

INDICE SOMMARIO

Premessa	VII
----------------	-----

INTRODUZIONE

ORIGINI E SVILUPPO DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1.	Nozione e origini del diritto amministrativo	3
2.	La scienza del diritto amministrativo e il ruolo della giurisprudenza	5
3.	La dimensione nazionale del diritto amministrativo e il suo superamento con la nascita di un diritto amministrativo europeo	6
4.	I principi generali del diritto amministrativo italiano ed europeo	9
5.	I principi generali del diritto processuale amministrativo	12
6.	Verso un diritto amministrativo europeo. Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR)	14

PARTE PRIMA

LE FONTI

CAPITOLO I

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

1.	I rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento dell'Unione Europea. Il progressivo affermarsi del principio del primato del diritto comunitario	25
1.1.	<i>La prima fase: la Corte costituzionale afferma il principio di equiordinazione tra diritto comunitario e diritto interno</i>	25
1.2.	<i>La seconda fase: la norma interna in contrasto con il diritto comunitario può essere dichiarata incostituzionale</i>	26
1.3.	<i>La terza fase: l'obbligo di disapplicare la norma interna in contrasto con il diritto comunitario</i>	26
1.4.	<i>La quarta fase: il recepimento della c.d. teoria monistica e il nuovo art. 117 Cost.</i>	28
1.5.	<i>La tendenza a relativizzare il valore del giudicato in contrasto con il diritto comunitario</i>	31
1.6.	<i>I rapporti tra giudicato e CEDU: verso un nuovo caso di revocazione? (I casi Staibano e Mottola)</i>	39
2.	Le fonti del diritto comunitario	43
2.1.	<i>I Trattati istitutivi</i>	43
2.2.	<i>I regolamenti</i>	44
2.3.	<i>Le direttive</i>	44
2.3.1.	<i>Gli effetti diretti delle direttive self executing</i>	45

2.4.	<i>Le decisioni</i>	49
3.	La responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario	50
3.1.	<i>La responsabilità per il giudicato in contrasto con il diritto comunitario</i> .	50
3.1.1.	<i>La nuova legge sulla responsabilità civile dei magistrati (legge 27 febbraio 2015, n. 18)</i>	53
3.2.	<i>La natura, contrattuale o aquiliana, della responsabilità dello Stato-legislatore per violazione del diritto comunitario</i>	54
4.	Il regime dell'atto amministrativo in contrasto con il diritto comunitario .	56
4.1.	<i>Tesi della annullabilità</i>	56
4.2.	<i>Tesi della nullità</i>	57
4.3.	<i>La tesi intermedia</i>	57
4.4.	<i>Tesi della disapplicabilità</i>	57
4.5.	<i>La posizione della Corte di giustizia: il caso Santex</i>	58
4.6.	<i>La giurisprudenza nazionale esclude la disapplicabilità dell'atto amministrativo in contrasto con il diritto comunitario</i>	59
5.	Il differente regime dell'atto amministrativo emanato in base a legge incostituzionale: profili sostanziali e processuali	60
5.1.	<i>Sulla rilevabilità d'ufficio del vizio di incostituzionalità non ancora dichiarato</i>	61
5.2.	<i>Applicazione nei giudizi in corso della sopravvenuta sentenza di incostituzionalità</i>	62
5.3.	<i>Incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare</i>	63
6.	I rapporti tra ordinamento nazionale e fonti sovranazionali: il problema dei controlimiti	67
6.1.	<i>I controlimiti rispetto alle consuetudini internazionali</i>	67
6.2.	<i>I controlimiti rispetto alla CEDU</i>	68
6.3.	<i>I controlimiti rispetto al diritto dell'U.E.</i>	72
6.3.1.	<i>Il Trattato di Lisbona e la questione della comunitarizzazione dei controlimiti</i>	78
6.4.	<i>La questione della concorrenza dei rimedi e la doppia pregiudizialità</i>	80
7.	I procedimenti amministrativi composti: il concorso tra amministrazione comunitaria e amministrazione nazionale	84
CAPITOLO II Le fonti dell'ordinamento nazionale		
1.	Il sistema delle fonti nell'ordinamento italiano	89
2.	Fonti di rango costituzionale	90
3.	Fonti di rango primario	91
3.1.	<i>Il riparto di competenze legislative e regolamentari dopo la riforma del 2001 del titolo V della Costituzione e le competenze legislative delle Regioni a statuto speciale. Il fallimento della riforma costituzionale del 2016</i>	93
3.2.	<i>L'unità giuridica dell'ordinamento e le c.d. materie trasversali</i>	99
3.3.	<i>L'autonomia differenziata ex art. 116 della Costituzione</i>	100
3.4.	<i>Il sistema delle fonti e il ruolo della Corte costituzionale</i>	103
3.5.	<i>Le leggi provvedimento</i>	105
4.	Le fonti secondarie	108
5.	I criteri di individuazione delle fonti normative secondarie. Il problema della distinzione con gli atti amministrativi generali	108
6.	I regolamenti	109

6.1.	<i>I regolamenti governativi</i>	109
6.2.	<i>I regolamenti ministeriali</i>	111
6.3.	<i>Il riparto del potere regolamentare tra Stato e Regione</i>	111
6.4.	<i>I regolamenti degli enti locali</i>	112
6.5.	<i>I regolamenti degli altri enti pubblici</i>	114
6.6.	<i>Gli atti di regolazione delle Autorità indipendenti</i>	114
7.	<i>Il potere di disapplicazione dei regolamenti illegittimi</i>	116
7.1.	<i>La tesi contraria alla disapplicazione</i>	117
7.2.	<i>Considerazioni critiche sull'orientamento contrario alla disapplicazione</i>	117
7.3.	<i>La tesi della disapplicabilità dei regolamenti è ormai accolta dalla giurisprudenza amministrativa</i>	119
8.	<i>Gli statuti. In particolare: gli statuti degli enti locali</i>	121
9.	<i>Le circolari</i>	122
10.	<i>I piani regolatori generali</i>	123
11.	<i>I bandi di gara e di concorso</i>	124
11.1.	<i>Il regime di impugnazione dei bandi di gara e di concorso</i>	124
11.2.	<i>Le clausole che violano il principio di tassatività delle cause di esclusione</i>	127
11.3.	<i>La legittimazione ad impugnare il bando</i>	128
12.	<i>Le ordinanze straordinarie di necessità ed urgenza</i>	129
12.1.	<i>Tipologia di ordinanze di necessità e urgenza</i>	130
12.2.	<i>Natura e limiti dei poteri di ordinanza</i>	133
12.3.	<i>Gli atti necessitati: poteri ordinari esercitati in situazioni straordinarie</i>	135
13.	<i>L'amministrazione del rischio fondata sul principio di precauzione. L'azione amministrativa in condizioni di incertezza scientifica</i>	136
14.	<i>Le ordinanze in materia sanitaria</i>	138

PARTE SECONDA

POSIZIONI SOGGETTIVE E RIPARTO DI GIURISDIZIONE

CAPITOLO I Diritti soggettivi e interessi legittimi

1.	<i>Le situazioni soggettive del diritto amministrativo</i>	145
2.	<i>Il diritto soggettivo</i>	145
3.	<i>L'interesse legittimo</i>	145
3.1.	<i>La ricostruzione recepita dalla giurisprudenza e dalla prevalente dottrina</i>	145
3.2.	<i>Interessi legittimi oppositivi e pretensivi</i>	148
3.3.	<i>Le teorie sull'interesse legittimo ormai superate</i>	149
3.3.1.	<i>La teoria dell'interesse occasionalmente protetto</i>	149
3.3.2.	<i>La teoria dell'interesse strumentale alla legittimità dell'azione amministrativa</i>	150
3.3.3.	<i>La teoria del potere di reazione processuale</i>	150
4.	<i>La teoria della degradazione e il suo progressivo superamento</i>	150
5.	<i>Interessi procedimentali</i>	151
6.	<i>Interessi semplici, interessi amministrativamente protetti, diritti civili e interessi di mero fatto</i>	154
7.	<i>Interessi collettivi e diffusi</i>	155
8.	<i>L'azione popolare e i diritti pubblici soggettivi</i>	160

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	162
10.	Tendenze legislative che configurano una giurisdizione di diritto oggettivo	165

