

SOMMARIO

PARTE I • FONTI, ENTI E ORGANIZZAZIONE

CAPITOLO I • LE FONTI	3
SEZIONE I • LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E LA CEDU	5
1. Il rango delle norme CEDU nell'ordinamento interno.	5
2. Le fonti del diritto dell'Unione europea.	6
3. Principi generali del diritto dell'Unione europea.	7
4. Diritto dell'Unione europea primario: Trattati istitutivi.	7
5. Diritto dell'Unione europea derivato.	8
5.1. Efficacia delle direttive <i>self executing</i> .	9
5.2. Recepimento delle direttive nell'ordinamento interno.	10
5.3. Responsabilità dello Stato per mancata attuazione delle direttive europee.	11
5.4. La responsabilità dello Stato per mancato rispetto del diritto europeo da parte del giudice nazionale.	12
6. Contrastato rapporto tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento interno.	12
7. Implicazioni amministrativistiche dell'adesione alla tesi della integrazione o della separatezza.	14
SEZIONE II • LE FONTI DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE	15
8. Le fonti secondarie del diritto amministrativo.	15
9. Regolamenti.	17
9.1. Classificazione dei regolamenti.	18
9.1.1. Regolamenti statali.	18
9.1.2. Regolamenti regionali: fondamento e competenza.	19
9.1.3. Regolamenti comunali.	19
10. Tutela giurisdizionale avverso i regolamenti.	20
11. Disapplicazione del regolamento illegittimo.	21
11.1. Disapplicazione regolamentare quale strumento di tutela: unicità o alternative.	23
12. Statuti delle Regioni e degli enti locali.	24
13. Consuetudine.	25
14. Atti di dubbia riconducibilità tra le fonti normative secondarie.	26
14.1. Ordinanze contingibili e urgenti.	26
14.1.1. Poteri di ordinanza del Sindaco.	30
14.2. Piani regolatori generali.	31
14.3. Capitolati generali d'onori.	32
14.4. Bandi militari.	33
14.5. Carta dei servizi pubblici.	34

14.6.	Provvedimenti tariffari e provvedimenti prezzi.	35
14.7.	Le linee guida dell'ANAC in materia di contratti pubblici. Rinvio.	36
15.	Atti non rientranti nella categoria delle fonti di diritto: circolari.	36
15.1.	Impugnazione delle circolari.	38

CAPITOLO II ▪ LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA SUA ORGANIZZAZIONE 39

SEZIONE I ▪ NOZIONE, PRINCIPI, CARATTERI E VICENDE 41

1.	Nozioni, modelli e principi.	41
2.	Il pluralismo della pubblica amministrazione e gli enti pubblici.	42
2.1.	I caratteri degli enti pubblici.	43
2.2.	I rapporti intersoggettivi tra amministratori e le forme associative.	44
3.	L'intervento pubblico nell'economia e il fenomeno della privatizzazione.	45

SEZIONE II ▪ LA STRUTTURA DELL'AMMINISTRAZIONE 46

4.	La struttura dell'amministrazione: gli organi e gli uffici.	46
4.1.	La nozione di organo e il c.d. rapporto organico.	46
4.2.	La classificazione degli organi amministrativi e le relazioni interorganiche.	47
4.3.	Gli uffici.	48

SEZIONE III ▪ I CRITERI DI RIPARTO DELL'ATTIVITÀ ALL'INTERNO DELL'AMMINISTRAZIONE 49

5.	I criteri di riparto dell'attività all'interno dell'amministrazione.	49
5.1.	La nozione di competenza.	49
5.2.	Il difetto di competenza.	50
6.	Il funzionario di fatto. Definizione e imputabilità degli atti all'ente pubblico.	51
6.1.	La sorte dei provvedimenti del funzionario di fatto.	52

CAPITOLO III ▪ LE NUOVE FRONTIERE DELLA NOZIONE DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 53

SEZIONE I ▪ CONFIGURABILITÀ DI ENTI PUBBLICI A FORMA PRIVATA NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE 55

1.	Enti pubblici in forma societaria.	55
1.1.	La disciplina dettata dal d.lgs. n. 175 del 2016.	57
1.1.2.	Le novità apportate dalla legge 30 dicembre 2018 n.145 (art. 1, commi 721 -724).	58
1.2.	La responsabilità degli amministratori delle società in mano pubblica.	59

