

## 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. Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) .....	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 .....	23
1.1.	<i>La prima fase: la Corte costituzionale afferma il principio di equior- dinazione tra diritto comunitario e diritto interno.</i> .....	23
1.2.	<i>La seconda fase: la norma interna in contrasto con il diritto comuni- tario può essere dichiarata incostituzionale.</i> .....	24
1.3.	<i>La terza fase: l'obbligo di disapplicare la norma interna in contrasto con il diritto comunitario.</i> .....	24
1.4.	<i>La quarta fase: il recepimento della c.d. teoria monistica e il nuovo art. 117 Cost.</i> .....	26
1.5.	<i>La tendenza a relativizzare il valore del giudicato in contrasto con il diritto comunitario.</i> .....	29
1.6.	<i>I rapporti tra giudicato e CEDU: verso un nuovo caso di revoca- zione? (I casi Staibano e Mottola).</i> .....	37
2.	Le fonti del diritto comunitario .....	40
2.1.	<i>I Trattati istitutivi.</i> .....	40
2.2.	<i>I regolamenti.</i> .....	40
2.3.	<i>Le direttive.</i> .....	40
2.3.1.	<i>Gli effetti diretti delle direttive self executing</i> .....	41

2.4.	<i>Le decisioni</i> .....	46
3.	La responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario .....	46
3.1.	<i>La responsabilità per il giudicato in contrasto con il diritto comunitario</i> .....	46
3.1.1.	<i>La nuova legge sulla responsabilità civile dei magistrati (legge 27 febbraio 2015, n. 18)</i> .....	49
3.2.	<i>La natura, contrattuale o aquiliana, della responsabilità dello Stato-legislatore per violazione del diritto comunitario</i> .....	50
4.	Il regime dell'atto amministrativo in contrasto con il diritto comunitario .	53
4.1.	<i>Tesi della annullabilità</i> .....	53
4.2.	<i>Tesi della nullità</i> .....	53
4.3.	<i>La tesi intermedia</i> .....	53
4.4.	<i>Tesi della disapplicabilità</i> .....	54
4.5.	<i>La posizione della Corte di giustizia: il caso Santex</i> .....	54
4.6.	<i>La giurisprudenza nazionale esclude la disapplicabilità dell'atto amministrativo in contrasto con il diritto comunitario</i> .....	55
5.	Il differente regime dell'atto amministrativo emanato in base a legge incostituzionale: profili sostanziali e processuali .....	56
5.1.	<i>Sulla rilevabilità d'ufficio del vizio di incostituzionalità non ancora dichiarato</i> .....	57
5.2.	<i>Applicazione nei giudizi in corso della sopravvenuta sentenza di incostituzionalità</i> .....	58
5.3.	<i>Incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare</i> .....	59
6.	I rapporti tra ordinamento nazionale e fonti sovranazionali: il problema dei controlimiti .....	63
6.1.	<i>I controlimiti rispetto alle consuetudini internazionali</i> .....	63
6.2.	<i>I controlimiti rispetto alla CEDU</i> .....	64
6.3.	<i>I controlimiti rispetto al diritto dell'U.E.</i> .....	68
6.3.1.	<i>Il Trattato di Lisbona e la questione della comunitarizzazione dei controlimiti</i> .....	74
6.4.	<i>La questione della concorrenza dei rimedi e la doppia pregiudizialità</i> .....	76
7.	I procedimenti amministrativi composti: il concorso tra amministrazione comunitaria e amministrazione nazionale .....	78

## **CAPITOLO II** Le fonti dell'ordinamento nazionale

1.	Il sistema delle fonti nell'ordinamento italiano .....	83
2.	Fonti di rango costituzionale .....	84
3.	Fonti di rango primario .....	85
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> .....	87
3.2.	<i>Il fallimento della riforma costituzionale del 2016</i> .....	92
3.3.	<i>L'unità giuridica dell'ordinamento e le c.d. materie trasversali</i> .....	93
3.4.	<i>Il sistema delle fonti e il ruolo della Corte costituzionale</i> .....	94
3.5.	<i>Le leggi provvedimento</i> .....	96
4.	Le fonti secondarie .....	99
5.	I criteri di individuazione delle fonti normative secondarie. Il problema della distinzione con gli atti amministrativi generali .....	99
6.	I regolamenti .....	100

6.1.	<i>I regolamenti governativi.</i>	100
6.2.	<i>I regolamenti ministeriali.</i>	102
6.3.	<i>Il riparto del potere regolamentare tra Stato e Regione.</i>	102
6.4.	<i>I regolamenti degli enti locali.</i>	103
6.5.	<i>I regolamenti degli altri enti pubblici.</i>	104
6.6.	<i>Gli atti di regolazione delle Autorità indipendenti. In particolare le Linee guida dell'Anac.</i>	104
7.	<b>Il potere di disapplicazione dei regolamenti illegittimi</b>	106
7.1.	<i>La tesi contraria alla disapplicazione.</i>	106
7.2.	<i>Considerazioni critiche sull'orientamento contrario alla disapplicazione.</i>	107
7.3.	<i>La tesi della disapplicabilità dei regolamenti è ormai accolta dalla giurisprudenza amministrativa.</i>	109
8.	<b>Gli statuti. In particolare: gli statuti degli enti locali</b>	110
9.	<b>Le circolari</b>	111
10.	<b>I piani regolatori generali</b>	112
11.	<b>I bandi di gara e di concorso</b>	113
11.1.	<i>Il regime di impugnazione dei bandi di gara e di concorso.</i>	114
11.2.	<i>Le clausole che violano il principio di tassatività delle cause di esclusione</i>	116
11.3.	<i>La legittimazione ad impugnare il bando.</i>	117
12.	<b>Le ordinanze straordinarie di necessità ed urgenza</b>	118
12.1.	<i>Tipologia di ordinanze di necessità e urgenza.</i>	119
12.2.	<i>Natura e limiti dei poteri di ordinanza.</i>	121
12.3.	<i>Gli atti necessitati: poteri ordinari esercitati in situazioni straordinarie.</i>	124
13.	<b>L'amministrazione del rischio fondata sul principio di precauzione. L'azione amministrativa in condizioni di incertezza scientifica</b>	125
14.	<b>Le ordinanze in materia sanitaria</b>	127
14.1.	<i>L'amministrazione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.</i>	128
14.2.	<i>La compatibilità con i principi costituzionali.</i>	134
14.3.	<i>Le ordinanze contingibili e urgenti adottate da regioni e comuni.</i>	139
14.4.	<i>Il sistema sanzionatorio.</i>	141

**PARTE SECONDA**

**POSIZIONI SOGGETTIVE E RIPARTO DI GIURISDIZIONE**

**CAPITOLO I** Diritti soggettivi e interessi legittimi

1.	<b>Le situazioni soggettive del diritto amministrativo</b>	149
2.	<b>Il diritto soggettivo</b>	149
3.	<b>L'interesse legittimo</b>	149
3.1.	<i>La ricostruzione recepita dalla giurisprudenza e dalla prevalente dottrina.</i>	149
3.2.	<i>Interessi legittimi oppositivi e pretensivi.</i>	152
3.3.	<i>Le teorie sull'interesse legittimo ormai superate.</i>	153
3.3.1.	<i>La teoria dell'interesse occasionalmente protetto.</i>	153
3.3.2.	<i>La teoria dell'interesse strumentale alla legittimità dell'azione amministrativa.</i>	154
3.3.3.	<i>La teoria del potere di reazione processuale.</i>	154

4.	La teoria della degradazione e il suo progressivo superamento .....	154
5.	Interessi procedimentali .....	155
6.	Interessi semplici, interessi amministrativamente protetti, diritti civili e interessi di mero fatto .....	158
7.	Interessi collettivi e diffusi .....	159
8.	L'azione popolare e i diritti pubblici soggettivi .....	164
9.	Il ricorso per l'efficienza dell'Amministrazione (d.lgs. n. 198/2009): l'emersione in sede di giurisdizione degli interessi semplici e degli interessi amministrativamente protetti .....	166
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). .....	169

## **CAPITOLO II** Il riparto della giurisdizione

1.	Il riparto della giurisdizione: considerazioni introduttive .....	175
2.	Il criterio della <i>causa petendi</i> .....	175
3.	Il riparto della giurisdizione nel codice del processo amministrativo .....	176
4.	L'ulteriore problema di distinguere diritti soggettivi e interessi legittimi ai fini del riparto della giurisdizione .....	177
4.1.	<i>L'irrelevanza della c.d. prospettazione.</i> .....	178
4.2.	<i>Il criterio che fa leva sulla distinzione tra atti vincolati e atti discrezionali.</i> .....	178
4.3.	<i>Il criterio che si basa sulla distinzione tra norme di azione e norme di relazione.</i> .....	178
4.4.	<i>Il criterio, prevalente, che si basa sulla distinzione tra carenza di potere e cattivo uso del potere.</i> .....	179
4.4.1.	<i>Carenza di potere in astratto e in concreto.</i> .....	179
4.4.2.	<i>La legge n. 15/2005: la nuova disciplina della nullità del provvedimento e i suoi riflessi sulla giurisdizione.</i> .....	180
4.4.3.	<i>Anche le Sezioni Unite verso il superamento della carenza di potere in concreto.</i> .....	180
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> .....	181
5.	La tripartizione della giurisdizione amministrativa: generale di legittimità, esclusiva e di merito .....	183
5.1.	<i>La giurisdizione generale di legittimità e la giurisdizione esclusiva.</i> ..	184
5.2.	<i>La giurisdizione di merito oggi.</i> .....	185
6.	La giurisdizione esclusiva .....	186
6.1.	<i>Le tappe fondamentali nella storia della giurisdizione esclusiva.</i> .....	187
6.1.1.	<i>La distinzione tra atti amministrativi e atti paritetici.</i> .....	188
6.1.2.	<i>La giurisdizione esclusiva nel dibattito in Assemblea Costituente.</i> .....	189
6.1.3.	<i>Gli interventi legislativi nel periodo 1998-2000.</i> .....	189
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> .....	191
7.	Le singole ipotesi di giurisdizione esclusiva .....	192
7.1.	<i>Le ipotesi di giurisdizione esclusiva nella legge n. 241/1990.</i> .....	192