CAPITOLO II Il riparto della giurisdizione

1.	Il riparto della giurisdizione: considerazioni introduttive	171
2.	Il criterio della <i>causa petendi</i>	171
3.	Il riparto della giurisdizione nel codice del processo amministrativo	172
4.	L'ulteriore problema di distinguere diritti soggettivi e interessi legittimi ai fini del riparto della giurisdizione	173
4.1.	<i>L'irrilevanza della c.d. prospettazione</i>	174
4.2.	<i>Il criterio che fa leva sulla distinzione tra atti vincolati e atti discrezionali</i>	174
4.3.	<i>Il criterio che si basa sulla distinzione tra norme di azione e norme di relazione</i>	174
4.4.	<i>Il criterio, prevalente, che si basa sulla distinzione tra carenza di potere e cattivo uso del potere</i>	175
4.4.1.	<i>Carenza di potere in astratto e in concreto</i>	175
4.4.2.	<i>La legge n. 15/2005: la nuova disciplina della nullità del provvedimento e i suoi riflessi sulla giurisdizione</i>	176
4.4.3.	<i>Anche le Sezioni Unite verso il superamento della carenza di potere in concreto</i>	176
4.4.4.	<i>La posizione del privato di fronte alla c.d. negoziazione della funzione amministrativa o all'esercizio di funzioni autoritative da parte di soggetti privati</i>	177
5.	La tripartizione della giurisdizione amministrativa: generale di legittimità, esclusiva e di merito	179
5.1.	<i>La giurisdizione generale di legittimità e la giurisdizione esclusiva</i>	180
5.2.	<i>La giurisdizione di merito oggi</i>	181
6.	La giurisdizione esclusiva	182
6.1.	<i>Le tappe fondamentali nella storia della giurisdizione esclusiva</i>	183
6.1.1.	<i>La distinzione tra atti amministrativi e atti paritetici</i>	184
6.1.2.	<i>La giurisdizione esclusiva nel dibattito in Assemblea Costituente</i> ...	185
6.1.3.	<i>Gli interventi legislativi nel periodo 1998-2000</i>	185
6.1.4.	<i>I limiti costituzionali alla giurisdizione esclusiva: le sentenze della Corte costituzionale n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006</i>	187
7.	Le singole ipotesi di giurisdizione esclusiva	188
7.1.	<i>Le ipotesi di giurisdizione esclusiva nella legge n. 241/1990</i>	188
7.2.	<i>I servizi pubblici</i>	188
7.3.	<i>Concessione di beni pubblici</i>	192
7.4.	<i>Procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi, forniture (l'estensione della giurisdizione alle sorti del contratto)</i>	193
7.4.1.	<i>La responsabilità precontrattuale</i>	196
7.4.2.	<i>Il risarcimento del danno da lesione dell'affidamento generato da un provvedimento amministrativo favorevole poi annullato</i>	197
7.4.3.	<i>La fase di esecuzione del contratto</i>	201
7.4.4.	<i>L'esecuzione delle concessioni</i>	202

7.4.5.	<i>La revisione prezzi</i>	204
7.4.6.	<i>La giurisdizione sulla sorte del contratto e sulle sanzioni alternative (rinvio)</i>	205
7.5.	<i>Edilizia e urbanistica</i>	206
7.5.1.	<i>Nozione di urbanistica</i>	207
7.5.2.	<i>La requisizione in uso rientra nella materia urbanistica? La risposta di Cons. Stato Ad. Plen. 31 luglio 2007, n. 10</i>	207
7.5.3.	<i>Nozione di edilizia</i>	207
7.5.4.	<i>Le sentenze della Corte costituzionale n. 204/2004 e n. 191/2006: la sottrazione al G.A. dei comportamenti meramente materiali</i>	207
7.6.	<i>Rifiuti</i>	209
7.7.	<i>Il pubblico impiego privatizzato e lo sbarramento del 15 settembre 2010 alla luce della giurisprudenza della Corte EDU</i>	211
7.8.	<i>Il pubblico impiego non privatizzato</i>	214
7.9.	<i>Danno ambientale</i>	215
7.10.	<i>Le controversie sportive</i>	218
7.11.	<i>Le innovazioni in punto di giurisdizione: gli atti delle autorità indipendenti</i>	221
7.11.1.	<i>Danno da omessa vigilanza e riparto della giurisdizione</i>	224
8.	<i>Ulteriori fattispecie controverse in tema di giurisdizione</i>	225
8.1.	<i>Ordinanza di precettazione in caso di sciopero nei servizi pubblici essenziali</i>	226
8.2.	<i>Il contenzioso in materia di cittadini extracomunitari</i>	226
8.2.1.	<i>I provvedimenti di autorizzazione all'ingresso e al soggiorno</i>	227
8.2.2.	<i>I poteri di allontanamento (espulsioni e respingimenti)</i>	228
8.2.3.	<i>Il riparto della giurisdizione in materia di immigrazione</i>	229
8.2.4.	<i>Rapporti tra giudizio amministrativo sul diniego di permesso di soggiorno e giudizio civile sulle espulsioni</i>	231
8.3.	<i>Il contenzioso elettorale</i>	232
8.3.1.	<i>Elezioni politiche nazionali</i>	232
8.3.2.	<i>Elezioni amministrative ed elezioni per il Parlamento europeo</i>	235
8.4.	<i>La giurisdizione sulla concessione e sulla revoca di contributi e finanziamenti pubblici</i>	235
9.	<i>Diritti fondamentali e giudice amministrativo</i>	236
9.1.	<i>Critiche alla tesi della indegradabilità</i>	237
9.2.	<i>Il modello dei diritti inaffievolibili alla luce del nuovo art. 21-septies l. n. 241/1990</i>	238
9.3.	<i>La presa di posizione della Corte costituzionale (sentenza n. 140/2007): anche il giudice amministrativo può conoscere i diritti fondamentali, almeno nei casi di giurisdizione esclusiva</i>	239
9.4.	<i>Anche le Sezioni Unite aprono alla tesi secondo cui anche il G.A. può conoscere dei diritti fondamentali</i>	239
9.5.	<i>Tutela contro le discriminazioni e riparto di giurisdizione</i>	241
10.	<i>Le modalità per rilevare il difetto di giurisdizione e le questioni pregiudiziali</i>	242
11.	<i>La questione se l'originario ricorrente soccombente nel merito possa far valere in appello il difetto di giurisdizione del giudice da lui stesso adito</i> .	243
12.	<i>La translatio iudicii</i>	248
13.	<i>La compromettibilità in arbitri delle controversie concernenti diritti soggettivi</i>	252

PARTE TERZA**I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE****CAPITOLO I**

La pubblica amministrazione

1.	La nozione di pubblica amministrazione	257
1.1.	<i>La pubblica amministrazione in senso oggettivo. Differenza con l'attività politica</i>	257
1.2.	<i>La pubblica amministrazione in senso soggettivo</i>	257
2.	Gli indici di riconoscimento degli enti pubblici	258
3.	La nozione comunitaria di pubblica amministrazione	258
4.	I principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione	259
4.1.	<i>I due modelli di amministrazione che emergono dalla Costituzione</i>	260
4.2.	<i>Il principio di riserva di legge</i>	261
4.3.	<i>Il principio di imparzialità</i>	262
4.4.	<i>Il principio di buon andamento</i>	262
5.	L'organizzazione delle P.A.: uffici e organi	263
5.1.	<i>Gli organi indiretti della P.A.</i>	264
5.2.	<i>Gli organi collegiali e i verbali delle sedute</i>	264
5.3.	<i>La prorogatio degli organi</i>	267
5.4.	<i>L'interruzione del rapporto organico</i>	267
6.	<i>Munera ed officia</i>	268
7.	Rapporto di servizio, rapporto organico, dovere d'ufficio	268
8.	Relazioni organizzative: gerarchia, direzione, coordinamento	269
8.1.	<i>Gerarchia</i>	269
8.2.	<i>Direzione</i>	270
8.3.	<i>Coordinamento</i>	270
9.	Il concetto di competenza	270
9.1.	<i>Il principio di competenza e l'inderogabilità dell'ordine legale delle competenze</i>	272
9.2.	<i>Gli strumenti che incidono sull'ordine legale delle competenze</i>	272
9.2.1.	<i>Avvocazione</i>	273
9.2.2.	<i>Delegazione</i>	273
9.2.3.	<i>Avvalimento</i>	273
9.2.4.	<i>Sostituzione</i>	273
9.2.5.	<i>Poteri sostitutivi e superamento del dissenso in caso di inerzia o difformità nell'attuazione dei progetti del PNRR</i>	274
10.	Il funzionario di fatto e il regime degli atti dallo stesso adottati	276
10.1.	<i>La sorte dei provvedimenti favorevoli adottati dal funzionario di fatto</i>	276
10.2.	<i>...e quella dei provvedimenti sfavorevoli</i>	277
10.2.1.	<i>Atto di nomina mancante ab initio</i>	277
10.2.2.	<i>Nomina illegittima, ma non ancora rimossa all'epoca dell'emanazione</i>	277
11.	L'Amministrazione dello Stato	278
11.1.	<i>Peculiarità della persona giuridica Stato: la legittimazione sostanziale e processuale dei Ministeri</i>	278
11.2.	<i>La struttura dell'organizzazione dello Stato</i>	279
11.2.1.	<i>I Ministeri</i>	279
11.2.2.	<i>Le Agenzie</i>	281
11.2.2.1.	<i>Le Agenzie fiscali</i>	281

