

Roberto Giovagnoli

COMPENDIO
di
DIRITTO AMMINISTRATIVO

V edizione

© 2025 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 luglio 2025

presso Logo S.p.A. - Borgoricco (PD)

ISBN 978-88-889937-68

*“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 V edizione

Il *Compendio di diritto amministrativo*, giunto ormai alla sua V 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 cinque 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" (concorsisti, 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, si è dedicato ampio spazio alla giustizia amministrativa (con il relativo capitolo ampliato rispetto al passato), alla tutela dell'ambiente (con un approfondimento sui rapporti tra bonifica dei siti inquinati e risarcimento del danno ambientale) e all'azione di rivalsa esperibile dalla stazione appaltante contro l'aggiudicatario illegittimo (tema che sta riscontrando crescente interesse anche in sede giurisprudenziale).

Roma, luglio 2025

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>	13
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>	24
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>I regolamenti governativi</i>	48
3.2. <i>I regolamenti ministeriali</i>	49
3.3. <i>Il riparto del potere regolamentare tra Stato e Regione</i>	50
3.4. <i>I regolamenti degli enti locali</i>	50
3.5. <i>I regolamenti degli altri enti pubblici</i>	53
4. Gli atti di regolazione delle Autorità indipendenti	54
5. Il potere di disapplicazione dei regolamenti illegittimi	55
5.1. <i>La tesi contraria alla disapplicazione</i>	56
5.2. <i>Il superamento della tesi che nega la disapplicazione</i>	56
5.3. <i>L'accoglimento della tesi della disapplicazione</i>	58
6. Gli statuti. In particolare: gli statuti degli enti locali	60
7. Le circolari	61
8. I piani regolatori generali	63
9. I bandi di gara e di concorso	64
9.1. <i>Il regime di impugnazione dei bandi di gara e di concorso</i>	64
9.2. <i>Le clausole escludenti</i>	66
9.2.1. <i>Le clausole che violano il principio di tassatività delle cause di esclusione</i>	68
9.3. <i>La legittimazione a impugnare il bando</i>	70
10. Le ordinanze straordinarie di necessità e urgenza	71
10.1. <i>Tipologia di ordinanze di necessità e urgenza</i>	72
10.2. <i>Natura e limiti dei poteri di ordinanza</i>	75
11. Gli atti necessitati: poteri ordinari esercitati in situazioni straordinarie	77
12. L'amministrazione del rischio fondata sul principio di precauzione. L'azione amministrativa in condizioni di incertezza scientifica	78
13. L'amministrazione dell'emergenza sanitaria per la pandemia da COVID-19. La compatibilità con i principi costituzionali	80

PARTE II - LE POSIZIONI SOGGETTIVE E RIPARTO DI GIURISDIZIONE

87

I. DIRITTI SOGGETTIVI E INTERESSI LEGITTIMI	89
1. Le situazioni soggettive del diritto amministrativo	89
2. Il diritto soggettivo	89
3. L'interesse legittimo	90
3.1. <i>La ricostruzione recepita dalla giurisprudenza e dalla prevalente dottrina</i>	90
3.2. <i>Interessi legittimi oppositivi e pretensivi</i>	93
4. La teoria della degradazione e il suo progressivo superamento	94
5. Interessi procedimentali	96
5.1. <i>Il rispetto della tempistica procedimentale</i>	96
6. Interesse al ricorso e legittimazione al ricorso nel processo amministrativo	97
7. Interessi collettivi e diffusi	101
8. L'azione popolare e i diritti pubblici soggettivi	106
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	107
 II. IL RIPARTO DELLA GIURISDIZIONE	 111
1. Il riparto della giurisdizione: considerazioni introduttive	112
2. Il criterio della situazione soggettive (o della <i>causa petendi</i>)	112
3. Il riparto della giurisdizione nel codice del processo amministrativo	114
4. L'ulteriore problema di distinguere diritti soggettivi e interessi legittimi ai fini del riparto della giurisdizione	114
4.1. <i>Il criterio che fa leva sulla distinzione tra atti vincolati e atti discrezionali</i>	114
4.2. <i>Il criterio che si basa sulla distinzione tra norme di azione e norme di relazione</i>	115
4.3. <i>Il criterio, prevalente, che si basa sulla distinzione tra carenza di potere e cattivo uso del potere</i>	116
4.3.1. <i>Carenza di potere in astratto e in concreto</i>	116
5. La tripartizione della giurisdizione amministrativa: generale di legittimità, esclusiva e di merito	118
6. La giurisdizione generale di legittimità e la giurisdizione esclusiva	118
6.1. <i>La giurisdizione sul danno da provvedimento favorevole poi annullato</i>	119
7. La giurisdizione esclusiva	123

7.1. <i>La distinzione tra atti amministrativi e atti paritetici</i>	123
7.2. <i>I limiti costituzionali alla giurisdizione esclusiva: le sentenze della Corte costituzionale n. 204/2004 e n. 191/2006</i>	124
7.3. <i>Le singole ipotesi di giurisdizione esclusiva</i>	125
7.3.1. <i>La giurisdizione esclusiva in materia di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici</i>	125
7.3.2. <i>La giurisdizione sulle controversie in materia di revisione prezzi</i>	126
8. <i>Ulteriori fattispecie controverse in tema di giurisdizione</i>	128
8.1. <i>La giurisdizione esclusiva in materia di concessioni</i>	128
8.2. <i>Il contenzioso in materia di cittadini extracomunitari</i>	130
8.3. <i>Il contenzioso elettorale</i>	133
8.3.1. <i>Elezioni politiche nazionali</i>	133
8.3.2. <i>Elezioni amministrative ed elezioni per il Parlamento europeo</i>	136
8.3.3. <i>La giurisdizione sulla concessione e sulla revoca di contributi e finanziamenti pubblici</i>	136
9. <i>Diritti fondamentali e giudice amministrativo</i>	138
9.1. <i>Giurisdizione esclusiva e diritti fondamentali</i>	138
9.2. <i>Giurisdizione generale di legittimità e diritti fondamentali</i>	138
9.3. <i>La tutela contro le discriminazioni</i>	138
9.4. <i>La giurisdizione sul rimborso delle spese mediche sostenute all'estero</i>	141
9.5. <i>La giurisdizione sul diritto al sostegno dell'alunno disabile</i>	141
 PARTE III - I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE	 143
 I. LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	 145
1. <i>La nozione di Pubblica Amministrazione</i>	145
2. <i>Gli indici di riconoscimento degli enti pubblici</i>	147
3. <i>La nozione comunitaria di Pubblica Amministrazione</i>	147
4. <i>I principi costituzionali in materia di Pubblica Amministrazione</i>	148
4.1. <i>I due modelli di amministrazione che emergono dalla Costituzione</i>	149
4.2. <i>Il principio di riserva di legge</i>	150
4.3. <i>Il principio di imparzialità</i>	151