7.2.	<i>I servizi pubblici.</i> .....	192
7.3.	<i>Concessione di beni pubblici.</i> .....	197
7.4.	<i>Procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi, forniture (l'estensione della giurisdizione alle sorti del contratto).</i> .....	198
7.4.1.	<i>La responsabilità precontrattuale.</i> .....	201
7.4.2.	<i>Il risarcimento del danno da lesione dell'affidamento generato da un provvedimento amministrativo favorevole poi annullato.</i> ..	202
7.4.3.	<i>La fase di esecuzione del contratto.</i> .....	205
7.4.4.	<i>L'esecuzione delle concessioni.</i> .....	206
7.4.5.	<i>La revisione prezzi.</i> .....	207
7.4.6.	<i>La giurisdizione sulla sorte del contratto e sulle sanzioni alternative (rinvio).</i> .....	208
7.5.	<i>Edilizia e urbanistica.</i> .....	208
7.5.1.	<i>Nozione di urbanistica.</i> .....	209
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> .....	209
7.5.3.	<i>Nozione di edilizia.</i> .....	209
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> ..	209
7.6.	<i>Rifiuti.</i> .....	212
7.7.	<i>Il pubblico impiego privatizzato e lo sbarramento del 15 settembre 2010 alla luce della giurisprudenza della Corte EDU.</i> .....	213
7.8.	<i>Il pubblico impiego non privatizzato.</i> .....	216
7.9.	<i>Danno ambientale.</i> .....	217
7.10.	<i>Le controversie sportive.</i> .....	220
7.11.	<i>Le innovazioni in punto di giurisdizione: gli atti delle autorità indipendenti.</i> .....	223
7.11.1.	<i>Danno da omessa vigilanza e riparto della giurisdizione.</i> .....	226
8.	<i>Ulteriori fattispecie controverse in tema di giurisdizione</i> .....	227
8.1.	<i>Ordinanza di precettazione in caso di sciopero nei servizi pubblici essenziali.</i> .....	228
8.2.	<i>Il contenzioso in materia di cittadini extracomunitari.</i> .....	228
8.2.1.	<i>I provvedimenti di autorizzazione all'ingresso e al soggiorno.</i> ..	229
8.2.2.	<i>I poteri di allontanamento (espulsioni e respingimenti).</i> .....	230
8.2.3.	<i>Il riparto della giurisdizione in materia di immigrazione.</i> .....	232
8.2.4.	<i>Rapporti tra giudizio amministrativo sul diniego di permesso di soggiorno e giudizio civile sulle espulsioni.</i> .....	233
8.3.	<i>Il contenzioso elettorale.</i> .....	234
8.3.1.	<i>Elezioni politiche nazionali.</i> .....	235
8.3.2.	<i>Elezioni amministrative ed elezioni per il Parlamento europeo.</i> ..	236
8.4.	<i>La giurisdizione sulla concessione e sulla revoca di contributi e finanziamenti pubblici.</i> .....	236
9.	<i>Diritti fondamentali e giudice amministrativo</i> .....	237
9.1.	<i>Critiche alla tesi della indegradabilità.</i> .....	238
9.2.	<i>Il modello dei diritti inaffievolibili alla luce del nuovo art. 21-septies l. n. 241/1990.</i> .....	238
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> .....	240

9.4.	<i>Anche le Sezioni Unite aprono alla tesi secondo cui anche il G.A. può conoscere dei diritti fondamentali</i> .....	240
10.	Le modalità per rilevare il difetto di giurisdizione e le questioni pregiudiziali .....	242
11.	La questione se l'originario ricorrente soccombente nel merito possa far valere in appello il difetto di giurisdizione del giudice da lui stesso adito .	243
12.	La <i>translatio iudicii</i> .....	248
13.	La compromettibilità in arbitri delle controversie concernenti diritti soggettivi .....	252

## **PARTE TERZA**

### **I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE**

#### **CAPITOLO I**      La pubblica amministrazione

1.	La nozione di pubblica amministrazione .....	257
1.1.	<i>La pubblica amministrazione in senso oggettivo. Differenza con l'attività politica</i> .....	257
1.2.	<i>La pubblica amministrazione in senso soggettivo</i> .....	257
2.	Gli indici di riconoscimento degli enti pubblici .....	258
3.	La nozione comunitaria di pubblica amministrazione .....	258
4.	I principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione .....	259
4.1.	<i>I due modelli di amministrazione che emergono dalla Costituzione</i> ..	260
4.2.	<i>Il principio di riserva di legge</i> .....	261
4.3.	<i>Il principio di imparzialità</i> .....	262
4.4.	<i>Il principio di buon andamento</i> .....	262
5.	L'organizzazione delle P.A.: uffici e organi .....	263
5.1.	<i>Gli organi indiretti della P.A.</i> .....	264
5.2.	<i>Gli organi collegiali e i verbali delle sedute</i> .....	264
5.3.	<i>La prorogatio degli organi</i> .....	267
5.4.	<i>L'interruzione del rapporto organico</i> .....	267
6.	<i>Munera ed officia</i> .....	268
7.	Rapporto di servizio, rapporto organico, dovere d'ufficio .....	268
8.	Relazioni organizzative: gerarchia, direzione, coordinamento .....	269
8.1.	<i>Gerarchia</i> .....	269
8.2.	<i>Direzione</i> .....	270
8.3.	<i>Coordinamento</i> .....	270
9.	Il concetto di competenza .....	270
9.1.	<i>Il principio di competenza e l'inderogabilità dell'ordine legale delle competenze</i> .....	272
9.2.	<i>Gli strumenti che incidono sull'ordine legale delle competenze</i> .....	272
9.2.1.	<i>Avocazione</i> .....	273
9.2.2.	<i>Delegazione</i> .....	273
9.2.3.	<i>Avvalimento</i> .....	273
9.2.4.	<i>Sostituzione</i> .....	273
9.2.5.	<i>Poteri sostitutivi e superamento del dissenso in caso di inerzia o difformità nell'attuazione dei progetti del PNRR</i> .....	274
10.	Il funzionario di fatto e il regime degli atti dallo stesso adottati .....	276

10.1.	<i>La sorte dei provvedimenti favorevoli adottati dal funzionario di fatto</i> .....	276
10.2.	<i>...e quella dei provvedimenti sfavorevoli</i> .....	277
10.2.1.	<i>Atto di nomina mancante ab initio</i> .....	277
10.2.2.	<i>Nomina illegittima, ma non ancora rimossa all'epoca dell'emanazione</i> .....	277
11.	<i>L'Amministrazione dello Stato</i> .....	278
11.1.	<i>Peculiarità della persona giuridica Stato: la legittimazione sostanziale e processuale dei Ministeri</i> .....	278
11.2.	<i>La struttura dell'organizzazione dello Stato</i> .....	279
11.2.1.	<i>I Ministeri</i> .....	279
11.2.2.	<i>Le Agenzie</i> .....	281
11.2.2.1.	<i>Le Agenzie fiscali</i> .....	281
11.2.3.	<i>Le Aziende</i> .....	282
12.	<i>Gli enti pubblici territoriali</i> .....	283
12.1.	<i>Le Regioni</i> .....	283
12.1.1.	<i>Statuti e potestà legislativa delle Regioni</i> .....	284
12.1.2.	<i>L'organizzazione regionale</i> .....	285
12.1.3.	<i>L'autonomia finanziaria e il federalismo fiscale</i> .....	286
12.2.	<i>Gli enti locali</i> .....	288
12.2.1.	<i>I Comuni</i> .....	289
12.2.2.	<i>Le Province e le recenti riforme</i> .....	292
12.2.3.	<i>Città metropolitane, Comunità montane e unioni di Comuni</i> .....	293
12.2.4.	<i>La partecipazione popolare</i> .....	295
13.	<i>Il riparto delle funzioni amministrative</i> .....	295
13.1.	<i>Il precedente principio del parallelismo delle funzioni e le modalità del trasferimento</i> .....	295
13.2.	<i>L'art. 118 della Costituzione</i> .....	296
13.3.	<i>Il principio di sussidiarietà</i> .....	298
13.4.	<i>Poteri sostitutivi, leale collaborazione e controlli</i> .....	298

**CAPITOLO II**    Gli enti pubblici

1.	<i>La nascita degli enti pubblici</i> .....	305
2.	<i>L'attribuzione di natura pubblicista ad organizzazioni preesistenti: i limiti costituzionali che incontra il legislatore</i> .....	305
3.	<i>I criteri di identificazione degli enti pubblici</i> .....	306
3.1.	<i>La nozione funzionale e cangiante di ente pubblico</i> .....	306
4.	<i>Enti strumentali ed enti ad autonomia funzionale</i> .....	310
5.	<i>Gli enti pubblici in forma societaria</i> .....	311

**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> .....	319
1.1.	<i>Gli enti pubblici economici e il fenomeno della privatizzazione</i> .....	319
1.2.	<i>Imprese pubbliche e regole di concorrenza. Il contesto europeo</i> .....	320
1.3.	<i>Le società a partecipazione pubblica</i> .....	322
2.	<i>Le deroghe al diritto comune previste dal codice civile per le società in mano pubblica</i> .....	323
3.	<i>Ulteriori deroghe al diritto comune</i> .....	325

3.1.	<i>Il regime di responsabilità di amministratori e dipendenti di società pubbliche e di enti pubblici economici.</i>	325
3.2.	<i>Il reclutamento del personale.</i>	332
3.3.	<i>Imprese pubbliche e procedura di evidenza pubblica (settori ordinari e settori speciali).</i>	332
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.</i>	334
3.4.	<i>Controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico.</i>	336
4.	<i>Vincolo di scopo e vincolo di attività per la costituzione di società pubbliche.</i>	336
5.	<i>Classificazione delle società a partecipazione pubblica.</i>	339
6.	<i>Le società in house.</i>	340
6.1.	<i>Il fondamento dell'istituto dell'in house.</i>	341
6.2.	<i>I requisiti dell'in house.</i>	342
6.2.1.	<i>Il requisito del controllo analogo.</i>	342
6.2.2.	<i>Il requisito dell'attività prevalentemente svolta a favore dell'ente affidante.</i>	344
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>	345
6.4.	<i>L'in house nel Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.</i>	348
6.5.	<i>Il ricorso all'in house: libertà di scelta o rigida eccezione?</i>	349
6.5.1.	<i>I dubbi di compatibilità comunitaria sollevati dal Consiglio di Stato.</i>	350
6.5.2.	<i>La risposta negativa della Corte di giustizia.</i>	351
6.5.3.	<i>Le restrizioni all'in house e il divieto di gold plating: Corte cost. n. 100/2020.</i>	353
6.6.	<i>Le novità in materia di in house introdotte dal d.l. n. 77/2021.</i>	353
6.7.	<i>La fallibilità delle società in house.</i>	354
6.8.	<i>Il caso dei titolari di concessione beneficiari di affidamenti diretti e l'obbligo di esternalizzare l'80% delle attività: la sentenza della Corte cost. n. 218/2021.</i>	355
7.	<i>Le società a partecipazione mista pubblica-privata.</i>	356

#### **CAPITOLO IV** Le autorità indipendenti

1.	<i>Nozione di autorità indipendenti e ragioni della loro nascita.</i>	363
2.	<i>Le autorità indipendenti in Italia.</i>	364
3.	<i>Il problema della copertura costituzionale.</i>	366
4.	<i>La natura delle autorità indipendenti.</i>	367
5.	<i>La neutralità e l'indipendenza.</i>	369
6.	<i>Le funzioni delle autorità indipendenti.</i>	372
6.1.	<i>Funzioni amministrative e contenziose.</i>	372
6.2.	<i>Le funzioni regolatorie.</i>	373
6.3.	<i>Il rischio di commistione tra funzioni di regolazione e funzioni di vigilanza e sanzione.</i>	375
7.	<i>Le regole procedurali e la giurisprudenza della Cedu.</i>	376