11.2.3. <i>Le Aziende</i>	282
12. Gli enti pubblici territoriali	283
12.1. <i>Le Regioni</i>	283
12.1.1. <i>Statuti e potestà legislativa delle Regioni</i>	284
12.1.2. <i>L'organizzazione regionale</i>	285
12.1.3. <i>L'autonomia finanziaria e il federalismo fiscale</i>	286
12.2. <i>Gli enti locali</i>	288
12.2.1. <i>I Comuni</i>	289
12.2.2. <i>Le Province e gli interventi di riforma</i>	292
12.2.3. <i>Città metropolitane, Comunità montane e unioni di Comuni</i>	294
12.2.4. <i>La partecipazione popolare</i>	295
13. Il riparto delle funzioni amministrative	295
13.1. <i>Il precedente principio del parallelismo delle funzioni e le modalità del trasferimento</i>	295
13.2. <i>L'art. 118 della Costituzione</i>	296
13.3. <i>Il principio di sussidiarietà</i>	298
13.4. <i>Poteri sostitutivi, leale collaborazione e controlli</i>	300

CAPITOLO II Gli enti pubblici

1. La nascita degli enti pubblici	307
2. L'attribuzione di natura pubblicista ad organizzazioni preesistenti: i limiti costituzionali che incontra il legislatore	307
3. I criteri di identificazione degli enti pubblici	308
3.1. <i>La nozione funzionale e cangiante di ente pubblico</i>	308
4. Enti strumentali ed enti ad autonomia funzionale	312
5. Gli enti pubblici in forma societaria	313

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

1. L'impresa pubblica: enti pubblici economici e società pubbliche	321
1.1. <i>Gli enti pubblici economici e il fenomeno della privatizzazione</i>	321
1.2. <i>Imprese pubbliche e regole di concorrenza. Il contesto europeo</i>	322
1.3. <i>Le società a partecipazione pubblica</i>	324
2. Le deroghe al diritto comune previste dal codice civile per le società in mano pubblica	325
3. Ulteriori deroghe al diritto comune	327
3.1. <i>Il regime di responsabilità di amministratori e dipendenti di società pubbliche e di enti pubblici economici</i>	327
3.2. <i>Il reclutamento del personale</i>	334
3.3. <i>Imprese pubbliche e procedura di evidenza pubblica (settori ordinari e settori speciali)</i>	334
3.3.1. <i>La questione della disciplina applicabile ai contratti stipulati dalle imprese pubbliche per finalità estranee all'esercizio della missione rientrante nel settore speciale</i>	336
3.4. <i>Controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico</i>	337
4. Vincolo di scopo e vincolo di attività per la costituzione di società pubbliche	337
5. Classificazione delle società a partecipazione pubblica	340

6.	Le società <i>in house</i>	340
6.1.	Il fondamento dell'istituto dell' <i>in house</i>	342
6.2.	I requisiti dell' <i>in house</i>	343
6.2.1.	Il requisito del controllo analogo	343
6.2.2.	Il requisito dell'attività prevalentemente svolta a favore dell'ente affidante	345
6.3.	L' <i>in house</i> dopo le nuove direttive europee in materia di contratti pubblici (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) e il loro recepimento da parte del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023)	346
6.4.	L' <i>in house</i> nel Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica	349
6.5.	Il ricorso all' <i>in house</i> : libertà di scelta o rigida eccezione?	350
6.5.1.	Il superamento della regola dell'eccezionalità dell' <i>in house</i> nel nuovo Codice dei contratti pubblici: il principio di auto-organizzazione amministrativa	352
6.6.	La fallibilità delle società <i>in house</i>	354
6.7.	Il caso dei titolari di concessione beneficiari di affidamenti diretti e l'obbligo di esternalizzare l'80% delle attività: la sentenza della Corte cost. n. 218/2021 e la disciplina introdotta dal nuovo Codice dei contratti pubblici	355
7.	Le società a partecipazione mista pubblica-privata	357

CAPITOLO IV Le autorità indipendenti

1.	Nozione di autorità indipendenti e ragioni della loro nascita	363
2.	Le autorità indipendenti in Italia	364
3.	Il problema della copertura costituzionale	366
4.	La natura delle autorità indipendenti	367
5.	La neutralità e l'indipendenza	369
6.	Le funzioni delle autorità indipendenti	372
6.1.	Funzioni amministrative e contenziose	372
6.2.	Le funzioni regolatorie	373
6.3.	Il rischio di commistione tra funzioni di regolazione e funzioni di vigilanza e sanzione	376
7.	Le regole procedurali e la giurisprudenza della Cedu	377
8.	La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti delle autorità indipendenti	383
8.1.	Il riparto di giurisdizione	384
8.2.	Il sindacato esercitato dal giudice amministrativo	386
8.3.	L'impugnazione delle sanzioni	392
8.4.	Il controllo giurisdizionale sull'attività di vigilanza	393
8.5.	Il sindacato sui c.d. provvedimenti negativi delle autorità	394

CAPITOLO V L'organismo di diritto pubblico

1.	Origini e <i>ratio</i> della nozione di organismo di diritto pubblico	397
2.	Le implicazioni della qualificazione di un soggetto in termini di organismo pubblico	397
3.	Gli elementi costitutivi dell'organismo di diritto pubblico	397
3.1.	La personalità giuridica	398
3.2.	L'influenza pubblica dominante	398

3.3.	<i>Il soddisfacimento di bisogni di interesse generale attraverso un'attività non avente carattere industriale o commerciale</i>	399
4.	<i>L'organismo di diritto pubblico in parte qua</i>	401

PARTE QUARTA

IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA P.A.

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

1.	Le fasi della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego	407
2.	Il contratto individuale di lavoro e la permanenza del vincolo di scopo	408
3.	Il sistema delle fonti	409
4.	Il procedimento di formazione della contrattazione collettiva e i vincoli derivanti dai contratti collettivi	411
5.	Gli atti di organizzazione e gli atti di gestione	412
6.	Il problema dell'applicabilità delle regole della legge n. 241/1990	413
7.	Le riforme: dal d.lgs. n. 150/2009 al d.l. n. 36/2022	414
7.1.	<i>Il lavoro a distanza durante e dopo l'emergenza COVID-19: dal telelavoro al lavoro agile (smart working)</i>	417
8.	Lo svolgimento di mansioni superiori e i contratti a tempo determinato nel settore pubblico	419
9.	La dirigenza pubblica	421
9.1.	<i>Il principio di distinzione tra politica e amministrazione</i>	421
9.2.	<i>Il conferimento e la revoca dell'incarico dirigenziale</i>	423
9.3.	<i>Il c.d. spoil system</i>	426
9.4.	<i>La responsabilità dirigenziale</i>	429
9.5.	<i>Il tentativo di riforma della dirigenza ad opera della legge n. 124/2015 e la sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016</i>	431
9.6.	<i>Incarichi dirigenziali e requisito della cittadinanza italiana</i>	432
10.	Lo stato del processo di privatizzazione del pubblico impiego	433

