

Roberto Giovagnoli

COMPENDIO
di
DIRITTO AMMINISTRATIVO

IV edizione

ita  edizioni

JUSforyou



© 2024 ITA S.r.l.
Via Brofferio, 3 – 10121 Torino
www.itasoi.it – ita@itasoi.it

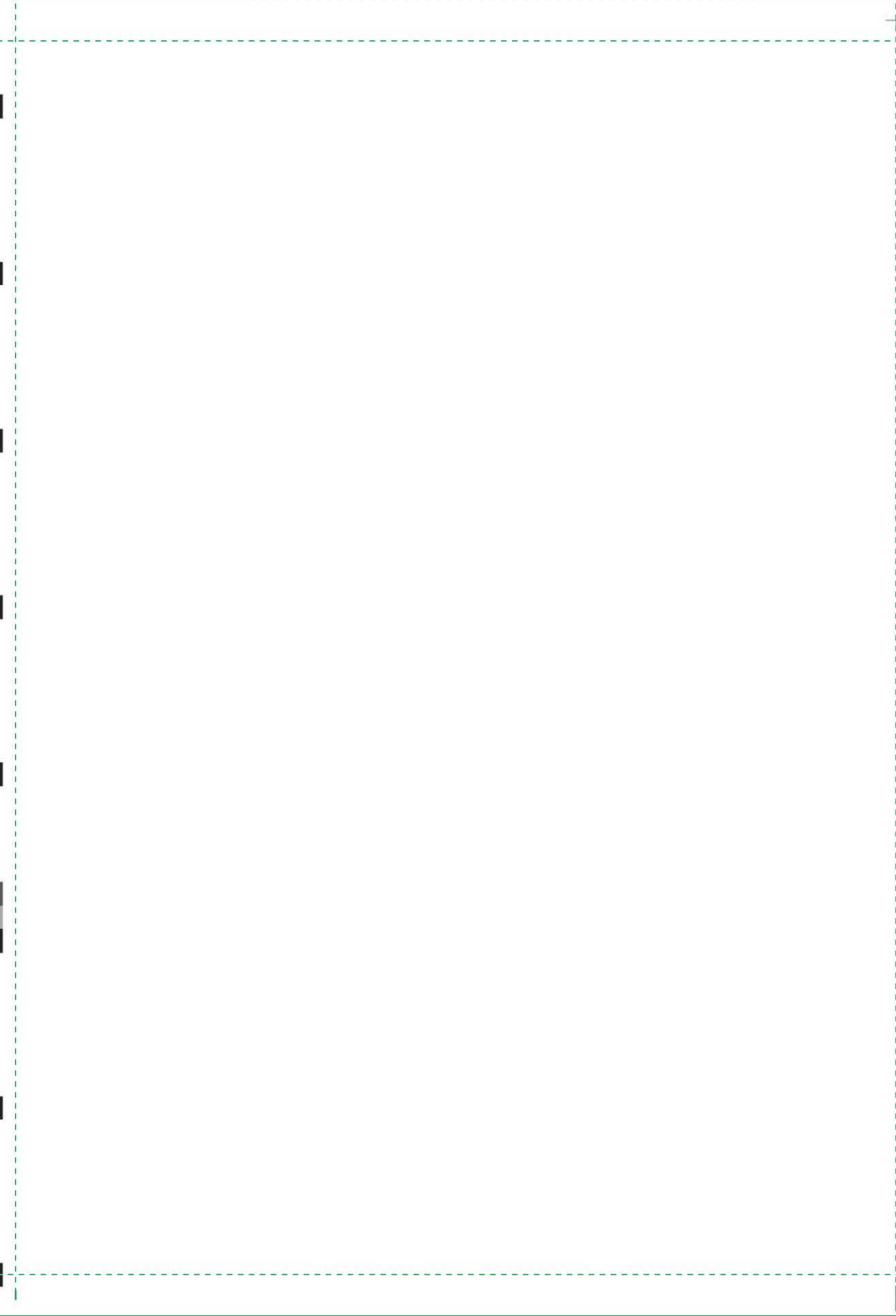
I diritti di elaborazione in qualsiasi forma o opera, di memorizzazione anche digitale su supporti di qualsiasi tipo (inclusi magnetici e ottici, di riproduzione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo, compresi i microfilm e le copie fotostatiche) e i diritti di traduzione sono riservati per tutti i paesi.

Finito di stampare
nel mese di settembre 2024
presso Logo S.r.l. - Borgoricco (PD)

ISBN 978-88-889937-13

*“Fare quello che ti piace di più. Farlo al massimo.
Farlo cercando di essere il migliore di tutti, sempre.
E seguire tutte le strade lecite per diventarlo.
Quando fai la cosa che ami di più, l'ossessione è naturale”.*

Kobe Bryant



PREFAZIONE

alla IV edizione

Il *Compendio di diritto amministrativo*, giunto ormai alla sua IV edizione, conserva l'impostazione di fondo che sin dall'inizio ha ispirato il volume: trattare il diritto amministrativo in maniera lineare, sistematica, sintetica, ma, al tempo stesso, prestando una particolare cura all'approfondimento delle questioni oggetto di dibattito dottrinale e giurisprudenziale e, per questa ragione, particolarmente "calde" ai fini dei concorsi pubblici.

A quattro anni dalla sua prima edizione, possiamo trarre un primo "veritiero" bilancio.

Due sono gli aspetti che meritano di essere sottolineati.

Il primo è che, in questi anni, gli argomenti delle prove scritte del concorso in magistratura (e di molti altri concorsi pubblici) sono stati sempre oggetto di esaustiva trattazione nel *Compendio*, che ha così confermato la sua principale vocazione, quella di essere un ausilio e un "fedele compagno di viaggio" per ogni preparazione concorsuale.

Il secondo, per molti versi collegato al primo, è lo straordinario riscontro che il *Compendio* ha ricevuto sul mercato, non solo in termini di vendite, ma soprattutto di lusinghieri giudizi da parte dei "lettori" (concorristi, avvocati e addetti ai lavori), che ne hanno così tante volte sottolineato la chiarezza espositiva, la capacità di sintesi e, soprattutto, la densità concettuale. La più bella soddisfazione è stata sentire che molti hanno iniziato a comprendere (e amare) il diritto amministrativo proprio studiando questo libro.

Il lavoro è frutto di un impegno costante e della volontà di offrire al pubblico un testo di diritto amministrativo diverso da quelli attualmente in commercio: diretto al punto, senza inutili fronzoli, focalizzato su tutte le questioni dibattute e sempre attento agli inquadramenti sistematici e istituzionali. Alla base c'è il costante studio svolto in questi anni nell'ambito del corso per la preparazione al concorso in magistratura e i preziosi stimoli che provengono dagli studenti. Proprio

rispetto alle lezioni del corso, peraltro, abbiamo potuto riscontrare una eccezionale sinergia, nel senso che la frequenza del corso potenzia la capacità esplicativa del testo e viceversa.

Nel corso degli anni, in occasione di ogni nuova edizione, il volume è stato arricchito e perfezionato: alcune parti sono state interamente riscritte, al fine di evitare stratificazioni non coerenti con lo spirito e la finalità del volume, e altre ne sono state aggiunte, al fine di renderlo sempre più completo e autosufficiente. In questa nuova edizione, ad esempio, merita menzione il capitolo nuovo dedicato all'edilizia (con la selezione di tutti i principali temi caldi), l'aggiunta di un capitolo dedicato al ricorso straordinario al Capo dello Stato e l'inserimento di numerosi nuovi paragrafi (ad esempio, quello sui rapporti tra pubblica amministrazione e intelligenza artificiale, dopo l'approvazione del Regolamento europeo n. 1689/2024) o in tema di beni culturali e vincoli di destinazione d'uso.

