

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.	10
3.1. Il diritto derivato dell'Unione europea.	11
3.2. I principi generali del diritto dell'Unione europea.	17
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.	19
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).	24
4.2.1.1. 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>	27
5. L'impatto del diritto dell'Unione europea sul diritto amministrativo nazionale: scheda riassuntiva.	28
SEZ. II - LE FONTI DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE	30
6. Le fonti primarie e secondarie del diritto amministrativo.	30
6.1. Le fonti primarie.	30
6.1.1. Il caso delle leggi provvedimento.	30
6.1.2. I regolamenti parlamentari.	30
6.2. Le fonti secondarie.	32
7. I regolamenti: inquadramento e riferimenti costituzionali.	36
7.1. Nozione, fondamento e limiti.	37
7.2. Procedimento di formazione e classificazione dei regolamenti governativi e ministeriali.	40
7.2.1. Regolamenti esecutivi.	40
7.2.2. Regolamenti attuativi ed integrativi.	41
7.2.3. Regolamenti indipendenti.	41
7.2.4. Regolamenti di organizzazione.	42
7.3. Regolamenti di delegificazione, testi unici misti e codificazione.	43
7.3.1. Regolamenti di organizzazione di cui all'art. 17, comma 4 <i>bis</i> , l. n. 400 del 1988.	45

7.3.2.	Dai testi unici misti alla codificazione.	46
7.3.3.	I c.d. regolamenti di riordino di cui all'art. 17, comma 4 <i>ter</i> , l. n. 400 del 1988.	48
8.	Il riparto della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.	49
9.	I regolamenti regionali: fondamento e competenza.	52
10.	Regolamenti e tutela.	54
10.1.	Il giudizio impugnatorio sui regolamenti illegittimi.	54
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.	56
10.2.	La disapplicazione del regolamento illegittimo.	59
10.2.1.	Unicità o alternativà della disapplicazione regolamentare quale strumento di tutela?	62
10.3.	Sindacato di costituzionalità.	62
11.	Il sindacato sui bandi di gara e di concorso. <i>Rinvio</i> .	63
12.	Gli statuti regionali.	63
13.	Gli statuti degli enti locali.	64
14.	I regolamenti comunali.	65
15.	Ordinanze contingibili e urgenti: nozione e distinzione rispetto agli atti necessitati. Il rilievo trasversale nell'ordinamento della necessità.	66
15.1.	I limiti.	67
15.2.	I presupposti e le conseguenze della relativa assenza.	69
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.	70
15.3.	Natura giuridica.	72
15.4.	Le ordinanze contingibili e urgenti nell'emergenza del Covid-19.	73
16.	Piani regolatori generali.	74
17.	Capitolati generali d'oneri.	77
18.	Bandi militari.	78
19.	La Carta dei Servizi Pubblici.	79
20.	Provvedimenti tariffari e provvedimenti prezzi.	80
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.	82
22.	Norme interne.	83
22.1.	Le circolari.	83
22.2.	Impugnazione delle circolari.	87
23.	La consuetudine.	89

CAPITOLO II - LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA SUA ORGANIZZAZIONE

91

SEZ. I - NOZIONE, PRINCIPI, CARATTERI E VICENDE

93

1.	I diversi modelli di amministrazione prefigurati nella Costituzione. Cenni alla nozione di amministrazione nel diritto europeo. <i>Rinvio</i> .	93
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 e l'organizzazione periferica.	101
2.	Il pluralismo nella Pubblica amministrazione e gli enti pubblici.	104
2.1.	Le principali implicazioni applicative della qualificazione dell'ente in termini di P.A.	104
2.2.	Le tre principali linee di tendenza nell'evoluzione della nozione di p.a.: in senso "sostanziale", "funzionale e cangiante", "indipendente e neutrale".	105
2.2.1.	I criteri di identificazione degli enti pubblici. L'affermarsi di una nozione sostanziale di P.A.	105
2.2.2.	La nozione funzionale di P.A.	106
2.2.3.	Le Autorità indipendenti: l'affermarsi di un modello di amministrazione indipendente e neutrale.	107
2.3.	I caratteri degli enti pubblici.	107
2.3.1.	L'autarchia.	107
2.3.2.	L'autotutela.	108
2.3.3.	L'autonomia.	108
2.3.4.	L'autogoverno.	109
2.4.	I rapporti intersoggettivi tra amministrazioni.	109
2.5.	Le forme associative. Il partenariato pubblico-pubblico previsto dal d.lgs. n. 50 del 2016. <i>Rinvio.</i>	111
3.	Costituzione e vicende successive dell'ente.	112
4.	L'intervento pubblico nell'economia e il fenomeno della privatizzazione.	114
4.1.	L'ente pubblico economico.	114
4.2.	Società di diritto speciale.	115
4.3.	Le privatizzazioni.	115
4.4.	Le cc.dd. fondazioni bancarie.	116
	 SEZ. II - LA STRUTTURA DELL'AMMINISTRAZIONE	 119
5.	La distinzione tra organi e uffici.	119
6.	La natura dell'organo e il c.d. rapporto organico.	119
6.1.	Classificazione degli organi.	121
6.2.	Esiste un principio generale di <i>prorogatio</i> ?	123
6.3.	Relazioni interorganiche.	124
7.	Il controllo sugli organi.	125
8.	Gli uffici. Nozione.	126
8.1.	Tipologie.	126
8.2.	Gli uffici e il rapporto di servizio.	127
8.3.	Differenze tra rapporto di servizio e rapporto organico.	127
	 SEZ. III - I CRITERI DI RIPARTO DELL'ATTIVITÀ ALL'INTERNO DELL'AMMINISTRAZIONE	 129
9.	La nozione di competenza.	129
9.1.	I diversi tipi di competenza.	129
9.1.1.	La competenza per materia.	129
9.1.2.	La competenza per territorio.	130
9.1.3.	La competenza per grado (o gerarchica).	130

9.1.4.	La competenza per valore.	130
9.2.	Inderogabilità delle competenze e meccanismi che consentono il trasferimento del solo esercizio della competenza. Avocazione. Sostituzione.	130
9.3.	La delega di poteri. Distinzioni rispetto a figure affini.	132
10.	Il difetto di competenza. Distinzioni e implicazioni.	134
11.	Il funzionario di fatto. Premessa.	136
11.1.	L'estensione della figura. Le tesi.	136
11.2.	La questione dell'imputabilità degli atti all'ente pubblico	138
11.3.	La sorte dei provvedimenti adottati dal funzionario di fatto.	140
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.	142
11.4.	Atto di soggetto agente sulla base di nomina illegittima, non ancora rimossa al momento di adozione del provvedimento sfavorevole per il terzo.	143
11.5.	Atto di nomina illegittimo annullato successivamente all'adozione del provvedimento lesivo.	144
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)?	145
11.7.	Funzionario di fatto e organi collegiali. <i>Rinvio.</i>	146
11.8.	Le pretese economiche del funzionario di fatto.	146
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.	150

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.	158
2.1.1.	La costituzione di società di progettazione da parte delle Università: Cons. St., A.P., 4 giugno 2011, n. 10.	161
2.1.2.	La razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche.	162
12.1.3.	Il contenzioso sulle delibere di costituzione, acquisto o estinzione della società.	163
2.2.	L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico.	165
2.3.	La gestione dei rapporti di impiego nelle società a controllo pubblico e i profili di giurisdizione.	166
2.4.	La responsabilità degli amministratori delle società partecipate e delle società <i>in house</i> : il concorso di azioni.	169

2.5.	La gestione della crisi d'impresa.	174
2.6.	Sulla applicabilità del modello 231 alle società a partecipazione pubblica.	179
2.7.	Profili organizzativi delle società <i>in house</i> e delle società miste. <i>Rinvio.</i>	181
3.	È configurabile un ente pubblico a forma societaria?	181
3.1.	Quali le condizioni per qualificare come pubblico l'ente societario?	183
4.	Fondazioni.	187
 SEZ. II - LE NOZIONI EUROPEE DI SOGGETTO PUBBLICO: L'ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO E L'IMPRESA PUBBLICA		 189
5.	La nozione europea "a geometrie variabili" di Pubblica amministrazione.	189
6.	La nozione di organismo di diritto pubblico.	191
6.1.	L'influenza pubblica dominante.	193
6.2.	Il requisito teleologico: la preposizione al soddisfacimento di bisogni generali a carattere non industriale o commerciale.	194
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.	195
6.2.2.	Il carattere non commerciale o industriale dei bisogni. L'approccio funzionale e il rilievo solo indiziante del regime concorrenziale.	196
6.3.	La personalità giuridica.	199
6.4.	Organismo di diritto pubblico <i>in parte qua</i> . La teoria del contagio.	200
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.	202
6.6.	Organismo di diritto pubblico e normativa <i>antitrust</i> .	204
7.	La disciplina dell'impresa pubblica. Nozione e tratti di distinzione dall'organismo di diritto pubblico.	205
7.1.	Appalti non rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina dei settori speciali: la disciplina applicabile e i connessi profili di giurisdizione.	206
 SEZ. III - L'AFFIDAMENTO DIRETTO A SOCIETÀ <i>IN HOUSE</i> E A SOCIETÀ A CAPITALE MISTO		 210
8.	L'affidamento <i>in house</i> : la definizione.	210
8.1.	Dall'origine pretoria alla codificazione dell'istituto con il d.lgs. n. 50 del 2016.	210
8.2.	Il requisito del controllo analogo.	213
8.3.	Il requisito funzionale del prevalente svolgimento dell'attività in favore dell'ente controllante.	215
8.4.	La partecipazione pubblica (quasi) totalitaria.	217
8.5.	L' <i>in house</i> "inverso" e l' <i>in house</i> "orizzontale".	219
8.6.	L' <i>in house</i> "frazionato".	221
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.	223
8.8.	L' <i>in house</i> : modello generale alternativo alla gara o modello "eccezionale"? L'art. 192, d.lgs. n. 50 del 2016: la parola alla Corte di giustizia.	224

8.9.	<i>L'in house</i> nei servizi pubblici locali. <i>Rinvio.</i>	227
8.10.	Il fallimento delle società <i>in house</i> . <i>Rinvio.</i>	227
9.	L'affidamento a favore di società a capitale misto.	227
10.	Le società strumentali.	231
11.	La cooperazione orizzontale fra Amministrazioni: il partenariato pubblico-pubblico.	232
SEZ. IV - I SERVIZI PUBBLICI: MODALITÀ DI GESTIONE E AFFIDAMENTO		236
12.	I servizi pubblici.	236
12.1.	L'evoluzione della nozione di "pubblico servizio". Dalla teoria soggettiva alla concezione oggettivo-funzionale e a quella mista: cenni e rinvio.	236
12.2.	I servizi pubblici nell'ordinamento europeo.	239
12.3.	Principi in materia di servizi pubblici.	240
13.	I servizi pubblici locali: nozione ed evoluzione della disciplina.	241
13.1.	La nozione di "servizio pubblico locale" nell'ordinamento delle autonomie locali.	242
13.2.	Il riparto delle attribuzioni legislative tra Stato e Regioni nella materia dei servizi pubblici.	243
13.3.	La disciplina nazionale relativa alle modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali. Società miste e <i>in house</i> : <i>rinvio.</i>	244
13.4.	L'evoluzione della disciplina dei servizi pubblici locali: dalla municipalizzazione alle riforme verso l'apertura alla concorrenza.	245
13.5.	La disciplina dei servizi pubblici locali a seguito del referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011. La c.d. ripubblicizzazione e gli interventi della Corte costituzionale.	247
13.6.	Dallo schema di decreto sui servizi pubblici locali di interesse economico generale alla sentenza della Corte cost. 25 novembre 2016, n. 251.	249
14.	Lo svolgimento di attività <i>extra moenia</i> da parte delle società miste.	250
15.	Servizi pubblici e giurisdizione: <i>rinvio.</i>	252
SEZ. V - LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ PUBBLICHE DA PARTE DI SOGGETTI ESTRANEI ALL'AMMINISTRAZIONE		253
16.	Organi indiretti della P.A.	253
17.	L'esternalizzazione di servizi.	254
CAPITOLO IV - STATO ED ENTI TERRITORIALI TRA AUTONOMIA E SUSSIDIARIETÀ		257
SEZ. I - GLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI		259
1.	Gli enti pubblici territoriali: nozione, elementi costitutivi e peculiarità.	259
SEZ. II - IL RIPARTO DI COMPETENZE LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE PRIMA DELLA RIFORMA DEL 2001		261
2.	Il riparto delle competenze legislative.	261