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

1.	Privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e riparto di giurisdizione	437
2.	Le controversie che restano attribuite alla giurisdizione amministrativa .	439
3.	La disapplicazione da parte del G.O. degli atti amministrativi presupposti	440
4.	La tutela mediante il ricorso straordinario al capo dello Stato	442
5.	I concorsi per l'accesso al pubblico impiego e la tutela	443
5.1.	<i>Il principio costituzionale dell'accesso mediante concorso</i>	443
5.2.	<i>Il riparto di giurisdizione per le controversie relative ai concorsi</i>	444
5.3.	<i>Assunzioni al lavoro e contenzioso</i>	446
5.4.	<i>Lo scorrimento della graduatoria</i>	447
6.	Risarcimento del danno, danno esistenziale e <i>mobbing</i>	448

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

1.	La disciplina dettata dal codice civile: i limiti della distinzione tra demanio e patrimonio indisponibile	455
2.	Il regime giuridico dei beni pubblici	457
3.	Le principali classificazioni dei beni pubblici proposte dalla dottrina	459
4.	L'inizio e la cessazione della demanialità. Il problema della natura costitutiva o dichiarativa dell'atto di sdemanializzazione	459
5.	Servitù pubbliche e diritti di uso pubblico	461
6.	I recenti fenomeni di privatizzazione dei beni pubblici e la progressiva emersione di una concezione funzionale-oggettiva di beni pubblici alla luce delle previsioni costituzionali	462
6.1.	<i>La liberalizzazione dei servizi a rete e la dottrina dell'essential facility</i> .	464
6.2.	<i>I fenomeni di valorizzazione dei beni pubblici: la Patrimonio s.p.a. e le società di trasformazione urbana</i>	466
6.3.	<i>La dismissione e cartolarizzazione dei beni pubblici</i>	466
7.	Dai "beni pubblici" ai "beni comuni". I risultati della Commissione Rodotà per la riforma della disciplina che il codice civile dedica ai beni pubblici .	467
8.	Le concessioni demaniali con finalità turistico-ricreativa e l'obbligo di evidenza pubblica imposto dal diritto U.E.: le sentenze dell'Ad. Plen. n. 17 e 18 del 2021 e la sentenza della Corte di giustizia 20 aprile 2023, C-348/22	469
8.1.	<i>L'acquisizione gratuita al patrimonio dello Stato delle opere inamovibili in caso di cessazione (anche con contestuale rinnovo) della concessione demaniale</i>	475
9.	Usi civici e demani collettivi	479
9.1.	<i>La nuova visione attuata con la legge n. 168 del 2017: una proprietà da conservare e non un anacronismo da eliminare</i>	484

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

1.	L'attività amministrativa	491
1.1.	<i>La distinzione con l'attività politica</i>	491
1.2.	<i>L'attività di alta amministrazione</i>	494
1.3.	<i>Tipologie di attività amministrativa</i>	495
1.4.	<i>Attività vincolata e attività discrezionale</i>	496
1.5.	<i>Attività di diritto privato (rinvio)</i>	496
2.	I principi generali dell'attività amministrativa	496
2.1.	<i>Il valore costituzionale dei principi generali</i>	496
2.2.	<i>Il principio di legalità</i>	497
2.3.	<i>Il principio di imparzialità</i>	498
2.4.	<i>Il principio di buon andamento</i>	499
2.5.	<i>Il principio di ragionevolezza</i>	500
2.6.	<i>I principi di pubblicità e di trasparenza</i>	500

2.7.	<i>Il principio del contraddittorio e del giusto procedimento</i>	502
2.8.	<i>Il principio di semplificazione e il rapporto tra semplificazioni e liberalizzazioni</i>	502
2.9.	<i>Il principio di responsabilità</i>	506
2.10.	<i>I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici e del diritto processuale amministrativo (rinvio)</i>	506
3.	<i>I principi comunitari e la formazione di un diritto europeo</i>	507
3.1.	<i>Il principio di proporzionalità</i>	508
3.2.	<i>Il principio del legittimo affidamento</i>	509
3.3.	<i>I principi di non discriminazione e di tutela della concorrenza</i>	510
3.4.	<i>Altri principi (contraddittorio, sussidiarietà e leale collaborazione)</i>	511

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

1.	<i>Il potere amministrativo</i>	515
2.	<i>Gli atti amministrativi</i>	517
2.1.	<i>Atti e provvedimenti amministrativi</i>	517
2.2.	<i>La classificazione dei provvedimenti amministrativi</i>	518
2.3.	<i>Atti amministrativi informatici</i>	518
3.	<i>L'attività di diritto privato della P.A.</i>	519
3.1.	<i>La capacità di diritto privato della P.A.</i>	520
3.2.	<i>Il vincolo del perseguimento del pubblico interesse</i>	521
3.3.	<i>Attività di diritto privato della P.A. e accesso (rinvio)</i>	522
3.4.	<i>L'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 241/1990</i>	522

CAPITOLO III La discrezionalità

1.	<i>Potere amministrativo e discrezionalità</i>	527
2.	<i>La discrezionalità amministrativa</i>	527
2.1.	<i>Nozione e contenuto della discrezionalità</i>	527
2.2.	<i>Discrezionalità e procedimento</i>	528
3.	<i>Rapporto tra discrezionalità e merito</i>	529
4.	<i>Il controllo sulla discrezionalità amministrativa</i>	530
5.	<i>La discrezionalità tecnica</i>	532
5.1.	<i>Nozione di discrezionalità tecnica</i>	533
5.2.	<i>Le valutazioni tecniche nell'art. 17 della legge n. 241/1990</i>	534
5.3.	<i>La discrezionalità mista</i>	534
6.	<i>Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica</i>	535
6.1.	<i>Il pregresso orientamento restrittivo: la discrezionalità tecnica attiene al merito non sindacabile</i>	535
6.2.	<i>La svolta giurisprudenziale: la discrezionalità tecnica è sindacabile</i>	535
6.3.	<i>La C.T.U. quale strumento per il controllo sulla discrezionalità tecnica</i> ..	536
6.4.	<i>L'intensità del sindacato esercitato dal giudice amministrativo</i>	537
6.5.	<i>Il sindacato sulla motivazione del punteggio delle procedure concorsuali</i> .	541
7.	<i>Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità alla luce del Codice del processo amministrativo</i>	543
7.1.	<i>Discrezionalità e giudicato</i>	544

CAPITOLO IV Il procedimento amministrativo

1.	<i>Il procedimento amministrativo: nozione e profili generali</i>	549
----	---	-----

1.1.	<i>La parabola evolutiva del procedimento amministrativo</i>	549
1.2.	<i>Giusto procedimento e giusto processo</i>	551
1.3.	<i>Sulla rilevanza costituzionale del principio del giusto procedimento</i>	552
1.4.	<i>Giusto procedimento e leggi-provvedimento</i>	554
2.	<i>Le fasi del procedimento amministrativo</i>	555
2.1.	<i>La fase dell'iniziativa</i>	556
2.1.1.	<i>Casi in cui dall'istanza del privato nasce un obbligo di provvedere</i> .	556
2.1.2.	<i>I termini per la conclusione del procedimento</i>	557
2.2.	<i>La fase istruttoria</i>	560
2.2.1.	<i>I pareri</i>	560
2.2.2.	<i>Le valutazioni tecniche</i>	561
2.2.3.	<i>L'acquisizione d'ufficio di fatti, stati e qualità personali</i>	562
2.2.4.	<i>La presentazione di istanze alla pubblica amministrazione e le dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto di notorietà</i>	563
2.3.	<i>La fase decisoria</i>	566
2.3.1.	<i>La decisione pluristrutturata. In particolare, i concerti e le intese</i> ...	566
2.3.2.	<i>Le intese Stato-Regione</i>	567
2.4.	<i>Il nuovo istituto del silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni: un 'nuovo paradigma' nei rapporti tra Amministrazioni pubbliche</i>	567
2.4.1.	<i>L'ambito di applicazione soggettivo dell'art. 17-bis l. n. 241 del 1990</i> .	570
2.4.2.	<i>Ambito di applicazione oggettivo</i>	571
2.4.3.	<i>Rapporti con la conferenza di servizi</i>	573
2.4.4.	<i>Formazione del silenzio-assenso e autotutela</i>	575
2.5.	<i>La fase integrativa dell'efficacia</i>	576
3.	<i>La comunicazione di avvio del procedimento</i>	577
3.1.	<i>I soggetti destinatari della comunicazione di avvio</i>	577
3.2.	<i>Le ipotesi di esonero dall'obbligo di comunicazione previste dalla legge</i> .	578
3.3.	<i>Le ipotesi di esonero dall'obbligo di comunicazione elaborate dalla giurisprudenza</i>	579
3.3.1.	<i>I procedimenti diretti all'emanazione di atti vincolati</i>	579
3.3.2.	<i>I sub-procedimenti</i>	579
3.3.3.	<i>I procedimenti ad istanza di parte</i>	580
3.4.	<i>Le forme alternative di comunicazione previste da norme di settore</i>	580
3.4.1.	<i>Le contestazioni nei procedimenti disciplinari e sanzionatori</i>	580
3.4.2.	<i>Gli atti di diffida</i>	581
4.	<i>Il "preavviso di rigetto"</i>	581
4.1.	<i>La doppia motivazione, del "preavviso di rigetto" e del provvedimento</i> ...	582
5.	<i>Il responsabile del procedimento</i>	584
5.1.	<i>Natura giuridica dell'atto di individuazione del responsabile del procedimento</i>	585
5.2.	<i>Unità o pluralità del responsabile del procedimento?</i>	586
6.	<i>La conferenza di servizi</i>	586
6.1.	<i>La conferenza di servizi dopo il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127. Gli obiettivi della riforma e le principali novità</i>	587
6.2.	<i>Tipologie di conferenza di servizi</i>	589
6.2.1.	<i>La conferenza di servizi istruttoria</i>	589
6.2.2.	<i>La conferenza interprocedimentale</i>	589
6.2.3.	<i>La conferenza di servizi decisoria</i>	590
6.2.3.1.	<i>La conferenza semplificata e asincrona</i>	590
6.2.3.2.	<i>La conferenza simultanea</i>	592