8.	La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti delle autorità indipendenti .....	381
8.1.	<i>Il riparto di giurisdizione.</i> .....	381
8.2.	<i>Il sindacato esercitato dal giudice amministrativo.</i> .....	383
8.3.	<i>L'impugnazione delle sanzioni.</i> .....	389
8.4.	<i>Il controllo giurisdizionale sull'attività di vigilanza.</i> .....	390
8.5.	<i>Il sindacato sui c.d. provvedimenti negativi delle autorità.</i> .....	391

**CAPITOLO V** L'organismo di diritto pubblico

1.	Origini e <i>ratio</i> della nozione di organismo di diritto pubblico. ....	395
2.	Le implicazioni della qualificazione di un soggetto in termini di organismo pubblico .....	395
3.	Gli elementi costitutivi dell'organismo di diritto pubblico .....	395
3.1.	<i>La personalità giuridica.</i> .....	396
3.2.	<i>L'influenza pubblica dominante.</i> .....	396
3.3.	<i>Il soddisfacimento di bisogni di interesse generale non avente carattere industriale o commerciale.</i> .....	397
4.	L'organismo di diritto pubblico <i>in parte qua</i> .....	399

**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 .....	405
2.	Il contratto individuale di lavoro e la permanenza del vincolo di scopo ....	406
3.	Il sistema delle fonti .....	407
4.	Il procedimento di formazione della contrattazione collettiva e i vincoli derivanti dai contratti collettivi .....	409
5.	Gli atti di organizzazione e gli atti di gestione .....	410
6.	Il problema dell'applicabilità delle regole della legge n. 241/1990 .....	411
7.	Le riforme: dal d.lgs. n. 150/2009 al d.l. n. 36/2022 .....	412
7.1.	<i>Il lavoro a distanza durante e dopo l'emergenza COVID-19: dal telelavoro al lavoro agile (smart working).</i> .....	415
8.	Lo svolgimento di mansioni superiori e i contratti a tempo determinato nel settore pubblico .....	416
9.	La dirigenza pubblica .....	418
9.1.	<i>Il principio di distinzione tra politica e amministrazione.</i> .....	418
9.2.	<i>Il conferimento e la revoca dell'incarico dirigenziale.</i> .....	421
9.3.	<i>Il c.d. spoil system.</i> .....	422
9.4.	<i>La responsabilità dirigenziale.</i> .....	426
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> .....	427
9.6.	<i>Incarichi dirigenziali e requisito della cittadinanza italiana.</i> .....	429
10.	Lo stato del processo di privatizzazione del pubblico impiego .....	430

<b>CAPITOLO II</b>		L'accesso al pubblico impiego e la tutela giurisdizionale
1.	Privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e riparto di giurisdizione .....	435
2.	Le controversie che restano attribuite alla giurisdizione amministrativa .	437
3.	La disapplicazione da parte del G.O. degli atti amministrativi presupposti .....	438
4.	La tutela mediante il ricorso straordinario al capo dello Stato .....	440
5.	I concorsi per l'accesso al pubblico impiego e la tutela .....	441
5.1.	<i>Il principio costituzionale dell'accesso mediante concorso.</i> .....	441
5.2.	<i>Il riparto di giurisdizione per le controversie relative ai concorsi.</i> ....	442
5.3.	<i>Assunzioni al lavoro e contenzioso.</i> .....	444
5.4.	<i>Lo scorrimento della graduatoria.</i> .....	445
6.	Risarcimento del danno, danno esistenziale e <i>mobbing</i> .....	446

## **PARTE QUINTA**

### **I BENI PUBBLICI**

<b>CAPITOLO I</b>		I beni pubblici
1.	La disciplina dettata dal codice civile: i limiti della distinzione tra demanio e patrimonio indisponibile .....	453
2.	Il regime giuridico dei beni pubblici .....	455
3.	Le principali classificazioni dei beni pubblici proposte dalla dottrina .....	456
4.	L'inizio e la cessazione della demanialità. Il problema della natura costitutiva o dichiarativa dell'atto di sdemanializzazione .....	456
5.	Servitù pubbliche e diritti di uso pubblico .....	458
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 .....	459
6.1.	<i>La liberalizzazione dei servizi a rete e la dottrina dell'essential facility.</i> .....	461
6.2.	<i>I fenomeni di valorizzazione dei beni pubblici: la Patrimonio s.p.a. e le società di trasformazione urbana.</i> .....	462
6.3.	<i>La dismissione e cartolarizzazione dei beni pubblici.</i> .....	463
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 .	463
8.	Le concessioni demaniali con finalità turistico-ricreativa e l'obbligo di evidenza pubblica imposto dal diritto U.E.: le sentenze dell'Ad. Plen. n. 17 e 18 del 2021 .....	465
9.	I domini collettivi .....	468
9.1.	<i>L'atteggiamento di iniziale avversione del legislatore fascista: la legge sulla liquidazione degli usi civici.</i> .....	469
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> .....	470

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

1.	L'attività amministrativa .....	477
1.1.	<i>La distinzione con l'attività politica.</i> .....	477
1.2.	<i>L'attività di alta amministrazione.</i> .....	479
1.3.	<i>Tipologie di attività amministrativa.</i> .....	480
1.4.	<i>Attività vincolata e attività discrezionale.</i> .....	481
1.5.	<i>Attività di diritto privato (rinvio).</i> .....	481
2.	I principi generali dell'attività amministrativa .....	481
2.1.	<i>Il valore costituzionale dei principi generali.</i> .....	481
2.2.	<i>Il principio di legalità.</i> .....	482
2.3.	<i>Il principio di imparzialità.</i> .....	483
2.4.	<i>Il principio di buon andamento.</i> .....	484
2.5.	<i>Il principio di ragionevolezza.</i> .....	484
2.6.	<i>I principi di pubblicità e di trasparenza.</i> .....	484
2.7.	<i>Il principio del contraddittorio e del giusto procedimento.</i> .....	486
2.8.	<i>Il principio di semplificazione e il rapporto tra semplificazioni e liberalizzazioni.</i> .....	487
2.9.	<i>Il principio di responsabilità.</i> .....	490
2.10.	<i>I principi del diritto processuale amministrativo (rinvio).</i> .....	490
3.	I principi comunitari e la formazione di un diritto europeo .....	490
3.1.	<i>Il principio di proporzionalità.</i> .....	492
3.2.	<i>Il principio del legittimo affidamento.</i> .....	492
3.3.	<i>I principi di non discriminazione e di tutela della concorrenza.</i> .....	494
3.4.	<i>Altri principi (contraddittorio, sussidiarietà e leale collaborazione).</i> ..	494

**CAPITOLO II**      Potere amministrativo e attività di diritto privato della p.a.

1.	Il potere amministrativo .....	497
2.	Gli atti amministrativi .....	498
2.1.	<i>Atti e provvedimenti amministrativi.</i> .....	499
2.2.	<i>La classificazione dei provvedimenti amministrativi.</i> .....	499
2.3.	<i>Atti amministrativi informatici.</i> .....	500
3.	L'attività di diritto privato della P.A. ....	501
3.1.	<i>La capacità di diritto privato della P.A.</i> .....	502
3.2.	<i>Il vincolo del perseguimento del pubblico interesse.</i> .....	502
3.3.	<i>Attività di diritto privato della P.A. e accesso (rinvio).</i> .....	503
3.4.	<i>L'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 241/90.</i> .....	504

**CAPITOLO III**      La discrezionalità

1.	Potere amministrativo e discrezionalità .....	509
2.	La discrezionalità amministrativa .....	509
2.1.	<i>Nozione e contenuto della discrezionalità.</i> .....	509
2.2.	<i>Discrezionalità e procedimento.</i> .....	510
3.	Rapporto tra discrezionalità e merito .....	511
4.	Il controllo sulla discrezionalità amministrativa .....	512
5.	La discrezionalità tecnica .....	514

5.1.	<i>Nozione di discrezionalità tecnica.</i> .....	515
5.2.	<i>Le valutazioni tecniche nell'art. 17 della legge n. 241/90.</i> .....	515
5.3.	<i>La discrezionalità mista.</i> .....	516
6.	Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica .....	517
6.1.	<i>Il pregresso orientamento restrittivo: la discrezionalità tecnica at- tiene al merito non sindacabile.</i> .....	517
6.2.	<i>La svolta giurisprudenziale: la discrezionalità tecnica è sindacabile..</i> .....	517
6.3.	<i>La C.T.U. quale strumento per il controllo sulla discrezionalità tecnica.</i> .....	518
6.4.	<i>L'intensità del sindacato esercitato dal giudice amministrativo.</i> .....	519
6.5.	<i>Il sindacato sulla motivazione del punteggio delle procedure concorsuali.</i> .....	522
7.	Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità alla luce del Codice del processo amministrativo .....	525
7.1.	<i>Discrezionalità e giudicato.</i> .....	525

#### **CAPITOLO IV** Il procedimento amministrativo

1.	Il procedimento amministrativo: nozione e profili generali .....	531
1.1.	<i>La parabola evolutiva del procedimento amministrativo.</i> .....	531
1.2.	<i>Giusto procedimento e giusto processo.</i> .....	533
1.3.	<i>Sulla rilevanza costituzionale del principio del giusto procedimento..</i> .....	534
1.4.	<i>Giusto procedimento e leggi-provvedimento</i> .....	536
2.	Le fasi del procedimento amministrativo .....	537
2.1.	<i>La fase dell'iniziativa.</i> .....	538
2.1.1.	<i>Casi in cui dall'istanza del privato nasce un obbligo di provvedere.</i> .....	538
2.1.2.	<i>I termini per la conclusione del procedimento.</i> .....	539
2.2.	<i>La fase istruttoria.</i> .....	542
2.2.1.	<i>I pareri.</i> .....	542
2.2.2.	<i>Le valutazioni tecniche.</i> .....	543
2.2.3.	<i>L'acquisizione d'ufficio di fatti, stati e qualità personali.</i> .....	544
2.2.4.	<i>La presentazione di istanze alla pubblica amministrazione e le dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto di notorietà..</i> .....	545
2.3.	<i>La fase decisoria.</i> .....	548
2.3.1.	<i>La decisione pluristrutturata. In particolare, i concerti e le intese.</i> .....	548
2.3.2.	<i>Le intese Stato-Regione.</i> .....	549
2.4.	<i>Il nuovo istituto del silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni: un 'nuovo paradigma' nei rapporti tra Amministrazioni pubbliche. .</i> .....	549
2.4.1.	<i>L'ambito di applicazione soggettivo dell'art. 17-bis n. 241 del 1990..</i> .....	552
2.4.2.	<i>Ambito di applicazione oggettivo.</i> .....	553
2.4.3.	<i>Rapporti con la conferenza di servizi.</i> .....	555
2.4.4.	<i>Formazione del silenzio-assenso e autotutela</i> .....	555
2.5.	<i>La fase integrativa dell'efficacia.</i> .....	556
3.	La comunicazione di avvio del procedimento .....	557
3.1.	<i>I soggetti destinatari della comunicazione di avvio.</i> .....	557
3.2.	<i>Le ipotesi di esonero dall'obbligo di comunicazione previste dalla legge.</i> .....	558
3.3.	<i>Le ipotesi di esonero dall'obbligo di comunicazione elaborate dalla giurisprudenza.</i> .....	559