SEZIONE II ▪ L'ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO E L'IMPRESA PUBBLICA	60
2. Il rilievo applicativo della nozione di organismo di diritto pubblico.	60
2.1. Nozione europea di organismo di diritto pubblico.	61
2.1.1. Il quadro normativo.	61
2.1.2. Elementi strutturali della nozione di organismo di diritto pubblico.	63
SEZIONE III ▪ L'AFFIDAMENTO DIRETTO A SOCIETÀ <i>IN HOUSE</i> E A SOCIETÀ A CAPITALE MISTO	66
3. L'affidamento <i>in house</i> : la definizione.	66
3.1. Origine dell'istituto.	67
3.2. Requisiti legittimanti.	68
3.2.1. Il controllo analogo.	68
3.2.2. Il requisito funzionale del prevalente svolgimento dell'attività in favore dell'ente controllante.	69
3.2.3. L' <i>in house</i> "inverso" e l' <i>in house</i> "orizzontale".	70
3.2.4. L' <i>in house</i> : modello generale alternativo alla gara o modello "eccezionale"?	71
SEZIONE IV ▪ I SERVIZI PUBBLICI LOCALI: MODALITÀ DI GESTIONE E AFFIDAMENTO	72
4. La disciplina nazionale relativa alle modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali.	72
4.1. La nuova disciplina dei servizi pubblici locali.	74
4.1.1. Il Decreto Bersani.	75
4.2. Il partenariato pubblico-privato: l'affidamento senza gara alle società a capitale misto è ancora consentito?	76
4.2.1. Le riforme introdotte dalla l. 27 dicembre 2013, n. 147 e la delega per la riforma della disciplina dei servizi pubblici locali.	80
SEZIONE V ▪ LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ PUBBLICHE DA PARTE DI SOGGETTI ESTRANEI ALL'AMMINISTRAZIONE	81
5. L'esternalizzazione dei servizi (<i>outsourcing</i>).	81
CAPITOLO IV ▪ IL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI A SEGUITO DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE	83
SEZIONE I ▪ IL RIPARTO DI COMPETENZE LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE PRIMA DELLA RIFORMA	85
1. Il riparto delle competenze legislative.	85

2.	Il riparto delle competenze amministrative.	85
SEZIONE II ▪ LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE		86
3.	Le modifiche apportate dalla riforma costituzionale del 2001.	86
4.	Il regime transitorio: il principio di “cedevolezza”.	86
5.	Il principio di sussidiarietà in senso verticale e in senso orizzontale.	87
6.	L’organizzazione regionale.	87
7.	L’organizzazione degli enti locali.	88
SEZIONE III ▪ RIFLESSI DELLA RIFORMA SUL SISTEMA DELLE FONTI, SUL PROCEDIMENTO.		89
8.	Il nuovo riparto del potere regolamentare tra Stato e regioni a seguito della l. cost. n.3/2001.	89
9.	Riflessi della riforma sul procedimento	89
CAPITOLO V ▪ LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI		91
1.	Le Autorità indipendenti: i principali tratti distintivi.	93
2.	I tratti distintivi di tipo funzionale.	94
3.	Autorità di settore e Autorità trasversali.	95
3.1.	Criteri di riparto tra Autorità di settore e trasversali.	95
4.	La natura giuridica delle Autorità indipendenti.	97
5.	Il riparto di giurisdizione nelle controversie contro le Autorità indipendenti.	97
CAPITOLO VI ▪ IL RAPPORTO DI IMPIEGO		99
SEZIONE I ▪ IL RAPPORTO DI IMPIEGO PUBBLICO		101
1.	Le categorie di lavoratori con rapporto di impiego pubblico e le fonti del rapporto.	101
2.	La tutela giurisdizionale.	101
3.	Il risarcimento del danno: il mobbing nel pubblico impiego non privatizzato e devoluzione al giudice competente.	102
SEZIONE II ▪ IL RAPPORTO DI IMPIEGO PRIVATIZZATO		103
4.	Le fonti del rapporto di impiego privatizzato.	103
4.1.	Le novità introdotte dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75	104
5.	La regolazione contrattuale del rapporto di lavoro e i contratti collettivi.	105
6.	La tutela giurisdizionale dopo la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.	105

7.	La giurisdizione in materia di concorsi.	106
7.1.	La giurisdizione in tema di concorsi interni, misti e interni-misti.	107
8.	La posizione giuridica del vincitore del concorso.	108
9.	Lo scorrimento della graduatoria.	108
10.	La tutela risarcitoria.	111
CAPITOLO VII • I BENI PUBBLICI		113
SEZIONE I • PRINCIPI GENERALI		115
1.	I beni pubblici.	115
2.	I beni demaniali.	116
2.1.	Regime giuridico dei beni demaniali.	118
3.	I beni patrimoniali.	119
3.1.	Regime giuridico dei beni indisponibili.	120
3.2.	I beni disponibili.	121
3.3.	I porti turistici.	121
4.	L'utilizzazione dei beni pubblici.	122
4.1.	Il diritto di insistenza.	123
5.	I beni di interesse pubblico.	124
6.	I diritti reali pubblici su beni altrui.	125
7.	L'amministrazione dei beni pubblici.	126
8.	La tutela dei beni pubblici.	126
SEZIONE II • TUTELA GIURISDIZIONALE		127
9.	Il riparto di giurisdizione in materia di concessione di beni pubblici. L'art. 133, l. b), C.p.a.	127
PARTE II • L'ATTIVITÀ		
CAPITOLO I • I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA		131
SEZIONE I • L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA IN GENERALE		133
1.	Attività di diritto pubblico e attività di diritto privato.	133
1.1.	Classificazione.	136
2.	La semplificazione.	138
SEZIONE II • I PRINCIPI COSTITUZIONALI		139
3.	I principi costituzionali.	139
3.1.	Il principio di legalità.	140
3.2.	Il principio di ragionevolezza.	141
3.3.	Il principio di imparzialità e il principio di buon andamento.	142
3.4.	Il principio di pubblicità e trasparenza.	143

