

Marco Fratini

**Manuale *Sistematico*
di Diritto
Amministrativo**

edizione
2025-2026



NeldirittoEditore



PREMESSA

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

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

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

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

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

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

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

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

La nuova edizione del Manuale è aggiornata alle più recenti novità normative (tra cui il decreto correttivo del nuovo Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 209/2024) e giurisprudenziali.

Roma, ottobre 2025

Marco Fratini

INDICE**PARTE I
LE FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO****CAPITOLO I
Diritto amministrativo e unione europea**

1.	Il diritto dell'Unione europea come fonte del diritto amministrativo	3
2.	Il diritto dell'Unione europea nella Costituzione.....	3
3.	La "primazia" del diritto dell'Unione europea	3
3.1.	La teoria dei controlimiti	4
4.	Gli effetti del primato del diritto dell'UE nell'ordinamento interno: il divieto di adottare atti amministrativi in contrasto	5
5.	L'efficacia diretta del diritto dell'Unione e la disapplicazione	6
6.	La responsabilità dello Stato-amministrazione per violazione del diritto dell'Unione europea (cenni e rinvio)	7
7.	L'obbligo di interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea	8
8.	I principi del diritto dell'Unione europea e la loro rilevanza per il diritto amministrativo.....	9
8.1.	Il principio di autonomia istituzionale e di leale collaborazione	11
8.2.	Il principio di sussidiarietà.....	11
8.3.	Il principio di legalità.....	11
8.4.	Il principio di certezza del diritto e di affidamento legittimo	12
8.5.	Il principio di proporzionalità.....	13
8.6.	Il principio di parità di trattamento, di non discriminazione, di uguaglianza e di imparzialità	14
8.7.	Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche soggettive e di effettività della tutela	14
9.	La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il diritto a una buona amministrazione.....	15
10.	Il regime dell'atto amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione europea	16
10.1.	Il regime speciale d'invalidità, tra nullità e disapplicazione.....	17
10.2.	Il regime ordinario dell'annullabilità	18
10.2.1.	I precipitati sostanziali e processuali dell'annullabilità	19
11.	Il regime del giudicato amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione.....	20
11.1.	La violazione del diritto dell'Unione come limite esterno della giurisdizione	22
12.	Giudicato a formazione progressiva, ottemperanza e diritto dell'Unione.....	26
13.	Giudicato, autotutela e diritto dell'Unione europea.....	26
14.	La regola dello stare <i>decisis</i> e il diritto dell'Unione europea.....	27
15.	La proroga delle concessioni demaniali marittime in contrasto con il diritto dell'Unione europea (rinvio)	28

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

1.	Le fonti del diritto internazionale	29
----	---	----

2.	La CEDU	29
3.	La Corte EDU e la forza vincolante delle sentenze	31
4.	I “controlimiti”	31
5.	L’effetto dell’obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte EDU	32
6.	Il giudicato amministrativo in contrasto con la CEDU: la riapertura del processo	33
7.	Le sanzioni amministrative come sanzioni quasi penali: l’applicazione delle garanzie sancite dall’art. 6 della CEDU	39
7.1.	Il sindacato del giudice sulle sanzioni: full jurisdiction?	41

CAPITOLO III **Le fonti interne primarie del diritto amministrativo**

1.	Il sistema delle fonti interne del diritto amministrativo	43
2.	La pluralità-atipicità delle fonti interne del diritto amministrativo	43
2.1.	La funzione delle fonti interne	45
3.	La gerarchia delle fonti del diritto	45
4.	Il valore e il ruolo dei principi generali nel diritto amministrativo	46
4.1.	Il rapporto tra principi generali e norme primarie	46
5.	Le fonti primarie	48
5.1.	Gli statuti e le leggi regionali	48
5.2.	La norma e il tempo: il diritto intertemporale	49
5.2.1.	I diritti quesiti	51
5.3.	Le leggi interpretative	51
6.	La legge provvedimento	53
6.1.	Un tentativo di classificazione delle leggi provvedimento	54
6.2.	La tutela giurisdizionale nei confronti della legge provvedimento	55
6.2.1.	Il limite della funzione giurisdizionale	59

CAPITOLO IV **Le fonti interne secondarie del diritto amministrativo**

1.	Le fonti secondarie: i regolamenti	62
1.1.	I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti	64
1.2.	Il regolamento come atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente normativo	66
2.	Gli atti amministrativi generali: analogie e differenze con i regolamenti	67
2.1.	I bandi di gara	68
2.2.	Gli strumenti urbanistici	68
2.3.	I provvedimenti tariffari e i provvedimenti prezzi	70
3.	Il regime giuridico applicabile ai regolamenti e agli atti amministrativi generali	71
3.1.	Le analogie nel regime giuridico applicabile	71
3.2.	L’impugnazione differita	72
3.3.	L’impugnazione immediata	72
3.4.	Limiti soggettivi di efficacia della sentenza di annullamento di un atto generale	73
3.5.	La disapplicazione del regolamento (e non dell’atto amministrativo generale)	75

4.	La fuga dal regolamento: il <i>tertium genus</i> dell'atto amministrativo generale di regolazione	76
5.	Soft law, no law	78
6.	Le fonti del diritto amministrativo e l'emergenza sanitaria	80
6.1.	L'emergenza sanitaria nella Costituzione	80
6.2.	La gestione dell'emergenza	80
6.3.	Il quadro normativo relativo alla gestione dell'emergenza	81
6.3.1.	I decreti-legge del 2020 di gestione dell'emergenza sanitaria	83
7.	Le ordinanze di necessità e di urgenza	85
7.1.	Il problema della natura giuridica	86
7.2.	Limiti al potere di ordinanza e sindacato del giudice	87
8.	Le norme interne	88
9.	Le circolari	88
10.	La prassi amministrativa	90

PARTE II LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGETTIVE

CAPITOLO I Il rapporto giuridico e il potere amministrativo

1.	Le situazioni giuridiche soggettive	95
2.	Il rapporto giuridico: in particolare, il rapporto amministrativo	96
3.	Il potere amministrativo	96
4.	Il comportamento amministrativo	99

CAPITOLO II L'interesse legittimo e le altre posizioni soggettive

1.	Il diritto soggettivo	102
2.	L'interesse legittimo	102
3.	Una lettura evolutiva: la dissoluzione dell'interesse legittimo nel diritto soggettivo	106
4.	L'interesse legittimo non è un diritto soggettivo	108
5.	La questione della "trasferibilità" o meno dell'interesse legittimo	109
6.	Interessi legittimi pretensivi e oppositivi	111
6.1.	I riflessi sulla struttura del procedimento e del processo	112
6.2.	I provvedimenti a doppio effetto	114
7.	I criteri di distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi	115
7.1.	Atti iure imperii e atti iure gestionis	115
7.2.	Norme di azione e norme di relazione	115
7.3.	Potere vincolato e potere discrezionale	116
7.4.	Carenza di potere in astratto e in concreto	117
8.	La teoria dei diritti indegradabili (o inaffievolibili)	118
9.	Interessi partecipativi e procedurali	122
10.	Gli interessi diffusi	126
11.	Gli interessi collettivi	127
11.1.	La rappresentatività dell'ente	130
11.2.	Il conflitto di interessi nell'ambito della categoria rappresentata	130

11.3.	La legittimazione ex lege degli enti collettivi.....	131
11.4.	La legittimazione ad agire di soggetti non iscritti in appositi albi e la concorrente legittimazione individuale.....	133
12.	Il ricorso per l'efficienza dell'amministrazione (la c.d. <i>class action pubblica</i>)	134
12.1.	La natura della situazione giuridica azionata.....	135
12.2.	I presupposti dell'azione.....	137
12.3.	La natura dell'azione	139
12.4.	I poteri del giudice e la natura della sentenza	140
12.5.	Rapporti tra class action pubblica e azione di classe prevista dal codice di procedura civile	141
13.	L'azione popolare e l'interesse civico.....	142
14.	L'interesse di mero fatto, l'interesse semplice e l'interesse amministrativamente protetto	143

PARTE III I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I La pubblica amministrazione

1.	La pluriforme nozione di pubblica amministrazione	147
2.	La pubblica amministrazione in senso soggettivo (e formale).....	148
3.	Lo Stato	148
4.	Le agenzie e le autorità amministrative indipendenti	149
5.	Gli enti pubblici territoriali e il federalismo amministrativo	150
5.1.	Le risorse degli enti pubblici territoriali: l'autonomia finanziaria e il federalismo fiscale	153
6.	Gli enti pubblici non territoriali	156
6.1.	Enti pubblici economici e non economici. Il processo di privatizzazione	158
7.	Gli indici rilevatori della natura pubblica dell'ente	159
8.	La pubblica amministrazione in senso oggettivo, sostanziale e funzionale. L'influenza del diritto dell'unione europea.....	160
8.1.	L'esercizio privato di funzioni pubbliche	162
8.2.	L'ibridazione delle forme e il problema della disciplina applicabile	164
8.2.1.	Lo statuto dell'amministrato.....	165
8.2.2.	La natura dell'atto adottato dal soggetto privato nell'esercizio di funzioni pubbliche: disciplina applicabile, riparto di giurisdizione e sindacato del giudice	166
9.	La nozione "finanziaria" di pubblica amministrazione come nozione funzionale	168
10.	Considerazioni conclusive: dalla pubblica amministrazione alle pubbliche amministrazioni	171

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

1.	L'organismo di diritto pubblico: una sovrastruttura.....	173
1.1.	La personalità giuridica	174

1.2.	L'influenza pubblica dominante	174
1.2.1.	Il finanziamento pubblico maggioritario	175
1.2.2.	La nomina della maggioranza dei componenti degli organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza	175
1.2.3.	Il controllo sulla gestione.....	176
1.2.4.	I fini di interesse generale di carattere non industriale o commerciale	176
1.3.	La "teoria del contagio" e l'organismo di diritto pubblico in parte qua.....	180
1.4.	La disciplina applicabile all'organismo di diritto pubblico	183
2.	L'impresa pubblica e la distinzione dall'organismo di diritto pubblico.....	184
2.1.	I modelli di impresa pubblica: l'azienda autonoma, l'ente pubblico economico, la società pubblica	185
3.	Le fondazioni.....	188
3.1.	Le fondazioni bancarie	189

CAPITOLO III Le società pubbliche

1.	La società pubblica: una figura anfibologica e pluriforme	191
2.	I modelli di società pubblica: un tentativo di classificazione	191
3.	Società a totale partecipazione pubblica e società miste.....	192
3.1.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle procedure di scelta del socio.....	194
4.	Le società <i>in house</i>	194
4.1.	L'elaborazione giurisprudenziale della figura.....	195
4.2.	Il controllo analogo.....	196
4.3.	Il requisito dell'attività prevalentemente svolta a favore dell'ente affidante	197
4.4.	Le figure di in house riconosciute dalla giurisprudenza	197
4.5.	L'in house frazionato (o pluripartecipato)	198
4.6.	L'in house a cascata	198
4.7.	L'in house orizzontale.....	198
4.8.	L'in house verticale invertito (o capovolto).....	199
4.9.	I nuovi requisiti normativi dell'in house. La figura della società in house mista	199
4.10.	La conferma normativa delle figure di società in house elaborate dalla giurisprudenza	200
4.11.	Le norme sul requisito funzionale dell'attività prevalente.....	200
4.12.	La società in house come organismo di diritto pubblico.....	201
4.13.	L'in house: regola o eccezione? Cenni e rinvio	202
5.	Società di gestione, società strumentale e società-impresa pubblica	206
6.	Le società degli enti locali	206
7.	La disciplina applicabile alle società pubbliche: il Testo unico (d.lgs. n. 175 del 2016).....	208
7.1.	La regola aurea: l'applicazione generale del diritto privato.....	209
7.2.	Le regole contenute nel Testo unico	210
7.3.	Il vincolo di scopo e di attività.....	211
8.	La responsabilità dei componenti degli organi di amministrazione tra diritto privato e diritto pubblico	212
9.	Atti di nomina e revoca degli amministratori: natura giuridica e riparto di giurisdizione	215