3.	Il riparto delle competenze amministrative.	261
4.	Le regioni a statuto speciale.	262
SEZ. III - LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE DI CUI ALLA LEGGE COST. N. 3 DEL 2001		263
5.	Le modifiche apportate dalla riforma costituzionale del 2001.	263
5.1.	Il regime transitorio: il principio di “cedevolezza” (e di “continuità normativa”).	267
5.2.	Il principio di sussidiarietà in senso verticale.	268
5.2.1.	Il principio di sussidiarietà in senso orizzontale.	270
5.2.1.1.	Sussidiarietà orizzontale, giudizio amministrativo e procedimento amministrativo.	272
5.3.	La potestà sostitutiva dello Stato.	273
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.	275
6.	Questioni problematiche scaturenti dalla riforma.	278
6.1.	La maggiore autonomia concessa agli enti territoriali: lo Stato italiano tende verso il modello federalista?	278
6.2.	I limiti alla potestà legislativa regionale: continua a permanere, anche dopo la riforma, il limite dell’interesse nazionale?	280
6.3.	La potestà legislativa concorrente prima e dopo la riforma: cosa deve intendersi per principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato?	281
6.4.	L’impugnazione delle leggi dinanzi alla Corte costituzionale: sono diversi i vizi denunciabili da Stato e regioni?	283
6.5.	Il nuovo art. 120 Cost. e l’art. 138 TUEL: deve considerarsi ancora esistente il potere governativo di annullamento straordinario?	284
SEZ. IV - RIFLESSI DELLA RIFORMA DEL 2001 SULL’ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI		285
7.	Gli organi regionali necessari.	285
7.1.	La forma di governo regionale.	286
8.	L’organizzazione degli enti locali.	288
8.1.	Le funzioni dei Comuni. Fusione e incorporazioni di Comuni.	290
8.2.	Le funzioni delle Province.	293
8.3.	Le Città metropolitane.	295
9.	L’autonomia finanziaria.	297
9.1.	Il federalismo fiscale.	299
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.	301
10.	Il sistema dei controlli sugli organi degli enti locali.	304
SEZ. V - RIFLESSI DELLA RIFORMA SUL SISTEMA DELLE FONTI		308
11.	Il nuovo riparto del potere regolamentare tra Stato e regioni a seguito della l. cost.	

n. 3 del 2001.	308
12. I regolamenti degli enti locali.	309
13. Gli statuti regionali.	309
14. Gli statuti degli enti locali.	310
SEZ. VI - RIFLESSI DELLA RIFORMA DEL 2001 SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	312
15. Riflessi sul procedimento amministrativo.	312
CAPITOLO V - LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI	315
1. Le Autorità indipendenti: l'irrompere del fenomeno e le sue ragioni.	317
2. La natura "multiforme" del fenomeno e la necessità di evitare "semplificazioni unificanti".	320
3. I tratti distintivi di tipo funzionale.	321
3.1. Autorità di settore e Autorità trasversali.	324
3.1.1. I criteri di delimitazione degli ambiti di competenza propri delle diverse Autorità.	330
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.	330
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 Autorità garante della concorrenza e Consob, nonché tra Autorità garante della concorrenza e Banca d'Italia.	332
3.2. Le peculiarità genetico-ordinamentali: l'indipendenza.	337
4. Natura giuridica delle Autorità indipendenti e copertura costituzionale: Corte cost., 31 gennaio 2019, n. 13.	340
5. La potestà regolamentare delle Autorità indipendenti.	344
6. Effetti della riforma del Titolo V della Costituzione sullo statuto giuridico delle Autorità.	348
7. Disciplina del procedimento e dell'accesso agli atti delle Autorità indipendenti.	349
7.1. I poteri sanzionatori, con specifico riferimento a quelli della Consob: garanzie procedurali e profili di compatibilità con la Cedu.	351
7.1.1. Illeciti amministrativi sostanzialmente penali e diritto al silenzio. Corte cost., 10 maggio 2019, n. 117.	355
7.1.2. Criteri Engel e retroattività favorevole: Corte cost., 21 marzo 2019, n. 63.	358
8. La tutela giurisdizionale.	359
8.1. Il riparto di giurisdizione: le novità introdotte dall'art. 133 c.p.a.: il contenzioso in tema di sanzioni.	360
8.1.2. Le azioni risarcitorie per omessa vigilanza: <i>rinvio</i> .	362
8.2. Profili problematici legati all'art. 119, comma 1, lett. b), c.p.a.: l'ambito applicativo.	362
8.2.1. Il rito applicabile alle controversie aventi ad oggetti provvedimenti delle Autorità indipendenti.	363
8.3. Le condizioni di ammissibilità del ricorso.	364
8.3.1. La legittimazione a ricorrere avverso le pronunce dell'Autorità <i>antitrust</i> .	364
8.3.2. L'immediata impugnabilità dell'atto di rigetto degli impegni <i>ex art. 14</i> , comma 1, l. n. 287 del 1990.	365

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.	366
8.5.	La legittimazione a proporre ricorso da parte delle Autorità.	371
8.6.	La tutela giustiziale avverso gli atti delle Autorità indipendenti.	375
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>	376
9.	Il personale delle Autorità.	376

CAPITOLO VI - IL RAPPORTO DI IMPIEGO ALLE DIPENDENZE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI 377

I - IL RAPPORTO DI IMPIEGO PUBBLICO 379

SEZ. I - PRINCIPI GENERALI 379

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | Le categorie di lavoratori con rapporto di impiego pubblico. | 379 |
| 2. | Le fonti del rapporto. | 379 |

II - IL RAPPORTO DI IMPIEGO PRIVATIZZATO 380

- | | | |
|------|--|-----|
| 3. | Le fonti del rapporto di impiego privatizzato. Premessa. | 380 |
| 4. | La c.d. riforma Brunetta e i dd.lgs. 20 giugno 2016, n. 116 e 25 maggio 2017, n. 74. Scheda di sintesi. | 382 |
| 4.1. | La delega Madia. | 385 |
| 4.2. | La legge Concretezza (l. 19 giugno 2019, n. 56). | 387 |
| 5. | Disciplina statale e attribuzioni legislative regionali. | 387 |
| 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. | 388 |
| 5.2. | La contrattualizzazione del rapporto individuale di lavoro. | 391 |
| 5.3. | L'interpretazione dei contratti collettivi. | 395 |
| 5.4. | Applicabilità della disciplina prevista dalla l. n. 241 del 1990 agli atti di micro-organizzazione. | 396 |
| 6. | L'accesso al lavoro nelle Pubbliche amministrazioni. La regola del concorso. | 398 |
| 6.1. | L'accesso al pubblico impiego e la legittimità costituzionale dei concorsi interni. Le progressioni e le stabilizzazioni. | 401 |
| 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. | 405 |
| 6.3. | La cittadinanza italiana. | 406 |
| 6.4. | Il limite di età per l'accesso al pubblico impiego. | 408 |
| 7. | Le mansioni superiori. Il periodo precedente la privatizzazione. | 409 |
| 7.1. | Il d.lgs. n. 80 del 1998. | 411 |
| 7.2. | Problemi intertemporali derivanti dall'applicazione del d.lgs. n. 387 del 1998. | 411 |
| 8. | La dirigenza. | 413 |
| 8.1. | La riforma della dirigenza sanitaria: il d.lgs. 4 agosto 2016, n. 171. | 420 |
| 8.2. | La natura giuridica degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali: | |

riparto di giurisdizione.	421
8.2.1. Il conferimento di incarichi dirigenziali nel settore sanitario: profili di giurisdizione.	425
8.2.2. Natura giuridica del provvedimento di revoca del dirigente.	426
8.2.3. Un'ipotesi particolare: gli incarichi dirigenziali esterni.	427
9. La responsabilità dirigenziale.	428
9.1. Ritardo e responsabilità dirigenziale: le novità introdotte dalla l. 18 giugno 2009, n. 69.	434
9.2. Responsabilità dirigenziale e responsabilità del procedimento.	435
10. La responsabilità aquiliana del dirigente.	436
10.1. La decadenza automatica dall'incarico: illegittimità costituzionale del c.d. <i>spoil system</i> .	437
10.2. Lo <i>spoil system</i> nelle leggi regionali.	440
III - LA TUTELA	
	441
11. La tutela giurisdizionale.	441
11.1. La tutela giurisdizionale dopo la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.	441
11.2. La natura giuridica della giurisdizione del giudice ordinario.	444
11.3. I poteri del giudice ordinario e la disapplicazione degli atti amministrativi presupposti.	445
11.3.1. Sull'ammissibilità del giudizio di ottemperanza per le pronunce del giudice ordinario.	447
11.4. La giurisdizione del giudice amministrativo: i rapporti non privatizzati.	447
11.4.1. I rapporti d'impiego alle dipendenze della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Presidenza della Repubblica.	448
11.4.2. Repressione della condotta antisindacale nel pubblico impiego non privatizzato.	451
11.4.3. Il risarcimento del danno: il <i>mobbing</i> nel pubblico impiego non privatizzato.	453
11.4.3.1. Il cumulo di azioni per responsabilità contrattuale ed extracontrattuale.	457
11.5. La giurisdizione del giudice amministrativo in tema di concorsi.	457
11.5.1. Giurisdizione in materia di concorsi interni.	459
11.5.2. Il problema dei concorsi misti e dei concorsi interni misti.	462
11.5.3. Posizione giuridica del vincitore del concorso e riparto di giurisdizione.	463
11.5.4. Lo scorrimento della graduatoria e l'intervento di A.P., 28 luglio 2011, n. 14.	465
11.5.5. Il blocco delle assunzioni.	472
11.5.6. La tutela risarcitoria.	474
12. Il tentativo obbligatorio di conciliazione.	475
13. L'arbitrato nelle controversie di lavoro.	476
14. Inammissibilità del ricorso straordinario avverso gli atti di micro-organizzazione.	477
CAPITOLO VII - I BENI PUBBLICI	
	481
SEZ. I - I PRINCIPI GENERALI	
	483
1. I beni pubblici.	483

2.	I beni demaniali.	486
2.1.	Regime giuridico dei beni demaniali. Il federalismo demaniale: d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85.	488
2.2.	I beni culturali e paesaggistici.	493
3.	I beni patrimoniali.	493
3.1.	Acquisto dell'indisponibilità.	494
3.2.	Perdita dell'indisponibilità e regime giuridico.	495
3.3.	L'espropriabilità per pubblica utilità dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili.	496
4.	I beni disponibili.	497
4.1.	Il denaro.	498
5.	I beni comuni.	499
6.	L'utilizzazione dei beni pubblici.	500
6.1.	Il diritto di insistenza.	502
6.1.1.	Il rinnovo delle concessioni demaniali marittime balneari. Corte di Giustizia 14 luglio 2016.	504
7.	I beni di interesse pubblico. I beni culturali di proprietà privata.	505
8.	I diritti reali pubblici su beni altrui.	507
8.1.	Le servitù.	508
8.2.	I diritti di uso pubblico. Le strade vicinali, gli usi civici e le proprietà collettive di diritto pubblico.	509
9.	L'amministrazione dei beni pubblici.	511
9.1.	La valorizzazione dei beni pubblici.	512
9.2.	La dismissione del patrimonio immobiliare.	514
10.	La tutela dei beni pubblici.	514
10.1.	Tutela possessoria e decorso del tempo.	516
10.2.	Rapporto tra autotutela possessoria e azione di accertamento della proprietà.	517