3.5.	Il principio di sussidiarietà.	145
3.6.	Il principio del contraddittorio.	145
3.7.	I principi di consensualità dell'azione amministrativa e della capacità negoziale.	146
SEZIONE III • I PRINCIPI EUROPEI		147
4.	Inquadramento generale.	147
4.1.	Il principio di proporzionalità e il principio del legittimo affidamento.	148
CAPITOLO II • L PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO		149
SEZIONE I • IL PROCEDIMENTO		151
1.	Funzione e nozione di procedimento amministrativo.	151
2.	Le fasi del procedimento amministrativo.	152
2.1.	Fase dell'iniziativa.	153
2.2.	Fase istruttoria.	154
2.3.	Fase decisoria.	155
2.4.	Fase integrativa dell'efficacia.	156
SEZIONE II • IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO		157
3.	La figura del responsabile del procedimento.	157
4.	L'individuazione del responsabile del procedimento.	158
5.	I compiti del responsabile del procedimento.	159
6.	Responsabilità penale e civile.	160
SEZIONE III • LA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO		161
7.	Finalità della comunicazione di avvio del procedimento.	161
8.	Destinatari della comunicazione.	162
9.	Il contenuto della comunicazione.	163
9.1.	Conseguenze dell'omissione del contenuto della comunicazione di avvio del procedimento.	163
10.	Modalità e tempi della comunicazione.	164
11.	Le deroghe all'obbligo di comunicazione previste dalla legge.	165
11.1.	Le deroghe all'obbligo di comunicazione di creazione pretoria.	166
12.	Conseguenze dell'omessa comunicazione.	168
SEZIONE IV • IL PREAVVISO DI RIGETTO		169
13.	Preavviso di rigetto: nozione ed ambito applicativo.	169
14.	La natura. Il contenuto. La forma. I termini.	170
14.1.	La natura.	170
14.2.	Il contenuto. La forma. I termini.	171

15.	Natura del termine per presentare osservazioni.	172
16.	Effetti del preavviso di rigetto e della sua omessa comunicazione.	173
16.1.	Applicabilità all'ipotesi di omissione di preavviso di rigetto dell'art. 21 <i>octies</i> , co. 2 seconda parte della l. n. 241 del 1990.	174
CAPITOLO III • IL SILENZIO AMMINISTRATIVO		175
SEZIONE I • IL SILENZIO- INADEMPIMENTO		177
I • I PROFILI SOSTANZIALI		177
1.	Il silenzio amministrativo.	177
2.	Il silenzio e l'atto amministrativo implicito. Differenze.	178
2.1.	Requisiti di individuazione dell'atto implicito.	179
2.2.	Ipotesi di atti impliciti.	180
3.	Il silenzio asignificativo: dalla concezione attizia (silenzio-rifiuto) a quella comportamentale (silenzio-inadempimento).	181
4.	La disciplina dei termini di definizione del procedimento con provvedimento espresso.	182
4.1.	I doveri dell'amministrazione ex art. 18 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990.	185
4.2.	Il potere sostitutivo in caso di inerzia	185
4.3.	L'indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento.	186
5.	L'obbligo di provvedere.	187
6.	Il rilievo penale del silenzio.	189
II • I PROFILI PROCESSUALI		190
7.	Il termine di impugnazione del silenzio.	190
8.	Il rito del silenzio e i presupposti della sua utilizzabilità.	191
9.	Oggetto del sindacato giurisdizionale nel giudizio avverso il silenzio: il dibattito svoltosi prima del c.p.a.	192
9.1.	L'intervento del Codice del processo amministrativo.	195
9.2.	Provvedimento sopravvenuto espresso ed effetti sul silenzio avverso il silenzio rifiuto: l'art. 117, co. 5, c.p.a.	195
9.3.	Ricorso contro il silenzio-rifiuto e tutela dei terzi.	196
10.	L' <i>iter</i> procedurale del rito avverso il silenzio	197
11.	Impugnabilità del silenzio con ricorso straordinario.	199
SEZIONE II • LE FORME DEL SILENZIO SIGNIFICATIVO		200
12.	Silenzio endoprocedimentale.	200
13.	Il silenzio-assenso. Natura giuridica. Silenzio-assenso come regola generale nei procedimenti ad istanza di parte e, da ultimo, anche nei rapporti tra PP.AA.	201
14.	Conseguenze giuridiche di un eventuale provvedimento tardivo di rigetto.	204