Roma, agosto 2024

Roberto Giovagnoli

INDICE

PARTE I - LE FONTI	1
I. LE FONTI SOVRANAZIONALI	3
1. Rapporti tra ordinamento nazionale e fonti sovranazionali	3
2. Il meccanismo di adeguamento dell'ordinamento nazionale	3
3. Collocazione nella gerarchia delle fonti e strumenti per la risoluzione del contrasto con la norma interna	5
4. Il problema della c.d. "doppia pregiudizialità"	6
5. I controlimiti	11
5.1. <i>I controlimi rispetto alle consuetudini internazionali</i>	11
5.2. <i>I controlimiti rispetto alla CEDU</i>	12
5.3. <i>I controlimiti rispetto al diritto dell'UE</i>	17
5.3.1. <i>Il Trattato di Lisbona e la questione della comunitarizzazione dei controlimiti</i>	23
II. L'INCIDENZA DEL DIRITTO SOVRANAZIONALE SUL REGIME DI VALIDITÀ DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI E GIURISDIZIONALI NAZIONALI	29
1. La regola della tendenziale non incidenza	29
2. L'atto amministrativo anticomunitario	30
3. Il giudicato anticomunitario	31
3.1. <i>Il ricorso per motivi di giurisdizione contro le sentenze del Consiglio di Stato</i>	35
4. Illegittimità comunitaria ed eventuale obbligo di autotutela	37
5. I rapporti tra giudicato e CEDU	39
6. I procedimenti amministrativi composti: il concorso tra amministrazione comunitaria e amministrazione nazionale	42
III. LE FONTI SECONDARIE	45

1. Nozione	45
2. I criteri di individuazione delle fonti normative secondarie. Il problema della distinzione con gli atti amministrativi generali	46
3. I regolamenti	47
3.1. I regolamenti governativi	48
3.2. I regolamenti ministeriali	49
3.3. Il riparto del potere regolamentare tra Stato e Regione	50
3.4. I regolamenti degli enti locali	50
3.5. I regolamenti degli altri enti pubblici	52
4. Gli atti di regolazione delle Autorità indipendenti	52
5. Il potere di disapplicazione dei regolamenti illegittimi	53
5.1. La tesi contraria alla disapplicazione	54
5.2. Il superamento della tesi che nega la disapplicazione	54
5.3. L'accoglimento della tesi della disapplicazione	56
6. Gli statuti. In particolare: gli statuti degli enti locali	58
7. Le circolari	59
8. I piani regolatori generali	61
9. I bandi di gara e di concorso	62
9.1. Il regime di impugnazione dei bandi di gara e di concorso	63
9.2. Le clausole escludenti	64
9.2.1. Le clausole che violano il principio di tassatività delle cause di esclusione	66
9.3. La legittimazione ad impugnare il bando	68
10. Le ordinanze straordinarie di necessità e urgenza	69
10.1. Tipologia di ordinanze di necessità e urgenza	71
10.2. Natura e limiti dei poteri di ordinanza	73
11. Gli atti necessitati: poteri ordinari esercitati in situazioni straordinarie	75
12. L'amministrazione del rischio fondata sul principio di precauzione. L'azione amministrativa in condizioni di incertezza scientifica	76
13. L'amministrazione dell'emergenza sanitaria per la pandemia da COVID-19. La compatibilità con i principi costituzionali	79
PARTE II - LE POSIZIONI SOGGETTIVE E RIPARTO DI GIURISDIZIONE	85

I. DIRITTI SOGGETTIVI E INTERESSI LEGITTIMI	87
1. Le situazioni soggettive del diritto amministrativo	87
2. Il diritto soggettivo	87
3. L'interesse legittimo	88
3.1. <i>La ricostruzione recepita dalla giurisprudenza e dalla prevalente dottrina</i>	88
3.2. <i>Interessi legittimi oppositivi e pretensivi</i>	91
4. La teoria della degradazione e il suo progressivo superamento	92
5. Interessi procedurali	93
5.1. <i>Il rispetto della tempistica procedimentale</i>	94
6. Interesse al ricorso e legittimazione al ricorso nel processo amministrativo	95
7. Interessi collettivi e diffusi	99
8. L'azione popolare e i diritti pubblici soggettivi	104
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	105
II. IL RIPARTO DELLA GIURISDIZIONE	109
1. Il riparto della giurisdizione: considerazioni introduttive	110
2. Il criterio della situazione soggettive (o della <i>causa petendi</i>)	110
3. Il riparto della giurisdizione nel codice del processo amministrativo	112
4. L'ulteriore problema di distinguere diritti soggettivi e interessi legittimi ai fini del riparto della giurisdizione	112
4.1. <i>Il criterio che fa leva sulla distinzione tra atti vincolati e atti discrezionali</i>	112
4.2. <i>Il criterio che si basa sulla distinzione tra norme di azione e norme di relazione</i>	113
4.3. <i>Il criterio, prevalente, che si basa sulla distinzione tra carenza di potere e cattivo uso del potere</i>	114
4.3.1. <i>Carenza di potere in astratto e in concreto</i>	114
5. La tripartizione della giurisdizione amministrativa: generale di legittimità, esclusiva e di merito	116
6. La giurisdizione generale di legittimità e la giurisdizione esclusiva	116
6.1. <i>La giurisdizione sul danno da provvedimento favorevole poi annullato</i>	117
7. La giurisdizione esclusiva	121

7.1. <i>La distinzione tra atti amministrativi e atti paritetici</i>	121
7.2. <i>I limiti costituzionali alla giurisdizione esclusiva: le sentenze della Corte costituzionale n. 204/2004 e n. 191/2006</i>	122
7.3. <i>Le singole ipotesi di giurisdizione esclusiva</i>	123
7.3.1. <i>La giurisdizione esclusiva in materia di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici</i>	123
8. <i>Ulteriori fattispecie controverse in tema di giurisdizione</i>	124
8.1. <i>Il contenzioso in materia di cittadini extracomunitari</i>	125
8.2. <i>Il contenzioso elettorale</i>	127
8.2.1. <i>Elezioni politiche nazionali</i>	127
8.2.2. <i>Elezioni amministrative ed elezioni per il Parlamento europeo</i>	130
8.2.3. <i>La giurisdizione sulla concessione e sulla revoca di contributi e finanziamenti pubblici</i>	131
9. <i>Diritti fondamentali e giudice amministrativo</i>	132
9.1. <i>Giurisdizione esclusiva e diritti fondamentali</i>	132
9.2. <i>Giurisdizione generale di legittimità e diritti fondamentali</i>	133
9.3. <i>La tutela contro le discriminazioni</i>	134
PARTE III - I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE	137
I. LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	139
1. <i>La nozione di pubblica amministrazione</i>	139
2. <i>Gli indici di riconoscimento degli enti pubblici</i>	141
3. <i>La nozione comunitaria di pubblica amministrazione</i>	141
4. <i>I principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione</i>	142
4.1. <i>I due modelli di amministrazione che emergono dalla Costituzione</i>	143
4.2. <i>Il principio di riserva di legge</i>	144
4.3. <i>Il principio di imparzialità</i>	145
4.4. <i>Il principio di buon andamento</i>	146
5. <i>L'organizzazione delle P.A.: uffici e organi</i>	147
5.1. <i>La questione dell'interruzione del nesso organico in caso di condotte animate da finalità egoistiche</i>	148
6. <i>Gli organi collegiali</i>	149