3.3.1.	<i>I procedimenti diretti all’emanazione di atti vincolati</i> .....	559
3.3.2.	<i>I sub-procedimenti</i> .....	560
3.3.3.	<i>I procedimenti ad istanza di parte</i> .....	560
3.4.	<i>Le forme alternative di comunicazione previste da norme di settore</i> ..	560
3.4.1.	<i>Le contestazioni nei procedimenti disciplinari e sanzionatori</i> ..	561
3.4.2.	<i>Gli atti di diffida</i> .....	561
4.	<i>Il “preavviso di rigetto”</i> .....	561
4.1.	<i>La doppia motivazione, del “preavviso di rigetto” e del provvedimento</i> .....	562
5.	<i>Il responsabile del procedimento</i> .....	564
5.1.	<i>Natura giuridica dell’atto di individuazione del responsabile del procedimento</i> .....	565
5.2.	<i>Unità o pluralità del responsabile del procedimento?</i> .....	566
6.	<i>La conferenza di servizi</i> .....	566
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> .....	567
6.2.	<i>Tipologie di conferenza di servizi</i> .....	569
6.2.1.	<i>La conferenza di servizi istruttoria</i> .....	569
6.2.2.	<i>La conferenza interprocedimentale</i> .....	570
6.2.3.	<i>La conferenza di servizi decisoria</i> .....	570
6.2.3.1.	<i>La conferenza semplificata e asincrona</i> .....	571
6.2.3.2.	<i>La conferenza simultanea</i> .....	572
6.2.3.3.	<i>Le novità introdotte dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76</i> .....	573
6.2.4.	<i>Conferenza di servizi su istanza del privato</i> .....	574
6.2.5.	<i>La conferenza di servizi su istanze o progetti preliminari</i> .....	574
6.2.6.	<i>La conferenza di servizi su progetti sottoposti a VIA</i> .....	575
6.3.	<i>Il funzionamento della conferenza di servizi decisoria: la previsione del silenzio-assenso anche per gli interessi sensibili</i> .....	575
6.4.	<i>Le modalità di assunzione della decisione finale, l’autotutela e i rimedi per le Amministrazioni dissenzienti</i> .....	578
6.4.1.	<i>La conferenza di servizi semplificata prevista dall’art. 44 d.l. 77/2021 per l’approvazione dei progetti di opere pubbliche di particolare complessità o rilevante impatto</i> .....	579
6.5.	<i>La natura della conferenza di servizi decisoria e del suo atto conclusivo</i> .....	581
7.	<i>L’ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo</i> ...	583

**CAPITOLO V** I tempi dell’azione amministrativa e l’inerzia della p.a.

1.	<i>Il tempo dell’azione amministrativa</i> .....	589
2.	<i>Il silenzio-inadempimento (o silenzio-rifiuto)</i> .....	593
3.	<i>La tutela contro il silenzio-inadempimento della P.A.: osservazioni generali</i> .....	593
3.1.	<i>Il processo di formazione del silenzio-inadempimento</i> .....	594
3.2.	<i>Il termine per ricorrere avverso il silenzio-inadempimento</i> .....	595
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> .....	595
4.	<i>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</i> .....	599

4.1.	<i>Tutela contro il silenzio e procedimenti ad inizio ufficioso.</i> .....	600
5.	Ricorso contro il silenzio e riparto di giurisdizione .....	603
6.	Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-inadempimento .....	603
7.	I controinteressati nel ricorso avverso il silenzio-inadempimento dopo il codice del processo amministrativo .....	604
8.	Ricorso avverso il silenzio e risarcimento del danno .....	606

### **CAPITOLO VI** Silenzio assenso, denuncia di inizio di attività e segnalazione certificata di inizio di attività

1.	Il silenzio-assenso dopo la legge n. 80/2005 .....	611
2.	Differenze tra silenzio assenso e segnalazione certificata di inizio di attività .....	611
3.	La generalizzazione del silenzio assenso .....	612
4.	I procedimenti esclusi dal silenzio assenso .....	613
5.	Il problema della compatibilità con il principio costituzionale del buon andamento .....	615
6.	Poteri che residuano alla P.A. dopo la formazione del silenzio assenso ...	616
7.	Il silenzio-diniego .....	618
8.	Il silenzio-rigetto (rinvio) .....	618
9.	Dalla D.I.A. alla S.C.I.A. ....	619
9.1.	<i>La S.C.I.A. nella sua attuale configurazione.</i> .....	621
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> .....	622
9.3.	<i>Rapporto tra la S.C.I.A. unica e la S.C.I.A. pura.</i> .....	623
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> .....	624
9.4.	<i>L'individuazione dei procedimenti e dei relativi regimi amministrativi: il c.d. decreto S.C.I.A. -2.</i> .....	626
9.5.	<i>I poteri dell'Amministrazione dopo la presentazione della S.C.I.A. ...</i>	628
9.6.	<i>La natura della S.C.I.A. e la connessa questione della tutela del terzo.</i> .....	632

### **CAPITOLO VII** Il provvedimento amministrativo

1.	Il provvedimento amministrativo .....	639
1.1.	<i>L'atto politico e la difficile distinzione rispetto agli atti di alta amministrazione.</i> .....	639
2.	Atti amministrativi non provvedimentali .....	644
3.	I caratteri del provvedimento amministrativo .....	645
3.1.	<i>L'unilateralità.</i> .....	645
3.2.	<i>L'autoritarietà o imperatività.</i> .....	646
3.3.	<i>L'esecutività.</i> .....	646
3.4.	<i>L'esecutorietà.</i> .....	647
3.5.	<i>La tipicità e la nominatività.</i> .....	649
4.	Gli atti amministrativi recettizi .....	649
5.	Atti amministrativi presupposti, connessi e consequenziali .....	650
6.	L'atto amministrativo plurisoggettivo: atto collettivo, atto amministrativo generale e atto plurimo .....	652

7.	L'utilizzo dell'algoritmo nell'adozione del provvedimento amministrativo .....	654
8.	Gli elementi del provvedimento amministrativo .....	655
8.1.	<i>Gli elementi essenziali: il soggetto.</i> .....	655
8.2.	<i>La volontà.</i> .....	655
8.3.	<i>L'oggetto.</i> .....	656
8.4.	<i>L'esternazione. Il principio della libertà delle forme.</i> .....	656
8.4.1.	<i>La forma scritta.</i> .....	657
8.4.2.	<i>La forma degli atti collegiali.</i> .....	657
8.4.3.	<i>La sottoscrizione.</i> .....	658
8.4.4.	<i>L'atto amministrativo implicito.</i> .....	658
8.5.	<i>La causa e i motivi.</i> .....	659
8.6.	<i>Gli elementi accidentali.</i> .....	660
8.6.1.	<i>La condizione.</i> .....	660
8.6.2.	<i>Il termine.</i> .....	661
8.6.3.	<i>Il modo.</i> .....	661
8.6.4.	<i>Gli oneri e le riserve.</i> .....	661
9.	L'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo .....	661
9.1.	<i>L'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241. L'ambito applicativo.</i> .....	662
9.1.1.	<i>Gli atti organizzativi.</i> .....	662
9.1.2.	<i>I provvedimenti attinenti allo svolgimento di concorsi pubblici.</i> ..	663
9.1.3.	<i>La motivazione della valutazione delle prove concorsuali (rinvio).</i> .....	663
9.1.4.	<i>I provvedimenti relativi al personale.</i> .....	664
9.2.	<i>Le ipotesi per le quali non è obbligatoria la motivazione.</i> .....	665
9.2.1.	<i>Gli atti normativi.</i> .....	665
9.2.2.	<i>Gli atti amministrativi generali.</i> .....	666
9.2.3.	<i>La motivazione dei piani regolatori generali e delle loro varianti.</i> .....	666
9.3.	<i>Le ipotesi di atti esenti dall'obbligo di motivazione delineate dalla dottrina e dalla giurisprudenza.</i> .....	667
9.3.1.	<i>I provvedimenti applicativi.</i> .....	667
9.3.2.	<i>Gli atti vincolati.</i> .....	668
9.3.3.	<i>Gli atti di alta amministrazione.</i> .....	669
9.4.	<i>Il contenuto della motivazione.</i> .....	669
9.4.1.	<i>La motivazione per relationem.</i> .....	672
9.5.	<i>Il ruolo della motivazione ai fini del decorso del termine di impugnazione.</i> .....	672
9.6.	<i>La questione dell'ammissibilità dell'integrazione in giudizio ex post della motivazione.</i> .....	673
10.	I poteri impliciti della P.A.: inquadramento del tema .....	676
10.1.	<i>Poteri impliciti regolamentari e poteri impliciti provvedimentali.</i> ....	677
10.2.	<i>Esempi di poteri impliciti.</i> .....	678
11.	La distinzione tra autorizzazione e concessione .....	680
12.	Le sanzioni amministrative .....	686

**CAPITOLO VIII** Il regime dell'invalidità del provvedimento amministrativo

1.	La patologia dell'atto amministrativo .....	693
2.	L'invalidità degli atti nella riforma della legge n. 241/1990 .....	693

3.	La nullità del provvedimento amministrativo .....	694
3.1.	<i>Il vizio della nullità nel diritto amministrativo.</i> .....	694
3.2.	<i>L'inesistenza.</i> .....	695
3.3.	<i>Le nullità testuali.</i> .....	696
3.4.	<i>La mancanza dei requisiti essenziali del provvedimento.</i> .....	696
3.5.	<i>Il difetto assoluto di attribuzione.</i> .....	697
3.6.	<i>Gli atti adottati in violazione o elusione del giudicato.</i> .....	699
3.7.	<i>Nullità del provvedimento e riparto di giurisdizione.</i> .....	701
3.8.	<i>L'azione di nullità nel Codice del processo amministrativo: legittimazione, termini e poteri del giudice.</i> .....	702
3.9.	<i>I poteri della P.A. sull'atto nullo.</i> .....	704
4.	L'annullabilità del provvedimento amministrativo .....	705
5.	I vizi non invalidanti del provvedimento amministrativo .....	707
5.1.	<i>L'art. 21-octies, l. n. 241/1990.</i> .....	707
5.2.	<i>Le varie tesi sull'inquadramento dell'art. 21-octies.</i> .....	708
5.3.	<i>I dubbi di costituzionalità e la tesi prevalsa in giurisprudenza.</i> .....	711
5.4.	<i>L'art. 21-octies e l'espansione del ruolo del giudice amministrativo.</i> ..	712