15. Rapporti tra il silenzio significativo e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.	205
SEZIONE III ▪ LA S.C.I.A.	207
16. La s.c.i.a.: istituto di liberalizzazione o semplificazione?	207
17. La disciplina e i poteri spettanti all'amministrazione.	208
18. La natura giuridica.	210
19. La tutela del terzo.	211
20. Le novità introdotte dal d.lgs. n. 126 del 2016.	212
CAPITOLO IV ▪ LE DISCIPLINE SULL'ACCESSO AI DOCUMENTI, AI DATI E ALLE INFORMAZIONI	215
SEZIONE I ▪ L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA SULL'ACCESSO: DALL'ACCESSO CLASSICO A QUELLO CIVICO LIBERO UNIVERSALE	217
1. L'accesso classico.	217
2. L'accesso civico.	218
3. L'accesso libero e universale.	220
3.1. La matrice costituzionale ed europea del principio di trasparenza.	221
SEZIONE II ▪ LA NATURA GIURIDICA E LA DISCIPLINA SOSTANZIALE DELL'ACCESSO CLASSICO	222
4. La natura giuridica del diritto di accesso.	222
4.1. Natura di interesse legittimo.	223
4.2. Natura di diritto soggettivo.	224
5. L'accesso infraprocedimentale e quello extraprocedimentale.	225
6. I limiti del diritto di accesso.	226
6.1. Il limite della riservatezza.	227
6.2. Accesso e dati sensibili e sensibilissimi.	228
7. Accesso agli atti di gara.	229
SEZIONE III ▪ IL GIUDIZIO	230
8. Modalità di esercizio del diritto di accesso.	230
SEZIONE IV ▪ TUTELA PENALE DEL DIRITTO DI ACCESSO	233
9. Silenzio diniego sull'istanza di accesso e rilievo penale dell'inerzia.	233
CAPITOLO V ▪ LA DISCREZIONALITÀ	235
SEZIONE I ▪ LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA PURA	237

1. Principio di legalità, limiti all'attività amministrativa e distinzione tra attività vincolata e discrezionale.	237
SEZIONE II ▪ LA DISCREZIONALITÀ TECNICA	239
2. Discrezionalità tecnica.	239
3. Il sindacato giurisdizionale della discrezionalità tecnica.	240
4. Riflessi sul riparto di giurisdizione.	241
CAPITOLO VI ▪ IL PROVVEDIMENTO	243
1. Definizione di provvedimento amministrativo.	245
2. Teorie sull'atto amministrativo.	247
3. Classificazioni.	248
3.1. Distinzione in base alla natura dell'attività.	248
3.2. Distinzione in base all'efficacia.	250
3.3. Distinzione in base ai destinatari.	252
3.4. Atti politici e atti di alta amministrazione.	253
3.5. Atti non provvedimentali.	254
4. I caratteri del provvedimento amministrativo.	255
5. Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.	256
6. I requisiti del provvedimento amministrativo.	257
7. Leggi - provvedimento.	258
7.1. Problematiche.	259
CAPITOLO VII ▪ LA MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI	261
SEZIONE I ▪ I PROFILI SOSTANZIALI	263
1. La motivazione del provvedimento: nozione e funzione.	263
2. La motivazione alla luce della l. n. 241 del 1990.	264
2.1. Gli obblighi motivazionali nei procedimenti selettivi.	265
3. Le eccezioni all'obbligo di motivazione. La struttura della motivazione	266
4. Conseguenze dell'omessa o insufficiente motivazione.	267
5. L'integrazione <i>ex post</i> della motivazione.	268
CAPITOLO VIII ▪ AUTORIZZAZIONE E CONCESSIONE	269
SEZIONE I ▪ L'AUTORIZZAZIONE	271
1. Nozione, natura giuridica e struttura.	271
2. Classificazioni.	272
SEZIONE II ▪ LA CONCESSIONE	273

