

INDICE SOMMARIO

Premessa.....	VII
---------------	-----

INTRODUZIONE

ORIGINI E SVILUPPO DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1.	Nozione e origini del diritto amministrativo.....	3
2.	La scienza del diritto amministrativo e il ruolo della giurisprudenza	5
3.	La dimensione nazionale del diritto amministrativo e il suo superamento con la nascita di un diritto amministrativo europeo	6
4.	I principi generali del diritto amministrativo italiano ed europeo.....	8
5.	I principi generali del diritto processuale amministrativo	11
6.	Verso un diritto amministrativo europeo.....	13

PARTE PRIMA

LE FONTI

CAPITOLO I

Le fonti del diritto comunitario e internazionale. I rapporti con l'ordinamento statale

1.	I rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento dell'Unione Europea. Il progressivo affermarsi del principio del primato del diritto comunitario	21
1.1.	<i>La prima fase: la Corte costituzionale afferma il principio di equidistanza tra diritto comunitario e diritto interno.....</i>	21
1.2.	<i>La seconda fase: la norma interna in contrasto con il diritto comunitario può essere dichiarata incostituzionale</i>	22
1.3.	<i>La terza fase: l'obbligo di disapplicare la norma interna in contrasto con il diritto comunitario</i>	22
1.4.	<i>La quarta fase: il recepimento della c.d. teoria monistica e il nuovo art. 117 Cost.....</i>	24
1.5.	<i>La tendenza a relativizzare il valore del giudicato in contrasto con il diritto comunitario</i>	26
1.6.	<i>I rapporti tra giudicato e CEDU: verso un nuovo caso di revocazione? (I casi Staibano e Mottola).....</i>	30
2.	Le fonti del diritto comunitario	33
2.1.	<i>I Trattati istitutivi.....</i>	33
2.2.	<i>I regolamenti.....</i>	33
2.3.	<i>Le direttive</i>	34
2.3.1.	<i>Gli effetti diretti delle direttive self executing</i>	34
2.4.	<i>Le decisioni</i>	38

3.	La responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario	39
3.1.	<i>La responsabilità per il giudicato in contrasto con il diritto comunitario</i>	39
3.1.1.	<i>La nuova legge sulla responsabilità civile dei magistrati (legge 27 febbraio 2015, n. 18)</i>	42
3.2.	<i>La natura, contrattuale o aquiliana, della responsabilità dello Stato-legislatore per violazione del diritto comunitario</i>	43
4.	Il regime dell'atto amministrativo in contrasto con il diritto comunitario..	45
4.1.	<i>Tesi della annullabilità</i>	46
4.2.	<i>Tesi della nullità</i>	46
4.3.	<i>La tesi intermedia</i>	46
4.4.	<i>Tesi della disapplicabilità</i>	47
4.5.	<i>La posizione della Corte di giustizia: il caso Santex</i>	47
4.6.	<i>La giurisprudenza nazionale esclude la disapplicabilità dell'atto amministrativo in contrasto con il diritto comunitario</i>	48
5.	Il differente regime dell'atto amministrativo emanato in base a legge incostituzionale: profili sostanziali e processuali	49
5.1.	<i>Sulla rilevabilità d'ufficio del vizio di incostituzionalità non ancora dichiarato</i>	50
5.2.	<i>Applicazione nei giudizi in corso della sopravvenuta sentenza di incostituzionalità</i>	51
5.3.	<i>Incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare</i>	52
6.	L'art. 117 Cost. e la costituzionalizzazione dei trattati internazionali.....	55
6.1.	<i>Il ruolo delle CEDU alla luce dell'art. 117 Cost. e del Trattato di Lisbona</i>	57
6.2.	<i>La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea</i>	63
6.3.	<i>La questione della concorrenza dei rimedi e la doppia pregiudizialità</i>	64
7.	La teoria dei c.d. controlimiti e la loro possibile comunitarizzazione dopo il Trattato di Lisbona	68
8.	I procedimenti amministrativi composti: il concorso tra amministrazione comunitaria e amministrazione nazionale.....	73
CAPITOLO II Le fonti dell'ordinamento nazionale		
1.	Il sistema delle fonti nell'ordinamento italiano	77
2.	Fonti di rango costituzionale	78
3.	Fonti di rango primario.....	79
3.1.	<i>Il riparto di competenze legislative dopo la riforma del 2001 del titolo V della Costituzione; il regionalismo differenziato ex art. 116 Cost. e le competenze legislative delle Regioni a statuto speciale</i>	81
3.2.	<i>Il fallimento della riforma costituzionale del 2016</i>	86
3.3.	<i>L'unità giuridica dell'ordinamento e le c.d. materie trasversali</i>	87
3.4.	<i>Il sistema delle fonti e il ruolo della Corte costituzionale</i>	88
3.5.	<i>Le leggi provvedimento</i>	90
4.	Le fonti secondarie	92
5.	I criteri di individuazione delle fonti normative secondarie. Il problema della distinzione con gli atti amministrativi generali	92
6.	I regolamenti.....	94
6.1.	<i>I regolamenti governativi</i>	94
6.2.	<i>I regolamenti ministeriali</i>	95

6.3.	<i>Il riparto del potere regolamentare tra Stato e Regione.....</i>	96
6.4.	<i>I regolamenti degli enti locali.....</i>	96
6.5.	<i>I regolamenti degli altri enti pubblici.....</i>	97
6.6.	<i>Gli atti di regolazione delle Autorità indipendenti. In particolare le Linee guida dell'Anac.....</i>	97
7.	Il potere di disapplicazione dei regolamenti illegittimi.....	100
7.1.	<i>La tesi contraria alla disapplicazione.....</i>	100
7.2.	<i>Considerazioni critiche sull'orientamento contrario alla disapplicazione.....</i>	101
7.3.	<i>La tesi della disapplicabilità dei regolamenti è ormai accolta dalla giurisprudenza amministrativa.....</i>	102
8.	Gli statuti. In particolare: gli statuti degli enti locali.....	104
9.	Le circolari.....	105
10.	I piani regolatori generali.....	106
11.	I bandi di gara e di concorso.....	107
11.1.	<i>Il regime di impugnazione dei bandi di gara e di concorso.....</i>	107
11.2.	<i>La legittimazione ad impugnare il bando.....</i>	110
12.	Le ordinanze straordinarie di necessità ed urgenza.....	111
12.1.	<i>Tipologia di ordinanze di necessità e urgenza.....</i>	112
12.2.	<i>Natura e limiti dei poteri di ordinanza.....</i>	114
12.3.	<i>Gli atti necessitati: poteri ordinari esercitati in situazioni straordinarie.....</i>	117
13.	L'amministrazione del rischio fondata sul principio di precauzione. L'azione amministrativa in condizioni di incertezza scientifica.....	117
14.	Le ordinanze in materia sanitaria.....	119
14.1.	<i>L'amministrazione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.....</i>	120
14.2.	<i>La compatibilità con i principi costituzionali.....</i>	123
14.3.	<i>Le ordinanze contingibili e urgenti adottate da regioni e comuni.....</i>	126
14.4.	<i>Il sistema sanzionatorio.....</i>	128

PARTE SECONDA

POSIZIONI SOGGETTIVE E RIPARTO DI GIURISDIZIONE

CAPITOLO I Diritti soggettivi e interessi legittimi

1.	Le situazioni soggettive del diritto amministrativo.....	135
2.	Il diritto soggettivo.....	135
3.	L'interesse legittimo.....	135
3.1.	<i>La ricostruzione recepita dalla giurisprudenza e dalla prevalente dottrina.....</i>	135
3.2.	<i>Interessi legittimi oppositivi e pretensivi.....</i>	138
3.3.	<i>Le teorie sull'interesse legittimo ormai superate.....</i>	139
3.3.1.	<i>La teoria dell'interesse occasionalmente protetto.....</i>	139
3.3.2.	<i>La teoria dell'interesse strumentale alla legittimità dell'azione amministrativa.....</i>	140
3.3.3.	<i>La teoria del potere di reazione processuale.....</i>	140
4.	La teoria della degradazione e il suo progressivo superamento.....	140
5.	Interessi procedimentali.....	141
6.	Interessi semplici, interessi amministrativamente protetti, diritti civili e interessi di mero fatto.....	144

7.	Interessi collettivi e diffusi	145
8.	L'azione popolare e i diritti pubblici soggettivi	151
9.	Il ricorso per l'efficienza dell'Amministrazione (d.lgs. n. 198/2009): l'emersione in sede di giurisdizione degli interessi semplici e degli inter- essi amministrativamente protetti	152
10.	Recenti tendenze legislative che configurano una giurisdizione di diritto oggettivo: 1) <i>class action</i> amministrativa; 2) sanzioni alternative ex art. 123 c.p.a.; 3) ricorso dell'AGCM a tutela della concorrenza (art. 21- <i>bis</i> legge n. 287/1990); 4) il ricorso dell'ANAC contro gli atti di gara (art. 211, commi 1- <i>bis</i> e 1- <i>ter</i> , d.lgs. 50/2016)	155

CAPITOLO II Il riparto della giurisdizione

1.	Il riparto della giurisdizione: considerazioni introduttive	161
2.	Il criterio della <i>causa petendi</i>	161
3.	Il riparto della giurisdizione nel codice del processo amministrativo	162
4.	L'ulteriore problema di distinguere diritti soggettivi e interessi legittimi ai fini del riparto della giurisdizione	163
4.1.	<i>L'irrelevanza della c.d. prospettazione</i>	164
4.2.	<i>Il criterio che fa leva sulla distinzione tra atti vincolati e atti discrezionali</i>	164
4.3.	<i>Il criterio che si basa sulla distinzione tra norme di azione e norme di relazione</i>	164
4.4.	<i>Il criterio, prevalente, che si basa sulla distinzione tra carenza di potere e cattivo uso del potere</i>	165
4.4.1.	<i>Carenza di potere in astratto e in concreto</i>	165
4.4.2.	<i>La legge n. 15/2005: la nuova disciplina della nullità del provvedimento e i suoi riflessi sulla giurisdizione</i>	166
4.4.3.	<i>Anche le Sezioni Unite verso il superamento della carenza di potere in concreto</i>	166
4.4.4.	<i>La posizione del privato di fronte alla c.d. negoziazione della funzione amministrativa o all'esercizio di funzioni autoritative da parte di soggetti privati</i>	167
5.	La tripartizione della giurisdizione amministrativa: generale di legittimità, esclusiva e di merito	169
5.1.	<i>La giurisdizione generale di legittimità e la giurisdizione esclusiva</i> ..	170
5.2.	<i>La giurisdizione di merito oggi</i>	171
6.	La giurisdizione esclusiva	173
6.1.	<i>Le tappe fondamentali nella storia della giurisdizione esclusiva</i>	174
6.1.1.	<i>La distinzione tra atti amministrativi e atti paritetici</i>	174
6.1.2.	<i>La giurisdizione esclusiva nel dibattito in Assemblea Costituente</i>	175
6.1.3.	<i>Gli interventi legislativi nel periodo 1998-2000</i>	176
6.1.4.	<i>I limiti costituzionali alla giurisdizione esclusiva: le sentenze della Corte costituzionale n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006</i>	177
7.	Le singole ipotesi di giurisdizione esclusiva	178
7.1.	<i>Le ipotesi di giurisdizione esclusiva nella legge n. 241/1990</i>	178
7.2.	<i>I servizi pubblici</i>	179
7.3.	<i>Concessione di beni pubblici</i>	183
7.4.	<i>Procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi, forniture (l'estensione della giurisdizione alle sorti del contratto)</i>	184