4.4. <i>Il principio di buon andamento</i>	152
5. L'organizzazione delle PP.AA.: uffici e organi	153
5.1. <i>La questione dell'interruzione del nesso organico in caso di condotte animate da finalità egoistiche</i>	154
6. Gli organi collegiali	155
7. La <i>prorogatio</i> degli organi	159
8. <i>Munera e officia</i>	159
9. Rapporto di servizio, rapporto organico, dovere d'ufficio	160
10. Relazioni organizzative: gerarchia, direzione, coordinamento	161
11. Il concetto di competenza	162
12. Il principio di competenza e l'inderogabilità dell'ordine legale delle competenze	164
12.1. <i>Gli strumenti che incidono sull'ordine legale delle competenze</i>	165
12.1.1. <i>Avocazione</i>	165
12.1.2. <i>Delegazione</i>	165
12.1.3. <i>Avvalimento</i>	166
12.1.4. <i>Sostituzione</i>	166
13. Il funzionario di fatto e il regime degli atti dallo stesso adottati	167
 II. STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI	 171
1. L'Amministrazione dello Stato	171
1.1. <i>I Ministeri</i>	172
1.2. <i>Le Agenzie</i>	174
1.3. <i>Le aziende</i>	176
2. Gli enti pubblici territoriali	176
3. Le Regioni	177
3.1. <i>L'autonomia differenziata (l. 26 giugno 2024, n. 86)</i>	178
4. Enti locali	181
4.1. <i>I Comuni</i>	181
4.1.1. <i>Gli organi del Comune</i>	183
4.2. <i>Le Province</i>	185
4.3. <i>Città metropolitane, Comunità montane e unioni di Comuni</i>	186
5. Il riparto delle funzioni amministrative	190
5.1. <i>I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione</i>	191

5.2. <i>La funzione ascensionale del principio di sussidiarietà e l'incidenza sul riparto delle funzioni amministrative</i>	195
5.3. <i>Differenza tra assunzione in sussidiarietà e poteri sostitutivi</i>	199
6. La sussidiarietà orizzontale	199
 III. GLI ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI	203
1. La nascita degli enti pubblici	203
2. L'attribuzione di natura pubblicista ad organizzazioni preesistenti: i limiti costituzionali che incontra il legislatore	203
3. I criteri di identificazione degli enti pubblici	204
3.1. <i>La nozione funzionale e cangiante di ente pubblico</i>	205
4. Enti strumentali ed enti ad autonomia funzionale	210
5. Gli enti pubblici in forma societaria	210
 IV. L'IMPRESA PUBBLICA, LE SOCIETÀ PUBBLICHE E LE SOCIETÀ IN HOUSE	215
1. L'impresa pubblica: enti pubblici economici e società pubbliche	216
1.1. <i>Gli enti pubblici economici e il fenomeno della privatizzazione</i>	216
2. Le società a partecipazione pubblica	218
3. Le deroghe al diritto comune previste dal codice civile per le società in mano pubblica	219
4. Ulteriori deroghe al diritto comune	221
4.1. <i>Il regime di responsabilità di amministratori e dipendenti di società pubbliche e di enti pubblici economici</i>	221
4.2. <i>Obbligo di assumere mediante procedure concorsuali</i>	226
4.3. <i>L'obbligo dell'evidenza pubblica per le società pubbliche che rientrano nella definizione di impresa pubblica</i>	227
4.4. <i>Controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico</i>	228
5. Vincolo di scopo e vincolo di attività per la costituzione di società pubbliche	228
6. Le società in house	231
6.1. <i>Il fondamento dell'istituto dell'in house</i>	233
6.2. <i>I requisiti dell'in house</i>	234
6.3. <i>Il requisito del controllo analogo</i>	234
6.4. <i>Il requisito dell'attività prevalentemente svolta a favore dell'ente affidante</i>	237

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>	238
6.6. <i>L'in house nel Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica</i>	241
6.7. <i>Il ricorso all'in house: libertà di scelta o rigida eccezione?</i>	242
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>	245
6.8. <i>La fallibilità delle società in house</i>	247
7. <i>Le società a partecipazione mista pubblica-privata</i>	249
V. LE AUTORITÀ INDIPENDENTI	253
1. <i>I rapporti tra politica e amministrazione</i>	254
2. <i>Il carattere dell'indipendenza</i>	255
3. <i>La neutralità come caratteristica essenziale delle autorità indipendenti. Differenze fra imparzialità e neutralità</i>	256
4. <i>Ragioni della collocazione delle autorità indipendenti al di fuori del potere esecutivo</i>	257
5. <i>Il problema della copertura costituzionale</i>	259
6. <i>Le principali funzioni delle Autorità indipendenti</i>	262
6.1. <i>L'attività di regolazione: deficit di rappresentatività e difetto di legalità sostanziale</i>	263
6.2. <i>Poteri di regolazione ed eterointegrazione del contratto</i>	265
6.3. <i>La funzione sanzionatoria: il problema dell'intensità del sindacato sulle valutazioni tecniche opinabili</i>	267
6.3.1. <i>Dal sindacato estrinseco al sindacato intrinseco</i>	267
6.3.2. <i>Peculiarità delle Autorità indipendenti rispetto al tema dell'intensità del sindacato</i>	268
6.3.3. <i>Le tesi volte a circoscrivere il sindacato</i>	268
6.4. <i>Le tesi che propongono un sindacato di particolare ampiezza</i>	269
6.5. <i>La giurisprudenza della Corte EDU: le sentenze Menarini e Grande Stevens</i>	270
6.6. <i>Il sindacato sulle sanzioni delle autorità indipendenti nella giurisprudenza nazionale</i>	272
6.7. <i>Il problema della full jurisdiction: dal sindacato di attendibilità al sindacato di maggiore attendibilità</i>	274
7. <i>Il recepimento della direttiva sul c.d. private enforcement: il d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3</i>	276