6.2.3.3.	<i>Le novità introdotte dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76</i>	593
6.2.4.	<i>Conferenza di servizi su istanza del privato</i>	594
6.2.5.	<i>La conferenza di servizi su istanze o progetti preliminari</i>	594
6.2.6.	<i>La conferenza di servizi su progetti sottoposti a VIA</i>	594
6.2.7.	<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>	595
6.3.	<i>Il funzionamento della conferenza di servizi decisoria: la previsione del silenzio-assenso anche per gli interessi sensibili</i>	596
6.4.	<i>Le modalità di assunzione della decisione finale, l'autotutela e i rimedi per le Amministrazioni dissenzienti</i>	600
6.4.1.	<i>La conferenza di servizi semplificata prevista dall'art. 44 d.l. n. 77/2021 per l'approvazione dei progetti di opere pubbliche di particolare complessità o rilevante impatto</i>	603
6.5.	<i>La natura della conferenza di servizi decisoria e del suo atto conclusivo</i> ..	604
7.	<i>L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo</i> ...	606

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

1.	<i>Il tempo dell'azione amministrativa</i>	613
2.	<i>Il silenzio-inadempimento (o silenzio-rifiuto)</i>	617
3.	<i>La tutela contro il silenzio-inadempimento della P.A.: osservazioni generali</i>	617
3.1.	<i>Il processo di formazione del silenzio-inadempimento</i>	618
3.2.	<i>Il termine per ricorrere avverso il silenzio-inadempimento</i>	619
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>	619
4.	<i>L'ambito oggettivo di applicazione del rito speciale contro il silenzio della P.A.: il problema del silenzio significativo, del silenzio-rigetto, del silenzio su istanze volte a far valere diritti soggettivi</i>	623
4.1.	<i>Tutela contro il silenzio e procedimenti ad inizio ufficioso</i>	624
5.	<i>Ricorso contro il silenzio e riparto di giurisdizione</i>	627
6.	<i>Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-inadempimento</i>	627
7.	<i>I controinteressati nel ricorso avverso il silenzio-inadempimento dopo il codice del processo amministrativo</i>	628
8.	<i>Ricorso avverso il silenzio e risarcimento del danno</i>	630

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

1.	<i>Il silenzio-assenso dopo la legge n. 80/2005</i>	635
2.	<i>Differenze tra silenzio assenso e segnalazione certificata di inizio di attività</i>	635
3.	<i>La generalizzazione del silenzio assenso</i>	636
4.	<i>I procedimenti esclusi dal silenzio assenso</i>	637
5.	<i>Il problema della compatibilità con il principio costituzionale del buon andamento</i>	639
6.	<i>Poteri che residuano alla P.A. dopo la formazione del silenzio assenso</i> ...	640
7.	<i>Il silenzio-diniego</i>	642

8.	Il silenzio-rigetto (rinvio)	642
9.	Dalla D.I.A. alla S.C.I.A.	643
9.1.	<i>La S.C.I.A. nella sua attuale configurazione</i>	645
9.2.	<i>La concentrazione dei regimi amministrativi e la c.d. S.C.I.A. unica (art. 19-bis, comma 2, legge n. 241 del 1990)</i>	646
9.3.	<i>Rapporto tra la S.C.I.A. unica e la S.C.I.A. pura</i>	647
9.3.1.	<i>Il rapporto tra art. 19 e art. 19-bis, comma 3: dalla S.C.I.A. alla richiesta di inizio di attività</i>	648
9.4.	<i>L'individuazione dei procedimenti e dei relativi regimi amministrativi: il c.d. decreto S.C.I.A.-2</i>	650
9.5.	<i>I poteri dell'Amministrazione dopo la presentazione della S.C.I.A.</i>	652
9.6.	<i>La natura della S.C.I.A. e la connessa questione della tutela del terzo</i>	656

CAPITOLO VII Il provvedimento amministrativo

1.	Il provvedimento amministrativo	663
1.1.	<i>L'atto politico e la difficile distinzione rispetto agli atti di alta amministrazione</i>	663
2.	Atti amministrativi non provvedimentali	668
3.	I caratteri del provvedimento amministrativo	669
3.1.	<i>L'unilateralità</i>	669
3.2.	<i>L'autoritarietà o imperatività</i>	670
3.3.	<i>L'esecutività</i>	670
3.4.	<i>L'esecutorietà</i>	671
3.5.	<i>La tipicità e la nominatività</i>	673
4.	Gli atti amministrativi recettizi	673
5.	Atti amministrativi presupposti, connessi e consequenziali	674
6.	L'atto amministrativo plurisoggettivo: atto collettivo, atto amministrativo generale e atto plurimo	676
7.	L'utilizzo dell'algoritmo nell'adozione del provvedimento amministrativo	678
8.	Gli elementi del provvedimento amministrativo	683
8.1.	<i>Gli elementi essenziali: il soggetto</i>	683
8.2.	<i>La volontà</i>	683
8.3.	<i>L'oggetto</i>	684
8.4.	<i>L'esternazione. Il principio della libertà delle forme</i>	684
8.4.1.	<i>La forma scritta</i>	685
8.4.2.	<i>La forma degli atti collegiali</i>	686
8.4.3.	<i>La sottoscrizione</i>	686
8.4.4.	<i>L'atto amministrativo implicito</i>	686
8.5.	<i>La causa e i motivi</i>	688
8.6.	<i>Gli elementi accidentali</i>	688
8.6.1.	<i>La condizione</i>	689
8.6.2.	<i>Il termine</i>	689
8.6.3.	<i>Il modo</i>	689
8.6.4.	<i>Gli oneri e le riserve</i>	689
9.	L'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo	689
9.1.	<i>L'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241. L'ambito applicativo</i>	690
9.1.1.	<i>Gli atti organizzativi</i>	690
9.1.2.	<i>I provvedimenti attinenti allo svolgimento di concorsi pubblici</i>	691

9.1.3.	<i>La motivazione della valutazione delle prove concorsuali (rinvio) ..</i>	691
9.1.4.	<i>I provvedimenti relativi al personale</i>	693
9.2.	<i>Le ipotesi per le quali non è obbligatoria la motivazione</i>	693
9.2.1.	<i>Gli atti normativi</i>	693
9.2.2.	<i>Gli atti amministrativi generali</i>	694
9.2.3.	<i>La motivazione dei piani regolatori generali e delle loro varianti</i>	694
9.3.	<i>Le ipotesi di atti esenti dall'obbligo di motivazione delineate dalla dottrina e dalla giurisprudenza</i>	696
9.3.1.	<i>I provvedimenti ampliativi</i>	696
9.3.2.	<i>Gli atti vincolati</i>	696
9.3.3.	<i>Gli atti di alta amministrazione</i>	697
9.4.	<i>Il contenuto della motivazione</i>	698
9.4.1.	<i>La motivazione per relationem</i>	700
9.5.	<i>Il ruolo della motivazione ai fini del decorso del termine di impugnazione</i>	700
9.6.	<i>La questione dell'ammissibilità dell'integrazione in giudizio ex post della motivazione</i>	701
10.	<i>I poteri impliciti della P.A.: inquadramento del tema</i>	704
10.1.	<i>Poteri impliciti regolamentari e poteri impliciti provvedimentali</i>	705
10.2.	<i>Esempi di poteri impliciti</i>	707
11.	<i>La distinzione tra autorizzazione e concessione</i>	708
12.	<i>Le sanzioni amministrative</i>	713