7.4.1.	<i>La responsabilità precontrattuale</i>	187
7.4.2.	<i>Il risarcimento del danno da lesione dell'affidamento generato da un provvedimento amministrativo favorevole poi annullato</i> .	188
7.4.3.	<i>La fase di esecuzione del contratto</i>	191
7.4.4.	<i>La revisione prezzi</i>	192
7.4.5	<i>La giurisdizione sulla sorte del contratto e sulle sanzioni alternative (rinvio)</i>	193
7.5.	<i>Edilizia e urbanistica</i>	194
7.5.1.	<i>Nozione di urbanistica</i>	195
7.5.2.	<i>La requisizione in uso rientra nella materia urbanistica? La risposta di Cons. Stato Ad. plen. 31 luglio 2007, n. 10</i>	195
7.5.3.	<i>Nozione di edilizia</i>	195
7.5.4.	<i>Le sentenze della Corte costituzionale n. 204/2004 e n. 191/2006: la sottrazione al G.A. dei comportamenti meramente materiali.</i>	195
7.6.	<i>Rifiuti</i>	197
7.7.	<i>Il pubblico impiego privatizzato e lo sbarramento del 15 settembre 2010 alla luce della giurisprudenza della Corte EDU</i>	199
7.8.	<i>Il pubblico impiego non privatizzato</i>	202
7.9.	<i>Danno ambientale</i>	203
7.10.	<i>Le controversie sportive</i>	206
7.11.	<i>Le innovazioni in punto di giurisdizione: gli atti delle autorità indipendenti</i>	209
7.11.1.	<i>Danno da omessa vigilanza e riparto della giurisdizione</i>	212
8.	<i>Ulteriori fattispecie controverse in tema di giurisdizione</i>	213
8.1.	<i>Ordinanza di precettazione in caso di sciopero nei servizi pubblici essenziali</i>	214
8.2.	<i>Il contenzioso in materia di cittadini extracomunitari</i>	214
8.2.1.	<i>I provvedimenti di autorizzazione all'ingresso e al soggiorno</i> ...	215
8.2.2.	<i>I poteri di allontanamento (espulsioni e respingimenti)</i>	216
8.2.3.	<i>Il riparto della giurisdizione in materia di immigrazione</i>	217
8.2.4.	<i>Rapporti tra giudizio amministrativo sul diniego di permesso di soggiorno e giudizio civile sulle espulsioni</i>	219
8.3.	<i>Il contenzioso elettorale</i>	220
8.3.1.	<i>Elezioni politiche nazionali</i>	220
8.3.2.	<i>Elezioni amministrative ed elezioni per il Parlamento europeo.</i>	222
8.4.	<i>La giurisdizione sulla concessione e sulla revoca di contributi e finanziamenti pubblici</i>	222
9.	<i>Diritti fondamentali e giudice amministrativo</i>	223
9.1.	<i>Critiche alla tesi della indegradabilità</i>	224
9.2.	<i>Il modello dei diritti inaffievolibili alla luce del nuovo art. 21-septies l. n. 241/1990</i>	224
9.3.	<i>La presa di posizione della Corte costituzionale (sentenza n. 140/2007): anche il giudice amministrativo può conoscere i diritti fondamentali, almeno nei casi di giurisdizione esclusiva</i>	225
9.4.	<i>Anche le Sezioni Unite aprono alla tesi secondo cui anche il G.A. può conoscere dei diritti fondamentali</i>	226
10.	<i>Le modalità per rilevare il difetto di giurisdizione e le questioni pregiudiziali</i>	227
11.	<i>La questione se l'originario ricorrente soccombente nel merito possa far valere in appello il difetto di giurisdizione del giudice da lui stesso adito.</i>	229

12.	La <i>translatio iudicii</i>	234
13.	La compromettibilità in arbitri delle controversie concernenti diritti soggettivi.....	238

PARTE TERZA

I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE

CAPITOLO I La pubblica amministrazione

1.	La nozione di pubblica amministrazione.....	243
1.1.	<i>La pubblica amministrazione in senso oggettivo. Differenza con l'attività politica</i>	243
1.2.	<i>La pubblica amministrazione in senso soggettivo</i>	243
2.	Gli indici di riconoscimento degli enti pubblici.....	244
3.	La nozione comunitaria di pubblica amministrazione.....	244
4.	I principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione.....	245
4.1.	<i>I due modelli di amministrazione che emergono dalla Costituzione</i> ..	246
4.2.	<i>Il principio di riserva di legge</i>	247
4.3.	<i>Il principio di imparzialità</i>	248
4.4.	<i>Il principio di buon andamento</i>	248
5.	L'organizzazione delle P.A.: uffici e organi.....	249
5.1.	<i>Gli organi indiretti della P.A.</i>	250
5.2.	<i>Gli organi collegiali e i verbali delle sedute</i>	250
5.3.	<i>La prorogatio degli organi</i>	253
5.4.	<i>L'interruzione del rapporto organico</i>	253
6.	<i>Munera ed officia</i>	254
7.	Rapporto di servizio, rapporto organico, dovere d'ufficio.....	254
8.	Relazioni organizzative: gerarchia, direzione, coordinamento.....	255
8.1.	<i>Gerarchia</i>	255
8.2.	<i>Direzione</i>	256
8.3.	<i>Coordinamento</i>	256
9.	Il concetto di competenza.....	256
9.1.	<i>Il principio di competenza e l'inderogabilità dell'ordine legale delle competenze</i>	258
9.2.	<i>Gli strumenti che incidono sull'ordine legale delle competenze</i>	258
9.2.1.	<i>Avvocazione</i>	258
9.2.2.	<i>Delegazione</i>	259
9.2.3.	<i>Avvalimento</i>	259
9.2.4.	<i>Sostituzione</i>	259
10.	Il funzionario di fatto e il regime degli atti dallo stesso adottati.....	260
10.1.	<i>La sorte dei provvedimenti favorevoli adottati dal funzionario di fatto</i>	260
10.2.	<i>...e quella dei provvedimenti sfavorevoli</i>	261
10.2.1.	<i>Atto di nomina mancante ab initio</i>	261
10.2.2.	<i>Nomina illegittima, ma non ancora rimossa all'epoca dell'emanazione</i>	261
11.	L'Amministrazione dello Stato.....	262
11.1.	<i>Peculiarità della persona giuridica Stato: la legittimazione sostanziale e processuale dei Ministeri</i>	262
11.2.	<i>La struttura dell'organizzazione dello Stato</i>	263

11.2.1.	<i>I Ministeri</i>	263
11.2.2.	<i>Le Agenzie</i>	265
11.2.2.1.	<i>Le Agenzie fiscali</i>	265
11.2.3.	<i>Le Aziende</i>	266
12.	<i>Gli enti pubblici territoriali</i>	267
12.1.	<i>Le Regioni</i>	267
12.1.1.	<i>Statuti e potestà legislativa delle Regioni</i>	268
12.1.2.	<i>L'organizzazione regionale</i>	269
12.1.3.	<i>L'autonomia finanziaria e il federalismo fiscale</i>	270
12.2.	<i>Gli enti locali</i>	272
12.2.1.	<i>I Comuni</i>	273
12.2.2.	<i>Le Province e le recenti riforme</i>	276
12.2.3.	<i>Città metropolitane, Comunità montane e unioni di Comuni</i>	277
12.2.4.	<i>La partecipazione popolare</i>	279
13.	<i>Il riparto delle funzioni amministrative</i>	279
13.1.	<i>Il precedente principio del parallelismo delle funzioni e le modalità del trasferimento</i>	279
13.2.	<i>L'art. 118 della Costituzione</i>	280
13.3.	<i>Il principio di sussidiarietà</i>	282
13.4.	<i>Poteri sostitutivi, leale collaborazione e controlli</i>	282

CAPITOLO II **Gli enti pubblici**

1.	<i>La nascita degli enti pubblici</i>	289
2.	<i>L'attribuzione di natura pubblicista ad organizzazioni preesistenti: i limiti costituzionali che incontra il legislatore</i>	289
3.	<i>I criteri di identificazione degli enti pubblici</i>	290
3.1.	<i>La nozione funzionale e cangiante di ente pubblico</i>	290
4.	<i>Enti strumentali ed enti ad autonomia funzionale</i>	294
5.	<i>Gli enti pubblici in forma societaria</i>	295

CAPITOLO III **L'impresa pubblica, le società pubbliche e le società in house**

1.	<i>L'impresa pubblica: enti pubblici economici e società pubbliche</i>	303
1.1.	<i>Gli enti pubblici economici e il fenomeno della privatizzazione</i>	303
1.2.	<i>Imprese pubbliche e regole di concorrenza. Il contesto europeo</i>	304
1.3.	<i>Le società a partecipazione pubblica</i>	307
2.	<i>Le deroghe al diritto comune previste dal codice civile per le società in mano pubblica</i>	307
3.	<i>Ulteriori deroghe al diritto comune</i>	309
3.1.	<i>Il regime di responsabilità di amministratori e dipendenti di società pubbliche e di enti pubblici economici</i>	309
3.2.	<i>Il reclutamento del personale</i>	316
3.3.	<i>Imprese pubbliche e procedura di evidenza pubblica (settori ordinari e settori speciali)</i>	316
3.3.1.	<i>La questione della disciplina applicabile ai contratti stipulati dalle imprese pubbliche per finalità estranee all'esercizio della missione rientrante nel settore speciale: la sentenza dell'Adunanza plenaria n. 16/2011</i>	318

3.4.	<i>Controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico</i>	320
4.	Vincolo di scopo e vincolo di attività per la costituzione di società pubbliche.....	320
5.	Classificazione delle società a partecipazione pubblica.....	322
6.	Le società <i>in house</i>	323
6.1.	<i>Il fondamento dell'istituto dell'in house</i>	324
6.2.	<i>I requisiti dell'in house</i>	325
6.2.1.	<i>Il requisito del controllo analogo</i>	325
6.2.2.	<i>Il requisito dell'attività prevalentemente svolta a favore dell'ente affidante</i>	328
6.3.	<i>L'in house dopo le nuove direttive europee in materia di contratti pubblici (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) e il loro recepimento da parte del d.lgs. n. 50 del 2006</i>	328
6.4.	<i>L'in house nel Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica</i>	331
6.5.	<i>Il ricorso all'in house: libertà di scelta o rigida eccezione?</i>	332
6.5.1.	<i>I dubbi di compatibilità comunitaria sollevati dal Consiglio di Stato</i>	334
6.5.2.	<i>La risposta negativa della Corte di giustizia</i>	335
6.5.3.	<i>Le restrizioni all'in house e il divieto di gold plating: Corte cost. n. 100/2020</i>	336
6.6.	<i>La fallibilità delle società in house</i>	336
7.	Le società a partecipazione mista pubblica-privata.....	337