10.	La disciplina della crisi delle società pubbliche.....	217
11.	I poteri speciali nei settori strategici	217

CAPITOLO IV
Le Autorità Amministrative Indipendenti

1.	Le ragioni di un fenomeno non unitario	219
2.	La natura giuridica.....	220
3.	La neutralità e l'indipendenza.....	221
4.	Legittimazione e fondamento costituzionale ed euro-unitario delle authorities ..	223
5.	Un tentativo di classificazione delle autorità indipendenti	225
6.	Le autorità trasversali: in particolare, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato	225
6.1.	Il Garante per la protezione dei dati personali	226
7.	Le autorità di settore	227
7.1.	La Banca d'Italia	228
7.2.	La Consob.....	229
7.3.	L'IVASS.....	230
7.4.	L'ANAC	231
8.	Le autorità di regolazione dei servizi pubblici.....	233
8.1.	L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico	235
8.2.	L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.....	235
8.3.	L'Autorità di regolazione dei trasporti.....	236
9.	Sintesi tassonomica dei poteri e delle funzioni delle autorità indipendenti	236
10.	Le regole procedurali	237
10.1.	Il procedimento sanzionatorio e le garanzie del giusto processo	238
10.1.1.	Il procedimento sanzionatorio Antitrust e l'applicabilità del termine perentorio previsto dall'art. 14 della legge n. 689 del 1981	240
10.2.	Il diritto al silenzio.....	242
11.	La tutela giurisdizionale	244
11.1.	Il riparto di giurisdizione	244
11.2.	Il rito applicabile (rinvio).....	246
11.3.	Il sindacato del giudice	247
11.4.	Il sindacato di merito sulle sanzioni	250
11.5.	Il sindacato sull'esercizio della funzione di vigilanza	251
12.	Le autorità indipendenti come soggetti attivi in giudizio: in particolare, la legittimazione processuale dell'AGCM.....	253
12.1.	Profili procedurali. Il parere dell'Autorità antitrust	255
12.2.	La legittimazione processuale dell'ANAC	257

CAPITOLO V
L'organizzazione interna

1.	Il concetto di organizzazione dalla sociologia alla scienza giuridica.....	260
2.	Le fonti dell'organizzazione amministrativa	261
3.	I principi generali in materia di organizzazione.....	262
4.	La teoria dell'organizzazione amministrativa.....	263
5.	L'organo.....	263
6.	L'elemento personale: il titolare dell'organo e la natura del rapporto	265

6.1.	Il rapporto di servizio.....	266
6.2.	Il funzionario di fatto	267
6.2.1.	La sorte degli atti favorevoli del funzionario di fatto	267
6.2.2.	La sorte dei provvedimenti sfavorevoli del funzionario di fatto	268
6.2.3.	Nomina illegittima, ma non ancora rimossa al momento dell'adozione dell'atto.....	269
7.	L'elemento oggettivo: l'ufficio	269
8.	La competenza.....	270
8.1.	I criteri di distribuzione delle competenze.....	270
8.2.	La risoluzione dei conflitti di competenza.....	271
8.3.	Il trasferimento di competenze	272
8.3.1.	La delegazione.....	272
8.3.2.	L'avocazione.....	272
8.3.3.	La sostituzione.....	272
9.	La classificazione degli organi	273
9.1.	Organì individuali e collegiali	273
9.2.	Organì attivi, consultivi e di controllo	273
9.3.	Organì esterni e interni	274
9.4.	Organì ordinari e straordinari, permanenti e temporanei	274
10.	Le relazioni tra gli organi. La gerarchia.....	274
10.1.	La direzione, il coordinamento e il controllo.....	275
11.	L'amministrazione indiretta	276
11.1.	La delegazione.....	276
11.2.	La codipendenza	276
12.	Il principio di continuità e la prorogatio	277

PARTE IV
IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I
La privatizzazione e le specificità del rapporto di pubblico impiego

1.	Il rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione: l'evoluzione storica.....	283
2.	La privatizzazione del lavoro pubblico: il quadro normativo	285
3.	L'ambito della privatizzazione: le categorie escluse	287
4.	Le fonti di disciplina del rapporto.....	287
4.1.	Il rapporto tra la legge e la contrattazione collettiva.....	288
4.1.1.	Le peculiarità della contrattazione collettiva e il ruolo dell'ARAN	290
5.	Il potere organizzativo e la distinzione tra macro-organizzazione e micro- organizzazione	292
5.1.	I riflessi sulla natura della situazione giuridica del dipendente	294
6.	Il principio del concorso pubblico	295
6.1.	Le deroghe al principio del concorso	296
6.2.	La nullità dei rapporti "di fatto"	297
6.3.	La stabilizzazione dei precari	297
6.4.	Lo ius superveniens durante lo svolgimento di una procedura	299
7.	La dirigenza pubblica	300
7.1.	La separazione tra politica e amministrazione	300

7.2.	Il c.d. spoils system.....	302
7.3.	Il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali	304
7.4.	La responsabilità dirigenziale	307
7.5.	Il quadro della riforma della dirigenza nella legge n. 125 del 2015.....	308
8.	La disciplina del rapporto di lavoro	309
8.1.	Le mansioni del lavoratore e lo «ius variandi» del datore di lavoro pubblico	309
9.	La responsabilità disciplinare	311
10.	Il processo in atto di riforma del pubblico impiego: la legge delega n. 124 del 2015 e i decreti attuativi nn. 74 e 75 del 2017	313
10.1.	Il modello della dotazione organica e il suo superamento: il piano dei fabbisogni	314
10.2.	Concorsi pubblici e c.d. lavoro flessibile.....	315
10.2.1.	La disciplina del reclutamento nell'ambito delle politiche di attuazione del PNRR.....	317
10.3.	La valutazione delle performance.....	318

CAPITOLO II Pubblico impiego e tutela giurisdizionale

1.	Il riparto di giurisdizione in materia di pubblico impiego	319
2.	Le controversie relative all'assunzione.....	320
3.	Posizione giuridica del vincitore e riparto di giurisdizione	321
4.	Posizione giuridica dell'idoneo non vincitore, scorrimento della graduatoria e riparto di giurisdizione.....	321
5.	Le controversie relative ai concorsi interni e misti: il riparto di giurisdizione	325
6.	La disapplicazione da parte del giudice ordinario degli atti amministrativi presupposti.....	327
7.	I provvedimenti del giudice ordinario	328

PARTE V I BENI PUBBLICI

CAPITOLO I La classificazione dei beni pubblici

1.	Premessa	333
2.	L'analisi economica della disciplina dei beni pubblici	333
3.	La pluralità dei regimi giuridici	334
4.	Beni privati e beni patrimoniali disponibili	335
5.	Beni privati di interesse pubblico	336
6.	I beni culturali e paesaggistici	337
6.1.	Le aree naturali protette	338
6.2.	Le reti per l'erogazione di servizi pubblici	339
7.	Beni pubblici per appartenenza e per destinazione	339
8.	Il demanio: origine ed evoluzione storica	340
8.1.	Le sottocategorie di beni demaniali	341
9.	I beni patrimoniali indisponibili	342

**CAPITOLO II
Il regime giuridico dei beni pubblici**

1.	Premessa	343
2.	Il regime della commerciabilità	343
3.	I beni pubblici e l'espropriazione per pubblico interesse.....	344
4.	L'autotutela	344
5.	L'acquisto della demanialità e della indisponibilità.....	345
6.	La perdita della indisponibilità e la sdeemanializzazione.....	347
6.1.	La c.d. sdeemanializzazione tacita	348
7.	L'uso dei beni pubblici	349
7.1.	La concessione di beni pubblici.....	351
7.1.1.	Concessione di beni pubblici e riparto di giurisdizione	353
7.1.2.	Diritto di insistenza, proroga automatica e concessioni demaniali marittime.....	355
7.1.2.1.	La formazione di un giudicato favorevole al concessionario.....	358
7.1.2.2.	La gestione degli effetti della sentenza: l'inefficacia della proroga pro-futuro ...	359
7.1.2.3.	Gli interventi del legislatore e gli arresti della giurisprudenza dopo l'Adunanza plenaria	359
8.	Il federalismo demaniale.....	360
9.	La valorizzazione e la dismissione dei beni pubblici.....	363
10.	Dai beni pubblici ai beni comuni.....	366
10.1.	L'acqua come bene comune?	368
10.2.	Il progetto della "Commissione Rodota"	369
11.	Gli usi civici: inquadramento storico e normativo.....	371
11.1.	Il regime giuridico applicabile agli usi civici	371

**PARTE VI
L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA****CAPITOLO I
Le forme dell'attività amministrativa**

1.	La nozione di attività amministrativa	375
2.	Attività amministrativa e atto politico	376
2.1.	Tassonomia e casistica degli atti politici.....	378
3.	L'attività di alta amministrazione	379
3.1.	Tassonomia e casistica degli atti di alta amministrazione.....	381
3.1.1.	La revoca degli assessori comunali e regionali.....	383
4.	Attività amministrativa discrezionale, vincolata e tecnico-discrezionale	384
5.	La discrezionalità amministrativa.....	386
5.1.	Discrezionalità e merito.....	388
5.2.	Discrezionalità e autovincolo amministrativo	389
6.	La rilevanza applicativa della distinzione tra attività discrezionale e attività vincolata	390
7.	La discrezionalità tecnica	391
8.	L'attività amministrativa in forma privatistica.....	392
8.1.	L'attività amministrativa di diritto privato: regola o eccezione?	394
8.2.	I soggetti privati che esercitano funzioni pubbliche	396
8.3.	Convenzioni e accordi tra pubbliche amministrazioni e privati. Cenni e rinvio..	396

CAPITOLO II
Il sindacato del giudice sull'attività amministrativa

1.	Attività amministrativa e situazioni giuridiche soggettive.....	397
2.	Attività amministrativa e sindacato del giudice.....	398
3.	Il sindacato del giudice sulla discrezionalità	398
3.1.	Sindacato e merito	399
3.2.	La discrezionalità dopo la sentenza	401
3.3.	Discrezionalità e limite esterno della giurisdizione del giudice amministrativo	402
4.	Il sindacato del giudice sulla discrezionalità tecnica	403
4.1.	I modelli di sindacato in astratto applicabili	404
4.2.	La discrezionalità tecnica come discrezionalità amministrativa	404
4.3.	Il sindacato intrinseco sulla discrezionalità tecnica	405
4.4.	Sindacato forte o sindacato debole?.....	406
4.5.	Sindacato effettivo sulla discrezionalità tecnica	408