### **CAPITOLO IX** L'autotutela e i provvedimenti di secondo grado

1.	Provvedimenti di secondo grado e potere di autotutela: profili generali ..	717
1.1.	<i>Il fondamento del potere di riesame e il principio di autotutela.</i> .....	717
1.2.	<i>La categoria dei provvedimenti di secondo grado.</i> .....	718
1.3.	<i>Le riforme della l. n. 241 del 1990.</i> .....	720
1.4.	<i>Profili procedurali.</i> .....	721
1.5.	<i>Profili di diritto comparato e comunitario.</i> .....	723
2.	La revoca .....	726
2.1.	<i>Nozione e presupposti.</i> .....	726
2.2.	<i>Indennizzo e affidamento del privato.</i> .....	728
2.2.1.	<i>Il riparto di giurisdizione sull'indennizzo.</i> .....	729
2.2.2.	<i>La quantificazione dell'indennizzo.</i> .....	730
2.3.	<i>Figure affini alla revoca: la decadenza, mero ritiro e abrogazione.</i> ..	733
3.	L'annullamento d'ufficio .....	734
3.1.	<i>Nozione e presupposti.</i> .....	734
3.2.	<i>Altre figure: abrogazione, ritiro, sospensione.</i> .....	738
3.3.	<i>L'annullamento d'ufficio di atti tributari.</i> .....	739
3.4.	<i>L'annullamento straordinario.</i> .....	742
4.	I provvedimenti ad effetto conservativo .....	743
4.1.	<i>La convalida.</i> .....	743
4.2.	<i>Altre figure: ratifica, sanatoria, rettifica, conferma, conversione.</i> .....	745

### **CAPITOLO X** La negoziazione della funzione amministrativa

1.	La negoziazione della funzione amministrativa: principi generali .....	749
2.	Gli accordi pubblici .....	749
3.	I contratti di diritto pubblico .....	750
4.	Gli accordi tra P.A. e privato nell'art. 11 della legge n. 241/1990 .....	750
4.1.	<i>Tipologie e ambito di applicazione.</i> .....	750
4.2.	<i>La natura giuridica degli accordi.</i> .....	752
4.2.1.	<i>La tesi privatistica.</i> .....	752
4.2.2.	<i>La tesi pubblicistica.</i> .....	752



4.2.3.	<i>Le tesi alla luce delle modifiche introdotte con la legge n. 15/2005: la previa determinazione della P.A.</i> .....	753
4.3.	<i>La fase della formazione degli accordi e l'autotutela.</i> .....	754
4.4.	<i>Il recesso della P.A. e l'indennizzo per il privato.</i> .....	755
4.5.	<i>La giurisdizione esclusiva del G.A.</i> .....	756
5.	<i>Gli accordi tra pubbliche amministrazioni</i> .....	758
5.1.	<i>L'art. 15 della legge n. 241/1990.</i> .....	759
5.2.	<i>Gli accordi di programma.</i> .....	760
5.3.	<i>Altre forme di accordi tra P.A.</i> .....	762
5.4.	<i>Compatibilità con il diritto dell'Unione europea di determinate forme di accordi tra P.A.</i> .....	762

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

1.	<i>L'accesso come attuazione del principio di trasparenza</i> .....	767
2.	<i>La natura giuridica del diritto di accesso</i> .....	767
2.1.	<i>La Plenaria aderisce alla tesi dell'accesso come interesse legittimo.</i> ..	768
2.2.	<i>La riforma della legge n. 241/1990 e la giurisprudenza successiva sulla natura del diritto di accesso.</i> .....	769
2.3.	<i>Le decisioni della Plenaria del 2006 e i successivi elementi in favore della tesi dell'accesso come diritto soggettivo.</i> .....	770
3.	<i>La titolarità del diritto di accesso</i> .....	773
3.1.	<i>L'interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti.</i> .....	773
3.2.	<i>Accesso e interessi diffusi.</i> .....	774
3.3.	<i>L'accesso in materia ambientale.</i> .....	776
3.4.	<i>L'accesso nelle investigazioni difensive.</i> .....	777
3.5.	<i>L'accesso nel settore delle assicurazioni.</i> .....	777
4.	<i>I documenti accessibili</i> .....	778
5.	<i>I limiti all'esercizio del diritto di accesso</i> .....	779
5.1.	<i>Profili generali.</i> .....	779
5.2.	<i>Accesso e pareri legali.</i> .....	780
5.3.	<i>Accesso, riservatezza e ruolo del Garante per la protezione dei dati personali.</i> .....	781
5.4.	<i>Accesso e atti delle Autorità indipendenti.</i> .....	785
6.	<i>Accesso e attività di diritto privato della P.A.</i> .....	788
7.	<i>Trasparenza e accesso come strumenti di contrasto alla corruzione</i> .....	790
7.1.	<i>Il nuovo accesso civico.</i> .....	793
8.	<i>Diritto di accesso e strumenti di tutela (anche alla luce del Codice del processo amministrativo)</i> .....	796
8.1.	<i>Accesso e contratti pubblici</i> .....	799

**PARTE SETTIMA**  
**I CONTRATTI DELLA P.A.**

**CAPITOLO I** L'autonomia negoziale della p.a.

1.	<i>L'autonomia negoziale della P.A.</i> .....	807
2.	<i>Il previgente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006)</i> .....	808
3.	<i>Le nuove direttive comunitarie (23, 24 e 25 del 2014)</i> .....	809

3.1.	<i>La legge delega n. 11/2016</i> .....	809
4.	Il d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 .....	810
4.1.	<i>Dal regolamento unico alle Linee guida</i> .....	811
4.2.	<i>Le principali novità del nuovo Codice</i> .....	813
4.3.	<i>Il decreto correttivo (d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56)</i> .....	814
4.3.1.	<i>Affidamenti sottosoglia</i> .....	815
4.3.2.	<i>L'appalto integrato</i> .....	816
4.3.3.	<i>Composizione delle commissioni giudicatrici</i> .....	818
4.4.	<i>La legge-delega per il nuovo codice dei contratti pubblici (l. 21 giugno 2022, n. 78)</i> .....	819
5.	I contratti diversi da appalti e concessioni .....	821
5.1.	<i>Il contratto di sponsorizzazione</i> .....	821
5.2.	<i>Il contratto di tesoreria integrato con clausola di sponsorizzazione</i> ..	823
5.3.	<i>La vendita di cosa futura</i> .....	824
5.4.	<i>Il contratto di brokeraggio</i> .....	826
5.5.	<i>Il leasing immobiliare pubblico</i> .....	827
5.6.	<i>I contratti derivati</i> .....	829

## **CAPITOLO II** Procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente

1.	Il procedimento di evidenza pubblica: definizione .....	833
2.	La finalità (comunitaria e nazionale) dell'evidenza pubblica .....	833
3.	Ambito soggettivo dell'obbligo di gara .....	834
4.	Ambito oggettivo dell'obbligo di gara .....	835
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 .....	836
5.1.	<i>L'art. 4 del nuovo codice dei contratti pubblici. La distinzione tra contratti "esclusi", contratti "esenti", contratti "estranei"</i> .....	837
5.2.	<i>L'affidamento dei servizi legali</i> .....	839
6.	Le tipologie delle procedure ad evidenza pubblica .....	841
6.1.	<i>Il dialogo competitivo</i> .....	842
6.2.	<i>Il partenariato per l'innovazione</i> .....	843
7.	Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo dell'emergenza Covid-19 in relazione all'aggiudicazione di contratti pubblici .....	844
8.	Le misure di accelerazione degli interventi infrastrutturali .....	846
9.	Le misure di semplificazioni in materia di contratti pubblici annunciate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) .....	846

## **CAPITOLO III** Appalti pubblici e concessioni

1.	L'appalto pubblico: definizione .....	853
2.	Gli appalti di lavori, di forniture e di servizi .....	854
3.	Gli appalti misti .....	855
3.1.	<i>Il global service</i> .....	856
4.	La concessione di lavori pubblici .....	857
5.	La concessione di servizi .....	859
6.	I soggetti ammessi alle gare .....	862
6.1.	<i>Gli enti pubblici non economici</i> .....	863

6.2.	<i>Gli accordi tra enti pubblici esclusi dal campo di applicazione dell'evidenza pubblica: il partenariato pubblico-pubblico.</i>	865
6.3.	<i>Gli enti senza fini di lucro e le società semplici</i>	868
6.4.	<i>Le società pubbliche.</i>	868
7.	Le associazioni temporanee di imprese (A.T.I.)	869
7.1.	<i>A.t.i. orizzontali, verticali e miste.</i>	871
7.2.	<i>Le a.t.i. costituenti.</i>	871
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>	872
8.	La suddivisione in lotti	876
9.	I requisiti per la partecipazione alle gare	877
9.1.	<i>La qualificazione tramite le S.O.A.</i>	879
9.2.	<i>Qualificazione degli operatori economici, rating di impresa, premialità e penalità nel nuovo Codice dei contratti pubblici.</i>	880
9.3.	<i>La causa di esclusione dei gravi illeciti professionali (art. 80, comma 5, lett. c) d.lgs. n. 50/2016).</i>	881
9.3.1.	<i>Gli illeciti antitrust.</i>	883
9.3.2.	<i>Le risoluzioni sub iudice.</i>	887
9.3.3.	<i>False dichiarazioni, dichiarazioni omesse e dichiarazioni reticenti.</i>	888
9.4.	<i>Il principio di immodificabilità soggettiva dei partecipanti alla gara.</i>	890
9.4.1.	<i>La modifica della composizione soggettiva dei consorzi stabili.</i>	892
9.5.	<i>La causa di esclusione derivante dall'apertura di una procedura concorsuale: il caso dell'istanza di concordato preventivo in bianco.</i>	895
10.	I principi di tassatività delle cause di esclusione e eterointegrazione del bando	899
11.	Il soccorso istruttorio	902
11.1.	<i>Il soccorso istruttorio nel previgente codice dei contratti pubblici.</i>	902
11.2.	<i>Le modifiche apportate dall'art. 39, comma 1, d.l. 24 giugno 2014, n. 90.</i>	903
11.3.	<i>Il soccorso istruttorio nel nuovo codice (art. 83, comma 9, d.lgs. 50/2016).</i>	904
11.4.	<i>Il soccorso istruttorio dopo il correttivo (decreto legislativo n. 56/2017).</i>	905
11.5.	<i>Distinzione ai fini del soccorso istruttorio, tra dichiarazione mendace (ancorché innocua) e dichiarazione totalmente omessa.</i>	906
11.6.	<i>Soccorso istruttorio e oneri di sicurezza.</i>	906
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>	912
11.8.	<i>Il c.d. soccorso istruttorio processuale.</i>	914
12.	Il principio di avvalimento	915
12.1.	<i>La natura giuridica del contratto di avvalimento.</i>	919
12.2.	<i>La distinzione tra avvalimento di garanzia e avvalimento tecnico (o operativo).</i>	921
12.2.1.	<i>L'avvalimento premiale.</i>	922
12.3.	<i>Subappalto e avvalimento.</i>	924
12.4.	<i>Esclusione del concorrente in caso di dichiarazione mendace dell'ausiliaria o del subappaltatore.</i>	926
13.	I criteri di selezione delle offerte	927