CAPITOLO VIII Il regime dell'invalidità del provvedimento amministrativo

1.	<i>La patologia dell'atto amministrativo</i>	719
2.	<i>L'invalidità degli atti nella riforma della legge n. 241/1990</i>	719
3.	<i>La nullità del provvedimento amministrativo</i>	720
3.1.	<i>Il vizio della nullità nel diritto amministrativo</i>	720
3.2.	<i>L'inesistenza</i>	721
3.3.	<i>Le nullità testuali</i>	722
3.4.	<i>La mancanza dei requisiti essenziali del provvedimento</i>	723
3.5.	<i>Il difetto assoluto di attribuzione</i>	724
3.6.	<i>Gli atti adottati in violazione o elusione del giudicato</i>	726
3.7.	<i>Nullità del provvedimento e riparto di giurisdizione</i>	727
3.8.	<i>L'azione di nullità nel Codice del processo amministrativo: legittimazione, termini e poteri del giudice</i>	728
3.9.	<i>I poteri della P.A. sull'atto nullo</i>	731
4.	<i>L'annullabilità del provvedimento amministrativo</i>	732
5.	<i>I vizi non invalidanti del provvedimento amministrativo</i>	734
5.1.	<i>L'art. 21-octies, l. n. 241/1990</i>	734
5.2.	<i>Le varie tesi sull'inquadramento dell'art. 21-octies</i>	735
5.3.	<i>I dubbi di costituzionalità e la tesi prevalsa in giurisprudenza</i>	738
5.4.	<i>L'art. 21-octies e l'espansione del ruolo del giudice amministrativo</i>	740

CAPITOLO IX L'autotutela e i provvedimenti di secondo grado

1.	<i>Provvedimenti di secondo grado e potere di autotutela: profili generali ..</i>	745
1.1.	<i>Il fondamento del potere di riesame e il principio di autotutela</i>	745
1.2.	<i>La categoria dei provvedimenti di secondo grado</i>	746

1.3.	<i>Le riforme della l. n. 241 del 1990</i>	748
1.4.	<i>Profili procedurali</i>	749
1.5.	<i>Profili di diritto comparato e comunitario</i>	751
2.	<i>La revoca</i>	754
2.1.	<i>Nozione e presupposti</i>	754
2.2.	<i>Indennizzo e affidamento del privato</i>	756
2.2.1.	<i>Il riparto di giurisdizione sull'indennizzo</i>	757
2.2.2.	<i>La quantificazione dell'indennizzo</i>	758
2.3.	<i>Figure affini alla revoca: la decadenza, mero ritiro e abrogazione</i>	761
3.	<i>L'annullamento d'ufficio</i>	762
3.1.	<i>Nozione e presupposti</i>	762
3.2.	<i>Altre figure: abrogazione, ritiro, sospensione</i>	768
3.3.	<i>L'annullamento d'ufficio di atti tributari</i>	769
3.4.	<i>L'annullamento straordinario</i>	772
4.	<i>I provvedimenti ad effetto conservativo</i>	773
4.1.	<i>La convalida</i>	774
4.2.	<i>Altre figure: ratifica, sanatoria, rettifica, conferma, conversione</i>	775

CAPITOLO X La negoziazione della funzione amministrativa

1.	<i>La negoziazione della funzione amministrativa: principi generali</i>	779
2.	<i>Gli accordi pubblici</i>	779
3.	<i>I contratti di diritto pubblico</i>	780
4.	<i>Gli accordi tra P.A. e privato nell'art. 11 della legge n. 241/1990</i>	780
4.1.	<i>Tipologie e ambito di applicazione</i>	780
4.2.	<i>La natura giuridica degli accordi</i>	782
4.2.1.	<i>La tesi privatistica</i>	782
4.2.2.	<i>La tesi pubblicistica</i>	782
4.2.3.	<i>Le tesi alla luce delle modifiche introdotte con la legge n. 15/2005: la previa determinazione della P.A.</i>	784
4.3.	<i>La fase della formazione degli accordi e l'autotutela</i>	784
4.4.	<i>Il recesso della P.A. e l'indennizzo per il privato</i>	786
4.5.	<i>La giurisdizione esclusiva del G.A.</i>	787
5.	<i>Gli accordi tra pubbliche amministrazioni</i>	789
5.1.	<i>L'art. 15 della legge n. 241/1990</i>	789
5.2.	<i>Gli accordi di programma</i>	790
5.3.	<i>Altre forme di accordi tra P.A. Gli accordi per la coesione</i>	792
5.4.	<i>Compatibilità con il diritto dell'Unione europea di determinate forme di accordi tra P.A.</i>	793

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

1.	<i>L'accesso come attuazione del principio di trasparenza</i>	797
2.	<i>La natura giuridica del diritto di accesso</i>	797
2.1.	<i>La Plenaria aderisce alla tesi dell'accesso come interesse legittimo</i>	798
2.2.	<i>La riforma della legge n. 241/1990 e la giurisprudenza successiva sulla natura del diritto di accesso</i>	799
2.3.	<i>Le decisioni della Plenaria del 2006 e i successivi elementi in favore della tesi dell'accesso come diritto soggettivo</i>	800
3.	<i>La titolarità del diritto di accesso</i>	803

3.1.	<i>L'interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti</i>	803
3.2.	<i>Accesso e interessi diffusi</i>	804
3.3.	<i>L'accesso in materia ambientale</i>	806
3.4.	<i>L'accesso nelle investigazioni difensive</i>	807
3.5.	<i>L'accesso nel settore delle assicurazioni</i>	807
4.	I documenti accessibili	808
5.	I limiti all'esercizio del diritto di accesso	810
5.1.	<i>Profili generali</i>	810
5.2.	<i>Accesso e pareri legali</i>	811
5.3.	<i>Accesso, riservatezza e ruolo del Garante per la protezione dei dati personali</i>	812
5.4.	<i>Accesso e atti delle Autorità indipendenti</i>	816
6.	Accesso e attività di diritto privato della P.A.	818
7.	Trasparenza e accesso come strumenti di contrasto alla corruzione	821
7.1.	<i>Il nuovo accesso civico</i>	824
8.	Diritto di accesso e strumenti di tutela (anche alla luce del Codice del processo amministrativo)	827
8.1.	<i>Accesso e contratti pubblici</i>	830

PARTE SETTIMA

I CONTRATTI DELLA P.A.

CAPITOLO I L'autonomia negoziale della P.A.

1.	L'autonomia negoziale della P.A.	837
1.1.	<i>La capacità di ricevere per donazione</i>	838
1.2.	<i>I contratti gratuiti con i professionisti intellettuali</i>	838
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	839
3.	La codificazione dei principi generali	844
4.	Il principio del risultato	846
5.	Il principio della fiducia	850
6.	Il principio dell'accesso al mercato	852
7.	Il criterio interpretativo	853
8.	Il principio di buona fede e tutela dell'affidamento	853
9.	I principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale e i rapporti con gli enti del terzo settore	855
10.	Il principio di auto-organizzazione amministrativa	858
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	859
12.	I principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione	866
13.	Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali	867
14.	Il rinvio esterno alla legge n. 241/1990 e al codice civile	869

15.	Il sistema delle fonti: gli allegati al nuovo Codice dei contratti pubblici: la peculiare tecnica di delegificazione (a tempo), anche con regolamento ministeriale	870
16.	L'ambito di applicazione del nuovo Codice	871

CAPITOLO II La digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti

1.	La digitalizzazione dei contratti pubblici nel nuovo Codice: inquadramento generale	875
2.	Principi e diritti digitali	878
3.	Principi in materia di trasparenza	880
4.	Il ciclo di vita digitale dei contratti pubblici	881
5.	Il fascicolo virtuale dell'operatore economico	882