SEZ. II - LA TUTELA GIURISDIZIONALE 518

11.	Il riparto di giurisdizione in materia di concessioni di beni pubblici.	518
-----	---	-----

PARTE II - L'ATTIVITÀ

CAPITOLO I - I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA 523

SEZ. I - L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA IN GENERALE 525

1.	L'attività amministrativa.	525
2.	Attività di diritto pubblico e attività di diritto privato.	525
3.	Attività di amministrazione attiva, consultiva e di controllo.	528
4.	Attività discrezionale e attività vincolata.	529
5.	La semplificazione.	530
5.1.	Le cause della complicazione amministrativa e le tecniche di intervento.	531
5.1.1.	La delegificazione.	532
5.1.2.	Il procedimento amministrativo tra semplificazione e liberalizzazione. S.c.i.a., silenzio assenso e conferenze di servizi. <i>Rinvio.</i>	534
5.1.3.	Autocertificazioni e dichiarazioni sostitutive. La decertificazione di cui all'art. 15,	

	l. 12 novembre 2011, n. 183.	535
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.	538
SEZ. II - I PRINCIPI COSTITUZIONALI		542
6.	Il principio di legalità.	542
6.1.	I poteri impliciti della Pubblica amministrazione.	544
7.	Il principio di imparzialità.	548
7.1.	Il principio del contraddittorio.	550
7.2.	Il principio di ragionevolezza.	551
8.	Il principio di buon andamento della Pubblica amministrazione.	551
9.	Il principio di pubblicità e trasparenza. L'attività amministrativa c.d. "algoritmica".	552
10.	Il principio di sussidiarietà.	555
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.	556
12.	Il principio di responsabilità.	558
SEZ. III - I PRINCIPI COMUNITARI		560
13.	Inquadramento generale.	560
14.	Il principio di proporzionalità.	562
15.	Il principio di legittimo affidamento.	564
15.1.	Affidamento e atti endoprocedimentali: è meritevole di tutela l'affidamento generato da un atto amministrativo non definitivo del procedimento?	567
15.2.	Gli atti rilevanti ai fini dell'affidamento: atti di diritto privato.	567
16.	La tutela della concorrenza.	568
CAPITOLO II - IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO		571
SEZ. I - IL PROCEDIMENTO		573
1.	Funzione e nozione di procedimento amministrativo.	573
2.	Il procedimento amministrativo nella l. n. 241 del 1990 e successive modificazioni.	574
3.	Il procedimento amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: <i>rinvio</i> .	575
4.	Le fasi del procedimento amministrativo.	575
4.1.	Incidenza dello <i>jus superveniens</i> nel procedimento in corso.	578
5.	Il procedimento dinanzi alle Autorità amministrative indipendenti. <i>Rinvio</i> .	580
SEZ. II - IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO		581
6.	La figura del responsabile del procedimento.	581
7.	L'individuazione dell'unità organizzativa responsabile e del responsabile del procedimento.	581

7.1.	L'individuazione dell'unità organizzativa: natura giuridica e principali problemi applicativi.	582
7.2.	L'individuazione del responsabile del procedimento: natura giuridica e principali problemi applicativi.	583
8.	I compiti del responsabile del procedimento. Il rapporto con il dirigente dell'unità organizzativa. La comunicazione del preavviso di rigetto.	585
9.	Responsabilità amministrativa, penale e civile: le novità del d.l. 16 luglio 2020, n. 76. <i>Rinvio.</i>	588
SEZ. III - LA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO		590
10.	Nozione e collocazione sistematica nell'ambito della legge sul procedimento amministrativo.	590
11.	I destinatari della comunicazione.	591
12.	Il contenuto della comunicazione di avvio del procedimento.	592
13.	Le modalità e i tempi della comunicazione.	594
14.	La comunicazione di avvio in caso di <i>sub</i> procedimenti e procedimenti di secondo grado.	595
15.	Le deroghe all'obbligo di comunicazione previste dalla legge.	596
16.	Le deroghe di creazione pretoria. Il principio del raggiungimento dello scopo.	599
16.1.	La comunicazione di avvio del procedimento negli atti vincolati.	600
16.2.	Procedimenti ad istanza di parte e procedimenti connessi.	601
17.	Le conseguenze dell'omessa comunicazione.	602
18.	Gli interventori eventuali. Partecipazione al procedimento dei portatori di interessi diffusi.	603
19.	I riflessi processuali della partecipazione procedimentale. <i>Rinvio.</i>	604
SEZ. IV - IL PREAVVISO DI RIGETTO		605
20.	Il preavviso di rigetto: nozione e funzione.	605
21.	Ambito di applicazione dell'art. 10 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990. S.c.i.a., diverse forme di silenzio, procedimenti giustiziali, in specie quelli attivati con ricorso gerarchico.	606
22.	Natura del preavviso di rigetto, competenza ad adottarlo e regime processuale.	607
23.	Contenuto del preavviso di rigetto, forma e termini di comunicazione, soggetti tenuti.	609
24.	Effetti del preavviso di rigetto (...)	610
24.1.	(...)e della sua omessa comunicazione. La novità introdotta dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76.	611
25.	Preavviso di rigetto e s.c.i.a. <i>Rinvio.</i>	612
26.	Ricorsi amministrativi e preavviso di rigetto. <i>Rinvio.</i>	612
CAPITOLO III - IL SILENZIO AMMINISTRATIVO		613
SEZ. I - IL SILENZIO-INADEMPIMENTO		615
I - I PROFILI SOSTANZIALI		615
1.	Il silenzio amministrativo e il rispetto della tempistica procedimentale: profili	

generali.	615
2. Il termine di definizione del procedimento: la certezza temporale dell'azione amministrativa.	618
2.1. Il potere sostitutivo in caso di inerzia.	622
2.2. Il nuovo potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri per gli interventi rilevanti.	623
2.3. L'indennizzo da ritardo. Il danno da ritardo: <i>rinvio</i> .	625
3. Il silenzio asignificativo: dalla concezione attizia (silenzio-rifiuto) a quella comportamentale (silenzio-inadempimento).	627
3.1. Le diverse tipologie di silenzio e l'atto amministrativo implicito.	628
4. L'obbligo di provvedere: le recenti puntualizzazioni della giurisprudenza.	631
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).	635
6. Il rilievo penale del silenzio.	636
II - I PROFILI PROCESSUALI	
	636
7. L'azione avverso il silenzio. Termine di impugnazione del silenzio e legittimazione all'azione.	636
8. La disciplina del rito del silenzio: il problema del riparto di giurisdizione e i presupposti di utilizzabilità del rito.	639
9. Oggetto del sindacato giurisdizionale nel giudizio avverso il silenzio: il dibattito anteriore al Codice del processo amministrativo.	641
9.1. L'intervento del Codice del processo amministrativo.	643
9.2. Provvedimento sopravvenuto espresso e effetti sul giudizio avverso il silenzio-rifiuto: l'art. 117, comma 5, c.p.a.	645
9.3. Ricorso contro il silenzio-rifiuto e tutela dei terzi.	646
10. L' <i>iter</i> procedurale del rito avverso il silenzio: la fase di cognizione	647
10.1. ... e quella di esecuzione.	648
11. Il rito del silenzio e altri riti speciali.	649
12. Impugnabilità del silenzio con ricorso straordinario. <i>Rinvio</i> .	650
SEZ. II - LE FORME DI SILENZIO SIGNIFICATIVO	
	651
13. Silenzio endoprocedimentale: l'inerzia rispetto all'acquisizione di pareri e di valutazioni tecniche. Tutela dell'istante.	651
14. Il silenzio-rigetto su ricorso amministrativo.	653
15. Il silenzio-diniego.	654
16. Il silenzio-assenso: natura giuridica e istituti affini.	655
16.1. Il silenzio-assenso quale regola generale nei procedimenti ad istanza di parte e le sue eccezioni.	657
16.2. 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.	659
16.3. Ammissibilità di domanda giudiziale di accertamento della formazione del silenzio.	662
17. Rapporti tra il silenzio significativo e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990).	663

18. Gli effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni (art. 17 *bis*, l. n. 241 del 1990). 665

SEZ. III - LA S.C.I.A. 670

19. S.c.i.a. e silenzio assenso: liberalizzazione o semplificazione? 670
20. La disciplina e la sua evoluzione. 671
- 20.1. Dalla d.i.a. ad effetto differito 671
- 20.2. ... alla S.c.i.a. ad effetto immediato. Regime ed ambito applicativo. 672
- 20.3. Gli ultimi interventi di riforma. 674
- 20.3.1. I poteri spettanti all'Amministrazione dopo i 60 giorni dalla s.c.i.a. (30 in materia edilizia). 674
- 20.3.2. 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). 676
- 20.4. L'applicabilità alla materia edilizia della s.c.i.a. 679
21. La natura giuridica (il dibattito). 680
- 21.1. La tutela del terzo. 682
- 21.2. L'intervento di Cons. St., Sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717. L'azione di accertamento autonomo. 683
- 21.3. La complessa presa di posizione di Cons. St., A.P., 29 luglio 2011, n. 15. 685
- 21.4. 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. 686
22. Rapporti tra s.c.i.a. e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 *bis*, l. n. 241 del 1990). 690

CAPITOLO IV - LE DISCIPLINE SULL'ACCESSO AI DOCUMENTI, AI DATI E ALLE INFORMAZIONI 693

SEZ. I - L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA SULL'ACCESSO. DALL'ACCESSO CLASSICO A QUELLI CIVICO E GENERALIZZATO 695

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). 695
2. L'accesso civico e l'accesso generalizzato: ambiti applicativi e disciplina. 697
- 2.1. L'accesso civico. 698
- 2.2. L'accesso generalizzato: base applicativa e regime delle esclusioni e dei limiti. I rapporti con l'accesso classico: Cons. St., A.P., 2 aprile 2020, n. 10. L'accesso generalizzato agli atti di gara: *rinvio*. 699
- 2.2.1. L'accesso generalizzato: natura e disciplina. 702

SEZ. II - LA NATURA GIURIDICA DELL'ACCESSO CLASSICO 706

3. Il diritto di accesso classico. 706
4. La natura giuridica del diritto di accesso. 707
- 4.1. Le ragioni del contrasto e le implicazioni applicative. 707
- 4.2. Il secondo intervento dell'Adunanza plenaria e le ulteriori prese di posizione giurisprudenziali. 710

SEZ. III - LA DISCIPLINA SOSTANZIALE DELL'ACCESSO CLASSICO	712
5. I soggetti legittimati.	712
5.1. L'attualità dell'interesse.	713
5.2. L'accesso alle informazioni ambientali.	714
5.3. I soggetti portatori di interessi diffusi.	717
6. L'oggetto del diritto di accesso. Gli atti interni.	718
6.1. Gli atti con rilievo investigativo o probatorio nel procedimento penale.	720
6.2. Accesso ed attività di diritto privato degli enti pubblici e dei gestori di pubblico servizio.	721
6.2.1. La discussa nozione di strumentalità dell'attività residuale del gestore del pubblico servizio.	724
6.2.2. L'accesso agli atti delle imprese di assicurazione.	726
6.2.3. I soggetti passivi dell'accesso.	726
6.2.3.1. Accesso agli atti degli organismi di diritto pubblico e dei soggetti <i>in house</i> .	727
6.3. Il diritto di accesso e gli <i>open data</i> .	728
7. Accesso ed Autorità indipendenti.	729
7.1. Il caso dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.	729
7.2. Ulteriori profili concernenti l'accesso ai documenti detenuti dall'Autorità.	731
7.3. Il caso della Consob. La disciplina del segreto d'ufficio.	732
8. I limiti del diritto di accesso e i controlimiti di cui all'art. 24, commi 5 e 7.	735
8.1. Il limite della riservatezza. Nozioni introduttive.	738
8.2. Accesso e dati personali.	739
8.3. Accesso alle cartelle cliniche.	742
8.4. Accesso agli elaborati delle procedure concorsuali.	743
8.5. 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.	744
8.5.1. I rapporti con l'accesso generalizzato: Cons. St., A.P., 2 aprile 2020, n. 10.	747
8.6. I pareri legali resi in favore dell'amministrazione.	749
8.7. I profili procedurali e processuali: la tutela dei contro interessati nel Codice del processo amministrativo.	750
9. L'accesso agli atti degli enti locali. L'art. 10, d.lgs. n. 267 del 2000.	752
9.1. L'accesso dei consiglieri degli enti locali.	753
SEZ. IV - IL GIUDIZIO	757
10. La tutela giurisdizionale nel Codice del processo amministrativo. Introduzione.	757
10.1. La disciplina.	757
10.2. Il carattere accelerato del rito. I termini. La sospensione feriale. L'ammissibilità di una tutela cautelare.	758
10.3. L'ambito oggettuale e soggettivo di operatività del rito accelerato.	759
10.4. Giurisdizione esclusiva e natura accertativa del giudizio in materia di accesso.	760
10.4.1. Ammissibilità del ricorso al Capo dello Stato in materia di accesso. <i>Rinvio</i> .	761
10.5. Ricorso in tema di accesso innestato nel giudizio principale pendente. Ambito applicativo e soggetti cui notificare l'atto introduttivo.	761
10.5.1. Natura giuridica e regime dell'ordinanza.	762
10.6. L'oggetto del rito speciale dell'accesso: proponibilità di domande di	

annullamento ed esperibilità dell'azione risarcitoria.	764
11. La tutela giustiziale innanzi alla commissione per l'accesso o al difensore civico.	765
SEZ. V - LA TUTELA PENALE E CIVILE DEL DIRITTO DI ACCESSO	767
12. La tutela penale del diritto di accesso. Silenzio-diniego e rilievo penale dell'inerzia. Il silenzio sulle istanze di accesso civico e generalizzato.	774
13. La tutela civile del diritto di accesso. <i>Rinvio.</i>	779
CAPITOLO V - LA DISCREZIONALITÀ	771
SEZ. I - LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA PURA	773
1. Principio di legalità, limiti all'attività amministrativa e distinzione tra attività vincolata e discrezionale.	773
2. Le teorie elaborate nel ricostruire la nozione di discrezionalità amministrativa.	774
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.	776
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.	779
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.	779
SEZ. II - LA DISCREZIONALITÀ TECNICA	784
6. Discrezionalità tecnica: nozione e differenze rispetto alla discrezionalità amministrativa pura, alla discrezionalità c.d. mista e all'accertamento tecnico.	784
7. Il sindacato giurisdizionale della discrezionalità tecnica: dal sindacato estrinseco a quello intrinseco.	786
7.1. L'intensità del sindacato intrinseco. La contrapposizione tra sindacato debole e forte e il suo tendenziale superamento.	790
7.1.1. Limiti al sindacato e Corti europee.	791
7.1.2. Il sindacato sulle valutazioni espresse in seno alle procedure concorsuali. <i>Rinvio.</i>	792
8. Discrezionalità tecnica e riforma del procedimento amministrativo.	793
9. Sindacato sulla discrezionalità tecnica e Codice del processo amministrativo. <i>Rinvio.</i>	793
9.1. Sindacato sulla discrezionalità tecnica e risarcimento del danno. <i>Rinvio.</i>	794
10. Riflessi sul riparto di giurisdizione.	794