8. Sulla legittimazione dell'AGCM a sollevare questione di costituzionalità	277
8.1. <i>La sentenza costituzionale n. 13 del 2019: l'AGCM non è un giudice perché priva del requisito della terzietà</i>	277
8.2. <i>Le implicazioni della sentenza della Corte costituzionale sull'annosa questione dell'intensità del sindacato giurisdizionale sugli atti sanzionatorio dell'AGCM</i>	279
9. La tutela amministrativa del consumatore: i rapporti tra AGCM e Autorità di settore in materia di pratiche commerciali scorrette	280
VI. IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	285
1. Premessa	285
2. L'ambito soggettivo della privatizzazione	288
3. Il significato della c.d. "privatizzazione" del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione	288
4. La rilegificazione delle fonti: il rapporto di lavoro pubblico privatizzato come <i>tertium genus</i>	288
4.1. <i>La riforma Brunetta (d.lgs. n. 150/2009)</i>	290
4.2. <i>La riforma Madia (l. n. 124/2015 e d.lgs. n. 75/2017)</i>	291
5. Gli atti di organizzazione e gli atti di gestione	296
6. Le principali deroghe rispetto alla disciplina del rapporto di lavoro privato	297
6.1. <i>Lo svolgimento di mansioni superiori</i>	297
6.2. <i>La tutela reale del dipendente pubblico in caso di licenziamento illegittimo</i>	299
6.3. <i>L'accesso al pubblico impiego: la regola del concorso pubblico e le sue eccezioni</i>	301
6.4. <i>I contratti di lavoro flessibili nel pubblico impiego</i>	304
6.5. <i>Il contratto di lavoro a tempo determinato</i>	305
6.5.1. <i>Illegittima reiterazione e risarcimento del danno</i>	306
6.5.2. <i>Il danno in re ipsa (c.d. "danno comunitario")</i>	308
6.5.3. <i>I criteri di quantificazione</i>	309
7. La nuova responsabilità disciplinare del dipendente pubblico privatizzato	312
8. La dirigenza pubblica	314
8.1. <i>Lo spoil system</i>	318
9. Privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e riparto di giurisdizione	319

9.1. <i>Le controversie che restano attribuite alla giurisdizione amministrativa</i>	320
9.2. <i>La disapplicazione da parte del g.o. degli atti amministrativi presupposti</i>	321
9.3. <i>Il riparto di giurisdizione per le controversie relative ai concorsi</i>	322
9.3.1. <i>Il conferimento dell'incarico di direzione di struttura sanitaria complessa</i>	324
9.3.2. <i>Mobilità interna ed esterna</i>	327
9.3.3. <i>Il contenzioso sulle pretese all'assunzione</i>	327
9.3.4. <i>Lo scorrimento della graduatoria</i>	328
 PARTE IV - I BENI PUBBLICI	 331
 I. I BENI PUBBLICI	 333
1. <i>La disciplina dettata dal codice civile: i limiti della distinzione tra demanio e patrimonio indisponibile</i>	334
2. <i>La distinzione codicistica tra demanio e patrimonio indisponibile</i>	335
2.1. <i>Carattere nominalistico della distinzione</i>	336
3. <i>Il regime giuridico dei beni pubblici</i>	337
4. <i>Le principali classificazioni dei beni pubblici proposte dalla dottrina</i>	339
5. <i>L'inizio e la cessazione della demanialità. Il problema della natura costitutiva o dichiarativa dell'atto di sdemanializzazione</i>	340
6. <i>Servitù pubbliche e diritti di uso pubblico</i>	341
7. <i>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</i>	343
7.1. <i>La liberalizzazione dei servizi a rete e la dottrina dell'essential facility</i>	346
7.2. <i>I fenomeni di valorizzazione dei beni pubblici: la Patrimonio S.p.A. e le società di trasformazione urbana</i>	347
7.3. <i>La dismissione e cartolarizzazione dei beni pubblici</i>	348
8. <i>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</i>	349
8.1. <i>La Corte di giustizia conferma l'obbligo di gara</i>	352

8.2. Anche la Corte costituzionale conferma l'obbligo di gara e ribadisce la competenza esclusiva dello Stato a tutelare l'assetto concorrenziale del mercato	355
8.3. L'acquisizione gratuita al patrimonio dello Stato delle opere inamovibili in caso di cessazione (anche con contestuale rinnovo) della concessione demaniale	357
9. Usi civici e demani collettivi	362
9.1. La nuova visione attuata con la l. n. 168 del 2017: una proprietà da conservare e non un anacronismo da eliminare	368
10. I beni culturali	370
10.1. La configurabilità di un vincolo di destinazione culturale	373
10.2. La circolazione dei beni culturali: obbligo di denuncia e diritto di prelazione artistica	377
PARTE V - L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA	381
I. I PRINCIPI GENERALI	383
1. L'art. 1 della legge n. 241/1990	383
2. I principi di nominatività e di tipicità	385
2.1. L'atto amministrativo implicito	386
2.2. I poteri impliciti	389
3. La classificazione dei principi	392
3.1. Il principio di funzionalità	392
3.2. Il principio di ragionevolezza	392
3.3. Il principio di buon andamento	393
3.4. Il principio di economicità	394
3.5. I principi di efficacia e efficienza	394
3.6. Il principio di imparzialità	395
3.7. I principi di pubblicità e trasparenza	396
3.8. I principi dell'ordinamento dell'Unione europea	397
3.9. I principi di buona fede e collaborazione	398
II. ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E STRUMENTI NEGOZIALI	399
1. Attività di diritto privato e attività amministrativa mediante strumenti negoziali	399
2. L'attività amministrativa con strumenti di diritto privato	400

3. L'attività autoritativa secondo moduli consensuali	402
3.1. <i>Analogie e differenze tra contratti ad oggetto pubblico e contratti ad evidenza pubblica</i>	405
4. Le principali differenze tra provvedimento e negozio	406
III. DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA, MERITO, ATTIVITÀ VINCOLATA E DISCREZIONALITÀ TECNICA	409
1. La discrezionalità amministrativa	409
2. Il merito amministrativo	410
3. Attività amministrativa vincolata. Distinzione con l'attività di mero accertamento	411
4. La discrezionalità tecnica	413
5. L'utilizzo dell'algoritmo nel processo decisionale della P.A.	415
IV. IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	423
1. Il procedimento amministrativo: nozione e profili generali	424
2. La legge n. 241/1990	425
3. La parabola evolutiva del procedimento amministrativo	425
3.1. <i>Le diverse stagioni del procedimento amministrativo</i>	426
4. Giusto procedimento e giusto processo	427
5. Sulla rilevanza costituzionale del principio del giusto procedimento	429
5.1. <i>Giusto procedimento e leggi-provvedimento</i>	431
6. Principio del <i>tempus regit actum</i> e <i>jus superveniens</i> nel corso del procedimento	433
6.1. <i>Jus superveniens e ripresa del procedimento dopo il giudicato</i>	435
7. Le fasi del procedimento amministrativo	437
7.1. <i>La fase dell'iniziativa</i>	437
7.1.1. <i>Poteri amministrativi a iniziativa ufficiosa e a istanza di parte</i>	437
7.1.2. <i>Casi in cui dall'istanza del privato nasce un obbligo di provvedere</i>	438
7.1.3. <i>I termini per la conclusione del procedimento</i>	440
7.2. <i>La fase istruttoria</i>	444
7.2.1. <i>I pareri</i>	444
7.2.2. <i>Le valutazioni tecniche</i>	445
7.3. <i>La fase decisoria</i>	446