14.	Le offerte anomale .....	930
15.	L'aggiudicazione e la stipulazione del contratto .....	933
15.1.	<i>Il termine dilatorio da osservare prima della stipula del contratto. ...</i>	934
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>	936
15.3.	<i>L'esecuzione anticipata delle prestazioni contrattuali: un istituto di dubbia compatibilità comunitaria. ....</i>	937
16.	La mancata stipulazione del contratto e la facoltà per l'aggiudicatario di sciogliersi dal vincolo .....	938
16.1.	<i>Il sistema delle garanzie provvisorie in caso di mancata stipula per fatto dell'aggiudicatario. ....</i>	939
17.	L'autotutela interna al contratto: recesso e risoluzione .....	941
17.1.	<i>Rapporti tra recesso e revoca dopo la stipulazione del contratto. ....</i>	942
17.2.	<i>Risoluzione, revoca e recesso in materia di concessioni (l'art. 176 del nuovo Codice). ....</i>	943
18.	Il divieto di cessione del contratto .....	945
19.	Il subappalto .....	945
20.	Precontenzioso .....	949
20.1.	<i>Il collegio consultivo tecnico (CCT). ....</i>	949
20.1.1.	<i>La valorizzazione del ruolo del collegio consultivo tecnico nella legislazione per il rilancio dopo l'emergenza Covid-19. ....</i>	949
20.2.	<i>I nuovi poteri precontenziosi dell'ANAC. ....</i>	951
20.2.1.	<i>Il parere vincolante. ....</i>	951
20.2.2.	<i>Dal potere di raccomandazione alla legittimazione processuale straordinaria dell'ANAC. ....</i>	953
21.	Il sistema della documentazione antimafia .....	956
21.1.	<i>La comunicazione antimafia. ....</i>	957
21.2.	<i>L'informazione antimafia. ....</i>	957
21.2.1.	<i>Informazioni antimafia e principio di determinatezza. ....</i>	959
21.2.2.	<i>Il problema del contraddittorio procedimentale. ....</i>	963
21.2.3.	<i>I controversi rapporti tra il giudizio amministrativo avente ad oggetto l'impugnativa dell'interdittiva antimafia e il c.d. controllo giudiziario a richiesta innanzi al tribunale di prevenzione. ....</i>	965
21.3.	<i>L'estensione degli effetti delle informative antimafia alla c.d. economia privata. ....</i>	968
21.4.	<i>L'informativa antimafia preclude l'esecuzione del giudicato risarcitorio (Cons. Stato, Ad. Plen., 6 aprile 2018, n. 3). ....</i>	969
21.5.	<i>Sulla legittimazione (esclusa) di soci e amministrazione di una persona giuridica ad impugnare l'interdittiva antimafia. ....</i>	971
21.6.	<i>I protocolli di legalità. ....</i>	972

#### **CAPITOLO IV** Il partenariato pubblico privato

1.	Il crescente interesse per gli strumenti di realizzazione delle opere pubbliche diversi dall'appalto classico .....	975
2.	I problemi aperti delle nuove forme negoziali .....	976
2.1.	<i>Il rischio dell'abuso. ....</i>	976
2.2.	<i>Le necessità di procedure di affidamento connotate da una maggiore flessibilità. ....</i>	977

2.3.	<i>La modifica delle condizioni contrattuali</i> .....	978
3.	I contratti di partenariato pubblico privato .....	978
4.	L'allocazione dei rischi .....	980
5.	Il contratto di disponibilità .....	981
5.	La coamministrazione con gli enti del terzo settore e il principio di sussidiarietà orizzontale .....	983

**CAPITOLO V** Vizi delle procedure e patologie contrattuali

1.	Gli effetti dell'annullamento dell'aggiudicazione sulla sorte del contratto ..	989
2.	I principali contenuti della direttiva ricorsi .....	989
3.	Il recepimento della direttiva ricorsi con il d.lgs. 20 marzo 2010, n. 53 .....	990
3.1.	<i>L'inserimento nel Codice del processo amministrativo delle norme processuali in materia di appalti</i> .....	991
4.	L'estensione della giurisdizione amministrativa alla sorte del contratto ..	992
5.	La declaratoria di inefficacia del contratto .....	994
6.	Inefficacia del contratto, subentro e domande delle parti .....	997
7.	Il problema della giurisdizione sulla sorte del contratto in caso di annullamento in autotutela dell'aggiudicazione .....	1000
7.1.	<i>Differenze tra annullamento d'ufficio e annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione</i> .....	1001
8.	Le sanzioni alternative .....	1002
9.	Inefficacia del contratto <i>ex tunc</i> e possibili obblighi restitutori. Danno da esecuzione di provvedimento giurisdizionale non confermato. ....	1003
10.	Tutela in forma specifica e risarcimento del danno .....	1006
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. ....	1007
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? .....	1011
12.1.	<i>Tesi secondo cui il contratto è annullabile</i> .....	1014
12.2.	<i>Tesi della nullità del contratto</i> .....	1016
12.3.	<i>Tesi della caducazione automatica</i> .....	1016
12.4.	<i>La tesi dell'inefficacia relativa</i> .....	1017

**PARTE OTTAVA**

**I CONTROLLI**

**CAPITOLO I** principi generali

1.	La funzione di controllo .....	1023
2.	Classificazione dei controlli .....	1023
3.	Questioni problematiche in materia di controllo su atti .....	1024
3.1.	<i>L'impugnabilità degli atti di controllo</i> .....	1024
3.2.	<i>Gli effetti della sentenza che annulla l'atto negativo di controllo</i> .....	1025
3.3.	<i>L'amministrazione controllata è controinteressata nel giudizio avverso l'atto negativo di controllo?</i> .....	1026

**CAPITOLO II** I controlli interni

1.	I controlli interni nelle P.A.: profili generali .....	1031
----	--	------

2.	L'evoluzione del sistema dei controlli interni .....	1031
2.1.	<i>La prima disciplina generale dei controlli interni: il d.lgs. n. 286/1999.</i> .....	1032
2.2.	<i>Il successivo intervento riformatore: il d.lgs. n. 150/2009.</i> .....	1033
3.	I controlli interni negli enti locali: il d.lgs. n. 174/2012 .....	1034

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

1.	I controlli della Corte dei conti nella Costituzione .....	1039
2.	Le tipologie di funzioni di controllo esercitate dalla Corte dei conti .....	1039
3.	Il controllo preventivo di legittimità su atti .....	1040
3.1.	<i>Gli atti sottoposti a controllo preventivo.</i> .....	1040
3.2.	<i>Il procedimento di controllo.</i> .....	1040
3.3.	<i>La registrazione con riserva.</i> .....	1041
3.4.	<i>Non impugnabilità dell'atto negativo di controllo della Corte dei conti.</i> .....	1041
3.5.	<i>Proponibilità della questione di costituzionalità in sede di controllo preventivo e in sede di parificazione del bilancio.</i> .....	1041
4.	Il controllo sugli enti sovvenzionati .....	1042
5.	Il controllo successivo sulla gestione .....	1043
5.1.	<i>Il fondamento costituzionale del controllo sulla gestione.</i> .....	1044
5.2.	<i>È possibile sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di controllo sulla gestione?</i> .....	1044
6.	Il controllo concomitante .....	1044

## **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 .....	1051
2.	La caduta del "dogma" con la sentenza n. 500/1999 della Cassazione .....	1053
3.	I diritti patrimoniali consequenziali e l'attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo .....	1054
4.	Gli interventi della Corte costituzionale .....	1057
5.	Azione di risarcimento e giurisdizione amministrativa nel Codice del processo amministrativo .....	1058
6.	Fattispecie di responsabilità della P.A. e riparto di giurisdizione: il danno da provvedimento e i diritti incompressibili .....	1059
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 .....	1064
8.	Il danno da ritardo e il riparto di giurisdizione (rinvio) .....	1069

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

1.	Natura della responsabilità della P.A. ....	1073
----	---	------

1.1.	<i>Tesi della responsabilità contrattuale.</i>	1073
1.2.	<i>Tesi della responsabilità precontrattuale.</i>	1074
1.3.	<i>Tesi della responsabilità speciale.</i>	1075
1.4.	<i>L'orientamento prevalente in favore della responsabilità extracontrattuale.</i>	1075
1.5.	<i>La responsabilità precontrattuale della P.A.</i>	1076
2.	I requisiti dell'illecito: l'elemento oggettivo	1081
3.	La colpa della P.A.	1083
3.1.	<i>La colpa della P.A. in materia di appalti dopo la sentenza della Corte di Giustizia del 30 settembre 2010.</i>	1085
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 <i>ex tunc</i> .	1086

**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	1093
2.	La successiva giurisprudenza favorevole alla pregiudiziale	1093
3.	Le decisioni del 2006 e del 2008 della Cassazione sulla pregiudiziale e le relative reazioni	1096
4.	Il superamento della pregiudiziale nel Codice del processo amministrativo	1098
5.	L'idoneità della soluzione individuata dal Codice al fine di superare i contrasti	1101
6.	La decisione dell'Adunanza plenaria n. 3/2011	1105
7.	La giurisprudenza successiva e il rispetto dei principi costituzionali e comunitari	1107
8.	Il superamento della pregiudiziale e gli effetti sul termine di prescrizione	1111
9.	La domanda di risarcimento del danno da inosservanza dei termini di conclusione del procedimento nel Codice (rinvio)	1114
10.	L'opzione del privato in favore della tutela risarcitoria	1114

**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	1119
2.	I presupposti del risarcimento del danno da ritardo e la differenza con l'indennizzo da ritardo	1120
3.	La domanda di risarcimento del danno da inosservanza dei termini di conclusione del procedimento nel Codice del processo amministrativo	1125

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

1.	La nozione civilistica della reintegrazione in forma specifica	1131
2.	Ambito applicativo dell'istituto nel diritto amministrativo	1132
3.	I limiti della reintegrazione in forma specifica	1136
4.	Esecuzione del giudicato e risarcimento del danno	1137

5.	Il rapporto tra domanda risarcitoria e giudizio di ottemperanza .....	1138
6.	Il risarcimento per equivalente .....	1141
7.	Ulteriori profili processuali della domanda risarcitoria .....	1145

### **CAPITOLO VI** La responsabilità del pubblico dipendente

1.	La responsabilità <i>ex art. 28</i> della Costituzione. ....	1149
2.	La responsabilità amministrativa .....	1150
3.	Azione di responsabilità e giurisdizione della Corte dei Conti .....	1154
4.	La responsabilità civile del pubblico dipendente verso i terzi .....	1159

## **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) .....	1167
1.1.	<i>La disciplina in materia di esercizio dei poteri speciali (c.d. golden power)</i> .....	1171
2.	La concorrenza nella giurisprudenza costituzionale .....	1173
3.	Semplificazioni e liberalizzazioni quali strumenti di una politica della concorrenza tendente ad un mercato realmente competitivo. Legge annuale per la concorrenza e Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) .....	1177
4.	La tutela della concorrenza da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato .....	1181
5.	La tutela del consumatore .....	1186
6.	Le azioni di risarcimento per violazione delle norme sulla concorrenza (il c.d. <i>private enforcement</i> ).....	1191
7.	Economia digitale, innovazione e mercati realmente concorrenziali .....	1193