CAPITOLO VI - IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO	797
1. Una possibile definizione del provvedimento amministrativo.	799
2. Teorie sull'atto amministrativo. Differenza tra atto e provvedimento.	800
3. L'interpretazione del provvedimento.	802
3.1. Atti di amministrazione attiva e di controllo. L'atto di conferma.	803
3.2. La distinzione in base all'efficacia. Provvedimenti concessori, autorizzatori e ablatori e sanzionatori.	804
3.3. La distinzione sulla base dei destinatari. Atti particolari, plurimi, collettivi e generali.	807
3.4. Atti di alta amministrazione e atti politici.	809
3.4.1. La nozione di atto politico: le tesi.	810
3.4.2. La diversità rispetto agli atti di alta amministrazione.	812
3.4.3. Il caso "Diciotti".	814
3.4.4. La revoca dell'assessore comunale.	814
3.4.4.1. La revoca dell'assessore comunale: la tesi dell'atto politico.	815
3.4.4.2. La revoca dell'assessore comunale: la tesi dell'atto amministrativo.	815
3.4.4.2.1. Intensità del sindacato giurisdizionale cui sottoporre il provvedimento di revoca dell'assessore comunale, motivazione e garanzie procedurali.	816
3.4.5. Natura dell'atto di nomina dei componenti le Autorità indipendenti. <i>Rinvio.</i>	817
3.5. Provvedimenti di secondo grado.	817
3.6. Atti non provvedimentali.	817
4. I caratteri del provvedimento amministrativo.	821
5. Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.	826
6. I requisiti del provvedimento amministrativo	830
7. L'efficacia del provvedimento: le novità introdotte dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76.	830
7.1. La sospensione dell'efficacia e l'irretroattività dell'atto amministrativo.	832
8. Le leggi-provvedimento.	834
8.1. Gli importanti interventi della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 18 ottobre 2011 e del 16 febbraio 2012.	840
 CAPITOLO VII - LA MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI	 843
 SEZ. I - I PROFILI SOSTANZIALI	 845
1. La motivazione del provvedimento: nozione e funzione.	845
2. La motivazione prima della l. n. 241 del 1990.	847
3. La motivazione alla luce della l. n. 241 del 1990.	847
3.1. Gli obblighi motivazionali nei procedimenti selettivi.	851
4. Le eccezioni all'obbligo di motivazione.	854
5. La struttura della motivazione nella l. n. 241 del 1990.	860
6. Conseguenze dell'omessa o insufficiente motivazione.	863
7. La disciplina della motivazione e le novità apportate dalla l. n. 15 del 2005 e dal d.l. n. 76 del 2020.	864
 SEZ. II - I PROFILI PROCESSUALI	 866
8. L'integrazione <i>ex post</i> della motivazione.	866

8.1.	Può l'amministrazione, resistente in giudizio, adottare un nuovo e motivato provvedimento?	869
8.2.	Quali sono i limiti del sindacato demolitorio del Giudice amministrativo in caso d'impugnazione di un provvedimento plurimotivato?	870
9.	Conoscenza della motivazione, esercizio del diritto di accesso e decorso del termine decadenziale.	871
9.1.	<i>Dies a quo</i> in materia di contratti pubblici: Cons. St., A.P., 2 luglio 2020, n. 12.	872
10.	Annullamento giurisdizionale del primo diniego e limiti alla reiterabilità.	874
10.1.	La tesi tradizionale: limiti oggettivi del giudicato, inesauribilità del potere e assenza di un dovere di motivazione integrale.	874
10.2.	La tesi del <i>one shot</i> puro e del <i>one shot</i> processuale.	875
10.3.	Il giudicato copre il dedotto e il deducibile: interviene Cons. St., A. P., 15 gennaio 2013, n. 2.	875
10.4.	La tesi del <i>one shot</i> temperato e le differenti applicazioni pretorie.	876
10.5.	Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, e la parziale positivizzazione del <i>one shot</i> puro.	877

CAPITOLO VIII - AUTORIZZAZIONE E CONCESSIONE 879

SEZ. I - L'AUTORIZZAZIONE 881

1.	Nozione e natura giuridica.	881
1.1.	Il ruolo dell'autorizzazione nell'attuale quadro normativo.	882
2.	Struttura.	883
3.	I soggetti del rapporto.	883
4.	Rapporto tra autorizzazione ed atto autorizzato.	884
5.	Classificazioni.	884
5.1.	Autorizzazioni ad atti e ad attività.	884
5.2.	Autorizzazioni espresse e tacite.	885
5.3.	Autorizzazioni modali e non modali.	885
5.4.	Autorizzazioni approvative, indicative e correttive	885
5.5.	Autorizzazioni discrezionali e vincolate.	885
5.6.	Autorizzazioni personali e reali.	885
5.7.	Autorizzazioni ad effetti diretti e ad effetti integrati.	885
6.	Figure affini all'autorizzazione.	886
6.1.	Abilitazioni e licenze.	886
6.2.	Approvazioni.	886
6.3.	Omologazioni.	886
6.4.	Nulla-osta.	886
6.5.	Dispense.	886

SEZ. II - LA CONCESSIONE 888

7.	Nozione e caratteri fondamentali.	888
8.	Natura giuridica e modelli ricostruttivi.	889
9.	Concessioni e accordi <i>ex art. 11, l. n. 241 del 1990</i> .	891
10.	Il rapporto di concessione.	891
11.	Modificazione del rapporto.	892
12.	Estinzione del rapporto.	893

12.1.	Autorizzazioni e concessioni e diritto unionale. <i>Rinvii.</i>	894
13.	Figure affini alla concessione.	895
13.1.	Ammissioni.	895
13.2.	Sovvenzioni.	895
14.	La vecchia concessione edilizia (ora permesso di costruire).	896
CAPITOLO IX - ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI		899
SEZ. I - L'INQUADRAMENTO: AUTORITÀ E CONSENSO		901
1.	Le forme consensuali di esercizio dell'azione amministrativa.	901
SEZ. II - LA CONFERENZA DI SERVIZI		903
2.	La conferenza di servizi.	903
2.1.	Le diverse tipologie previste a seguito della l. n. 15 del 2005. La conferenza di servizi istruttoria.	904
2.2.	La conferenza di servizi decisoria luce delle novelle del 2016 e del 2020.	905
2.2.1.	La conferenza di servizi decisoria "ordinaria".	905
2.2.2.	La conferenza di servizi decisoria "straordinaria".	907
2.3.	La conferenza di servizi preliminare. I rapporti con la VIA, la VAS e l'AIA.	908
2.4.	La conferenza di servizi nell'ambito delle discipline settoriali.	909
3.	I delicati rapporti tra conferenza di servizi e l'art. 17 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990.	911
4.	La natura giuridica.	912
5.	La procedura della conferenza di servizi.	914
5.1.	L'indizione e la convocazione.	914
5.2.	La legittimazione alla partecipazione.	915
5.2.1.	La partecipazione del privato alla conferenza.	918
5.3.	I lavori della conferenza.	920
5.4.	La fase conclusiva. I rapporti con l'art. 10 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990. Le posizioni prevalenti.	922
6.	Ammissibilità del ripensamento unilaterale da parte di una delle P.A. partecipanti.	925
7.	La disciplina del dissenso.	927
8.	Profili processuali. Legittimazione ad impugnare i provvedimenti adottati in conferenza.	932
8.1.	Notificazione del ricorso (legittimazione passiva).	933
SEZ. III - GLI ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E GLI ACCORDI DI PROGRAMMA		934
9.	Gli accordi tra Pubbliche amministrazioni <i>ex art.</i> 15, l. n. 241 del 1990.	934
9.1.	Il regime giuridico.	935
10.	La natura giuridica degli accordi <i>ex art.</i> 15, l. n. 241 del 1990.	937
10.1.	Le conseguenze della diversa natura giuridica riconosciuta agli accordi: le azioni esperibili.	938
11.	Gli accordi, le procedure ad evidenza pubblica e il diritto europeo.	939
12.	Gli accordi di programma <i>ex art.</i> 34, d.lgs. n. 267 del 2000.	941

**CAPITOLO X - ACCORDI TRA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE E PRIVATI**

945

1. L'esercizio consensuale del potere amministrativo e la l. n. 15 del 2005: profili generali. 947
2. I precedenti degli accordi ex art. 11, l. n. 241 del 1990: le intese metagiuridiche, i contratti di diritto pubblico, le concessioni-contratto. 948
3. Gli accordi ex art. 11, l. n. 241 del 1990: profili generali. 950
- 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. 952
4. L'ambito di applicazione degli accordi ex art. 11, l. n. 241 del 1990. 953
- 4.1. L'iniziativa e i soggetti dell'accordo. 954
5. La natura giuridica degli accordi: tesi a confronto. Il regime giuridico. 955
- 5.1. L'introduzione della determinazione preliminare ai sensi del comma 4 *bis* e la sua incidenza sulla qualificazione della natura giuridica degli accordi. 958
- 5.2. Le conseguenze in tema di regime della patologia degli accordi 960
- 5.3. I rimedi esperibili in caso di inadempimento dell'accordo integrativo. 961
- 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. 962
6. Il recesso. 964
- 6.1. L'autotutela. 966
7. Le ipotesi controverse: convenzioni di lottizzazione, cessione volontaria del bene e cessione di cubatura. 967
- 7.1. Convenzioni di lottizzazione. 967
- 7.2. Cessione volontaria del bene espropriando. 969
- 7.3. Cessione di cubatura. 969
8. La giurisdizione esclusiva: le novità introdotte dagli artt. 7 e 133 c.p.a. 970

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

975

1. La patologia dell'atto amministrativo: nozioni generali. 977
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. 979
3. L'inesistenza dell'atto amministrativo. I discussi rapporti tra inesistenza e nullità. 982
- 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. 985
- 3.2. I casi di inesistenza. 987
4. La nullità del provvedimento amministrativo. 990
- 4.1. La nullità e l'art. 21 *septies*. 990
- 4.2. La carenza di potere. La ricostruzione della nozione nel dibattito anteriore alla l. n. 15 del 2005. 992
- 4.3. La nullità per difetto assoluto di attribuzione. 993
- 4.3.1. Carenza di potere e violazione del *ne bis in idem* nel caso di provvedimento intervenuto dopo che si sia formato il silenzio assenso. *Rinvio*. 996