CAPITOLO III
I principi generali dell'attività amministrativa

1.	Il ruolo e la funzione dei principi generali dell'attività amministrativa.....	411
2.	Il principio di legalità.....	412
2.1.	Principio di preferenza della legge, di legalità formale e di legalità sostanziale.....	413
2.2.	I corollari del principio di legalità sostanziale	415
2.3.	Nominatività e tipicità degli atti	416
2.4.	I poteri impliciti	417
2.4.1.	I poteri amministrativi impliciti	417
2.4.1.1.	Alcune forme di potere amministrativo隐式	418
2.4.2.	I poteri normativi impliciti.....	420
2.5.	Gli atti contingibili e urgenti.....	423
3.	Il principio di buon andamento	424
3.1.	I principi di efficienza, efficacia ed economicità nella scienza economico-aziendalestica	424
3.2.	Efficienza, efficacia ed economicità dal lato del cittadino.....	426
3.3.	Un nuovo modello di amministrazione.....	426
3.4.	Efficienza, efficacia ed economicità come parametri di legittimità dell'azione amministrativa	427
3.5.	Il Nucleo della concretezza.....	428
4.	Il principio di parità di trattamento, di non discriminazione e di uguaglianza.....	429
5.	Il principio di imparzialità	430
6.	Il principio di trasparenza	431
6.1.	Il "decreto trasparenza"	433
7.	Il principio di pubblicità	434
8.	I principi del diritto dell'Unione europea	435
9.	Il principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento.....	436
9.1.	Gli ambiti di applicazioni del principio di tutela del legittimo affidamento	438
9.2.	Gli elementi costitutivi dell'affidamento legittimo	439
9.3.	Gli strumenti di tutela dell'affidamento legittimo	440

10.	Il principio di proporzionalità	441
11.	Il principio di ragionevolezza	442
12.	Il principio di buona amministrazione	445
13.	Il principio di tempestività e di certezza dell’azione amministrativa	447
14.	Il principio di non aggravamento dell’azione amministrativa	447
15.	Il principio di semplificazione e di liberalizzazione	448
16.	Il principio del giusto procedimento	450
17.	Il principio di motivazione	451
18.	Il principio della capacità di diritto privato della pubblica amministrazione	452
19.	Il principio di responsabilità	452

CAPITOLO IV **Il procedimento amministrativo: funzione e struttura**

1.	Il procedimento amministrativo e la legalità procedimentale	454
2.	Il procedimento amministrativo in prospettiva strutturale e funzionale	455
2.1.	Analisi delle singole funzioni del procedimento	456
3.	La classificazione dei procedimenti sulla base della struttura	458
4.	La classificazione dei procedimenti sulla base della funzione	459
5.	Procedimento amministrativo e procedimenti di settore	460
6.	Il procedimento come modello del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino	460
7.	Le fasi del procedimento amministrativo	462
8.	La fase di apertura del procedimento	462
9.	La comunicazione di avvio del procedimento	463
9.1.	Il contenuto della comunicazione di avvio	463
9.2.	I soggetti destinatari della comunicazione di avvio	464
9.3.	I casi esclusi dalla legge	465
9.4.	I casi di esclusione elaborati dalla giurisprudenza	466
9.4.1.	I procedimenti diretti all’emanazione di atti vincolati	467
9.4.2.	I sub-procedimenti	468
9.4.3.	I procedimenti ad istanza di parte	468
9.5.	La comunicazione di avvio dei procedimenti di secondo grado	469
9.6.	Le forme alternative di comunicazione previste da norme di settore	470
9.6.1.	La contestazione nei procedimenti disciplinari e sanzionatori	470
9.6.2.	Gli atti di diffida	470
10.	La partecipazione al procedimento	470
10.1.	Le funzioni della partecipazione	471
10.2.	I soggetti legittimati a partecipare al procedimento	473
10.3.	La partecipazione degli enti esponenziali: interessi diffusi e interessi collettivi (rinvio)	474
10.4.	Facoltà della partecipazione	475
10.5.	Le conseguenze dell’omessa valutazione degli apporti partecipativi	476
10.6.	La separazione tra procedimento e processo	477
11.	Il responsabile del procedimento	478
11.1.	I compiti del responsabile	479
12.	La fase istruttoria	480
12.1.	I pareri	482
12.2.	Il parere obbligatorio e l’istituto dell’accantonamento	483

12.3.	Il parere facoltativo	484
12.4.	Il rapporto tra parere e provvedimento	484
12.5.	Le valutazioni tecniche	485
12.6.	Le dichiarazioni sostitutive di certificazione	486
13.	Il preavviso di rigetto	488
13.1.	Il rapporto tra preavviso di rigetto e provvedimento finale	490
13.2.	Le conseguenze dell'omissione del preavviso di rigetto	490
13.3.	L'ambito di applicazione dell'obbligo del preavviso di rigetto	492
13.4.	Preavviso di rigetto e silenzio	493
13.5.	Preavviso di rigetto e termini del procedimento	493
13.6.	Preavviso di rigetto e tutela giurisdizionale	494
14.	La fase costitutiva (o decisoria)	494
15.	La fase integrativa dell'efficacia	495
16.	Il conflitto di interessi nel procedimento amministrativo e l'obbligo di astensione	495
16.1.	La sorte del provvedimento adottato in conflitto di interessi	497
17.	Procedimento e tempo: <i>ius superveniens e tempus regit actum</i>	497

CAPITOLO V

Il tempo dell'azione amministrativa e il silenzio inadempimento

1.	La doverosità amministrativa	501
2.	Il tempo del procedimento	502
2.1.	La c.d. fast track procedure	503
3.	Istanza del privato e obbligo di provvedere	503
4.	L'inerzia della p.a. e il silenzio inadempimento (o rifiuto)	504
5.	I rimedi contro l'inerzia	505
5.1.	Il potere sostitutivo	506
5.1.1.	Il potere sostitutivo nell'ambito della governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza (COVID-19)	507
5.2.	Il silenzio significativo (silenzio-assenso e silenzio-diniego)	508
6.	La tutela giurisdizionale della doverosità amministrativa: l'azione avverso il silenzio-inadempimento	509
6.1.	I presupposti sostanziali e processuali: l'interesse legittimo del privato e la giurisdizione del g.a.	511
6.2.	Le condizioni e i termini dell'azione	511
6.3.	I caratteri dell'azione	512
6.4.	Il giudizio sulla fondatezza dell'istanza	513
6.5.	La fase esecutiva e la nomina del commissario ad acta	515
6.6.	Il provvedimento sopravvenuto nel corso del giudizio	516
7.	Il danno da ritardo	516
7.1.	Il danno da ritardo nel conseguimento del bene della vita finale	518
7.2.	Il danno da "mero ritardo"	520
7.3.	L'indennizzo da mero ritardo	522
7.4.	Il concorso del danno da ritardo con quello da mero ritardo	523
7.5.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	523
7.6.	L'azione di risarcimento del danno da ritardo	525
7.7.	Il danno da ritardo e le sopravvenienze	526
8.	L'inefficacia degli atti "tardivi"	527

CAPITOLO VI
La semplificazione amministrativa e il silenzio assenso

1.	Il silenzio assenso come rimedio e come strumento di semplificazione	530
2.	Il silenzio assenso come rimedio generale.....	531
3.	Le eccezioni al silenzio-assenso	532
4.	Silenzio assenso e potere discrezionale	533
5.	Il rapporto con la s.c.i.a.	534
6.	La natura giuridica del silenzio assenso e il regime giuridico applicabile.....	535
7.	Il silenzio assenso e le istanze non conformi alla legge.....	537
8.	Il provvedimento adottato dopo il silenzio-assenso	538
9.	L'autotutela dopo il silenzio-assenso	539
10.	Il silenzio assenso e il dovere di provvedere	539
11.	La tutela dei terzi	540
12.	La tutela dell'istante: l'azione di accertamento del silenzio-assenso	541
12.1.	L'attestazione e l'autocertificazione del silenzio-assenso.....	542
13.	Il silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni: un 'nuovo paradigma' nei rapporti tra amministrazioni pubbliche	542
13.1.	L'ambito soggettivo di applicazione.....	544
13.2.	L'ambito oggettivo di applicazione.....	546
13.3.	Il rapporto con gli artt. 16 e 17 legge n. 241/1990	547
13.4.	Il rapporto con la conferenza di servizi.....	548
13.5.	Il potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri	548
13.6.	L'autotutela	548
13.7.	Le novità introdotte dal d.l. "semplicificazioni" (n. 76 del 2020).....	550
14.	Il silenzio-diniego	551
14.1.	Il provvedimento adottato dopo il silenzio-diniego	552
14.2.	Il silenzio-diniego e il dovere di provvedere	553
14.3.	La tutela dell'istante	553
15.	Il silenzio-rigetto.....	554
16.	Il silenzio endoprocedimentale	555
17.	Il silenzio nel diritto civile	556

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

1.	La s.c.i.a. come strumento di liberalizzazione	559
2.	La natura della situazione giuridica del privato: diritto soggettivo e interesse legittimo oppositivo	560
3.	La natura della s.c.i.a.	561
4.	L'ambito di applicazione	562
5.	I poteri della pubblica amministrazione	564
5.1.	Quadro di sintesi dei poteri esercitabili	564
5.2.	Il potere di controllo ordinario nei sessanta giorni successivi alla s.c.i.a.	565
5.3.	Il potere di controllo in autotutela.....	566
6.	Le sanzioni nel sistema delle abilitazioni non provvedimentali	568
7.	Le tecniche di tutela del terzo	569
7.1.	La tutela del terzo secondo la giurisprudenza (Ad. Plen. n. 15 del 2011).....	569
7.1.1.	La tutela del terzo decorsi i termini per l'esercizio del potere di controllo.....	569

7.1.2.	La tutela del terzo in pendenza del termine per l'esercizio del potere di controllo.....	570
7.2.	La tutela del terzo secondo il legislatore.....	571
7.3.	La tutela del terzo in una prospettiva costituzionalmente orientata	576
8.	La tutela del privato segnalante	578

CAPITOLO VIII La conferenza di servizi

1.	Le funzioni della conferenza di servizi	579
1.1.	La conferenza come strumento di semplificazione	579
1.2.	La conferenza come strumento di integrazione degli interessi	581
1.3.	La conferenza come strumento di negoziazione	582
2.	La natura giuridica della conferenza di servizi	582
3.	Le tipologie di conferenze di servizi. La conferenza istruttoria	583
3.1.	La conferenza decisoria	584
3.2.	La conferenza preliminare	584
4.	Le modalità di funzionamento della conferenza di servizi	585
4.1.	La c.d. conferenza semplificata: una “non conferenza”	585
4.2.	La conferenza simultanea	586
5.	Il rapporto tra la conferenza di servizi e il silenzio-assenso tra amministrazioni	587
6.	La determinazione conclusiva della conferenza	588
7.	La natura giuridica della determinazione conclusiva.....	589
8.	La partecipazione dei privati alla conferenza di servizi.....	590

CAPITOLO IX Il provvedimento amministrativo

1.	Il duplice volto del provvedimento amministrativo: tra autorità e garanzia	592
2.	Provvedimento e atto amministrativo non provvedimentale	592
2.1.	L'atto amministrativo paritetico.....	593
3.	Provvedimento amministrativo e atto politico	594
4.	Tipicità e nominatività del provvedimento	594
5.	I caratteri essenziali del provvedimento	595
6.	La forma	597
6.1.	La forma nell'era digitale	597
7.	Il provvedimento implicito	598
8.	La motivazione: la dinamica nelle norme della legge n. 241 del 1990	599
8.1.	Le funzioni della motivazione	600
8.2.	L'ambito di applicazione dell'obbligo di motivazione	601
8.3.	Motivazione per relationem e motivazione implicita	603
8.4.	Sufficienza, adeguatezza, congruità e logicità della motivazione.....	604
8.4.1.	Sindacato sulla motivazione e merito amministrativo	606
8.4.2.	La motivazione nella valutazione delle prove concorsuali	607
8.5.	La motivazione in relazione alla natura del potere e della situazione del privato.....	608
8.6.	Le conseguenze della violazione dell'obbligo di motivazione	610
8.7.	La motivazione postuma e l'integrazione in giudizio	611

