

Marco Fratini

Manuale *Sistematico*
di **Diritto**
Amministrativo

edizione
2026-2027

 **NeldirittoEditore**


METODOMAGISTRATO
ACCADEMIA DEL DIRITTO

MANUALE SISTEMATICO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO 2026-2027

ISBN 979-12-5766-159-5



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.

Un sentito ringraziamento è rivolto al dott. Antonio Mandara, magistrato, per la collaborazione prestata nell'attività di revisione e aggiornamento del manuale.

La nuova edizione del Manuale è aggiornata alle riforme normative più recenti (tra cui, la legge 2 dicembre 2025, n. 182 e la legge 20 aprile 2026, n. 50, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, recante “ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione”, che ha apportato significative modifiche alla disciplina del procedimento amministrativo) e agli orientamenti più attuali della giurisprudenza.

Roma, settembre 2026

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 controllimiti	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
5.1.	Il controllo di legittimità costituzionale e il dialogo tra le Corti	7
6.	La responsabilità dello Stato-amministrazione per violazione del diritto dell'Unione europea (cenni e rinvio).....	10
7.	L'obbligo di interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea	10
8.	I principi del diritto dell'Unione europea e la loro rilevanza per il diritto amministrativo	11
8.1.	Il principio di autonomia istituzionale e di leale collaborazione	13
8.2.	Il principio di sussidiarietà.....	13
8.3.	Il principio di legalità.....	14
8.4.	Il principio di certezza del diritto e di affidamento legittimo	14
8.5.	Il principio di proporzionalità.....	16
8.6.	Il principio di parità di trattamento, di non discriminazione, di uguaglianza e di imparzialità	16
8.7.	Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche soggettive e di effettività della tutela	17
9.	La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il diritto a una buona amministrazione.....	17
10.	Il regime dell'atto amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione europea	19
10.1.	Il regime speciale d'invalidità, tra nullità e disapplicazione.....	19
10.2.	Il regime ordinario dell'annullabilità	20
10.2.1.	I precipitati sostanziali e processuali dell'annullabilità	22
11.	Il regime del giudicato amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione	23
11.1.	La violazione del diritto dell'Unione come limite esterno della giurisdizione	24
12.	Giudicato a formazione progressiva, ottemperanza e diritto dell'Unione.....	28
13.	Giudicato, autotutela e diritto dell'Unione europea.....	29
14.	La regola dello stare <i>decisis</i> e il diritto dell'Unione europea.....	30
15.	La proroga delle concessioni demaniali marittime in contrasto con il diritto dell'Unione europea (rinvio)	31

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

1.	Le fonti del diritto internazionale	32
2.	La CEDU	32
3.	La Corte EDU e la forza vincolante delle sentenze	34
4.	I “controlimiti”	34
5.	L’effetto dell’obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte EDU	35
6.	Il giudicato amministrativo in contrasto con la CEDU: la riapertura del processo	36
7.	Le sanzioni amministrative come sanzioni quasi penali: l’applicazione delle garanzie sancite dall’art. 6 della CEDU	42
7.1.	Il sindacato del giudice sulle sanzioni: full jurisdiction?	44

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

1.	Il sistema delle fonti interne del diritto amministrativo	46
2.	La pluralità-atipicità delle fonti interne del diritto amministrativo	46
2.1.	La funzione delle fonti interne	48
3.	La gerarchia delle fonti del diritto	48
4.	Il valore e il ruolo dei principi generali nel diritto amministrativo	49
4.1.	Il rapporto tra principi generali e norme primarie	49
5.	Le fonti primarie	51
5.1.	Gli statuti e le leggi regionali	51
5.2.	La norma e il tempo: il diritto intertemporale	52
5.2.1.	I diritti quesiti	54
5.3.	Le leggi interpretative	54
6.	La legge provvedimento	56
6.1.	Un tentativo di classificazione delle leggi provvedimento	57
6.2.	La tutela giurisdizionale nei confronti della legge provvedimento	58
6.2.1.	Il limite della funzione giurisdizionale	62

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

1.	Le fonti secondarie: i regolamenti	65
1.1.	I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti	67
1.2.	Il regolamento come atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente normativo	69
2.	Gli atti amministrativi generali: analogie e differenze con i regolamenti	70
2.1.	I bandi di gara	71
2.2.	Gli strumenti urbanistici	71
2.3.	I provvedimenti tariffari e i provvedimenti prezzi	73
3.	Il regime giuridico applicabile ai regolamenti e agli atti amministrativi generali	74
3.1.	Le analogie nel regime giuridico applicabile	74
3.2.	L’impugnazione differita	75
3.3.	L’impugnazione immediata	75

3.4.	Limiti soggettivi di efficacia della sentenza di annullamento di un atto generale.....	76
3.5.	La disapplicazione del regolamento (e non dell'atto amministrativo generale)	78
4.	La fuga dal regolamento: il <i>tertium genus</i> dell'atto amministrativo generale di regolazione	79
5.	Soft law, no law	81
6.	Le fonti del diritto amministrativo e l'emergenza sanitaria	83
6.1.	L'emergenza sanitaria nella Costituzione	83
6.2.	La gestione dell'emergenza	83
6.3.	Il quadro normativo relativo alla gestione dell'emergenza.....	84
6.3.1.	I decreti-legge del 2020 di gestione dell'emergenza sanitaria	86
7.	Le ordinanze di necessità e di urgenza	88
7.1.	Il problema della natura giuridica.....	89
7.2.	Limiti al potere di ordinanza e sindacato del giudice	90
8.	Le norme interne.....	91
9.	Le circolari.....	91
10.	La prassi amministrativa.....	93

PARTE II LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE

CAPITOLO I Il rapporto giuridico e il potere amministrativo

1.	Le situazioni giuridiche soggettive.....	97
2.	Il rapporto giuridico: in particolare, il rapporto amministrativo	98
3.	Il potere amministrativo.....	98
4.	Il comportamento amministrativo.....	101

CAPITOLO II L'interesse legittimo e le altre posizioni soggettive

1.	Il diritto soggettivo	104
2.	L'interesse legittimo	104
3.	Una lettura evolutiva: la dissoluzione dell'interesse legittimo nel diritto soggettivo	108
4.	L'interesse legittimo non è un diritto soggettivo.....	110
5.	La questione della "trasferibilità" o meno dell'interesse legittimo.....	111
6.	Interessi legittimi pretensivi e oppositivi.....	113
6.1.	I riflessi sulla struttura del procedimento e del processo	114
6.2.	I provvedimenti a doppio effetto	116
7.	I criteri di distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi.....	117
7.1.	Atti iure imperii e atti iure gestionis	117
7.2.	Norme di azione e norme di relazione	117
7.3.	Potere vincolato e potere discrezionale	118
7.4.	Carenza di potere in astratto e in concreto.....	119
8.	La teoria dei diritti indegradabili (o inaffievolibili).....	120
9.	Interessi partecipativi e procedimentali	126
10.	Gli interessi diffusi	130

11.	Gli interessi collettivi.....	131
11.1.	La rappresentatività dell'ente.....	133
11.2.	Il conflitto di interessi nell'ambito della categoria rappresentata	134
11.3.	La legittimazione ex lege degli enti collettivi.....	135
11.4.	La legittimazione ad agire di soggetti non iscritti in appositi albi e la concorrente legittimazione individuale.....	136
12.	Il ricorso per l'efficienza dell'amministrazione (la c.d. <i>class action</i> pubblica) ...	138
12.1.	La natura della situazione giuridica azionata	139
12.2.	I presupposti dell'azione.....	141
12.3.	La natura dell'azione	143
12.4.	I poteri del giudice e la natura della sentenza	144
12.5.	Rapporti tra class action pubblica e azione di classe prevista dal codice di procedura civile	145
13.	L'azione popolare e l'interesse civico.....	145
14.	L'interesse di mero fatto, l'interesse semplice e l'interesse amministrativamente protetto	147

PARTE III

I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

La pubblica amministrazione

1.	La pluriforme nozione di pubblica amministrazione	151
2.	La pubblica amministrazione in senso soggettivo (e formale).....	152
3.	Lo Stato	152
4.	Le agenzie e le autorità amministrative indipendenti	153
5.	Gli enti pubblici territoriali e il federalismo amministrativo	154
5.1.	Le risorse degli enti pubblici territoriali: l'autonomia finanziaria e il federalismo fiscale	157
6.	Gli enti pubblici non territoriali	160
6.1.	Enti pubblici economici e non economici. Il processo di privatizzazione	162
7.	Gli indici rilevatori della natura pubblica dell'ente	163
8.	La pubblica amministrazione in senso oggettivo, sostanziale e funzionale. L'influenza del diritto dell'unione europea.....	164
8.1.	L'esercizio privato di funzioni pubbliche	166
8.2.	L'ibridazione delle forme e il problema della disciplina applicabile	168
8.2.1.	Lo statuto dell'amministrato.....	169
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	170
9.	La nozione "finanziaria" di pubblica amministrazione come nozione funzionale	172
10.	Considerazioni conclusive: dalla pubblica amministrazione alle pubbliche amministrazioni	175

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

1.	L'organismo di diritto pubblico: una sovrastruttura.....	177
1.1.	La personalità giuridica	178
1.2.	L'influenza pubblica dominante	179
1.2.1.	Il finanziamento pubblico maggioritario	179
1.2.2.	La nomina della maggioranza dei componenti degli organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza	180
1.2.3.	Il controllo sulla gestione.....	180
1.2.4.	I fini di interesse generale di carattere non industriale o commerciale	181
1.3.	La “teoria del contagio” e l'organismo di diritto pubblico in parte qua.....	185
1.4.	La disciplina applicabile all'organismo di diritto pubblico	188
2.	L'impresa pubblica e la distinzione dall'organismo di diritto pubblico.....	189
2.1.	La rilevanza della nozione di impresa pubblica: i settori speciali e l'evidenza pubblica	190
2.2.	I modelli di impresa pubblica: l'azienda autonoma, l'ente pubblico economico, la società pubblica	191
3.	Le fondazioni.....	194
3.1.	Le fondazioni bancarie	195

CAPITOLO III**Le società pubbliche**

1.	La società pubblica: una figura anfibia e pluriforme	197
2.	I modelli di società pubblica: un tentativo di classificazione	197
3.	Società a totale partecipazione pubblica e società miste.....	198
3.1.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle procedure di scelta del socio.....	201
4.	Le società <i>in house</i>	201
4.1.	L'elaborazione giurisprudenziale della figura.....	202
4.2.	Il controllo analogo.....	203
4.3.	Il requisito dell'attività prevalentemente svolta a favore dell'ente affidante	204
4.4.	Le figure di <i>in house</i> riconosciute dalla giurisprudenza	204
4.5.	L' <i>in house</i> frazionato (o pluripartecipato)	204
4.6.	L' <i>in house</i> a cascata	205
4.7.	L' <i>in house</i> orizzontale.....	205
4.8.	L' <i>in house</i> verticale invertito (o capovolto).....	205
4.9.	I nuovi requisiti normativi dell' <i>in house</i> . La figura della società <i>in house</i> mista	206
4.10.	La conferma normativa delle figure di società <i>in house</i> elaborate dalla giurisprudenza	207
4.11.	Le norme sul requisito funzionale dell'attività prevalente.....	207
4.12.	La società <i>in house</i> come organismo di diritto pubblico.....	208
4.13.	L' <i>in house</i> : regola o eccezione? Cenni e rinvio	208
5.	Società di gestione, società strumentale e società-impresa pubblica	213
6.	Le società degli enti locali	213