CAPITOLO III La procedura di evidenza pubblica

1.	I contratti pubblici e la procedura dell'evidenza pubblica	885
2.	Le fasi della procedura di affidamento e la stipulazione del contratto	885
3.	Programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi	887
4.	La localizzazione e l'approvazione del progetto delle opere	887
5.	La progettazione in materia di lavori pubblici e l'utilizzo del c.d. BIM	889
6.	L'appalto-integrato	891
7.	Il responsabile unico del progetto (RUP)	892
8.	Il conflitto di interessi	894

CAPITOLO IV La disciplina speciale per i contratti di importo inferiore alle soglie europee che non presentano interesse transfrontaliero certo

1.	Inquadramento generale	899
2.	Le procedure di aggiudicazione	900
3.	La disciplina delle offerte anomale	901
3.1.	<i>Il principio di invarianza delle medie e il problema delle gare con inversione procedimentale</i>	903
4.	Il principio (meglio, regola) di rotazione	906
5.	Il termine per la conclusione del contratto	908

CAPITOLO V I soggetti: stazioni appaltanti e operatori economici

1.	La definizione di stazione appaltante	911
2.	Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti	911
3.	Gli operatori economici	913
3.1.	<i>I raggruppamenti temporanei di imprese</i>	917
3.1.1.	<i>Le cause di esclusione di partecipanti a raggruppamenti</i>	920
3.2.	<i>I consorzi ordinari e i consorzi stabili</i>	922
4.	L'avalimento	924
4.1.	<i>Subappalto e avalimento</i>	927
5.	Le cause di esclusione	929
5.1.	<i>Le cause di esclusione automatica</i>	933
5.1.1.	<i>Gli effetti della sottoposizione a procedure concorsuali sulla possibilità di partecipare alla gara</i>	933

5.1.2.	<i>I rapporti tra interdittiva antimafia e controllo giudiziario a richiesta.</i>	934
5.2.	<i>Le cause di esclusione non automatiche</i>	941
5.3.	<i>Il grave illecito professionale</i>	943
5.3.1.	<i>Gli illeciti accertati dall'AGCM o da altra autorità di settore</i>	944
5.3.2.	<i>Le informazioni false o fuorvianti tra grave illecito professionale e causa di esclusione automatica</i>	947
5.3.3.	<i>Le significative e persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto</i>	947
5.3.4.	<i>Le sentenze di condanna non definitive e gli altri provvedimenti emessi nel procedimento penale</i>	948
5.4.	<i>L'adempimento del contributo Anac e la questione della "sanatoria" in corso di gara</i>	949
6.	<i>Il procedimento di esclusione e il c.d. self cleaning</i>	950
7.	<i>Il soccorso istruttorio</i>	955

CAPITOLO VI Le procedure di scelta dei contraente e i criteri di selezione delle offerte

1.	<i>Le procedure di scelta ordinarie e flessibili</i>	959
2.	<i>La procedura negoziata senza bando</i>	960
3.	<i>La gara informale</i>	960
4.	<i>La selezione delle offerte</i>	961
5.	<i>I criteri di aggiudicazione</i>	962
6.	<i>Le offerte anormalmente basse</i>	964
7.	<i>La commissione giudicatrice</i>	965

CAPITOLO VII Il partenariato pubblico-privato

1.	<i>Il partenariato pubblico-privato: inquadramento sistematico</i>	971
2.	<i>Il trasferimento del rischio operativo</i>	971
3.	<i>Il PPP nel nuovo Codice dei contratti pubblici</i>	973
4.	<i>Le ragioni economiche del PPP</i>	975
5.	<i>I problemi aperti delle nuove forme negoziali</i>	976
5.1.	<i>Il rischio dell'abuso</i>	976
5.2.	<i>Le necessità di procedure di affidamento connotate da una maggiore flessibilità</i>	977
5.3.	<i>La modifica delle condizioni contrattuali</i>	977
6.	<i>Il contratto di concessione</i>	979
6.1.	<i>La finanza di progetto</i>	980
7.	<i>Il contratto di locazione finanziaria</i>	982
8.	<i>Il contratto di disponibilità</i>	984
9.	<i>L'obbligo di esternalizzare lavori, servizi e forniture da parte dei titolari di concessioni affidate senza gara</i>	986

CAPITOLO VIII I rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale

1.	<i>Inquadramento generale</i>	991
2.	<i>L'accordo bonario</i>	991
3.	<i>La transazione</i>	992
4.	<i>L'arbitrato</i>	992

5.	Il Collegio consultivo tecnico	993
6.	Il parere di precontenzioso dell'Anac	994
7.	La legittimazione processuale straordinaria dell'ANAC	995

CAPITOLO IX Vizi delle procedure e patologie contrattuali

1.	Gli effetti dell'annullamento dell'aggiudicazione sulla sorte del contratto ..	1001
2.	I principali contenuti della direttiva ricorsi	1001
3.	Il recepimento della direttiva ricorsi con il d.lgs. 20 marzo 2010, n. 53.	1002
3.1.	<i>L'inserimento nel Codice del processo amministrativo delle norme processuali in materia di appalti</i>	1003
4.	L'estensione della giurisdizione amministrativa alla sorte del contratto ..	1004
5.	La declaratoria di inefficacia del contratto	1006
6.	Inefficacia del contratto, subentro e domande delle parti	1009
7.	Le sanzioni alternative	1012
8.	Inefficacia del contratto <i>ex tunc</i> e possibili obblighi restitutori. Danno da esecuzione di provvedimento giurisdizionale non confermato	1013
9.	Tutela in forma specifica e risarcimento del danno	1017
9.1.	<i>L'esclusione della tutela in forma specifica per gli affidamenti relativi a infrastrutture strategiche o finanziati con i fondi del PNRR</i>	1018
10.	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	1019
11.	La sorte del contratto in caso di annullamento in autotutela dell'aggiudicazione. Profili di giurisdizione	1023
11.1.	<i>Differenze tra annullamento d'ufficio e annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione</i>	1024
12.	L'autotutela interna al contratto: risoluzione e recesso	1025
12.1.	<i>Rapporti tra recesso e revoca dopo la stipulazione del contratto.</i>	1027
12.2.	<i>Risoluzione e recesso in materia di concessioni (l'art. 190 del nuovo Codice)</i>	1028
13.	I contratti che non rientrano nel campo di applicazione degli artt. 120-125 c.p.a. Quale giurisdizione e quale sorte per il contratto?	1030
13.1.	<i>Tesi secondo cui il contratto è annullabile</i>	1033
13.2.	<i>Tesi della nullità del contratto</i>	1035
13.3.	<i>Tesi della caducazione automatica</i>	1035
13.4.	<i>La tesi dell'inefficacia relativa</i>	1036

PARTE OTTAVA

I CONTROLLI

CAPITOLO I I principi generali

1.	La funzione di controllo	1043
2.	Classificazione dei controlli	1043
3.	Questioni problematiche in materia di controllo su atti	1044
3.1.	<i>L'impugnabilità degli atti di controllo</i>	1044
3.2.	<i>Gli effetti della sentenza che annulla l'atto negativo di controllo</i>	1045

3.3.	<i>L'amministrazione controllata è controinteressata nel giudizio avverso l'atto negativo di controllo?</i>	1046
------	---	------

CAPITOLO II I controlli interni

1.	I controlli interni nelle P.A.: profili generali	1051
2.	L'evoluzione del sistema dei controlli interni	1051
2.1.	<i>La prima disciplina generale dei controlli interni: il d.lgs. n. 286/1999</i>	1052
2.2.	<i>Il successivo intervento riformatore: il d.lgs. n. 150/2009</i>	1053
3.	I controlli interni negli enti locali: il d.lgs. n. 174/2012	1054

CAPITOLO III I controlli della corte dei conti

1.	I controlli della Corte dei conti nella Costituzione	1059
2.	Le tipologie di funzioni di controllo esercitate dalla Corte dei conti	1059
3.	Il controllo preventivo di legittimità su atti	1060
3.1.	<i>Gli atti sottoposti a controllo preventivo</i>	1060
3.2.	<i>Il procedimento di controllo</i>	1060
3.3.	<i>La registrazione con riserva</i>	1061
3.4.	<i>Non impugnabilità dell'atto negativo di controllo della Corte dei conti</i>	1061
3.5.	<i>Proponibilità della questione di costituzionalità in sede di controllo preventivo e in sede di parificazione del bilancio</i>	1061
4.	Il controllo sugli enti sovvenzionati	1062
5.	Il controllo successivo sulla gestione	1063
5.1.	<i>Il fondamento costituzionale del controllo sulla gestione</i>	1064
5.2.	<i>È possibile sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di controllo sulla gestione?</i>	1064
6.	Il controllo concomitante	1064