CAPITOLO IV Le autorità indipendenti

1.	Nozione di autorità indipendenti e ragioni della loro nascita.....	343
2.	Le autorità indipendenti in Italia.....	344
3.	Il problema della copertura costituzionale.....	346
4.	La natura delle autorità indipendenti.....	347
5.	La neutralità e l'indipendenza.....	349
6.	Le funzioni delle autorità indipendenti.....	352
6.1.	<i>Funzioni amministrative e contenziose</i>	352
6.2.	<i>Le funzioni regolatorie</i>	353
6.3.	<i>Il rischio di commistione tra funzioni di regolazione e funzioni di vigilanza e sanzione</i>	355
7.	Le regole procedurali e la giurisprudenza della Cedu.....	356
8.	La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti delle autorità indipendenti.....	360
8.1.	<i>Il riparto di giurisdizione</i>	360
8.2.	<i>Il sindacato esercitato dal giudice amministrativo</i>	362
8.3.	<i>L'impugnazione delle sanzioni</i>	368
8.4.	<i>Il controllo giurisdizionale sull'attività di vigilanza</i>	369
8.5.	<i>Il sindacato sui c.d. provvedimenti negativi delle autorità</i>	370

CAPITOLO V L'organismo di diritto pubblico

1.	Origini e <i>ratio</i> della nozione di organismo di diritto pubblico.....	373
2.	Le implicazioni della qualificazione di un soggetto in termini di organismo pubblico.....	373

3.	Gli elementi costitutivi dell'organismo di diritto pubblico	373
3.1.	<i>La personalità giuridica</i>	374
3.2.	<i>L'influenza pubblica dominante</i>	374
3.3.	<i>Il soddisfacimento di bisogni di interesse generale non avente carattere industriale o commerciale</i>	375
4.	L'organismo di diritto pubblico <i>in parte qua</i>	376

PARTE QUARTA

IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA P.A.

CAPITOLO I La privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e il ruolo della dirigenza

1.	Le fasi della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego	383
2.	Il contratto individuale di lavoro e la permanenza del vincolo di scopo.....	384
3.	Il sistema delle fonti	385
4.	Il procedimento di formazione della contrattazione collettiva e i vincoli derivanti dai contratti collettivi	387
5.	Gli atti di organizzazione e gli atti di gestione	388
6.	Il problema dell'applicabilità delle regole della legge n. 241/1990	389
7.	Le riforme: dal d.lgs. n. 150/2009 alla legge n. 56/2019	390
7.1.	<i>Il lavoro a distanza durante l'emergenza COVID-19: dal telelavoro al lavoro agile (smart working)</i>	392
8.	Lo svolgimento di mansioni superiori e i contratti a tempo determinato nel settore pubblico	394
9.	La dirigenza pubblica.....	396
9.1.	<i>Il principio di distinzione tra politica e amministrazione</i>	396
9.2.	<i>Il conferimento e la revoca dell'incarico dirigenziale</i>	398
9.3.	<i>Il c.d. spoil system</i>	399
9.4.	<i>La responsabilità dirigenziale</i>	403
9.5.	<i>Il tentativo di riforma della dirigenza ad opera della legge n. 124/2015 e la sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016</i>	404
9.6.	<i>Incarichi dirigenziali e requisito della cittadinanza italiana</i>	406
10.	Lo stato del processo di privatizzazione del pubblico impiego.....	407

CAPITOLO II L'accesso al pubblico impiego e la tutela giurisdizionale

1.	Privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e riparto di giurisdizione	411
2.	Le controversie che restano attribuite alla giurisdizione amministrativa ..	413
3.	La disapplicazione da parte del G.O. degli atti amministrativi presupposti.	414
4.	La tutela mediante il ricorso straordinario al capo dello Stato	416
5.	I concorsi per l'accesso al pubblico impiego e la tutela.....	416
5.1.	<i>Il principio costituzionale dell'accesso mediante concorso</i>	416
5.2.	<i>Il riparto di giurisdizione per le controversie relative ai concorsi</i>	417
5.3.	<i>Assunzioni al lavoro e contenzioso</i>	419
5.4.	<i>Lo scorrimento della graduatoria</i>	421
6.	Risarcimento del danno, danno esistenziale e <i>mobbing</i>	422

PARTE QUINTA**I BENI PUBBLICI****CAPITOLO I** I beni pubblici

1.	La disciplina dettata dal codice civile: i limiti della distinzione tra demanio e patrimonio indisponibile	429
2.	Il regime giuridico dei beni pubblici	431
3.	Le principali classificazioni dei beni pubblici proposte dalla dottrina.....	432
4.	L'inizio e la cessazione della demanialità. Il problema della natura costitutiva o dichiarativa dell'atto di sdemanializzazione	432
5.	Servitù pubbliche e diritti di uso pubblico	434
6.	I recenti fenomeni di privatizzazione dei beni pubblici e la progressiva emersione di una concezione funzionale-oggettiva di beni pubblici alla luce delle previsioni costituzionali	435
6.1.	<i>La liberalizzazione dei servizi a rete e la dottrina dell'essential facility</i>	437
6.2.	<i>I fenomeni di valorizzazione dei beni pubblici: la Patrimonio s.p.a. e le società di trasformazione urbana</i>	438
6.3.	<i>La dismissione e cartolarizzazione dei beni pubblici</i>	439
7.	Dai "beni pubblici" ai "beni comuni". I risultati della Commissione Rodotà per la riforma della disciplina che il codice civile dedica ai beni pubblici .	440
8.	La concessione di beni pubblici: in particolare il rispetto dei principi di evidenza pubblica e l'interpretazione "comunitaria" del c.d. diritto di insistenza	441
9.	I domini collettivi	447
9.1.	<i>L'atteggiamento di iniziale avversione del legislatore fascista: la legge sulla liquidazione degli usi civici</i>	448
9.2.	<i>La nuova visione attuata con la legge n. 168 del 2017: una proprietà da conservare e non un anacronismo da eliminare</i>	448

PARTE SESTA**L'ATTIVITÀ****CAPITOLO I** Attività amministrativa e principi fondamentali

1.	L'attività amministrativa.....	455
1.1.	<i>La distinzione con l'attività politica</i>	455
1.2.	<i>L'attività di alta amministrazione</i>	458
1.3.	<i>Tipologie di attività amministrativa</i>	458
1.4.	<i>Attività vincolata e attività discrezionale</i>	459
1.5.	<i>Attività di diritto privato (rinvio)</i>	459
2.	I principi generali dell'attività amministrativa.....	459
2.1.	<i>Il valore costituzionale dei principi generali</i>	459
2.2.	<i>Il principio di legalità</i>	460
2.3.	<i>Il principio di imparzialità</i>	461
2.4.	<i>Il principio di buon andamento</i>	462
2.5.	<i>Il principio di ragionevolezza</i>	462
2.6.	<i>I principi di pubblicità e di trasparenza</i>	462
2.7.	<i>Il principio del contraddittorio e del giusto procedimento</i>	464

2.8.	<i>Il principio di semplificazione e il rapporto tra semplificazioni e liberalizzazioni</i>	464
2.9.	<i>Il principio di responsabilità</i>	467
2.10.	<i>I principi del diritto processuale amministrativo (rinvio)</i>	468
3.	I principi comunitari e la formazione di un diritto europeo.....	468
3.1.	<i>Il principio di proporzionalità</i>	469
3.2.	<i>Il principio del legittimo affidamento</i>	470
3.3.	<i>I principi di non discriminazione e di tutela della concorrenza</i>	471
3.4.	<i>Altri principi (contraddittorio, sussidiarietà e leale collaborazione)</i> .	471

CAPITOLO II Potere amministrativo e attività di diritto privato della P.A.

1.	Il potere amministrativo	475
2.	Gli atti amministrativi	476
2.1.	<i>Atti e provvedimenti amministrativi</i>	477
2.2.	<i>La classificazione dei provvedimenti amministrativi</i>	477
2.3.	<i>Atti amministrativi informatici</i>	478
3.	L'attività di diritto privato della P.A.	479
3.1.	<i>La capacità di diritto privato della P.A.</i>	480
3.2.	<i>Il vincolo del perseguimento del pubblico interesse</i>	480
3.3.	<i>Attività di diritto privato della P.A. e accesso (rinvio)</i>	481
3.4.	<i>L'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 241/90</i>	482

CAPITOLO III La discrezionalità

1.	Potere amministrativo e discrezionalità.....	487
2.	La discrezionalità amministrativa	487
2.1.	<i>Nozione e contenuto della discrezionalità</i>	487
2.2.	<i>Discrezionalità e procedimento</i>	488
3.	Rapporto tra discrezionalità e merito	489
4.	Il controllo sulla discrezionalità amministrativa.....	490
5.	La discrezionalità tecnica	492
5.1.	<i>Nozione di discrezionalità tecnica</i>	492
5.2.	<i>Le valutazioni tecniche nell'art. 17 della legge n. 241/90</i>	493
5.3.	<i>La discrezionalità mista</i>	494
6.	Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica	494
6.1.	<i>Il pregresso orientamento restrittivo: la discrezionalità tecnica at-</i> <i>tiene al merito non sindacabile</i>	494
6.2.	<i>La svolta giurisprudenziale: la discrezionalità tecnica è sindacabile.</i>	495
6.3.	<i>La C.T.U. quale strumento per il controllo sulla discrezionalità</i> <i>tecnica</i>	496
6.4.	<i>L'intensità del sindacato esercitato dal giudice amministrativo</i>	497
6.5.	<i>Il sindacato sulla motivazione del punteggio delle procedure</i> <i>concorsuali</i>	500
7.	Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità alla luce del Codice del processo amministrativo	502
7.1	<i>Discrezionalità e giudicato</i>	503

