4.	Il limite di età per l'accesso al pubblico impiego.	428
7.	Le mansioni superiori. Il periodo precedente la privatizzazione.	429
7.1.	Il d.lgs. n. 80 del 1998.	430
7.2.	Problemi intertemporali derivanti dall'applicazione del d.lgs. n. 387 del	

1998.	431
7.3. La prestazione dell'attività lavorativa "a distanza" e lo <i>smart working</i> .	433
8. La dirigenza.	434
8.1. La riforma della dirigenza sanitaria: il d.lgs. 4 agosto 2016, n. 171.	442
8.2. La natura giuridica degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali: riparto di giurisdizione.	442
8.2.1. Il conferimento di incarichi dirigenziali nel settore sanitario: profili di giurisdizione.	447
8.2.2. Natura giuridica del provvedimento di revoca del dirigente.	448
8.2.3. Un'ipotesi particolare: gli incarichi dirigenziali esterni.	449
9. La responsabilità dirigenziale.	450
9.1. Ritardo e responsabilità dirigenziale: le novità introdotte dalla l. 18 giugno 2009, n. 69.	456
9.2. Responsabilità dirigenziale e responsabilità del procedimento.	457
10. La responsabilità aquiliana del dirigente.	458
10.1. La decadenza automatica dall'incarico: illegittimità costituzionale del c.d. <i>spoil system</i> .	459
10.2. Lo <i>spoil system</i> nelle leggi regionali.	463
III - LA TUTELA	
11. La tutela giurisdizionale.	463
11.1. La tutela giurisdizionale dopo la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.	463
11.2. La natura giuridica della giurisdizione del giudice ordinario.	467
11.3. I poteri del giudice ordinario e la disapplicazione degli atti amministrativi presupposti.	468
11.3.1. Sull'ammissibilità del giudizio di ottemperanza per le pronunce del giudice ordinario.	470
11.4. La giurisdizione del giudice amministrativo: i rapporti non privatizzati.	470
11.4.1. I rapporti d'impiego alle dipendenze della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Presidenza della Repubblica.	471
11.4.2. Repressione della condotta antisindacale nel pubblico impiego non privatizzato.	474
11.4.3. Il risarcimento del danno: il <i>mobbing</i> nel pubblico impiego non privatizzato.	475
11.4.3.1. Il cumulo di azioni per responsabilità contrattuale ed extracontrattuale.	479
11.5. La giurisdizione del giudice amministrativo in tema di concorsi.	480
11.5.1. Giurisdizione in materia di concorsi interni.	481
11.5.2. Il problema dei concorsi misti e dei concorsi interni misti.	484
11.5.3. Posizione giuridica del vincitore del concorso e riparto di giurisdizione.	485
11.5.4. Lo scorrimento della graduatoria e l'intervento di A.P., 28 luglio 2011, n. 14.	488
11.5.5. Il problema del blocco delle assunzioni.	495
11.5.6. La tutela risarcitoria.	496
12. Il tentativo obbligatorio di conciliazione.	498
13. L'arbitrato nelle controversie di lavoro.	499
14. Inammissibilità del ricorso straordinario avverso gli atti di micro-organizzazione.	499

CAPITOLO VII - I BENI PUBBLICI	503
SEZ. I - I PRINCIPI GENERALI	505
1. I beni pubblici.	505
2. I beni demaniali.	508
2.1. Regime giuridico dei beni demaniali. Il federalismo demaniale: d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85.	511
2.2. I beni culturali e paesaggistici.	514
3. I beni patrimoniali.	515
3.1. Acquisto dell'indisponibilità.	516
3.2. Perdita dell'indisponibilità e regime giuridico.	517
3.3. L'espropriabilità per pubblica utilità dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili.	518
4. I beni disponibili.	519
4.1. Il denaro.	519
5. I beni comuni.	520
6. L'utilizzazione dei beni pubblici.	521
6.1. La libertà di stabilimento ed il diritto unionale: cenni.	524
6.2. Il diritto di insistenza.	525
6.3. Il rinnovo delle concessioni demaniali balneari: da Corte di Giustizia 14 luglio 2016 a Cons. St., A.P. 9 novembre 2021, nn. 17 e 18.	527
6.3.1. Legge 5 agosto 2022, n. 118 (c.d. legge annuale sulla concorrenza).	530
7. I beni di interesse pubblico. I beni culturali di proprietà privata.	531
8. I diritti reali pubblici su beni altrui.	533
8.1. Le servitù.	533
8.2. I diritti di uso pubblico. Le strade vicinali, gli usi civici e le proprietà collettive di diritto pubblico.	535
9. L'amministrazione dei beni pubblici.	537
9.1. La valorizzazione dei beni pubblici.	537
9.2. La dismissione del patrimonio immobiliare.	538
10. La tutela dei beni pubblici.	539
10.1. Tutela possessoria e decorso del tempo	541
10.2. Rapporto tra autotutela possessoria e azione di accertamento della proprietà.	542
SEZ. II - LA TUTELA GIURISDIZIONALE	543
11. Il riparto di giurisdizione in materia di concessioni di beni pubblici.	543
PARTE II - L'ATTIVITÀ	
CAPITOLO I - I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA	547
SEZ. I - L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA IN GENERALE	549
1. L'attività amministrativa.	549
2. Attività di diritto pubblico e attività di diritto privato.	549

3.	Attività di amministrazione attiva, consultiva e di controllo.	552
4.	Attività discrezionale e attività vincolata.	553
5.	La semplificazione.	554
5.1.	Le cause della complicazione amministrativa e le tecniche di intervento.	555
5.1.1.	La delegificazione.	556
5.1.2.	Il procedimento amministrativo tra semplificazione e liberalizzazione. S.c.i.a., silenzio assenso e conferenze di servizi. <i>Rinvio.</i>	558
5.1.3.	Autocertificazioni e dichiarazioni sostitutive. La decertificazione di cui all'art. 15, l. 12 novembre 2011, n. 183 e il d. l. 16 luglio 2020, n. 76.	559
5.1.4.	L'informatizzazione della pubblica amministrazione: il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179. Le novità introdotte dal d. l. 16 luglio 2020, n. 76.	561
5.1.4.1.	Agenda digitale e <i>e-government</i> .	561
5.1.4.2.	Il CAD.	562
5.1.4.3.	Il procedimento digitale.	562
5.1.4.3.A.	Utilizzo dell'algoritmo nell'esercizio dell'attività amministrativa. I principi di conoscibilità, non esclusività della decisione algoritmica, non discriminazione algoritmica.	562
5.1.4.4.	Gli strumenti dell'informatizzazione della P.A.	564
5.1.4.5.	In particolare: la posta elettronica certificata.	564
5.1.4.6.	La carta di identità elettronica.	564
5.1.4.7.	P.A. digitale e diritti dei cittadini e imprese.	565
5.1.4.8.	Difensore civico digitale.	566
5.1.4.9.	Utilizzo dell'algoritmo nell'attività amministrativa: <i>rinvio.</i>	566

SEZ. II - I PRINCIPI COSTITUZIONALI 567

6.	Il principio di legalità.	567
6.1.	I poteri impliciti della Pubblica amministrazione.	569
7.	Il principio di imparzialità.	573
7.1.	Il principio del contraddittorio.	575
7.2.	Il principio di ragionevolezza.	576
8.	Il principio di buon andamento della Pubblica amministrazione.	576
9.	Il principio di pubblicità e trasparenza. L'attività amministrativa c.d. "algoritmica".	577
10.	Il principio di sussidiarietà.	580
11.	I principi di consensualità dell'azione amministrativa e della capacità negoziale della P.A. I principi di collaborazione e di buona fede positivizzati dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76.	581
12.	Il principio di responsabilità.	583

SEZ. III - I PRINCIPI COMUNITARI 585

13.	Inquadramento generale.	585
14.	Il principio di proporzionalità.	587
15.	Il principio di legittimo affidamento.	589
15.1.	Affidamento e atti endoprocedimentali: è meritevole di tutela l'affidamento generato da un atto amministrativo non definitivo del procedimento?	592
15.2.	Gli atti rilevanti ai fini dell'affidamento: atti di diritto privato.	593

16.	La tutela della concorrenza.	593
CAPITOLO II - IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO		597
SEZ. I - IL PROCEDIMENTO		599
1.	Funzione e nozione di procedimento amministrativo.	599
2.	Il procedimento amministrativo nella l. n. 241 del 1990 e successive modificazioni.	600
3.	Il procedimento amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: <i>rinvio</i> .	601
4.	Le fasi del procedimento amministrativo.	601
4.1.	Incidenza dello <i>jus superveniens</i> nel procedimento in corso.	604
5.	Il procedimento dinanzi alle Autorità amministrative indipendenti. <i>Rinvio</i> .	606
SEZ. II - IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO		607
6.	La figura del responsabile del procedimento.	607
7.	L'individuazione dell'unità organizzativa responsabile e del responsabile del procedimento.	607
7.1.	L'individuazione dell'unità organizzativa: natura giuridica e principali problemi applicativi.	608
7.2.	L'individuazione del responsabile del procedimento: natura giuridica e principali problemi applicativi.	609
8.	I compiti del responsabile del procedimento. Il rapporto con il dirigente dell'unità organizzativa. La comunicazione del preavviso di rigetto.	611
9.	Responsabilità penale e civile: le novità del d.l. 16 luglio 2020, n. 76. <i>Rinvio</i> .	614
SEZ. III - LA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO		616
10.	Nozione e collocazione sistematica nell'ambito della legge sul procedimento amministrativo.	616
11.	I destinatari della comunicazione.	617
12.	Il contenuto della comunicazione di avvio del procedimento.	618
13.	Le modalità e i tempi della comunicazione.	620
14.	La comunicazione di avvio in caso di <i>sub</i> -procedimenti e procedimenti di secondo grado.	621
15.	Le deroghe all'obbligo di comunicazione previste dalla legge.	622
16.	Le deroghe di creazione pretoria. Il principio del raggiungimento dello scopo.	625
16.1.	La comunicazione di avvio del procedimento negli atti vincolati.	625
16.2.	Procedimenti ad istanza di parte e procedimenti connessi.	627
17.	Le conseguenze dell'omessa comunicazione.	628
18.	Gli interventori eventuali. Partecipazione al procedimento dei portatori di interessi diffusi.	628
19.	I riflessi processuali della partecipazione procedimentale. <i>Rinvio</i> .	629