7.3.1. <i>La decisione pluristrutturata. In particolare, i concerti e le intese</i>	446
7.3.2. <i>Il nuovo istituto del silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni: un “nuovo paradigma” nei rapporti tra Amministrazioni pubbliche</i>	447
7.3.3. <i>Formazione del silenzio-assenso e autotutela</i>	451
8. <i>La fase integrativa dell’efficacia</i>	452
9. <i>La partecipazione dei privati al procedimento: la comunicazione di avvio del procedimento</i>	453
9.1. <i>I soggetti destinatari della comunicazione di avvio</i>	454
9.2. <i>Le ipotesi di esonero dall’obbligo di comunicazione</i>	454
9.3. <i>Le forme alternative di comunicazione previste da norme di settore</i>	455
10. <i>Il “preavviso di rigetto”</i>	456
11. <i>Il responsabile del procedimento</i>	460
12. <i>La conferenza di servizi</i>	462
12.1. <i>Tipologie di conferenza di servizi</i>	462
12.1.1. <i>La conferenza di servizi istruttoria</i>	462
12.1.2. <i>La conferenza interprocedimentale</i>	463
12.1.3. <i>La conferenza di servizi decisoria</i>	463
12.1.4. <i>Il funzionamento della conferenza di servizi decisoria: la regola del silenzio-assenso</i>	464
12.1.5. <i>Le modalità di assunzione della decisione finale, l’auto-tutela e i rimedi per le Amministrazioni dissenzienti</i>	467
12.1.6. <i>Conferenza di servizi su istanza del privato</i>	471
12.1.7. <i>La conferenza di servizi su istanze o progetti preliminari</i>	471
12.1.8. <i>La conferenza di servizi su progetti sottoposti a VIA</i>	472
12.1.9. <i>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</i>	473
12.1.10. <i>La natura della conferenza di servizi decisoria e del suo atto conclusivo</i>	474
12.1.11. <i>Struttura dicotomica del procedimento</i>	475
V. I TEMPI DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA E LA TUTELA CONTRO IL SILENZIO	477
1. <i>Il tempo dell’azione amministrativa</i>	477
2. <i>Il silenzio-inadempimento (o silenzio-rifiuto)</i>	478

3. La tutela contro il silenzio-inadempimento della P.A.: osservazioni generali	479
3.1. <i>Il processo di formazione del silenzio-inadempimento</i>	480
3.2. <i>Il termine per ricorrere avverso il silenzio-inadempimento</i>	480
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>	481
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	484
5. Tutela contro il silenzio e procedimenti a inizio ufficioso	485
6. Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-inadempimento	488
7. I controinteressati nel ricorso avverso il silenzio-inadempimento dopo il codice del processo amministrativo	489
8. Ricorso avverso il silenzio e risarcimento del danno	491
 VI. SILENZIO-ASSENSO E SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO DI ATTIVITÀ	 494
1. Il silenzio-assenso	493
2. Differenze tra silenzio-assenso e segnalazione certificata di inizio di attività	494
3. La generalizzazione del silenzio-assenso	494
4. Poteri che residuano alla P.A. dopo la formazione del silenzio-assenso	496
5. Il silenzio-diniego	497
5.1. <i>Rapporti con la generalizzazione del silenzio-assenso</i>	498
6. La segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA)	498
6.1. <i>La natura della SCIA e la connessa questione della tutela del terzo</i>	500
 VII. IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO	 505
1. Il provvedimento amministrativo	505
2. I caratteri del provvedimento amministrativo	506
2.1. <i>Tipicità</i>	507
2.2. <i>L'unilateralità e l'imperatività</i>	507
2.3. <i>L'esecutività</i>	507
2.4. <i>L'esecutorietà</i>	508

3. Gli atti amministrativi recettizi	510
4. La retroattività dell'atto amministrativo	511
5. L'integrazione del provvedimento amministrativo	522
6. L'interpretazione del provvedimento amministrativo	524
6.1. Esempi di inadeguatezza dei criteri interpretativi del contratto	525
6.2. Proposta di criteri interpretativi autonomi per il provvedimento amministrativo	528
7. L'esternazione. Il principio della libertà delle forme	528
8. L'atto politico	529
8.1. La natura giuridica dell'atto di nomina e revoca degli assessori	533
8.2. L'atto di alta amministrazione	534
9. L'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo	535
9.1. L'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241. L'ambito applicativo	536
9.2. I provvedimenti attinenti allo svolgimento di concorsi pubblici	536
9.2.1. La motivazione della valutazione delle prove concorsuali	536
9.3. Le ipotesi per le quali non è obbligatoria la motivazione	538
9.4. La motivazione dei piani regolatori generali e delle loro varianti	540
9.5. Il contenuto della motivazione	541
9.6. La motivazione per relationem	543
9.7. Il ruolo della motivazione ai fini del decorso del termine di impugnazione	544
10. Classificazione di provvedimenti amministrativi: provvedimenti ablatori e provvedimenti ampliativi	546
10.1. Autorizzazioni e concessioni	546
10.2. L'atto amministrativo plurisoggettivo: atto collettivo, atto amministrativo generale e atto plurimo	550
10.2.1. Gli effetti soggettivi del giudicato di annullamento	551
10.3. L'atto amministrativo mediante algoritmo	552
11. Le sanzioni amministrative	555
VIII. L'INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO	559
1. L'invalidità del provvedimento amministrativo	559
2. L'annullabilità	560
2.1. Violazione di legge	561