8.8.	Il ruolo della motivazione ai fini del decorso del termine di impugnazione	614
------	--	-----

CAPITOLO X **Tassonomia dei provvedimenti**

1.	Relatività e descrittività di una tassonomia	615
2.	I provvedimenti limitativi	615
3.	I provvedimenti ablatori	615
4.	Le sanzioni amministrative: il principio di legalità	618
4.1.	Sanzioni amministrative e sanzioni penali.....	619
4.2.	Sanzioni pecuniarie, interdittive e disciplinari.....	620
4.3.	Natura dell'atto sanzionatorio e riparto di giurisdizione	620
5.	Il sequestro.....	623
6.	La confisca.....	623
6.1.	Sanzioni amministrative e sanzioni penali. La proporzionalità della misura.....	624
6.1.1.	La confisca del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito.....	626
7.	Il fermo amministrativo	628
8.	I provvedimenti ampliativi. Le autorizzazioni e le concessioni	629
8.1.	Autorizzazioni e concessioni nel diritto dell'Unione europea	632
9.	I provvedimenti attributivi di vantaggi economici (sovvenzioni, contributi, sussidi, etc.)	634
10.	I provvedimenti di accertamento: la decisione dell'AGCM che constata l'illecito <i>antitrust</i>	634
11.	La distinzione tra provvedimento di accertamento e atto paritetico: il caso del Gestore dei Servizi Elettrici.....	640

CAPITOLO XI **L'efficacia del provvedimento amministrativo**

1.	Perfezione, validità ed efficacia del provvedimento	644
2.	Inefficacia <i>remediale</i> e non <i>remediale</i>	645
3.	L'efficacia spaziale del provvedimento	645
4.	L'efficacia temporale del provvedimento. La recettività.....	646
4.1.	La retroattività del provvedimento amministrativo	647
4.2.	Effetti istantanei ed effetti permanenti.....	649
5.	La sospensione del provvedimento.....	650
6.	La proroga	651
7.	L'inoppugnabilità.....	651
8.	L'esecutività e l'eseguibilità del provvedimento	652
9.	L'esecutorietà del provvedimento.....	652

CAPITOLO XII **L'invalidità del provvedimento amministrativo**

1.	La nozione di invalidità	655
2.	L'irregolarità	655
3.	L'inesistenza del provvedimento	656
4.	Il sistema delle cause di nullità e di annullabilità	657

5.	Le cause di nullità.....	658
5.1.	La nullità strutturale.....	658
5.2.	La nullità per difetto assoluto di attribuzione: carenza di potere in astratto e in concreto	659
5.3.	La nullità per violazione o elusione del giudicato	662
5.4.	La nullità testuale e la (mancata previsione della) nullità virtuale.....	663
6.	Il regime giuridico della nullità	664
7.	Le cause di annullabilità	665
8.	La tripartizione dei vizi di annullabilità.....	666
9.	L'eccesso di potere.....	666
9.1.	Gli strumenti per la rilevazione dell'eccesso di potere: le figure sintomatiche ...	666
9.1.1.	L'errore di fatto.....	667
9.1.2.	Il difetto di istruttoria.....	667
9.1.3.	Il difetto di motivazione.....	668
9.1.4.	La contraddittorietà.....	668
9.1.5.	La violazione di norme interne	669
9.1.6.	L'illogicità e la perplessità	669
9.1.7.	La disparità di trattamento	669
9.1.8.	La manifesta ingiustizia.....	670
9.1.9.	La violazione dei principi di ragionevolezza, logicità, proporzionalità e legittimo affidamento.....	670
10.	L'incompetenza.....	671
10.1.	Il particolare regime giuridico dell'incompetenza	672
11.	La violazione di legge.....	673
11.1.	Vizi meramente formali e vizi sostanziali di forma	674
11.2.	La dequotazione dei vizi formali del provvedimento vincolato.....	675
11.3.	La dequotazione dei vizi formali del provvedimento discrezionale: l'omessa comunicazione di avvio del procedimento	676
11.3.1.	Il riparto dell'onere della prova	676
11.3.2.	La natura del provvedimento viziato, ma non annullato.....	677
11.4.	I vizi di merito	679
12.	Il regime giuridico dell'annullabilità	679

CAPITOLO XIII

Le figure di invalidità

1.	Le forme di invalidità. L'invalidità parziale	681
2.	Invalidità originaria e invalidità successiva.....	681
2.1.	Norma retroattiva.....	682
2.2.	Norma di interpretazione autentica.....	683
2.3.	Decreto-legge non convertito	684
2.4.	L'illegittimità costituzionale della norma	684
3.	L'invalidità derivata.....	687
3.1.	Il regime processuale dell'invalidità derivata a effetto viziantre	690
3.2.	Il regime processuale dell'invalidità a effetto caducante	691
4.	L'invalidità per contrasto con il diritto dell'Unione europea	691
4.1.	Il regime speciale: tra nullità e disapplicazione	691
4.2.	Il regime ordinario dell'annullabilità	692
4.3.	I precipitati sostanziali e processuali dell'annullabilità	693

CAPITOLO XIV
L'autotutela e i provvedimenti di secondo grado

1.	L'autotutela nel diritto penale e nel diritto civile	695
2.	L'autotutela nel diritto amministrativo: un tentativo di classificazione	695
2.1.	L'autotutela esecutiva	695
2.2.	L'autotutela contenziosa e quella decisoria necessaria (rinvio)	697
2.3.	L'autotutela decisoria spontanea.....	697
3.	I provvedimenti di secondo grado	697
4.	L'annullamento d'ufficio	698
4.1.	L'illegittimità	698
4.2.	Le ragioni di pubblico interesse	699
4.3.	La ragionevolezza del termine	699
4.4.	La tutela del legittimo affidamento del privato	700
4.4.1.	Riflessioni sul legittimo affidamento oltre l'autotutela amministrativa.....	704
5.	L'autotutela doverosa.....	706
5.1.	L'annullamento d'ufficio dell'atto in contrasto con il diritto dell'Unione europea	708
6.	Profili procedurali.....	710
6.1.	La domanda di riesame e il silenzio dell'amministrazione	710
6.2.	La comunicazione di avvio e l'art. 21-octies, comma 2	710
7.	Gli effetti dell'annullamento d'ufficio	710
7.1.	L'annullamento parziale	711
8.	La revoca	712
8.1.	Limiti alla revoca e strumenti di compensazione.....	713
8.2.	L'oggetto della revoca	715
8.3.	Profili procedurali.....	715
8.4.	La distinzione tra revoca e provvedimenti affini	715
9.	L'abrogazione	716
10.	I provvedimenti di secondo grado ad esito conservativo	716
10.1.	La convalida	717
10.1.1.	Il principio di conservazione e il nuovo art. 21-decies della l. n. 241/90	718
10.2.	La ratifica.....	719
10.3.	La sanatoria	719
10.4.	La rettifica	720
10.5.	La conferma.....	720
10.6.	La conversione.....	721

CAPITOLO XV
L'accesso ai documenti amministrativi

1.	Il principio di trasparenza	722
2.	L'accesso procedimentale	722
2.1.	La natura giuridica.....	723
2.2.	La legittimazione ad accedere.....	724
2.3.	I documenti accessibili	727
2.3.1.	L'accesso agli atti interni e ai pareri legali	728
2.4.	I soggetti passivi del diritto di accesso: la nozione di pubblica amministrazione.....	730

2.5.	L'accesso agli atti di soggetti privati	730
2.6.	L'accesso agli atti delle autorità amministrative indipendenti	731
2.7.	I casi di esclusione del diritto di accesso	732
2.8.	Il conflitto tra accesso e riservatezza	734
2.9.	Accesso e privacy	735
2.10.	La tutela dei controinteressati	737
2.11.	Il differimento dell'accesso	737
2.12.	Il diritto di accesso nell'ordinamento degli enti locali.....	738
2.13.	Il diritto di accesso in materia ambientale	739
2.14.	Il diritto di accesso nella disciplina dei contratti pubblici (rinvio)	739
2.15.	L'accesso alle cartelle di pagamento.....	739
3.	La tutela del diritto di accesso	741
3.1.	La tutela giustiziale.....	741
3.2.	La tutela giurisdizionale del diritto di accesso (cenni e rinvio)	742
4.	L'accesso civico.....	745
5.	L'accesso civico generalizzato.....	746
5.1.	Il rapporto tra l'accesso civico e l'accesso civico generalizzato.....	746
5.2.	Il rapporto con l'accesso procedimentale: la titolarità e le condizioni di esercizio del diritto	747
5.3.	I limiti all'accesso.....	747
5.4.	L'ambito soggettivo di applicazione	749
5.5.	Le tecniche di tutela.....	749
6.	Il concorso delle diverse forme di accesso	749
7.	Conclusioni: la trasparenza come valore-chiave.....	752

CAPITOLO XVI

La negoziazione della funzione amministrativa

1.	La neutralità delle forme della funzione amministrativa	754
2.	La funzionalizzazione dell'attività di diritto privato.....	755
3.	Gli accordi nel procedimento amministrativo.....	756
3.1.	Gli accordi come contratti di diritto privato	757
3.2.	Gli accordi come convenzioni pubblicistiche	758
4.	Accordi procedurali e accordi sostitutivi	759
4.1.	Fattispecie tipiche di accordi sostitutivi.....	760
5.	La forma degli accordi.....	761
6.	L'applicazione dei principi del codice civile	762
7.	Il recesso dall'accordo	762
8.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	764
9.	Gli strumenti di tutela nei confronti degli accordi	765
9.1.	La tutela dei terzi	766
9.2.	La tutela della pubblica amministrazione	768
10.	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni.....	768
10.1.	Gli accordi di programma.....	770
10.2.	Gli accordi di programma nella disciplina degli enti locali	771
10.3.	La natura giuridica degli accordi (rinvio)	772
10.4.	La disciplina degli accordi: l'art. 15 della legge n. 241 del 1990.	772
10.5.	Accordi e tutela della concorrenza.....	773
10.6.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	773

10.7. Gli strumenti di tutela	774
-------------------------------------	-----

PARTE VII
I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I
Il contratto pubblico

1. La capacità negoziale della pubblica amministrazione.....	777
2. I limiti alla capacità negoziale della pubblica amministrazione	777
3. Tassonomia dei contratti pubblici	779
4. Il contratto di appalto pubblico.....	780
5. Il contratto di concessione	781
6. Le figure contrattuali di confine tra l'appalto e la concessione: il partenariato pubblico privato.....	782
6.1. La finanza di progetto.....	784
6.2. La locazione finanziaria.....	787
6.3. Il contratto di disponibilità.....	787
6.4. Il contratto di affidamento a contraente generale (general contractor)	788
7. I contratti misti.....	789
8. Il regime giuridico del contratto pubblico	791
9. I contratti gratuiti	792

CAPITOLO II
I principi generali in materia di contratti pubblici

1. Le fonti primarie della disciplina dei contratti pubblici.....	794
1.1. Dal nuovo Codice dei contratti pubblici al suo "correttivo"	794
2. La codificazione dei principi nel nuovo codice dei contratti pubblici	795
3. Il principio del risultato	796
4. Il principio della fiducia.....	797
5. Il principio dell'accesso al mercato	798
6. I principi di buona fede e di tutela dell'affidamento	799
7. I principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. L'affidamento dei servizi sociali	801
8. Principio di auto-organizzazione amministrativa.....	802
9. Il principio di autonomia contrattuale.....	803
9.1. Divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito	803
9.2. Le novità introdotte dal correttivo al nuovo codice in materia di "equo compenso"	804
10. Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale	805
10.1. Le sopravvenienze che rendono la prestazione in parte o temporaneamente inutile	807
11. I principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione ...	807
12. Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore	808
13. I principi generali non codificati.....	808
14. I principi di pubblicità e di trasparenza.....	809
14.1. L'accesso agli atti delle procedure di affidamento e della fase di esecuzione	811
15. Il principio di libera concorrenza.....	813