CAPITOLO IV Il procedimento amministrativo

1.	Il procedimento amministrativo: nozione e profili generali.....	509
----	---	-----

1.1.	<i>La parabola evolutiva del procedimento amministrativo</i>	509
1.2.	<i>Giusto procedimento e giusto processo</i>	511
1.3.	<i>Sulla rilevanza costituzionale del principio del giusto procedimento.</i>	512
2.	<i>Le fasi del procedimento amministrativo</i>	514
2.1.	<i>La fase dell'iniziativa</i>	514
2.1.1.	<i>Casi in cui dall'istanza del privato nasce un obbligo di provvedere</i>	514
2.1.2.	<i>I termini per la conclusione del procedimento</i>	516
2.2.	<i>La fase istruttoria</i>	518
2.2.1.	<i>I pareri</i>	519
2.2.2.	<i>Le valutazioni tecniche</i>	519
2.2.3.	<i>L'acquisizione d'ufficio di fatti, stati e qualità personali</i>	520
2.2.4.	<i>La presentazione di istanze alla pubblica amministrazione e le dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto di notorietà ..</i>	522
2.3.	<i>La fase decisoria</i>	524
2.3.1.	<i>La decisione pluristrutturata. In particolare, i concerti e le intese</i>	524
2.3.2.	<i>Le intese Stato-Regione</i>	525
2.4.	<i>Il nuovo istituto del silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni: un 'nuovo paradigma' nei rapporti tra Amministrazioni pubbliche ..</i>	526
2.4.1.	<i>L'ambito di applicazione soggettivo dell'art. 17-bis n. 241 del 1990</i>	528
2.4.2.	<i>Ambito di applicazione oggettivo</i>	530
2.4.3.	<i>Rapporti con la conferenza di servizi</i>	531
2.4.4.	<i>Formazione del silenzio-assenso e autotutela</i>	531
2.5.	<i>La fase integrativa dell'efficacia</i>	533
3.	<i>La comunicazione di avvio del procedimento</i>	533
3.1.	<i>I soggetti destinatari della comunicazione di avvio</i>	534
3.2.	<i>Le ipotesi di esonero dall'obbligo di comunicazione previste dalla legge</i>	534
3.3.	<i>Le ipotesi di esonero dall'obbligo di comunicazione elaborate dalla giurisprudenza</i>	535
3.3.1.	<i>I procedimenti diretti all'emanazione di atti vincolati</i>	535
3.3.2.	<i>I sub-procedimenti</i>	536
3.3.3.	<i>I procedimenti ad istanza di parte</i>	536
3.4.	<i>Le forme alternative di comunicazione previste da norme di settore .</i>	536
3.4.1.	<i>Le contestazioni nei procedimenti disciplinari e sanzionatori ...</i>	537
3.4.2.	<i>Gli atti di diffida</i>	537
4.	<i>Il "preavviso di rigetto"</i>	537
4.1.	<i>La doppia motivazione, del "preavviso di rigetto" e del provvedimento</i>	538
5.	<i>Il responsabile del procedimento</i>	539
5.1.	<i>Natura giuridica dell'atto di individuazione del responsabile del procedimento</i>	540
5.2.	<i>Unità o pluralità del responsabile del procedimento?</i>	541
6.	<i>La conferenza di servizi</i>	541
6.1.	<i>La conferenza di servizi dopo il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127. Gli obiettivi della riforma e le principali novità</i>	542
6.2.	<i>Tipologie di conferenza di servizi</i>	544
6.2.1.	<i>La conferenza di servizi istruttoria</i>	544

6.2.2.	<i>La conferenza interprocedimentale</i>	545
6.2.3.	<i>La conferenza di servizi decisoria</i>	545
6.2.3.1.	<i>La conferenza semplificata e asincrona</i>	546
6.2.3.2.	<i>La conferenza simultanea</i>	547
6.2.3.3.	<i>Le novità introdotte dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76</i>	548
6.2.4.	<i>Conferenza di servizi su istanza del privato</i>	549
6.2.5.	<i>La conferenza di servizi su istanze o progetti preliminari</i>	549
6.2.6.	<i>La conferenza di servizi su progetti sottoposti a VIA</i>	550
6.3.	<i>Il funzionamento della conferenza di servizi decisoria: la previsione del silenzio-assenso anche per gli interessi sensibili</i>	550
6.4.	<i>Le modalità di assunzione della decisione finale, l'autotutela e i rimedi per le Amministrazioni dissenzienti</i>	553
6.5.	<i>La natura della conferenza di servizi decisoria e del suo atto conclusivo</i>	554
7.	<i>L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo</i>	556

CAPITOLO V I tempi dell'azione amministrativa e l'inerzia della P.A.

1.	Il tempo dell'azione amministrativa	563
2.	Il silenzio-inadempimento (o silenzio-rifiuto)	567
3.	La tutela contro il silenzio-inadempimento della P.A.: osservazioni generali	567
3.1.	<i>Il processo di formazione del silenzio-inadempimento</i>	568
3.2.	<i>Il termine per ricorrere avverso il silenzio-inadempimento</i>	569
3.3.	<i>L'oggetto del sindacato giurisdizionale nel ricorso contro il silenzio-inadempimento: l'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale fino al codice del processo amministrativo</i>	569
4.	L'ambito oggettivo di applicazione del rito speciale contro il silenzio della P.A.: il problema del silenzio significativo, del silenzio-rigetto, del silenzio su istanze volte a far valere diritti soggettivi	573
4.1.	<i>Tutela contro il silenzio e procedimenti ad inizio ufficioso</i>	574
5.	Ricorso contro il silenzio e riparto di giurisdizione	576
6.	Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-inadempimento	577
7.	Natura giuridica del commissario <i>ad acta</i> nominato in sede di ricorso avverso il silenzio-inadempimento	578
8.	I controinteressati nel ricorso avverso il silenzio-inadempimento dopo il codice del processo amministrativo	580
9.	Ricorso avverso il silenzio e risarcimento del danno	582

CAPITOLO VI Silenzio assenso, denuncia di inizio di attività segnalazione certificata di inizio di attività

1.	Il silenzio-assenso dopo la legge n. 80/2005	585
2.	Differenze tra silenzio assenso e segnalazione certificata di inizio di attività	585
3.	La generalizzazione del silenzio assenso	586
4.	I procedimenti esclusi dal silenzio assenso	587
5.	Il problema della compatibilità con il principio costituzionale del buon andamento	589
6.	Poteri che residuano alla P.A. dopo la formazione del silenzio assenso	590

7.	Il silenzio-diniego	591
8.	Il silenzio-rigetto (rinvio).....	592
9.	Dalla D.I.A. alla S.C.I.A.	592
9.1.	<i>La S.C.I.A. nella sua attuale configurazione</i>	595
9.2.	<i>La concentrazione dei regimi amministrativi e la c.d. S.C.I.A. unica (art. 19-bis, comma 2, legge n. 241 del 1990)</i>	596
9.3.	<i>Rapporto tra la S.C.I.A. unica e la S.C.I.A. pura</i>	597
9.3.1.	<i>Il rapporto tra art. 19 e art. 19-bis, comma 3: dalla s.c.i.a. alla richiesta di inizio di attività</i>	598
9.4.	<i>L'individuazione dei procedimenti e dei relativi regimi amministrativi: il c.d. decreto S.C.I.A.-2</i>	599
9.5.	<i>I poteri dell'Amministrazione dopo la presentazione della S.C.I.A.</i> ..	601
9.6.	<i>La natura della S.C.I.A. e la connessa questione della tutela del terzo.</i>	605

CAPITOLO VII Il provvedimento amministrativo

1.	Il provvedimento amministrativo	613
1.1.	<i>L'atto politico e la difficile distinzione rispetto agli atti di alta amministrazione</i>	613
2.	Atti amministrativi non provvedimentali.....	618
3.	I caratteri del provvedimento amministrativo	619
3.1.	<i>L'unilateralità</i>	619
3.2.	<i>L'autoritarietà o imperatività</i>	620
3.3.	<i>L'esecutività</i>	620
3.4.	<i>L'esecutorietà</i>	621
3.5.	<i>La tipicità e la nominatività</i>	623
4.	Gli atti amministrativi recettizi.....	623
5.	Atti amministrativi presupposti, connessi e consequenziali.....	624
6.	L'atto amministrativo plurisoggettivo: atto collettivo, atto amministrativo generale a atto plurimo	626
8.	Gli elementi del provvedimento amministrativo.....	629
8.1.	<i>Gli elementi essenziali: il soggetto</i>	629
8.2.	<i>La volontà</i>	629
8.3.	<i>L'oggetto</i>	630
8.4.	<i>L'esternazione. Il principio della libertà delle forme</i>	630
8.4.1.	<i>La forma scritta</i>	631
8.4.2.	<i>La forma degli atti collegiali</i>	631
8.4.3.	<i>La sottoscrizione</i>	632
8.4.4.	<i>L'atto amministrativo implicito</i>	632
8.5.	<i>La causa e i motivi</i>	633
8.6.	<i>Gli elementi accidentali</i>	634
8.6.1.	<i>La condizione</i>	634
8.6.2.	<i>Il termine</i>	635
8.6.3.	<i>Il modo</i>	635
8.6.4.	<i>Gli oneri e le riserve</i>	635
9.	L'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo	635
9.1.	<i>L'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241. L'ambito applicativo</i>	636
9.1.1.	<i>Gli atti organizzativi</i>	636
9.1.2.	<i>I provvedimenti attinenti allo svolgimento di concorsi pubblici</i> .	637
9.1.3.	<i>La motivazione della valutazione delle prove concorsuali (rinvio)</i>	637

9.1.4.	<i>I provvedimenti relativi al personale</i>	638
9.2.	<i>Le ipotesi per le quali non è obbligatoria la motivazione</i>	639
9.2.1.	<i>Gli atti normativi</i>	639
9.2.2.	<i>Gli atti amministrativi generali</i>	639
9.2.3.	<i>La motivazione dei piani regolatori generali e delle loro varianti</i>	640
9.3.	<i>Le ipotesi di atti esenti dall'obbligo di motivazione delineate dalla dottrina e dalla giurisprudenza</i>	641
9.3.1.	<i>I provvedimenti ampliativi</i>	641
9.3.2.	<i>Gli atti vincolati</i>	642
9.3.3.	<i>Gli atti di alta amministrazione</i>	643
9.4.	<i>Il contenuto della motivazione</i>	643
9.4.1.	<i>La motivazione per relationem</i>	646
9.5.	<i>Il ruolo della motivazione ai fini del decorso del termine di impugnazione</i>	646
9.6.	<i>La questione dell'ammissibilità dell'integrazione in giudizio ex post della motivazione</i>	647
10.	<i>I poteri impliciti della P.A.: inquadramento del tema</i>	649
10.1.	<i>Poteri impliciti regolamentari e poteri impliciti provvedimentali</i>	650
10.2.	<i>Esempi di poteri impliciti</i>	651
11.	<i>Le sanzioni amministrative</i>	653