7.	La disciplina applicabile alle società pubbliche: il Testo unico (d.lgs. n. 175 del 2016).....	215
7.1.	La regola aurea: l'applicazione generale del diritto privato.....	216
7.2.	Le regole contenute nel Testo unico	217
7.3.	Il vincolo di scopo e di attività.....	218
8.	La responsabilità dei componenti degli organi di amministrazione tra diritto privato e diritto pubblico	219
9.	Atti di nomina e revoca degli amministratori: natura giuridica e riparto di giurisdizione	222
10.	La disciplina della crisi delle società pubbliche.....	223
11.	I poteri speciali nei settori strategici	224

CAPITOLO IV

Le Autorità Amministrative Indipendenti

1.	Le ragioni di un fenomeno non unitario	226
2.	La natura giuridica.....	227
3.	La neutralità e l'indipendenza.....	228
4.	Legittimazione e fondamento costituzionale ed euro-unitario delle authorities ..	230
5.	Un tentativo di classificazione delle autorità indipendenti	232
6.	Le autorità trasversali: in particolare, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato	232
6.1.	Il Garante per la protezione dei dati personali.....	233
7.	Le autorità di settore	234
7.1.	La Banca d'Italia	235
7.2.	La Consob.....	236
7.3.	L'IVASS.....	237
7.4.	L'ANAC	238
8.	Le autorità di regolazione dei servizi pubblici.....	240
8.1.	L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico	242
8.2.	L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	242
8.3.	L'Autorità di regolazione dei trasporti.....	243
9.	Sintesi tassonomica dei poteri e delle funzioni delle autorità indipendenti	243
10.	Le regole procedurali	244
10.1.	Il procedimento sanzionatorio e le garanzie del giusto processo	245
10.1.1.	Il procedimento sanzionatorio Antitrust e l'applicabilità del termine perentorio previsto dall'art. 14 della legge n. 689 del 1981	247
10.1.2.	Le conseguenze della violazione del termine di conclusione dei procedimenti antitrust: violazione del diritto di difesa e conseguenze	250
10.2.	Il diritto al silenzio.....	252
11.	La tutela giurisdizionale	254
11.1.	Il riparto di giurisdizione	254
11.2.	Il rito applicabile (rinvio).....	256
11.3.	Il sindacato del giudice	256
11.4.	Il sindacato di merito sulle sanzioni	259
11.5.	Il sindacato sull'esercizio della funzione di vigilanza	261
12.	Le autorità indipendenti come soggetti attivi in giudizio: in particolare, la legittimazione processuale dell'AGCM.....	262
12.1.	Profili procedurali. Il parere dell'Autorità antitrust	265

12.2.	La legittimazione processuale dell'ANAC	267
-------	---	-----

CAPITOLO V

L'organizzazione interna

1.	Il concetto di organizzazione dalla sociologia alla scienza giuridica.....	269
2.	Le fonti dell'organizzazione amministrativa	270
3.	I principi generali in materia di organizzazione.....	271
4.	La teoria dell'organizzazione amministrativa.....	272
5.	L'organo.....	272
6.	L'elemento personale: il titolare dell'organo e la natura del rapporto	274
6.1.	Il rapporto di servizio.....	275
6.2.	Il funzionario di fatto.....	276
6.2.1.	La sorte degli atti favorevoli del funzionario di fatto	276
6.2.2.	La sorte dei provvedimenti sfavorevoli del funzionario di fatto	277
6.2.3.	Nomina illegittima, ma non ancora rimossa al momento dell'adozione dell'atto.....	278
7.	L'elemento oggettivo: l'ufficio	278
8.	La competenza.....	279
8.1.	I criteri di distribuzione delle competenze.....	279
8.2.	La risoluzione dei conflitti di competenza.....	280
8.3.	Il trasferimento di competenze	281
8.3.1.	La delegazione.....	281
8.3.2.	L'avocazione.....	281
8.3.3.	La sostituzione.....	281
9.	La classificazione degli organi	282
9.1.	Organi individuali e collegiali	282
9.2.	Organi attivi, consultivi e di controllo	282
9.3.	Organi esterni e interni	283
9.4.	Organi ordinari e straordinari, permanenti e temporanei	283
10.	Le relazioni tra gli organi. La gerarchia.....	283
10.1.	La direzione, il coordinamento e il controllo.....	284
11.	L'amministrazione indiretta.....	285
11.1.	La delegazione.....	285
11.2.	La codipendenza.....	285
12.	Il principio di continuità e la prorogatio	286

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.....	291
2.	La privatizzazione del lavoro pubblico: il quadro normativo	293
3.	L'ambito della privatizzazione: le categorie escluse.....	295
4.	Le fonti di disciplina del rapporto.....	295
4.1.	Il rapporto tra la legge e la contrattazione collettiva.....	296

4.1.1.	Le peculiarità della contrattazione collettiva e il ruolo dell'ARAN	298
5.	Il potere organizzativo e la distinzione tra macro-organizzazione e micro-organizzazione	300
5.1.	I riflessi sulla natura della situazione giuridica del dipendente	302
6.	Il principio del concorso pubblico	303
6.1.	Le deroghe al principio del concorso.....	304
6.2.	La nullità dei rapporti “di fatto”	305
6.3.	La stabilizzazione dei precari	305
6.4.	Lo ius superveniens durante lo svolgimento di una procedura	307
7.	La dirigenza pubblica	308
7.1.	La separazione tra politica e amministrazione.....	308
7.2.	Il c.d. spoils system.....	310
7.3.	Il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali	312
7.4.	La responsabilità dirigenziale	315
7.5.	Il quadro della riforma della dirigenza nella legge n. 125 del 2015.....	316
8.	La disciplina del rapporto di lavoro	317
8.1.	Le mansioni del lavoratore e lo «ius variandi» del datore di lavoro pubblico	317
9.	La responsabilità disciplinare	319
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.....	321
10.1.	Il modello della dotazione organica e il suo superamento: il piano dei fabbisogni	322
10.2.	Concorsi pubblici e c.d. lavoro flessibile.....	323
10.2.1.	La disciplina del reclutamento nell'ambito delle politiche di attuazione del PNRR.....	325
10.3.	La valutazione delle performance.....	326

CAPITOLO II

Pubblico impiego e tutela giurisdizionale

1.	Il riparto di giurisdizione in materia di pubblico impiego	327
2.	Le controversie relative all'assunzione.....	328
3.	Posizione giuridica del vincitore e riparto di giurisdizione	329
4.	Posizione giuridica dell'idoneo non vincitore, scorrimento della graduatoria e riparto di giurisdizione.....	329
5.	Le controversie relative ai concorsi interni e misti: il riparto di giurisdizione	333
6.	La disapplicazione da parte del giudice ordinario degli atti amministrativi presupposti.....	335
7.	I provvedimenti del giudice ordinario	336

PARTE V

I BENI PUBBLICI

CAPITOLO I

La classificazione dei beni pubblici

1.	Premessa	341
2.	L'analisi economica della disciplina dei beni pubblici	341
3.	La pluralità dei regimi giuridici	342

4.	Beni privati e beni patrimoniali disponibili	343
5.	Beni privati di interesse pubblico	344
6.	I beni culturali e paesaggistici	345
6.1.	Le aree naturali protette	346
6.2.	Le reti per l'erogazione di servizi pubblici	347
7.	Beni pubblici per appartenenza e per destinazione	347
8.	Il demanio: origine ed evoluzione storica	348
8.1.	Le sottocategorie di beni demaniali	349
9.	I beni patrimoniali indisponibili	350

CAPITOLO II

Il regime giuridico dei beni pubblici

1.	Premessa	351
2.	Il regime della commerciabilità	351
3.	I beni pubblici e l'espropriazione per pubblico interesse	352
4.	L'autotutela	352
5.	L'acquisto della demanialità e della indisponibilità	353
6.	La perdita della indisponibilità e la sdemanializzazione	355
6.1.	La c.d. sdemanializzazione tacita	356
7.	L'uso dei beni pubblici	357
7.1.	La concessione di beni pubblici	359
7.1.1.	Concessione di beni pubblici e riparto di giurisdizione	362
7.1.2.	Diritto di insistenza, proroga automatica e concessioni demaniali marittime	364
7.1.2.1.	La formazione di un giudicato favorevole al concessionario	367
7.1.2.2.	La gestione degli effetti della sentenza: l'inefficacia della proroga pro-futuro ...	368
7.1.2.3.	Gli interventi del legislatore e gli arresti della giurisprudenza dopo l'Adunanza plenaria	368
8.	Il federalismo demaniale	369
9.	La valorizzazione e la dismissione dei beni pubblici	372
10.	Dai beni pubblici ai beni comuni	375
10.1.	L'acqua come bene comune?	377
10.2.	Il progetto della "Commissione Rodotà"	378
11.	Gli usi civici: inquadramento storico e normativo	380
11.1.	Il regime giuridico applicabile agli usi civici	380

PARTE VI

L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

Le forme dell'attività amministrativa

1.	La nozione di attività amministrativa	385
2.	Attività amministrativa e atto politico	386
2.1.	Tassonomia e casistica degli atti politici	388
3.	L'attività di alta amministrazione	389
3.1.	Tassonomia e casistica degli atti di alta amministrazione	391
3.1.1.	La revoca degli assessori comunali e regionali	393
4.	Attività amministrativa discrezionale, vincolata e tecnico-discrezionale	394

5.	La discrezionalità amministrativa.....	396
5.1.	Discrezionalità e merito.....	398
5.2.	Discrezionalità e autovincolo amministrativo	399
6.	La rilevanza applicativa della distinzione tra attività discrezionale e attività vincolata	400
7.	La discrezionalità tecnica	401
8.	L'attività amministrativa in forma privatistica.....	402
8.1.	L'attività amministrativa di diritto privato: regola o eccezione?	404
8.2.	I soggetti privati che esercitano funzioni pubbliche	406
8.3.	Convenzioni e accordi tra pubbliche amministrazioni e privati. Cenni e rinvio ..	406

CAPITOLO II

Il sindacato del giudice sull'attività amministrativa

1.	Attività amministrativa e situazioni giuridiche soggettive.....	407
2.	Attività amministrativa e sindacato del giudice.....	408
3.	Il sindacato del giudice sulla discrezionalità	408
3.1.	Sindacato e merito	409
3.2.	La discrezionalità dopo la sentenza	411
3.3.	Discrezionalità e limite esterno della giurisdizione del giudice amministrativo	412
4.	Il sindacato del giudice sulla discrezionalità tecnica	413
4.1.	I modelli di sindacato in astratto applicabili	414
4.2.	La discrezionalità tecnica come discrezionalità amministrativa	414
4.3.	Il sindacato intrinseco sulla discrezionalità tecnica	415
4.4.	Sindacato forte o sindacato debole?.....	416
4.5.	Sindacato effettivo sulla discrezionalità tecnica	418

CAPITOLO III

I principi generali dell'attività amministrativa

1.	Il ruolo e la funzione dei principi generali dell'attività amministrativa.....	421
2.	Il principio di legalità.....	422
2.1.	Principio di preferenza della legge, di legalità formale e di legalità sostanziale.....	423
2.2.	I corollari del principio di legalità sostanziale	425
2.3.	Nominatività e tipicità degli atti	426
2.4.	I poteri impliciti	427
2.4.1.	I poteri amministrativi impliciti	427
2.4.1.1.	Alcune forme di potere amministrativo implicito.....	428
2.4.2.	I poteri normativi impliciti.....	430
2.5.	Gli atti contingibili e urgenti.....	433
3.	Il principio di buon andamento	434
3.1.	I principi di efficienza, efficacia ed economicità nella scienza economico-aziendalistica	434
3.2.	Efficienza, efficacia ed economicità dal lato del cittadino.....	436
3.3.	Un nuovo modello di amministrazione	436
3.4.	Efficienza, efficacia ed economicità come parametri di legittimità dell'azione amministrativa	437