3. Nozione e caratteri fondamentali.	273
4. Il rapporto di concessione.	274
CAPITOLO IX ▪ ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	275
SEZIONE I ▪ L'INQUADRAMENTO. LA CONFERENZA DI SERVIZI	277
1. Le forme consensuali di esercizio dell'azione amministrativa.	277
1.1. Le diverse tipologie previste a seguito del d.lgs. n. 127 del 2016.	278
2. Natura giuridica della conferenza di servizi di tipo decisorio.	279
2.1. Ammissibilità del ripensamento unilaterale da parte di una delle P.A. partecipanti.	280
3. La procedura della conferenza di servizi.	281
3.1. L'indizione e la convocazione.	281
3.1.1. Le novità apportate dal d.lgs. n. 127 del 2016.	281
3.2. La fase conclusiva.	282
4. La disciplina del dissenso.	283
SEZIONE II ▪ GLI ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E GLI ACCORDI DI PROGRAMMA	284
5. Gli accordi tra pubbliche amministrazioni ex art. 15 L. n. 241/90. La natura giuridica.	284
6. Gli accordi di programma ex art. 34 d.lgs. n. 267/2000.	285
6.1. Il procedimento.	286
CAPITOLO X ▪ ACCORDI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E PRIVATI	287
1. Gli accordi ex art. 11, L. n. 241/90.	288
2. Ambito di applicazione dell'art. 11, L. n. 241/90.	291
3. Natura giuridica degli accordi: tesi a confronto.	292
4. Regime della patologia degli accordi, rimedi esperibili in caso di inadempimento, di mancata emanazione del provvedimento o di mancata conclusione dell'accordo.	293
5. La giurisdizione esclusiva.	294
CAPITOLO XI ▪ LA PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO	295
SEZIONE I ▪ L'INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO	297
1. La patologia dell'atto amministrativo.	297
2. L'inesistenza dell'atto amministrativo: i discussi rapporti tra inesistenza e nullità.	298
2.1. La rilevanza pratica della distinzione tra nullità ed inesistenza.	299

2.2.	I casi di inesistenza.	300
3.	La nullità del provvedimento amministrativo: l'art. 21 <i>septies</i> , L. n. 241/90.	301
3.1.	La carenza di potere.	302
3.2.	La nullità per difetto assoluto di attribuzione.	303
3.3.	La nullità strutturale: la controversa individuazione degli elementi essenziali.	304
3.4.	Nullità del provvedimento e riparto di giurisdizione.	305
4.	L'annullabilità del provvedimento amministrativo.	306
4.1.	L'incompetenza.	307
4.2.	Riflessi processuali del vizio di incompetenza.	308
5.	L'eccesso di potere.	309
5.1.	Figure sintomatiche e prova del vizio.	310
6.	La violazione di legge.	312
7.	L'art. 21 <i>octies</i> , co. 2, L. n. 241/90.	313
7.1.	Qualificazione giuridica dell'atto insuscettibile di annullamento.	314
8.	L'invalidità derivata.	315
9.	L'invalidità sopravvenuta.	318
10.	Incompatibilità del provvedimento amministrativo con il diritto dell'Unione europea	319
11.	La legge di interpretazione autentica.	321
12.	Autotutela.	322
13.	L'annullamento d'ufficio.	323
14.	La revoca <i>ex art. 21 quinquies</i> , L. n. 241 del 1990 e l'obbligo di indennizzo.	324
CAPITOLO XII • I CONTROLLI		327
SEZIONE I • I CONTROLLI AMMINISTRATIVI		329
1.	Nozione di controllo e criteri di classificazione.	329
2.	I controlli sugli organi e sugli enti locali dopo l'entrata in vigore della Legge cost. n. 3/2001.	330
3.	La tutela giurisdizionale.	330
4.	Il controllo di gestione.	330
5.	L'attività di controllo della Corte dei Conti.	331
6.	L'evoluzione dei controlli interni a seguito della legge n. 15/2009.	332
CAPITOLO XIII • L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ		335
SEZIONE I • L'ESPROPRIAZIONE		337
1.	La proprietà e l'espropriazione.	337
2.	Classificazione dei provvedimenti ablatori reali.	338
3.	Natura giuridica dell'acquisto del bene da parte della P.A.	339
4.	Le garanzie costituzionali.	340

5.	L'attività di pianificazione e la strumentalità della procedura espropriativa.	341
5.1.	I vincoli conformativi e i vincoli espropriativi.	343
5.2.	Reiterazione dei vincoli espropriativi e obbligo di indennizzo.	344
5.3.	Perequazione urbanistica.	346
6.	L'ambito oggettivo del procedimento di esproprio e i soggetti coinvolti.	347
7.	Il procedimento di espropriazione.	348
8.	La cessione volontaria.	349
9.	La retrocessione.	352
SEZIONE II ▪ L'INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE		353
10.	L'indennità di espropriazione.	353
SEZIONE III ▪ DALL'OCCUPAZIONE ACQUISITIVA ALL'OCCUPAZIONE PROVVEDIMENTALE		354
11.	L'occupazione del bene nella procedura espropriativa.	354
12.	L'occupazione acquisitiva: genesi, presupposti e caratteri.	356
13.	L'occupazione usurpativa.	357
14.	L'art. 43 e 42 <i>bis</i> d.P.R. n. 327/2001: l'occupazione provvedimentoale o acquisizione sanante.	358
CAPITOLO XIV ▪ I CONTRATTI DELLA P.A.		363
SEZIONE I ▪ L'AUTONOMIA NEGOZIALE DELLA P.A.		365
1.	Capacità giuridica di diritto privato.	365
2.	Il recesso dai contratti <i>ex art. 21 sexies</i> , L. n. 241/1990.	366
SEZIONE II ▪ L'AMBITO DI APPLICAZIONE DEL DIRITTO DEGLI APPALTI		367
3.	Gli appalti pubblici.	367
4.	Appalti e concessioni.	368
4.1.	Concessione di servizi.	368
5.	Gli appalti misti.	369
5.1.	Alcuni Esempi: il contratto di <i>global service</i> , il contratto di brokeraggio e quello concluso con l' <i>advisor</i> , la sponsorizzazione, il leasing pubblico e i contratti atipici.	370
SEZIONE III ▪ IL QUADRO NORMATIVO		371
6.	Codice dei Contratti Pubblici: disciplina.	371
6.1.	Le linee guida ANAC.	371
6.2.	I principi.	372