CAPITOLO VIII Il regime dell'invalidità del provvedimento amministrativo

1.	<i>La patologia dell'atto amministrativo</i>	659
2.	<i>L'invalidità degli atti nella riforma della legge n. 241/1990</i>	659
3.	<i>La nullità del provvedimento amministrativo</i>	660
3.1.	<i>Il vizio della nullità nel diritto amministrativo</i>	660
3.2.	<i>L'inesistenza</i>	661
3.3.	<i>Le nullità testuali</i>	662
3.4.	<i>La mancanza dei requisiti essenziali del provvedimento</i>	662
3.5.	<i>Il difetto assoluto di attribuzione</i>	663
3.6.	<i>Gli atti adottati in violazione o elusione del giudicato</i>	665
3.7.	<i>Nullità del provvedimento e riparto di giurisdizione</i>	667
3.8.	<i>L'azione di nullità nel Codice del processo amministrativo: legittimazione, termini e poteri del giudice</i>	668
3.9.	<i>I poteri della P.A. sull'atto nullo</i>	670
4.	<i>L'annullabilità del provvedimento amministrativo</i>	671
5.	<i>I vizi non invalidanti del provvedimento amministrativo</i>	673
5.1.	<i>L'art. 21-octies, l. n. 241/1990</i>	673
5.2.	<i>Le varie tesi sull'inquadramento dell'art. 21-octies</i>	674
5.3.	<i>I dubbi di costituzionalità e la tesi prevalsa in giurisprudenza</i>	676
5.4.	<i>L'art. 21-octies e l'espansione del ruolo del giudice amministrativo</i>	678

CAPITOLO IX L'autotutela e i provvedimenti di secondo grado

1.	<i>Provvedimenti di secondo grado e potere di autotutela: profili generali</i> ...	683
1.1.	<i>Il fondamento del potere di riesame e il principio di autotutela</i>	683
1.2.	<i>La categoria dei provvedimenti di secondo grado</i>	684
1.3.	<i>Le riforme della l. n. 241 del 1990</i>	686
1.4.	<i>Profili procedurali</i>	687

1.5.	<i>Profili di diritto comparato e comunitario</i>	689
2.	La revoca.....	692
2.1.	<i>Nozione e presupposti</i>	692
2.2.	<i>Indennizzo e affidamento del privato</i>	694
2.2.1.	<i>Il riparto di giurisdizione sull'indennizzo</i>	695
2.2.2.	<i>La quantificazione dell'indennizzo</i>	696
2.3.	<i>Figure affini alla revoca: la decadenza, mero ritiro e abrogazione</i>	699
3.	L'annullamento d'ufficio	700
3.1.	<i>Nozione e presupposti</i>	700
3.2.	<i>Altre figure: abrogazione, ritiro, sospensione</i>	704
3.3.	<i>L'annullamento d'ufficio di atti tributari</i>	705
3.4.	<i>L'annullamento straordinario</i>	707
4.	I provvedimenti ad effetto conservativo.....	709
4.1.	<i>La convalida</i>	709
4.2.	<i>Altre figure: ratifica, sanatoria, rettifica, conferma, conversione</i>	711

CAPITOLO X La negoziazione della funzione amministrativa

1.	La negoziazione della funzione amministrativa: principi generali.....	715
2.	Gli accordi pubblici.....	715
3.	I contratti di diritto pubblico	716
4.	Gli accordi tra P.A. e privato nell'art. 11 della legge n. 241/1990	716
4.1.	<i>Tipologie e ambito di applicazione</i>	716
4.2.	<i>La natura giuridica degli accordi</i>	718
4.2.1.	<i>La tesi privatistica</i>	718
4.2.2.	<i>La tesi pubblicistica</i>	718
4.2.3.	<i>Le tesi alla luce delle modifiche introdotte con la legge n. 15/2005: la previa determinazione della P.A.</i>	719
4.3.	<i>La fase della formazione degli accordi e l'autotutela</i>	720
4.4.	<i>Il recesso della P.A. e l'indennizzo per il privato</i>	721
4.5.	<i>La giurisdizione esclusiva del G.A.</i>	722
5.	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni	724
5.1.	<i>L'art. 15 della legge n. 241/1990</i>	725
5.2.	<i>Gli accordi di programma</i>	726
5.3.	<i>Altre forme di accordi tra P.A.</i>	728
5.4.	<i>Compatibilità con il diritto dell'Unione europea di determinate forme di accordi tra P.A.</i>	728

CAPITOLO XI Il principio di trasparenza e l'accesso ai documenti amministrativi

1.	L'accesso come attuazione del principio di trasparenza.....	733
2.	La natura giuridica del diritto di accesso.....	733
2.1.	<i>La Plenaria aderisce alla tesi dell'accesso come interesse legittimo</i> .	734
2.2.	<i>La riforma della legge n. 241/1990 e la giurisprudenza successiva sulla natura del diritto di accesso</i>	735
2.3.	<i>Le decisioni della Plenaria del 2006 e i successivi elementi in favore della tesi dell'accesso come diritto soggettivo</i>	736
3.	La titolarità del diritto di accesso	739
3.1.	<i>L'interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti</i>	739
3.2.	<i>Accesso e interessi diffusi</i>	740

3.3.	<i>L'accesso in materia ambientale</i>	741
3.4.	<i>L'accesso nelle investigazioni difensive</i>	743
3.5.	<i>L'accesso nel settore delle assicurazioni</i>	743
4.	I documenti accessibili.....	744
5.	I limiti all'esercizio del diritto di accesso.....	745
5.1.	<i>Profili generali</i>	745
5.2.	<i>Accesso e pareri legali</i>	746
5.3.	<i>Accesso e riservatezza</i>	747
5.4.	<i>Accesso e atti delle Autorità indipendenti</i>	750
6.	Accesso e attività di diritto privato della P.A.	753
7.	Trasparenza e accesso come strumenti di contrasto alla corruzione.....	755
7.1.	<i>Il nuovo accesso civico</i>	758
8.	Diritto di accesso e strumenti di tutela (anche alla luce del Codice del processo amministrativo)	760
8.1.	<i>Accesso e contratti pubblici</i>	764

PARTE SETTIMA

I CONTRATTI DELLA P.A.

CAPITOLO I L'autonomia negoziale della P.A

1.	L'autonomia negoziale della P.A.	771
2.	Il previgente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006).....	772
3.	Le nuove direttive comunitarie (23, 24 e 25 del 2014)	773
3.1.	<i>La legge delega n. 11/2016</i>	774
4.	Il d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50	774
4.1.	<i>Dal regolamento unico alle Linee guida</i>	775
4.2.	<i>Le principali novità del nuovo Codice</i>	778
4.3.	<i>Il decreto correttivo (d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56)</i>	779
4.3.1.	<i>Affidamenti sottosoglia</i>	779
4.3.2.	<i>L'appalto integrato</i>	780
4.3.3.	<i>Composizione delle commissioni giudicatrici</i>	782
5.	I contratti diversi da appalti e concessioni.....	783
5.1.	<i>Il contratto di sponsorizzazione</i>	783
5.2.	<i>Il contratto di tesoreria integrato con clausola di sponsorizzazione</i> .	785
5.3.	<i>La vendita di cosa futura</i>	787
5.4.	<i>Il contratto di brokeraggio</i>	789
5.5.	<i>Il leasing immobiliare pubblico</i>	789
5.6.	<i>I contratti derivati</i>	792

CAPITOLO II Procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente

1.	Il procedimento di evidenza pubblica: definizione	795
2.	La finalità (comunitaria e nazionale) dell'evidenza pubblica	795
3.	Ambito soggettivo dell'obbligo di gara.....	796
4.	Ambito oggettivo dell'obbligo di gara	797
5.	Casi in cui è necessaria una procedura di evidenza pubblica e casi in cui è sufficiente una gara informale che rispetti i principi desumibili dal TFUE.	798
5.1.	<i>L'art. 4 del nuovo codice dei contratti pubblici. La distinzione tra contratti "esclusi", contratti "esenti", contratti "estranei"</i>	799

5.2.	<i>L'affidamento dei servizi legali</i>	801
6.	Le tipologie delle procedure ad evidenza pubblica.....	803
6.1.	<i>Il dialogo competitivo</i>	804
6.2.	<i>Il partenariato per l'innovazione</i>	805
7.	Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo dell'emergenza Covid-19 in relazione all'aggiudicazione di contratti pubblici.....	805
8.	Le misure di accelerazione degli interventi infrastrutturali.....	807

CAPITOLO III Appalti pubblici e concessioni

1.	L'appalto pubblico: definizione.....	811
2.	Gli appalti di lavori, di forniture e di servizi.....	812
3.	Gli appalti misti.....	813
3.1.	<i>Il global service</i>	814
4.	La concessione di lavori pubblici.....	815
5.	La concessione di servizi.....	817
6.	I soggetti ammessi alle gare.....	820
6.1.	<i>Gli enti pubblici non economici</i>	821
6.2.	<i>Gli accordi tra enti pubblici esclusi dal campo di applicazione dell'evidenza pubblica: il partenariato pubblico-pubblico</i>	823
6.3.	<i>Gli enti senza fini di lucro e le società semplici</i>	826
6.4.	<i>Le società pubbliche</i>	826
7.	Le associazioni temporanee di imprese (A.T.I.).....	827
7.1.	<i>A.t.i. orizzontali, verticali e miste</i>	829
7.2.	<i>Le a.t.i. costituenti</i>	829
7.3.	<i>Le a.t.i. c.d. "sovrabbondanti": i pericoli per la concorrenza e la questione dei limiti di ammissibilità delle forme di aggregazione tra imprese che già singolarmente hanno i requisiti per partecipare</i>	830
8.	La suddivisione in lotti.....	831
9.	I requisiti per la partecipazione alle gare.....	832
9.1.	<i>La qualificazione tramite le S.O.A</i>	834
9.2.	<i>Qualificazione degli operatori economici, rating di impresa, premialità e penalità nel nuovo Codice dei contratti pubblici</i>	835
9.3.	<i>La causa di esclusione dei gravi illeciti professionali (art. 80, comma 5, lett. c) d.lgs. n. 50/2016)</i>	836
9.3.1.	<i>Gli illeciti antitrust</i>	838
9.3.2.	<i>Le risoluzioni sub iudice</i>	842
9.3.3.	<i>False dichiarazioni, dichiarazioni omesse e dichiarazioni reticenti</i>	843
10.	I principi di tassatività delle cause di esclusione e eterointegrazione del bando.....	844
11.	Il soccorso istruttorio.....	845
11.1.	<i>Il soccorso istruttorio nel previgente codice dei contratti pubblici</i>	846
11.2.	<i>Le modifiche apportate dall'art. 39, comma 1, d.l. 24 giugno 2014, n. 90</i>	847
11.3.	<i>Il soccorso istruttorio nel nuovo codice (art. 83, comma 9, d.lgs. 50/2016)</i>	848
11.4.	<i>Il soccorso istruttorio dopo il correttivo (decreto legislativo n. 56/2017)</i>	849