SEZ. IV - IL PREAVVISO DI RIGETTO	630
20. Il preavviso di rigetto: nozione e funzione.	630
21. Ambito di applicazione dell'art. 10 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990. S.c.i.a., diverse forme di silenzio, procedimenti giurisdizionali, in specie quelli attivati con ricorso gerarchico.	631
22. Natura del preavviso di rigetto, competenza ad adottarlo e regime processuale.	632
23. Contenuto del preavviso di rigetto, forma e termini di comunicazione, soggetti tenuti.	634
24. Effetti del preavviso di rigetto (...)	635
24.1. (...) e della sua omessa comunicazione. La novità introdotta dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76.	636
25. Preavviso di rigetto e s.c.i.a. <i>Rinvio</i> .	637
26. Ricorsi amministrativi e preavviso di rigetto. <i>Rinvio</i> .	637
CAPITOLO III - IL SILENZIO AMMINISTRATIVO	639
SEZ. I - IL SILENZIO-INADEMPIMENTO	641
I - I PROFILI SOSTANZIALI	641
1. Il silenzio amministrativo e il rispetto della tempistica procedimentale: profili generali.	641
2. Il termine di definizione del procedimento: la certezza temporale dell'azione amministrativa.	645
2.1. Il potere sostitutivo in caso di inerzia.	650
2.2. Il nuovo potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri per gli interventi rilevanti e il Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza: <i>rinvio</i> .	651
2.3. L'indennizzo da ritardo. Il danno da ritardo: <i>rinvio</i> .	654
3. Il silenzio asignificativo: dalla concezione attizia (silenzio-rifiuto) a quella comportamentale (silenzio-inadempimento).	655
3.1. Le diverse tipologie di silenzio e l'atto amministrativo implicito.	656
4. L'obbligo di provvedere: le recenti puntualizzazioni della giurisprudenza.	659
5. Rapporti tra il silenzio rifiuto e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990).	664
6. Il rilievo penale del silenzio.	665
II - I PROFILI PROCESSUALI	665
7. L'azione avverso il silenzio. Termine di impugnazione del silenzio e legittimazione all'azione.	665
8. La disciplina del rito del silenzio: il problema del riparto di giurisdizione e i presupposti di utilizzabilità del rito.	669
9. Oggetto del sindacato giurisdizionale nel giudizio avverso il silenzio: il dibattito anteriore al Codice del processo amministrativo.	670
9.1. L'intervento del Codice del processo amministrativo.	673
9.2. Provvedimento sopravvenuto espresso e effetti sul giudizio avverso il	

	silenzio-rifiuto: l'art. 117, comma 5, c.p.a.	675
9.3.	Ricorso contro il silenzio-rifiuto e tutela dei terzi.	676
10.	L' <i>iter</i> procedurale del rito avverso il silenzio: la fase di cognizione ...	677
10.1.	... e quella di esecuzione.	678
11.	Il rito del silenzio e altri riti speciali.	680
12.	Impugnabilità del silenzio con ricorso straordinario. <i>Rinvio</i> .	681
13.	Ricorso avverso il silenzio e concorrente azione risarcitoria.	681
 SEZ. II - LE FORME DI SILENZIO SIGNIFICATIVO		682
14.	Silenzio endoprocedimentale: l'inerzia rispetto all'acquisizione di pareri e di valutazioni tecniche. Tutela dell'istante.	682
15.	Il silenzio-rigetto su ricorso amministrativo.	684
16.	Il silenzio-diniego.	685
17.	Il silenzio-assenso: natura giuridica e istituti affini.	686
17.1.	Il silenzio-assenso quale regola generale nei procedimenti ad istanza di parte e le sue eccezioni.	688
17.2.	Il procedimento di formazione del silenzio-assenso e i poteri che residuano all'amministrazione dopo la sua formazione. Le novità del d.l. 16 luglio 2020, n. 76.	690
17.3.	Ammissibilità di domanda giudiziale di accertamento della formazione del silenzio.	694
18.	Rapporti tra il silenzio significativo e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990).	694
19.	Gli effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni (art. 17 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990).	697
 SEZ. III - LA S.C.I.A.		703
20.	S.c.i.a. e silenzio assenso: liberalizzazione o semplificazione?	703
21.	La disciplina e la sua evoluzione.	704
21.1.	Dalla d.i.a. ad effetto differito ...	704
21.2.	... alla S.c.i.a. ad effetto immediato. Regime ed ambito applicativo.	705
21.3.	Gli ultimi interventi di riforma.	707
21.3.1.	I poteri spettanti all'Amministrazione dopo i 60 giorni dalla s.c.i.a. (30 giorni in materia edilizia).	707
21.3.2.	Standardizzazione dei moduli e concentrazione dei regimi amministrativi. Le novità introdotte dal d.lgs. 30 giugno 2016, n. 126 (c.d. S.c.i.a. 1) e dal d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222 (c.d. S.c.i.a. 2).	710
21.4.	L'applicabilità alla materia edilizia della s.c.i.a.	713
22.	La natura giuridica (il dibattito).	713
22.1.	La tutela del terzo.	715
22.2.	L'intervento di Cons. St., Sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717. L'azione di accertamento autonomo.	717
22.3.	La complessa presa di posizione di Cons. St., A.P., 29 luglio 2011, n. 15.	718
22.4.	Interviene il d.l. 13 agosto 2011, n. 138. I termini per la sollecitazione delle verifiche e i poteri della P.A.: Corte cost., 13 marzo 2019, n. 45.	720
23.	Rapporti tra s.c.i.a. e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento	

	dell'istanza (art. 10 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990).	723
24.	La C.I.L.A. in materia edilizia e i rapporti con la S.C.I.A.	725
CAPITOLO IV - LE DISCIPLINE SULL'ACCESSO AI DOCUMENTI, AI DATI E ALLE INFORMAZIONI		729
SEZ. I - L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA SULL'ACCESSO. DALL'AC- CESSO CLASSICO A QUELLI CIVICO E GENERALIZZATO		731
1.	Il percorso parallelo della trasparenza e dell'accesso. Dall'accesso classico (l. n. 241 del 1990) all'accesso "civico" (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33) fino all'accesso generalizzato (d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97).	731
2.	L'accesso civico e l'accesso generalizzato: ambiti applicativi e disciplina.	733
2.1.	L'accesso civico.	733
2.2.	L'accesso generalizzato: base applicativa e regime delle esclusioni e dei limiti. I rapporti con l'accesso classico: Cons. St., A.P., 2 aprile 2020, n. 10. L'accesso generalizzato agli atti di gara: <i>rinvio</i> .	735
2.2.1.	L'accesso generalizzato: natura e disciplina.	738
SEZ. II - LA NATURA GIURIDICA DELL'ACCESSO CLASSICO		742
3.	Il diritto di accesso classico.	742
4.	La natura giuridica del diritto di accesso.	743
4.1.	Le ragioni del contrasto e le implicazioni applicative.	744
4.2.	Il secondo intervento dell'Adunanza plenaria e le ulteriori prese di posizione giurisprudenziali.	746
SEZ. III - LA DISCIPLINA SOSTANZIALE DELL'ACCESSO CLASSICO		748
5.	I soggetti legittimati.	748
5.1.	L'attualità dell'interesse.	749
5.2.	L'accesso alle informazioni ambientali.	750
5.3.	I soggetti portatori di interessi diffusi.	753
6.	L'oggetto del diritto di accesso. Gli atti interni.	754
6.1.	Gli atti con rilievo investigativo o probatorio nel procedimento penale.	756
6.2.	Accesso ed attività di diritto privato degli enti pubblici e dei gestori di pubblico servizio.	757
6.2.1.	La discussa nozione di strumentalità dell'attività residuale del gestore del pubblico servizio.	760
6.2.2.	L'accesso agli atti delle imprese di assicurazione.	762
6.2.3.	I soggetti passivi dell'accesso.	763
6.2.3.1.	Accesso agli atti degli organismi di diritto pubblico e dei soggetti <i>in house</i> .	763
6.3.	Il diritto di accesso e gli <i>open data</i> .	764
7.	Accesso ed Autorità indipendenti.	765
7.1.	Il caso dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.	765
7.2.	Ulteriori profili concernenti l'accesso ai documenti detenuti dall'Autorità.	767
7.3.	Il caso della Consob. La disciplina del segreto d'ufficio.	768
8.	I limiti del diritto di accesso e i controllimiti di cui all'art. 24, commi 5 e 7.	771

8.1.	Il limite della riservatezza. Nozioni introduttive.	774
8.1.1.	Il diritto di accesso “difensivo”. Gli interventi dell’Adunanza plenaria 25 settembre 2020, n. 19 e 18 marzo 2021, n. 4.	775
8.2.	Accesso e dati sensibili e sensibilissimi.	777
8.3.	Accesso alle cartelle cliniche.	780
8.4.	Accesso agli elaborati delle procedure concorsuali.	781
8.5.	Accesso e algoritmo: <i>rinvio</i> .	782
8.6.	Accesso agli atti di gara: le ragioni di una disciplina speciale. L’accesso agli atti della fase dell’esecuzione: Cons. St., A.P., 2 aprile 2020, n. 10.	782
8.6.1.	I rapporti con l’accesso generalizzato: Cons. St., A.P., 2 aprile 2020, n. 10.	785
8.7.	I pareri legali resi in favore dell’Amministrazione.	787
8.8.	I profili procedurali e processuali: la tutela dei contro interessati nel Codice del processo amministrativo.	789
9.	L’accesso agli atti degli enti locali. L’art. 10, d.lgs. n. 267 del 2000.	790
9.1.	L’accesso dei consiglieri degli enti locali.	791
SEZ. IV - IL GIUDIZIO		795
10.	La tutela giurisdizionale nel Codice del processo amministrativo. Introduzione.	795
10.1.	La disciplina.	795
10.2.	Il carattere accelerato del rito. I termini. La sospensione feriale. L’ammissibilità di una tutela cautelare.	796
10.3.	L’ambito oggettivo e soggettivo di operatività del rito accelerato.	798
10.4.	Giurisdizione esclusiva e natura accertativa del giudizio in materia di accesso.	799
10.4.1.	Ammissibilità del ricorso al Capo dello Stato in materia di accesso. <i>Rinvio</i> .	800
10.5.	Ricorso in tema di accesso innestato nel giudizio principale pendente. Ambito applicativo e soggetti cui notificare l’atto introduttivo.	800
10.5.1.	Natura giuridica e regime dell’ordinanza.	801
10.6.	L’oggetto del rito speciale dell’accesso: proponibilità di domande di annullamento ed esperibilità dell’azione risarcitoria.	803
11.	La tutela giustiziale innanzi alla commissione per l’accesso o al difensore civico.	803
SEZ. V - LA TUTELA PENALE E CIVILE DEL DIRITTO DI ACCESSO		806
12.	La tutela penale del diritto di accesso. Silenzio-diniego e rilievo penale dell’inerzia. Il silenzio sulle istanze di accesso civico e generalizzato.	806
13.	La tutela civile del diritto di accesso. <i>Rinvio</i> .	808
CAPITOLO V - LA DISCREZIONALITÀ		809
SEZ. I - LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA PURA		811
1.	Principio di legalità, limiti all’attività amministrativa e distinzione tra attività vincolata e discrezionale.	811
2.	Le teorie elaborate nel ricostruire la nozione di discrezionalità amministrativa.	812

3.	Legittimità, merito e rapporti con la discrezionalità. Giurisdizione della Corte dei conti e riserva di amministrazione: Cass. civ., Sez. un., 5 aprile 2019, n. 9680.	814
4.	Natura vincolata o discrezionale del potere e disciplina del procedimento: motivazione, regole partecipative, ambito di operatività del meccanismo sanante di cui all'art. 21 <i>octies</i> , comma 2, l. n. 241 del 1990, s.c.i.a.	817
5.	Natura vincolata o discrezionale del potere e disciplina del processo: eccesso di potere, poteri del giudice del silenzio, ambito di operatività del meccanismo sanante di cui all'art. 21 <i>octies</i> , comma 2, l. n. 241 del 1990, giudizio di spettanza nel processo risarcitorio, riparto di giurisdizione, esperibilità dell'azione di adempimento e rapporti con il giudicato.	817
SEZ. II - LA DISCREZIONALITÀ TECNICA		822
6.	Discrezionalità tecnica: nozione e differenze rispetto alla discrezionalità amministrativa pura, alla discrezionalità c.d. mista e all'accertamento tecnico.	822
7.	Il sindacato giurisdizionale della discrezionalità tecnica: dal sindacato estrinseco a quello intrinseco.	824
7.1.	L'intensità del sindacato intrinseco. La contrapposizione tra sindacato debole e forte e il suo tendenziale superamento.	829
7.1.1.	Limiti al sindacato e Corti europee.	832
7.1.2.	Il sindacato sulle valutazioni espresse in seno alle procedure concorsuali. <i>Rinvio.</i>	833
8.	Discrezionalità tecnica e riforma del procedimento amministrativo.	833
9.	Sindacato sulla discrezionalità tecnica e Codice del processo amministrativo. <i>Rinvio.</i>	834
9.1.	Sindacato sulla discrezionalità tecnica e risarcimento del danno. <i>Rinvio.</i>	834
10.	Riflessi sul riparto di giurisdizione.	834
CAPITOLO VI - IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO		837
1.	Una possibile definizione del provvedimento amministrativo.	839
2.	Teorie sull'atto amministrativo. Differenza tra atto e provvedimento.	840
3.	L'interpretazione del provvedimento.	842
3.1.	Atti di amministrazione attiva e di controllo. L'atto di conferma.	843
3.2.	La distinzione in base all'efficacia. Provvedimenti concessori, autorizzatori e ablatori e sanzionatori.	845
3.3.	La distinzione sulla base dei destinatari. Atti particolari, plurimi, collettivi e generali.	847
3.4.	Atti di alta amministrazione e atti politici.	849
3.4.1.	La nozione di atto politico: le tesi.	851
3.4.2.	La diversità rispetto agli atti di alta amministrazione.	852
3.4.3.	Il caso "Diciotti".	854
3.4.4.	La revoca dell'assessore comunale.	855
3.4.4.1.	La revoca dell'assessore comunale: la tesi dell'atto politico.	855
3.4.4.2.	La revoca dell'assessore comunale: la tesi dell'atto amministrativo.	856
3.4.4.2.1.	Intensità del sindacato giurisdizionale cui sottoporre il provvedimento di revoca dell'assessore comunale, motivazione e garanzie procedurali.	857