3.5.	Il Nucleo della concretezza.....	438
4.	Il principio di parità di trattamento, di non discriminazione e di uguaglianza.....	439
5.	Il principio di imparzialità	440
6.	Il principio di trasparenza	441
6.1.	Il “decreto trasparenza”	443
7.	Il principio di pubblicità	444
8.	I principi del diritto dell’Unione europea	445
9.	Il principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento	446
9.1.	Gli ambiti di applicazioni del principio di tutela del legittimo affidamento	448
9.2.	Gli elementi costitutivi dell’affidamento legittimo.....	449
9.3.	Gli strumenti di tutela dell’affidamento legittimo	450
10.	Il principio di proporzionalità.....	451
11.	Il principio di ragionevolezza	452
12.	Il principio di buona amministrazione	455
13.	Il principio di tempestività e di certezza dell’azione amministrativa.....	457
14.	Il principio di non aggravamento dell’azione amministrativa	457
15.	Il principio di semplificazione e di liberalizzazione.....	458
16.	Il principio del giusto procedimento.....	460
17.	Il principio di motivazione.....	461
18.	Il principio della capacità di diritto privato della pubblica amministrazione.....	462
19.	Il principio di responsabilità	462

CAPITOLO IV

Il procedimento amministrativo: funzione e struttura

1.	Il procedimento amministrativo e la legalità procedimentale	464
2.	Il procedimento amministrativo in prospettiva strutturale e funzionale	465
2.1.	Analisi delle singole funzioni del procedimento	466
3.	La classificazione dei procedimenti sulla base della struttura	468
4.	La classificazione dei procedimenti sulla base della funzione.....	469
5.	Procedimento amministrativo e procedimenti di settore.....	470
6.	Il procedimento come modello del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino	470
7.	Le fasi del procedimento amministrativo	472
8.	La fase di apertura del procedimento.....	472
9.	La comunicazione di avvio del procedimento	473
9.1.	Il contenuto della comunicazione di avvio	473
9.2.	I soggetti destinatari della comunicazione di avvio	474
9.3.	I casi esclusi dalla legge	475
9.4.	I casi di esclusione elaborati dalla giurisprudenza.....	476
9.4.1.	I procedimenti diretti all’emanazione di atti vincolati	477
9.4.2.	I sub-procedimenti	478
9.4.3.	I procedimenti ad istanza di parte	479
9.5.	La comunicazione di avvio dei procedimenti di secondo grado	479
9.6.	Le forme alternative di comunicazione previste da norme di settore	480
9.6.1.	La contestazione nei procedimenti disciplinari e sanzionatori	480
9.6.2.	Gli atti di diffida	480
10.	La partecipazione al procedimento	481
10.1.	Le funzioni della partecipazione.....	481

10.2.	I soggetti legittimati a partecipare al procedimento.....	483
10.3.	La partecipazione degli enti esponenziali: interessi diffusi e interessi collettivi (rinvio).....	485
10.4.	Facoltà della partecipazione	485
10.5.	Le conseguenze dell'omessa valutazione degli apporti partecipativi	486
10.6.	La separazione tra procedimento e processo	487
11.	Il responsabile del procedimento	488
11.1.	I compiti del responsabile.....	489
12.	La fase istruttoria	490
12.1.	I pareri	492
12.2.	Il parere obbligatorio e l'istituto dell'accantonamento	493
12.3.	Il parere facoltativo.....	494
12.4.	Il rapporto tra parere e provvedimento	494
12.5.	Le valutazioni tecniche	495
12.6.	Le dichiarazioni sostitutive di certificazione	496
13.	Il preavviso di rigetto.....	498
13.1.	Il rapporto tra preavviso di rigetto e provvedimento finale	500
13.2.	Le conseguenze dell'omissione del preavviso di rigetto	500
13.3.	L'ambito di applicazione dell'obbligo del preavviso di rigetto	502
13.4.	Preavviso di rigetto e silenzio	503
13.5.	Preavviso di rigetto e termini del procedimento	503
13.6.	Preavviso di rigetto e tutela giurisdizionale.....	504
14.	La fase costitutiva (o decisoria)	504
15.	La fase integrativa dell'efficacia.....	505
16.	Il conflitto di interessi nel procedimento amministrativo e l'obbligo di astensione	505
16.1.	La sorte del provvedimento adottato in conflitto di interessi.....	507
17.	Procedimento e tempo: <i>ius superveniens e tempus regit actum</i>	508
18.	Procedimenti amministrativi automatizzati: algoritmo e nuove tecnologie nella disciplina del codice dei contratti pubblici.....	510

CAPITOLO V

Il tempo dell'azione amministrativa e il silenzio inadempimento

1.	La doverosità amministrativa	512
2.	Il tempo del procedimento	513
2.1.	La c.d. fast track procedure.....	514
3.	Istanza del privato e obbligo di provvedere	514
4.	L'inerzia della p.a. e il silenzio inadempimento (o rifiuto).....	515
5.	I rimedi contro l'inerzia	516
5.1.	Il potere sostitutivo	517
5.1.1.	Il potere sostitutivo nell'ambito della governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza (COVID-19).....	518
5.2.	Il silenzio significativo (silenzio-assenso e silenzio-diniego).....	519
6.	La tutela giurisdizionale della doverosità amministrativa: l'azione avverso il silenzio-inadempimento.....	520
6.1.	I presupposti sostanziali e processuali: l'interesse legittimo del privato e la giurisdizione del g.a.....	522
6.2.	Le condizioni e i termini dell'azione	522

6.3.	I caratteri dell'azione	523
6.4.	Il giudizio sulla fondatezza dell'istanza.....	524
6.5.	La fase esecutiva e la nomina del commissario ad acta.....	526
6.6.	Il provvedimento sopravvenuto nel corso del giudizio	527
7.	Il danno da ritardo.....	528
7.1.	Il danno da ritardo nel conseguimento del bene della vita finale.....	529
7.2.	Il danno da "mero ritardo"	531
7.3.	L'indennizzo da mero ritardo.....	533
7.4.	Il concorso del danno da ritardo con quello da mero ritardo	534
7.5.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	535
7.6.	L'azione di risarcimento del danno da ritardo.....	536
7.7.	Il danno da ritardo e le sopravvenienze	537
8.	L'inefficacia degli atti "tardivi"	538

CAPITOLO VI

La semplificazione amministrativa e il silenzio assenso

1.	Il silenzio assenso come rimedio e come strumento di semplificazione	541
2.	Il silenzio assenso come rimedio generale.....	542
3.	Le eccezioni al silenzio-assenso	543
4.	Silenzio assenso e potere discrezionale	544
5.	Il rapporto con la s.c.i.a.	545
6.	La natura giuridica del silenzio assenso e il regime giuridico applicabile.....	546
7.	Il silenzio assenso e le istanze non conformi alla legge. I presupposti di formazione del silenzio assenso.....	548
8.	Il provvedimento adottato dopo il silenzio-assenso	550
9.	L'autotutela dopo il silenzio-assenso	551
10.	Il silenzio assenso e il dovere di provvedere	552
11.	La tutela dei terzi	552
12.	La tutela dell'istante: l'azione di accertamento del silenzio-assenso.....	553
12.1.	L'attestazione e l'autocertificazione del silenzio-assenso.....	555
13.	Il silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni: un 'nuovo paradigma' nei rapporti tra amministrazioni pubbliche	555
13.1.	L'ambito soggettivo di applicazione	557
13.2.	L'ambito oggettivo di applicazione.....	559
13.3.	Il rapporto con gli artt. 16 e 17 legge n. 241/1990.....	560
13.4.	Il rapporto con la conferenza di servizi.....	560
13.5.	Il potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri.....	561
13.6.	L'autotutela.....	561
13.7.	Le novità introdotte dal d.l. "semplificazioni" (n. 76 del 2020).....	562
14.	Il silenzio-diniego	563
14.1.	Il provvedimento adottato dopo il silenzio-diniego	564
14.2.	Il silenzio-diniego e il dovere di provvedere	565
14.3.	La tutela dell'istante	566
15.	Il silenzio-rigetto.....	567
16.	Il silenzio endoprocedimentale	567
17.	Il silenzio nel diritto civile	568

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

1.	La s.c.i.a. come strumento di liberalizzazione	572
2.	La natura della situazione giuridica del privato: diritto soggettivo e interesse legittimo oppositivo	573
3.	La natura della s.c.i.a.	574
4.	L'ambito di applicazione	575
5.	I poteri della pubblica amministrazione	577
5.1.	Quadro di sintesi dei poteri esercitabili	577
5.2.	Il potere di controllo ordinario nei sessanta giorni successivi alla s.c.i.a.	578
5.3.	Il potere di controllo in autotutela	579
6.	Le sanzioni nel sistema delle abilitazioni non provvedimentali	581
7.	Le tecniche di tutela del terzo	582
7.1.	La tutela del terzo secondo la giurisprudenza (Ad. Plen. n. 15 del 2011)	582
7.1.1.	La tutela del terzo decorsi i termini per l'esercizio del potere di controllo	583
7.1.2.	La tutela del terzo in pendenza del termine per l'esercizio del potere di controllo	584
7.2.	La tutela del terzo secondo il legislatore	585
7.3.	La tutela del terzo in una prospettiva costituzionalmente orientata	589
8.	La tutela del privato segnalante	591

CAPITOLO VIII**La conferenza di servizi**

1.	Le funzioni della conferenza di servizi	592
1.1.	La conferenza come strumento di semplificazione	592
1.2.	La conferenza come strumento di integrazione degli interessi	594
1.3.	La conferenza come strumento di negoziazione	595
2.	La natura giuridica della conferenza di servizi	595
3.	Le tipologie di conferenze di servizi. La conferenza istruttoria	596
3.1.	La conferenza decisoria	597
3.2.	La conferenza preliminare	597
4.	Le modalità di funzionamento della conferenza di servizi	598
4.1.	La c.d. conferenza semplificata: una "non conferenza"	598
4.2.	La conferenza simultanea	600
5.	Il rapporto tra la conferenza di servizi e il silenzio-assenso tra amministrazioni	601
6.	La determinazione conclusiva della conferenza	602
7.	La natura giuridica della determinazione conclusiva	603
8.	La partecipazione dei privati alla conferenza di servizi	605

CAPITOLO IX**Il provvedimento amministrativo**

1.	Il duplice volto del provvedimento amministrativo: tra autorità e garanzia	606
2.	Provvedimento e atto amministrativo non provvedimentale	606
2.1.	L'atto amministrativo paritetico	607
3.	Provvedimento amministrativo e atto politico	608

4.	Tipicità e nominatività del provvedimento	608
5.	I caratteri essenziali del provvedimento	609
6.	La forma	611
6.1.	La forma nell'era digitale	611
7.	Il provvedimento implicito	612
8.	La motivazione: la dinamica nelle norme della legge n. 241 del 1990	613
8.1.	Le funzioni della motivazione	614
8.2.	L'ambito di applicazione dell'obbligo di motivazione	615
8.3.	Motivazione per <i>relationem</i> e motivazione implicita	617
8.4.	Sufficienza, adeguatezza, congruità e logicità della motivazione	618
8.4.1.	Sindacato sulla motivazione e merito amministrativo	620
8.4.2.	La motivazione nella valutazione delle prove concorsuali	621
8.5.	La motivazione in relazione alla natura del potere e della situazione del privato.....	622
8.6.	Le conseguenze della violazione dell'obbligo di motivazione	624
8.7.	La motivazione postuma e l'integrazione in giudizio	625
8.8.	Il ruolo della motivazione ai fini del decorso del termine di impugnazione	629