11.5.	<i>Distinzione ai fini del soccorso istruttorio, tra dichiarazione mendace (ancorché innocua) e dichiarazione totalmente omessa</i>	850
11.6.	<i>Soccorso istruttorio e oneri di sicurezza</i>	850
11.7.	<i>Escluso il soccorso istruttorio in caso di carenza dei requisiti sostanziali o di false dichiarazioni. Il caso del preavviso del Durc negativo</i>	856
11.8.	<i>Il c.d. soccorso istruttorio processuale</i>	858
12.	<i>Il principio di avvalimento</i>	859
12.1.	<i>La natura giuridica del contratto di avvalimento</i>	863
12.2.	<i>La distinzione tra avvalimento di garanzia e avvalimento tecnico (o operativo)</i>	865
12.3.	<i>Subappalto e avvalimento</i>	866
12.4.	<i>Esclusione del concorrente in caso di dichiarazione mendace dell'ausiliaria o del subappaltatore</i>	867
13.	<i>I criteri di selezione delle offerte</i>	868
14.	<i>Le offerte anomale</i>	871
15.	<i>L'aggiudicazione e la stipulazione del contratto</i>	874
15.1.	<i>Il termine dilatorio da osservare prima della stipula del contratto</i>	875
15.2.	<i>L'ulteriore sospensione obbligatoria del termine per la stipula del contratto in caso di proposizione del ricorso accompagnato dalla contestuale domanda cautelare</i>	877
15.3.	<i>L'esecuzione anticipata delle prestazioni contrattuali: un istituto di dubbia compatibilità comunitaria</i>	879
16.	<i>La mancata stipulazione del contratto e la facoltà per l'aggiudicatario di sciogliersi dal vincolo</i>	880
17.	<i>L'autotutela interna al contratto: recesso e risoluzione</i>	880
17.1.	<i>Rapporti tra recesso e revoca dopo la stipulazione del contratto</i>	882
17.2.	<i>Risoluzione, revoca e recesso in materia di concessioni (l'art. 176 del nuovo Codice)</i>	883
18.	<i>Il divieto di cessione del contratto</i>	884
19.	<i>Il subappalto</i>	885
20.	<i>Precontenzioso</i>	887
20.1.	<i>Il collegio consultivo tecnico (CCT)</i>	887
20.1.1.	<i>La valorizzazione del ruolo del collegio consultivo tecnico nella legislazione per il rilancio dopo l'emergenza Covid-19</i>	888
20.2.	<i>I nuovi poteri precontenziosi dell'ANAC</i>	889
20.2.1.	<i>Il parere vincolante</i>	889
20.2.2.	<i>Dal potere di raccomandazione alla legittimazione processuale straordinaria dell'ANAC</i>	891
21.	<i>Il sistema della documentazione antimafia</i>	894
21.1.	<i>La comunicazione antimafia</i>	895
21.2.	<i>L'informazione antimafia</i>	895
21.3.	<i>L'estensione degli effetti delle informative antimafia alla c.d. economia privata</i>	898
21.4.	<i>L'informativa antimafia preclude l'esecuzione del giudicato risarcitorio (Cons. Stato, Ad. plen., 6 aprile 2018, n. 3)</i>	899
21.5.	<i>I protocolli di legalità</i>	901

CAPITOLO IV Il partenariato pubblico privato

1. Il crescente interesse per gli strumenti di realizzazione delle opere pub-

	bliche diversi dall'appalto classico	905
2.	I problemi aperti delle nuove forme negoziali	906
2.1.	<i>Il rischio dell'abuso</i>	906
2.2.	<i>Le necessità di procedure di affidamento connotate da una maggiore flessibilità</i>	907
2.3.	<i>La modifica delle condizioni contrattuali</i>	908
3.	I contratti di partenariato pubblico privato	908
4.	L'allocazione dei rischi	910
5.	Il contratto di disponibilità	911

CAPITOLO V Vizi delle procedure e patologie contrattuali

1.	Gli effetti dell'annullamento dell'aggiudicazione sulla sorte del contratto.	917
2.	I principali contenuti della direttiva ricorsi	917
3.	Il recepimento della direttiva ricorsi con il d.lgs. 20 marzo 2010, n. 53.....	918
3.1.	<i>L'inserimento nel Codice del processo amministrativo delle norme processuali in materia di appalti</i>	919
4.	L'estensione della giurisdizione amministrativa alla sorte del contratto ...	920
5.	La declaratoria di inefficacia del contratto	922
6.	Inefficacia del contratto, subentro e domande delle parti	925
7.	Il problema della giurisdizione sulla sorte del contratto in caso di annullamento in autotutela dell'aggiudicazione	928
7.1.	<i>Differenze tra annullamento d'ufficio e annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione</i>	929
8.	Le sanzioni alternative	930
9.	Inefficacia del contratto <i>ex tunc</i> e possibili obblighi restitutori. Danno da esecuzione di provvedimento giurisdizionale non confermato.....	931
10.	Tutela in forma specifica e risarcimento del danno	934
11.	La presa di posizione della Corte di giustizia, sez. III, 30 settembre 2010, <i>Graz Stadt</i> : la tutela per equivalente in materia di appalti deve prescindere dall'accertamento del carattere colpevole della violazione.....	935
12.	I contratti che non rientrano nel campo di applicazione degli artt. 120-125 c.p.a. Quale giurisdizione e quale sorte per il contratto?	940
12.1.	<i>Tesi secondo cui il contratto è annullabile</i>	942
12.2.	<i>Tesi della nullità del contratto</i>	944
12.3.	<i>Tesi della caducazione automatica</i>	944
12.4.	<i>La tesi dell'inefficacia relativa</i>	945

PARTE OTTAVA

I CONTROLLI

CAPITOLO I I principi generali

1.	La funzione di controllo	951
2.	Classificazione dei controlli	951
3.	Questioni problematiche in materia di controllo su atti.....	952
3.1.	<i>L'impugnabilità degli atti di controllo</i>	952
3.2.	<i>Gli effetti della sentenza che annulla l'atto negativo di controllo</i>	953

- 3.3. *L'amministrazione controllata è controinteressata nel giudizio avverso l'atto negativo di controllo?* 954

CAPITOLO II I controlli interni

1. I controlli interni nelle P.A.: profili generali 959
2. L'evoluzione del sistema dei controlli interni 959
- 2.1. *La prima disciplina generale dei controlli interni: il d.lgs. n. 286/1999* 960
- 2.2. *Il successivo intervento riformatore: il d.lgs. n. 150/2009* 961
3. I controlli interni negli enti locali: il d.lgs. n. 174/2012 962

CAPITOLO III I controlli della corte dei conti

1. I controlli della Corte dei conti nella Costituzione 967
2. Le tipologie di funzioni di controllo esercitate dalla Corte dei conti 967
3. Il controllo preventivo di legittimità su atti 968
- 3.1. *Gli atti sottoposti a controllo preventivo* 968
- 3.2. *Il procedimento di controllo* 968
- 3.3. *La registrazione con riserva* 969
- 3.4. *Non impugnabilità dell'atto negativo di controllo della Corte dei conti* 969
- 3.5. *Proponibilità della questione di costituzionalità in sede di controllo preventivo e in sede di parificazione del bilancio* 969
4. Il controllo sugli enti sovvenzionati 970
5. Il controllo successivo sulla gestione 971
- 5.1. *Il fondamento costituzionale del controllo sulla gestione* 971
- 5.2. *È possibile sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di controllo sulla gestione?* 972
6. Il controllo concomitante 972

PARTE NONA

LA RESPONSABILITÀ

CAPITOLO I Le fattispecie di responsabilità della P.A. e il riparto della giurisdizione

1. Il "dogma" della non risarcibilità dei danni causati alle posizioni di interesse legittimo 979
2. La caduta del "dogma" con la sentenza n. 500/1999 della Cassazione 981
3. I diritti patrimoniali consequenziali e l'attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo 982
4. Gli interventi della Corte costituzionale 985
5. Azione di risarcimento e giurisdizione amministrativa nel Codice del processo amministrativo 986
6. Fattispecie di responsabilità della P.A. e riparto di giurisdizione: il danno da provvedimento e i diritti incomprimibili 987
7. Altre fattispecie di responsabilità della P.A.: i danni da comportamento o da scorrettezza procedimentale, lesione dell'affidamento del cittadino e la responsabilità precontrattuale 991

8. Il danno da ritardo e il riparto di giurisdizione (rinvio) 996

CAPITOLO II La natura della responsabilità della pubblica amministrazione e i requisiti oggettivi e soggettivi dell'illecito

1. Natura della responsabilità della P.A. 999
- 1.1. *Tesi della responsabilità contrattuale* 999
- 1.2. *Tesi della responsabilità precontrattuale* 1000
- 1.3. *Tesi della responsabilità speciale* 1001
- 1.4. *L'orientamento prevalente in favore della responsabilità extracontrattuale* 1001
- 1.5. *La responsabilità precontrattuale della P.A.* 1002
2. I requisiti dell'illecito: l'elemento oggettivo 1007
3. La colpa della P.A. 1008
- 3.1. *La colpa della P.A. in materia di appalti dopo la sentenza della Corte di Giustizia del 30 settembre 2010* 1010
4. Il danno derivante da atti amministrativi posti in essere in esecuzione di pronunce del giudice, poi riformate e le azioni di restituzione in relazione ad un contratto di appalto inefficace *ex tunc* 1012

CAPITOLO III L'azione autonoma di risarcimento e il superamento della pregiudiziale amministrativa nel codice del processo amministrativo

1. L'abbandono della pregiudiziale amministrativa nella sentenza n. 500/1999 della Cassazione 1019
2. La successiva giurisprudenza favorevole alla pregiudiziale 1019
3. Le decisioni del 2006 e del 2008 della Cassazione sulla pregiudiziale e le relative reazioni 1022
4. Il superamento della pregiudiziale nel Codice del processo amministrativo 1024
5. L'idoneità della soluzione individuata dal Codice al fine di superare i contrasti 1027
6. La decisione dell'Adunanza plenaria n. 3/2011 1031
7. La giurisprudenza successiva e il rispetto dei principi costituzionali e comunitari 1033
8. Il superamento della pregiudiziale e gli effetti sul termine di prescrizione. 1037
9. La domanda di risarcimento del danno da inosservanza dei termini di conclusione del procedimento nel Codice (rinvio) 1039
10. L'opzione del privato in favore della tutela risarcitoria 1040

CAPITOLO IV Il danno da ritardo (o da inosservanza dei termini di conclusione del procedimento)

1. Le fattispecie di danno da ritardo e il riparto di giurisdizione 1045
2. I presupposti del risarcimento del danno da ritardo e la differenza con l'indennizzo da ritardo 1046

3. La domanda di risarcimento del danno da inosservanza dei termini di conclusione del procedimento nel Codice del processo amministrativo.... 1051

CAPITOLO V Reintegrazione in forma specifica, risarcimento per equivalente e profili processuali