7. La <i>prorogatio</i> degli organi	153
8. <i>Munera e officia</i>	153
9. Rapporto di servizio, rapporto organico, dovere d'ufficio	154
10. Relazioni organizzative: gerarchia, direzione, coordinamento	155
11. Il concetto di competenza	156
12. Il principio di competenza e l'inderogabilità dell'ordine legale delle competenze	158
12.1. <i>Gli strumenti che incidono sull'ordine legale delle competenze</i>	159
12.1.1. <i>Avocazione</i>	159
12.1.2. <i>Delegazione</i>	159
12.1.3. <i>Avvalimento</i>	160
12.1.4. <i>Sostituzione</i>	160
13. Il funzionario di fatto e il regime degli atti dallo stesso adottati	161
II. STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI	165
1. L'Amministrazione dello Stato	165
1.1. <i>I Ministeri</i>	166
1.2. <i>Le Agenzie</i>	168
1.3. <i>Le aziende</i>	170
2. Gli enti pubblici territoriali	170
3. Le Regioni	171
3.1. <i>L'autonomia differenziata (l. 26 giugno 2024, n. 86)</i>	172
4. Enti locali	175
4.1. <i>I Comuni</i>	175
4.1.1. <i>Gli organi del Comune</i>	177
4.2. <i>Le Province</i>	179
4.3. <i>Città metropolitane, Comunità montane e unioni di Comuni</i>	180
5. Il riparto delle funzioni amministrative	184
5.1. <i>I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione</i>	185
5.2. <i>La funzione ascensionale del principio di sussidiarietà e l'incidenza sul riparto delle funzioni amministrative</i>	189
5.3. <i>Differenza tra assunzione in sussidiarietà e poteri sostitutivi</i>	193
6. La sussidiarietà orizzontale	193

III. GLI ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI	197
1. La nascita degli enti pubblici	197
2. L'attribuzione di natura pubblicista ad organizzazioni preesistenti: i limiti costituzionali che incontra il legislatore	197
3. I criteri di identificazione degli enti pubblici	198
3.1. <i>La nozione funzionale e cangiante di ente pubblico</i>	199
4. Enti strumentali ed enti ad autonomia funzionale	204
5. Gli enti pubblici in forma societaria	204
IV. L'IMPRESA PUBBLICA, LE SOCIETÀ PUBBLICHE E LE SOCIETÀ IN HOUSE	209
1. L'impresa pubblica: enti pubblici economici e società pubbliche	210
1.1. <i>Gli enti pubblici economici e il fenomeno della privatizzazione</i>	210
2. Le società a partecipazione pubblica	212
3. Le deroghe al diritto comune previste dal codice civile per le società in mano pubblica	213
4. Ulteriori deroghe al diritto comune	215
4.1. <i>Il regime di responsabilità di amministratori e dipendenti di società pubbliche e di enti pubblici economici</i>	215
4.2. <i>Obbligo di assumere mediante procedure concorsuali</i>	220
4.3. <i>L'obbligo dell'evidenza pubblica per le società pubbliche che rientrano nella definizione di impresa pubblica</i>	221
4.4. <i>Controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico</i>	222
5. Vincolo di scopo e vincolo di attività per la costituzione di società pubbliche	222
6. Le società in house	225
6.1. <i>Il fondamento dell'in house</i>	226
6.2. <i>I requisiti dell'in house</i>	227
6.3. <i>Il requisito del controllo analogo</i>	228
6.4. <i>Il requisito dell'attività prevalentemente svolta a favore dell'ente affidante</i>	231
6.5. <i>L'in house dopo le nuove direttive europee in materia di contratti pubblici (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE)</i>	231
6.6. <i>L'in house nel Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica</i>	235
6.7. <i>Il ricorso all'in house: libertà di scelta o rigida eccezione?</i>	236

6.7.1. <i>Il superamento della regola dell'eccezionalità dell'in house nel nuovo codice dei contratti pubblici: il principio di auto-organizzazione amministrativa</i>	238
6.8. <i>La fallibilità delle società in house</i>	241
7. <i>Le società a partecipazione mista pubblica-privata</i>	243
V. LE AUTORITÀ INDIPENDENTI	247
1. <i>I rapporti tra politica e amministrazione</i>	248
2. <i>Il carattere dell'indipendenza</i>	249
3. <i>La neutralità come caratteristica essenziale delle autorità indipendenti. Differenze fra imparzialità e neutralità</i>	250
4. <i>Ragioni della collocazione delle autorità indipendenti al di fuori del potere esecutivo</i>	251
5. <i>Il problema della copertura costituzionale</i>	253
6. <i>Le principali funzioni delle Autorità indipendenti</i>	256
6.1. <i>L'attività di regolazione: deficit di rappresentatività e difetto di legalità sostanziale</i>	257
6.2. <i>Poteri di regolazione ed eterointegrazione del contratto</i>	259
6.3. <i>La funzione sanzionatoria: il problema dell'intensità del sindacato sulle valutazioni tecniche opinabili</i>	261
6.3.1. <i>Dal sindacato estrinseco al sindacato intrinseco</i>	261
6.3.2. <i>Peculiarità delle Autorità indipendenti rispetto al tema dell'intensità del sindacato</i>	262
6.3.3. <i>Le tesi volte a circoscrivere il sindacato</i>	262
6.4. <i>Le tesi che propongono un sindacato di particolare ampiezza</i>	263
6.5. <i>La giurisprudenza della Corte EDU: le sentenze Menarini e Grande Stevens</i>	264
6.6. <i>Il sindacato sulle sanzioni delle autorità indipendenti nella giurisprudenza nazionale</i>	266
6.7. <i>Il problema della full jurisdiction: dal sindacato di attendibilità al sindacato di maggiore attendibilità</i>	268
7. <i>Il recepimento della direttiva sul c.d. private enforcement: il d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3</i>	270
8. <i>Sulla legittimazione dell'AGCM a sollevare questione di costituzionalità</i>	271
8.1. <i>La sentenza costituzionale n. 13 del 2019: l'AGCM non è un giudice perché priva del requisito della terzietà</i>	271
8.2. <i>Le implicazioni della sentenza della Corte costituzionale sull'annosa questione dell'intensità del sindacato giurisdizionale sugli atti sanzionatorio dell'AGCM</i>	273

9. La tutela amministrativa del consumatore: i rapporti tra AGCM e Autorità di settore in materia di pratiche commerciali scorrette	274
---	-----

VI. IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	279
---	-----

1. Premessa	279
2. L'ambito soggettivo della privatizzazione	282
3. Il significato della c.d. "privatizzazione" del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione	282
4. La rilegificazione delle fonti: il rapporto di lavoro pubblico privatizzato come <i>tertium genus</i>	283
4.1. <i>La riforma Brunetta (d.lgs. n. 150/2009)</i>	284
4.2. <i>La riforma Madia (l. n. 124/2015 e d.lgs. n. 75/2017)</i>	284
5. Gli atti di organizzazione e gli atti di gestione	289
6. Le principali deroghe rispetto alla disciplina del rapporto di lavoro privato	290
6.1. <i>Lo svolgimento di mansioni superiori</i>	291
6.2. <i>La tutela reale del dipendente pubblico in caso di licenziamento illegittimo</i>	293
6.3. <i>L'accesso al pubblico impiego: la regola del concorso pubblico e le sue eccezioni</i>	295
6.4. <i>I contratti di lavoro flessibili nel pubblico impiego</i>	298
6.5. <i>Il contratto di lavoro a tempo determinato</i>	299
6.5.1. <i>Illegittima reiterazione e risarcimento del danno</i>	300
6.5.2. <i>Il danno in re ipsa (c.d. "danno comunitario")</i>	302
6.5.3. <i>I criteri di quantificazione</i>	303
7. La nuova responsabilità disciplinare del dipendente pubblico privatizzato	306
8. La dirigenza pubblica	308
8.1. <i>Lo spoil system</i>	312
9. Privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e riparto di giurisdizione	313
9.1. <i>Le controversie che restano attribuite alla giurisdizione amministrativa</i>	313
9.2. <i>La disapplicazione da parte del g.o. degli atti amministrativi presupposti</i>	314
9.3. <i>Il riparto di giurisdizione per le controversie relative ai concorsi</i>	316