16.	I principi di non discriminazione, di imparzialità e di parità di trattamento	814
17.	I principi di efficienza, efficacia ed economicità	815
18.	Il principio di tempestività	816
19.	Il principio di qualità delle prestazioni	817
20.	Il principio di proporzionalità	818
21.	Il principio di rotazione	819
21.1.	La rotazione quale criterio metagiuridico di gestione del potere	820
22.	I principi generali sul procedimento amministrativo e i principi generali del diritto comune dei contratti	821
23.	Le altre fonti esterne al codice	821

CAPITOLO III

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

1.	I contratti sopra soglia e sottosoglia. L'interesse transfrontaliero certo	823
2.	I contratti esclusi	824
2.1.	Gli accordi di cooperazione tra enti pubblici	825
2.2.	Servizi affidati in base a un diritto esclusivo	825
2.3.	L'in house providing (cenni e rinvio)	826
3.	Settori ordinari e settori speciali	826
4.	L'ambito di applicazione soggettivo del codice	827
4.1.	Le amministrazioni aggiudicatrici	828
4.2.	L'organismo di diritto pubblico (cenni e rinvio)	828
4.3.	Gli enti aggiudicatori	829
4.4.	Le imprese pubbliche (cenni e rinvio)	829
4.5.	I soggetti privati titolari di diritti speciali o esclusivi	829
4.6.	I soggetti aggiudicatori	830

CAPITOLO IV

Le controparti contrattuali

1.	Gli operatori economici: una categoria atipica	831
2.	Analisi delle figure di operatore economico	831
2.1.	I raggruppamenti temporanei di imprese	832
2.1.1.	Il superamento delle diverse forme di raggruppamento (orizzontale, verticale e misto)	833
2.1.2.	La natura giuridica e la tutela dei mandanti	833
2.1.3.	La modifica del raggruppamento	833
2.1.4.	La corrispondenza tra quota di partecipazione e quota di qualificazione	835
2.2.	I consorzi	836
2.2.1.	Differenze tra consorzio ordinario e consorzio stabile	837
3.	L'avvalimento nella prospettiva del nuovo codice dei contratti pubblici	840
3.1.	Il contratto di avvalimento	840
3.2.	Forme di avvalimento: interno ed esterno, occasionale e stabile	841
3.3.	Avvalimento di garanzia e operativo	842
3.4.	Avvalimento plurimo, frazionato e a cascata	842
3.4.1.	L'avvalimento "premiale"	843
3.5.	La responsabilità del soggetto ausiliario	844

3.6.	L'esclusione dalla gara dell'impresa ausiliata per dichiarazioni mendaci dell'ausiliaria	846
4.	Il principio di tassatività delle cause di esclusione	846
5.	I requisiti generali di partecipazione alla gara	848
6.	Cause automatiche e cause non automatiche di esclusione	849
6.1.	La ratio delle principali cause automatiche di esclusione	849
7.	Le misure di prevenzione.....	850
8.	L'informativa antimafia	850
8.1.	La natura e gli effetti dell'interdittiva antimafia	851
8.2.	Il procedimento dell'informativa antimafia e il contraddittorio	854
8.3.	Il problema della legalità-tipicità e il sindacato del giudice amministrativo	856
8.4.	Controllo giudiziario e giudizio di impugnazione dell'interdittiva antimafia.....	859
9.	I protocolli di legalità.....	861
10.	Le cause di esclusione non automatica	864
10.1.	I gravi illeciti professionali.....	864
11.	I requisiti di ordine speciale.....	865
12.	Il rating d'impresa	866
13.	Il soccorso istruttorio	867
13.1.	La proceduralizzazione del soccorso istruttorio.....	869
13.2.	Il soccorso istruttorio processuale.....	870
14.	Il mancato pagamento del contributo ANAC tra sanabilità ed esclusione dalla gara	871

CAPITOLO V

Le procedure di aggiudicazione

1.	I principi di tassatività e tipicità dei procedimenti a evidenza pubblica	873
2.	I principi di concorsualità e di massima apertura al mercato: le procedure aperte	874
3.	Le procedure ristrette.....	874
4.	Le procedure competitive con negoziazione.....	875
5.	Le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara	875
6.	Il dialogo competitivo.....	876
7.	Il partenariato per l'innovazione.....	877
8.	Le procedure di affidamento dei contratti "sotto soglia"	878
8.1.	Le modalità di affidamento dei contratti sottosoglia.....	879

CAPITOLO VI

Lo sviluppo della procedura di evidenza pubblica

1.	Le consultazioni preliminari di mercato	882
2.	La volontà di contrarre.....	882
3.	I documenti di gara	882
4.	Il bando di gara	883
5.	Il disciplinare di gara e i capitolati speciali	884
6.	Il rapporto tra bando, disciplinare e capitolato. Le lacune e l'eterointegrazione	884
7.	L'accordo di collaborazione.....	885
8.	La lettera di invito.....	886

9.	L'avviso di preinformazione	886
10.	La pubblicazione del bando e degli avvisi.....	887
11.	Il termine per la presentazione delle domande di partecipazione	887
12.	Le commissioni giudicatrici	888
13.	I criteri di aggiudicazione	888
14.	Il divieto di integrazione delle offerte e di negoziazione dopo l'aggiudicazione.....	891
15.	Le offerte anomale	892
16.	La proposta di aggiudicazione e l'approvazione.....	893
17.	La stipulazione del contratto. Lo <i>stand still period</i>	894
18.	Il sistema delle garanzie.....	895
18.1.	La garanzia provvisoria	895
18.1.1.	La garanzia provvisoria nel codice del 2006	895
18.1.2.	La garanzia provvisoria nel codice del 2016	896
18.1.3.	La garanzia provvisoria nel nuovo codice	896
18.2.	La garanzia definitiva	898

CAPITOLO VII

Vizi della procedura, difetti del contratto e tecniche di tutela

1.	Premessa	899
2.	La scelta del sistema di gara e la tutela delle imprese	899
3.	Gli atti impugnabili.....	899
4.	Legittimazione al ricorso e partecipazione alla gara.....	900
5.	L'interesse al ricorso: la figura dell'interesse strumentale	900
6.	Illegittimità del bando e tutela dell'interessato	901
7.	Ammissioni ed esclusioni dalla gara: la tutela dell'interesse procedimentale	902
8.	I vizi della proposta di aggiudicazione e dell'aggiudicazione	904
9.	Rapporto tra impugnazione del bando e aggiudicazione	904
10.	Rifiuto o ritardo nell'aggiudicazione della gara	904
11.	La mancata stipulazione del contratto.....	905
12.	Il rapporto tra annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto: breve <i>excursus</i> storico tra nullità, annullabilità e caducazione	906
13.	L'inefficacia del contratto: le gravi violazioni	907
13.1.	Le eccezioni alla regola dell'inefficacia del contratto per gravi violazioni	908
13.2.	L'inefficacia del contratto per violazioni non gravi	909
13.3.	L'inefficacia in senso stretto (non remediale) del contratto	910
13.4.	La dichiarazione dell'inefficacia <i>ex officio</i>	911
13.5.	La natura della dichiarazione di inefficacia	911
13.6.	La resistenza del contratto finanziato con le risorse del PNRR	912
14.	Annullamento in autotutela dell'aggiudicazione e sorte del contratto	912
15.	La giurisdizione esclusiva, ma non di merito, del giudice amministrativo	913
15.1.	Differenze tra annullamento d'ufficio e annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione	914
16.	Le sanzioni alternative	915
17.	La tutela in forma specifica e il risarcimento del danno per equivalente	916
17.1.	L'irrilevanza dell'elemento soggettivo	918
17.2.	L'interesse positivo risarcibile	918
17.3.	L'interesse negativo	920

17.4.	La perdita di chance.....	921
17.5.	La detrazione “automatica” dell’aliunde perceptum vel percipiendum	923
18.	La giurisdizione e la sorte del contratto nelle fattispecie che non rientrano nel campo di applicazione degli artt. 120-125 c.p.a.	924
19.	L’esclusione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	925
20.	L’autotutela interna al contratto	925
20.1.	La risoluzione	925
20.2.	Il recesso	927
20.2.1.	Rapporti tra recesso e revoca dopo la stipulazione del contratto	928
21.	La risoluzione stragiudiziale delle controversie su contratti pubblici.....	929
21.1.	I pareri di precontenzioso dell’ANAC	929
21.1.1.	La legittimazione dell’ANAC a impugnare i provvedimenti delle stazioni appaltanti	932
21.1.2.	Il ruolo dell’ANAC	933
21.1.3.	Le domande proponibili.....	934
21.2.	I collegi consultivi tecnici.....	935

CAPITOLO VIII L'esecuzione del contratto

1.	Dalla fase pubblicistica a quella privatistica.....	937
2.	Il bilanciamento tra esigenze di modifica e principi di trasparenza	937
3.	Le modifiche oggettive del contratto. Le varianti in corso d’opera	938
3.1.	La disciplina della rinegoziazione del contratto	938
4.	La riduzione del corrispettivo	941
5.	La revisione dei prezzi.....	942
6.	La proroga	944
7.	Il subappalto	945
7.1.	Subappalto e avvalimento a confronto.....	947
7.2.	I limiti al subappalto	948
8.	Il collaudo e la verifica di conformità.....	950
9.	L'esecuzione degli appalti pubblici alla luce del decreto “correttivo”	950

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

1.	Il partenariato pubblico privato nel nuovo codice dei contratti pubblici	953
2.	Le concessioni nel nuovo codice dei contratti pubblici	954
3.	La disciplina delle concessioni	955
3.1.	L’equilibrio economico finanziario e la durata della concessione	955
3.2.	I criteri di aggiudicazione	956
3.3.	I contratti misti di concessione	956
3.4.	I contratti esclusi.....	957
3.5.	Le garanzie procedurali	957
3.6.	L'esecuzione del contratto di concessione	958
3.7.	La concessione di beni pubblici (rinvio).....	959
4.	La c.d. finanza di progetto (<i>project financing</i>) nel nuovo codice dei contratti pubblici	960
5.	La locazione finanziaria e il contratto di disponibilità.....	960

6.	I contratti nei settori speciali (sempre meno speciali e più ordinari)	962
6.1.	L'ambito di applicazione della disciplina dei settori speciali	962
6.2.	I contratti misti.....	963

CAPITOLO X
Il riparto di giurisdizione in materia di contratti pubblici

1.	La giurisdizione esclusiva in materia di appalti pubblici: l'ambito	965
2.	L'autolimitazione, gli appalti dei soggetti privati, gli appalti sottosoglia	966
3.	I comportamenti e la responsabilità precontrattuale	967
4.	La fase di esecuzione del contratto	967
4.1.	Gli ambiti della giurisdizione del giudice amministrativo nella fase esecutiva ...	968
5.	Gli atti di ritiro dell'aggiudicazione e di risoluzione del contratto	969
6.	L'azione di rivalsa.....	970
7.	La giurisdizione sul subappalto	970
8.	La cessione del contratto di appalto.....	972
9.	La revisione dei prezzi.....	973
10.	Il rifiuto di stipulare il contratto.....	973
11.	La sorte del contratto di appalto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione (rinvio).....	973
12.	Le sanzioni alternative.....	973

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

1.	Premessa	974
2.	I poteri di indirizzo e di regolazione	974
2.1.	Il ritorno al regolamento e il superamento delle linee guida dell'Anac	975
3.	I poteri di vigilanza e controllo.....	975
4.	I poteri di segnalazione e sanzionatori.....	976
5.	Le attività di gestione del contenzioso (rinvio).....	976