3.4.5.	Natura dell'atto di nomina dei componenti le Autorità indipendenti. <i>Rinvio.</i>	858
3.5.	Provvedimenti di secondo grado.	858
3.6.	Atti non provvedimentali.	858
4.	I caratteri del provvedimento amministrativo.	862
5.	Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.	867
6.	I requisiti del provvedimento amministrativo	871
7.	L'efficacia del provvedimento: le novità introdotte dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76.	871
7.1.	La sospensione dell'efficacia.	873
7.2.	Il provvedimento amministrativo ad effetti retroattivi.	875
8.	Le leggi-provvedimento.	876
8.1.	Gli importanti interventi della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 18 ottobre 2011 e del 16 febbraio 2012.	883

CAPITOLO VII - LA MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

885

SEZ. I - I PROFILI SOSTANZIALI

887

1.	La motivazione del provvedimento: nozione e funzione.	887
2.	La motivazione prima della l. n. 241 del 1990.	889
3.	La motivazione alla luce della l. n. 241 del 1990.	889
3.1.	Gli obblighi motivazionali nei procedimenti selettivi.	892
4.	Le eccezioni all'obbligo di motivazione.	896
5.	La struttura della motivazione nella l. n. 241 del 1990.	902
6.	Conseguenze dell'omessa o insufficiente motivazione.	905
7.	La disciplina della motivazione e le novità apportate dalla l. n. 15 del 2005 e dal d.l. n. 76 del 2020.	906

SEZ. II - I PROFILI PROCESSUALI

908

8.	L' integrazione <i>ex post</i> della motivazione.	908
8.1.	Può l'amministrazione, resistente in giudizio, adottare un nuovo e motivato provvedimento?	911
8.2.	Quali sono i limiti del sindacato demolitorio del Giudice amministrativo in caso d'impugnazione di un provvedimento plurimotivato?	913
9.	Conoscenza della motivazione, esercizio del diritto di accesso e decorso del termine decadenziale.	913
9.1.	<i>Dies a quo</i> in materia di contratti pubblici: Cons. St., A.P., 2 luglio 2020, n. 12, e Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 204.	915
10.	Annullamento giurisdizionale per difetto di motivazione del primo diniego e limiti alla reiterabilità.	917
10.1.	La tesi tradizionale: limiti oggettivi del giudicato, inesauribilità del potere e assenza di un dovere di motivazione integrale.	917
10.2.	La tesi del <i>one shot</i> puro e del <i>one shot</i> processuale.	918
10.3.	Il giudicato copre il dedotto e il deducibile: interviene Cons. St., A.P., 15 gennaio 2013, n. 2.	918
10.4.	La tesi del <i>one shot</i> temperato e le differenti applicazioni pretorie.	919
10.5.	Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e la parziale positivizzazione del <i>one shot</i> puro.	920

CAPITOLO VIII - AUTORIZZAZIONE E CONCESSIONE	923
SEZ. I - L'AUTORIZZAZIONE	925
1. Nozione e natura giuridica.	925
1.1. Il ruolo dell'autorizzazione nell'attuale quadro normativo.	926
2. Struttura.	926
3. I soggetti del rapporto.	927
4. Rapporto tra autorizzazione ed atto autorizzato.	928
5. Classificazioni.	928
5.1. Autorizzazioni ad atti e ad attività.	928
5.2. Autorizzazioni espresse e tacite.	928
5.3. Autorizzazioni modali e non modali.	929
5.4. Autorizzazioni approvative, indicative e correttive	929
5.5. Autorizzazioni discrezionali e vincolate.	929
5.6. Autorizzazioni personali e reali.	929
5.7. Autorizzazioni ad effetti diretti e ad effetti integrati.	929
6. Figure affini all'autorizzazione.	930
6.1. Abilitazioni e licenze.	930
6.2. Approvazioni.	930
6.3. Omologazioni.	930
6.4. Nulla-osta.	930
6.5. Dispense.	930
SEZ. II - LA CONCESSIONE	931
7. Nozione e caratteri fondamentali.	931
8. Natura giuridica e modelli ricostruttivi.	932
9. Concessioni e accordi <i>ex art.</i> 11, l. n. 241 del 1990.	934
10. Il rapporto di concessione.	934
11. Modificazione del rapporto.	935
12. Estinzione del rapporto.	936
12.1. Autorizzazioni e concessioni e diritto unionale. <i>Rinvii.</i>	938
13. Figure affini alla concessione.	938
13.1. Ammissioni.	938
13.2. Sovvenzioni.	938
14. La concessione edilizia (ora permesso di costruire).	939
CAPITOLO IX - ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	943
SEZ. I - L'INQUADRAMENTO: AUTORITÀ E CONSENSO	945
1. Le forme consensuali di esercizio dell'azione amministrativa.	945
SEZ. II - LA CONFERENZA DI SERVIZI	947
2. La conferenza di servizi.	947
2.1. Le diverse tipologie previste a seguito della l. n. 15 del 2005. La conferenza	

di servizi istruttoria.	948
2.2. La conferenza di servizi decisoria alla luce delle novelle del 2016, del 2020 e del 2021.	949
2.2.1. La conferenza di servizi decisoria “ordinaria”.	949
2.2.2. La conferenza di servizi decisoria “straordinaria”.	951
2.2.3. La conferenza di servizi semplificata prevista dall’art. 44, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, per l’approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto.	952
2.3. La conferenza di servizi preliminare. I rapporti con la VIA, la VAS e l’AIA.	953
2.4. La conferenza di servizi nell’ambito delle discipline settoriali.	955
3. I delicati rapporti tra conferenza di servizi e l’art. 17 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990.	956
4. La natura giuridica.	957
5. La procedura della conferenza di servizi.	959
5.1. L’indizione e la convocazione.	959
5.2. La legittimazione alla partecipazione.	960
5.2.1. La partecipazione del privato alla conferenza.	963
5.3. I lavori della conferenza.	965
5.4. La fase conclusiva. I rapporti con l’art. 10 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990. Le posizioni prevalenti.	968
6. Ammissibilità del ripensamento unilaterale da parte di una delle P.A. partecipanti.	971
7. La disciplina del dissenso.	973
8. Profili processuali. Legittimazione ad impugnare i provvedimenti adottati in conferenza.	978
8.1. Notificazione del ricorso (legittimazione passiva).	979

SEZ. III - GLI ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E GLI ACCORDI DI PROGRAMMA 980

9. Gli accordi tra Pubbliche amministrazioni <i>ex art.</i> 15, l. n. 241 del 1990.	980
9.1. Il regime giuridico.	981
10. La natura giuridica degli accordi <i>ex art.</i> 15, l. n. 241 del 1990.	983
10.1. Le conseguenze della diversa natura giuridica riconosciuta agli accordi: le azioni esperibili.	984
11. Gli accordi, le procedure ad evidenza pubblica e il diritto europeo.	985
12. Gli accordi di programma <i>ex art.</i> 34, d.lgs. n. 267 del 2000.	986

CAPITOLO X - ACCORDI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E PRIVATI 991

1. L’esercizio consensuale del potere amministrativo e la l. n. 15 del 2005: profili generali.	993
2. I precedenti degli accordi <i>ex art.</i> 11, l. n. 241 del 1990: le intese metagiuridiche, i contratti di diritto pubblico, le concessioni-contratto.	994
3. Gli accordi <i>ex art.</i> 11, l. n. 241 del 1990: profili generali.	996
3.1. Il problema dell’atipicità degli accordi e il superamento del principio di tipicità degli accordi sostitutivi ad opera della l. n. 15 del 2005.	998
4. L’ambito di applicazione degli accordi <i>ex art.</i> 11, l. n. 241 del 1990.	999

4.1.	L'iniziativa e i soggetti dell'accordo.	1000
5.	La natura giuridica degli accordi: tesi a confronto. Il regime giuridico.	1000
5.1.	L'introduzione della determinazione preliminare ai sensi del comma 4 <i>bis</i> e la sua incidenza sulla qualificazione della natura giuridica degli accordi.	1004
5.2.	Le conseguenze in tema di regime della patologia degli accordi.	1006
5.3.	I rimedi esperibili in caso di inadempimento dell'accordo integrativo.	1006
5.4.	I rimedi esperibili in caso di mancata emanazione del provvedimento. Il rimedio di cui all'art. 2932 c.c. e l'azione di adempimento pubblicistica.	1008
6.	Il recesso.	1010
6.1.	L'autotutela.	1012
7.	Le ipotesi controverse: convenzioni di lottizzazione, cessione volontaria del bene e cessione di cubatura.	1013
7.1.	Convenzioni di lottizzazione.	1013
7.2.	Cessione volontaria del bene espropriando.	1015
7.3.	Cessione di cubatura.	1016
8.	La giurisdizione esclusiva: le novità introdotte dagli artt. 7 e 133 c.p.a.	1017
 CAPITOLO XI - LA PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO E IL POTERE DI AUTOTUTELA		 1021
1.	La patologia dell'atto amministrativo: nozioni generali.	1023
2.	L'invalidità del provvedimento amministrativo. Brevi cenni sull'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale fino alla riforma della l. n. 241 del 1990 ad opera della l. n. 15 del 2005.	1025
3.	L'inesistenza dell'atto amministrativo. I discussi rapporti tra inesistenza e nullità.	1028
3.1.	La rilevanza pratica della distinzione tra nullità e inesistenza e il regime dell'atto inesistente. Autotutela, sanatoria, diritto di resistenza, responsabilità della P.A., riparto di giurisdizione, interesse ad agire.	1031
3.2.	I casi di inesistenza.	1033
4.	La nullità del provvedimento amministrativo.	1036
4.1.	La nullità e l'art. 21 <i>septies</i> .	1036
4.2.	La carenza di potere. La ricostruzione della nozione nel dibattito anteriore alla l. n. 15 del 2005.	1037
4.3.	La nullità per difetto assoluto di attribuzione.	1039
4.3.1.	Carenza di potere e violazione del <i>ne bis in idem</i> nel caso di provvedimento intervenuto dopo che si sia formato il silenzio assenso. <i>Rinvio</i> .	1042
4.3.2.	Carenza di potere e atto adottato in violazione del diritto comunitario, sulla base di norma incostituzionale o di decreto legge non convertito. <i>Rinvio</i> .	1042
4.4.	La nullità strutturale: la controversa individuazione degli elementi essenziali.	1042
4.5.	La violazione ed elusione del giudicato.	1046
4.6.	La giurisdizione esclusiva del G.A.	1049
4.7.	Le nullità testuali.	1050
4.8.	La disciplina giuridica della nullità.	1052
4.8.1.	Nullità del provvedimento e riparto di giurisdizione.	1053
4.8.2.	Ammissibilità davanti al G.A. di azioni dichiarative della nullità. Il Codice del processo amministrativo.	1055
4.8.3.	Il termine per rilevare la nullità. Le disposizioni del Codice del processo	