CAPITOLO X

Tassonomia dei provvedimenti

1.	Relatività e descrittività di una tassonomia	630
2.	I provvedimenti limitativi	630
3.	I provvedimenti ablatori	630
4.	Le sanzioni amministrative: il principio di legalità	633
4.1.	Sanzioni amministrative e sanzioni penali.....	634
4.2.	Sanzioni pecuniarie, interdittive e disciplinari.....	635
4.3.	Natura dell'atto sanzionatorio e riparto di giurisdizione	635
5.	Il sequestro.....	638
6.	La confisca.....	638
6.1.	Sanzioni amministrative e sanzioni penali. La proporzionalità della misura.....	639
6.1.1.	La confisca del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito.....	641
7.	Il fermo amministrativo	643
8.	I provvedimenti ampliativi. Le autorizzazioni e le concessioni.....	644
8.1.	Autorizzazioni e concessioni nel diritto dell'Unione europea	647
9.	I provvedimenti attributivi di vantaggi economici (sovvenzioni, contributi, sussidi, etc.)	649
10.	I provvedimenti di accertamento: la decisione dell'AGCM che constata l'illecito <i>antitrust</i>	649
11.	La distinzione tra provvedimento di accertamento e atto paritetico: il caso del Gestore dei Servizi Elettrici.....	655

CAPITOLO XI

L'efficacia del provvedimento amministrativo

1.	Perfezione, validità ed efficacia del provvedimento	659
2.	Inefficacia <i>remediale</i> e non <i>remediale</i>	660
3.	L'efficacia spaziale del provvedimento	660

4.	L'efficacia temporale del provvedimento. La recettività	661
4.1.	La retroattività del provvedimento amministrativo	662
4.2.	Effetti istantanei ed effetti permanenti.....	664
5.	La sospensione del provvedimento.....	665
6.	La proroga	666
7.	L'impugnabilità.....	666
8.	L'esecutività e l'eseguibilità del provvedimento	667
9.	L'esecutorietà del provvedimento.....	667

CAPITOLO XII

L'invalidità del provvedimento amministrativo

1.	La nozione di invalidità	670
2.	L'irregolarità	670
3.	L'inesistenza del provvedimento	671
4.	Il sistema delle cause di nullità e di annullabilità	672
5.	Le cause di nullità.....	673
5.1.	La nullità strutturale.....	673
5.2.	La nullità per difetto assoluto di attribuzione: carenza di potere in astratto e in concreto	674
5.3.	La nullità per violazione o elusione del giudicato	677
5.4.	La nullità testuale e la (mancata previsione della) nullità virtuale.....	678
6.	Il regime giuridico della nullità	679
7.	Le cause di annullabilità	680
8.	La tripartizione dei vizi di annullabilità.....	681
9.	L'eccesso di potere.....	681
9.1.	Gli strumenti per la rilevazione dell'eccesso di potere: le figure sintomatiche ...	681
9.1.1.	L'errore di fatto.....	682
9.1.2.	Il difetto di istruttoria.....	682
9.1.3.	Il difetto di motivazione.....	683
9.1.4.	La contraddittorietà.....	683
9.1.5.	La violazione di norme interne	684
9.1.6.	L'illogicità e la perplessità	684
9.1.7.	La disparità di trattamento	684
9.1.8.	La manifesta ingiustizia.....	685
9.1.9.	La violazione dei principi di ragionevolezza, logicità, proporzionalità e legittimo affidamento.....	685
10.	L'incompetenza.....	686
10.1.	Il particolare regime giuridico dell'incompetenza	687
11.	La violazione di legge.....	688
11.1.	Vizi meramente formali e vizi sostanziali di forma	689
11.2.	La dequotazione dei vizi formali del provvedimento vincolato.....	690
11.3.	La dequotazione dei vizi formali del provvedimento discrezionale: l'omessa comunicazione di avvio del procedimento	691
11.3.1.	Il riparto dell'onere della prova	691
11.3.2.	La natura del provvedimento viziato, ma non annullato.....	692
11.4.	I vizi di merito	694
12.	Il regime giuridico dell'annullabilità	694

CAPITOLO XIII **Le figure di invalidità**

1.	Le forme di invalidità. L'invalidità parziale	696
2.	Invalidità originaria e invalidità successiva	696
2.1.	Norma retroattiva	697
2.2.	Norma di interpretazione autentica	698
2.3.	Decreto-legge non convertito	699
2.4.	L'illegittimità costituzionale della norma	699
3.	L'invalidità derivata	702
3.1.	Il regime processuale dell'invalidità derivata a effetto viziante	705
3.2.	Il regime processuale dell'invalidità a effetto caducante	706
4.	L'invalidità per contrasto con il diritto dell'Unione europea	707
4.1.	Il regime speciale: tra nullità e disapplicazione	707
4.2.	Il regime ordinario dell'annullabilità	708
4.3.	I precipitati sostanziali e processuali dell'annullabilità	709
5.	L'invalidità parziale dell'atto amministrativo	710

CAPITOLO XIV **L'autotutela e i provvedimenti di secondo grado**

1.	L'autotutela nel diritto penale e nel diritto civile	712
2.	L'autotutela nel diritto amministrativo: un tentativo di classificazione	712
2.1.	L'autotutela esecutiva	712
2.2.	L'autotutela contenziosa e quella decisoria necessaria (rinvio)	714
2.3.	L'autotutela decisoria spontanea	714
3.	I provvedimenti di secondo grado	714
4.	L'annullamento d'ufficio	715
4.1.	L'illegittimità	716
4.2.	Le ragioni di pubblico interesse	716
4.3.	La ragionevolezza del termine	716
4.4.	La tutela del legittimo affidamento del privato	719
4.4.1.	Riflessioni sul legittimo affidamento oltre l'autotutela amministrativa	722
5.	L'autotutela doverosa	725
5.1.	L'annullamento d'ufficio dell'atto in contrasto con il diritto dell'Unione europea	728
6.	Profili procedurali	729
6.1.	La domanda di riesame e il silenzio dell'amministrazione	729
6.2.	La comunicazione di avvio e l'art. 21-octies, comma 2	730
7.	Gli effetti dell'annullamento d'ufficio	730
7.1.	L'annullamento parziale	731
8.	La revoca	731
8.1.	Limiti alla revoca e strumenti di compensazione	733
8.2.	L'oggetto della revoca	734
8.3.	Profili procedurali	735
8.4.	La distinzione tra revoca e provvedimenti affini	735
9.	L'abrogazione	736
10.	I provvedimenti di secondo grado ad esito conservativo	736
10.1.	La convalida	736

10.1.1.	Il principio di conservazione e il nuovo art. 21-decies della l. n. 241/90	738
10.2.	La ratifica.....	739
10.3.	La sanatoria	739
10.4.	La rettifica	740
10.5.	La conferma.....	740
10.6.	La conversione.....	741

CAPITOLO XV

L'accesso ai documenti amministrativi

1.	Il principio di trasparenza	742
2.	L'accesso procedimentale	742
2.1.	La natura giuridica.....	743
2.2.	La legittimazione ad accedere.....	744
2.3.	I documenti accessibili	747
2.3.1.	L'accesso agli atti interni e ai pareri legali	748
2.4.	I soggetti passivi del diritto di accesso: la nozione di pubblica amministrazione.....	750
2.5.	L'accesso agli atti di soggetti privati	750
2.6.	L'accesso agli atti delle autorità amministrative indipendenti	751
2.7.	I casi di esclusione del diritto di accesso	752
2.8.	Il conflitto tra accesso e riservatezza	754
2.9.	Accesso e privacy	755
2.10.	La tutela dei controinteressati	757
2.11.	Il differimento dell'accesso	757
2.12.	Il diritto di accesso nell'ordinamento degli enti locali.....	758
2.13.	Il diritto di accesso in materia ambientale	759
2.14.	Il diritto di accesso nella disciplina dei contratti pubblici (rinvio)	759
2.15.	L'accesso alle cartelle di pagamento.....	759
3.	La tutela del diritto di accesso	761
3.1.	La tutela giurisdizionale.....	761
3.2.	La tutela giurisdizionale del diritto di accesso (cenni e rinvio)	762
4.	L'accesso civico.....	765
5.	L'accesso civico generalizzato.....	766
5.1.	Il rapporto tra l'accesso civico e l'accesso civico generalizzato.....	766
5.2.	Il rapporto con l'accesso procedimentale: la titolarità e le condizioni di esercizio del diritto	767
5.3.	I limiti all'accesso.....	767
5.4.	L'ambito soggettivo di applicazione	769
5.5.	Le tecniche di tutela.....	769
6.	Il concorso delle diverse forme di accesso	769
7.	Conclusioni: la trasparenza come valore-chiave.....	772

CAPITOLO XVI

La negoziazione della funzione amministrativa

1.	La neutralità delle forme della funzione amministrativa	774
2.	La funzionalizzazione dell'attività di diritto privato.....	775
3.	Gli accordi nel procedimento amministrativo.....	776

3.1.	Gli accordi come contratti di diritto privato	777
3.2.	Gli accordi come convenzioni pubblicistiche	778
4.	Accordi procedimentali e accordi sostitutivi	779
4.1.	Fattispecie tipiche di accordi sostitutivi.....	780
5.	La forma degli accordi.....	781
6.	L'applicazione dei principi del codice civile	782
7.	Il recesso dall'accordo	782
8.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	784
9.	Gli strumenti di tutela nei confronti degli accordi	785
9.1.	La tutela dei terzi	787
9.2.	La tutela della pubblica amministrazione	788
10.	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni.....	788
10.1.	Gli accordi di programma.....	790
10.2.	Gli accordi di programma nella disciplina degli enti locali	791
10.3.	La natura giuridica degli accordi (rinvio).....	792
10.4.	La disciplina degli accordi: l'art. 15 della legge n. 241 del 1990.	792
10.5.	Accordi e tutela della concorrenza.....	793
10.6.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	794
10.7.	Gli strumenti di tutela	794

PARTE VII

I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I

Il contratto pubblico

1.	La capacità negoziale della pubblica amministrazione	799
2.	I limiti alla capacità negoziale della pubblica amministrazione	799
3.	Tassonomia dei contratti pubblici.....	801
4.	Il contratto di appalto pubblico	802
5.	Il contratto di concessione	803
6.	Le figure contrattuali di confine tra l'appalto e la concessione: il partenariato pubblico privato.....	804
6.1.	La finanza di progetto.....	806
6.1.1.	Il diritto di prelazione del promotore al vaglio della Corte di Giustizia	809
6.2.	La locazione finanziaria.....	810
6.3.	Il contratto di disponibilità.....	810
6.4.	Il contratto di affidamento a contraente generale (general contractor)	812
7.	I contratti misti.....	812
8.	Il regime giuridico del contratto pubblico	814
9.	I contratti gratuiti	816

CAPITOLO II

I principi generali in materia di contratti pubblici

1.	Le fonti primarie della disciplina dei contratti pubblici.....	817
1.1.	Dal nuovo Codice dei contratti pubblici al suo "correttivo"	817
2.	La codificazione dei principi nel nuovo codice dei contratti pubblici	818
3.	Il principio del risultato	819