2.2. Incompetenza	562
2.3. Eccesso di potere	564
3. La c.d. “sanatoria dei vizi di forma e di procedimento”. L’art. 21-octies, co. 2, l. n. 241/1990: differenze rispetto all’irregolarità e alla sanatoria per raggiungimento dello scopo	565
3.1. Le condizioni della sanatoria prevista dall’art. 21-octies, co. 2, legge n. 241/1990	567
3.2. La sanatoria del vizio di mancata comunicazione di avvio del procedimento	568
3.3. Rimissione di provvedimenti annullati dal giudice per vizi inerenti ad atti endoprocedimentali	571
4. La nullità del provvedimento amministrativo	571
4.1. La tutela giurisdizione contro il provvedimento nullo	575
5. L’invalidità derivata del provvedimento amministrativo	581
IX. L’AUTOTUTELA	583
1. Nozione	583
2. L’annullamento d’ufficio	584
2.1. La risoluzione del contratto di appalto per vizi dell’aggiudicazione	590
2.2. L’autotutela sollecitata: i poteri di ANAC e AGCM	591
3. La revoca	594
3.1. Indennizzo e affidamento del privato	595
3.2. La revoca che incide su rapporti negoziali	595
4. L’autotutela con esito conservativo	598
4.1. La convalida	598
4.2. Ratifica	600
4.3. Sanatoria in senso stretto	600
4.4. La rettifica	600
4.5. Conferma e atto meramente confermativo	600
X. PRINCIPIO DI TRASPARENZA E ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI	603
1. Le diverse tipologie di accesso	603
2. L’accesso amministrativo strumentale	604
2.1. Rapporti tra accesso strumentale all’esercizio del diritto di difesa e riservatezza	605

2.2. Rapporti tra accesso strumentale e forme processuali di acquisizione documentale previste dalla normativa civilistica: il caso della documentazione reddituale e patrimoniale	606
2.3. L'Adunanza plenaria sui rapporti tra accesso documentale e poteri istruttori del giudice civile	607
2.4. L'interesse (strumentale) alla riedizione della gara giustifica l'accesso agli atti dell'esecuzione del contratto pubblico	609
3. L'accesso civico semplice	611
3.1. I destinatari degli obblighi di trasparenza	612
3.1.1. 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	613
4. L'accesso civico generalizzato	617
4.1. L'accesso agli atti in materia di contratti pubblici. Rapporti con segreto tecnico e commerciale	619
4.2. Riqualificazione dell'istanza di accesso ex l. n. 241/1990 in termini di accesso civico generalizzato	621
4.2.1. L'istanza "ancipite"	622
4.3. La tutela contro il silenzio in caso di accesso generalizzato	622
PARTE VI - I CONTRATTI PUBBLICI	625
I. PRINCIPI GENERALI	627
1. L'autonomia negoziale della P.A.	627
1.1. La capacità di ricevere per donazione	629
1.2. I contratti gratuiti con i professionisti intellettuali	630
2. 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	631
3. La codificazione dei principi generali	637
4. Il principio del risultato	640
5. Il principio della fiducia	645
6. Il principio dell'accesso al mercato	647
7. Il criterio interpretativo	648
8. Il principio buona fede e tutela dell'affidamento	648
9. I principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale e i rapporti con gli enti del terzo settore	651

10. Il principio di auto-organizzazione amministrativa	655
11. 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	659
12. I principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione	667
13. Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali	669
14. Il rinvio esterno alla l. n. 241/1990 e al codice civile	671
15. Il sistema delle fonti. Gli allegati al nuovo codice dei contratti pubblici: la peculiare tecnica di delegificazione (a tempo), anche con regolamento ministeriale	672
16. L'ambito di applicazione del nuovo codice	673
II. LA DIGITALIZZAZIONE DEL CICLO DI VITA DEI CONTRATTI	677
1. La digitalizzazione dei contratti pubblici nel nuovo Codice: inquadramento generale	677
2. Principi e diritti digitali	682
3. Principi in materia di trasparenza	684
III. LA PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA	687
1. I contratti pubblici e la procedura dell'evidenza pubblica	687
2. Le fasi della procedura di affidamento e la stipulazione del contratto	688
3. Programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi	690
4. La localizzazione e l'approvazione del progetto delle opere	691
5. La progettazione in materia di lavori pubblici e l'utilizzo del c.d. BIM	694
6. L'appalto-integrato	695
7. Il responsabile unico del progetto (RUP)	698
8. Il conflitto di interessi	700
IV. LA DISCIPLINA SPECIALE PER I CONTRATTI DI IMPORTO INFERIORE ALLE SOGLIE EUROPEE CHE NON PRESENTANO INTERESSE TRANSFRONTALIERO CERTO	703
1. Inquadramento generale	703
2. Le procedure di aggiudicazione	705
3. La disciplina delle offerte anomale	706

4. Il principio (meglio, regola) di rotazione	710
5. Il termine per la conclusione del contratto	711
V. I SOGGETTI: STAZIONI APALTANTI E OPERATORI ECONOMICI	713
1. La definizione di stazione appaltante	713
2. Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti	714
3. Gli operatori economici	716
3.1. <i>I raggruppamenti temporanei di imprese</i>	717
3.1.1. <i>Le cause di esclusione di partecipanti a raggruppamenti</i>	721
3.2. <i>I consorzi ordinari e i consorzi stabili</i>	724
4. L'avvalimento	726
4.1. <i>Subappalto e avvalimento</i>	730
5. I requisiti per partecipare alla gara	734
5.1. <i>I requisiti di moralità</i>	736
5.1.1. <i>Le cause di esclusione automatica</i>	739
5.1.2. (segue) <i>Gli effetti della sottoposizione a procedure concorsuali sulla possibilità di partecipare alla gara</i>	740
5.1.3. (segue) <i>I rapporti tra interdittiva antimafia e controllo giudiziario a richiesta</i>	741
5.1.4. <i>Le cause di esclusione non automatiche</i>	752
5.1.5. <i>Il grave illecito professionale</i>	754
5.1.6. (segue) <i>Le informazioni false o fuorvianti tra grave illecito professionale e causa di esclusione automatica</i>	756
5.1.7. (segue) <i>Le sentenze di condanna non definitive e gli altri provvedimenti emessi nel procedimento penale</i>	756
5.2. <i>L'adempimento del contributo ANAC e l'ammissibilità di un adempimento in corso di gara</i>	758
6. Il procedimento di esclusione e il c.d. <i>self cleaning</i>	759
6.1. <i>Il principio di invarianza delle medie e il problema delle gare con inversione procedimentale</i>	766
7. Il soccorso istruttorio	769
VI. LE PROCEDURE DI SCELTA DEI CONTRAENTI E I CRITERI DI SELEZIONE DELLE OFFERTE	773
1. Le procedure di scelta ordinarie e flessibili	773
2. La procedura negoziata senza bando	775
3. La gara informale	775