amministrativo.	1058
4.8.4. La legittimazione a far valere la nullità del provvedimento e il problema della rilevabilità d'ufficio della nullità. Le disposizioni del Codice del processo amministrativo.	1060
5. L'annullabilità del provvedimento amministrativo.	1064
5.1. L'incompetenza.	1066
5.1.1. Incompetenza e conflitto di interessi.	1068
5.1.2. Incompetenza e irregolare composizione dell'organo collegiale.	1070
5.2. Riflessi processuali del vizio di incompetenza.	1070
5.3. L'eccesso di potere.	1072
5.4. Figure sintomatiche e prova del vizio.	1076
5.5. La violazione di legge.	1079
5.6. L'art. 21 <i>octies</i> , comma 2.	1081
5.7. I precedenti tentativi della giurisprudenza di limitare l'annullamento del provvedimento per violazioni formali o procedurali.	1081
5.8. La perimetrazione dell'ambito di applicazione della norma.	1084
5.9. L'ambito di applicazione del primo periodo: la violazione di norme sul procedimento e sulla forma degli atti, in particolare, il difetto di motivazione e sua integrabilità in giudizio; il vizio di incompetenza.	1085
5.10. La natura del vincolo richiesto ai fini dell'applicabilità dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2.	1089
5.11. La regola della non annullabilità del provvedimento adottato in assenza della comunicazione di avvio del procedimento.	1091
5.12. Il dibattito sulla portata dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2. Inquadramento delle problematiche.	1094
5.13. La qualificazione giuridica dell'atto insuscettibile di annullamento ai sensi dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2.	1096
5.14. Il dibattito sulla natura processuale o sostanziale della norma.	1100
5.15. I dubbi di costituzionalità dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2. I rapporti con la tutela risarcitoria.	1103
5.16. Pronuncia adottabile per la definizione del ricorso.	1106
6. L'invalidità derivata: configurabilità dell'invalidità ad effetto caducante.	1107
6.1. Criteri di individuazione del nesso di presupposizione.	1110
7. L'invalidità sopravvenuta e la regola del <i>tempus regit actum</i> .	1112
7.1. L'incompatibilità del provvedimento amministrativo con il diritto dell'Unione.	1114
7.2. L'atto amministrativo emanato in base a una legge incostituzionale.	1123
7.3. La configurabilità del vizio di invalidità sopravvenuta in caso di legge retroattiva e sua possibile rilevabilità d'ufficio.	1127
7.4. La legge di interpretazione autentica.	1128
7.5. Il decreto legge non convertito.	1129
8. I vizi di merito del provvedimento amministrativo: l'inopportunità.	1131
9. L'autotutela amministrativa: profili generali.	1132
10. Il potere di autotutela in funzione di riesame: la ricostruzione dell'inquadramento dogmatico e del fondamento normativo. L'intervento della l. n. 15 del 2005 e le novità introdotte dalle più recenti riforme.	1134
11. L'autotutela nelle forme dell'annullamento d'ufficio e della revoca prima della riforma del 2005 e il rapporto con l'interesse pubblico all'eliminazione dell'atto.	1138

11.1.	La tutela dell'affidamento prima e dopo il 2005.	1146
12.	L'annullamento d'ufficio <i>ex art. 21 nonies</i> . Il termine di esercizio del potere.	1150
12.1.	La speciale disciplina dell'annullamento d'ufficio prevista dall'abrogato art. 1, comma 136, l. n. 311 del 2004.	1155
13.	La revoca <i>ex art. 21 quinquies</i> e l'obbligo di indennizzo.	1159
13.1.	I criteri per la quantificazione dell'indennizzo.	1162
14.	La giurisdizione esclusiva in materia di indennizzo da revoca legittima.	1168
15.	Procedimento e forma dell'esercizio del potere di autotutela.	1169
16.	Il rapporto tra autotutela e nullità: gli atti di mero ritiro.	1169
17.	Limiti del potere di ritiro in via di autotutela di un atto contrastante con il diritto dell'Unione europea.	1171
18.	Ritiro di atto oggetto di giudizio pendente e improcedibilità del ricorso. Accertamento dell'illegittimità a fini risarcitori <i>ex art. 34, comma 3, c.p.a.</i> : interviene Cons. St., A.P. 13 luglio 2022, n. 8.	1173
18.1.	Gli strumenti di tutela processuale avverso gli atti di autotutela.	1175
18.2.	Giurisdizione sulle domande risarcitorie dei danni da provvedimenti già annullati in sede di autotutela.	1176
19.	Autotutela, silenzio e s.c.i.a. <i>Rinvio</i> .	1177
20.	Autotutela e provvedimenti pluristrutturati. <i>Rinvio</i> .	1177
21.	Autotutela in sede di evidenza pubblica. <i>Rinvio</i> .	1177
22.	L'autotutela con esito conservativo: la convalida <i>ex art. 21 nonies</i> , comma 2.	1177
22.1.	La sanatoria.	1182
22.2.	La conversione.	1183
22.3.	La riforma e la rettifica.	1183
22.4.	La conferma. <i>Rinvio</i> .	1185

CAPITOLO XII - I CONTROLLI

	1187	
1.	Nozione di controllo e criteri di classificazione.	1189
2.	Principi costituzionali, vincoli comunitari ed evoluzione del sistema dei controlli.	1192
3.	I controlli sugli organi e sugli atti degli enti locali dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.	1194
4.	I controlli sugli atti.	1197
5.	La tutela giurisdizionale.	1198
5.1.	Decorrenza del termine di impugnazione.	1198
5.2.	Impugnabilità degli atti di controllo.	1200
5.3.	Ulteriori questioni processuali. Giudicato di annullamento dell'atto negativo di controllo e reiterabilità del potere di controllo; esperibilità del giudizio di ottemperanza; legittimazione del controllante ad impugnare gli atti del controllato.	1202
6.	Il controllo di gestione.	1205
6.1.	I controlli interni di gestione.	1205
6.1.1.	Il sistema di monitoraggio, misurazione e valutazione della <i>performance</i> nel d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.	1208
6.2.	I controlli esterni sulla gestione. La disciplina e l'ambito soggettivo di applicazione. Il nuovo controllo concomitante introdotto dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e il controllo sul PNRR.	1208

7.	L'attività della Corte dei Conti e il nuovo Codice di giustizia contabile.	1211
7.1.	Il controllo, preventivo e successivo, di legittimità.	1212
7.2.	Il controllo sul bilancio dello Stato. Il giudizio di parificazione.	1215
7.2.1.	Il vincolo dell'equilibrio di bilancio.	1216
7.3.	I controlli sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.	1219
7.4.	Il controllo sulle autonomie territoriali.	1220
7.5.	Legittimazione della sezione di controllo della Corte dei Conti a sollevare questioni di costituzionalità e questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (<i>ex art. 134 del Trattato CE</i>).	1223
8.	I poteri della Ragioneria generale dello Stato.	1225

PARTE III - I SETTORI SPECIALI

CAPITOLO I - AMBIENTE 1229

1.	I principi in materia di ambiente. Il riparto di competenze tra Stato e regioni. La l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, inserisce la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione.	1231
2.	Gli atti amministrativi in materia ambientale.	1234
2.1.	VIA: disciplina, natura giuridica e sindacabilità. Via postuma. La disciplina della conferenza di servizi: <i>rinvio</i> .	1235
2.2.	Il provvedimento unico in materia ambientale.	1240
2.3.	VAS.	1240
2.4.	AIA e AUA.	1242
3.	Il danno ambientale. Il principio chi inquina paga. Fusione per incorporazione e bonifica dei siti inquinati: Cons. St., A.P., 22 ottobre 2019, n. 10.	1243
3.1.	Legittimazione procedimentale e processuale in materia ambientale e riparto di giurisdizione: <i>rinvio</i> .	1247
4.	Accesso alle informazioni ambientali: <i>rinvio</i> .	1247

CAPITOLO II - EDILIZIA 1249

1.	Il governo del territorio. Introduzione.	1251
2.	L'edilizia.	1252
2.1.	Le sanzioni: ordine di demolizione, motivazione e tutela dell'affidamento. Lottizzazioni abusive: la confisca urbanistica.	1255
2.2.	La sanatoria e il condono.	1261
2.3.	I titoli edilizi, l'attività edilizia libera e le novità introdotte dal d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222 (c.d. "s.c.i.a. 2").	1263
2.4.	Il permesso di costruire. Interventi, procedimento, costi, permesso convenzionato.	1265
2.4.1.	Legittimazione, annullamento di ufficio, decadenza, proroga e rinnovazione del permesso di costruire. Cenni in tema di tutela.	1267
2.5.	La Segnalazione certificata di inizio di attività e C.I.L.A.. <i>Rinvio</i> .	1269
2.6.	La disciplina civilistica dell'edilizia.	1270

CAPITOLO III - L'URBANISTICA

1273

1.	L'urbanistica.	1275
1.1.	Piani di vasta area e piani comunali	1276
1.2.	Il piano urbanistico generale.	1276
1.2.1.	Il piano strutturale e operativo.	1277
1.3.	Il piano particolareggiato.	1277
1.4.	Programma pluriennale di attuazione.	1278
1.5.	Piani generali e piani settoriali.	1278
1.6.	Accordi e urbanistica. L'urbanistica consensuale.	1279
1.7.	Zonizzazioni, localizzazioni e vincoli. I vincoli conformativi e i vincoli espropriativi.	1279
1.7.1.	Reiterazione dei vincoli espropriativi e obbligo di indennizzo: gli interventi di Corte cost. n. 314 del 2007 e dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 2007.	1284
1.8.	Il regime dei vincoli all'epoca della perequazione urbanistica: il nuovo volto della pianificazione territoriale.	1286
1.8.1.	I tipi di perequazione: ristretta o per comparti e allargata o <i>a priori</i> .	1288
1.8.2.	Misure perequative, compensative e incentivanti: le differenze.	1289
1.8.2.1.	Misure di tipo perequativo, compensativo e incentivante: l'effetto comune. L'attitudine a generare diritti edificatori.	1291
1.8.3.	I problemi. I rapporti con il principio di legalità, con l'art. 42 Cost., con i criteri di riparto tra Stato e regioni della potestà legislativa.	1292
1.8.3.1.	La vicenda del PRG di Roma: misure perequative, potestà conformativa e amministrazione per accordi.	1294
1.8.3.2.	Misure perequative e criteri di riparto tra Stato e Regioni della potestà legislativa.	1297

CAPITOLO IV - L'ESPROPRIAZIONE

1299

1.	La proprietà e l'espropriazione.	1301
2.	L'evoluzione della disciplina riguardante la proprietà e il fondamento giuridico del potere espropriativo nel diritto italiano ed europeo.	1301
3.	Classificazione dei provvedimenti ablatori della Pubblica amministrazione.	1302
3.1.	Altri provvedimenti ablatori reali. Occupazione preliminare all'esproprio, occupazione temporanea e requisizione.	1303
4.	Natura giuridica dell'acquisto del bene da parte della P.A.	1305
5.	Le garanzie costituzionali.	1306
6.	Il procedimento di espropriazione: inquadramento.	1307
6.1.	Il procedimento di espropriazione nel d.P.R. n. 327 del 2001.	1308
7.	La determinazione dell'indennità di espropriazione. I principi generali.	1312
7.1.	I criteri di determinazione dell'indennizzo: l'evoluzione giurisprudenziale e normativa e la disciplina vigente.	1313
7.2.	Le aree edificabili.	1314
7.3.	Le aree non edificabili.	1317
7.4.	Novità introdotte dal T.U. in materia di procedimento espropriativo.	1319
7.5.	La giurisdizione del giudice ordinario.	1319
8.	La cessione volontaria.	1322