1. La nozione civilistica della reintegrazione in forma specifica 1057
 2. Ambito applicativo dell'istituto nel diritto amministrativo..... 1058
 3. I limiti della reintegrazione in forma specifica 1062
 4. Esecuzione del giudicato e risarcimento del danno..... 1063
 5. Il rapporto tra domanda risarcitoria e giudizio di ottemperanza 1064
 6. Il risarcimento per equivalente..... 1067
 7. Ulteriori profili processuali della domanda risarcitoria..... 1070

CAPITOLO VI La responsabilità del pubblico dipendente

1. La responsabilità *ex art. 28* della Costituzione..... 1075
 2. La responsabilità amministrativa 1076
 3. Azione di responsabilità e giurisdizione della Corte dei Conti..... 1080
 4. La responsabilità civile del pubblico dipendente verso i terzi..... 1085

PARTE DECIMA

I SETTORI

CAPITOLO I La concorrenza: libertà d'impresa e del consumatore

1. La libertà dell'attività economica e i limiti all'intervento dello Stato nell'economia (gli aiuti di Stato) 1093
 1.1. *La disciplina in materia di esercizio dei poteri speciali (c.d. golden power)* 1097
 2. La concorrenza nella giurisprudenza costituzionale 1098
 3. Semplificazioni e liberalizzazioni quali strumenti di una politica della concorrenza tendente ad un mercato realmente competitivo 1101
 4. La tutela della concorrenza da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato 1104
 5. La tutela del consumatore 1110
 6. Le azioni di risarcimento per violazione delle norme sulla concorrenza (il *c.d. private enforcement*) 1114
 7. Economia digitale, innovazione e mercati realmente concorrenziali 1116

CAPITOLO II I servizi pubblici

1. La nozione di servizio pubblico: profili generali..... 1123
 2. La teoria soggettiva..... 1123
 3. Le critiche alla teoria soggettiva e l'elaborazione della teoria oggettiva..... 1124
 4. I dati normativi e sistematici a favore della teoria oggettiva 1124
 4.1. *L'art. 43 Cost.* 1124
 4.2. *Le norme sulla privatizzazione degli enti pubblici economici* 1125
 4.3. *Nozione comunitaria di servizio pubblico* 1125
 5. I diversi indirizzi all'interno della teoria oggettiva..... 1126

5.1.	<i>Tesi che ricomprende nel servizio pubblico tutte le attività assoggettate a forme di regolamentazione pubblica</i>	1126
5.2.	<i>Tesi che valorizza la soggezione del gestore al dovere di imparzialità</i>	1127
5.3.	<i>Tesi che mette l'accento sulla destinazione al pubblico dell'attività</i> ..	1127
6.	La categoria del servizio universale	1128
7.	Il contratto di servizio	1129
8.	Obblighi di servizio pubblico, regime delle compensazioni e compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato	1129
9.	Servizi pubblici, mercato e concorrenza	1131
10.	Il Testo Unico (mai nato) sui servizi pubblici locali di interesse economico generale	1132
11.	L'evoluzione della disciplina sulla modalità di gestione dei servizi pubblici locali	1133
11.1.	<i>L'art. 23-bis d.l. n. 112/2008 e l'iniziativa referendaria del 2011</i>	1135
11.2.	<i>La disciplina introdotta dall'art. 4 d.l. n. 138/2011 e la sentenza della Corte costituzionale 20 luglio 2012, n. 199</i>	1136

CAPITOLO III Il governo del territorio

1.	L'urbanistica	1141
1.1.	<i>Iniziale evoluzione della disciplina</i>	1141
1.2.	<i>Il trasferimento di funzioni alle Regioni e la c.d. panurbanistica</i>	1141
2.	L'edilizia e le altre materie confinanti	1142
3.	Il governo del territorio	1143
3.1.	<i>L'art. 117 della Costituzione</i>	1143
3.2.	<i>La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 117</i>	1144
4.	Urbanistica e disciplina vigente	1146
4.1.	<i>La pianificazione urbanistica</i>	1146
4.2.	<i>L'urbanistica negoziata</i>	1148
4.3.	<i>La perequazione urbanistica</i>	1148
4.3.1.	<i>La natura giuridica dei diritti edificatori e la trascrivibilità dei relativi negozi</i>	1150
5.	I titoli edilizi	1151
5.1.	<i>Il permesso di costruire, la D.I.A., la S.C.I.A. e la Cila</i>	1152
5.2.	<i>La tutela dei terzi contro i titoli edilizi</i>	1155
5.2.1.	<i>Tutela dei terzi e permesso di costruire</i>	1155
5.2.2.	<i>Tutela dei terzi e D.I.A. o S.C.I.A. (rinvio)</i>	1156
5.3.	<i>Abusivismo e rilascio di titoli in sanatoria</i>	1156

CAPITOLO IV L'ambiente e il paesaggio

1.	La nozione di ambiente	1161
2.	I principi comunitari in materia di ambiente: prevenzione, "chi inquina paga" e precauzione	1162
3.	L'ambiente come valore costituzionale	1162
4.	Il riparto di competenze legislative in materia di ambiente	1163
4.1.	<i>L'ambiente nell'art. 117 della Costituzione</i>	1163
4.2.	<i>Ambiente e inquinamento elettromagnetico</i>	1165
4.3.	<i>Ambiente e caccia</i>	1166
4.4.	<i>Ambiente, rifiuti pericolosi e nucleare</i>	1166

4.5.	<i>La bonifica dei siti inquinati</i>	1167
5.	Il paesaggio.....	1168
6.	Il riparto delle competenze amministrative: la co-gestione del bene ambiente e del paesaggio	1170
6.1.	<i>Le funzioni amministrative in materia di paesaggio</i>	1171
6.2.	<i>La valutazione di impatto ambientale e il dibattito pubblico</i>	1172
7.	Il danno ambientale.....	1173
8.	Lo sviluppo sostenibile	1176

CAPITOLO V Espropriazioni

1.	Nozione di espropriazione	1181
2.	Le fasi del procedimento di espropriazione	1181
3.	La fase della sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio.	1181
3.1.	<i>I vincoli preordinati all'esproprio: durata temporale, reiterazione, obbligo di indennizzo</i>	1181
3.2.	<i>Vincoli ablatori e vincoli conformativi</i>	1182
3.3.	<i>La motivazione della reiterazione del vincolo</i>	1183
4.	La dichiarazione di pubblica utilità	1184
5.	La determinazione dell'indennità di esproprio	1185
6.	La quantificazione dell'indennità di esproprio (aree edificabili; aree non edificabili; aree edificate)	1185
6.1.	<i>La quantificazione dell'indennità di esproprio per le aree edificabili dopo Corte cost. n. 348/2007 e la l. n. 244/2007</i>	1186
6.2.	<i>La determinazione dell'indennità di esproprio per le aree non edificabili. La sentenza della Corte costituzionale 10 giugno 2011, n. 181.</i>	1189
7.	Dall'occupazione acquisitiva (e usurpativa) all'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001	1191
7.1.	<i>La nascita dell'istituto dell'occupazione acquisitiva e la distinzione con i fenomeni di occupazione usurpativa</i>	1191
7.2.	<i>Superamento dell'istituto dell'occupazione acquisitiva per effetto delle sentenze della CEDU</i>	1192
7.3.	<i>L'acquisizione sanante prevista dall'art. 43 T.U.</i>	1192
7.4.	<i>La sentenza della Corte costituzionale n. 293/2010: l'incostituzionalità dell'art. 43 d.P.R. n. 327/2001 per eccesso di delega e i dubbi sulla compatibilità con la CEDU dell'acquisizione sanante</i>	1193
7.5.	<i>Il nuovo art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001 (introdotto dal d.l. n. 98/2011).</i>	1195
7.6.	<i>La sentenza della Corte cost. 30 aprile 2015, n. 71 fuga i dubbi di legittimità costituzionale</i>	1198
7.7.	<i>Poteri del giudice amministrativo e provvedimento ex art. 42-bis</i>	1200
7.8.	<i>La giurisdizione sulla determinazione e sulla corresponsione dell'indennizzo ex art 42-bis</i>	1201
8.	L'usucapione da parte della P.A. di bene illegittimamente espropriato	1202
8.1.	<i>Rapporti tra usucapione e espropriazione in punto di riparto della giurisdizione</i>	1205

9. Possibilità di rinunciare al diritto di proprietà di un fondo occupato ma mai espropriato 1206
10. L'ambito applicativo dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001 1209

CAPITOLO VI Altri settori

1. L'istruzione: profili generali..... 1213
- 1.1. *Le scuole private: la parità scolastica e l'assenza di oneri per lo Stato* 1213
- 1.2. *Le Università* 1214
2. L'amministrazione della difesa 1214
3. La tutela dell'ordine pubblico e la polizia di sicurezza..... 1215
- 3.1. *Le autorizzazioni di polizia* 1216
- 3.2. *I poteri di ordinanza* 1216
- 3.3. *La sicurezza cibernetica* 1217
4. La sanità..... 1218
- 4.1. *Il riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia sanitaria* 1219
5. L'assistenza e la previdenza sociale 1221
6. I beni culturali..... 1222
- 6.1. *La nozione di bene culturale* 1222
- 6.2. *Individuazione e tipologia di beni culturali* 1223
- 6.2.1. *La verifica dell'interesse culturale* 1224
- 6.2.2. *L'incidenza del mutamento della veste giuridica del soggetto proprietario sul regime giuridico del bene culturale (il parere dell'Adunanza Generale, 26 maggio 2011, n. 2102)* 1225
- 6.3. *Il regime di circolazione dei beni culturali* 1225
- 6.3.1. *L'autorizzazione* 1226
- 6.3.2. *La denuncia* 1226
- 6.3.3. *Il diritto di prelazione* 1227
- 6.4. *Le funzioni amministrative in materia di beni culturali: tutela e valorizzazione. La sussidiarietà verticale e orizzontale* 1228
- 6.4.1. *La cooperazione con i privati* 1229
7. Comunicazioni..... 1230
8. Sport 1232
9. Imposizione tributaria..... 1236
10. Altri compiti 1236

PARTE UNDICESIMA

LA TUTELA

CAPITOLO I I ricorsi amministrativi

1. I ricorsi amministrativi: profili generali 1243
2. Tipologie di ricorsi amministrativi 1243
3. Il ricorso gerarchico proprio: caratteri generali..... 1244
- 3.1. *Il concetto di atto definitivo* 1244
- 3.2. *Rapporti tra il ricorso gerarchico e la tutela giurisdizionale amministrativa* 1245
- 3.3. *I motivi del ricorso giurisdizionale dopo la decisione gerarchica* 1245
- 3.4. *Il silenzio sul ricorso gerarchico* 1246