4.	Il principio della fiducia.....	820
5.	Il principio dell'accesso al mercato	821
6.	I principi di buona fede e di tutela dell'affidamento.....	822
7.	I principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. L'affidamento dei servizi sociali	824
8.	Principio di auto-organizzazione amministrativa.....	825
9.	Il principio di autonomia contrattuale.....	826
9.1.	Divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito	826
9.2.	Le novità introdotte dal correttivo al nuovo codice in materia di "equo compenso".....	827
10.	Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale	828
10.1.	Le sopravvenienze che rendono la prestazione in parte o temporaneamente inutile.....	830
11.	I principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione ...	830
12.	Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore	831
13.	I principi generali non codificati.....	831
14.	I principi di pubblicità e di trasparenza.....	832
14.1.	L'accesso agli atti delle procedure di affidamento e della fase di esecuzione	834
15.	Il principio di libera concorrenza.....	836
16.	I principi di non discriminazione, di imparzialità e di parità di trattamento	837
17.	I principi di efficienza, efficacia ed economicità	838
18.	Il principio di tempestività.....	839
19.	Il principio di qualità delle prestazioni	840
20.	Il principio di proporzionalità.....	841
21.	Il principio di rotazione	842
21.1.	La rotazione quale criterio metagiuridico di gestione del potere	843
22.	I principi generali sul procedimento amministrativo e i principi generali del diritto comune dei contratti.....	844
23.	Le altre fonti esterne al codice.....	844

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.....	846
2.	I contratti esclusi.....	847
2.1.	Gli accordi di cooperazione tra enti pubblici	848
2.2.	Servizi affidati in base a un diritto esclusivo	848
2.3.	L'in house providing (cenni e rinvio)	849
3.	Settori ordinari e settori speciali	849
4.	L'ambito di applicazione soggettivo del codice.....	850
4.1.	Le amministrazioni aggiudicatrici	851
4.2.	L'organismo di diritto pubblico (cenni e rinvio).....	851
4.3.	Gli enti aggiudicatori	852
4.4.	Le imprese pubbliche (cenni e rinvio)	852
4.5.	I soggetti privati titolari di diritti speciali o esclusivi	852
4.6.	I soggetti aggiudicatori	853

CAPITOLO IV

Le controparti contrattuali

1.	Gli operatori economici: una categoria atipica	854
2.	Analisi delle figure di operatore economico	854
2.1.	I raggruppamenti temporanei di imprese	855
2.1.1.	Il superamento delle diverse forme di raggruppamento (orizzontale, verticale e misto)	856
2.1.2.	La natura giuridica e la tutela dei mandanti	856
2.1.3.	La modifica del raggruppamento	856
2.1.4.	La corrispondenza tra quota di partecipazione e quota di qualificazione	858
2.2.	I consorzi	859
2.2.1.	Differenze tra consorzio ordinario e consorzio stabile	860
3.	L'avvalimento nella prospettiva del nuovo codice dei contratti pubblici	863
3.1.	Il contratto di avvalimento	863
3.2.	Forme di avvalimento: interno ed esterno, occasionale e stabile	864
3.3.	Avvalimento di garanzia e operativo	865
3.4.	Avvalimento plurimo, frazionato e a cascata	865
3.4.1.	L'avvalimento "premiabile"	866
3.5.	La responsabilità del soggetto ausiliario	867
3.6.	L'esclusione dalla gara dell'impresa ausiliata per dichiarazioni mendaci dell'ausiliaria	869
4.	Il principio di tassatività delle cause di esclusione	869
5.	I requisiti generali di partecipazione alla gara	871
6.	Cause automatiche e cause non automatiche di esclusione	872
6.1.	La ratio delle principali cause automatiche di esclusione	872
7.	Le misure di prevenzione	873
8.	I protocolli di legalità	873
9.	Le cause di esclusione non automatica	876
9.1.	I gravi illeciti professionali	876
10.	I requisiti di ordine speciale	877
11.	Il rating d'impresa	879
12.	Il soccorso istruttorio	880
12.1.	La proceduralizzazione del soccorso istruttorio	882
12.2.	Il soccorso istruttorio processuale	882
13.	Il mancato pagamento del contributo ANAC tra sanabilità ed esclusione dalla gara	883

CAPITOLO V

Le procedure di aggiudicazione

1.	I principi di tassatività e tipicità dei procedimenti a evidenza pubblica	886
2.	I principi di concorsualità e di massima apertura al mercato: le procedure aperte	887
3.	Le procedure ristrette	887
4.	Le procedure competitive con negoziazione	888
5.	Le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara	888
6.	Il dialogo competitivo	889
7.	Il partenariato per l'innovazione	890

8.	Le procedure di affidamento dei contratti “sotto soglia”	891
----	--	-----

CAPITOLO VI

Lo sviluppo della procedura di evidenza pubblica

1.	Le consultazioni preliminari di mercato	894
2.	La volontà di contrarre.....	894
3.	I documenti di gara	894
4.	Il bando di gara.....	895
5.	Il disciplinare di gara e i capitolati speciali	896
6.	Il rapporto tra bando, disciplinare e capitolato. Le lacune e l'eterointegrazione	896
7.	L'accordo di collaborazione.....	897
7.1.	La qualificazione dell'accordo di collaborazione e i suoi elementi essenziali: causa, soggetti e oggetto.	898
8.	La lettera di invito.....	899
9.	L'avviso di preinformazione	900
10.	La pubblicazione del bando e degli avvisi.....	900
11.	Il termine per la presentazione delle domande di partecipazione	901
12.	Le commissioni giudicatrici	901
13.	I criteri di aggiudicazione	902
14.	Il divieto di integrazione delle offerte e di negoziazione dopo l'aggiudicazione.....	905
15.	Le offerte anomale.....	905
16.	La proposta di aggiudicazione e l'approvazione.....	907
17.	La stipulazione del contratto. Lo <i>stand still period</i>	907
18.	Il sistema delle garanzie.....	908
18.1.	La garanzia provvisoria	909
18.1.1.	La garanzia provvisoria nel codice del 2006	909
18.1.2.	La garanzia provvisoria nel codice del 2016	909
18.1.3.	La garanzia provvisoria nel nuovo codice	910
18.2.	La garanzia definitiva	911

CAPITOLO VII

Vizi della procedura, difetti del contratto e tecniche di tutela

1.	Premessa.....	913
2.	La scelta del sistema di gara e la tutela delle imprese	913
3.	Gli atti impugnabili.....	913
4.	Legittimazione al ricorso e partecipazione alla gara.....	914
5.	L'interesse al ricorso: la figura dell'interesse strumentale	914
6.	Illegittimità del bando e tutela dell'interessato	915
7.	Ammissioni ed esclusioni dalla gara: la tutela dell'interesse procedimentale	916
8.	I vizi della proposta di aggiudicazione e dell'aggiudicazione	918
9.	Rapporto tra impugnazione del bando e aggiudicazione	918
10.	Rifiuto o ritardo nell'aggiudicazione della gara	918
11.	La mancata stipulazione del contratto.....	919
12.	Il rapporto tra annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto: breve <i>excursus</i> storico tra nullità, annullabilità e caducazione	920

13.	L'inefficacia del contratto: le gravi violazioni.....	921
13.1.	Le eccezioni alla regola dell'inefficacia del contratto per gravi violazioni	923
13.2.	L'inefficacia del contratto per violazioni non gravi	924
13.3.	L'inefficacia in senso stretto (non remediale) del contratto	924
13.4.	La dichiarazione dell'inefficacia ex officio	925
13.5.	La natura della dichiarazione di inefficacia	926
13.6.	La resistenza del contratto finanziato con le risorse del PNRR	927
14.	Annullamento in autotutela dell'aggiudicazione e sorte del contratto	927
15.	La giurisdizione esclusiva, ma non di merito, del giudice amministrativo	928
15.1.	Differenze tra annullamento d'ufficio e annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione.....	929
16.	Le sanzioni alternative.....	930
17.	La tutela in forma specifica e il risarcimento del danno per equivalente.....	931
17.1.	L'irrilevanza dell'elemento soggettivo	932
17.2.	L'interesse positivo risarcibile	933
17.3.	L'interesse negativo	935
17.4.	La perdita di chance.....	936
17.5.	La detrazione "automatica" dell'aliunde perceptum vel percipiendum	937
18.	La giurisdizione e la sorte del contratto nelle fattispecie che non rientrano nel campo di applicazione degli artt. 120-125 c.p.a.	938
19.	L'esclusione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.....	939
20.	L'autotutela interna al contratto	940
20.1.	La risoluzione	940
20.2.	Il recesso.....	942
20.2.1.	Rapporti tra recesso e revoca dopo la stipulazione del contratto	943
21.	La risoluzione stragiudiziale delle controversie su contratti pubblici.....	944
21.1.	I pareri di precontenzioso dell'ANAC.....	944
21.1.1.	La legittimazione dell'ANAC a impugnare i provvedimenti delle stazioni appaltanti	946
21.1.2.	Il ruolo dell'ANAC.....	947
21.1.3.	Le domande proponibili.....	949
21.2.	I collegi consultivi tecnici.....	949

CAPITOLO VIII

L'esecuzione del contratto

1.	Dalla fase pubblicistica a quella privatistica.....	951
2.	Il bilanciamento tra esigenze di modificazione e principi di trasparenza	951
3.	Le modifiche oggettive del contratto. Le varianti in corso d'opera	952
3.1.	La disciplina della rinegoziazione del contratto	952
4.	La riduzione del corrispettivo	955
5.	La revisione dei prezzi.....	956
6.	La proroga	958
7.	Il subappalto	959
7.1.	Subappalto e avvalimento a confronto.....	961
7.2.	I limiti al subappalto	962
8.	Il collaudo e la verifica di conformità.....	964
9.	L'esecuzione degli appalti pubblici alla luce del decreto "correttivo"	964

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

1.	Il partenariato pubblico privato nel nuovo codice dei contratti pubblici	967
2.	Le concessioni nel nuovo codice dei contratti pubblici	968
3.	La disciplina delle concessioni	969
3.1.	L'equilibrio economico finanziario e la durata della concessione	969
3.2.	I criteri di aggiudicazione	970
3.3.	I contratti misti di concessione	970
3.4.	I contratti esclusi.....	971
3.5.	Le garanzie procedurali	971
3.6.	L'esecuzione del contratto di concessione	972
3.7.	La concessione di beni pubblici (rinvio).....	973
4.	La c.d. finanza di progetto (<i>project financing</i>) nel nuovo codice dei contratti pubblici.....	974
5.	La locazione finanziaria e il contratto di disponibilità.....	974
6.	I contratti nei settori speciali (sempre meno speciali e più ordinari)	976
6.1.	L'ambito di applicazione della disciplina dei settori speciali	976
6.2.	I contratti misti.....	977

CAPITOLO X**Il riparto di giurisdizione in materia di contratti pubblici**

1.	La giurisdizione esclusiva in materia di appalti pubblici: l'ambito	979
2.	L'autolimitazione, gli appalti dei soggetti privati, gli appalti sottosoglia	980
3.	I comportamenti e la responsabilità precontrattuale	981
4.	La fase di esecuzione del contratto	981
4.1.	Gli ambiti della giurisdizione del giudice amministrativo nella fase esecutiva ...	982
5.	Gli atti di ritiro dell'aggiudicazione e di risoluzione del contratto	983
6.	L'azione di rivalsa.....	984
7.	La giurisdizione sul subappalto	984
8.	La cessione del contratto di appalto.....	986
9.	La revisione dei prezzi.....	987
10.	Il rifiuto di stipulare il contratto.....	987
11.	La sorte del contratto di appalto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione (rinvio).....	987
12.	Le sanzioni alternative.....	987