9.3.1. Mobilità interna e esterna	317
9.3.2. Il contenzioso sulle pretese all'assunzione	318
9.3.3. Lo scorrimento della graduatoria	319
PARTE IV - I BENI PUBBLICI	321
I. I BENI PUBBLICI	323
1. La disciplina dettata dal codice civile: i limiti della distinzione tra demanio e patrimonio indisponibile	324
2. La distinzione codicistica tra demanio e patrimonio indisponibile	325
2.1. Carattere nominalistico della distinzione	326
3. Il regime giuridico dei beni pubblici	327
4. Le principali classificazioni dei beni pubblici proposte dalla dottrina	329
5. L'inizio e la cessazione della demanialità. Il problema della natura costitutiva o dichiarativa dell'atto di sdemanializzazione	330
6. Servitù pubbliche e diritti di uso pubblico	331
7. 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	333
7.1. La liberalizzazione dei servizi a rete e la dottrina dell'essential facility	336
7.2. I fenomeni di valorizzazione dei beni pubblici: la Patrimonio S.p.A. e le società di trasformazione urbana	337
7.3. La dismissione e cartolarizzazione dei beni pubblici	338
8. Le concessioni demaniali con finalità turistico-ricreativa e l'obbligo di evidenza pubblica imposto dal diritto UE: le sentenze dell'Ad. plen. n. 17 e 18 del 2021	339
8.1. La Corte di giustizia conferma l'obbligo di gara	343
8.2. L'ulteriore proroga legislativa generalizzata e automatica (legge n. 14/2023) e la risposta della giurisprudenza	345
8.3. L'acquisizione gratuita al patrimonio dello Stato delle opere inamovibili in caso di cessazione (anche con contestuale rinnovo) della concessione demaniale	348
9. Usi civici e demani collettivi	353
9.1. La nuova visione attuata con la l. n. 168 del 2017: una proprietà da conservare e non un anacronismo da eliminare	359
10. I beni culturali	361

10.1. <i>La configurabilità di un vincolo di destinazione culturale</i>	365
10.2. <i>La circolazione dei beni culturali: obbligo di denuncia e diritto di prelazione artistica</i>	368
PARTE V - L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA	373
I. I PRINCIPI GENERALI	375
1. L'art. 1 della legge n. 241/1990	375
2. I principi di nominatività e di tipicità	377
2.1. <i>L'atto amministrativo implicito</i>	378
2.2. <i>I poteri impliciti</i>	381
3. La classificazione dei principi	384
3.1. <i>Il principio di funzionalità</i>	384
3.2. <i>Il principio di ragionevolezza</i>	384
3.3. <i>Il principio di buon andamento</i>	385
3.4. <i>Il principio di economicità</i>	386
3.5. <i>I principi di efficacia e efficienza</i>	386
3.6. <i>Il principio di imparzialità</i>	387
3.7. <i>I principi di pubblicità e trasparenza</i>	388
3.8. <i>I principi dell'ordinamento dell'Unione europea</i>	389
3.9. <i>I principi di buona fede e collaborazione</i>	390
II. ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E STRUMENTI NEGOZIALI	391
1. Attività di diritto privato e attività amministrativa mediante strumenti negoziali	391
2. L'attività amministrativa con strumenti di diritto privato	392
3. L'attività autoritativa secondo moduli consensuali	394
3.1. <i>Analogie e differenze tra contratti ad oggetto pubblico e contratti ad evidenza pubblica</i>	395
4. Le principali differenze tra provvedimento e negozio	397
III. DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA, MERITO, ATTIVITÀ VINCOLATA E DISCREZIONALITÀ TECNICA	399
1. La discrezionalità amministrativa	399
2. Il merito amministrativo	400

3. Attività amministrativa vincolata. Distinzione con l'attività di mero accertamento	401
4. La discrezionalità tecnica	403
5. L'utilizzo dell'algoritmo nel processo decisionale della P.A.	405
IV. IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	413
1. Il procedimento amministrativo: nozione e profili generali	414
2. La legge n. 241/1990	415
3. La parabola evolutiva del procedimento amministrativo	415
3.1. <i>Le diverse stagioni del procedimento amministrativo</i>	416
4. Giusto procedimento e giusto processo	417
5. Sulla rilevanza costituzionale del principio del giusto procedimento	419
5.1. <i>Giusto procedimento e leggi-provvedimento</i>	421
6. Principio del <i>tempus regit actum</i> e <i>jus superveniens</i> nel corso del procedimento	423
6.1. <i>Jus superveniens e ripresa del procedimento dopo il giudicato</i>	425
7. Le fasi del procedimento amministrativo	427
7.1. <i>La fase dell'iniziativa</i>	427
7.1.1. <i>Poteri amministrativi ad iniziativa ufficiosa e ad istanza di parte</i>	427
7.1.2. <i>Casi in cui dall'istanza del privato nasce un obbligo di provvedere</i>	428
7.1.3. <i>I termini per la conclusione del procedimento</i>	430
7.2. <i>La fase istruttoria</i>	434
7.2.1. <i>I pareri</i>	434
7.2.2. <i>Le valutazioni tecniche</i>	435
7.3. <i>La fase decisoria</i>	436
7.3.1. <i>La decisione pluristrutturata. In particolare, i concerti e le intese</i>	436
7.3.2. <i>Il nuovo istituto del silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni: un "nuovo paradigma" nei rapporti tra Amministrazioni pubbliche</i>	437
7.3.3. <i>Formazione del silenzio-assenso e autotutela</i>	441
8. La fase integrativa dell'efficacia	442
9. La partecipazione dei privati al procedimento: la comunicazione di avvio del procedimento	443

9.1. I soggetti destinatari della comunicazione di avvio	444
9.2. Le ipotesi di esonero dall'obbligo di comunicazione	444
9.3. Le forme alternative di comunicazione previste da norme di settore	445
10. Il "preavviso di rigetto"	446
11. Il responsabile del procedimento	450
12. La conferenza di servizi	452
12.1. Tipologie di conferenza di servizi	452
12.1.1. La conferenza di servizi istruttoria	452
12.1.2. La conferenza interprocedimentale	453
12.1.3. La conferenza di servizi decisoria	453
12.1.4. Il funzionamento della conferenza di servizi decisoria: la regola del silenzio-assenso	454
12.1.5. Le modalità di assunzione della decisione finale, l'autotutela e i rimedi per le Amministrazioni dissenzienti	457
12.1.6. Conferenza di servizi su istanza del privato	461
12.1.7. La conferenza di servizi su istanze o progetti preliminari	461
12.1.8. La conferenza di servizi su progetti sottoposti a VIA	462
12.1.9. La conferenza di servizi per l'approvazione e la localizzazione del progetto di opere pubbliche nel nuovo codice appalti: dal silenzio-assenso all'assenso condizionato	462
12.1.10. La natura della conferenza di servizi decisoria e del suo atto conclusivo	464
12.1.11. Struttura dicotomica del procedimento	465
V. I TEMPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA E LA TUTELA CONTRO IL SILENZIO	467
1. Il tempo dell'azione amministrativa	467
2. Il silenzio-inadempimento (o silenzio-rifiuto)	468
3. La tutela contro il silenzio-inadempimento della P.A.: osservazioni generali	469
3.1. Il processo di formazione del silenzio-inadempimento	470
3.2. Il termine per ricorrere avverso il silenzio-inadempimento	470
3.3. L'oggetto del sindacato giurisdizionale nel ricorso contro il silenzio-inadempimento: l'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale fino al codice del processo amministrativo	471
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	474