7.	Le fasi del procedimento ad evidenza pubblica.	373
8.	Le procedure per la scelta del contraente.	374
SEZIONE IV ▪ L'EVIDENZA PUBBLICA		375
9.	L'evidenza pubblica. Natura giuridica.	375
10.	La determinazione a contrarre e il bando di gara.	375
11.	Natura giuridica del bando.	376
12.	Impugnazione delle clausole del bando. Disapplicabilità del bando.	377
13.	Partecipazione alla procedura di gara: requisiti.	379
14.	L'aggiudicazione. Natura giuridica.	380
14.1.	Proposta di aggiudicazione e aggiudicazione (definitiva). Autonomia dell'impugnazione.	381
SEZIONE V ▪ LA TUTELA		382
15.	La tutela giurisdizionale. Il dibattito prima del C.p.a.	382
15.1.	Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto <i>medio tempore</i> concluso.	383
15.2.	Cass. civ., Sez. Un., n. 27169 del 2007 e Cons. st., Ad. Pl., n. 12 del 2008.	385
15.3.	Le soluzioni offerte dal Codice del processo amministrativo alla questione della "sorte del contratto".	386
PARTE III ▪ LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE		
CAPITOLO I ▪ LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.		393
SEZIONE I ▪ LA RESPONSABILITÀ DELLA P. A		395
1.	Principali questioni.	395
2.	Esame delle problematiche connesse ai profili sostanziali.	396
2.1.	<i>An</i> della risarcibilità.	396
2.2.	Natura giuridica della responsabilità della P.A.	397
2.2.1.	Natura giuridica della responsabilità della P.A.: tesi della responsabilità <i>sui generis</i> e tesi della responsabilità precontrattuale.	399
3.	Elemento oggettivo.	401
4.	La causalità.	406
5.	Elemento soggettivo.	407
5.1	La colpa della P.A.	407
5.2.	Il dolo.	411
SEZIONE II ▪ TECNICHE RISARCITORIE E QUANTIFICAZIONE DEL DANNO		412
6.	Le forme di riparazione e i loro rapporti.	412

7.	Esame delle problematiche connesse alle singole domande risarcitorie.	413
7.1.	Il risarcimento per equivalente e la quantificazione del danno.	413
7.1.2.	Il risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale in caso di ritiro in autotutela degli atti di gara.	419
7.2.	Il risarcimento mediante reintegrazione in forma specifica.	420
8.	I chiarimenti dell'Adunanza Plenaria n.1/2018 circa il cumulo tra indennizzo e risarcimento del danno	422

CAPITOLO II ▪ LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: I PROFILI PROCESSUALI 423

SEZIONE I ▪ IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE SULLA DOMANDA DI RISARCIMENTO DEL DANNO 425

1.	Le cinque fasi evolutive del quadro ordinamentale.	425
1.1.	La prima fase.	425
1.2.	La seconda fase: dalle S.U. n. 500 del 1999 alla L. n. 205 del 2000.	426
1.3.	La terza fase: dalla L. n. 205 del 2000 alla sentenza della Corte Costituzionale n. 204 del 2004.	427
1.4.	La quarta fase: l'intervento della sentenza n. 204 del 2004 e la nozione di comportamento.	428
1.5.	La quinta fase: il legislatore "codifica" i principi espressi dalla Corte costituzionale in tema di giurisdizione esclusiva.	429
1.6.	Determinazioni non attizie della P.A. e giurisdizione.	429

SEZIONE II ▪ I RAPPORTI TRA AZIONE DI ANNULLAMENTO E AZIONE RISARCITORIA: PREGIUDIZIALITÀ O AUTONOMIA? IL DIBATTITO SVOLTOSI PRIMA DEL C.P.A. 437