PARTE VIII
I CONTROLLI

CAPITOLO I
I principi generali

1.	Nozione di controllo e criteri di classificazione.....	979
2.	I controlli sugli atti	980
3.	Controllo sugli atti e tutela giurisdizionale	981
3.1.	Impugnabilità degli atti di controllo	981
3.2.	Gli effetti della sentenza che annulla l'atto negativo di controllo.....	981
3.3.	L'amministrazione controllata non è controinteressata nel giudizio avverso l'atto negativo di controllo.....	982

**CAPITOLO II
I controlli interni**

1.	I controlli interni: la classificazione.....	983
2.	Il controllo di gestione	983
3.	Il controllo strategico.....	983
4.	Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile.....	984
5.	I controlli interni negli enti territoriali: lineamenti generali	985

**CAPITOLO III
I controlli della corte dei conti**

1.	I controlli della Corte dei conti	986
2.	Il controllo preventivo di legittimità	987
2.1.	La natura dell'atto di controllo	988
3.	Il controllo successivo di legittimità	989
4.	Il controllo sugli enti sovvenzionati.....	989
5.	Il controllo successivo sulla gestione.....	990
6.	Il controllo concomitante di cui all'art. 11 della legge 15 del 2009.....	991
7.	Il controllo sulla contrattazione collettiva.....	992
8.	Il giudizio di parifica	992
9.	I controlli della Corte dei conti nei confronti delle regioni e degli enti locali	993
9.1.	Il controllo previsto dall'art. 7 della legge n. 131/2003.....	993
9.2.	Il controllo previsto dalle leggi n. 266/05 e n. 15/09.	994
9.3.	Il controllo previsto dall'art. 148-bis del TUEL	995
9.4.	La natura degli atti di controllo della Corte dei Conti sugli enti locali	996
9.5.	I controlli nei confronti delle Regioni.....	998
9.6.	Il controllo sulle spese dei gruppi consiliari regionali	999

**PARTE IX
LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE****CAPITOLO I****Fondamento, funzioni e modelli della responsabilità della pubblica amministrazione**

1.	La responsabilità: dal concetto culturale a quello giuridico.....	1003
2.	Il fondamento costituzionale della responsabilità della pubblica amministrazione.....	1003
3.	I modelli di responsabilità della pubblica amministrazione.....	1004
4.	Il sistema di responsabilità della pubblica amministrazione a doppio binario... 1005	
5.	Le funzioni della responsabilità della pubblica amministrazione: riparatoria, sanzionatoria e deterrente	1007
6.	Le forme di responsabilità	1008

**CAPITOLO II
La responsabilità da provvedimento illegittimo**

1.	La natura della responsabilità da provvedimento illegittimo	1009
2.	La responsabilità per lesione degli interessi legittimi oppositivi e pretensivi....	1011

3.	Il nesso di causalità: il giudizio prognostico sulla spettanza del bene della vita	1013
4.	L'elemento soggettivo: la colpa della pubblica amministrazione	1014
4.1.	La responsabilità oggettiva per violazione del diritto dell'Unione Europea.....	1015
5.	La giurisdizione del giudice amministrativo.....	1016
5.1.	I diritti indegradabili	1017
6.	L'azione (autonoma) di risarcimento del danno e la pregiudiziale di merito.....	1018
7.	La conversione dell'annullamento in accertamento a fini risarcitorii	1021
8.	L'azione risarcitoria esercitata nel giudizio di annullamento.....	1023
9.	L'azione risarcitoria nel giudizio di ottemperanza.....	1024
10.	La responsabilità da provvedimento illegittimo favorevole.....	1027
10.1.	La responsabilità per lesione dell'affidamento legittimo correlato all'esercizio del potere.....	1029
10.1.1.	L'affidamento tutelabile.....	1031

CAPITOLO III La responsabilità per lesione di interessi procedimentali

1.	Gli interessi procedimentali (cenni e rinvio)	1033
2.	La responsabilità aquiliana per lesione dell'interesse procedimentale	1034
3.	La responsabilità da contatto sociale per lesione dell'interesse procedimentale.....	1035
4.	Le ragioni dell'inconfigurabilità di una responsabilità per lesione di un interesse procedimentale.....	1037
5.	La responsabilità per il ritardo nell'esercizio del potere amministrativo: il c.d. danno da ritardo (rinvio)	1038

CAPITOLO IV La responsabilità da comportamento della pubblica amministrazione

1.	La responsabilità da comportamento amministrativo	1039
2.	La giurisdizione del giudice amministrativo.....	1040
3.	La responsabilità da mero comportamento	1040
3.1.	Il rapporto tra terzo danneggiato e dipendente pubblico.....	1041
3.2.	Il rapporto tra il terzo danneggiato e la pubblica amministrazione.....	1041
3.3.	Il rapporto interno tra dipendente e amministrazione	1041

CAPITOLO V La responsabilità precontrattuale e contrattuale della pubblica amministrazione

1.	La responsabilità da inadempimento contrattuale.....	1044
2.	La responsabilità precontrattuale	1044
2.1.	Responsabilità precontrattuale in senso cronologico	1045
2.2.	Responsabilità precontrattuale in senso ontologico	1046
2.2.1.	La responsabilità precontrattuale da contratto inefficace.....	1048
3.	La responsabilità precontrattuale come responsabilità da contatto sociale	1049
4.	Responsabilità precontrattuale e riparto di giurisdizione.....	1050

CAPITOLO VI
La responsabilità della pubblica amministrazione da atto legittimo dannoso

- | | | |
|----|--|------|
| 1. | La responsabilità da atto legittimo..... | 1052 |
|----|--|------|

CAPITOLO VII
Il risarcimento del danno

- | | | |
|----|---|------|
| 1. | Gli strumenti di tutela contro il danno: il risarcimento in forma specifica | 1054 |
| 2. | Il rapporto tra il risarcimento in forma specifica e quello per equivalente | 1055 |
| 3. | Il risarcimento del danno per equivalente..... | 1056 |
| 4. | Il danno risarcibile in materia di appalti (rinvio)..... | 1056 |
| 5. | Il danno da perdita di chance (rinvio)..... | 1056 |
| 6. | Il danno risarcibile nella responsabilità precontrattuale | 1058 |

CAPITOLO VIII
La responsabilità amministrativa

- | | | |
|--------|--|------|
| 1. | Nozione e inquadramento | 1059 |
| 2. | Le fonti normative | 1059 |
| 3. | La natura e la funzione della responsabilità amministrativa..... | 1060 |
| 4. | I caratteri della responsabilità amministrativa: la personalità..... | 1060 |
| 4.1. | La parziarietà | 1061 |
| 4.2. | L'intransmissibilità agli eredi | 1062 |
| 5. | La condotta: l'insindacabilità del merito | 1062 |
| 6. | Il rapporto di impiego e il rapporto di servizio | 1062 |
| 6.1. | Il vincolo di occasionalità necessaria..... | 1064 |
| 7. | L'elemento soggettivo: il dolo e la colpa grave | 1064 |
| 7.1. | La riforma della responsabilità amministrativa nel decreto "semplificazioni"
(d.l. 76 del 2020): la prova dell'evento dannoso | 1065 |
| 7.1.1. | L'esclusione temporanea della responsabilità per colpa grave | 1067 |
| 8. | Il danno erariale | 1068 |
| 9. | Le principali tipologie di danno erariale..... | 1069 |
| 9.1. | Il danno da conferimento di incarichi | 1070 |
| 9.2. | Il danno alla concorrenza..... | 1071 |
| 9.3. | Il danno da disservizio..... | 1072 |
| 9.4. | Il danno da tangente..... | 1073 |
| 9.5. | Il danno all'immagine..... | 1074 |
| 10. | I vantaggi compensativi (la <i>compensatio lucri cum damno</i>) | 1077 |
| 11. | Il potere del giudice di ridurre il risarcimento del danno..... | 1078 |
| 12. | Il termine di prescrizione | 1079 |
| 13. | La giurisdizione della Corte dei Conti | 1080 |
| 14. | Il codice di giustizia contabile: le linee di fondo | 1080 |

PARTE X
I SINGOLI SETTORI

CAPITOLO I
I servizi pubblici e la concorrenza

1.	Premessa storica	1085
2.	La nozione soggettiva di servizio pubblico	1086
3.	La nozione oggettiva di servizio pubblico	1086
4.	Servizi a fruizione collettiva e individuale	1088
5.	I servizi di interesse generale a rilevanza economica e non economica	1088
6.	I servizi di interesse economico generale e i servizi non economici di interesse generale.....	1089
7.	Il criterio di distinzione tra servizi di interesse economico generale e servizi di interesse generale.....	1090
8.	I servizi di interesse generale nel diritto europeo	1091
9.	Le direttive di liberalizzazione	1092
10.	La tutela della concorrenza.....	1092
10.1.	Regole di concorrenza c.d. antitrust.....	1093
10.2.	La concorrenza nel mercato.....	1093
10.2.1.	Il fallimento del mercato e gli obblighi di servizio	1094
11.	Obblighi di servizio pubblico e disciplina degli aiuti di Stato	1095
12.	La concorrenza per il mercato	1096
13.	L'assunzione e la regolazione dei servizi pubblici.....	1097
13.1.	I principi in materia di servizi pubblici.....	1098
13.2.	Le forme di gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica	1099
13.3.	La gestione del servizio	1101
13.4.	Il contratto di servizio.....	1101
13.5.	Le carte dei servizi.....	1102
13.6.	I contratti di utenza	1102
14.	Le autorità di regolazione	1102
15.	I servizi pubblici locali	1104
15.1.	L'evoluzione del quadro normativo	1104
16.	Il testo unico sui servizi di interesse economico generale di rilevanza locale: la correlazione tra valori sociali e concorrenza.....	1108
16.1.	I principi direttivi.....	1108
16.2.	La fonte del servizio: la sussidiarietà orizzontale e l'istituzione del servizio pubblico da parte dell'ente locale.....	1109
16.3.	Diritti speciali o esclusivi	1110
16.4.	Le modalità di gestione del servizio pubblico	1110
16.5.	Le iniziative dell'ente locale e gli obblighi di servizio pubblico.....	1111
16.6.	La durata dell'affidamento del servizio e l'indennizzo.....	1112
16.7.	Il contratto di servizio.....	1112
17.	La giurisdizione esclusiva sui pubblici servizi	1112
17.1.	La fase di affidamento	1114
17.2.	La fase di esecuzione	1115

CAPITOLO II
Il governo del territorio: l'urbanistica

1.	Origine e funzioni dell'urbanistica	1116
2.	L'evoluzione normativa della materia. La nozione di "governo del territorio" .	1117
3.	Il ruolo della pianificazione (urbanistica e territoriale)	1118
4.	Il piano territoriale di coordinamento	1118
5.	Il rapporto tra piano territoriale di coordinamento e pianificazione urbanistica comunale.....	1119
6.	La pianificazione urbanistica comunale: il piano regolatore generale	1120
6.1.	Natura giuridica del piano regolatore generale	1120
6.2.	Contenuto ed effetti del piano regolatore generale	1121
6.3.	Le varianti al piano regolatore generale.....	1122
7.	Il sistema della pianificazione comunale attuativa. Il piano particolareggiato ..	1123
8.	Il piano di lottizzazione e l'urbanistica consensuale.....	1123
9.	Le convenzioni urbanistiche: in particolare, le convenzioni di lottizzazione	1124
10.	L'edilizia residenziale sociale: il Piano di zona per l'edilizia economica e popolare e il social housing	1125
11.	Il Piano di recupero e gli altri strumenti di riqualificazione urbana.....	1126
12.	Il Piano per gli insediamenti produttivi	1127
13.	La perequazione urbanistica: le finalità	1127
13.1.	I modelli della perequazione urbanistica	1128
13.2.	Il fondamento normativo	1129
13.3.	Le differenze con la pianificazione territoriale, la compensazione e la premialità	1130
13.4.	La perequazione urbanistica nella giurisprudenza	1131
14.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	1132