5. Tutela contro il silenzio e procedimenti ad inizio ufficioso	475
6. Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-inadempimento	478
7. I controinteressati nel ricorso avverso il silenzio-inadempimento dopo il codice del processo amministrativo	479
8. Ricorso avverso il silenzio e risarcimento del danno	481
VI. SILENZIO-ASSENSO E SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO DI ATTIVITÀ	483
1. Il silenzio-assenso	483
2. Differenze tra silenzio-assenso e segnalazione certificata di inizio di attività	484
3. La generalizzazione del silenzio-assenso	484
4. Poteri che residuano alla P.A. dopo la formazione del silenzio-assenso	486
5. Il silenzio-diniego	487
5.1. <i>Rapporti con la generalizzazione del silenzio-assenso</i>	488
6. La segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA)	488
6.1. <i>La natura della SCIA e la connessa questione della tutela del terzo</i>	490
VII. IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO	495
1. Il provvedimento amministrativo	495
2. I caratteri del provvedimento amministrativo	496
2.1. <i>Tipicità</i>	497
2.2. <i>L'unilateralità e l'imperatività</i>	497
2.3. <i>L'esecutività</i>	497
2.4. <i>L'esecutorietà</i>	498
3. Gli atti amministrativi recettizi	500
4. La retroattività dell'atto amministrativo	501
5. L'integrazione del provvedimento amministrativo	512
6. L'interpretazione del provvedimento amministrativo	514
6.1. <i>Esempi di inadeguatezza dei criteri interpretativi del contratto</i>	515
6.2. <i>Proposta di criteri interpretativi autonomi per il provvedimento amministrativo</i>	518
7. L'esternazione. Il principio della libertà delle forme	518
8. L'atto politico	519

8.1. <i>La natura giuridica dell'atto di nomina e revoca degli assessori</i>	522
8.2. <i>L'atto di alta amministrazione</i>	523
9. <i>L'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo</i>	524
9.1. <i>L'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241. L'ambito applicativo</i>	525
9.2. <i>I provvedimenti attinenti allo svolgimento di concorsi pubblici</i>	525
9.2.1. <i>La motivazione della valutazione delle prove concorsuali</i>	525
9.3. <i>Le ipotesi per le quali non è obbligatoria la motivazione</i>	527
9.4. <i>La motivazione dei piani regolatori generali e delle loro varianti</i>	529
9.5. <i>Il contenuto della motivazione</i>	530
9.6. <i>La motivazione per relationem</i>	532
9.7. <i>Il ruolo della motivazione ai fini del decorso del termine di impugnazione</i>	533
10. <i>Classificazione di provvedimenti amministrativi: provvedimenti ablatori e provvedimenti ampliativi</i>	535
10.1. <i>Autorizzazioni e concessioni</i>	535
10.2. <i>L'atto amministrativo plurisoggettivo: atto collettivo, atto amministrativo generale e atto plurimo</i>	537
10.2.1. <i>Gli effetti soggettivi del giudicato di annullamento</i>	538
10.3. <i>L'atto amministrativo mediante algoritmo</i>	539
11. <i>Le sanzioni amministrative</i>	541
VIII. L'INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO	545
1. <i>L'invalidità del provvedimento amministrativo</i>	545
2. <i>L'annullabilità</i>	546
2.1. <i>Violazione di legge</i>	547
2.2. <i>Incompetenza</i>	548
2.3. <i>Eccesso di potere</i>	550
3. <i>La c.d. "sanatoria dei vizi di forma e di procedimento". L'art. 21-octies, comma secondo, l. n. 241/1990: differenze rispetto all'irregolarità e alla sanatoria per raggiungimento dello scopo</i>	551
3.1. <i>Le condizioni della sanatoria prevista dall'art. 21-octies, comma secondo, legge n. 241/1990</i>	553
3.2. <i>La sanatoria del vizio di mancata comunicazione di avvio del procedimento</i>	554

3.3. <i>Rimissione di provvedimenti annullati dal giudice per vizi inerenti ad atti endoprocedimentali</i>	557
4. La nullità del provvedimento amministrativo	557
4.1. <i>La tutela giurisdizione contro il provvedimento nullo</i>	561
5. L'invalidità derivata del provvedimento amministrativo	567
IX. L'AUTOTUTELA	569
1. Nozione	569
2. L'annullamento d'ufficio	570
2.1. <i>La risoluzione del contratto di appalto per vizi dell'aggiudicazione</i>	573
2.2. <i>L'autotutela sollecitata: i poteri di ANAC e AGCM</i>	574
3. La revoca	576
3.1. <i>Indennizzo e affidamento del privato</i>	577
3.2. <i>La revoca che incide su rapporti negoziali</i>	578
4. L'autotutela con esito conservativo	580
4.1. <i>La convalida</i>	581
4.2. <i>Ratifica</i>	582
4.3. <i>Sanatoria in senso stretto</i>	582
4.4. <i>La rettifica</i>	583
4.5. <i>Conferma e atto meramente confermativo</i>	583
X. PRINCIPIO DI TRASPARENZA E ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI	585
1. Le diverse tipologie di accesso	585
2. L'accesso amministrativo strumentale	586
2.1. <i>Rapporti tra accesso strumentale e riservatezza</i>	587
2.2. <i>Rapporti tra accesso strumentale e forme processuali di acquisizione documentale previste dalla normativa civilistica: il caso della documentazione reddituale e patrimoniale</i>	588
2.3. <i>L'Adunanza plenaria sui rapporti tra accesso documentale e poteri istruttori del giudice civile</i>	589
2.4. <i>L'interesse (strumentale) alla riedizione della gara giustifica l'accesso agli atti dell'esecuzione del contratto pubblico</i>	591
3. L'accesso civico semplice	592
3.1. <i>I destinatari degli obblighi di trasparenza</i>	594

3.1.1. <i>L'estensione con il d. lgs n. 97/2016 degli obblighi di pubblicazione a tutti i dirigenti: la sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019</i>	594
4. <i>L'accesso civico generalizzato</i>	598
4.1. <i>L'accesso agli atti in materia di contratti pubblici. Rapporti con segreto tecnico e commerciale</i>	601
4.2. <i>Riqualificazione dell'istanza di accesso ex l. n. 241/1990 in termini di accesso civico generalizzato</i>	602
4.2.1. <i>L'istanza "ancipite"</i>	603
4.3. <i>La tutela contro il silenzio in caso di accesso generalizzato</i>	604
PARTE VI - I CONTRATTI PUBBLICI	605
I. PRINCIPI GENERALI	607
1. <i>L'autonomia negoziale della P.A.</i>	607
1.1. <i>La capacità di ricevere per donazione</i>	609
1.2. <i>I contratti gratuiti con i professionisti intellettuali</i>	610
2. <i>Il nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36): la filosofia ispiratrice e il passaggio dalla concorrenza come fine alla concorrenza come mezzo</i>	611
3. <i>La codificazione dei principi generali</i>	617
4. <i>Il principio del risultato</i>	620
5. <i>Il principio della fiducia</i>	625
6. <i>Il principio dell'accesso al mercato</i>	627
7. <i>Il criterio interpretativo</i>	628
8. <i>Il principio buona fede e tutela dell'affidamento</i>	629
9. <i>I principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale e i rapporti con gli enti del terzo settore</i>	631
10. <i>Il principio di auto-organizzazione amministrativa</i>	635
11. <i>Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale e l'obbligo di rinegoziazione dei contratti pubblici in caso di sopravvenienze. Rapporti con l'istituto della revisione dei prezzi</i>	639
12. <i>I principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione</i>	647
13. <i>Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali</i>	649
14. <i>Il rinvio esterno alla l. n. 241/1990 e al codice civile</i>	651