4. La selezione delle offerte	776
5. I criteri di aggiudicazione	777
6. Le offerte anormalmente basse	781
7. La commissione giudicatrice	782
VII. IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO	785
1. Il partenariato pubblico-privato: inquadramento sistematico	785
2. Il trasferimento del rischio operativo	786
3. Il PPP nel nuovo codice dei contratti pubblici	789
4. La modifica delle condizioni contrattuali	790
5. Il contratto di concessione	792
6. La finanza di progetto	794
7. Il contratto di locazione finanziaria	797
8. Il contratto di disponibilità	799
9. L'obbligo di esternalizzare lavori, servizi e forniture da parte dei titolari di concessioni affidate senza gara	802
VIII. I RIMEDI ALTERNATIVI ALLA TUTELA GIURISDIZIONALE	807
1. Inquadramento generale	807
2. L'accordo bonario	807
3. La transazione	809
4. L'arbitrato	809
5. Il Collegio consultivo tecnico	811
6. Il parere di precontenzioso dell'ANAC	812
7. La legittimazione processuale straordinaria dell'ANAC	813
IX. VIZI DELLE PROCEDURE, STRUMENTI DI TUTELA E SORTE DEL CONTRATTO	817
1. Gli effetti dell'annullamento aggiudicazione sulla sorte del contratto: inquadramento sistematico	817
2. Il caso delle violazioni gravi	819
3. Il caso delle violazioni non gravi	821
4. Inefficacia del contratto, subentro e domande delle parti	821
5. Le sanzioni alternative	825
6. L'inefficacia del contratto <i>ex tunc</i> e possibili obblighi restitutori. Danno da esecuzione di provvedimento giurisdizionale non confermato	827

7. Tutela in forma specifica e risarcimento del danno	832
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>	834
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	834
9. La sorte del contratto in caso di annullamento in autotutela dell'aggiudicazione. Profili di giurisdizione	840
9.1. <i>Differenze tra annullamento d'ufficio e annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione</i>	842
10. L'autotutela interna al contratto: risoluzione e recesso	843
10.1. <i>Rapporti tra recesso e revoca dopo la stipulazione del contratto</i>	846
10.2. <i>Risoluzione e recesso in materia di concessioni (l'art. 190 del nuovo Codice)</i>	847
11. Principali questioni processuali del contenzioso appalti: la legittimazione e l'interesse al ricorso del concorrente escluso	850
11.1. <i>I casi in cui la legittimazione a ricorrere è riconosciuta anche a prescindere dalla presentazione della domanda di partecipazione</i>	858
 PARTE VII - IL SISTEMA DEI CONTROLLI	 861
 I. I CONTROLLI AMMINISTRATIVI	 863
1. La funzione di controllo	863
2. Classificazione dei controlli	864
3. Il declino dei controlli preventivi di legittimità	865
4. Il nesso tra autonomia e controlli sul buon andamento dopo la riforma del Titolo V: la centralità dell'autocontrollo	866
4.1. <i>I "contrappesi" all'autonomia: autocontrolli interni e controllo esterno collaborativo</i>	867
4.2. <i>I controlli esterni collaborativi nel nome dello Stato-comunità</i>	867
5. I controlli interni nelle p.a.: profili generali	868
5.1. <i>L'evoluzione del sistema dei controlli interni</i>	869
5.2. <i>La prima disciplina generale dei controlli interni: il d.lgs. n. 286/1999</i>	870
5.3. <i>Il successivo intervento riformatore: il d.lgs. n. 150/2009</i>	871

6. I controlli della Corte dei conti nella Costituzione	873
6.1. <i>Le tipologie di funzioni di controllo esercitate dalla Corte dei conti</i>	873
6.1.1. <i>Il controllo preventivo di legittimità su atti</i>	874
6.1.2. (segue) <i>Il procedimento di controllo</i>	875
6.1.3. (segue) <i>La registrazione con riserva</i>	876
6.1.4. (segue) <i>Proponibilità della questione di costituzionalità in sede di controllo preventivo e in sede di parificazione del bilancio</i>	876
6.1.5. <i>Il controllo sugli enti sovvenzionati</i>	877
6.1.6. <i>Il controllo successivo sulla gestione</i>	878
6.1.7. <i>Il controllo concomitante</i>	879
 PARTE VIII - LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A. E DEI SUOI DIPENDENTI	 881
 I. LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.	 883
1. Inquadramento	884
2. Il danno da provvedimento	884
3. La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo nella sentenza n. 500/1999	885
4. Il progressivo superamento dei principi affermati dalla sentenza n. 500/1999	886
5. L'art. 1227, co. 2, nel processo amministrativo: i tormentati rapporti tra azione di risarcimento e azione di annullamento del provvedimento illegittimo	888
6. I presupposti sostanziali del risarcimento del danno da provvedimento	889
6.1. <i>La spettanza del bene della vita e il risarcimento della chance</i>	889
6.2. <i>La colpa della P.A.</i>	891
6.2.1. <i>La questione della colpa in caso di azione per il risarcimento del danno da mancata aggiudicazione</i>	892
7. Il risarcimento del danno in sede di ottemperanza e la c.d. "esecuzione per equivalente"	893
8. Il danno da mancata aggiudicazione	896
9. La tesi della responsabilità da provvedimento come responsabilità da contatto	900
10. Il risarcimento in forma specifica	902

11. La responsabilità da comportamento amministrativo e il ruolo del principio di buona fede rispetto allo svolgimento dell'attività autoritativa	903
11.1. Il danno da mero ritardo	909
11.2. Il danno da provvedimento favorevole poi annullato	911
12. L'azione di rivalsa contro l'aggiudicatario illegittimo	913
12.1. Natura e presupposti dell'azione di rivalsa: ingiustificato arricchimento o risarcimento del danno?	914
12.2. Conseguenze applicative del dibattito teorico sulla qualificazione dell'azione	917
12.3. Il tema della responsabilità solidale dell'aggiudicatario illegittimo e dell'esperibilità nei suoi confronti di un'azione diretta da parte del concorrente pretermesso	919
12.3.1. Un argomento da valorizzare: la responsabilità dell'aggiudicatario trova titolo nella lesione dell'interesse legittimo e dall'illecita interferenza sull'esercizio del potere	922
II. LA RESPONSABILITÀ DEL DIPENDENTE PUBBLICO	925
1. Le diverse forme di responsabilità del dipendente pubblico	925
2. La responsabilità amministrativa	926
2.1. Il principio di personalità	927
2.2. L'irrelevanza della colpa lieve	928
2.2.1. Le novità in materia di responsabilità erariale introdotte dal d.l. n. 76/2020	931
2.3. Gli speciali poteri per la quantificazione del danno	932
2.4. Le peculiarità sotto il profilo processuali: giurisdizione della Corte dei conti e iniziativa affidata al procuratore contabile	933
2.5. La natura anche sanzionatoria della responsabilità amministrativa	933
2.6. Il risarcimento del danno all'immagine	933
2.7. Rapporto tra azione del procuratore contabile dinanzi alla Corte dei conti e azione risarcitoria proposta dall'Amministrazione interessata dinanzi al giudice civile	937
3. La responsabilità civile del pubblico dipendente verso i terzi	938
3.1. Deroga alla regola dell'azione diretta	938
3.1.1. La responsabilità civile degli insegnanti	938
3.1.2. La responsabilità civile dei magistrati	939