#### **CAPITOLO II** I servizi pubblici

1.	La nozione di servizio pubblico: profili generali .....	1199
2.	La teoria soggettiva .....	1199
3.	Le critiche alla teoria soggettiva e l'elaborazione della teoria oggettiva ....	1200
4.	I dati normativi e sistematici a favore della teoria oggettiva .....	1200
4.1.	<i>L'art. 43 Cost.</i> .....	1200
4.2.	<i>Le norme sulla privatizzazione degli enti pubblici economici.</i> .....	1201
4.3.	<i>Nozione comunitaria di servizio pubblico.</i> .....	1201
5.	I diversi indirizzi all'interno della teoria oggettiva .....	1202
5.1.	<i>Tesi che ricomprende nel servizio pubblico tutte le attività assoggettate a forme di regolamentazione pubblica.</i> .....	1202
5.2.	<i>Tesi che valorizza la soggezione del gestore al dovere di imparzialità.</i> .....	1203
5.3.	<i>Tesi che mette l'accento sulla destinazione al pubblico dell'attività.</i> ..	1203
6.	La categoria del servizio universale .....	1204
7.	Il contratto di servizio .....	1205



8.	Obblighi di servizio pubblico, regime delle compensazioni e compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato .....	1205
9.	Servizi pubblici, mercato e concorrenza .....	1207
10.	Il Testo Unico (mai nato) sui servizi pubblici locali di interesse economico generale .....	1208
11.	L'evoluzione della disciplina sulla modalità di gestione dei servizi pubblici locali .....	1209
11.1.	<i>L'art. 23-bis d.l. n. 112/2008 e l'iniziativa referendaria del 2011.</i> .....	1211
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> .....	1212
11.3.	<i>La riforma dei servizi pubblici locali annunciata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).</i> .....	1213

**CAPITOLO III** Il governo del territorio

1.	L'urbanistica .....	1217
1.1.	<i>Iniziale evoluzione della disciplina.</i> .....	1217
1.2.	<i>Il trasferimento di funzioni alle Regioni e la c.d. panurbanistica.</i> .....	1217
2.	L'edilizia e le altre materie confinanti .....	1218
3.	Il governo del territorio .....	1219
3.1.	<i>L'art. 117 della Costituzione.</i> .....	1219
3.2.	<i>La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 117.</i> .....	1220
4.	Urbanistica e disciplina vigente .....	1222
4.1.	<i>La pianificazione urbanistica.</i> .....	1222
4.2.	<i>L'urbanistica negoziata.</i> .....	1224
4.3.	<i>La perequazione urbanistica.</i> .....	1224
4.3.1.	<i>La natura giuridica dei diritti edificatori e la trascrivibilità dei relativi negozi.</i> .....	1226
5.	I titoli edilizi .....	1227
5.1.	<i>Il permesso di costruire, la D.I.A., la S.C.I.A. e la Cila.</i> .....	1228
5.2.	<i>La tutela dei terzi contro i titoli edilizi.</i> .....	1231
5.2.1.	<i>Tutela dei terzi e permesso di costruire.</i> .....	1231
5.2.2.	<i>Tutela dei terzi e D.I.A. o S.C.I.A. (rinvio).</i> .....	1232
5.3.	<i>Abusivismo e rilascio di titoli in sanatoria.</i> .....	1232

**CAPITOLO IV** L'ambiente e il paesaggio

1.	La nozione di ambiente .....	1237
2.	I principi comunitari in materia di ambiente: prevenzione, "chi inquina paga" e precauzione .....	1238
3.	L'ambiente come valore costituzionale .....	1238
4.	Il riparto di competenze legislative in materia di ambiente .....	1240
4.1.	<i>L'ambiente nell'art. 117 della Costituzione.</i> .....	1240
4.2.	<i>Ambiente e inquinamento elettromagnetico.</i> .....	1241
4.3.	<i>Ambiente e caccia.</i> .....	1242
4.4.	<i>Ambiente, rifiuti pericolosi e nucleare.</i> .....	1242
4.5.	<i>La bonifica dei siti inquinati.</i> .....	1244
5.	Il paesaggio .....	1245
6.	Il riparto delle competenze amministrative: la co-gestione del bene ambiente e del paesaggio .....	1247
6.1.	<i>Le funzioni amministrative in materia di paesaggio.</i> .....	1247

6.2.	<i>La valutazione di impatto ambientale e il dibattito pubblico.</i> .....	1249
7.	Il danno ambientale .....	1251
8.	Lo sviluppo sostenibile e la transizione ecologica nel Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) .....	1253

## **CAPITOLO V** Espropriazioni

1.	Nozione di espropriazione .....	1259
2.	Le fasi del procedimento di espropriazione .....	1259
3.	La fase della sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio .....	1259
3.1.	<i>I vincoli preordinati all'esproprio: durata temporale, reiterazione, obbligo di indennizzo.</i> .....	1259
3.2.	<i>Vincoli ablatori e vincoli conformativi.</i> .....	1261
3.3.	<i>La motivazione della reiterazione del vincolo.</i> .....	1261
4.	La dichiarazione di pubblica utilità .....	1263
5.	La determinazione dell'indennità di esproprio .....	1263
6.	La quantificazione dell'indennità di esproprio (aree edificabili; aree non edificabili; aree edificate) .....	1264
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> .....	1265
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> ..	1268
7.	Dall'occupazione acquisitiva (e usurpativa) all'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001. ....	1269
7.1.	<i>La nascita dell'istituto dell'occupazione acquisitiva e la distinzione con i fenomeni di occupazione usurpativa.</i> .....	1269
7.2.	<i>Superamento dell'istituto dell'occupazione acquisitiva per effetto delle sentenze della CEDU.</i> .....	1270
7.3.	<i>L'acquisizione sanante prevista dall'art. 43 T.U.</i> .....	1271
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> .....	1272
7.5.	<i>Il nuovo art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001 (introdotto dal d.l. n. 98/2011).</i> .....	1273
7.6.	<i>La sentenza della Corte cost. 30 aprile 2015, n. 71 fuga i dubbi di legittimità costituzionale.</i> .....	1276
7.7.	<i>Poteri del giudice amministrativo e provvedimento ex art. 42-bis.</i> ....	1278
7.7.1.	<i>Possibilità di rinunciare al diritto di proprietà di un fondo occupato ma mai espropriato.</i> .....	1280
7.8.	<i>La giurisdizione sulla determinazione e sulla corresponsione dell'indennizzo ex art. 42-bis.</i> .....	1283
8.	L'usucapione da parte della P.A. di bene illegittimamente espropriato ...	1284
8.1.	<i>Rapporti tra usucapione e espropriazione in punto di riparto della giurisdizione.</i> .....	1287
8.2.	<i>L'usucapione da parte del privato del bene validamente espropriato: la questione dell'interservio possessionis.</i> .....	1288
9.	L'ambito applicativo dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001. ....	1289

10.	Occupazione preordinata all'esproprio: criteri per la determinazione del <i>quantum</i> spettante al proprietario. ....	1290
-----	---	------

**CAPITOLO VI** Altri settori

1.	L'istruzione: profili generali .....	1295
1.1.	<i>Le scuole private: la parità scolastica e l'assenza di oneri per lo Stato.</i> .....	1295
1.2.	<i>Le Università.</i> .....	1296
2.	L'amministrazione della difesa .....	1296
3.	La tutela dell'ordine pubblico e la polizia di sicurezza .....	1297
3.1.	<i>Le autorizzazioni di polizia.</i> .....	1298
3.2.	<i>I poteri di ordinanza.</i> .....	1298
3.3.	<i>La sicurezza cibernetica.</i> .....	1299
4.	La sanità .....	1300
4.1.	<i>Il riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia sanitaria.</i> ....	1301
4.1.1.	<i>Il riparto di competenze Stato-Regioni in materia di gestione della pandemia sanitaria: la sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021.</i> .....	1303
4.2.	<i>Libertà di autodeterminazione in ambito sanitario e principio solidaristico: il caso delle vaccinazioni obbligatorie.</i> .....	1305
5.	L'assistenza e la previdenza sociale .....	1308
6.	I beni culturali .....	1309
6.1.	<i>La nozione di bene culturale.</i> .....	1310
6.2.	<i>Individuazione e tipologia di beni culturali.</i> .....	1310
6.2.1.	<i>La verifica dell'interesse culturale.</i> .....	1311
6.2.2.	<i>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).</i> .....	1312
6.3.	<i>Il regime di circolazione dei beni culturali.</i> .....	1313
6.3.1.	<i>L'autorizzazione.</i> .....	1313
6.3.2.	<i>La denuncia.</i> .....	1314
6.3.3.	<i>Il diritto di prelazione.</i> .....	1314
6.4.	<i>Le funzioni amministrative in materia di beni culturali: tutela e valorizzazione. La sussidiarietà verticale e orizzontale.</i> .....	1316
6.4.1.	<i>La cooperazione con i privati.</i> .....	1317
7.	Comunicazioni .....	1318
8.	Sport .....	1321
9.	Imposizione tributaria .....	1325
10.	Altri compiti .....	1326

**PARTE UNDICESIMA**

**LA TUTELA**

**CAPITOLO I** I ricorsi amministrativi

1.	I ricorsi amministrativi: profili generali .....	1331
2.	Tipologie di ricorsi amministrativi .....	1331
3.	Il ricorso gerarchico proprio: caratteri generali .....	1332
3.1.	<i>Il concetto di atto definitivo.</i> .....	1332

3.2.	<i>Rapporti tra il ricorso gerarchico e la tutela giurisdizionale amministrativa.</i> .....	1333
3.3.	<i>I motivi del ricorso giurisdizionale dopo la decisione gerarchica.</i> .....	1333
3.4.	<i>Il silenzio sul ricorso gerarchico.</i> .....	1334
4.	Il ricorso gerarchico improprio .....	1334
5.	Ricorso in opposizione .....	1335
6.	Il ricorso straordinario al Capo dello Stato .....	1335
6.1.	<i>La natura del rimedio.</i> .....	1336
6.2.	<i>L'ambito di operatività.</i> .....	1338
6.3.	<i>Le azioni esperibili</i> .....	1340
6.3.1.	<i>Ricorso straordinario e risarcimento del danno.</i> .....	1340
6.4.	<i>Ricorso straordinario e riti speciali.</i> .....	1340
6.4.1.	<i>Ricorso straordinario nelle materie di cui agli artt. 119 e 120 c.p.a.</i> .....	1341
6.5.	<i>L'alternatività del ricorso straordinario.</i> .....	1342
6.6.	<i>La trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale.</i> ..	1342
6.7.	<i>Il procedimento di decisione del ricorso straordinario.</i> .....	1343
6.8.	<i>L'avvento della tutela cautelare con l'articolo 3, ultimo comma, della legge n. 205/2000.</i> .....	1344
6.9.	<i>La possibilità di sollevare la questione pregiudiziale comunitaria.</i> ...	1344
6.10.	<i>La possibilità di sollevare questione di costituzionalità.</i> .....	1345
6.11.	<i>Il problema dell'ammissibilità del giudizio di ottemperanza.</i> .....	1346
6.12.	<i>I decreti decisori resi prima della legge n. 69/2009: ottemperanza e assimilabilità al giudicato.</i> .....	1349
6.13.	<i>I rimedi contro il decreto decisionale del ricorso straordinario.</i> .....	1350