15. Il sistema delle fonti. Gli allegati al nuovo codice dei contratti pubblici: la peculiare tecnica di delegificazione (a tempo), anche con regolamento ministeriale	651
16. L'ambito di applicazione del nuovo codice	653
II. LA DIGITALIZZAZIONE DEL CICLO DI VITA DEI CONTRATTI	655
1. La digitalizzazione dei contratti pubblici nel nuovo Codice: inquadramento generale	655
2. Principi e diritti digitali	660
3. Principi in materia di trasparenza	662
III. LA PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA	665
1. I contratti pubblici e la procedura dell'evidenza pubblica	665
2. Le fasi della procedura di affidamento e la stipulazione del contratto	666
3. Programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi	668
4. La localizzazione e l'approvazione del progetto delle opere	669
5. La progettazione in materia di lavori pubblici e l'utilizzo del c.d. BIM	672
6. L'appalto-integrato	673
7. Il responsabile unico del progetto (RUP)	676
8. Il conflitto di interessi	678
IV. LA DISCIPLINA SPECIALE PER I CONTRATTI DI IMPORTO INFERIORE ALLE SOGLIE EUROPEE CHE NON PRESENTANO INTERESSE TRANSFRONTALIERO CERTO	681
1. Inquadramento generale	681
2. Le procedure di aggiudicazione	683
3. La disciplina delle offerte anomale	684
4. Il principio (meglio, regola) di rotazione	688
5. Il termine per la conclusione del contratto	689
V. I SOGGETTI: STAZIONI APALTANTI E OPERATORI ECONOMICI	691
1. La definizione di stazione appaltante	691
2. Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti	692
3. Gli operatori economici	694

3.1. I raggruppamenti temporanei di imprese	695
3.1.1. Le cause di esclusione di partecipanti a raggruppamenti	699
3.2. I consorzi ordinari e i consorzi stabili	702
4. L'avvalimento	704
4.1. Subappalto e avvalimento	708
5. Le cause di esclusione	712
5.1. Le cause di esclusione automatica	715
5.1.1. Gli effetti della sottoposizione a procedure concorsuali sulla possibilità di partecipare alla gara	715
5.1.2. I rapporti tra interdittiva antimafia e controllo giudiziario a richiesta	717
5.2. Le cause di esclusione non automatiche	723
5.3. Il grave illecito professionale	725
5.3.1. Le informazioni false o fuorvianti tra grave illecito professionale e causa di esclusione automatica	727
5.3.2. Le sentenze di condanna non definitive e gli altri provvedimenti emessi nel procedimento penale	728
6. Il procedimento di esclusione e il c.d. <i>self cleaning</i>	729
7. Il soccorso istruttorio	735
VI. LE PROCEDURE DI SCELTA DEI CONTRAENTI E I CRITERI DI SELEZIONE DELLE OFFERTE	737
1. Le procedure di scelta ordinarie e flessibili	737
2. La procedura negoziata senza bando	739
3. La gara informale	739
4. La selezione delle offerte	740
5. I criteri di aggiudicazione	741
6. Le offerte anormalmente basse	745
7. La commissione giudicatrice	746
VII. IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO	749
1. Il partenariato pubblico-privato: inquadramento sistematico	749
2. Il trasferimento del rischio operativo	750
3. Il PPP nel nuovo codice dei contratti pubblici	753
4. La modifica delle condizioni contrattuali	754
5. Il contratto di concessione	756

6. La finanza di progetto	758
7. Il contratto di locazione finanziaria	761
8. Il contratto di disponibilità	763
9. L'obbligo di esternalizzare lavori, servizi e forniture da parte dei titolari di concessioni affidate senza gara	766
VIII. I RIMEDI ALTERNATIVI ALLA TUTELA GIURISDIZIONALE	771
1. Inquadramento generale	771
2. L'accordo bonario	771
3. La transazione	773
4. L'arbitrato	773
5. Il Collegio consultivo tecnico	775
6. Il parere di precontenzioso dell'ANAC	776
7. La legittimazione processuale straordinaria dell'ANAC	777
IX. VIZI DELLE PROCEDURE, STRUMENTI DI TUTELA E SORTE DEL CONTRATTO	781
1. Gli effetti dell'annullamento aggiudicazione sulla sorte del contratto: inquadramento sistematico	781
2. Il caso delle violazioni gravi	783
3. Il caso delle violazioni non gravi	785
4. Inefficacia del contratto, subentro e domande delle parti	785
5. Le sanzioni alternative	789
6. L'inefficacia del contratto <i>ex tunc</i> e possibili obblighi restitutori. Danno da esecuzione di provvedimento giurisdizionale non confermato	791
7. Tutela in forma specifica e risarcimento del danno	796
7.1. <i>L'esclusione della tutela in forma specifica per gli affidamenti relativi a infrastrutture strategiche o finanziati con i fondi del PNRR</i>	798
8. 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	798
9. La sorte del contratto in caso di annullamento in autotutela dell'aggiudicazione. Profili di giurisdizione	804
9.1. <i>Differenze tra annullamento d'ufficio e annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione</i>	806
10. L'autotutela interna al contratto: risoluzione e recesso	807

10.1. Rapporti tra recesso e revoca dopo la stipulazione del contratto	810
10.2. Risoluzione e recesso in materia di concessioni (l'art. 190 del nuovo Codice)	811
11. Principali questioni processuali del contenzioso appalti: la legittimazione e l'interesse al ricorso del concorrente escluso	814
PARTE VII - IL SISTEMA DEI CONTROLLI	823
I. I CONTROLLI AMMINISTRATIVI	825
1. La funzione di controllo	825
2. Classificazione dei controlli	826
3. Il declino dei controlli preventivi di legittimità	827
4. Il nesso tra autonomia e controlli sul buon andamento dopo la riforma del Titolo V: la centralità dell'autocontrollo	828
4.1. I "contrappesi" all'autonomia: autocontrolli interni e controllo esterno collaborativo	829
4.2. I controlli esterni collaborativi nel nome dello Stato-comunità	829
5. I controlli interni nelle P.A.: profili generali	830
5.1. L'evoluzione del sistema dei controlli interni	830
5.2. La prima disciplina generale dei controlli interni: il d.lgs. n. 286/1999	832
5.3. Il successivo intervento riformatore: il d.lgs. n. 150/2009	833
6. I controlli della Corte dei conti nella Costituzione	835
6.1. Le tipologie di funzioni di controllo esercitate dalla Corte dei conti	835
6.1.1. Il controllo preventivo di legittimità su atti	836
6.1.2. (segue) Il procedimento di controllo	837
6.1.3. (segue) La registrazione con riserva	838
6.1.4. (segue) Proponibilità della questione di costituzionalità in sede di controllo preventivo e in sede di parificazione del bilancio	838
6.1.5. Il controllo sugli enti sovvenzionati	839
6.1.6. Il controllo successivo sulla gestione	840
6.1.7. Il controllo concomitante	841