9.	La retrocessione.	1330
10.	L'usucapione della Pubblica amministrazione.	1333
11.	L'occupazione del bene nella procedura espropriativa.	1334
12.	L'occupazione acquisitiva: genesi, presupposti e caratteri.	1337
12.1.	La tutela risarcitoria: profili sostanziali dell'illecito e criteri di quantificazione del danno.	1340
12.2.	Le censure della Corte di Strasburgo al fenomeno delle espropriazioni "indirette" e il contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa.	1344
12.3.	Dalla sentenza n. 349 del 2007 della Corte costituzionale alla finanziaria del 2008.	1346
13.	L'occupazione usurpativa.	1347
14.	L'occupazione provvedimentoale o acquisizione sanante nell'originaria disciplina di cui all'art. 43, d.P.R. n. 327 del 2001.	1351
14.1.	Il nuovo art. 42 <i>bis</i> , d.P.R. n. 327 del 2001: caratteristiche e rapporto con il giudicato restitutorio. Cons. St., A.P., 9 febbraio 2016, n. 2 e 18 febbraio 2020, n. 5.	1352
14.2.	I rapporti con il giudizio di ottemperanza.	1359
14.3.	La rinuncia abdicativa e i rapporti con l'art. 42 bis: Cons. St., A.P., 20 giugno 2020, nn. 2 e 4, e Cass., Sez. I, 6 giugno 2022, nn. 18142, 18143, 18167, 18168.	1360
15.	Acquisizione sanante e riparto di giurisdizione.	1363
16.	Il riparto di giurisdizione in materia di occupazioni e retrocessioni: <i>rinvio</i> .	1363

CAPITOLO V - IL PATRIMONIO CULTURALE

1.	La nozione di patrimonio culturale tra ordinamento nazionale e ordinamenti sovrastatali.	1367
2.	I beni culturali: nozione e caratteri.	1368
3.	Le tipologie di beni culturali.	1371
4.	Le funzioni nel settore dei beni culturali e il riparto di competenze tra Stato e regioni.	1373
5.	La tutela dei beni culturali: individuazione, protezione e conservazione.	1376
6.	La valorizzazione e la gestione dei beni culturali.	1381
7.	Tra tutela e valorizzazione: la fruizione dei beni culturali.	1386
8.	Il paesaggio e i beni paesaggistici: alcuni cenni.	1389

CAPITOLO VI - LA SICUREZZA PUBBLICA

1.	Nozione, fonti e soggetti.	1395
2.	I poteri amministrativi di prevenzione della criminalità.	1396
3.	Le verifiche prefettizie antimafia: la documentazione antimafia.	1396
3.1.	Le comunicazioni antimafia.	1397
3.2.	Le informazioni antimafia.	1397
3.2.1.	Gli effetti. Cons. St., A.P., 6 aprile 2018, n. 3, e 26 ottobre 2020, n. 23. La modulazione degli effetti: Corte cost., 19 luglio 2022, n. 180.	1398
3.2.2.	Presupposti applicativi, criteri di apprezzamento e finalità anticipatoria.	1399
3.2.3.	<i>White list</i> .	1401
3.2.4.	Rapporti tra comunicazioni e informative. Corte cost. 18 gennaio 2018, n. 4,	

	e 26 marzo 2020, n. 57.	1401
3.2.5.	I profili processuali: giurisdizione, legittimazione processuale, competenza territoriale, caratteri del sindacato.	1402
3.3.	I problemi posti dalla disciplina delle informative.	1403
3.3.1.	Il rispetto dei principi di legalità sostanziale e di prevedibilità e il ruolo dell'interpretazione tassativizzante della giurisprudenza amministrativa. Corte cost., 14 gennaio 2020, n. 57.	1404
3.3.2.	Il contraddittorio procedimentale. L'art. 48, d.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv in l. 29 dicembre 2021, n. 233, inserisce il nuovo comma 2 bis dell'art. 92, cod. ant.	1405
3.3.3.	Le misure amministrative di tipo terapeutico: le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio e la nuova prevenzione collaborativa.	1405
3.3.4.	I rapporti con le misure di prevenzione penale.	1408
4.	Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali.	1409
4.1.	La tutela.	1410
5.	Il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (daspo).	1411
CAPITOLO VII - IMMIGRAZIONE E DIRITTO AMMINISTRATIVO		1413
1.	Il fenomeno migratorio. Cenni introduttivi.	1415
2.	Le principali fonti del diritto dell'immigrazione.	1416
3.	I provvedimenti generali in materia di politiche migratorie.	1419
4.	L'ingresso e la permanenza nel territorio dello Stato.	1420
4.1.	L'ingresso e il soggiorno di breve durata.	1420
4.2.	Il soggiorno.	1421
5.	I respingimenti.	1425
6.	L'espulsione.	1427
7.	La protezione internazionale.	1430
8.	Questioni processuali.	1432
8.1.	Il riparto di giurisdizione.	1432
8.1.1.	Visti e permesso di soggiorno.	1432
8.1.2.	I respingimenti.	1433
8.1.3.	Le espulsioni.	1434
8.1.4.	La protezione internazionale.	1435
8.1.5.	Quadro di sintesi.	1435
8.2.	Il rito abbreviato per l'impugnazione delle espulsioni ministeriali.	1435
8.3.	Il sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti in materia di immigrazione.	1436
8.4.	La sospensione del procedimento dinanzi al G.O. avverso l'espulsione prefettizia in pendenza del giudizio amministrativo relativo al titolo di soggiorno e il potere di disapplicazione del G.O.	1436
CAPITOLO VIII - I CONTRATTI DELLA P.A.		1439
1.	Considerazioni introduttive. Il ruolo del diritto dell'Unione.	1441
1.1.	La legge 21 giugno 2022, n. 78, delega per la riforma della disciplina dei contratti pubblici.	1443

2.	Capacità giuridica di diritto privato della Pubblica amministrazione.	1444
3.	Assoggettamento alle regole del diritto comune e limiti all'autonomia negoziale della Pubblica amministrazione.	1445
3.1.	Il recesso dai contratti <i>ex art. 21 sexies</i> , l. n. 241 del 1990.	1449
4.	Classificazione dei contratti della P.A.: gli appalti pubblici.	1450
4.1.	Nozione europea di appalti pubblici: delimitazione soggettiva ed oggettiva. Organismo di diritto pubblico, impresa pubblica e settori speciali: <i>rinvio</i> .	1452
4.2.	Appalti e concessioni.	1454
4.3.	Gli appalti sottosoglia. Le novità introdotte dal Decreto sblocca cantieri del 2019, dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77.	1459
4.3.1.	Le altre novità introdotte dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77.	1463
4.4.	Gli appalti misti nel Codice dei contratti pubblici. Il criterio dell'accessorietà.	1465
4.4.1.	Il contratto di <i>global service</i> .	1467
4.5.	I contratti atipici.	1467
4.5.1.	Il contratto di <i>brokeraggio</i> e quello concluso con l' <i>advisor</i> .	1468
4.5.2.	La sponsorizzazione.	1470
4.5.3.	Servizio di tesoreria con sponsorizzazione.	1472
4.5.4.	Il <i>leasing</i> pubblico.	1473
4.5.5.	I contratti di disponibilità.	1476
4.6.	I contratti derivati.	1477
5.	La disciplina dettata dal d.lgs. n. 50 del 2016.	1479
5.1.	Le fonti attuative: le linee guida Anac e i rapporti con il Regolamento reintrodotta dal Decreto Sblocca cantieri.	1481
5.2.	I principi. Concorrenza, correttezza, pubblicità, tempestività, equipollenza.	1485
5.3.	Il riparto di competenze normative tra Stato e regioni: i "contratti di interesse regionale" nella lettura della Corte costituzionale.	1493
6.	Formazione della volontà negoziale della P.A.: gli atti del procedimento di evidenza pubblica.	1495
6.1.	La determinazione a contrarre.	1496
6.2.	Il bando di gara: natura giuridica e criteri di interpretazione.	1497
6.2.1.	Immodificabilità del bando di gara, <i>jus superveniens</i> ed integrazione negoziale.	1500
6.2.2.	Rapporti fra il bando di gara e l'aggiudicazione.	1501
6.2.3.	L'impugnazione delle clausole del bando. Impugnabilità immediata e necessità o meno della domanda di partecipazione alla procedura.	1501
6.2.4.	La disapplicabilità del bando.	1505
6.3.	L'aggiudicazione: natura giuridica e rilievo dello <i>jus superveniens</i> .	1507
6.3.1.	Proposta di aggiudicazione e aggiudicazione definitiva.	1508
6.3.2.	Rifiuto o ritardo nell'aggiudicazione della gara: tutela. La disciplina acceleratoria introdotta dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77.	1510
6.3.3.	Annullamento del bando, caducazione automatica dell'aggiudicazione e tutela del terzo aggiudicatario.	1512
6.3.4.	L'approvazione, lo <i>stand still</i> e la stipula del contratto.	1515
7.	I sistemi di aggiudicazione: tipologie e differenze. Le novità introdotte dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76	1520
7.1.	Il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione.	1523
7.2.	Le nuove procedure di affidamento: accordo quadro, sistemi dinamici di acquisizione, asta elettronica	1525

7.3.	Partenariato pubblico privato.	1526
7.4.	<i>Project financing</i> .	1529
8.	Selezione delle offerte: i criteri di aggiudicazione. Appalti ad alta intensità di manodopera e costi della sicurezza sul lavoro: le Plenarie del 2019.	1533
9.	Le offerte anomale.	1538
10.	La partecipazione alla procedura di gara: i requisiti di partecipazione.	1544
10.1.	Il principio di tassatività delle cause di esclusione e il c.d. soccorso istruttorio.	1549
10.1.1.	La consistenza e gli effetti degli obblighi dichiarativi in sede di gara.	1554
10.2.	Il controllo dei requisiti.	1555
10.3.	Partecipazione associata alle gare.	1557
10.3.1.	Raggruppamenti temporanei di imprese: orizzontali e verticali, sovrabbondanti, mancanza del requisito della qualificazione in misura corrispondente alla quota, fallimento delle imprese raggruppate.	1557
10.3.2.	Consorzi.	1563
10.3.3.	Contratti di rete.	1565
10.4.	L'avvalimento.	1565
10.4.1.	La prova della disponibilità dei mezzi.	1573
10.5.	Il subappalto. Le novità introdotte dal d.l. n. 32 del 2019, c.d. Sblocca Cantieri e dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77.	1574
10.6.	Le garanzie per la partecipazione alla procedura. Funzione, ambito soggettivo e temporale di applicazione. Intervengono Cons. St., A.P., 26 aprile 2022, n. 7 e Corte cost., 26 luglio 2022, n. 198.	1578
11.	L'esecuzione del contratto. Collaudo, garanzie, proroga, regola del quinto, sospensione, risoluzione e recesso.	1580
12.	Le misure precontenziose deflattive. Cenni.	1586
13.	La giurisdizione. La disciplina.	1589
13.1.	Giurisdizione e controversie riguardanti la fase dell'esecuzione.	1590
13.2.	L'autotutela contrattuale e l'autotutela amministrativa.	1591
13.3.	Revisione dei prezzi. Le novità introdotte dai d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, e 30 aprile 2022, n. 36.	1594
13.4.	Giurisdizione sulle controversie relative agli appalti sottosoglia.	1596
14.	Le peculiarità del rito in materia di contratti pubblici.	1597
14.1.	Il ricorso: <i>dies a quo</i> (Cons. St., A.P. 2 luglio 2020, n. 12) e modalità di proposizione.	1597
14.2.	L'abrogato rito super accelerato.	1600
14.3.	Le modalità di proposizione del ricorso.	1601
14.4.	I rapporti tra ricorso principale e ricorso incidentale. <i>Rimvio</i> .	1602
14.5.	Udienza e sentenza.	1602
14.6.	La disciplina processuale per le controversie relative alle opere strategiche.	1604
15.	Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto <i>medio tempore</i> concluso: il dibattito svoltosi prima del decreto di recepimento della direttiva ricorsi e del Codice del processo amministrativo.	1606
15.1.	Le soluzioni offerte dal Codice del processo amministrativo.	1610
15.1.1.	La giurisdizione.	1610
15.1.2.	La disciplina della dichiarazione giudiziale di inefficacia del contratto: violazioni "gravi" e violazioni residuali.	1611
15.1.2.1.	La natura della pronuncia di inefficacia.	1613