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>	996
4.4.	La nullità strutturale: la controversa individuazione degli elementi essenziali.	996
4.5.	La violazione ed elusione del giudicato.	1000
4.6.	La giurisdizione esclusiva del G.A.	1003
4.7.	Le nullità testuali.	1004
4.8.	La disciplina giuridica della nullità.	1006
4.8.1.	Nullità del provvedimento e riparto di giurisdizione.	1007
4.8.2.	Ammissibilità davanti al G.A. di azioni dichiarative della nullità. Il Codice del processo amministrativo.	1009
4.8.3.	Il termine per rilevare la nullità. Le disposizioni del Codice del processo amministrativo.	1012
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.	1015
5.	L'annullabilità del provvedimento amministrativo.	1018
5.1.	L'incompetenza.	1020
5.2.	Riflessi processuali del vizio di incompetenza.	1024
5.3.	L'eccesso di potere.	1026
5.4.	Figure sintomatiche e prova del vizio.	1029
5.5.	La violazione di legge.	1032
5.6.	L'art. 21 <i>octies</i> , comma 2.	1034
5.7.	I precedenti tentativi della giurisprudenza di limitare l'annullamento del provvedimento per violazioni formali o procedurali.	1035
5.8.	La perimetrazione dell'ambito di applicazione della norma.	1038
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.	1039
5.10.	La natura del vincolo richiesto ai fini dell'applicabilità dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2.	1042
5.11.	La regola della non annullabilità del provvedimento adottato in assenza della comunicazione di avvio del procedimento.	1044
5.12.	Il dibattito sulla portata dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2. Inquadramento delle problematiche.	1047
5.13.	La qualificazione giuridica dell'atto insuscettibile di annullamento ai sensi dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2.	1049
5.14.	Il dibattito sulla natura processuale o sostanziale della norma.	1053
5.15.	I dubbi di costituzionalità dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2. I rapporti con la tutela risarcitoria.	1056
5.16.	Pronuncia adottabile per la definizione del ricorso.	1059
6.	L'invalidità derivata: configurabilità dell'invalidità ad effetto caducante.	1060
6.1.	Criteri di individuazione del nesso di presupposizione.	1063
7.	L'invalidità sopravvenuta e la regola del <i>tempus regit actum</i> .	1065
7.1.	L'incompatibilità del provvedimento amministrativo con il diritto dell'Unione.	1067
7.2.	L'atto amministrativo emanato in base a una legge incostituzionale.	1075
7.3.	La configurabilità del vizio di invalidità sopravvenuta in caso di legge retroattiva e sua possibile rilevabilità d'ufficio.	1078

7.4.	La legge di interpretazione autentica.	1079
7.5.	Il decreto legge non convertito.	1081
8.	I vizi di merito del provvedimento amministrativo: l'inopportunità.	1082
9.	L'autotutela amministrativa: profili generali.	1083
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.	1086
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.	1089
11.1.	La tutela dell'affidamento prima e dopo il 2005.	1097
12.	L'annullamento d'ufficio <i>ex art. 21 nonies</i> . Il termine di 18 mesi introdotto dalla l. 7 agosto 2015, n. 124.	1101
12.1.	La speciale disciplina dell'annullamento d'ufficio prevista dall'abrogato art. 1, comma 136, l. n. 311 del 2004.	1106
13.	La revoca <i>ex art. 21 quinquies</i> e l'obbligo di indennizzo.	1108
13.1.	I criteri per la quantificazione dell'indennizzo.	1112
14.	La giurisdizione esclusiva in materia di indennizzo da revoca legittima.	1118
15.	Procedimento e forma dell'esercizio del potere di autotutela.	1118
16.	Il rapporto tra autotutela e nullità: gli atti di mero ritiro.	1119
17.	Limiti del potere di ritiro in via di autotutela di un atto contrastante con il diritto dell'Unione europea.	1120
18.	Ritiro di atto oggetto di giudizio pendente e improcedibilità del ricorso.	1123
18.1.	Gli strumenti di tutela processuale avverso gli atti di autotutela.	1124
18.2.	Giurisdizione sulle domande risarcitorie dei danni da provvedimenti già annullati in sede di autotutela.	1125
19.	Autotutela, silenzio e s.c.i.a. <i>Rinvio</i> .	1125
20.	Autotutela e provvedimenti pluristrutturati. <i>Rinvio</i> .	1125
21.	Autotutela in sede di evidenza pubblica. <i>Rinvio</i> .	1125
22.	L'autotutela con esito conservativo: la convalida <i>ex art. 21 nonies</i> , comma 2.	1125
22.1.	La sanatoria.	1130
22.2.	La conversione.	1130
22.3.	La riforma e la rettifica.	1131
22.4.	La conferma. <i>Rinvio</i> .	1132

CAPITOLO XII - I CONTROLLI 1133

1.	Nozione di controllo e criteri di classificazione.	1135
2.	Principi costituzionali, vincoli comunitari ed evoluzione del sistema dei controlli.	1138
3.	I controlli sugli organi e sugli atti degli enti locali dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.	1141
4.	I controlli sugli atti.	1144
5.	La tutela giurisdizionale.	1145
5.1.	Decorrenza del termine di impugnazione.	1146
5.2.	Impugnabilità degli atti di controllo.	1147
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.	1149
6. Il controllo di gestione.	1152
6.1. I controlli interni di gestione.	1153
6.1.1. Il sistema di monitoraggio, misurazione e valutazione della performance nel d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.	1554
6.2. I controlli esterni di gestione. La disciplina e l'ambito soggettivo di applicazione. Il nuovo controllo concomitante introdotto dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76.	1554
7. L'attività della Corte dei Conti e il nuovo Codice di giustizia contabile.	1157
7.1. Il controllo, preventivo e successivo, di legittimità.	1159
7.2. Il controllo sul bilancio dello Stato. Il giudizio di parificazione.	1161
7.2.1. Il vincolo dell'equilibrio di bilancio.	1162
7.3. I controlli sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.	1165
7.4. Il controllo sulle autonomie territoriali.	1166
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>).	1169
8. I poteri della Ragioneria generale dello Stato.	1171

PARTE III - I SETTORI SPECIALI

CAPITOLO I - AMBIENTE 1175

1. I principi in materia di ambiente. Il riparto di competenze tra Stato e regioni.	1177
2. Gli atti amministrativi in materia ambientale.	1179
2.1. VIA: disciplina, natura giuridica e sindacabilità. Via postuma. La disciplina della conferenza di servizi: <i>rinvio</i> .	1179
2.2. VAS.	1183
2.3. AIA e AUA.	1183
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	1184
3.1. Legittimazione procedimentale e processuale in materia ambientale e riparto di giurisdizione: <i>rinvio</i> .	1187
4. Accesso alle informazioni ambientali: <i>rinvio</i> .	1187

CAPITOLO II - EDILIZIA 1189

1. Il governo del territorio. Introduzione.	1191
2. L'edilizia.	1192
2.1. Le sanzioni: ordine di demolizione, motivazione e tutela dell'affidamento. Lottizzazioni abusive: la confisca urbanistica.	1195
2.2. La sanatoria e il condono.	1200
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").	1202

2.4.	Il permesso di costruire. Interventi, procedimento, costi, permesso convenzionato.	1204
2.4.1.	Legittimazione, annullamento di ufficio, decadenza, proroga e rinnovazione del permesso di costruire. Cenni in tema di tutela.	1206
2.5.	La Segnalazione certificata di inizio di attività. <i>Rinvio.</i>	1208
2.6.	La disciplina civilistica dell'edilizia.	1209
CAPITOLO III - L'URBANISTICA		1211
1.	L'urbanistica.	1213
1.1.	Piani di vasta area e piani comunali	1214
1.2.	Il piano urbanistico generale.	1214
1.2.1.	Il piano strutturale ed operativo.	1215
1.3.	Il piano particolareggiato.	1215
1.4.	Programma pluriennale di attuazione.	1216
1.5.	Piani generali e piani settoriali.	
1.6.	Accordi ed urbanistica. L'urbanistica consensuale.	1217
1.7.	Zonizzazioni, localizzazioni e vincoli. I vincoli conformativi e i vincoli espropriativi.	1218
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.	1222
1.8.	Il regime dei vincoli all'epoca della perequazione urbanistica: il nuovo volto della pianificazione territoriale.	1224
1.8.1.	I tipi di perequazione: ristretta o per comparti e allargata o <i>a priori</i> .	1226
1.8.2.	Misure perequative, compensative e incentivanti: le differenze.	1228
1.8.2.1.	Misure di tipo perequativo, compensativo e incentivante: l'effetto comune. L'attitudine a generare diritti edificatori.	1229
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.	1230
1.8.3.1.	La vicenda del PRG di Roma: misure perequative, potestà conformativa e amministrazione per accordi.	1232
1.8.3.2.	Misure perequative e criteri di riparto tra Stato e Regioni della potestà legislativa.	1235
CAPITOLO IV - L'ESPROPRIAZIONE		1237
1.	La proprietà e l'espropriazione.	1239
2.	L'evoluzione della disciplina riguardante la proprietà e il fondamento giuridico del potere espropriativo nel diritto italiano ed europeo.	1239
3.	Classificazione dei provvedimenti ablatori della Pubblica amministrazione.	1240
3.1.	Altri provvedimenti ablatori reali. Occupazione preliminare all'esproprio, occupazione temporanea e requisizione.	1241
4.	Natura giuridica dell'acquisto del bene da parte della P.A.	1243
5.	Le garanzie costituzionali.	1244
6.	Il procedimento di espropriazione: inquadramento.	1245
6.1.	Il procedimento di espropriazione nel d.P.R. n. 327 del 2001.	1246
7.	La determinazione dell'indennità di espropriazione. I principi generali.	1250

7.1.	I criteri di determinazione dell'indennizzo: l'evoluzione giurisprudenziale e normativa e la disciplina vigente.	1251
7.2.	Le aree edificabili.	1252
7.3.	Le aree non edificabili.	1255
7.4.	Novità introdotte dal T.U. in materia di procedimento espropriativo.	1257
7.5.	La giurisdizione del giudice ordinario.	1257
8.	La cessione volontaria.	1261
9.	La retrocessione.	1268
10.	L'usucapione della Pubblica amministrazione.	1271
11.	L'occupazione del bene nella procedura espropriativa.	1272
12.	L'occupazione acquisitiva: genesi, presupposti e caratteri	1275
12.1.	La tutela risarcitoria: profili sostanziali dell'illecito e criteri di quantificazione del danno.	1279
12.2.	Le censure della Corte di Strasburgo al fenomeno delle espropriazioni "indirette" e il contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa.	1282
12.3.	Dalla sentenza n. 349 del 2007 della Corte costituzionale alla finanziaria del 2008.	1284
13.	L'occupazione usurpativa.	1286
14.	L'occupazione provvedimento o acquisizione sanante nell'originaria disciplina di cui all'art. 43, d.P.R. n. 327 del 2001.	1289
14.1.	Il nuovo art. 42 bis, d.P.R. n. 327 del 2001: caratteristiche e rapporto con il giudicato restitutorio. Cons. St., A.P., 9 febbraio 2016 n. 2, e Cons. St., A. P., 18 febbraio 2020, n. 5.	1291
14.2.	I rapporti con il giudizio di ottemperanza.	1298
14.3.	La rinuncia abdicativa e i rapporti con l'art. 42 bis: Cons. Stato, A.P., 20 giugno 2020, nn. 2 e 4.	1299
15.	Acquisizione sanante e riparto di giurisdizione.	1301
16.	Il riparto di giurisdizione in materia di occupazioni e retrocessioni: <i>rinvio</i> .	1302
CAPITOLO V - IL PATRIMONIO CULTURALE		1303
1.	La nozione di patrimonio culturale tra ordinamento nazionale e ordinamenti sovranazionali.	1305
2.	I beni culturali: nozione e caratteri.	1306
3.	Le tipologie di beni culturali.	1308
4.	Le funzioni nel settore dei beni culturali e il riparto di competenze tra Stato e regioni.	1311
5.	La tutela dei beni culturali: individuazione, protezione e conservazione.	1314
6.	La valorizzazione e la gestione dei beni culturali.	1319
7.	Tra tutela e valorizzazione: la fruizione dei beni culturali.	1323
8.	Il paesaggio e i beni paesaggistici: alcuni cenni.	1327
CAPITOLO VI - LA SICUREZZA PUBBLICA		1331
1.	Nozione, fonti e soggetti.	1333
2.	I poteri amministrativi di prevenzione della criminalità.	1334
2.1.	Le verifiche prefettizie antimafia: comunicazioni e informazioni.	1334

2.1.1.	La tutela.	1339
2.1.2.	I rapporti con le misure di tipo terapeutico.	1340
2.2.	Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali.	1343
2.2.1.	La tutela.	1344
2.3.	Il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (daspo).	1345