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

1.	Premessa	988
2.	I poteri di indirizzo e di regolazione	988
2.1.	Il ritorno al regolamento e il superamento delle linee guida dell'Anac	989
3.	I poteri di vigilanza e controllo.....	989
4.	I poteri di segnalazione e sanzionatori.....	990
5.	Le attività di gestione del contenzioso (rinvio).....	990

PARTE VIII I CONTROLLI

CAPITOLO I I principi generali

1.	Nozione di controllo e criteri di classificazione.....	993
2.	I controlli sugli atti	994
3.	Controllo sugli atti e tutela giurisdizionale.....	995
3.1.	Impugnabilità degli atti di controllo	995
3.2.	Gli effetti della sentenza che annulla l'atto negativo di controllo.....	995
3.3.	L'amministrazione controllata non è controinteressata nel giudizio avverso l'atto negativo di controllo.....	996

CAPITOLO II I controlli interni

1.	I controlli interni: la classificazione.....	997
2.	Il controllo di gestione.....	997
3.	Il controllo strategico.....	997
4.	Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile.....	998
5.	I controlli interni negli enti territoriali: lineamenti generali	999

CAPITOLO III I controlli della corte dei conti

1.	I controlli della Corte dei conti.....	1000
2.	Il controllo preventivo di legittimità.....	1001
2.1.	La natura dell'atto di controllo	1002
3.	Il controllo successivo di legittimità.....	1003
4.	Il controllo sugli enti sovvenzionati.....	1003
5.	Il controllo successivo sulla gestione.....	1004
6.	Il controllo concomitante di cui all'art. 11 della legge 15 del 2009.....	1005
7.	Il controllo sulla contrattazione collettiva.....	1006
8.	Il giudizio di parifica	1006
9.	I controlli della Corte dei conti nei confronti delle regioni e degli enti locali ...	1007
9.1.	Il controllo previsto dall'art. 7 della legge n. 131/2003.....	1007
9.2.	Il controllo previsto dalle leggi n. 266/05 e n. 15/09.	1008
9.3.	Il controllo previsto dall'art. 148-bis del TUEL	1009
9.4.	La natura degli atti di controllo della Corte dei Conti sugli enti locali	1010
9.5.	I controlli nei confronti delle Regioni.....	1012
9.6.	Il controllo sulle spese dei gruppi consiliari regionali	1013

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.....	1017
2.	Il fondamento costituzionale della responsabilità della pubblica amministrazione.....	1017
3.	I modelli di responsabilità della pubblica amministrazione.....	1018
4.	Il sistema di responsabilità della pubblica amministrazione a doppio binario ...	1019
5.	Le funzioni della responsabilità della pubblica amministrazione: riparatoria, sanzionatoria e deterrente	1021
6.	Le forme di responsabilità	1022

CAPITOLO II

La responsabilità da provvedimento illegittimo

1.	La natura della responsabilità da provvedimento illegittimo	1023
2.	La responsabilità per lesione degli interessi legittimi oppositivi e pretensivi....	1025
3.	Il nesso di causalità: il giudizio prognostico sulla spettanza del bene della vita	1027
4.	L'elemento soggettivo: la colpa della pubblica amministrazione	1028
4.1.	La responsabilità oggettiva per violazione del diritto dell'Unione Europea.....	1029
5.	La giurisdizione del giudice amministrativo.....	1030
5.1.	I diritti indegradabili	1031
6.	L'azione (autonoma) di risarcimento del danno e la pregiudiziale di merito	1032
7.	La conversione dell'annullamento in accertamento a fini risarcitori	1035
8.	L'azione risarcitoria esercitata nel giudizio di annullamento.....	1037
9.	L'azione risarcitoria nel giudizio di ottemperanza.....	1038
10.	La responsabilità da provvedimento illegittimo favorevole.....	1041
10.1.	Il danno risarcibile	1044
10.1.1.	L'affidamento tutelabile.....	1046

CAPITOLO III

La responsabilità per lesione di interessi procedimentali

1.	Gli interessi procedimentali (cenni e rinvio)	1048
2.	La responsabilità aquiliana per lesione dell'interesse procedimentale	1049
3.	La responsabilità da contatto sociale per lesione dell'interesse procedimentale.....	1050
4.	Le ragioni dell'inconfigurabilità di una responsabilità per lesione di un interesse procedimentale.....	1052
5.	La responsabilità per il ritardo nell'esercizio del potere amministrativo: il c.d. danno da ritardo (rinvio).....	1053

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

1.	La responsabilità da comportamento amministrativo	1054
2.	La giurisdizione del giudice amministrativo.....	1055
3.	La responsabilità da mero comportamento	1055
3.1.	Il rapporto tra terzo danneggiato e dipendente pubblico.....	1056
3.2.	Il rapporto tra il terzo danneggiato e la pubblica amministrazione	1056
3.3.	Il rapporto interno tra dipendente e amministrazione	1056

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

1.	La responsabilità da inadempimento contrattuale.....	1059
2.	La responsabilità precontrattuale	1059
2.1.	Responsabilità precontrattuale in senso cronologico	1060
2.2.	Responsabilità precontrattuale in senso ontologico	1061
2.2.1.	La responsabilità precontrattuale da contratto inefficace.....	1063
3.	La responsabilità precontrattuale come responsabilità da contatto sociale	1064
4.	Responsabilità precontrattuale e riparto di giurisdizione.....	1065

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

1.	La responsabilità da atto legittimo.....	1067
----	--	------

CAPITOLO VII**Il risarcimento del danno**

1.	Gli strumenti di tutela contro il danno: il risarcimento in forma specifica	1069
2.	Il rapporto tra il risarcimento in forma specifica e quello per equivalente	1070
3.	Il risarcimento del danno per equivalente.....	1071
4.	Il danno risarcibile in materia di appalti (rinvio)	1071
5.	Il danno da perdita di chance (rinvio).....	1071
6.	Il danno risarcibile nella responsabilità precontrattuale	1073

CAPITOLO VIII**La responsabilità amministrativa**

1.	Nozione e inquadramento	1074
2.	Le fonti normative	1074
3.	La natura e la funzione della responsabilità amministrativa	1075
4.	I caratteri della responsabilità amministrativa: la personalità.....	1076
4.1.	La parziarietà.....	1076
4.2.	L'intrasmissibilità agli eredi	1077
5.	La condotta: l'insindacabilità del merito	1077
5.1.	Le ipotesi di esclusione della responsabilità amministrativa	1078
6.	Il rapporto di impiego e il rapporto di servizio	1080
6.1.	Il vincolo di occasionalità necessaria.....	1081

7.	L'elemento soggettivo: il dolo e la colpa grave	1081
7.1.	La riforma della responsabilità amministrativa nel decreto "semplificazioni" (d.l. 76 del 2020): il dolo penalistico e la prova dell'evento dannoso	1083
8.	Il danno erariale	1084
9.	Le principali tipologie di danno erariale	1085
9.1.	Il danno da conferimento di incarichi	1086
9.2.	Il danno alla concorrenza	1087
9.3.	Il danno da disservizio	1088
9.4.	Il danno da tangente	1089
9.5.	Il danno all'immagine	1089
10.	I vantaggi compensativi (la <i>compensatio lucri cum damno</i>)	1091
11.	La responsabilità amministrativa e il nuovo paradigma del risarcimento: un esempio di <i>undercompensation</i>	1092
12.	Il potere del giudice di ridurre il risarcimento del danno	1092
13.	Il termine di prescrizione	1093
14.	La giurisdizione della Corte dei Conti	1094
15.	Il codice di giustizia contabile: le linee di fondo	1094

PARTE X I SINGOLI SETTORI

CAPITOLO I I servizi pubblici e la concorrenza

1.	Premessa storica	1097
2.	La nozione soggettiva di servizio pubblico	1098
3.	La nozione oggettiva di servizio pubblico	1098
4.	Servizi a fruizione collettiva e individuale	1100
5.	I servizi di interesse generale a rilevanza economica e non economica	1100
6.	I servizi di interesse economico generale e i servizi non economici di interesse generale	1101
7.	Il criterio di distinzione tra servizi di interesse economico generale e servizi di interesse generale	1102
8.	I servizi di interesse generale nel diritto europeo	1103
9.	Le direttive di liberalizzazione	1104
10.	La tutela della concorrenza	1104
10.1.	Regole di concorrenza c.d. antitrust	1105
10.2.	La concorrenza nel mercato	1105
10.2.1.	Il fallimento del mercato e gli obblighi di servizio	1106
11.	Obblighi di servizio pubblico e disciplina degli aiuti di Stato	1107
12.	La concorrenza per il mercato	1109
13.	L'assunzione e la regolazione dei servizi pubblici	1109
13.1.	I principi in materia di servizi pubblici	1110
13.2.	Le forme di gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica	1112
13.3.	La gestione del servizio	1113
13.4.	Il contratto di servizio	1113
13.5.	Le carte dei servizi	1114
13.6.	I contratti di utenza	1114
14.	Le autorità di regolazione	1114

15.	I servizi pubblici locali	1116
15.1.	L'evoluzione del quadro normativo	1116
16.	Il testo unico sui servizi di interesse economico generale di rilevanza locale: la correlazione tra valori sociali e concorrenza.....	1120
16.1.	I principi direttivi	1120
16.2.	La fonte del servizio: la sussidiarietà orizzontale e l'istituzione del servizio pubblico da parte dell'ente locale.	1121
16.3.	Diritto speciali o esclusivi	1122
16.4.	Le modalità di gestione del servizio pubblico	1122
16.5.	Le iniziative dell'ente locale e gli obblighi di servizio pubblico.	1123
16.6.	La durata dell'affidamento del servizio e l'indennizzo.....	1124
16.7.	Il contratto di servizio	1124
17.	La giurisdizione esclusiva sui pubblici servizi	1125
17.1.	La fase di affidamento	1126
17.2.	La fase di esecuzione.....	1127

CAPITOLO II

Il governo del territorio: l'urbanistica

1.	Origine e funzioni dell'urbanistica	1128
2.	L'evoluzione normativa della materia. La nozione di "governo del territorio" ..	1129
3.	Il ruolo della pianificazione (urbanistica e territoriale)	1130
4.	Il piano territoriale di coordinamento	1130
5.	Il rapporto tra piano territoriale di coordinamento e pianificazione urbanistica comunale.....	1131
6.	La pianificazione urbanistica comunale: il piano regolatore generale	1132
6.1.	Natura giuridica del piano regolatore generale	1132
6.2.	Contenuto ed effetti del piano regolatore generale	1133
6.3.	Le varianti al piano regolatore generale.....	1134
7.	Il sistema della pianificazione comunale attuativa. Il piano particolareggiato ..	1135
8.	Il piano di lottizzazione e l'urbanistica consensuale.....	1135
9.	Le convenzioni urbanistiche: in particolare, le convenzioni di lottizzazione	1136
10.	L'edilizia residenziale sociale: il Piano di zona per l'edilizia economica e popolare e il social housing	1139
11.	Il Piano di recupero e gli altri strumenti di riqualificazione urbana.....	1140
12.	Il Piano per gli insediamenti produttivi	1140
13.	La perequazione urbanistica: le finalità	1141
13.1.	I modelli della perequazione urbanistica	1142
13.2.	Il fondamento normativo	1143
13.3.	Le differenze con la pianificazione territoriale, la compensazione e la premialità.....	1144
13.4.	La perequazione urbanistica nella giurisprudenza	1145
14.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	1146