15.1.2.2.	La qualificazione sostanziale del vizio che inficia il contratto.	1614
15.1.2.3.	Può il g.a. dichiarare d'ufficio l'inefficacia del contratto?	1615
15.1.2.4.	La natura della giurisdizione: è giurisdizione di merito?	1616
15.1.2.5.	Le sanzioni alternative previste dal Codice del processo amministrativo.	1618
15.1.3.	Annullamento in autotutela dell'aggiudicazione: sorte del contratto e giurisdizione.	1621
15.1.3.1.	Revoca in autotutela dell'aggiudicazione anche successivamente alla stipula del contratto.	1623
15.1.4.	I profili risarcitori. <i>Rinvio.</i>	1624
16.	Gli strumenti di tutela. La tutela cautelare <i>ante causam.</i> <i>Rinvio.</i>	1624
17.	La responsabilità precontrattuale. <i>Rinvio.</i>	1624
18.	Il conflitto di interessi nella materia degli appalti pubblici. Cenni.	1624

PARTE IV - LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I - I PROFILI SOSTANZIALI 1629

SEZ. I - NATURA ED ELEMENTI COSTITUTIVI DELLA FATTISPECIE DI RESPONSABILITÀ 1631

1.	Premessa.	1631
2.	Il fondamento costituzionale della responsabilità della Pubblica amministrazione.	1631
3.	Le diverse tipologie di responsabilità della pubblica amministrazione.	1632
4.	La risarcibilità del danno per lesione di interessi legittimi. L'evoluzione giurisprudenziale e normativa.	1633
5.	La natura giuridica della responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi: tesi a confronto.	1636
5.1.	I principi espressi dall'Adunanza plenaria n. 7 del 2021 e le ragioni dell'adesione alla tesi della responsabilità extracontrattuale.	1644
6.	L'elemento oggettivo dell'illecito: le condotte antigiuridiche che determinano la lesione di un interesse legittimo.	1647
7.	Il nesso di causalità.	1647
8.	Il danno.	1649
8.1.	L'accertamento in caso di interessi oppositivi.	1650
8.1.1.	Un'ipotesi applicativa: il c.d. danno da disturbo.	1652
8.2.	L'accertamento in caso di interessi pretensivi. Giudizio sulla spettanza del bene e discrezionalità amministrativa.	1653
8.2.1.	Il danno da perdita di <i>chance</i> .	1658
8.3.	Il danno da ritardo ed il dibattito sulla risarcibilità del danno da mero ritardo.	1661
8.3.1.	Danno da provvedimento favorevole ma tardivo.	1663
8.3.1.1.	L'ipotesi particolare di ritardo e <i>ius superveniens</i> .	1664
8.3.2.	Danno da provvedimento legittimo e sfavorevole: il danno da ritardo mero.	1665
8.4.	La responsabilità per omesso o tardivo recepimento di una direttiva comunitaria. <i>Rinvio.</i>	1670
9.	L'elemento soggettivo.	1670

9.1.	La colpa.	1670
9.1.1.	Il rilievo della colpa nel settore degli appalti alla luce della giurisprudenza europea.	1676
9.2.	Il dolo.	1680
10.	La risarcibilità del danno per lesione di diritti soggettivi.	1681
11.	La responsabilità per meri comportamenti.	1681
11.1.	L'applicabilità alla P.A. degli artt. 2050 e 2051 c.c.. Danno da emotrasfusioni e da illecito trattamento dei dati personali.	1682
11.2.	Il difficile inquadramento della responsabilità per comportamenti lesivi dell'affidamento del privato. <i>Rinvio.</i>	1685
12.	La responsabilità precontrattuale e contrattuale della Pubblica Amministrazione.	1686
12.1.	La responsabilità precontrattuale.	1686
12.2.	La responsabilità contrattuale (cenni).	1694
13.	La responsabilità per omessa vigilanza.	1694

SEZ. II - LE TECNICHE RISARCITORIE

14.	Premessa.	1696
15.	Il risarcimento per equivalente e la quantificazione del danno.	1696
16.	Il risarcimento per equivalente in tema di appalti pubblici.	1699
16.1.	Il danno ristorabile in caso di certezza sull'esito positivo della gara: il mancato guadagno.	1699
16.2.	La determinazione dell'entità del danno nelle ipotesi in cui l'impresa non riesca a provare di avere titolo alla stipula del contratto di appalto: il danno da perdita di <i>chance</i> .	1704
17.	La risarcibilità del danno non patrimoniale. Danno per illegittimo rigetto di istanze di accesso.	1707
18.	Il meccanismo previsto dall'art. 34, comma 4, c.p.a.	1710
19.	Il risarcimento mediante reintegrazione in forma specifica e l'azione di condanna.	1712
19.1.	Il rapporto tra la disciplina generale e quella settoriale in materia di appalti.	1717
19.2.	I rapporti tra risarcimento per equivalente e reintegrazione in forma specifica.	1718
19.3.	I limiti di ammissibilità della reintegrazione in forma specifica. La realizzazione di un'opera pubblica.	1719
19.4.	La stipula del contratto incide sulla possibile reintegrazione in forma specifica?	1720
19.5.	Le novità introdotte dal d.l. n. 76 del 2020 sul rapporto tra risarcimento in forma specifica o per equivalente in materia di appalti.	1720

SEZ. III - RESPONSABILITÀ DEL PUBBLICO DIPENDENTE

20.	Il fondamento costituzionale della responsabilità del pubblico dipendente e le sue diverse tipologie.	1721
21.	La responsabilità amministrativa: natura, caratteri ed elementi costitutivi. Le novità introdotte dal d.l. n. 76 del 2020.	1724
21.1.	Danno da disservizio.	1729

21.2.	Danno da tangente.	1730
21.3.	Danno all'immagine.	1732
21.4.	Danno alla concorrenza.	1737
22.	Il giudizio di responsabilità nel Codice di giustizia contabile di cui al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.	1738
23.	L'azione proposta dal terzo leso nei confronti del dipendente responsabile. Profili di giurisdizione.	1741
CAPITOLO II - LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: I PROFILI PROCESSUALI		1743
SEZ. I - IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE		1745
1.	Le cinque fasi dell'evoluzione.	1745
2.	La prima fase: il riparto prima di Cass. civ., Sez. un., n. 500 del 1999.	1746
3.	La seconda fase: i due Giudici del risarcimento nella ricostruzione delle Sezioni unite (sent. n. 500 del 1999): i dubbi teorici e gli inconvenienti applicativi.	1747
4.	La terza fase: il quadro normativo delineato dalla l. n. 205 del 2000. La giurisdizione sui danni da provvedimento non impugnato o già annullato.	1748
5.	La quarta fase: interviene Corte cost. n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006. La tormentata nozione di "comportamento".	1750
6.	La quinta fase: il legislatore "codifica" i principi espressi dalla Corte costituzionale in tema di giurisdizione esclusiva.	1752
7.	Ipotesi applicative.	1752
7.1.	Danno da ritardo: il dibattito e l'art. 133, comma 1, lett. a), n. 1, c.p.a.	1753
7.2.	Danno da responsabilità precontrattuale.	1754
7.3.	Danni da omessa vigilanza Consob.	1757
7.4.	Danno da occupazioni.	1759
7.5.	Danno da attività materiale dell'Amministrazione.	1764
7.6.	Danno da violazione del giudicato. <i>Rinvio.</i>	1766
7.7.	Danno da provvedimento favorevole con lesione dell'affidamento incolpevole. Da Cass. Sez. un., 23 marzo 2011, nn. 6594, 6595 e 6596, a Cons. St., A.P. 29 novembre 2021, nn. 19, 20, 21.	1767
SEZ. II - L'AZIONE RISARCITORIA E I RAPPORTI CON L'AZIONE DI ANNULLAMENTO		1773
7.8.	Premessa.	1773
8.	Il dibattito sulla pregiudizialità amministrativa: la prospettiva europea e comparatista.	1774
8.1.	Le tesi emerse nel panorama nazionale.	1776
8.1.1.	La tesi della pregiudizialità.	1776
8.1.2.	La tesi dell'autonomia.	1777
8.1.3.	La tesi intermedia del rilievo sostanziale (e non processuale) della mancata impugnazione.	1780
9.	Le soluzioni offerte dal Codice del processo amministrativo: l'opzione per l'autonomia con rete di contenimento a protezione dell'interesse pubblico.	

	Risarcimento del danno <i>ex officio</i> in luogo del richiesto annullamento (Cons. St., A.P., 6 luglio 2015, n. 6).	1781
9.1.	Il termine decadenziale. Il regime dei danni da fatti illeciti precedenti al c.p.a. (Cons. St., A.P., 6 luglio 2015, n. 6).	1783
9.2.	Il grado di diligenza richiesto al danneggiato.	1786
9.3.	I poteri cognitori del G.A. nel giudizio risarcitorio autonomo.	1791
9.4.	L'interesse alla verifica di legittimità ai fini risarcitori Cons. St., A.P., 13 luglio 2022, n. 8.	1792
	SEZ. III - ASPETTI PROCESSUALI	1794
10.	Proponibilità della domanda risarcitoria per la prima volta in ottemperanza.	1794
10.1.	Le soluzioni date in via interpretativa prima del Codice del processo amministrativo.	1794
10.2.	Interviene il Codice del processo amministrativo.	1795
10.3.	Le novità introdotte dal primo correttivo. Interviene Cons. St., A.P., 12 maggio 2017, n. 2.	1796
	PARTE V - I RICORSI AMMINISTRATIVI	
	CAPITOLO I - LA FUNZIONE GIUSTIZIALE	1803
1.	Principi generali.	1805
2.	Differenze rispetto all'ordinaria funzione amministrativa.	1805
2.1.	Natura della decisione dei ricorsi amministrativi.	1807
2.2.	Applicabilità al procedimento giustiziale degli artt. 10 <i>bis</i> e 21 <i>octies</i> , l. n. 241 del 1990, nonché della disciplina dell'accesso.	1809
3.	Analogie e differenze rispetto alla tutela giurisdizionale.	1811
4.	Tipologia e classificazioni.	1813
4.1.	Applicazione del d.P.R. n. 1199 del 1971 alle Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione con la legge cost. n. 3 del 2001.	1814
5.	Presupposti dei ricorsi amministrativi.	1816
6.	I rimedi alternativi non giurisdizionali per la tutela dei privati nei confronti della p.a.: oltre i tradizionali ricorsi amministrativi.	1820
	CAPITOLO II - IL RICORSO GERARCHICO PROPRIO E IMPROPRIO ED IL RICORSO IN OPPOSIZIONE	1823
1.	Il ricorso gerarchico. Il rilievo della delega.	1825
1.1.	Posizioni soggettive tutelate. L'impatto della privatizzazione del pubblico impiego sulla tutela amministrativa dei diritti patrimoniali del pubblico dipendente.	1828
1.2.	Ricorso gerarchico a provvedimenti ostensivi.	1830
2.	La crisi del ricorso gerarchico alla luce del d.lgs. n. 29 del 1993, come modificato dal d.lgs. n. 80 del 1998 e ora recepito dal d.lgs. n. 165 del 2001.	1831
3.	I rapporti con la tutela giurisdizionale amministrativa.	1831
3.1.	I rapporti con la tutela innanzi al giudice ordinario.	1832