CAPITOLO VII - IMMIGRAZIONE E DIRITTO AMMINISTRATIVO 1347

1.	Il fenomeno migratorio. Cenni introduttivi.	1349
2.	Le principali fonti del diritto dell'immigrazione.	1350
3.	I provvedimenti generali in materia di politiche migratorie.	1353
4.	L'ingresso e la permanenza nel territorio dello Stato.	1354
4.1.	L'ingresso e il soggiorno di breve durata.	1354
4.2.	Il soggiorno.	1355
5.	I respingimenti.	1359
6.	L'espulsione.	1361
7.	La protezione internazionale.	1364
8.	Questioni processuali.	1365
8.1.	Il riparto di giurisdizione.	1365
8.1.1.	Visti e permesso di soggiorno.	1366
8.1.2.	I respingimenti.	1367
8.1.3.	Le espulsioni.	1368
8.1.4.	La protezione internazionale.	1369
8.1.5.	Quadro di sintesi.	1369
8.2.	Il rito abbreviato per l'impugnazione delle espulsioni ministeriali.	1369
8.3.	Il sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti in materia di immigrazione.	1370
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.	1370

CAPITOLO VIII - I CONTRATTI DELLA P.A. 1373

1.	Considerazioni introduttive. Il ruolo del diritto dell'Unione.	1375
2.	Capacità giuridica di diritto privato della Pubblica amministrazione.	1376
3.	Assoggettamento alle regole del diritto comune e limiti all'autonomia negoziale della Pubblica amministrazione.	1377
3.1.	Il recesso dai contratti <i>ex art. 21 sexies</i> , l. n. 241 del 1990.	1381
4.	Classificazione dei contratti della P.A.: gli appalti pubblici.	1382
4.1.	Nozione europea di appalti pubblici: delimitazione soggettiva ed oggettiva. Organismo di diritto pubblico, impresa pubblica e settori speciali: <i>rinvio</i> .	1384
4.2.	Appalti e concessioni.	1386
4.3.	Gli appalti sottosoglia. Le novità introdotte dal Decreto sbloccacantieri del 2019 e dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76.	1391
4.4.	Gli appalti misti nel Codice dei contratti pubblici. Il criterio dell'accessorietà.	1394

4.4.1.	Il contratto di <i>global service</i> .	1396
4.5.	I contratti atipici.	1396
4.5.1.	Il contratto di <i>brokeraggio</i> e quello concluso con l' <i>advisor</i> .	1397
4.5.2.	La sponsorizzazione.	1399
4.5.3.	Servizio di tesoreria con sponsorizzazione.	1402
4.5.4.	Il <i>leasing</i> pubblico.	1403
4.5.5.	I contratti di disponibilità.	1406
5.	La disciplina dettata dal d.lgs. n. 50 del 2016.	1407
5.1.	Le fonti attuative: le linee guida Anac e i rapporti con il Regolamento reintrodotta dal Decreto Sbocca cantieri.	1409
5.2.	I principi. Correttezza, pubblicità, tempestività.	1413
5.3.	Il riparto di competenze normative tra Stato e regioni: i “contratti di interesse regionale” nella lettura della Corte costituzionale.	1419
6.	Formazione della volontà negoziale della P.A.: gli atti del procedimento di evidenza pubblica.	1422
6.1.	La determinazione a contrarre.	1423
6.2.	Il bando di gara: natura giuridica e criteri di interpretazione. *	1424
6.2.1.	Immodificabilità del bando di gara, integrazione negoziale e <i>jus superveniens</i> .	1426
6.2.2.	Rapporti fra il bando di gara e l'aggiudicazione.	1428
6.2.3.	L'impugnazione delle clausole del bando. Impugnabilità immediata e necessità o meno della domanda di partecipazione alla procedura.	1428
6.2.4.	La disapplicabilità del bando.	1432
6.3.	L'aggiudicazione: natura giuridica e rilievo dello <i>jus superveniens</i> .	1434
6.3.1.	Proposta di aggiudicazione e aggiudicazione definitiva.	1435
6.3.2.	Rifiuto o ritardo nell'aggiudicazione della gara: tutela. La disciplina acceleratoria introdotta dal d.l. n. 76 del 2020.	1437
6.3.3.	Annullamento del bando, caducazione automatica dell'aggiudicazione e tutela del terzo aggiudicatario.	1439
6.3.4.	L'approvazione, lo <i>stand still</i> e la stipula del contratto.	1442
7.	I sistemi di aggiudicazione: tipologie e differenze. Le novità introdotte dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76.	1447
7.1.	Il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione.	1450
7.2.	Le nuove procedure di affidamento: accordo quadro, sistemi dinamici di acquisizione, asta elettronica.	1452
7.3.	Partenariato pubblico privato.	1453
7.4.	<i>Project financing</i> .	1456
8.	Selezione delle offerte: i criteri di aggiudicazione. Appalti ad alta intensità di manodopera e costi della sicurezza sul lavoro: le Plenarie del 2019.	1460
9.	Le offerte anomale.	1465
10.	La partecipazione alla procedura di gara: i requisiti di partecipazione.	1471
10.1.	Il principio di tassatività delle cause di esclusione e il c.d. soccorso istruttorio.	1476
10.2.	Il controllo dei requisiti.	1480
10.3.	Partecipazione associata alle gare.	1481
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.	1481
10.3.2.	Consorzi.	1487

10.3.3.	Contratti di rete.	1489
10.4.	L'avvalimento.	1489
10.4.1.	La prova della disponibilità dei mezzi.	1496
10.5.	Il subappalto. Le novità introdotte dal d.l. n. 32 del 2019, c.d. Sblocca Cantieri.	1497
11.	L'esecuzione del contratto. Collaudo, garanzie, proroga, regola del quinto, sospensione, risoluzione e recesso.	1499
12.	Le misure precontenziose deflattive. Cenni.	1506
13.	La giurisdizione. La disciplina.	1508
13.1.	Giurisdizione e controversie riguardanti la fase dell'esecuzione.	1510
13.2.	L'autotutela contrattuale e l'autotutela amministrativa.	1511
13.3.	La revisione prezzi.	1513
13.4.	Giurisdizione sulle controversie relative agli appalti sottosoglia.	1514
14.	Le peculiarità del rito in materia di contratti pubblici.	1515
14.1.	Il ricorso: <i>dies a quo</i> (Cons. St., A.P. 2 luglio 2020, n. 12) e modalità di proposizione.	1516
14.2.	L'abrogato rito super accelerato.	1518
14.3.	Le modalità di proposizione del ricorso.	1519
14.4.	I rapporti tra ricorso principale e ricorso incidentale. <i>Rinvio.</i>	1520
14.5.	Udienza e sentenza.	1520
14.6.	La disciplina processuale per le controversie relative alle opere strategiche.	1522
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.	1524
15.1.	Le soluzioni offerte dal Codice del processo amministrativo.	1528
15.1.1.	La giurisdizione.	1528
15.1.2.	La disciplina della dichiarazione giudiziale di inefficacia del contratto: violazioni "gravi" e violazioni residuali.	1529
15.1.2.1.	La natura della pronuncia di inefficacia.	1531
15.1.2.2.	La qualificazione sostanziale del vizio che inficia il contratto.	1532
15.1.2.3.	Può il g.a. dichiarare d'ufficio l'inefficacia del contratto?	1534
15.1.2.4.	La natura della giurisdizione: è giurisdizione di merito?	1535
15.1.2.5.	Le sanzioni alternative previste dal Codice del processo amministrativo.	1537
15.1.3.	Annullamento in autotutela dell'aggiudicazione: sorte del contratto e giurisdizione.	1540
15.1.4.	I profili risarcitori. <i>Rinvio.</i>	1541
16.	Gli strumenti di tutela. La tutela cautelare ante causam. <i>Rinvio.</i>	1542
17.	La responsabilità precontrattuale. <i>Rinvio.</i>	1542

PARTE IV - LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I - I PROFILI SOSTANZIALI 1545

SEZ. I - NATURA ED ELEMENTI COSTITUTIVI DELLA FATTISPECIE DI RESPONSABILITÀ 1547

1. Premessa. 1547

2.	Il fondamento costituzionale della responsabilità della Pubblica amministrazione.	1547
3.	Le diverse tipologie di responsabilità della pubblica amministrazione.	1548
4.	La risarcibilità del danno per lesione di interessi legittimi. L'evoluzione giurisprudenziale e normativa.	1548
5.	La natura giuridica della responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi: tesi a confronto.	1552
5.1.	Le ragioni dell'adesione alla tesi della responsabilità extracontrattuale.	1560
6.	L'elemento oggettivo dell'illecito: le condotte antiggiuridiche che determinano la lesione di un interesse legittimo.	1561
7.	Il nesso di causalità.	1562
8.	Il danno.	1563
8.1.	L'accertamento in caso di interessi oppositivi.	1564
8.1.1.	Un'ipotesi applicativa: il c.d. danno da disturbo.	1567
8.2.	L'accertamento in caso di interessi pretensivi. Giudizio sulla spettanza del bene e discrezionalità amministrativa.	1568
8.2.1.	Il danno da perdita di <i>chance</i> .	1573
8.3.	Il danno da ritardo ed il dibattito sulla risarcibilità del danno da mero ritardo.	1575
8.3.1.	Danno da provvedimento favorevole ma tardivo.	1576
8.3.2.	Danno da provvedimento legittimo e sfavorevole: il danno da ritardo mero.	1578
8.4.	La responsabilità per omesso o tardivo recepimento di una direttiva comunitaria. <i>Rinvio</i> .	1582
9.	L'elemento soggettivo.	1582
9.1.	La colpa.	1582
9.1.1.	Il rilievo della colpa nel settore degli appalti alla luce della giurisprudenza europea.	1588
9.2.	Il dolo.	1592
10.	La risarcibilità del danno per lesione di diritti soggettivi.	1593
11.	La responsabilità per meri comportamenti.	1594
11.1.	L'applicabilità alla P.A. degli artt. 2050 e 2051 c.c.. Danno da emotrasfusioni e da illecito trattamento dei dati personali.	1594
11.2.	Il difficile inquadramento della responsabilità per comportamenti lesivi dell'affidamento del privato. <i>Rinvio</i> .	1598
12.	La responsabilità precontrattuale e contrattuale della Pubblica Amministrazione.	1599
12.1.	La responsabilità precontrattuale.	1599
12.2.	La responsabilità contrattuale (cenni).	1606
13.	La responsabilità per omessa vigilanza.	1607
SEZ. II - LE TECNICHE RISARCITORIE		1609
14.	Premessa.	1609
15.	Il risarcimento per equivalente e la quantificazione del danno.	1609
16.	Il risarcimento per equivalente in tema di appalti pubblici.	1612
16.1.	Il danno ristorabile in caso di certezza sull'esito positivo della gara: il mancato guadagno.	1612
16.2.	La determinazione dell'entità del danno nelle ipotesi in cui l'impresa non	1618

	riesca a provare di avere titolo alla stipula del contratto di appalto: il danno da perdita di <i>chance</i> .	
17.	La risarcibilità del danno non patrimoniale. Danno per illegittimo rigetto di istanze di accesso.	1621
18.	Il meccanismo previsto dall'art. 34, comma 4, c.p.a.	1624
19.	Il risarcimento mediante reintegrazione in forma specifica e l'azione di condanna.	1626
19.1.	Il rapporto tra la disciplina generale e quella settoriale in materia di appalti.	1630
19.2.	I rapporti tra risarcimento per equivalente e reintegrazione in forma specifica.	1632
19.3.	I limiti di ammissibilità della reintegrazione in forma specifica. La realizzazione di un'opera pubblica.	1633
19.4.	La stipula del contratto incide sulla possibile reintegrazione in forma specifica?	1633
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.	1633
SEZ. III - RESPONSABILITÀ DEL PUBBLICO DIPENDENTE		1635
20.	La responsabilità del pubblico dipendente. Ambito soggettivo di applicazione.	1635
21.	La responsabilità amministrativa: natura, caratteri ed elementi costitutivi. Le novità introdotte dal d.l. n. 76 del 2020.	1637
21.1.	Danno da disservizio.	1642
21.2.	Danno da tangente.	1643
21.3.	Danno all'immagine.	1645
21.4.	Danno alla concorrenza.	1652
22.	Il giudizio di responsabilità nel Codice di giustizia contabile di cui al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.	1653
23.	L'azione proposta dal terzo leso nei confronti del dipendente responsabile. Profili di giurisdizione.	1656
CAPITOLO II - LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: I PROFILI PROCESSUALI		1659
SEZ. I - IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE		1661
1.	Le cinque fasi dell'evoluzione.	1661
2.	La prima fase: il riparto prima di Cass. civ., Sez. un., n. 500 del 1999.	1662
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.	1663
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.	1664
5.	La quarta fase: interviene Corte cost. n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006. La tormentata nozione di "comportamento".	1666
6.	La quinta fase: il legislatore "codifica" i principi espressi dalla Corte costituzionale in tema di giurisdizione esclusiva.	1668