## **CAPITOLO II** La giustizia amministrativa

1.	La giustizia amministrativa: origine e nozioni generali .....	1355
1.1.	<i>Ragioni storiche della nascita della giustizia amministrativa.</i> .....	1355
1.1.1.	<i>La Costituzione e l'ordinamento della giustizia amministrativa.</i> .....	1356
1.1.3.	<i>Le funzioni consultive del Consiglio di Stato.</i> .....	1357
2.	Giurisdizione e processo amministrativo .....	1359
2.1.	<i>Il modello di giurisdizione.</i> .....	1359
2.2.	<i>L'evoluzione del processo amministrativo.</i> .....	1360
2.3.	<i>Limiti interni ed esterni della giurisdizione.</i> .....	1363
2.4.	<i>Posizioni soggettive e riparto di giurisdizione (rinvio).</i> .....	1364
2.5.	<i>La giurisdizione estesa al merito.</i> .....	1364
3.	L'approvazione del Codice del processo amministrativo .....	1365
3.1.	<i>Le ragioni della codificazione.</i> .....	1365
3.2.	<i>La legge delega.</i> .....	1367
3.3.	<i>Il procedimento di formazione del Codice.</i> .....	1368
3.4.	<i>La struttura del Codice e delle altre norme delegate.</i> .....	1370
3.5.	<i>Una valutazione sul Codice.</i> .....	1370
4.	I principi generali del processo amministrativo .....	1372
4.1.	<i>Il valore dei principi generali e il principio di effettività della tutela giurisdizionale.</i> .....	1372
4.2.	<i>Il richiamo ai principi del diritto europeo.</i> .....	1373
4.3.	<i>Il giusto processo amministrativo e il principio della parità delle parti.</i> .....	1375

4.4.	<i>Motivazione e sinteticità degli atti.</i>	1376
5.	La disciplina delle azioni e i poteri del giudice	1377
5.1.	<i>La centralità dell'azione di annullamento nel processo amministrativo e la disciplina delle altre azioni.</i>	1377
5.2.	<i>L'azione di condanna.</i>	1379
5.2.1.	<i>L'eliminazione dell'azione di adempimento e il contenuto dell'azione di condanna "atipica" alla luce della giurisprudenza.</i>	1380
5.2.2.	<i>L'azione di risarcimento (rinvio).</i>	1383
5.2.3.	<i>Condanna pecuniaria e indicazione dei soli criteri da parte del giudice.</i>	1384
5.3.	<i>L'azione di accertamento.</i>	1385
5.3.1.	<i>L'azione di accertamento prima dell'entrata in vigore del Codice.</i>	1385
5.3.2.	<i>L'ammissibilità dell'azione di accertamento dopo l'entrata in vigore del Codice.</i>	1388
5.3.3.	<i>L'azione di nullità (rinvio).</i>	1390
5.4.	<i>L'azione avverso il silenzio.</i>	1391
5.5.	<i>Pluralità delle domande e conversione delle azioni.</i>	1392
5.5.1.	<i>Cumulo di domande.</i>	1392
5.5.2.	<i>Conversione delle azioni.</i>	1394
5.6.	<i>Azioni e pronunce del giudice.</i>	1395
5.6.1.	<i>Sentenze costitutive, di condanna e di accertamento.</i>	1395
5.6.2.	<i>Poteri del giudice e contenuto e tipologie dei provvedimenti giurisdizionali.</i>	1396
5.6.3.	<i>L'assorbimento dei motivi di ricorso.</i>	1399
5.6.4.	<i>La concessione dell'errore scusabile.</i>	1399
6.	Il processo amministrativo di primo grado	1400
6.1.	<i>Gli strumenti per esercitare le azioni davanti al G.A.: ricorso principale, ricorso incidentale e motivi aggiunti.</i>	1400
6.2.	<i>L'atto introduttivo del giudizio: il ricorso.</i>	1401
6.3.	<i>Il termine per proporre i ricorsi e la sua decorrenza.</i>	1402
6.4.	<i>Legittimazione al ricorso.</i>	1405
6.5.	<i>L'interesse al ricorso.</i>	1405
6.6.	<i>La parte resistente.</i>	1406
6.7.	<i>I controinteressati.</i>	1406
6.8.	<i>Il ricorso incidentale.</i>	1407
6.8.1.	<i>I possibili esiti del processo in caso di accoglimento del ricorso incidentale.</i>	1408
6.8.2.	<i>Il rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale.</i>	1409
6.9.	<i>I motivi aggiunti.</i>	1413
6.10.	<i>L'istanza di fissazione dell'udienza e la perenzione.</i>	1415
6.11.	<i>La competenza territoriale dei T.a.r.</i>	1416
6.11.1.	<i>Inderogabilità della competenza territoriale, competenza funzionale e regolamento di competenza.</i>	1417
6.12.	<i>Contraddittorio e intervento.</i>	1419
6.12.1.	<i>Il contraddittorio.</i>	1419
6.12.2.	<i>L'intervento.</i>	1421
6.13.	<i>Istruttoria e prove.</i>	1422
6.13.1.	<i>Mezzi di prova e istruttoria nel processo amministrativo fino all'entrata in vigore del Codice.</i>	1422

6.13.2.	<i>I mezzi di prova nel Codice.</i> .....	1424
6.14.	<i>La decisione.</i> .....	1426
6.14.1.	<i>Discussione e decisione del ricorso.</i> .....	1426
6.14.2.	<i>I vari tipi di decisione (rinvio).</i> .....	1427
6.14.3.	<i>Sentenze costitutive, di condanna e di accertamento (rinvio).</i> ....	1427
7.	<i>La tutela cautelare</i> .....	1427
7.1.	<i>I caratteri della tutela cautelare: strumentalità e provvisorietà.</i> .....	1427
7.2.	<i>Gli originari limiti della tutela cautelare.</i> .....	1428
7.3.	<i>Le prime aperture della giurisprudenza.</i> .....	1428
7.4.	<i>Le ordinanze propulsive.</i> .....	1429
7.5.	<i>I presupposti della tutela cautelare nella legge n. 205/2000.</i> .....	1429
7.6.	<i>Il procedimento cautelare nel Codice.</i> .....	1430
7.7.	<i>Sentenze brevi, definizione anticipata del merito e strumentalità.</i> ....	1431
7.8.	<i>Tutela cautelare inaudita altera parte e tutela ante causam.</i> .....	1433
7.9.	<i>Le spese del procedimento cautelare.</i> .....	1435
7.10.	<i>L'esecuzione di una ordinanza cautelare.</i> .....	1436
7.11.	<i>La tutela cautelare in appello.</i> .....	1436
8.	<i>Il regime delle impugnazioni</i> .....	1437
8.1.	<i>Le impugnazioni in generale.</i> .....	1438
8.2.	<i>L'appello al Consiglio di Stato.</i> .....	1439
8.2.1.	<i>L'appello incidentale.</i> .....	1442
8.3.	<i>Revocazione e opposizione di terzo.</i> .....	1443
8.4.	<i>Il ricorso per cassazione.</i> .....	1444
9.	<i>Giudicato e ottemperanza</i> .....	1449
9.1.	<i>Gli effetti caducatori, ripristinatori e conformativi della sentenza del giudice amministrativo.</i> .....	1449
9.2.	<i>Il giudizio di ottemperanza.</i> .....	1450
9.2.1.	<i>Origini storiche del giudizio di ottemperanza.</i> .....	1450
9.2.2.	<i>Natura giuridica del giudizio di ottemperanza.</i> .....	1451
9.2.3.	<i>Ambito di applicazione.</i> .....	1453
9.2.4.	<i>L'inadempimento della P.A. e gli atti adottati in violazione o elusione del giudicato.</i> .....	1455
9.2.5.	<i>Ottemperanza e risarcimento del danno (rinvio).</i> .....	1457
9.2.6.	<i>Diffida ad adempiere e modalità di svolgimento del giudizio di ottemperanza.</i> .....	1457
9.2.7.	<i>Ottemperanza e limiti esterni della giurisdizione amministrativa (gli atti del CSM).</i> .....	1459
9.2.8.	<i>Contenuto della sentenza.</i> .....	1461
9.2.9.	<i>Il regime degli atti adottati dal commissario ad acta.</i> .....	1462
10.	<i>I riti speciali</i> .....	1464
10.1.	<i>Il rito in materia di accesso ai documenti amministrativi (rinvio).</i> ....	1464
10.2.	<i>Il rito avverso il silenzio della P.A. (rinvio).</i> .....	1464
10.3.	<i>Il procedimento di ingiunzione.</i> .....	1464
10.4.	<i>Il rito abbreviato.</i> .....	1466
10.5.	<i>Il rito in materia di pubblici appalti e i giudizi relativi a opere o interventi finanziati con il PNRR</i> .....	1468
10.5.1.	<i>L'ambito di applicazione del rito in materia di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture.</i> .....	1469
10.5.2.	<i>Termini e modalità della proposizione dei ricorsi.</i> .....	1469
10.5.3.	<i>I giudizi relativi a opere o interventi finanziati con il PNRR</i> ....	1474

10.6.	<i>Il contenzioso in materia elettorale.</i>	1475
10.6.1.	<i>Il vuoto di tutela sul contenzioso elettorale politico.</i>	1476
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>	1478
10.6.3.	<i>Il rito elettorale.</i>	1480
10.7.	<i>Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici.</i>	1482
11.	Il processo amministrativo telematico	1483
12.	Il processo amministrativo durante l'emergenza COVID-19 (coronavirus)	1484
13.	Udienze straordinarie per lo smaltimento dell'arretrato	1487

**CAPITOLO III** La tutela davanti al giudice ordinario

1.	La tutela davanti al giudice ordinario: profili generali	1491
2.	Il problema della giurisdizione esclusiva del giudice ordinario	1491
3.	Il potere di disapplicazione	1493
3.1.	<i>Disapplicazione principale e disapplicazione incidentale.</i>	1493
4.	Le azioni esperibili innanzi al giudice ordinario contro la P.A.	1495
4.1.	<i>L'azione di ingiustificato arricchimento.</i>	1496
4.2.	<i>L'actio negotiorum gestorum.</i>	1500
5.	Il fermo amministrativo	1501
6.	Il fermo di beni mobili registrati: il quadro normativo	1503
6.1.	<i>I rimedi avverso il fermo di beni mobili registrati e il riparto della giurisdizione.</i>	1504