PARTE VIII - LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A. E DEI SUOI DIPENDENTI	843
I. LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.	845
1. Inquadramento	845
2. Il danno da provvedimento	846
3. La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo nella sentenza n. 500/1999	846
4. Il progressivo superamento dei principi affermati dalla sentenza n. 500/1999	847
5. L'art. 1227, co. 2, nel processo amministrativo: i tormentati rapporto tra azione di risarcimento e azione di annullamento del provvedimento illegittimo	849
6. I presupposti sostanziali del risarcimento del danno da provvedimento	851
6.1. <i>La spettanza del bene della vita e il risarcimento della chance</i>	851
6.2. <i>La colpa della P.A.</i>	853
6.2.1. <i>La questione della colpa in caso di azione per il risarcimento del danno da mancata aggiudicazione</i>	853
7. Il risarcimento del danno in sede di ottemperanza e la c.d. "esecuzione per equivalente"	855
8. Il danno da mancata aggiudicazione	858
9. La tesi della responsabilità da provvedimento come responsabilità da contatto	862
10. Il risarcimento in forma specifica	864
11. La responsabilità da comportamento amministrativo e il ruolo del principio di buona fede rispetto allo svolgimento dell'attività autoritativa	865
11.1. <i>Il danno da mero ritardo</i>	871
11.2. <i>Il danno da provvedimento favorevole poi annullato</i>	873
II. LA RESPONSABILITÀ DEL DIPENDENTE PUBBLICO	875
1. Le diverse forme di responsabilità del dipendente pubblico	875
2. La responsabilità amministrativa	876
2.1. <i>Il principio di personalità</i>	877
2.2. <i>L'irrilevanza della colpa lieve</i>	878
2.2.1. <i>Le novità in materia di responsabilità erariale introdotte dal d.l. n. 76/2020</i>	881
2.3. <i>Gli speciali poteri per la quantificazione del danno</i>	882

2.4. <i>Le peculiarità sotto il profilo processuali: giurisdizione della Corte dei conti e iniziativa affidata al procuratore contabile</i>	883
2.5. <i>La natura anche sanzionatoria della responsabilità amministrativa</i>	883
2.6. <i>Il risarcimento del danno all'immagine</i>	883
2.7. <i>Rapporto tra azione del procuratore contabile dinanzi alla Corte dei conti e azione risarcitoria proposta dall'Amministrazione interessata dinanzi al giudice civile</i>	887
3. <i>La responsabilità civile del pubblico dipendente verso i terzi</i>	888
3.1. <i>Deroga alla regola dell'azione diretta</i>	888
3.1.1. <i>La responsabilità civile degli insegnanti</i>	888
3.1.2. <i>La responsabilità civile dei magistrati</i>	889
PARTE IX - LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	891
I. LE AZIONI PROPONIBILI INNANZI AL GIUDICE AMMINISTRATIVO	893
1. <i>Effettività della tutela e pluralità delle azioni</i>	893
1.1. <i>L'effettività della tutela prima del codice del processo amministrativo</i>	894
1.2. <i>Interessi oppositivi ed effettività della tutela</i>	895
1.3. <i>Interessi pretensivi ed effettività della tutela</i>	896
1.3.1. <i>L'introduzione in via pretoria dell'azione contro il silenzio-inadempimento</i>	897
1.3.2. <i>Il superamento della tipicità della tutela cautelare</i>	898
1.3.3. <i>L'effetto conformativo del giudicato di annullamento</i>	898
1.3.4. <i>La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo in quanto tale</i>	899
2. <i>La giustizia amministrativa ai tempi della crisi: perché nasce l'esigenza dell'azione di adempimento pubblicistico</i>	900
2.1. <i>Con il d.l. n. 198/2011 (conv. in l. n. 148/2011) si rompe l'alleanza tra giudice e legislatore nel percorso verso l'effettività della tutela</i>	901
3. <i>Il d.lgs. n. 160 del 2012 e la codificazione dell'azione di adempimento</i>	902
4. <i>L'altra faccia dell'effettività della tutela: il regime del provvedimento viziato per motivi formali o procedurali</i>	903
5. <i>(segue) La limitazione temporale degli effetti della sentenza di annullamento</i>	904

II. LA TUTELA CAUTELARE	905
1. I caratteri essenziali della tutela cautelare: strumentalità e provvisorietà	905
2. Le ordinanze c.d. di <i>remand</i> (o propulsive) e la sorte dei provvedimenti amministrativi con cui viene data esecuzione	906
2.1. <i>La deroga al principio di provvisorietà: l'art. 4, co. 2-bis, d.l. n. 115 del 2005</i>	908
3. La tutela cautelare tra <i>favor</i> e diffidenza da parte del legislatore	908
3.1. <i>Il favor per la tutela cautelare</i>	909
3.2. <i>La diffidenza verso la misura cautelare</i>	910
III. GIUDICATO, OTTEMPERANZA E ASTREINTES	913
1. Gli effetti caducatori, ripristinatori e conformativi della sentenza del giudice amministrativo	913
2. Il giudicato a formazione progressiva	914
3. Giudicato e sopravvenienze (<i>rinvio</i>)	915
4. Il giudizio di ottemperanza	915
5. (<i>segue</i>) La polisemicità del giudizio di ottemperanza: non solo esecuzione delle sentenze	918
6. Le <i>astreintes</i>	920
7. Natura giuridica del commissario <i>ad acta</i> e i rapporti con i poteri dell'Amministrazione soccombente	923
IV. IL RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO	927
1. Il ricorso straordinario al Capo dello Stato	927
2. La natura del rimedio	928
3. L'alternatività del ricorso straordinario	934
3.1. <i>La trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale</i>	935
4. Il problema dell'ammissibilità del giudizio di ottemperanza	937
5. I rimedi contro il decreto decisivo del ricorso straordinario	940
PARTE X - LA TUTELA DAVANTI AL GIUDICE ORDINARIO	943

I. GIUDICE ORDINARIO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	945
1. La tutela davanti al giudice ordinario: profili generali	945
2. Il problema della giurisdizione esclusiva del giudice ordinario	946
3. Il potere di disapplicazione	948
3.1. <i>Disapplicazione principale e disapplicazione incidentale</i>	948
4. Le azioni esperibili innanzi al giudice ordinario contro la P.A.	951
4.1. <i>L'azione di ingiustificato arricchimento</i>	952
4.1.1. <i>Arricchimento e nullità del contratto</i>	954
4.1.2. <i>L'art. 191, comma 4, TUEL</i>	955
4.2. <i>L'actio negotiorum gestorum</i>	955
4.3. <i>L'azione di ripetizione dell'indebito: l'indebito retributivo del dipendente pubblico e la tutela del legittimo affidamento</i>	957
5. Il fermo amministrativo	959
6. Il fermo di beni mobili registrati	960
6.1. <i>I rimedi avverso il fermo di beni mobili registrati e il riparto della giurisdizione</i>	960
PARTE XI - I SETTORI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA	963
I. I SERVIZI PUBBLICI	965
1. La nozione di servizio pubblico: profili generali	965
2. La teoria soggettiva	966
3. Le critiche alla teoria soggettiva e l'elaborazione della teoria oggettiva	967
4. La categoria del servizio universale	968
5. Il contratto di servizio	969
6. Obblighi di servizio pubblico, regime delle compensazioni e compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato	971
7. Concorrenza nel mercato e concorrenza per il mercato	974
7.1. <i>Concorrenza nel mercato</i>	974
7.2. <i>Concorrenza per il mercato</i>	974
7.3. <i>La disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico</i>	974
II. L'ESPROPRIAZIONE	979