7.	Ipotesi applicative.	1668
7.1.	Danno da ritardo: il dibattito e l'art. 133, comma 1, lett. a), n. 1, c.p.a.	1669
7.2.	Danno da responsabilità precontrattuale.	1670
7.3.	Danni da omessa vigilanza Consob.	1673
7.4.	Danno da occupazioni.	1674
7.5.	Danno da attività materiale dell'Amministrazione.	1678
7.6.	Danno da violazione del giudicato. <i>Rimio</i> .	1681
7.7.	Danno da provvedimento favorevole con lesione dell'affidamento incolpevole: Cass., Sez. un., nn. 6594, 6595 e 6596 del 2011; n. 8236 del 2020.	1681
SEZ. II - I RAPPORTI TRA AZIONE DI ANNULLAMENTO E AZIONE RISARCITORIA: PREGIUDIZIALITÀ O AUTONOMIA?		1686
7.8.	Premessa.	1686
8.	Il dibattito sulla pregiudizialità amministrativa: la prospettiva europea e comparatista.	1687
8.1.	Le tesi emerse nel panorama nazionale.	1689
8.1.1.	La tesi della pregiudizialità.	1689
8.1.2.	La tesi dell'autonomia.	1691
8.1.3.	La tesi intermedia del rilievo sostanziale (e non processuale) della mancata impugnazione.	1693
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).	1694
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).	1696
9.2.	Il grado di diligenza richiesto al danneggiato.	1699
9.3.	I poteri cognitori del G.A. nel giudizio risarcitorio autonomo.	1704
SEZ. III - ASPETTI PROCESSUALI		1706
10.	Proponibilità della domanda risarcitoria per la prima volta in ottemperanza.	1706
10.1.	Le soluzioni date in via interpretativa prima del Codice del processo amministrativo.	1706
10.2.	Interviene il Codice del processo amministrativo.	1707
10.3.	Le novità introdotte dal primo correttivo. Interviene Cons. St., A.P., 12 maggio 2017, n. 2.	1709
PARTE V - I RICORSI AMMINISTRATIVI		
CAPITOLO I - LA FUNZIONE GIUSTIZIALE		1715
1.	Principi generali.	1717
2.	Differenze rispetto all'ordinaria funzione amministrativa.	1717
2.1.	Natura della decisione dei ricorsi amministrativi.	1719

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.	1721
3.	Analogie e differenze rispetto alla tutela giurisdizionale.	1723
4.	Tipologia e classificazioni.	1725
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.	1726
5.	Presupposti dei ricorsi amministrativi.	1728
6.	I rimedi alternativi non giurisdizionali per la tutela dei privati nei confronti della p.a.: oltre i tradizionali ricorsi amministrativi.	1732
 CAPITOLO II - IL RICORSO GERARCHICO PROPRIO E IMPROPRIO ED IL RICORSO IN OPPOSIZIONE		 1735
1.	Il ricorso gerarchico. Il rilievo della delega.	1737
1.1.	Posizioni soggettive tutelate. L'impatto della privatizzazione del pubblico impiego sulla tutela amministrativa dei diritti patrimoniali del pubblico dipendente.	1740
1.2.	Ricorso gerarchico a provvedimenti ostensivi.	1742
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.	1743
3.	I rapporti con la tutela giurisdizionale amministrativa.	1744
3.1.	I rapporti con la tutela innanzi al giudice ordinario.	1744
4.	La decisione.	1744
5.	Impugnazione.	1747
5.1.	L'impugnazione delle decisioni sui ricorsi alle Autorità indipendenti.	1751
5.2.	Il ricorso gerarchico in materia militare.	1752
6.	Gli effetti della sentenza amministrativa di accoglimento.	1752
7.	Il ricorso gerarchico improprio.	1753
8.	Il ricorso in opposizione.	1753
9.	Il procedimento.	1754
 CAPITOLO III - IL RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO		 1759
1.	Nozione e ambito di applicazione. Posizioni soggettive tutelabili, atti impugnabili e azioni esperibili.	1761
1.1.	Ricorso straordinario e giurisdizioni speciali.	1763
1.2.	Natura amministrativa dell'atto impugnato.	1763
1.2.1.	Provenienza dell'atto impugnato da un'Autorità amministrativa indipendente.	1763
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.	1765
1.2.3.	Ricorso straordinario, comportamenti meri, silenzio.	1766
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.	1768

1.4.	Le domande proponibili. Azioni di accertamento.	1769
1.4.1.	È ammissibile l'azione risarcitoria?	1770
2.	Natura giuridica del ricorso straordinario e implicazioni.	1772
2.1.	Le novità introdotte dalla l. n. 69 del 2009 e dal codice del processo amministrativo.	1773
2.2.	Le due tesi tradizionali.	1775
2.3.	È esperibile il rimedio dell'ottemperanza?	1779
2.4.	L'ulteriore impatto applicativo delle novità introdotte dalla l. 18 giugno 2009, n. 69 e le persistenti oscillazioni interpretative.	1782
3.	Regola dell'alternatività.	1785
3.1.	Alternatività e giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.	1785
3.2.	Alternatività e giudizio di ottemperanza.	1786
3.3.	Alternatività e impugnazione ad opera di uno o più cointeressati.	1786
3.4.	Alternatività e ricorsi avverso atti connessi.	1787
3.5.	Alternatività e motivi di ricorso.	1788
3.6.	I profili procedurali.	1788
4.	Trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario.	1789
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.	1795
5.	Procedimento.	1797
6.	Impugnazione e revocazione.	1804

PARTE VI - GIURISDIZIONE

CAPITOLO I - INTERESSE LEGITTIMO: POSIZIONE SOGGETTIVA E REGOLA DI RIPARTO TRA G.O. E G.A. LE PRINCIPALI TECNICHE DI TUTELA	1809
--	-------------

SEZ. I - L'INTERESSE LEGITTIMO: NOZIONI, CLASSIFICAZIONI E DISTINZIONI	1811
---	-------------

1.	Le situazioni giuridiche soggettive: Il rilievo "italiano" della distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi.	1811
1.1.	Diritti soggettivi e interessi legittimi: le nozioni.	1812
2.	Gli interessi legittimi: il passaggio dalla connotazione ancillare alla dimensione sostanziale e la conseguente metamorfosi del sistema di tutela.	1815
3.	La classificazione degli interessi legittimi.	1820
4.	Gli interessi superindividuali: dagli interessi diffusi agli interessi collettivi.	1822
4.1.	La legittimazione degli enti esponenziali in materia ambientale.	1827
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.	1830
4.3.	Il riconoscimento normativo in capo a soggetti pubblici della legittimazione alla tutela di interessi sovraindividuali.	1832
5.	La <i>class action</i> pubblica introdotta con d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198.	1833
6.	Le posizioni non protette: gli interessi di fatto e gli interessi semplici.	1837

SEZ. II - IL CRITERIO DI RIPARTO FONDATA SULLA DISTINZIONE TRA DIRITTI E INTERESSI LEGITTIMI	1840
7. La problematica distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi: alla ricerca del criterio dominante.	1840
8. La teoria dei diritti affievolibili e il binomio cattivo uso e carenza di potere.	1843
8.1. Carenza di potere e cattivo uso del potere alla luce dell'art. 21 <i>septies</i> , l. n. 241 del 1990 e delle sentenze della Corte cost. nn. 204 del 2004 e 191 del 2006.	1843
8.2. L'incidenza sul tema dell'art. 21 <i>septies</i> , l. n. 241 del 1990 e di Corte cost. nn. 204 del 2004 e 191 del 2006.	1846
9. Giurisdizione e diritti inaffievolibili.	1850
9.1. La teoria dei diritti intangibili: le applicazioni giurisprudenziali.	1851
9.2. In particolare: il diritto alla salute.	1852
9.2.1. Le critiche alla teoria dell'affievolimento.	1852
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.	1854
9.3. La tutela dei diritti fondamentali negli spazi coperti dalla giurisdizione esclusiva del G.A.	1856
9.4. Le posizioni della giurisprudenza in tema di servizi pubblici.	1858
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.	1858
9.4.2. Il caso del servizio pubblico scolastico. Il diritto dell'alunno disabile al sostegno scolastico.	1860
10. Giurisdizione e risarcimento danni. <i>Rinvio</i> .	1861
10.1. Giurisdizione e società costituite o partecipate da enti pubblici. <i>Rinvio</i> .	1861
SEZ. III - LE AZIONI A TUTELA DELL'INTERESSE LEGITTIMO	1862
11. Le azioni sperimentabili.	1862
11.1. L'azione di annullamento e la visione del giudizio amministrativo come processo sull'atto.	1864
12. Le novità introdotte nel sistema di rimedi sperimentabili nel processo amministrativo.	1867
13. Il principio di atipicità nel nuovo processo amministrativo.	1871
13.1. La tesi contraria.	1872
13.2. La tesi favorevole.	1872
13.3. L'azione di accertamento autonomo fa ingresso nel processo amministrativo prima del codice del processo amministrativo.	1873
14. Azioni atipiche di accertamento e adempimento e condanna dopo il Codice del processo amministrativo.	1873

CAPITOLO II - GIURISDIZIONE ESCLUSIVA E GIURISDIZIONE DI MERITO 1879

SEZ. I - LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA 1881

1. La giurisdizione esclusiva: caratteri generali. 1881
2. L'interpretazione dell'art. 103 Cost. fornita dalla Corte costituzionale. 1882
3. La giurisdizione in tema di servizi pubblici: la previsione dell'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a.. 1884
- 3.1. La persistente rilevanza della nozione di servizio pubblico: il dibattito. 1885
- 3.2. Le controversie relative a concessioni di pubblici servizi. Compensi dovuti al gestore. Rimborso spese per farmaci. Tetti di spesa. Diniego di autorizzazione al ricovero presso una struttura sanitaria ubicata all'estero: *rinvio*. 1889
- 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. 1891
- 3.4. Le controversie relative all'affidamento del servizio. 1892
- 3.5. Le controversie relative alla vigilanza e al controllo. Responsabilità Consob e contenzioso in tema di sanzioni. *Rinvio*. 1893
- 3.6. Servizio farmaceutico, trasporti, telecomunicazioni, servizi di cui alla l. n. 481 del 1995. 1893
4. La giurisdizione in tema di concessione di beni. 1894
5. La giurisdizione esclusiva in materia di contratti pubblici. *Rinvio*. 1898
6. La giurisdizione in tema di edilizia, urbanistica ed espropriazione. 1899
- 6.1. Nozione di edilizia. 1901
- 6.2. La giurisdizione sulle controversie aventi ad oggetto il danno da occupazioni. *Rinvio*. 1901
- 6.3. Azioni possessorie, nunciatriche e cautelari. 1901
- 6.4. Attività privatistiche pure e spurie. 1902
- 6.5. Retrocessione. 1903
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. *Rinvio*. 1905
8. La giurisdizione esclusiva sulla s.c.i.a. *Rinvio*. 1905
9. La giurisdizione in materia di diritto sportivo. 1905
10. La tutela giurisdizionale sulle delibere delle Autorità Amministrative Indipendenti. *Rinvio*. 1910
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. 1910

SEZ. II - IL PROCESSO 1914

12. Le regole del processo in sede di giurisdizione esclusiva. 1914
13. Brevi cenni sull'evoluzione storica della giurisdizione esclusiva del G.A. 1915
14. Azione di accertamento. 1917
15. Azione costitutiva. 1917
16. L'azione di condanna. 1918
17. I mezzi di prova. 1919