4.	La decisione.	1832
5.	Impugnazione.	1835
5.1.	L'impugnazione delle decisioni sui ricorsi alle Autorità indipendenti.	1839
5.2.	Il ricorso gerarchico in materia militare.	1839
6.	Gli effetti della sentenza amministrativa di accoglimento.	1840
7.	Il ricorso gerarchico improprio.	1840
8.	Il ricorso in opposizione.	1841
9.	Il procedimento.	1842
CAPITOLO III - IL RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO		1845
1.	Nozione e ambito di applicazione. Posizioni soggettive tutelabili, atti impugnabili e azioni esperibili.	1847
1.1.	Ricorso straordinario e giurisdizioni speciali.	1849
1.2.	Natura amministrativa dell'atto impugnato.	1849
1.2.1.	Provenienza dell'atto impugnato da un'Autorità amministrativa indipendente.	1849
1.2.2.	Natura oggettivamente amministrativa dell'atto impugnato. Ammissibilità del ricorso straordinario avverso atti di diritto privato della P.A. e, in particolare, avverso atti di gestione incidenti sui rapporti di lavoro privatizzato.	1851
1.2.3.	Ricorso straordinario, comportamenti meri, silenzio.	1852
1.3.	Ricorso straordinario e riti speciali. Inammissibilità del ricorso straordinario in materia di accesso ai documenti amministrativi, di ricorsi proposti avverso la procedura di gara pubblica e in materia elettorale.	1854
1.4.	Le domande proponibili. Azioni di accertamento.	1856
1.4.1.	È ammissibile l'azione risarcitoria?	1856
2.	Natura giuridica del ricorso straordinario e implicazioni.	1858
2.1.	Le novità introdotte dalla l. n. 69 del 2009 e dal codice del processo amministrativo.	1859
2.2.	Le due tesi tradizionali.	1861
2.3.	È esperibile il rimedio dell'ottemperanza?	1865
2.4.	L'ulteriore impatto applicativo delle novità introdotte dalla l. 18 giugno 2009, n. 69 e le persistenti oscillazioni interpretative.	1869
3.	Regola dell'alternatività.	1871
3.1.	Alternatività e giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.	1871
3.2.	Alternatività e giudizio di ottemperanza	1872
3.3.	Alternatività e impugnazione ad opera di uno o più cointeressati.	1873
3.4.	Alternatività e ricorsi avverso atti connessi.	1873
3.5.	Alternatività e motivi di ricorso.	1876
3.6.	I profili procedurali.	1876
4.	Trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario.	1877
4.1.	Applicabilità dei termini propri del rito abbreviato al termine per il deposito dell'atto con cui il ricorrente straordinario dichiara di insistere nel ricorso davanti al TAR.	1883
5.	Procedimento.	1885
6.	Impugnazione e revocazione.	1894

PARTE VI - GIURISDIZIONE

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

1899

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

1901

1. Le situazioni giuridiche soggettive: i diritti soggettivi e gli interessi legittimi. La rilevanza della loro distinzione nel diritto amministrativo. 1901
- 1.1. Diritti soggettivi e interessi legittimi: le nozioni. 1902
2. Gli interessi legittimi: il passaggio dalla connotazione ancillare alla dimensione sostanziale e la conseguente metamorfosi del sistema di tutela. 1905
3. La classificazione degli interessi legittimi. 1909
4. Gli interessi superindividuali: dagli interessi diffusi agli interessi collettivi. 1912
- 4.1. La legittimazione degli enti esponenziali in materia ambientale. 1917
- 4.2. La tutela degli interessi collettivi al di fuori dei casi previsti dalla legge: la tesi del doppio binario. Cons. St., A.P., 20 febbraio 2020, n. 6. 1920
- 4.3. Il riconoscimento normativo in capo a soggetti pubblici della legittimazione alla tutela di interessi sovraindividuali. 1922
5. La *class action* pubblica introdotta con d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198. 1923
6. Le posizioni non protette: gli interessi di fatto e gli interessi semplici. 1927

SEZ. II - IL CRITERIO DI RIPARTO FONDATO SULLA DISTINZIONE TRA DIRITTI E INTERESSI LEGITTIMI

1929

7. La problematica distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi: alla ricerca del criterio dominante. 1929
8. La teoria dei diritti affievolibili e il binomio cattivo uso e carenza di potere. 1933
- 8.1. Carenza di potere e cattivo uso del potere alla luce dell'art. 21 *septies*, l. n. 241 del 1990 e delle sentenze della Corte cost. nn. 204 del 2004 e 191 del 2006. 1933
- 8.2. L'incidenza sul tema dell'art. 21 *septies*, l. n. 241 del 1990 e di Corte cost. nn. 204 del 2004 e 191 del 2006. 1935
9. Giurisdizione e diritti inaffievolibili. 1939
- 9.1. La teoria dei diritti intangibili: le applicazioni giurisprudenziali. 1941
- 9.2. In particolare: il diritto alla salute. 1941
- 9.2.1. Le critiche alla teoria dell'affievolimento. 1942
- 9.2.1.1. Il ritorno alla teoria della non degradabilità in alcune posizioni delle Sezioni Unite: gli atti amministrativi in violazione della normativa antidiscriminatoria a tutela dello straniero. 1943
- 9.3. La tutela dei diritti fondamentali negli spazi coperti dalla giurisdizione esclusiva del G.A. 1945
- 9.4. Le posizioni della giurisprudenza in tema di servizi pubblici. 1947
- 9.4.1. Controversie azionate da chi non ha ottenuto il rimborso delle spese sanitarie sostenute per il ricovero in strutture sanitarie altamente specializzate situate all'estero. 1947
- 9.4.2. Il caso del servizio pubblico scolastico. Il diritto dell'alunno disabile al

	sostegno scolastico.	1949
10.	Giurisdizione e risarcimento danni. <i>Rinvio.</i>	1950
10.1.	Giurisdizione e società costituite o partecipate da enti pubblici. <i>Rinvio.</i>	1951
10.2.	Giurisdizione e legge provvedimento.	1951
10.3.	Giurisdizione e potere di impugnazione.	1951
SEZ. III - LE AZIONI A TUTELA DELL'INTERESSE LEGITTIMO		1952
11.	Le azioni sperimentabili.	1952
11.1.	L'azione di annullamento e la visione del giudizio amministrativo come processo sull'atto.	1954
12.	Le novità introdotte nel sistema di rimedi sperimentabili nel processo amministrativo.	1957
13.	Il principio di atipicità nel nuovo processo amministrativo.	1961
13.1.	La tesi contraria.	1962
13.2.	La tesi favorevole.	1962
13.3.	L'azione di accertamento autonomo fa ingresso nel processo amministrativo prima del codice del processo amministrativo.	1963
14.	Azioni atipiche di accertamento e adempimento e condanna dopo il Codice del processo amministrativo.	1963
CAPITOLO II - GIURISDIZIONE ESCLUSIVA E GIURISDIZIONE DI MERITO		1969
SEZ. I - LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA		1971
1.	La giurisdizione esclusiva: caratteri generali.	1971
2.	L'interpretazione dell'art. 103 Cost. fornita dalla Corte costituzionale.	1972
3.	La giurisdizione in tema di servizi pubblici: la previsione dell'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a..	1974
3.1.	La persistente rilevanza della nozione di servizio pubblico: il dibattito.	1976
3.2.	Le controversie relative a concessioni di pubblici servizi. Compensi dovuti al gestore. Rimborso spese per farmaci. Tetti di spesa. Diniego di autorizzazione al ricovero presso una struttura sanitaria ubicata all'estero: <i>rinvio.</i>	1980
3.3.	Le controversie relative a provvedimenti. Affissione del crocifisso nelle aule scolastiche, educazione sessuale nelle scuole e revoca di amministratori di società in mano pubblica.	1982
3.4.	Le controversie relative all'affidamento del servizio.	1984
3.5.	Le controversie relative alla vigilanza e al controllo. Responsabilità Consob e contenzioso in tema di sanzioni. <i>Rinvio.</i>	1984
3.6.	Servizio farmaceutico, trasporti, telecomunicazioni, servizi di cui alla l. n. 481 del 1995.	1985
4.	La giurisdizione in tema di concessione di beni.	1985
5.	La giurisdizione esclusiva in materia di contratti pubblici. <i>Rinvio.</i>	1990
6.	La giurisdizione in tema di edilizia, urbanistica ed espropriazione.	1991
6.1.	Nozione di edilizia.	1992
6.2.	La giurisdizione sulle controversie aventi ad oggetto il danno da occupazioni. <i>Rinvio.</i>	1993

6.3.	Azioni possessorie, nunciatorie e cautelari.	1993
6.4.	Attività privatistiche pure e spurie.	1994
6.5.	Retrocessione.	1995
7.	Le altre materie devolute alla giurisdizione esclusiva. Il pubblico impiego, gli accordi tra privati e P.A. ai sensi dell'art. 11, l. n. 241 del 1990. <i>Rinvio.</i>	1996
8.	La giurisdizione esclusiva sulla s.c.i.a. <i>Rinvio.</i>	1997
9.	La giurisdizione in materia di diritto sportivo.	1997
10.	La tutela giurisdizionale sulle delibere delle Autorità Amministrative Indipendenti. <i>Rinvio.</i>	2002
11.	La nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva in materia di energia elettrica e di rifiuti: art. 133, comma 1, lett. o) e p), c.p.a.	2002
SEZ. II - IL PROCESSO		2005
12.	Le regole del processo in sede di giurisdizione esclusiva.	2005
13.	Brevi cenni sull'evoluzione storica della giurisdizione esclusiva del G.A.	2006
14.	Azione di accertamento.	2007
15.	Azione costitutiva.	2008
16.	L'azione di condanna.	2009
17.	I mezzi di prova.	2010
18.	La tutela cautelare. <i>Rinvio.</i>	2010
19.	La tutela sommaria.	2010
19.1.	La tutela monitoria.	2011
19.2.	Le ordinanze provvisoriale in corso di giudizio.	2013
20.	Il giudizio a parti invertite.	2013
21.	Arbitrato.	2015
22.	La giurisdizione esclusiva e piena del giudice ordinario. <i>Rinvio.</i>	2017
SEZ. III - LA GIURISDIZIONE DI MERITO		2018
23.	La giurisdizione di merito.	2018
CAPITOLO III - LA TUTELA DEI DIRITTI SOGGETTIVI INNANZI AL GIUDICE ORDINARIO		2021
SEZ. I - AMBITO DELLA GIURISDIZIONE ORDINARIA E POTERI		2023
1.	Il quadro costituzionale.	2023
2.	I confini esterni della giurisdizione del giudice ordinario.	2024
3.	L'art. 4, L.A.C.: poteri di cognizione e di decisione.	2024
4.	La disapplicazione.	2025
4.1.	La disapplicazione del giudice penale. Introduzione al problema.	2029
4.1.1.	I fase: applicazione generalizzata dell'art. 5, L.A.C.	2030
4.1.2.	II fase: progressiva fuga dottrinale dall'art. 5, L.A.C.	2032
4.1.3.	III fase: superamento giurisprudenziale del tradizionale richiamo alla disapplicazione.	2032
4.1.4.	I reati edilizi. L'evoluzione giurisprudenziale dalle Sez. un. n 3 del 1987 ai più recenti sviluppi.	2033