2.	Rimedi esperibili.	437
3.	Rapporti tra azione di annullamento ed azione risarcitoria - pregiudizialità o autonomia?	437
3.1.	Principale questione.	437
3.2.	La tesi della pregiudizialità.	438
3.2.a)	Cons. di Stato, sez. IV, 18 giugno 2002, n. 3338.	439
3.2.b)	Cons. di Stato, Adunanza Plenaria, nn. 4/03; 12/07.	440
3.2.c)	Cons. di Stato, sez. IV, 31 marzo 2009, n. 1917.	440
3.2.d)	Cons. di Stato, sez. VI, 21 aprile 2009, n. 2436.	441
3.3.	La tesi dell'autonomia dell'azione risarcitoria.	442
3.3.a)	Cass. civile, Sez. Un., ord. 13 giugno 2006, nn. 13659- 13660- 13911.	443
3.3.b)	Cass. civile, Sez. Un., 23 dicembre 2008, n. 30254.	443
3.4.	La tesi intermedia del rilievo sostanziale (e non processuale) della mancata impugnazione.	444
4.	Le soluzioni offerte dal Codice del processo amministrativo: l'opzione per l'autonomia con rete di contenimento a protezione dell'interesse pubblico.	444

4.1.	Il termine decadenziale.	445
4.2.	Il grado di diligenza richiesto al danneggiato.	447
4.3.	I poteri cognitori del G.A. nel giudizio risarcitorio autonomo. Pregiudizialità e ipotesi peculiari.	448
5.	Pregiudizialità e ipotesi peculiari.	449
5.1.	Pregiudizialità e danno da silenzio	449
5.2.	Pregiudizialità e danni da attività non provvedimentoale: responsabilità precontrattuale e responsabilità per danni da occupazione appropriativa.	450
5.3.	Pregiudizialità ed autotutela.	450
5.4.	Pregiudiziale e ricorso straordinario al Capo dello Stato.	451
SEZIONE III ▪ PROFILI PROCESSUALI E IL RITO		452
6.	Domanda risarcitoria e giudizio di ottemperanza.	452
6.1.	Il dibattito svoltosi prima del C.p.a.	452
6.2.	Le soluzioni del C.p.a.	453
6.3.	Le novità introdotte dal primo correttivo.	454
6.4.	Le precisazioni di: Cons. St., A.P., 12 maggio 2017, n. 2.	454
PARTE IV ▪ I RICORSI AMMINISTRATIVI		
CAPITOLO I ▪ LA FUNZIONE GIUSTIZIALE		457
1.	Principi generali.	459
2.	Natura della decisione dei ricorsi amministrativi.	460
3.	Analogie e differenze rispetto alla tutela giurisdizionale.	461
4.	Tipologia e classificazioni.	461
5.	Presupposti dei ricorsi amministrativi.	463
CAPITOLO II ▪ IL RICORSO GERARCHICO PROPRIO E IMPROPRIO ED IL RICORSO IN OPPOSIZIONE		465
1.	Il ricorso gerarchico proprio.	467
2.	Il rilievo della delega.	469
3.	La decisione.	470
4.	I rapporti con la tutela giurisdizionale amministrativa.	470
5.	Impugnazione.	471
6.	Il ricorso gerarchico improprio.	472
7.	Il ricorso in opposizione.	473
CAPITOLO III ▪ IL RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO		475
1.	Ricorso straordinario.	477
2.	Ambito di applicazione.	478

2.1. Ammissibilità del ricorso straordinario avverso atti di diritto privato della Pubblica Amministrazione.	479
2.2. Ricorso straordinario, comportamenti meri, silenzio	479
3. Natura giuridica del ricorso straordinario.	480
3.1. Esperibilità del rimedio dell'ottemperanza per l'esecuzione del decreto che decide sul ricorso straordinario.	483
4. Regola dell'alternatività.	485
4.1. Alternatività e giudizio di ottemperanza	486
4.2. Alternatività e giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.	486
4.3. Alternatività e impugnazione ad opera di uno o più cointeressati.	487
4.4. Alternatività e ricorsi avverso atti connessi.	487
5. I profili procedurali. Trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario.	489
6. Procedimento.	490
7. Impugnazione e revocazione.	491

PARTE V • LA GIURISDIZIONE

CAPITOLO I • INTERESSE LEGITTIMO: POSIZIONE SOGGETIVA E REGOLA DI RIPARTO TRA G.O. E G.A.	495
--	-----

SEZIONE I • L'INTERESSE LEGITTIMO: NOZIONI, CLASSIFICAZIONI E DISTINZIONI	497
--	-----

1. Le situazioni giuridiche soggettive: le nozioni di diritto soggettivo e di interesse legittimo.	497
2. Gli interessi legittimi: qualificazione giuridica e criteri di classificazione.	498
3. Gli interessi superindividuali: dagli interessi diffusi agli interessi collettivi.	499
4. La tutela dell'interesse collettivo innanzi al giudice ordinario.	500
5. La tutela collettiva dei consumatori: la <i>class action</i> introdotta dalla l. n. 244/2007.	501
6. La <i>class action</i> pubblica introdotta con d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198.	503
7. La giurisdizione esclusiva del G.A. in materia di servizi pubblici.	504
8. Le posizioni non protette: gli interessi di fatto e gli interessi semplici.	504
9. La problematica distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi: alla ricerca del criterio dominante.	505
10. La teoria dei diritti affievolibili e il binomio cattivo uso e carenza di potere prima e dopo l'entrata in vigore dell'art. 21 <i>septies</i> , l. n. 241/90 e Corte Cost. n. 204/2004 e n. 191/2006.	506