PARTE IX - LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	941
I. LE AZIONI PROPONIBILI INNANZI AL GIUDICE AMMINISTRATIVO	943
1. Effettività della tutela e pluralità delle azioni	943
1.1. <i>L'effettività della tutela prima del codice del processo amministrativo</i>	944
1.2. <i>Interessi oppositivi ed effettività della tutela</i>	945
1.3. <i>Interessi pretensivi ed effettività della tutela</i>	946
1.3.1. <i>L'introduzione in via pretoria dell'azione contro il silenzio-inadempimento</i>	947
1.3.2. <i>Il superamento della tipicità della tutela cautelare</i>	948
1.3.3. <i>L'effetto conformativo del giudicato di annullamento</i>	948
1.3.4. <i>La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo in quanto tale</i>	949
2. La giustizia amministrativa ai tempi della crisi: perché nasce l'esigenza dell'azione di adempimento pubblicistico	950
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>	951
3. Il d.lgs. n. 160 del 2012 e la codificazione dell'azione di adempimento	952
4. L'altra faccia dell'effettività della tutela: il regime del provvedimento viziato per motivi formali o procedurali	953
5. (segue) La limitazione temporale degli effetti della sentenza di annullamento	954
6. I motivi aggiunti	955
7. L'intervento in giudizio del terzo	957
8. L'opposizione del terzo	964
9. Il superamento dei limiti dimensionali dei ricorsi	967
II. LA TUTELA CAUTELARE	971
1. I caratteri essenziali della tutela cautelare: strumentalità e provvisorietà	971
2. Le ordinanze c.d. di <i>remand</i> (o propulsive) e la sorte dei provvedimenti amministrativi con cui viene data esecuzione	972
2.1. <i>La deroga al principio di provvisorietà: l'art. 4, co. 2-bis, d.l. n. 115 del 2005</i>	974
3. La tutela cautelare tra <i>favor</i> e diffidenza da parte del legislatore	974
3.1. <i>Il favor per la tutela cautelare</i>	975

3.2. La diffidenza verso la misura cautelare	976
III. GIUDICATO, OTTEMPERANZA E ASTREINTES	979
1. Gli effetti caducatori, ripristinatori e conformativi della sentenza del giudice amministrativo	979
2. Il giudicato a formazione progressiva	980
3. Giudicato e sopravvenienze (<i>rinvio</i>)	981
4. Il giudizio di ottemperanza	981
5. (<i>segue</i>) La polisemicità del giudizio di ottemperanza: non solo esecuzione delle sentenze	984
6. Le <i>astreintes</i>	986
7. Natura giuridica del commissario <i>ad acta</i> e i rapporti con i poteri dell'Amministrazione soccombente	989
IV. IL RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO	993
1. Il ricorso straordinario al Capo dello Stato	993
2. La natura del rimedio	994
3. L'alternatività del ricorso straordinario	1001
3.1. La trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale	1002
4. Il problema dell'ammissibilità del giudizio di ottemperanza	1004
5. I rimedi contro il decreto decisorio del ricorso straordinario	1007
PARTE X - LA TUTELA DAVANTI AL GIUDICE ORDINARIO	1011
I. GIUDICE ORDINARIO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	1013
1. La tutela davanti al giudice ordinario: profili generali	1013
2. Il problema della giurisdizione esclusiva del giudice ordinario	1014
3. Il potere di disapplicazione	1016
3.1. Disapplicazione principale e disapplicazione incidentale	1016
4. Le azioni esperibili innanzi al giudice ordinario contro la P.A.	1019
4.1. L'azione di ingiustificato arricchimento	1020
4.1.1. Arricchimento e nullità del contratto	1022
4.1.2. L'art. 191, co. 4, TUEL	1024

4.2. <i>L'actio negotiorum gestorum</i>	1025
4.3. <i>L'azione di ripetizione dell'indebito: l'indebito retributivo del dipendente pubblico e la tutela del legittimo affidamento</i>	1027
5. Il fermo amministrativo	1028
6. Il fermo di beni mobili registrati	1029
6.1. <i>I rimedi avverso il fermo di beni mobili registrati e il riparto della giurisdizione</i>	1030
 PARTE XI - I SETTORI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA	 1033
I. I SERVIZI PUBBLICI	1035
1. La nozione di servizio pubblico: profili generali	1035
2. La teoria soggettiva	1036
3. Le critiche alla teoria soggettiva e l'elaborazione della teoria oggettiva	1037
4. La categoria del servizio universale	1038
5. Il contratto di servizio	1039
6. Obblighi di servizio pubblico, regime delle compensazioni e compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato	1041
7. Concorrenza nel mercato e concorrenza per il mercato	1044
7.1. <i>Concorrenza nel mercato</i>	1044
7.2. <i>Concorrenza per il mercato</i>	1044
7.3. <i>La disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico</i>	1044
 II. L'ESPROPRIAZIONE	 1049
1. Nozione di espropriazione	1050
2. Le fasi del procedimento di espropriazione	1050
3. La fase della sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio	1051
3.1. <i>I vincoli preordinati all'esproprio: durata temporale, reiterazione, obbligo di indennizzo</i>	1051
3.2. <i>Vincoli ablatori e vincoli conformativi</i>	1052
4. La dichiarazione di pubblica utilità	1053
5. La quantificazione dell'indennità di esproprio (aree edificabili; aree non edificabili; aree edificate)	1054