18.	La tutela cautelare. <i>Rinvio.</i>	1919
19.	La tutela sommaria.	1919
19.1.	La tutela monitoria.	1920
19.2.	Le ordinanze provvisoriale in corso di giudizio.	1922
20.	Il giudizio a parti invertite.	1922
21.	Arbitrato.	1925
22.	La giurisdizione esclusiva e piena del giudice ordinario. <i>Rinvio.</i>	1926
SEZ. III - LA GIURISDIZIONE DI MERITO		1927
23.	La giurisdizione di merito.	1927
CAPITOLO III - LA TUTELA DEI DIRITTI SOGGETTIVI INNANZI AL G.O.		1931
SEZ. I - AMBITO DELLA GIURISDIZIONE ORDINARIA E POTERI		1933
1.	Il quadro costituzionale.	1933
2.	I confini esterni della giurisdizione del giudice ordinario.	1934
3.	L'art. 4, L.A.C.: poteri di cognizione e di decisione.	1934
4.	La disapplicazione.	1935
4.1.	La disapplicazione del giudice penale. Introduzione al problema.	1938
4.1.1.	I fase: applicazione generalizzata dell'art. 5, L.A.C.	1940
4.1.2.	II fase: progressiva fuga dottrinale dall'art. 5, L.A.C.	1941
4.1.3.	III fase: superamento giurisprudenziale del tradizionale richiamo alla disapplicazione.	1942
4.1.4.	I reati edilizi. L'evoluzione giurisprudenziale dalle Sez. Un. n 3 del 1987 ai più recenti sviluppi.	1943
5.	I limiti interni nella definizione delle singole azioni esperibili.	1944
SEZ. II - LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA E PIENA DEL GIUDICE ORDINARIO		1950
6.	Le nozioni di giurisdizione esclusiva e giurisdizione piena del giudice ordinario.	1950
7.	La configurabilità della giurisdizione esclusiva del giudice ordinario.	1951
8.	La giurisdizione piena del giudice ordinario.	1953
9.	Ipotesi applicative della giurisdizione esclusiva del giudice ordinario. La tutela della riservatezza.	1955
9.1.	Le sanzioni amministrative.	1956
9.2.	Il pubblico impiego.	1957
CAPITOLO IV - LA <i>TRANSLATIO JUDICII</i>		1959
1.	L'art. 59, l. n. 69 del 2009 e l'art. 11 del Codice del processo amministrativo.	1961
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.	1961
3.	La disciplina introdotta dall'art. 59, l. n. 69 del 2009 e dall'art. 11 c.p.a.	1962

- | | | |
|------|---|------|
| 3.1. | L'ambito di operatività e il rilievo delle preclusioni e delle decadenze già intervenute. | 1965 |
| 3.2. | L'efficacia delle prove raccolte dinanzi al giudice privo di giurisdizione. | 1967 |

PARTE VII - IL PROCESSO

CAPITOLO I - PRINCIPI GENERALI 1971

- | | | |
|--------|---|------|
| 1. | I principi cui si informa il processo amministrativo. | 1973 |
| 1.1. | Il principio di effettività della tutela. | 1973 |
| 1.2. | Il principio del giusto processo: contraddittorio, motivazione, ragionevole durata, divieto di abuso. | 1975 |
| 1.3. | Il principio della domanda. | 1977 |
| 1.4. | Il criterio della <i>causa petendi</i> . | 1979 |
| 1.5. | Il principio della concentrazione delle tutele. | 1979 |
| 1.6. | Il processo amministrativo: da giudizio sull'atto a giudizio sul rapporto. | 1980 |
| 2. | Il Codice del processo amministrativo: l'oggetto della nuova disciplina e la tecnica utilizzata. | 1981 |
| 3. | Le parti del rapporto processuale. Controinteressati, cointeressati, interventori. | 1983 |
| 4. | Il ricorso. | 1988 |
| 4.1. | La competenza. | 1989 |
| 4.2. | Le condizioni dell'azione. | 1998 |
| 4.3. | Il contenuto del ricorso. | 2002 |
| 4.4. | Ricorso cumulativo e ricorso collettivo. | 2004 |
| 5. | Termini per la notifica del ricorso e per il suo deposito. <i>Il dies a quo</i> . | 2007 |
| 5.1. | La notifica del ricorso. | 2012 |
| 6. | Il processo. La costituzione della parte resistente. | 2016 |
| 6.1. | L'istruttoria. | 2017 |
| 6.2. | L'impulso di parte. Istanza di fissazione di udienza, perenzione, prelievo e ricorsi ultraquinquennali. | 2022 |
| 6.3. | Trattazione della causa. | 2025 |
| 6.4. | Ordine di esame delle eccezioni e dei motivi. L'assorbimento dei motivi. | 2026 |
| 7. | Vicende anomale del processo. | 2030 |
| 8. | Decisioni del ricorso. Il regime delle spese. | 2033 |
| 9. | Le impugnazioni. | 2037 |
| 9.1. | L'appello. | 2037 |
| 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. | 2047 |
| 9.2. | Il ricorso per revocazione. | 2051 |
| 9.3. | Il ricorso per Cassazione. | 2055 |
| 10. | I riti speciali. | 2058 |
| 11. | I riti speciali in materia di accesso e di silenzio. <i>Rinvio</i> . | 2058 |
| 12. | Il procedimento per decreto ingiuntivo. | 2058 |
| 13. | Il rito abbreviato comune a determinate materie: art. 119 c.p.a. | 2060 |
| 14. | Il rito abbreviato relativo alle controversie proposte avverso le procedure di gara pubblica. <i>Rinvio</i> . | 2064 |

15.	I riti elettorali.	2064
16.	Il rito speciale in materia di azione per l'efficienza della Pubblica amministrazione. <i>Rinvio.</i>	2067
17.	Il processo amministrativo telematico.	2067
CAPITOLO II - I MOTIVI AGGIUNTI		2071
1.	I motivi aggiunti c.d. vecchio tipo.	2073
2.	I motivi aggiunti c.d. nuovo tipo.	2076
2.1.	Provvedimento sopravvenuto nel corso del giudizio proposto avverso il silenzio della P.A. e proponibilità dei motivi aggiunti. <i>Rinvio.</i>	2078
3.	Mandato alle liti e luogo della notificazione.	2079
4.	Il termine per la proposizione dei motivi aggiunti.	2079
5.	Motivi aggiunti in appello.	2080
CAPITOLO III - IL RICORSO INCIDENTALE E LA DOMANDA RICONVENZIONALE		2081
1.	Natura e funzione del ricorso incidentale.	2083
2.	I termini.	2090
3.	La procura.	2091
4.	La notifica.	2092
5.	La legittimazione attiva.	2092
6.	La legittimazione passiva.	2093
7.	L'oggetto.	2093
8.	La competenza.	2094
9.	La domanda riconvenzionale.	2095
CAPITOLO IV - L'OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO		2097
SEZ. I - L'OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO CIVILE E OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO		2099
1.	L'opposizione di terzo nel processo civile: definizione e caratteri generali.	2099
2.	L'opposizione di terzo nel Codice del processo amministrativo.	2100
3.	Differenze tra opposizione di terzo nel processo amministrativo e opposizione di terzo nel processo civile.	2103
SEZ. II - LA DISCIPLINA DELL'OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO		2105
4.	Profili processuali.	2105
5.	Esperibilità dell'opposizione di terzo avverso le sentenze di primo grado.	2106
6.	Competenza a conoscere dell'opposizione di terzo avverso una sentenza di primo grado.	2106

SEZ. III - QUESTIONI PROCESSUALI	2107
7. Rapporti tra opposizione di terzo e appello: la figura del controinteressato successivo.	2107
8. Soggetti legittimati alla proposizione dell'opposizione di terzo.	2107
9. Ambito di operatività dell'opposizione di terzo nel processo amministrativo: questioni problematiche.	2108
9.1. Ammissibilità dell'opposizione di terzo rispetto alle sentenze emesse all'esito dei giudizi di impugnazione di atti amministrativi generali e regolamentari.	2108
9.2. Ammissibilità dell'opposizione di terzo rispetto alle sentenze emesse all'esito del giudizio di ottemperanza.	2109
CAPITOLO V - LA TUTELA CAUTELARE	2111
SEZ. I - I PROFILI SOSTANZIALI	2113
1. I caratteri del rimedio cautelare nel processo amministrativo. Sommarietà, autonomia, strumentalità e interinalità.	2113
2. I principi di effettività e di essenzialità ed il superamento del modello monistico di tutela.	2115
2.1. Gli impulsi della Corte costituzionale.	2117
2.2. [Segue] ... e del giudice europeo.	2119
3. La tutela cautelare degli interessi pretensivi.	2120
3.1. Le misure sostitutive e positive.	3121
3.2. Ammissibilità del c.d. <i>remand</i> e compatibilità con i principi di strumentalità e di interinalità.	2122
3.2.1. Esiti del giudizio e sorte dell'attività amministrativa svolta a seguito del <i>remand</i> .	2125
4. Dalla tutela cautelare monocratica alla tutela <i>ante causam</i> .	2127
4.1. La disciplina della tutela cautelare monocratica nel Codice del processo amministrativo.	2128
4.1.1. Sulla necessità di valutare anche nella fase monocratica il requisito del <i>fumus boni juris</i> .	2129
4.1.2. Efficacia temporale della misura cautelare monocratica.	2130
4.1.3. I poteri del Presidente del Consiglio di Stato e dei presidenti di sezione in ordine all'adozione di provvedimenti cautelari monocratici.	2130
4.1.4. Il procedimento per ottenere la tutela monocratica nel Codice del processo amministrativo.	2131
4.2. L'ammissibilità di una tutela <i>ante causam</i> .	2133
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> .	2133
4.2.2. La disciplina cautelare <i>ante causam</i> nel Codice del processo amministrativo.	2134
SEZ. II - I PROFILI PROCESSUALI	2136
5. I presupposti di esercizio del potere cautelare. Il <i>periculum in mora</i> .	2136
5.1. Irreparabilità del danno e tutela risarcitoria.	2137

5.2.	Il <i>fumus boni iuris</i> . Questioni incidentali di giurisdizione e competenza.	2138
5.2.1.	Tutela cautelare e questioni di costituzionalità.	2139
6.	Procedimento.	2141
7.	Il regime della decisione cautelare.	2145
7.1.	Revoca, modificazione e riproposizione delle misure cautelari.	2146
7.2.	La definizione immediata del giudizio di merito. Le novità del d.l. 16 luglio 2020, n. 76.	2147
7.3.	Le impugnazioni dell'ordinanza cautelare. L'appello cautelare.	2150
7.4.	Ricorso per Cassazione ed altre impugnazioni.	2151
8.	L'esecuzione delle misure cautelari.	2151
9.	La tutela cautelare nel ricorso straordinario.	2152
10.	Tutela cautelare nel rito abbreviato e nel rito dei contratti pubblici.	2153

CAPITOLO VI - IL GIUDICATO AMMINISTRATIVO ED IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA 2155

SEZ. I - IL GIUDICATO AMMINISTRATIVO 2157

1.	Il giudicato amministrativo: definizione e caratteri generali.	2157
1.1.	Giudicato e diritto dell'Unione.	2159
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.	2160
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.	2161
2.	I limiti oggettivi e soggettivi del giudicato amministrativo.	2163
3.	Gli effetti del giudicato amministrativo e il rilievo delle sopravvenienze.	2166
3.1.	Effetto conformativo e riedizione del potere: dal "one shot puro" a quello "temperato".	2167
3.2.	Il rilievo delle sopravvenienze: Cons. St., Ad. Plen., 9 giugno 2016, n. 11.	2172
3.3.	Gli effetti nel tempo del giudicato di annullamento.	2174

SEZ. II - IL RICORSO PER OTTEMPERANZA 2177

4.	Evoluzione dell'oggetto e dell'ambito applicativo del giudizio di ottemperanza: cenni.	2177
5.	Natura delle posizioni soggettive dell'interessato e dell'amministrazione.	2178
6.	Natura giuridica del giudizio di ottemperanza e rapporto con le sopravvenienze.	2179
7.	Presupposti.	2183
7.1.	Il giudicato.	2183
7.1.1.	Le novità e le conferme del Codice del processo amministrativo.	2184
7.2.	L'inottemperanza successiva al giudicato.	2188
8.	I profili processuali del giudizio di ottemperanza.	2192
8.1.	Possibili esiti del giudizio di ottemperanza.	2195
8.1.1.	Termine assegnato alla P.A. per dare esecuzione al giudicato.	2196
8.2.	I rimedi contro le decisioni adottate in sede di ottemperanza.	2196

9.	Il giudizio di ottemperanza: ambito di applicazione.	2198
9.1.	Esecuzione del giudicato del G.O.	2198
9.1.1.	Ottemperanza, ordinaria azione esecutiva e condanne di soggetti privati.	2201
9.2.	Esecuzione delle decisioni di altri giudici o di organi paragiurisdizionali.	2202
9.3.	Esecuzione del giudicato del G.A.	2204
10.	Giudizio di ottemperanza e risarcimento del danno. <i>Rinvio.</i>	2205
11.	Ottemperanza e silenzio della P.A. <i>Rinvio.</i>	2205
12.	Poteri del giudice e commissario <i>ad acta</i> : natura e rimedi avverso i suoi provvedimenti.	2205
13.	Rimedi per mancata esecuzione anche dopo il giudizio di ottemperanza. Le <i>astreintes</i> .	2210
	Indice analitico	2214