SEZIONE II • LE AZIONI A TUTELA DELL'INTERESSE LEGITTIMO	509
---	-----

11. L'azione di annullamento.	509
11.1. Le novità introdotte nel sistema di rimedi sperimentabili nel processo amministrativo.	509
12. Il principio di tipicità delle azioni nel nuovo processo amministrativo:	

tesi contrapposte.	510
12.1. Azioni atipiche di accertamento e adempimento e condanna dopo il Codice del processo amministrativo.	511
CAPITOLO II ▪ LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA	513
SEZIONE I ▪ LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA	515
1. La giurisdizione esclusiva: caratteri generali.	515
2. La giurisdizione in tema di servizi pubblici: la precedente formulazione dell'art. 33, d.lgs. n. 80/98 e l'impianto complessivo a seguito dell'intervento della Corte Cost. n. 204/2004.	515
3. La nozione di servizio pubblico: le due tesi a confronto.	516
3.1. Le controversie relative a concessione di pubblici servizi.	517
3.2. Le controversie relative all'affidamento del servizio, alla vigilanza e al controllo, al servizio farmaceutico, trasporti, telecomunicazioni.	517
4. La giurisdizione in tema di concessione di beni.	518
5. Nozioni di edilizia e di urbanistica e rispettiva giurisdizione.	519
6. Giurisdizione in tema di azioni possessorie, nunciatriche e cautelari prima e dopo la sent. Corte Cost. n. 204/2004.	520
6.1. Giurisdizione in tema di retrocessione.	521
6.2. Giurisdizione in materia di diritto sportivo.	521
6.2.1. La giurisdizione esclusiva del g.a. sui provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche.	523
6.3. La nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva in materia di energia elettrica e rifiuti.	523
6.4. Nuove ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.	524
7. La giurisdizione di merito.	526
SEZIONE II ▪ IL PROCESSO	527
8. Le regole del processo in sede di giurisdizione esclusiva.	527
9. L'azione di accertamento.	528
10. L'azione costitutiva.	528
11. L'azione di condanna.	529
12. I mezzi di prova e la loro acquisizione nel corso del processo amministrativo.	529
13. L'arbitrato.	530
CAPITOLO III ▪ LA TUTELA DEI DIRITTI SOGGETTIVI INNANZI AL GIUDICE ORDINARIO	531
SEZIONE I ▪ AMBITO DELLA GIURISDIZIONE ORDINARIA E POTERI	533
1. Il quadro costituzionale: i limiti esterni e i limiti interni della	533

giurisdizione del G.O.	
2. La disapplicazione.	534
3. La disapplicazione del giudice penale.	535
SEZIONE II ▪ LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA E PIENA DEL GIUDICE ORDINARIO	536
4. Le nozioni di giurisdizione esclusiva e giurisdizione piena del G.O.	536
5. La configurabilità della giurisdizione esclusiva del giudice ordinario.	537
6. La giurisdizione piena del giudice ordinario.	537
CAPITOLO IV ▪ LA <i>TRANSLATIO IUDICII</i>	539
1. La posizione della giurisprudenza prima di Cass. civ., s.u., n. 4109 del 2007 e di Corte cost. n. 77 del 2007.	541
2. L'intervento della pronuncia della Cass. civ., s.u., n. 4109 del 2007.	542
3. L'intervento della Corte cost. n. 77 del 2007.	543
4. Gli scenari dopo le decisioni della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale.	543
5. La disciplina della <i>translatio</i> introdotta dall'art. 59, l. n. 69 del 2009.	544
6. La disciplina del C.p.a.	544
PARTE VI ▪ IL PROCESSO	
CAPITOLO I ▪ IL GIUDICATO AMMINISTRATIVO ED IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA	547
SEZIONE I ▪ IL GIUDICATO AMMINISTRATIVO	549
1. Il giudicato amministrativo. Definizione.	549
2. Giudicato e diritto comunitario	549
3. Giudicato e pronunce della Corte EDU.	551
4. I limiti del giudicato amministrativo.	552
5. Gli effetti del giudicato amministrativo.	553
SEZIONE II ▪ IL RICORSO PER OTTEMPERANZA	554
6. Natura giuridica delle posizioni soggettive del privato e della pubblica amministrazione.	554
7. Natura giuridica, presupposti e oggetto del giudizio di ottemperanza	554
8. Profili processuali.	557
Indice analitico	560