CAPITOLO III
Il governo del territorio: l'edilizia

1.	La nozione di edilizia e l'evoluzione storica del settore	1133
2.	Il testo unico dell'edilizia	1133
3.	Il regolamento edilizio.....	1134
4.	L'incidenza del regolamento edilizio nei rapporti tra privati	1134
5.	Natura giuridica dei regolamenti edilizi e tecniche di tutela (parziale rinvio)...	1135
6.	Gli interventi edilizi previsti dalla legge.....	1135
7.	I titoli abilitativi	1136
7.1.	L'attività edilizia libera	1136
7.2.	Interventi soggetti a comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA).....	1136
7.3.	Interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	1136
7.4.	Gli interventi soggetti a permesso edilizio o di costruire.....	1137
8.	Il permesso edilizio come atto autorizzatorio in funzione di controllo e a carattere reale.....	1137
8.1.	La natura del potere esercitato dal Comune.....	1137
8.2.	Gli oneri concessori	1138
8.3.	Il procedimento di rilascio del permesso di costruire	1143
8.4.	L'annullamento comunale in autotutela del permesso di costruire	1144
8.5.	L'annullamento regionale del permesso di costruire	1144

8.6.	Il contenzioso sul permesso di costruzione.....	1145
8.7.	La tutela del terzo	1145
8.8.	La tutela del terzo in caso di SCIA (rinvio)	1146
8.9.	La possibilità di sanatoria nel caso di intervento edilizio eseguito in base a permesso di costruire annullato in sede giurisdizionale.....	1146
8.10.	Le opere incompiute	1148
9.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	1149
10.	Il sistema repressivo-sanzionario.....	1150
10.1.	L'accertamento di conformità	1152
11.	L'ordine di demolizione.....	1154
11.1.	Il riparto di giurisdizione in materia di sanzioni	1157
11.2.	Le sanzioni civili	1157
12.	Il condono	1157
13.	La possibilità di sanatoria nel caso di intervento edilizio eseguito in base a permesso di costruire annullato in sede giurisdizionale.....	1157

CAPITOLO IV **I beni culturali**

1.	I beni culturali: a) nozione; b) tipicità; c) materialità ed immaterialità; d) inerenza al pubblico interesse	1160
2.	Beni culturali di proprietà pubblica e di proprietà privata	1162
3.	I poteri amministrativi per la tutela dei beni culturali.....	1163
3.1.	Il vincolo culturale di destinazione d'uso	1165
3.2.	Il vincolo culturale indiretto	1166
4.	La fruizione dei beni culturali.....	1167
5.	La valorizzazione dei beni culturali.....	1168
6.	La globalizzazione dei beni culturali	1170

CAPITOLO V **I beni paesaggistici**

1.	La nozione di paesaggio	1171
2.	Il paesaggio nella Costituzione	1171
3.	La tutela e la valorizzazione del paesaggio tra Stato e Regioni	1172
4.	I beni paesaggistici	1173
5.	Il piano paesistico come strumento di tutela dinamica del paesaggio.....	1175
6.	L'autorizzazione paesaggistica	1176
6.1.	Il regime di impugnazione dell'autorizzazione paesaggistica	1177
7.	Il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica	1178
7.1.	L'applicabilità del meccanismo del silenzio assenso orizzontale	1179
7.2.	Silenzio assenso ed autorizzazione paesaggistica nella conferenza di servizi ...	1182
7.3.	Silenzio assenso ed accertamento della compatibilità paesaggistica	1182
7.4.	Silenzio assenso e condono edilizio.....	1182
8.	Le sanzioni amministrative a tutela del paesaggio.....	1183

CAPITOLO VI
L'ambiente

1.	La nozione di ambiente.....	1184
2.	I principi in materia ambientale nel quadro dell'Unione europea.....	1185
2.1.	Il principio di sostenibilità	1186
2.2.	I principi di prevenzione e di precauzione.....	1186
2.3.	Il principio di informazione e di cooperazione tra gli Stati	1187
2.4.	Il principio dell'elevato livello di tutela	1187
2.5.	Il principio della correzione alla fonte	1188
2.6.	Il principio chi inquina paga	1188
2.7.	Il principio di trasparenza: l'accesso alle informazioni ambientali.....	1188
3.	Procedimenti speciali a tutela dell'ambiente: la valutazione di impatto ambientale (VIA).....	1190
3.1.	La valutazione ambientale strategica (VAS).....	1191
4.	L'autorizzazione ambientale	1192
4.1.	L'autorizzazione integrata ambientale (AIA).....	1194
4.2.	L'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)	1194
5.	Le certificazioni ambientali	1195
6.	Il danno ambientale: la nozione	1196
6.1.	Le misure di prevenzione e di precauzione volte ad evitare il danno ambientale.....	1197
7.	La responsabilità per danno ambientale: i criteri di imputazione	1197
7.1.	La funzione della responsabilità per danno ambientale	1198
7.2.	La riparazione del danno e i soggetti responsabili.....	1199

CAPITOLO VII
L'espropriazione per pubblica utilità

1.	Il diritto di proprietà	1202
2.	Il diritto di proprietà nella Costituzione e nel codice civile.....	1202
3.	Il diritto di proprietà nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea	1204
4.	Il diritto di proprietà nel diritto internazionale e, in particolare, nella Cedu.....	1204
5.	L'espropriazione diretta e in buona e dovuta forma.....	1206
6.	Il procedimento di espropriazione: ambito di applicazione e finalità	1206
7.	I soggetti del procedimento espropriativo.....	1207
7.1.	L'autorità espropriante	1208
7.2.	Il beneficiario dell'espropriazione	1208
7.3.	Il promotore dell'espropriazione	1209
8.	Le regole generali sulla competenza.....	1209
9.	Le fasi del procedimento	1209
10.	Il vincolo preordinato all'esproprio	1209
10.1.	Le conseguenze dell'apposizione del vincolo: l'espropriazione sostanziale	1210
10.2.	La distinzione tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi	1211
10.3.	La reiterazione del vincolo	1212
11.	La partecipazione degli interessati.....	1213
12.	L'approvazione del progetto definitivo.....	1215
13.	La dichiarazione di pubblica utilità	1215
14.	Il decreto di esproprio	1215

14.1.	Il decreto di esproprio tardivo.....	1216
15.	L'atto di cessione volontaria	1217
16.	L'indennizzo: i principi generali	1217
16.1.	I criteri di determinazione dell'indennizzo	1218
16.1.1.	Le aree edificabili	1219
16.1.2.	Le aree agricole	1219
17.	L'indennità di occupazione	1220
17.1.	La determinazione giudiziale dell'indennità.....	1220
18.	Le procedure urgenti.....	1221
18.1.	L'occupazione d'urgenza.....	1222
19.	L'art. 42-bis del Testo unico sulle espropriazioni	1222
20.	L'occupazione appropriativa e quella usurpativa.....	1223
21.	L'acquisizione sanante ex art. 43 del Testo unico	1224
22.	L'acquisizione sanante nell'art. 42-bis del Testo unico	1225
22.1.	L'indennizzo	1228
22.2.	Il danno non patrimoniale	1228
22.3.	Il risarcimento per il mancato godimento del bene	1229
23.	Una lettura di sintesi dell'art. 42-bis.....	1230
24.	Usucapione e specificazione.....	1232
25.	La rinuncia abdicativa.....	1233
26.	Il giudicato restitutorio e i poteri del giudice dell'ottemperanza	1237
26.1.	Gli effetti del giudicato civile di rigetto dell'azione di risarcimento per equivalente.....	1239
27.	La retrocessione	1241
27.1.	La retrocessione parziale	1241
27.2.	La retrocessione totale	1242
27.3.	Il prezzo della retrocessione	1242
28.	La tutela giurisdizionale e il riparto di giurisdizione	1242
28.1.	I comportamenti ai fini del riparto della giurisdizione	1243
28.2.	Retrocessione e riparto di giurisdizione.....	1245

CAPITOLO VIII

L'immigrazione, l'ordine pubblico e la sicurezza

1.	Il diritto dell'immigrazione e lo statuto dello straniero	1247
2.	La distinzione tra migrante volontario e involontario.....	1247
3.	Tutela dello straniero e riparto della giurisdizione	1248
3.1.	La tutela del migrante volontario.....	1248
3.2.	La tutela del migrante involontario.....	1249
4.	Una chiave di lettura di sistema della tutela dello straniero.....	1250
5.	Provvedimenti nei confronti dello straniero e sindacato del giudice amministrativo.....	1251
5.1.	Il provvedimento di espulsione dello straniero	1252
6.	Il permesso di soggiorno per motivi umanitari	1252
6.1.	La successione di leggi nel tempo e il principio del tempus regit	1254
6.2.	L'integrazione sociale	1258
7.	Il diniego di cittadinanza	1260
8.	Ordine pubblico e sicurezza: Le misure amministrative di prevenzione tra libertà personale e libertà di circolazione	1261

8.1.	Il foglio di via e il Daspo	1264
------	-----------------------------------	------

**PARTE XI
LA TUTELA GIUSTIZIALE**

**CAPITOLO I
I ricorsi amministrativi ordinari**

1.	La tutela giustiziale: il ruolo nel sistema della giustizia amministrativa	1269
2.	La natura giuridica dei ricorsi amministrativi ordinari	1270
3.	La cornice normativa	1271
4.	Il ricorso amministrativo come rimedio facoltativo e alternativo	1271
5.	Tutela giustiziale e tutela giurisdizionale a confronto	1272
6.	Tassonomia dei ricorsi amministrativi ordinari	1273
7.	Il ricorso gerarchico proprio	1275
8.	Il ricorso gerarchico improprio	1276
9.	Gli atti impugnabili. La non definitività dell'atto	1276
10.	Il ricorso in opposizione	1277
11.	I rapporti tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale	1277
12.	La decisione sul ricorso	1278
13.	Il silenzio sul ricorso amministrativo.....	1279
14.	Impugnazione della decisione sul ricorso amministrativo	1280
15.	Motivi deducibili in sede giurisdizionale.....	1282

**CAPITOLO II
Il ricorso straordinario al presidente della repubblica**

1.	Il ricorso straordinario nel prisma dei rimedi giustiziali	1283
2.	Il principio dell'alternatività tra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale	1283
3.	Le caratteristiche del ricorso straordinario	1284
4.	Gli atti impugnabili con ricorso straordinario.....	1285
5.	Il procedimento.....	1286
6.	La tutela cautelare	1286
7.	La decisione del ricorso straordinario.....	1287
8.	La natura giuridica della decisione del ricorso straordinario	1287
8.1.	La controversa natura del rimedio	1288
9.	I rimedi avverso la decisione del ricorso straordinario: il ricorso per Cassazione per motivi di giurisdizione	1290
9.1.	L'impugnazione del decreto di decisione del ricorso.....	1291
9.2.	La richiesta di riesame del parere del Consiglio di Stato.....	1292
9.3.	La revocazione.....	1292
10.	L'esecuzione della decisione del ricorso straordinario: il giudizio di ottemperanza.....	1293
11.	Considerazioni finali.....	1293