5.1. La quantificazione dell'indennità di esproprio per le aree edificabili dopo Corte cost. n. 348/2007 e la l. n. 244/2007	1055
5.2. La determinazione dell'indennità di esproprio per le aree non edificabili. La sentenza della Corte costituzionale 10 giugno 2011, n. 181	1056
6. I rimedi in caso di esproprio illegittimo: dall'occupazione acquisitiva (e usurpativa) all'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001	1057
6.1. Superamento dell'istituto dell'occupazione acquisitiva per effetto delle sentenze della CEDU	1059
6.2. L'acquisizione sanante prevista dall'art. 43, TU	1060
6.3. L'introduzione dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001	1061
6.3.1. La scelta della restituzione del bene come espressione della funzione amministrativa	1063
6.3.2. I rimedi contro l'inerzia della P.A.	1063
6.3.3. L'infondatezza dei dubbi di costituzionalità	1064
6.3.4. Inammissibilità della rinuncia abdicativa della proprietà dell'immobile illegittimamente espropriato	1066
6.3.5. L'ambito applicativo dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001	1070
6.3.6. 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	1071
7. L'usucapione da parte della P.A. di bene illegittimamente espropriato	1073
7.1. La tesi favorevole all'usucapione	1073
7.1.1. Il dies a quo dell'usucapione	1074
7.2. La tesi che nega l'operatività dell'usucapione	1075
7.3. Rapporti tra usucapione e espropriazione in punto di riparto della giurisdizione	1076
7.3.1. Eccezione riconvenzionale	1077
7.3.2. Domanda riconvenzionale	1078
8. L'usucapione da parte del privato del bene validamente espropriato: la questione dell' <i>interversio possessionis</i>	1078
III. GOVERNO DEL TERRITORIO E PIANIFICAZIONE URBANISTICA	1081
1. La pianificazione urbanistica	1081
2. Criteri distintivi tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi	1083
2.1. Zonizzazione e localizzazione	1083
2.2. Criterio funzionale	1084

2.3. <i>Diverse modalità di realizzazione dell'intervento: iniziativa pubblica/iniziativa anche privata</i>	1084
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>	1085
3. <i>Perequazione urbanistica e diritti edificatori</i>	1087
3.1. <i>Le ragioni della perequazione</i>	1088
3.2. <i>Perequazione ristretta e perequazione allargata</i>	1088
3.3. <i>Diverse tipologie di diritti edificatori</i>	1089
3.3.1. <i>Diritti edificatori perequativi</i>	1089
3.3.2. <i>Diritti edificatori compensativi</i>	1090
3.3.3. <i>Diritti edificatori incentivanti</i>	1090
3.4. <i>Differenze di regime tra le diverse tipologie di diritti edificatori</i>	1090
3.5. <i>L'incerta natura giuridica dei diritti edificatori</i>	1092
4. <i>Pianificazione urbanistica e libertà religiosa: gli edifici destinati al culto</i>	1098
4.1. <i>I principi emergenti dalla giurisprudenza costituzionale</i>	1100
4.2. <i>Il caso della Regione Lombardia (Corte cost. n. 254 del 2019)</i>	1102
IV. EDILIZIA	1107
1. <i>Il regime amministrativo degli interventi edilizi</i>	1107
2. <i>Legittimazione a impugnare i titoli edilizi: i rapporti fra vicinitas e interesse al ricorso</i>	1110
3. <i>Le conseguenze della costruzione senza titolo: ordine di demolizione e acquisizione gratuita al patrimonio comunale</i>	1112
4. <i>Fiscalizzazione dell'abuso edilizio</i>	1116
5. <i>Costruzione incompleta sulla base di titolo successivamente scaduto</i>	1120
V. LA TUTELA DELL'AMBIENTE	1125
1. <i>Il progressivo riconoscimento dell'ambiente come oggetto autonomo di tutela. L'evoluzione normativa</i>	1125
2. <i>Il riconoscimento da parte della giurisprudenza dell'ambiente come autonomo bene giuridico</i>	1127
3. <i>L'ambiente come valore costituzionale primario</i>	1129
4. <i>Il rapporto tra l'ambiente e gli altri valori costituzionali. La necessità di un bilanciamento in concreto</i>	1131
5. <i>Ambiente e azione amministrativa</i>	1133

5.1. <i>La tutela dell'ambiente mediante l'attività di regolazione e di controllo (c.d. strumenti di command and control)</i>	1134
5.2. <i>La natura trasversale e sub-procedimentale della tutela amministrativa dell'ambiente</i>	1134
5.3. <i>Gli strumenti dell'amministrazione ambientale: la tutela dell'ambiente mediante il mercato</i>	1135
5.4. <i>Le deroghe ai meccanismi di semplificazione</i>	1136
5.5. <i>Principio di precauzione e azione amministrativa. L'azione amministrativa in condizioni di incertezza scientifica</i>	1137
6. <i>Ambiente e responsabilità. Profili problematici del principio "chi inquina paga"</i>	1138
6.1. <i>La bonifica dei siti inquinati</i>	1140
6.1.1. <i>Bonifica di siti inquinati e legittimazione passiva del curatore fallimentare. La parola all'Adunanza plenaria</i>	1147
6.2. <i>L'azione di risarcimento del danno ambientale</i>	1148
VI. IL DIRITTO AMMINISTRATIVO SANITARIO	1153
1. <i>Libertà di autodeterminazione in ambito sanitario e principio solidaristico: il caso delle vaccinazioni obbligatorie</i>	1153
2. <i>L'organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale e il regime delle prestazioni erogate dalle strutture private in regime di accreditamento</i>	1158
VII. LA TUTELA DELL'ORDINE PUBBLICO	1163
1. <i>La tutela dell'ordine pubblico e la linea di confine tra libertà personale e libertà di circolazione</i>	1163
2. <i>Il c.d. DASPO</i>	1168
3. <i>Il c.d. DASPO urbano</i>	1170
3.1. <i>Elementi di criticità del DASPO urbano</i>	1173
3.1.1. <i>Le modifiche in tema di DASPO urbano apportate dal d.l. 21 ottobre 2020, n. 130</i>	1174
3.2. <i>La compatibilità con la CEDU del c.d. DALP</i>	1175
4. <i>La documentazione antimafia</i>	1177
4.1. <i>Il tentativo di infiltrazione mafiosa</i>	1181
4.2. <i>Il contraddittorio procedimentale e la prevenzione collaborativa</i>	1184
4.3. <i>L'informativa antimafia preclude l'esecuzione del giudicato risarcitorio (Cons. Stato, Ad. plen., 6 aprile 2018, n. 3)</i>	1188

<i>4.4. 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>	1189
<i>4.5. Sulla legittimazione (esclusa) di soci e amministrazione di una persona giuridica a impugnare l'interdittiva antimafia</i>	1190
<i>4.6. Il controllo giudiziario e i rapporti con l'informativa antimafia</i>	1191
5. Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose	1191