4.	Il ricorso gerarchico improprio	1246
5.	Ricorso in opposizione	1247
6.	Il ricorso straordinario al Capo dello Stato	1247
6.1.	<i>La natura del rimedio</i>	1248
6.2.	<i>L'ambito di operatività</i>	1250
6.3.	<i>Le azioni esperibili</i>	1252
6.3.1.	<i>Ricorso straordinario e risarcimento del danno</i>	1252
6.4.	<i>Ricorso straordinario e riti speciali</i>	1252
6.4.1.	<i>Ricorso straordinario nelle materie di cui agli artt. 119 e 120 c.p.a.</i>	1253
6.5.	<i>L'alternatività del ricorso straordinario</i>	1254
6.6.	<i>La trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale</i> ...	1254
6.7.	<i>Il procedimento di decisione del ricorso straordinario</i>	1255
6.8.	<i>L'avvento della tutela cautelare con l'articolo 3, ultimo comma, della legge n. 205/2000</i>	1256
6.9.	<i>La possibilità di sollevare la questione pregiudiziale comunitaria</i> ...	1256
6.10.	<i>La possibilità di sollevare questione di costituzionalità</i>	1257
6.11.	<i>Il problema dell'ammissibilità del giudizio di ottemperanza</i>	1258
6.12.	<i>I decreti decisori resi prima della legge n. 69/2009: ottemperanza e assimilabilità al giudicato</i>	1261
6.13.	<i>I rimedi contro il decreto decisionale del ricorso straordinario</i>	1262

CAPITOLO II La giustizia amministrativa

1.	La giustizia amministrativa: origine e nozioni generali	1267
1.1.	<i>Ragioni storiche della nascita della giustizia amministrativa</i>	1267
1.2.	<i>La Costituzione e l'ordinamento della giustizia amministrativa</i>	1268
1.3.	<i>Le funzioni consultive del Consiglio di Stato</i>	1269
2.	Giurisdizione e processo amministrativo	1271
2.1.	<i>Il modello di giurisdizione</i>	1271
2.2.	<i>L'evoluzione del processo amministrativo</i>	1272
2.3.	<i>Limiti interni ed esterni della giurisdizione</i>	1275
2.4.	<i>Posizioni soggettive e riparto di giurisdizione (rinvio)</i>	1276
2.5.	<i>La giurisdizione estesa al merito</i>	1276
3.	L'approvazione del Codice del processo amministrativo	1277
3.1.	<i>Le ragioni della codificazione</i>	1277
3.2.	<i>La legge delega</i>	1279
3.3.	<i>Il procedimento di formazione del Codice</i>	1280
3.4.	<i>La struttura del Codice e delle altre norme delegate</i>	1282
3.5.	<i>Una valutazione sul Codice</i>	1282
4.	I principi generali del processo amministrativo	1283
4.1.	<i>Il valore dei principi generali e il principio di effettività della tutela giurisdizionale</i>	1283
4.2.	<i>Il richiamo ai principi del diritto europeo</i>	1285
4.3.	<i>Il giusto processo amministrativo e il principio della parità delle parti</i>	1287
4.4.	<i>Motivazione e sinteticità degli atti</i>	1288
5.	La disciplina delle azioni e i poteri del giudice	1289
5.1.	<i>La centralità dell'azione di annullamento nel processo amministrativo e la disciplina delle altre azioni</i>	1289
5.2.	<i>L'azione di condanna</i>	1291

5.2.1.	<i>L'eliminazione dell'azione di adempimento e il contenuto dell'azione di condanna "atipica" alla luce della giurisprudenza</i>	1291
5.2.2.	<i>L'azione di risarcimento (rinvio)</i>	1295
5.2.3.	<i>Condanna pecuniaria e indicazione dei soli criteri da parte del giudice</i>	1295
5.3.	<i>L'azione di accertamento</i>	1297
5.3.1.	<i>L'azione di accertamento prima dell'entrata in vigore del Codice</i>	1297
5.3.2.	<i>L'ammissibilità dell'azione di accertamento dopo l'entrata in vigore del Codice</i>	1300
5.3.3.	<i>L'azione di nullità (rinvio)</i>	1302
5.4.	<i>L'azione avverso il silenzio</i>	1302
5.5.	<i>Pluralità delle domande e conversione delle azioni</i>	1304
5.5.1.	<i>Cumulo di domande</i>	1304
5.5.2.	<i>Conversione delle azioni</i>	1305
5.6.	<i>Azioni e pronunce del giudice</i>	1306
5.6.1.	<i>Sentenze costitutive, di condanna e di accertamento</i>	1306
5.6.2.	<i>Poteri del giudice e contenuto e tipologie dei provvedimenti giurisdizionali</i>	1307
5.6.3.	<i>L'assorbimento dei motivi di ricorso</i>	1310
5.6.4.	<i>La concessione dell'errore scusabile</i>	1310
6.	<i>Il processo amministrativo di primo grado</i>	1311
6.1.	<i>Gli strumenti per esercitare le azioni davanti al G.A.: ricorso principale, ricorso incidentale e motivi aggiunti</i>	1311
6.2.	<i>L'atto introduttivo del giudizio: il ricorso</i>	1312
6.3.	<i>Il termine per proporre i ricorsi e la sua decorrenza</i>	1313
6.4.	<i>Legittimazione al ricorso</i>	1316
6.5.	<i>L'interesse al ricorso</i>	1316
6.6.	<i>La parte resistente</i>	1317
6.7.	<i>I controinteressati</i>	1317
6.8.	<i>Il ricorso incidentale</i>	1318
6.8.1.	<i>I possibili esiti del processo in caso di accoglimento del ricorso incidentale</i>	1319
6.8.2.	<i>Il rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale</i>	1320
6.9.	<i>I motivi aggiunti</i>	1324
6.10.	<i>L'istanza di fissazione dell'udienza e la perenzione</i>	1326
6.11.	<i>La competenza territoriale dei T.a.r.</i>	1327
6.11.1.	<i>Inderogabilità della competenza territoriale, competenza funzionale e regolamento di competenza</i>	1328
6.12.	<i>Contraddittorio e intervento</i>	1330
6.12.1.	<i>Il contraddittorio</i>	1330
6.12.2.	<i>L'intervento</i>	1331
6.13.	<i>Istruttoria e prove</i>	1333
6.13.1.	<i>Mezzi di prova e istruttoria nel processo amministrativo fino all'entrata in vigore del Codice</i>	1333
6.13.2.	<i>I mezzi di prova nel Codice</i>	1335
6.14.	<i>La decisione</i>	1336
6.14.1.	<i>Discussione e decisione del ricorso</i>	1337
6.14.2.	<i>I vari tipi di decisione (rinvio)</i>	1338
6.14.3.	<i>Sentenze costitutive, di condanna e di accertamento (rinvio)</i>	1338

7.	La tutela cautelare	1338
7.1.	<i>I caratteri della tutela cautelare: strumentalità e provvisorietà</i>	1338
7.2.	<i>Gli originari limiti della tutela cautelare</i>	1339
7.3.	<i>Le prime aperture della giurisprudenza</i>	1339
7.4.	<i>Le ordinanze propulsive</i>	1340
7.5.	<i>I presupposti della tutela cautelare nella legge n. 205/2000</i>	1340
7.6.	<i>Il procedimento cautelare nel Codice</i>	1341
7.7.	<i>Sentenze brevi, definizione anticipata del merito e strumentalità</i>	1342
7.8.	<i>Tutela cautelare inaudita altera parte e tutela ante causam</i>	1344
7.9.	<i>Le spese del procedimento cautelare</i>	1346
7.10.	<i>L'esecuzione di una ordinanza cautelare</i>	1347
7.11.	<i>La tutela cautelare in appello</i>	1347
8.	Il regime delle impugnazioni	1347
8.1.	<i>Le impugnazioni in generale</i>	1348
8.2.	<i>L'appello al Consiglio di Stato</i>	1349
8.2.1.	<i>L'appello incidentale</i>	1352
8.3.	<i>Revocazione e opposizione di terzo</i>	1353
8.4.	<i>Il ricorso per cassazione</i>	1354
9.	Giudicato e ottemperanza	1358
9.1.	<i>Gli effetti caducatori, ripristinatori e conformativi della sentenza del giudice amministrativo</i>	1358
9.2.	<i>Il giudizio di ottemperanza</i>	1359
9.2.1.	<i>Origini storiche del giudizio di ottemperanza</i>	1360
9.2.2.	<i>Natura giuridica del giudizio di ottemperanza</i>	1361
9.2.3.	<i>Ambito di applicazione</i>	1362
9.2.4.	<i>L'inadempimento della P.A. e gli atti adottati in violazione o elusione del giudicato</i>	1364
9.2.5.	<i>Ottemperanza e risarcimento del danno (rinvio)</i>	1366
9.2.6.	<i>Diffida ad adempiere e modalità di svolgimento del giudizio di ottemperanza</i>	1366
9.2.7.	<i>Ottemperanza e limiti esterni della giurisdizione amministrativa (gli atti del CSM)</i>	1368
9.2.8.	<i>Contenuto della sentenza</i>	1370
9.2.9.	<i>Il regime degli atti adottati dal commissario ad acta</i>	1372
10.	I riti speciali	1372
10.1.	<i>Il rito in materia di accesso ai documenti amministrativi (rinvio)</i>	1373
10.2.	<i>Il rito avverso il silenzio della P.A. (rinvio)</i>	1373
10.3.	<i>Il procedimento di ingiunzione</i>	1373
10.4.	<i>Il rito abbreviato</i>	1375
10.5.	<i>Il rito in materia di pubblici appalti</i>	1377
10.5.1.	<i>L'ambito di applicazione del rito in materia di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture</i>	1378
10.5.2.	<i>Termini e modalità della proposizione dei ricorsi</i>	1378
10.6.	<i>Il contenzioso in materia elettorale</i>	1383
10.6.1.	<i>Il vuoto di tutela sul contenzioso elettorale politico</i>	1384
10.6.2.	<i>L'impugnazione degli atti preparatori del procedimento elettorale: la soluzione del Codice e la sentenza della Corte costituzionale 7 luglio 2010 n. 236</i>	1386
10.6.3.	<i>Il rito elettorale</i>	1388

10.7.	<i>Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici</i>	1389
11.	Il processo amministrativo telematico	1390
12.	Il processo amministrativo durante l'emergenza COVID-19 (coronavirus)	1392
CAPITOLO III La tutela davanti al giudice ordinario		
1.	La tutela davanti al giudice ordinario: profili generali	1399
2.	Il problema della giurisdizione esclusiva del giudice ordinario	1399
3.	Il potere di disapplicazione	1401
3.1.	<i>Disapplicazione principale e disapplicazione incidentale</i>	1401
4.	Le azioni esperibili innanzi al giudice ordinario contro la P.A.	1403
4.1.	<i>L'azione di ingiustificato arricchimento</i>	1404
4.2.	<i>L'actio negotiorum gestorum</i>	1408
5.	Il fermo amministrativo	1409
6.	Il fermo di beni mobili registrati: il quadro normativo	1411
6.1.	<i>I rimedi avverso il fermo di beni mobili registrati e il riparto della giurisdizione</i>	1412