PARTE XII
LA TUTELA GIURISDIZIONALE

CAPITOLO I
La giustizia amministrativa

1.	Premessa	1297
2.	La legge del 1865 abolitiva del contenzioso amministrativo	1297
3.	La legge 31 marzo 1889, n. 5992.....	1298
4.	Il dualismo del sistema di giustizia amministrativa e il riparto di giurisdizione	1299
5.	La giurisdizione amministrativa nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale	1300
6.	Il codice del processo amministrativo: l'art. 7.....	1301
7.	I criteri di riparto della giurisdizione: la <i>causa petendi</i>	1302
8.	I limiti "interni" ed "esterni" della giurisdizione (rinvio).....	1302
9.	Le forme della giurisdizione	1304
10.	La giurisdizione generale di legittimità	1305
10.1.	Dal giudizio sull'atto al giudizio sul rapporto	1306
11.	La giurisdizione di merito.....	1307
11.1.	I labili confini tra giurisdizione di legittimità e di merito.....	1308
12.	La giurisdizione esclusiva.....	1310
12.1.	Le "particolari materie" di giurisdizione esclusiva secondo la Corte costituzionale	1311
12.2.	La giurisdizione esclusiva nel caso di azione della p.a. nei confronti del privato.....	1312
12.3.	L'elenco delle materie devolute alla giurisdizione esclusiva	1313
12.3.1.	I casi di giurisdizione esclusiva correlati al procedimento amministrativo in generale (rinvio)	1313
12.3.2.	La giurisdizione esclusiva in materia di concessioni di beni pubblici (rinvio) ..	1313
12.3.3.	La giurisdizione esclusiva sui servizi pubblici	1313
12.3.4.	La giurisdizione esclusiva sul diritto all'uso di tecnologie informatiche	1313
12.3.5.	La giurisdizione esclusiva in materia di contratti pubblici (rinvio)	1314
12.3.6.	La giurisdizione esclusiva sulle procedure di scelta del socio (rinvio).....	1314
12.3.7.	La giurisdizione esclusiva in materia di urbanistica ed edilizia (rinvio).....	1314
12.3.8.	La giurisdizione esclusiva in materia di espropriazioni per pubblica utilità (rinvio).....	1314
12.3.9.	La giurisdizione esclusiva sui rapporti di pubblico impiego (rinvio)	1314
12.3.10.	La giurisdizione esclusiva sui provvedimenti delle Autorità indipendenti (rinvio).....	1314
12.3.11.	La giurisdizione esclusiva in materia di comunicazioni elettroniche	1314
12.3.12.	Il contenzioso sui provvedimenti del soggetto regolatore del trasporto ferroviario	1315
12.3.13.	Il contenzioso in materia di energia	1315
12.3.14.	Le controversie in materia di protezione civile e di rifiuti	1315
12.3.15.	I provvedimenti del Sindaco in determinate materie	1316
12.3.16.	La giurisdizione esclusiva in materia di ambiente (rinvio).....	1316
12.3.17.	La giurisdizione esclusiva sul debito pubblico statale	1316
12.3.18.	La giurisdizione esclusiva in materia di sport.....	1317

Indice

XLIII

12.3.19. La giurisdizione esclusiva sulle sanzioni dell'interdizione per grave dissesto finanziario degli enti locali	1318
12.3.20. La giurisdizione esclusiva sull'esercizio dei poteri speciali inerenti alle attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale (rinvio).....	1319
12.3.21. La giurisdizione esclusiva sugli aiuti di Stato.....	1319
12.4. Altre ipotesi di giurisdizione esclusiva non contemplate nel codice del processo amministrativo	1319
12.4.1. La giurisdizione esclusiva sulla class action per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici (rinvio)	1319
12.4.2. La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici.....	1319
12.4.3. La giurisdizione esclusiva sulle misure di gestione della crisi di enti creditizi .	1320
13. La rilevabilità d'ufficio e il giudicato implicito sulla giurisdizione	1321
14. La <i>translatio iudicii</i>	1322
15. La competenza.....	1322
15.1. La competenza territoriale	1323
15.1.1. Il rapporto tra il criterio della sede e quello dell'efficacia	1324
15.2. La competenza funzionale	1326
15.3. Il rilievo dell'incompetenza	1327
15.3.1. La pronuncia sull'eccezione di incompetenza, qualora nella fase cautelare sia stata trattenuta implicitamente la competenza	1328
16. Le condizioni dell'azione: la legittimazione e l'interesse ad agire	1329
16.1. La legittimazione ad agire	1329
16.2. L'interesse ad agire	1331

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

1. I principi del diritto europeo	1333
2. Il principio di effettività della tutela	1333
3. Il principio del giusto processo.....	1335
3.1. Le articolazioni del giusto processo.....	1336
4. La ragionevole durata del processo	1337
5. Dovere di motivazione e sinteticità degli atti	1337
6. Il principio della domanda	1338
7. I principi dell'istruzione probatoria	1338
8. Il divieto di abuso del processo	1340

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

1. Il principio di atipicità delle azioni e l'esigenza di tassonomia	1341
2. Le azioni costitutive.....	1343
2.1. Le azioni di riforma e di produzione	1343
2.2. Le azioni costitutive di annullamento e l'effetto conformativo	1344
2.2.1. L'illegittimità senza annullabilità	1346
2.2.2. L'annullabilità ad effetti variabili	1347
2.2.3. La sentenza di accertamento dell'illegittimità senza annullamento dell'atto....	1348
3. Le azioni di condanna.....	1349

3.1.	L'azione di esatto adempimento (art. 34, comma 1, lettera c, c.p.a.).....	1350
3.1.1.	I limiti sostanziali	1351
3.1.2.	I limiti processuali	1352
3.2.	Le azioni di condanna autonome	1353
3.2.1.	L'azione di condanna al risarcimento del danno: cenni e rinvio	1354
3.2.2.	L'azione di condanna all'accesso ai documenti amministrativi: cenni e rinvio ..	1354
3.2.3.	L'azione di condanna a provvedere in caso di silenzio: cenni e rinvio	1354
4.	Le azioni di mero accertamento	1355
4.1.	L'azione di nullità	1357
5.	Le azioni collettive (cenni e rinvio).....	1358
6.	Il cumulo delle domande	1359
7.	La conversione delle azioni	1359
8.	L'ordine di esame dei motivi	1360
9.	L'assorbimento dei motivi	1361
10.	Le sentenze	1362
11.	Forme di sentenza.....	1363

CAPITOLO IV

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

1.	Premessa	1364
2.	Il ricorso introduttivo del giudizio	1364
2.1.	Ricorso collettivo e ricorso cumulativo	1365
2.2.	Il termine per la proposizione del ricorso	1365
3.	I controinteressati e l'integrazione del contradditorio	1366
4.	I motivi aggiunti	1367
5.	Il ricorso incidentale	1368
5.1.	Il rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale	1369
5.1.1.	I punti fermi e le questioni ancora aperte.....	1371
6.	La domanda riconvenzionale	1373
7.	L'intervento in corso di causa. Intervento volontario	1373
7.1.	L'intervento per ordine del giudice.....	1378

CAPITOLO V

La tutela cautelare

1.	Principio di effettività e tutela cautelare	1380
2.	Il principio di atipicità delle misure cautelari	1380
3.	Strumentalità, interinalità e sommarietà	1382
4.	Priorità di fissazione dell'udienza di discussione e definizione immediata del giudizio	1383
5.	I rimedi avverso le ordinanze cautelari e le misure attuative.....	1383
6.	Il procedimento per decreto in corso di causa	1384
7.	Il procedimento per decreto anteriore alla causa (c.d. tutela cautelare <i>ante causam</i>).....	1384

CAPITOLO VI
L'istruttoria e i mezzi di prova

1.	I modelli di istruttoria: il principio dispositivo e il metodo acquisitivo	1386
2.	L'onere del principio di prova.....	1387
3.	I poteri istruttori del giudice amministrativo	1387
4.	Il principio di non contestazione e di prudente apprezzamento	1388

CAPITOLO VII
Le impugnazioni

1.	I principi generali in materia di impugnazioni.....	1389
2.	Tassonomia delle impugnazioni.....	1390
3.	L'appello al Consiglio di Stato: l'effetto devolutivo.....	1391
4.	L'interesse a impugnare: la soccombenza.....	1393
5.	La legittimazione a impugnare	1393
6.	L'appello incidentale.....	1394
7.	Le sentenze del giudice di appello	1395
8.	Le impugnazioni straordinarie	1397
8.1.	La revocazione.....	1397
8.2.	L'opposizione di terzo	1399
9.	Il ricorso per Cassazione.....	1400
9.1.	I limiti esterni.....	1400
9.2.	I limiti interni: il cd. diniego di giustizia	1401
9.3.	La Corte Costituzionale sui "motivi inerenti alla giurisdizione"	1402

CAPITOLO VIII
Il giudicato

1.	La <i>ratio</i> del giudicato. Giudicato formale e sostanziale	1404
2.	Il giudicato implicito	1405
3.	Gli effetti del giudicato amministrativo	1406
3.1.	Gli effetti ultra-partes	1407
4.	Il ruolo della motivazione.....	1408
5.	Giudicato sfavorevole e riesercizio del potere amministrativo.....	1409
5.1.	Il principio del c.d. "one shot temperato"	1410
6.	Giudicato e sopravvenienze	1411
7.	Il giudicato amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione europea (parziale rinvio)	1414
8.	Il giudicato amministrativo in contrasto con la CEDU (rinvio).....	1414
9.	L'efficacia soggettiva del giudicato e l'estensione degli effetti da parte della pubblica amministrazione	1414

CAPITOLO IX
L'esecuzione: il giudizio di ottemperanza

1.	Le forme di tutela giurisdizionale esecutiva	1416
2.	Il giudizio di ottemperanza	1416

3.	La natura anfibologica del giudizio di ottemperanza: tra esecuzione e cognizione.....	1417
4.	Il giudicato a formazione progressiva.....	1419
5.	Il giudizio di ottemperanza nei confronti delle sentenze del giudice amministrativo.....	1421
6.	Il giudizio di ottemperanza come strumento di attuazione delle sentenze del giudice ordinario.....	1421
7.	Il giudice competente.....	1422
8.	I poteri del giudice e il commissario ad acta.....	1423
8.1.	I poteri del commissario e i poteri dell'amministrazione commissariata.....	1425
9.	La penalità di mora	1428
9.1.	Le astreintes nel processo civile e nel processo amministrativo.....	1429
9.2.	Il rapporto tra le sopravvenienze e la sentenza che ha disposto l'astreinte	1431
10.	La responsabilità da mancata esecuzione in forma specifica del giudicato	1433
11.	Gli atti idonei a interrompere la prescrizione <i>dell'actio iudicati</i>	1435

CAPITOLO X I riti speciali

1.	Premessa	1439
2.	Il rito in materia di accesso ai documenti amministrativi (rinvio)	1439
3.	Il rito avverso il silenzio della pubblica amministrazione (rinvio)	1439
4.	Il procedimento di ingiunzione	1439
5.	Il rito abbreviato	1440
6.	Il rito in materia di pubblici appalti (parziale rinvio).....	1440
6.1.	L'abrogazione del rito super-speciale	1442
6.1.1.	Profili di diritto intertemporale	1445
6.2.	Il dies a quo del termine di impugnazione dell'aggiudicazione.....	1447
6.3.	Le modifiche al rito introdotte dal d.l. "semplificazioni"	1455
7.	Il contenzioso in materia elettorale	1458
7.1.	Il rito elettorale "ordinario"	1458
7.2.	Il rito elettorale "straordinario"	1460

CAPITOLO XI La tutela dinanzi al giudice ordinario

1.	Profili generali	1462
2.	Il potere di disapplicazione	1463
3.	Le azioni esperibili innanzi al giudice ordinario contro la pubblica amministrazione.....	1463
3.1.	L'azione di arricchimento senza causa nei confronti della p.a.....	1464
3.2.	<i>L'actio negotiorum gestio</i>	1465
	INDICE ANALITICO	1468