1. Nozione di espropriazione	980
2. Le fasi del procedimento di espropriazione	980
3. La fase della sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio	981
3.1. <i>I vincoli preordinati all'esproprio: durata temporale, reiterazione, obbligo di indennizzo</i>	981
3.2. <i>Vincoli ablatori e vincoli conformativi</i>	982
4. La dichiarazione di pubblica utilità	983
5. La quantificazione dell'indennità di esproprio (aree edificabili; aree non edificabili; aree edificate)	984
5.1. <i>La quantificazione dell'indennità di esproprio per le aree edificabili dopo Corte cost. n. 348/2007 e la l. n. 244/2007</i>	985
5.2. <i>La determinazione dell'indennità di esproprio per le aree non edificabili. La sentenza della Corte costituzionale 10 giugno 2011, n. 181</i>	986
6. I rimedi in caso di esproprio illegittimo: dall'occupazione acquisitiva (e usurpativa) all'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001	987
6.1. <i>Superamento dell'istituto dell'occupazione acquisitiva per effetto delle sentenze della CEDU</i>	989
6.2. <i>L'acquisizione sanante prevista dall'art. 43, TU</i>	990
6.3. <i>L'introduzione dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001</i>	991
6.3.1. <i>La scelta della restituzione del bene come espressione della funzione amministrativa</i>	993
6.3.2. <i>I rimedi contro l'inerzia della P.A.</i>	993
6.3.3. <i>L'infondatezza dei dubbi di costituzionalità</i>	994
6.3.4. <i>Inammissibilità della rinuncia abdicativa della proprietà dell'immobile illegittimamente espropriato</i>	996
6.3.5. <i>L'ambito applicativo dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001</i>	1000
6.3.6. <i>La proposizione dinanzi al g.a. della domanda restitutoria dopo la formazione del giudicato civile che ha respinto la domanda di risarcimento applicando l'istituto dell'accessione invertita</i>	1001
7. L'usucapione da parte della P.A. di bene illegittimamente espropriato	1003
7.1. <i>La tesi favorevole all'usucapione</i>	1003
7.1.1. <i>Il dies a quo dell'usucapione</i>	1004
7.2. <i>La tesi che nega l'operatività dell'usucapione</i>	1005
7.3. <i>Rapporti tra usucapione e espropriazione in punto di riparto della giurisdizione</i>	1006
7.3.1. <i>Eccezione riconvenzionale</i>	1007

7.3.2. <i>Domanda riconvenzionale</i>	1008
8. L'usucapione da parte del privato del bene validamente espropriato: la questione dell' <i>interversio possessionis</i>	1008
III. GOVERNO DEL TERRITORIO E PIANIFICAZIONE URBANISTICA	1011
1. La pianificazione urbanistica	1011
2. Criteri distintivi tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi	1013
2.1. <i>Zonizzazione e localizzazione</i>	1013
2.2. <i>Criterio funzionale</i>	1014
2.3. <i>Diverse modalità di realizzazione dell'intervento: iniziativa pubblica/iniziativa anche privata</i>	1014
2.3.1. <i>Tesi secondo cui non rileva la modalità di realizzazione ma la possibilità di utilizzare l'opera in un libero mercato</i>	1015
3. Perequazione urbanistica e diritti edificatori	1017
3.1. <i>Le ragioni della perequazione</i>	1018
3.2. <i>Perequazione ristretta e perequazione allargata</i>	1018
3.3. <i>Diverse tipologie di diritti edificatori</i>	1019
3.3.1. <i>Diritti edificatori perequativi</i>	1019
3.3.2. <i>Diritti edificatori compensativi</i>	1020
3.3.3. <i>Diritti edificatori incentivanti</i>	1020
3.4. <i>Differenze di regime tra le diverse tipologie di diritti edificatori</i>	1020
3.5. <i>L'incerta natura giuridica dei diritti edificatori</i>	1022
4. Pianificazione urbanistica e libertà religiosa: gli edifici destinati al culto	1028
4.1. <i>I principi emergenti dalla giurisprudenza costituzionale</i>	1030
4.2. <i>Il caso della Regione Lombardia (Corte cost. n. 254 del 2019)</i>	1032
IV. EDILIZIA	1037
1. Il regime amministrativo degli interventi edilizi	1037
2. Legittimazione ad impugnare i titoli edilizi: i rapporti fra <i>vicinitas</i> e interesse al ricorso	1040
3. Le conseguenze della costruzione senza titolo: ordine di demolizione e acquisizione gratuita al patrimonio comunale	1042
4. Fiscalizzazione dell'abuso edilizio	1046
5. Costruzione incompleta sulla base di titolo successivamente scaduto	1050

V. LA TUTELA DELL'AMBIENTE	1055
1. Il progressivo riconoscimento dell'ambiente come oggetto autonomo di tutela. L'evoluzione normativa	1055
2. Il riconoscimento da parte della giurisprudenza dell'ambiente come autonomo bene giuridico	1057
3. L'ambiente come valore costituzionale primario	1059
4. Il rapporto tra l'ambiente e gli altri valori costituzionali. La necessità di un bilanciamento in concreto	1061
5. Ambiente e azione amministrativa	1063
5.1. <i>La tutela dell'ambiente mediante l'attività di regolazione e di controllo (c.d. strumenti di command and control)</i>	1064
5.2. <i>La natura trasversale e sub-procedimentale della tutela amministrativa dell'ambiente</i>	1064
5.3. <i>Gli strumenti dell'amministrazione ambientale: la tutela dell'ambiente mediante il mercato</i>	1065
5.4. <i>Le deroghe ai meccanismi di semplificazione</i>	1966
5.5. <i>Principio di precauzione e azione amministrativa. L'azione amministrativa in condizioni di incertezza scientifica</i>	1067
6. Ambiente e responsabilità. Profili problematici del principio "chi inquina paga"	1068
6.1. <i>Bonifica di siti inquinati e legittimazione passiva del curatore fallimentare. La parola all'Adunanza plenaria</i>	1070
VI. IL DIRITTO AMMINISTRATIVO SANITARIO	1073
1. Libertà di autodeterminazione in ambito sanitario e principio solidaristico: il caso delle vaccinazioni obbligatorie	1073
1.1. <i>La vaccinazione contro il COVID-19</i>	1077
2. Principio solidaristico e lotta alla ludopatia	1087
VII. LA TUTELA DELL'ORDINE PUBBLICO	1089
1. L'ordine pubblico come istituto del diritto amministrativo	1089
2. Il c.d. DASPO	1090
3. Il c.d. DASPO urbano	1091
3.1. <i>Elementi di criticità del DASPO urbano</i>	1095
3.1.1. <i>Le modifiche in tema di DASPO urbano apportate dal d.l. 21 ottobre 2020, n. 130</i>	1095
3.2. <i>La compatibilità con la CEDU del c.d. DALP</i>	1097

4. La documentazione antimafia	1098
4.1. <i>Il tentativo di infiltrazione mafiosa</i>	1101
4.2. <i>Il contraddittorio procedimentale e la prevenzione collaborativa</i>	1104
4.3. <i>L'estensione degli effetti delle informative antimafia alla c.d. "economia privata"</i>	1106
4.4. <i>L'informativa antimafia preclude l'esecuzione del giudicato risarcitorio (Cons. Stato, Ad. plen., 6 aprile 2018, n. 3)</i>	1108
4.5. <i>L'incidenza delle interdittive antimafia sui finanziamenti pubblici: obbligo di restituire anche le attribuzioni medio tempore acquisite (Cons. Stato, Ad. plen. 26 ottobre 2020, n. 23)</i>	1109
4.6. <i>Sulla legittimazione (esclusa) di soci e amministrazione di una persona giuridica ad impugnare l'interdittiva antimafia</i>	1109
4.7. <i>I rapporti tra impugnazione dell'informativa antimafia e controllo giudiziario a richiesta (rinvio)</i>	1110
5. Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose	1110