CAPITOLO III

Il governo del territorio: l'edilizia

1.	La nozione di edilizia e l'evoluzione storica del settore	1147
2.	Il testo unico dell'edilizia	1147

3.	Il regolamento edilizio.....	1148
4.	L'incidenza del regolamento edilizio nei rapporti tra privati	1148
5.	Natura giuridica dei regolamenti edilizi e tecniche di tutela (parziale rinvio) ...	1149
6.	Gli interventi edilizi previsti dalla legge.....	1149
7.	I titoli abilitativi	1150
7.1.	L'attività edilizia libera	1150
7.2.	Interventi soggetti a comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA).....	1150
7.3.	Interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	1150
7.4.	Gli interventi soggetti a permesso edilizio o di costruire.....	1151
8.	Il permesso edilizio come atto autorizzatorio in funzione di controllo e a carattere reale.....	1151
8.1.	La natura del potere esercitato dal Comune.....	1151
8.2.	Gli oneri concessori.....	1152
8.3.	Il procedimento di rilascio del permesso di costruire	1157
8.4.	L'annullamento comunale in autotutela del permesso di costruire	1158
8.5.	L'annullamento regionale del permesso di costruire	1158
8.6.	Il contenzioso sul permesso di costruzione.....	1159
8.7.	La tutela del terzo	1159
8.8.	La tutela del terzo in caso di SCIA (rinvio)	1160
8.9.	La possibilità di sanatoria nel caso di intervento edilizio eseguito in base a permesso di costruire annullato in sede giurisdizionale.....	1160
8.10.	Le opere incompiute	1162
9.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	1163
10.	Il sistema repressivo-sanzionatorio.....	1164
10.1.	L'accertamento di conformità.....	1166
11.	L'ordine di demolizione.....	1168
11.1.	Il riparto di giurisdizione in materia di sanzioni	1171
11.2.	Le sanzioni civili	1171
12.	Il condono.....	1171
13.	La possibilità di sanatoria nel caso di intervento edilizio eseguito in base a permesso di costruire annullato in sede giurisdizionale.....	1171

CAPITOLO IV

I beni culturali

1.	I beni culturali: a) nozione; b) tipicità; c) materialità ed immaterialità; d) inerenza al pubblico interesse	1174
2.	Beni culturali di proprietà pubblica e di proprietà privata	1176
3.	I poteri amministrativi per la tutela dei beni culturali.....	1177
3.1.	Il vincolo culturale di destinazione d'uso	1179
3.2.	Il vincolo culturale indiretto	1180
4.	La fruizione dei beni culturali.....	1181
5.	La valorizzazione dei beni culturali.....	1182
6.	La globalizzazione dei beni culturali	1184

CAPITOLO V

I beni paesaggistici

1.	La nozione di paesaggio	1185
----	-------------------------------	------

2.	Il paesaggio nella Costituzione	1185
3.	La tutela e la valorizzazione del paesaggio tra Stato e Regioni	1186
4.	I beni paesaggistici	1187
5.	Il piano paesistico come strumento di tutela dinamica del paesaggio.....	1189
6.	L'autorizzazione paesaggistica	1190
6.1.	Il regime di impugnazione dell'autorizzazione paesaggistica	1191
7.	Il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica	1192
7.1.	L'applicabilità del meccanismo del silenzio assenso orizzontale	1193
7.2.	Silenzio assenso ed autorizzazione paesaggistica nella conferenza di servizi ...	1196
7.3.	Silenzio assenso ed accertamento della compatibilità paesaggistica	1196
7.4.	Silenzio assenso e condono edilizio.....	1196
8.	Le sanzioni amministrative a tutela del paesaggio.....	1197

CAPITOLO VI

L'ambiente

1.	La nozione di ambiente.....	1198
2.	I principi in materia ambientale nel quadro dell'Unione europea.....	1199
2.1.	Il principio di sostenibilità	1200
2.2.	I principi di prevenzione e di precauzione.....	1200
2.3.	Il principio di informazione e di cooperazione tra gli Stati	1201
2.4.	Il principio dell'elevato livello di tutela	1201
2.5.	Il principio della correzione alla fonte.....	1202
2.6.	Il principio chi inquina paga	1202
2.7.	Il principio di trasparenza: l'accesso alle informazioni ambientali.....	1202
3.	Procedimenti speciali a tutela dell'ambiente: la valutazione di impatto ambientale (VIA).....	1204
3.1.	La valutazione ambientale strategica (VAS).....	1206
4.	L'autorizzazione ambientale	1207
4.1.	L'autorizzazione integrata ambientale (AIA).....	1208
4.2.	L'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)	1209
5.	Le certificazioni ambientali	1209
6.	Il danno ambientale: la nozione	1210
6.1.	Le misure di prevenzione e di precauzione volte ad evitare il danno ambientale.....	1211
7.	La responsabilità per danno ambientale: i criteri di imputazione	1211
7.1.	La funzione della responsabilità per danno ambientale	1212
7.2.	La riparazione del danno e i soggetti responsabili.....	1213

CAPITOLO VII

L'espropriazione per pubblica utilità

1.	Il diritto di proprietà	1218
2.	Il diritto di proprietà nella Costituzione e nel codice civile	1218
3.	Il diritto di proprietà nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea	1220
4.	Il diritto di proprietà nel diritto internazionale e, in particolare, nella Cedu.....	1220
5.	L'espropriazione diretta e in buona e dovuta forma.....	1222
6.	Il procedimento di espropriazione: ambito di applicazione e finalità	1222
7.	I soggetti del procedimento espropriativo.....	1223

7.1.	L'autorità espropriante	1224
7.2.	Il beneficiario dell'espropriazione	1224
7.3.	Il promotore dell'espropriazione	1225
8.	Le regole generali sulla competenza	1225
9.	Le fasi del procedimento	1225
10.	Il vincolo preordinato all'esproprio	1225
10.1.	Le conseguenze dell'apposizione del vincolo: l'espropriazione sostanziale	1226
10.2.	La distinzione tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi	1227
10.3.	La reiterazione del vincolo	1228
11.	La partecipazione degli interessati	1229
12.	L'approvazione del progetto definitivo	1231
13.	La dichiarazione di pubblica utilità	1231
14.	Il decreto di esproprio	1231
14.1.	Il decreto di esproprio tardivo	1232
15.	L'atto di cessione volontaria	1233
16.	L'indennizzo: i principi generali	1233
16.1.	I criteri di determinazione dell'indennizzo	1234
16.1.1.	Le aree edificabili	1235
16.1.2.	Le aree agricole	1235
17.	L'indennità di occupazione	1236
17.1.	La determinazione giudiziale dell'indennità	1236
18.	Le procedure urgenti	1237
18.1.	L'occupazione d'urgenza	1238
19.	L'art. 42-bis del Testo unico sulle espropriazioni	1238
20.	L'occupazione appropriativa e quella usurpativa	1239
21.	L'acquisizione sanante ex art. 43 del Testo unico	1240
22.	L'acquisizione sanante nell'art. 42-bis del Testo unico	1241
22.1.	L'indennizzo	1244
22.2.	Il danno non patrimoniale	1244
22.3.	Il risarcimento per il mancato godimento del bene	1245
23.	Una lettura di sintesi dell'art. 42-bis	1246
24.	Usucapione e specificazione	1247
25.	La rinuncia abdicativa	1249
26.	Il giudicato restitutorio e i poteri del giudice dell'ottemperanza	1253
26.1.	Gli effetti del giudicato civile di rigetto dell'azione di risarcimento per equivalente	1254
27.	La retrocessione	1257
27.1.	La retrocessione parziale	1257
27.2.	La retrocessione totale	1257
27.3.	Il prezzo della retrocessione	1258
28.	La tutela giurisdizionale e il riparto di giurisdizione	1258
28.1.	I comportamenti ai fini del riparto della giurisdizione	1259
28.2.	Retrocessione e riparto di giurisdizione	1261

CAPITOLO VIII

L'immigrazione, l'ordine pubblico e la sicurezza

1.	Il diritto dell'immigrazione e lo statuto dello straniero	1263
2.	La distinzione tra migrante volontario e involontario	1263

3.	Tutela dello straniero e riparto della giurisdizione	1264
3.1.	La tutela del migrante volontario.....	1264
3.2.	La tutela del migrante involontario.....	1265
4.	Una chiave di lettura di sistema della tutela dello straniero.....	1266
5.	Provvedimenti nei confronti dello straniero e sindacato del giudice amministrativo	1267
5.1.	Il provvedimento di espulsione dello straniero	1268
6.	Il permesso di soggiorno per motivi umanitari	1269
6.1.	La successione di leggi nel tempo e il principio del tempus regit	1271
6.2.	L'integrazione sociale	1275
7.	Il diniego di cittadinanza	1277
8.	Ordine pubblico e sicurezza: Le misure amministrative di prevenzione tra libertà personale e libertà di circolazione	1278
8.1.	Il foglio di via e il Daspo	1281

CAPITOLO IX

Le misure amministrative antimafia

1.	Un quadro d'insieme	1283
2.	La prevenzione collaborativa.....	1283
3.	L'informazione interdittiva antimafia	1283
3.1.	La natura e gli effetti dell'interdittiva antimafia	1285
3.2.	Il procedimento dell'informativa antimafia e il contraddittorio	1288
3.3.	Il problema della legalità-tipicità e il sindacato del giudice amministrativo	1290
3.4.	Il controllo giudiziario	1293

PARTE XI

LA TUTELA GIUSTIZIALE

CAPITOLO I

I ricorsi amministrativi ordinari

1.	La tutela giustiziale: il ruolo nel sistema della giustizia amministrativa	1299
2.	La natura giuridica dei ricorsi amministrativi ordinari	1300
3.	La cornice normativa	1301
4.	Il ricorso amministrativo come rimedio facoltativo e alternativo	1301
5.	Tutela giustiziale e tutela giurisdizionale a confronto	1302
6.	Tassonomia dei ricorsi amministrativi ordinari	1303
7.	Il ricorso gerarchico proprio	1305
8.	Il ricorso gerarchico improprio	1306
9.	Gli atti impugnabili. La non definitività dell'atto	1306
10.	Il ricorso in opposizione	1307
11.	I rapporti tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale.....	1307
12.	La decisione sul ricorso	1308
13.	Il silenzio sul ricorso amministrativo.....	1309
14.	Impugnazione della decisione sul ricorso amministrativo	1310
15.	Motivi deducibili in sede giurisdizionale.....	1312

CAPITOLO II

Il ricorso straordinario

1.	Il ricorso straordinario nel prisma dei rimedi giustiziali	1313
2.	Il principio dell'alternatività tra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale	1313
3.	Le caratteristiche del ricorso straordinario	1315
4.	Gli atti impugnabili con ricorso straordinario	1315
5.	Il procedimento	1316
6.	La tutela cautelare	1317
7.	La decisione del ricorso straordinario	1317
8.	La natura giuridica della decisione del ricorso straordinario	1317
8.1.	La controversa natura del rimedio	1318
9.	I rimedi avverso la decisione del ricorso straordinario: il ricorso per Cassazione per motivi di giurisdizione	1321
9.1.	L'impugnazione del decreto di decisione del ricorso	1321
9.2.	La richiesta di riesame del parere del Consiglio di Stato	1322
9.3.	La revocazione	1323
10.	L'esecuzione della decisione del ricorso straordinario: il giudizio di ottemperanza	1323
11.	Considerazioni finali	1324