5.	I limiti interni nella definizione delle singole azioni esperibili.	2035
SEZ. II - LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA E PIENA DEL GIUDICE ORDINARIO		2041
6.	Le nozioni di giurisdizione esclusiva e giurisdizione piena del giudice ordinario.	2041
7.	La configurabilità della giurisdizione esclusiva del giudice ordinario.	2042
8.	La giurisdizione piena del giudice ordinario.	2044
9.	Ipotesi applicative della giurisdizione esclusiva del giudice ordinario. La tutela della riservatezza.	2046
9.1.	Le sanzioni amministrative.	2047
9.2.	Il pubblico impiego.	2048
CAPITOLO IV - LA TRANSLATIO JUDICII		2051
1.	L'art. 59, l. n. 69 del 2009 e l'art. 11 del Codice del processo amministrativo.	2053
2.	Il dibattito pregresso. La posizione della giurisprudenza prima di Cass. civ., Sez. un., n. 4109 del 2007 e di Corte cost. n. 77 del 2007.	2053
3.	La disciplina introdotta dall'art. 59, l. n. 69 del 2009 e dall'art. 11 c.p.a.	2054
3.1.	L'ambito di operatività e il rilievo delle preclusioni e delle decadenze già intervenute.	2057
3.2.	L'efficacia delle prove raccolte dinanzi al giudice privo di giurisdizione.	2059
PARTE VII - IL PROCESSO		
CAPITOLO I - PRINCIPI GENERALI		2063
1.	I principi cui si informa il processo amministrativo.	2065
1.1.	Il principio di effettività della tutela.	2065
1.2.	Il principio del giusto processo: contraddittorio, motivazione, ragionevole durata, divieto di abuso.	2067
1.3.	Il principio della domanda.	2069
1.4.	Il criterio della <i>causa petendi</i> .	2072
1.5.	Il principio della concentrazione delle tutele.	2072
1.6.	Il processo amministrativo: da giudizio sull'atto a giudizio sul rapporto.	2073
2.	Il Codice del processo amministrativo: l'oggetto della nuova disciplina e la tecnica utilizzata.	2073
3.	Le parti del rapporto processuale. Controinteressati, cointeressati, interventori.	2075
4.	Il ricorso.	2081
4.1.	La competenza.	2081
4.2.	Le condizioni dell'azione.	2091
4.3.	Il contenuto del ricorso.	2097
4.4.	Ricorso cumulativo e ricorso collettivo.	2099
5.	Termini per la notifica del ricorso e per il suo deposito. Il <i>dies a quo</i> .	2102

5.1.	La notifica del ricorso.	2108
6.	Il processo. La costituzione della parte resistente.	2111
6.1.	L'istruttoria.	2112
6.2.	L'impulso di parte. Istanza di fissazione di udienza, perenzione, prelievo e ricorsi ultraquinquennali.	2117
6.3.	Trattazione della causa.	2120
6.3.1.	La trattazione delle udienze da remoto.	2121
6.4.	Ordine di esame delle eccezioni e dei motivi. L'assorbimento dei motivi.	2123
7.	Vicende anomale del processo.	2127
8.	Decisioni del ricorso. Il regime delle spese.	2130
9.	Le impugnazioni.	2135
9.1.	L'appello.	2135
9.1.1.	L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato dopo il d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160 (c.d. secondo correttivo). Ruolo nomofilattico e diritto unionale: Corte giust., 6 aprile 2016, n. 689.	2147
9.2.	Il ricorso per revocazione.	2150
9.3.	Il ricorso per Cassazione.	2155
10.	I riti speciali.	2160
11.	I riti speciali in materia di accesso e di silenzio. <i>Rinvio.</i>	2160
12.	Il procedimento per decreto ingiuntivo.	2160
13.	Il rito abbreviato comune a determinate materie: art. 119 c.p.a.	2162
14.	Il rito abbreviato relativo alle controversie proposte avverso le procedure di gara pubblica. <i>Rinvio.</i>	2165
15.	I riti elettorali.	2165
16.	Il rito speciale in materia di azione per l'efficienza della Pubblica amministrazione. <i>Rinvio.</i>	2169
17.	Il processo amministrativo telematico.	2169
CAPITOLO II - I MOTIVI AGGIUNTI		2173
1.	I motivi aggiunti c.d. vecchio tipo.	2175
2.	I motivi aggiunti c.d. nuovo tipo.	2178
2.1.	Provvedimento sopravvenuto nel corso del giudizio proposto avverso il silenzio della P.A. e proponibilità dei motivi aggiunti. <i>Rinvio.</i>	2180
3.	Mandato alle liti e luogo della notificazione.	2180
4.	Il termine per la proposizione dei motivi aggiunti.	2181
5.	Motivi aggiunti in appello.	2182
CAPITOLO III - IL RICORSO INCIDENTALE E LA DOMANDA RICONVENZIONALE		2183
1.	Natura e funzione del ricorso incidentale.	2185
2.	I termini.	2192
3.	La procura.	2193
4.	La notifica.	2194
5.	La legittimazione attiva.	2194
6.	La legittimazione passiva.	2195
7.	L'oggetto.	2195

8. La competenza.	2196
9. La domanda riconvenzionale.	2196
CAPITOLO IV - L'OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO	2199
SEZ. I - L'OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO CIVILE E OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO	2201
1. L'opposizione di terzo nel processo civile: definizione e caratteri generali.	2201
2. L'opposizione di terzo nel Codice del processo amministrativo.	2202
3. Differenze tra opposizione di terzo nel processo amministrativo e opposizione di terzo nel processo civile.	2205
SEZ. II - LA DISCIPLINA DELL'OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO	2207
4. Profili processuali.	2207
5. Esperibilità dell'opposizione di terzo avverso le sentenze di primo grado.	2208
6. Competenza a conoscere dell'opposizione di terzo avverso una sentenza di primo grado.	2208
SEZ. III - QUESTIONI PROCESSUALI	2209
7. Rapporti tra opposizione di terzo e appello: la figura del controinteressato successivo.	2209
8. Soggetti legittimati alla proposizione dell'opposizione di terzo.	2209
9. Ambito di operatività dell'opposizione di terzo nel processo amministrativo: questioni problematiche.	2211
9.1. Ammissibilità dell'opposizione di terzo rispetto alle sentenze emesse all'esito dei giudizi di impugnazione di atti amministrativi generali e regolamentari.	2211
9.2. Ammissibilità dell'opposizione di terzo rispetto alle sentenze emesse all'esito del giudizio di ottemperanza.	2212
CAPITOLO V - LA TUTELA CAUTELARE	2215
SEZ. I - I PROFILI SOSTANZIALI	2217
1. I caratteri del rimedio cautelare nel processo amministrativo. Sommarietà, autonomia, strumentalità e interinalità.	2217
2. I principi di effettività e di essenzialità ed il superamento del modello monistico di tutela.	2219
2.1. Gli impulsi della Corte costituzionale.	2221
2.2. (Segue) ... e del giudice europeo.	2223
3. La tutela cautelare degli interessi pretensivi.	2224
3.1. Le misure sostitutive e positive.	2225
3.2. Ammissibilità del c.d. <i>remand</i> e compatibilità con i principi di strumentalità e di interinalità.	2226

3.2.1.	Esiti del giudizio e sorte dell'attività amministrativa svolta a seguito del <i>remand</i> .	2229
4.	Dalla tutela cautelare monocratica alla tutela <i>ante causam</i> .	2231
4.1.	La disciplina della tutela cautelare monocratica nel Codice del processo amministrativo.	2232
4.1.1.	Sulla necessità di valutare anche nella fase monocratica il requisito del <i>fumus boni iuris</i> .	2233
4.1.2.	Efficacia temporale della misura cautelare monocratica.	2234
4.1.3.	I poteri del Presidente del Consiglio di Stato e dei presidenti di sezione in ordine all'adozione di provvedimenti cautelari monocratici.	2234
4.1.4.	Il procedimento per ottenere la tutela monocratica nel Codice del processo amministrativo. L'appellabilità del decreto cautelare monocratico.	2235
4.2.	L'ammissibilità di una tutela <i>ante causam</i> .	2237
4.2.1.	Il dibattito sulla coerenza con la Costituzione e con il diritto unionale della mancata previsione della tutela cautelare <i>ante causam</i> .	2237
4.2.2.	La disciplina cautelare <i>ante causam</i> nel Codice del processo amministrativo.	2238

SEZ. II - I PROFILI PROCESSUALI 2240

5.	I presupposti di esercizio del potere cautelare. Il <i>periculum in mora</i> .	2240
5.1.	Irreparabilità del danno e tutela risarcitoria.	2241
5.2.	Il <i>fumus boni iuris</i> . Questioni incidentali di giurisdizione e competenza.	2242
5.2.1.	Tutela cautelare e questioni di costituzionalità.	2243
6.	Procedimento.	2245
7.	Il regime della decisione cautelare.	2248
7.1.	Revoca, modificazione e riproposizione delle misure cautelari.	2250
7.2.	La definizione immediata del giudizio di merito. Le novità del d.l. 16 luglio 2020, n. 76.	2251
7.2.1.	Lo speciale regime introdotto dall'art. 3, d.l. 7 luglio 2022, n. 85, abrogato e confluito nell'art. 12-bis, l. 5 agosto 2022, n. 108, per il contenzioso PNRR.	2254
7.3.	Le impugnazioni dell'ordinanza cautelare. L'appello cautelare.	2255
7.4.	Ricorso per Cassazione ed altre impugnazioni.	2256
8.	L'esecuzione delle misure cautelari.	2257
9.	La tutela cautelare nel ricorso straordinario.	2258
10.	Tutela cautelare nel rito abbreviato e nel rito dei contratti pubblici.	2258

CAPITOLO VI - IL GIUDICATO AMMINISTRATIVO ED IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA 2259

SEZ. I - IL GIUDICATO AMMINISTRATIVO 2261

1.	Il giudicato amministrativo: definizione e caratteri generali.	2261
1.1.	Giudicato e diritto dell'Unione.	2263
1.1.1.	La "tenuta" del giudicato nazionale contrastante con il diritto dell'Unione. Giudicato e sopravvenuta pronuncia della Corte di giustizia: Cons. St., A.P., 9 giugno 2016, n. 11.	2264
1.1.2.	Riesaminabilità di un atto amministrativo nazionale, divenuto definitivo in forza di sentenza passata in giudicato, ma contrastante con il diritto	

dell'Unione.	2265
2. I limiti oggettivi e soggettivi del giudicato amministrativo.	2267
3. Gli effetti del giudicato amministrativo.	2270
3.1. Effetto conformativo e riedizione del potere: le soluzioni giurisprudenziali e l'intervento del d.l. n. 76 del 2020.	2271
3.2. Il rilievo delle sopravvenienze: Cons. St., A.P., 9 giugno 2016, n. 11.	2276
3.3. Gli effetti nel tempo del giudicato di annullamento.	2278
SEZ. II - IL RICORSO PER OTTEMPERANZA	2283
4. Evoluzione dell'oggetto e dell'ambito applicativo del giudizio di ottemperanza: cenni.	2283
5. Natura delle posizioni soggettive dell'interessato e dell'amministrazione.	2284
6. Natura giuridica del giudizio di ottemperanza e rapporto con le sopravvenienze.	2285
7. Presupposti.	2288
7.1. Il giudicato.	2289
7.1.1. Le novità e le conferme del Codice del processo amministrativo.	2290
7.2. L'inottemperanza successiva al giudicato.	2294
8. I profili processuali del giudizio di ottemperanza.	2298
8.1. Possibili esiti del giudizio di ottemperanza.	2302
8.1.1. Termine assegnato alla P.A. per dare esecuzione al giudicato.	2302
8.2. I rimedi contro le decisioni adottate in sede di ottemperanza.	2303
9. Il giudizio di ottemperanza: ambito di applicazione.	2305
9.1. Esecuzione del giudicato del G.O.	2305
9.1.1. Ottemperanza, ordinaria azione esecutiva e condanne di soggetti privati.	2308
9.2. Esecuzione delle decisioni di altri giudici o di organi paragiurisdizionali.	2309
9.3. Esecuzione del giudicato del G.A.	2310
10. Giudizio di ottemperanza e risarcimento del danno. <i>Rinvio.</i>	2312
11. Ottemperanza e silenzio della P.A. <i>Rinvio.</i>	2312
12. Poteri del giudice e commissario <i>ad acta</i> : natura e rimedi avverso i suoi provvedimenti.	2312
13. Rimedi per mancata esecuzione anche dopo il giudizio di ottemperanza. Le <i>astreintes</i> .	2317
Indice analitico	2321