PARTE XII

LA TUTELA GIURISDIZIONALE

CAPITOLO I

La giustizia amministrativa

1.	Premessa	1327
2.	La legge del 1865 abolitiva del contenzioso amministrativo	1327
3.	La legge 31 marzo 1889, n. 5992	1328
4.	Il dualismo del sistema di giustizia amministrativa e il riparto di giurisdizione	1329
5.	La giurisdizione amministrativa nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale	1330
6.	Il codice del processo amministrativo: l'art. 7	1331
7.	I criteri di riparto della giurisdizione: la <i>causa petendi</i>	1332
8.	I limiti "interni" ed "esterni" della giurisdizione (rinvio)	1332
9.	Le forme della giurisdizione	1334
10.	La giurisdizione generale di legittimità	1335
10.1.	Dal giudizio sull'atto al giudizio sul rapporto	1336
11.	La giurisdizione di merito	1337
11.1.	I labili confini tra giurisdizione di legittimità e di merito	1338
12.	La giurisdizione esclusiva	1340
12.1.	Le "particolari materie" di giurisdizione esclusiva secondo la Corte costituzionale	1341
12.2.	La giurisdizione esclusiva nel caso di azione della p.a. nei confronti del privato	1342
12.3.	L'elenco delle materie devolute alla giurisdizione esclusiva	1343

12.3.1. I casi di giurisdizione esclusiva correlati al procedimento amministrativo in generale (rinvio)	1343
12.3.2. La giurisdizione esclusiva in materia di concessioni di beni pubblici (rinvio) ..	1343
12.3.3. La giurisdizione esclusiva sui servizi pubblici	1343
12.3.4. La giurisdizione esclusiva sul diritto all'uso di tecnologie informatiche.....	1343
12.3.5. La giurisdizione esclusiva in materia di contratti pubblici (rinvio)	1344
12.3.6. La giurisdizione esclusiva sulle procedure di scelta del socio (rinvio).....	1344
12.3.7. La giurisdizione esclusiva in materia di urbanistica ed edilizia (rinvio).....	1344
12.3.8. La giurisdizione esclusiva in materia di espropriazioni per pubblica utilità (rinvio).....	1344
12.3.9. La giurisdizione esclusiva sui rapporti di pubblico impiego (rinvio)	1344
12.3.10. La giurisdizione esclusiva sui provvedimenti delle Autorità indipendenti (rinvio).....	1344
12.3.11. La giurisdizione esclusiva in materia di comunicazioni elettroniche	1344
12.3.12. Il contenzioso sui provvedimenti del soggetto regolatore del trasporto ferroviario	1345
12.3.13. Il contenzioso in materia di energia	1345
12.3.14. Le controversie in materia di protezione civile e di rifiuti.....	1345
12.3.15. I provvedimenti del Sindaco in determinate materie	1346
12.3.16. La giurisdizione esclusiva in materia di ambiente (rinvio).....	1346
12.3.17. La giurisdizione esclusiva sul debito pubblico statale	1346
12.3.18. La giurisdizione esclusiva in materia di sport.....	1347
12.3.19. La giurisdizione esclusiva sulle sanzioni dell'interdizione per grave dissesto finanziario degli enti locali	1348
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).....	1349
12.3.21. La giurisdizione esclusiva sugli aiuti di Stato.....	1349
12.4. Altre ipotesi di giurisdizione esclusiva non contemplate nel codice del processo amministrativo	1349
12.4.1. La giurisdizione esclusiva sulla class action per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici (rinvio)	1349
12.4.2. La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici.....	1349
12.4.3. La giurisdizione esclusiva sulle misure di gestione della crisi di enti creditizi .	1350
13. La rilevanza d'ufficio e il giudicato implicito sulla giurisdizione.....	1351
14. La <i>translatio iudicii</i>	1352
15. La competenza.....	1352
15.1. La competenza territoriale	1353
15.1.1. Il rapporto tra il criterio della sede e quello dell'efficacia	1354
15.2. La competenza funzionale	1356
15.3. Il rilievo dell'incompetenza	1357
15.3.1. La pronuncia sull'eccezione di incompetenza, qualora nella fase cautelare sia stata trattenuta implicitamente la competenza	1358
16. Le condizioni dell'azione: la legittimazione e l'interesse ad agire	1359
16.1. La legittimazione ad agire	1359
16.2. L'interesse ad agire	1361

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

1.	I principi del diritto europeo	1363
2.	Il principio di effettività della tutela	1363
3.	Il principio del giusto processo	1365
3.1.	Le articolazioni del giusto processo	1366
4.	La ragionevole durata del processo	1367
5.	Dovere di motivazione e sinteticità degli atti	1367
6.	Il principio della domanda	1368
7.	I principi dell'istruzione probatoria	1368
8.	Il divieto di abuso del processo	1370

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

1.	Il principio di atipicità delle azioni e l'esigenza di tassonomia	1371
2.	Le azioni costitutive.....	1373
2.1.	Le azioni di riforma e di produzione	1373
2.2.	Le azioni costitutive di annullamento e l'effetto conformativo	1374
2.2.1.	L'illegittimità senza annullabilità	1376
2.2.2.	L'annullabilità ad effetti variabili	1377
2.2.3.	La sentenza di accertamento dell'illegittimità senza annullamento dell'atto.....	1378
3.	Le azioni di condanna.....	1379
3.1.	L'azione di esatto adempimento (art. 34, comma 1, lettera c, c.p.a.).....	1380
3.1.1.	I limiti sostanziali	1381
3.1.2.	I limiti processuali	1382
3.2.	Le azioni di condanna autonome	1383
3.2.1.	L'azione di condanna al risarcimento del danno: cenni e rinvio	1383
3.2.2.	L'azione di condanna all'accesso ai documenti amministrativi: cenni e rinvio	1384
3.2.3.	L'azione di condanna a provvedere in caso di silenzio: cenni e rinvio	1384
4.	Le azioni di mero accertamento.....	1385
4.1.	L'azione di nullità	1387
5.	Le azioni collettive (cenni e rinvio).....	1388
6.	Il cumulo delle domande	1389
7.	La conversione delle azioni	1389
8.	L'ordine di esame dei motivi	1390
9.	L'assorbimento dei motivi	1391
10.	Le sentenze	1392
11.	Forme di sentenza.....	1392

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

1.	Premessa	1394
2.	Il ricorso introduttivo del giudizio	1394
2.1.	Ricorso collettivo e ricorso cumulativo	1395
2.2.	Il termine per la proposizione del ricorso	1395

3.	I controinteressati e l'integrazione del contraddittorio	1396
4.	I motivi aggiunti	1397
5.	Il ricorso incidentale	1398
5.1.	Il rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale	1399
5.1.1.	I punti fermi e le questioni ancora aperte.....	1401
6.	La domanda riconvenzionale.....	1403
7.	L'intervento in corso di causa. Intervento volontario	1403
7.1.	L'intervento per ordine del giudice.....	1408

CAPITOLO V

La tutela cautelare

1.	Principio di effettività e tutela cautelare	1410
2.	Il principio di atipicità delle misure cautelari	1410
3.	Strumentalità, interinalità e sommarietà	1412
4.	Priorità di fissazione dell'udienza di discussione e definizione immediata del giudizio.....	1413
5.	I rimedi avverso le ordinanze cautelari e le misure attuative.....	1413
6.	Il procedimento per decreto in corso di causa	1414
7.	Il procedimento per decreto anteriore alla causa (c.d. tutela cautelare <i>ante causam</i>).....	1414

CAPITOLO VI

L'istruttoria e i mezzi di prova

1.	I modelli di istruttoria: il principio dispositivo e il metodo acquisitivo.....	1416
2.	L'onere del principio di prova.....	1417
3.	I poteri istruttori del giudice amministrativo	1417
4.	Il principio di non contestazione e di prudente apprezzamento.....	1418

CAPITOLO VII

Le impugnazioni

1.	I principi generali in materia di impugnazioni.....	1419
2.	Tassonomia delle impugnazioni.....	1420
3.	L'appello al Consiglio di Stato: l'effetto devolutivo.....	1421
4.	L'interesse a impugnare: la soccombenza.....	1423
5.	La legittimazione a impugnare	1423
6.	L'appello incidentale.....	1424
7.	Le sentenze del giudice di appello	1425
8.	Le impugnazioni straordinarie.....	1427
8.1.	La revocazione.....	1427
8.2.	L'opposizione di terzo	1429
9.	Il ricorso per Cassazione.....	1430
9.1.	I limiti esterni.....	1430
9.2.	I limiti interni: il cd. diniego di giustizia	1432
9.3.	La Corte Costituzionale sui "motivi inerenti alla giurisdizione"	1433

CAPITOLO VIII**Il giudicato**

1.	La <i>ratio</i> del giudicato. Giudicato formale e sostanziale	1435
2.	Il giudicato implicito	1436
3.	Gli effetti del giudicato amministrativo	1437
3.1.	Gli effetti ultra-partes	1438
4.	Il ruolo della motivazione	1439
5.	Giudicato sfavorevole e riesercizio del potere amministrativo	1440
5.1.	Il principio del c.d. “one shot temperato”	1441
6.	Giudicato e sopravvenienze	1442
7.	Il giudicato amministrativo in contrasto con il diritto dell’Unione europea (parziale rinvio)	1445
8.	Il giudicato amministrativo in contrasto con la CEDU (rinvio)	1445
9.	L’efficacia soggettiva del giudicato e l’estensione degli effetti da parte della pubblica amministrazione	1445

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

1.	Le forme di tutela giurisdizionale esecutiva	1447
2.	Il giudizio di ottemperanza	1447
3.	La natura anfibia logica del giudizio di ottemperanza: tra esecuzione e cognizione	1448
4.	Il giudicato a formazione progressiva	1450
5.	Il giudizio di ottemperanza nei confronti delle sentenze del giudice amministrativo	1452
6.	Il giudizio di ottemperanza come strumento di attuazione delle sentenze del giudice ordinario	1452
7.	Il giudice competente	1453
8.	I poteri del giudice e il commissario ad acta	1454
8.1.	I poteri del commissario e i poteri dell’amministrazione commissariata	1456
9.	La penalità di mora	1459
9.1.	Le astreintes nel processo civile e nel processo amministrativo	1460
9.2.	Il rapporto tra le sopravvenienze e la sentenza che ha disposto l’astreinte	1462
10.	La responsabilità da mancata esecuzione in forma specifica del giudicato	1464
11.	Gli atti idonei a interrompere la prescrizione <i>dell’actio iudicati</i>	1466

CAPITOLO X**I riti speciali**

1.	Premessa	1470
2.	Il rito in materia di accesso ai documenti amministrativi (rinvio)	1470
3.	Il rito avverso il silenzio della pubblica amministrazione (rinvio)	1470
4.	Il procedimento di ingiunzione	1470
5.	Il rito abbreviato	1471
6.	Il rito in materia di pubblici appalti (parziale rinvio)	1471
6.1.	L’abrogazione del rito super-speciale	1473
6.1.1.	Profili di diritto intertemporale	1476

6.2.	Il dies a quo del termine di impugnazione dell'aggiudicazione.....	1478
6.3.	Le modifiche al rito introdotte dal d.l. "semplificazioni"	1486
7.	Il contenzioso in materia elettorale	1489
7.1.	Il rito elettorale "ordinario"	1489
7.2.	Il rito elettorale "straordinario"	1491

CAPITOLO XI

La tutela dinanzi al giudice ordinario

1.	Profili generali	1493
2.	Il potere di disapplicazione	1494
3.	Le azioni esperibili innanzi al giudice ordinario contro la pubblica amministrazione.....	1494
3.1.	L'azione di arricchimento senza causa nei confronti della p.a.	1495
3.2.	L'actio negotiorum gestio	1496

INDICE ANALITICO	1499
------------------------	------