PARTE NONA

LA RESPONSABILITÀ

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

1.	Il "dogma" della non risarcibilità dei danni causati alle posizioni di interesse legittimo	1071
2.	La caduta del "dogma" con la sentenza n. 500/1999 della Cassazione	1073
3.	I diritti patrimoniali consequenziali e l'attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo	1074
4.	Gli interventi della Corte costituzionale	1077
5.	Azione di risarcimento e giurisdizione amministrativa nel Codice del processo amministrativo	1078
6.	Fattispecie di responsabilità della P.A. e riparto di giurisdizione: il danno da provvedimento e i diritti incompressibili	1079
7.	Altre fattispecie di responsabilità della P.A.: i danni da comportamento o da scorrettezza procedimentale, lesione dell'affidamento del cittadino e la responsabilità precontrattuale	1084

7.1.	<i>Il contrasto di giurisprudenza sulla questione della giurisdizione per le domande di risarcimento del danno derivante dalla lesione di un affidamento in un provvedimento favorevole ma illegittimo</i>	1086
8.	Il danno da ritardo e il riparto di giurisdizione (rinvio)	1091

CAPITOLO II

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

1.	Natura della responsabilità della P.A.	1095
1.1.	<i>Tesi della responsabilità contrattuale</i>	1095
1.2.	<i>Tesi della responsabilità precontrattuale</i>	1096
1.3.	<i>Tesi della responsabilità speciale</i>	1097
1.4.	<i>L'orientamento prevalente in favore della responsabilità extracontrattuale</i>	1097
1.5.	<i>La responsabilità precontrattuale della P.A.</i>	1098
2.	I requisiti dell'illecito: l'elemento oggettivo	1103
3.	La colpa della P.A.	1105
3.1.	<i>La colpa della P.A. in materia di appalti dopo la sentenza della Corte di Giustizia del 30 settembre 2010</i>	1107
4.	Il danno derivante da atti amministrativi posti in essere in esecuzione di pronunce del giudice, poi riformate e le azioni di restituzione in relazione ad un contratto di appalto inefficace <i>ex tunc</i>	1108

CAPITOLO III

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

1.	L'abbandono della pregiudiziale amministrativa nella sentenza n. 500/1999 della Cassazione	1115
2.	La successiva giurisprudenza favorevole alla pregiudiziale	1115
3.	Le decisioni del 2006 e del 2008 della Cassazione sulla pregiudiziale e le relative reazioni	1117
4.	Il superamento della pregiudiziale nel Codice del processo amministrativo	1120
5.	L'idoneità della soluzione individuata dal Codice al fine di superare i contrasti	1122
6.	La decisione dell'Adunanza Plenaria n. 3/2011	1127
7.	La giurisprudenza successiva e il rispetto dei principi costituzionali e comunitari	1129
8.	Il superamento della pregiudiziale e gli effetti sul termine di prescrizione .	1132
9.	La domanda di risarcimento del danno da inosservanza dei termini di conclusione del procedimento nel Codice (rinvio)	1135
10.	L'opzione del privato in favore della tutela risarcitoria	1135

CAPITOLO IV

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

1.	Le fattispecie di danno da ritardo e il riparto di giurisdizione	1139
2.	I presupposti del risarcimento del danno da ritardo e la differenza con l'indennizzo da ritardo	1140

3. La domanda di risarcimento del danno da inosservanza dei termini di conclusione del procedimento nel Codice del processo amministrativo ... 1145

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

1. La nozione civilistica della reintegrazione in forma specifica 1151
2. Ambito applicativo dell'istituto nel diritto amministrativo 1152
3. I limiti della reintegrazione in forma specifica 1156
4. Esecuzione del giudicato e risarcimento del danno 1157
5. Il rapporto tra domanda risarcitoria e giudizio di ottemperanza 1158
6. Il risarcimento per equivalente 1161
7. Ulteriori profili processuali della domanda risarcitoria 1165

CAPITOLO VI La responsabilità del pubblico dipendente

1. La responsabilità ex art. 28 della Costituzione 1169
2. La responsabilità amministrativa 1170
3. Azione di responsabilità e giurisdizione della Corte dei Conti 1178
4. La responsabilità civile del pubblico dipendente verso i terzi 1183

PARTE DECIMA

I SETTORI

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

1. La libertà dell'attività economica e i limiti all'intervento dello Stato nell'economia (gli aiuti di Stato) 1193
 - 1.1. *La disciplina in materia di esercizio dei poteri speciali (c.d. golden power)* 1197
2. La concorrenza nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa 1200
3. Semplificazioni e liberalizzazioni quali strumenti di una politica della concorrenza tendente ad un mercato realmente competitivo. Legge annuale per la concorrenza e Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) 1207
4. La tutela della concorrenza da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato 1211
5. La tutela del consumatore 1217
6. Le azioni di risarcimento per violazione delle norme sulla concorrenza (il c.d. *private enforcement*) 1223
7. Economia digitale, innovazione e mercati realmente concorrenziali 1224

CAPITOLO II I servizi pubblici

1. La nozione di servizio pubblico: profili generali 1231
2. La teoria soggettiva 1231
3. Le critiche alla teoria soggettiva e l'elaborazione della teoria oggettiva 1232
4. I dati normativi e sistematici a favore della teoria oggettiva 1232
 - 4.1. *L'art. 43 Cost.* 1232
 - 4.2. *Le norme sulla privatizzazione degli enti pubblici economici* 1233
 - 4.3. *Nozione comunitaria di servizio pubblico* 1233

5.	I diversi indirizzi all'interno della teoria oggettiva	1234
5.1.	<i>Tesi che ricomprende nel servizio pubblico tutte le attività assoggettate a forme di regolamentazione pubblica</i>	1234
5.2.	<i>Tesi che valorizza la soggezione del gestore al dovere di imparzialità</i>	1235
5.3.	<i>Tesi che mette l'accento sulla destinazione al pubblico dell'attività</i>	1235
6.	La categoria del servizio universale	1236
7.	Il contratto di servizio	1237
8.	Obblighi di servizio pubblico, regime delle compensazioni e compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato	1238
9.	Servizi pubblici, mercato e concorrenza	1240
10.	La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica	1242

CAPITOLO III Il governo del territorio

1.	L'urbanistica	1247
1.1.	<i>Iniziale evoluzione della disciplina</i>	1247
1.2.	<i>Il trasferimento di funzioni alle Regioni e la c.d. panurbanistica</i>	1247
2.	L'edilizia e le altre materie confinanti	1248
3.	Il governo del territorio	1249
3.1.	<i>L'art. 117 della Costituzione</i>	1249
3.2.	<i>La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 117</i>	1250
4.	Urbanistica e disciplina vigente	1252
4.1.	<i>La pianificazione urbanistica</i>	1252
4.2.	<i>L'urbanistica negoziata</i>	1254
4.3.	<i>La perequazione urbanistica</i>	1254
4.3.1.	<i>La natura giuridica dei diritti edificatori e la trascrivibilità dei relativi negozi</i>	1256
5.	I titoli edilizi	1257
5.1.	<i>Il permesso di costruire, la D.I.A., la S.C.I.A. e la Cila</i>	1258
5.2.	<i>La tutela dei terzi contro i titoli edilizi</i>	1261
5.2.1.	<i>Tutela dei terzi e permesso di costruire</i>	1261
5.2.2.	<i>Tutela dei terzi e D.I.A. o S.C.I.A. (rinvio)</i>	1262
5.3.	<i>Abusivismo, rilascio di titoli in sanatoria e demolizioni</i>	1262

CAPITOLO IV L'ambiente e il paesaggio

1.	La nozione di ambiente	1267
2.	I principi comunitari in materia di ambiente: prevenzione, "chi inquina paga" e precauzione	1268
3.	L'ambiente come valore costituzionale	1268
4.	Il riparto di competenze legislative in materia di ambiente	1270
4.1.	<i>L'ambiente nell'art. 117 della Costituzione</i>	1270
4.2.	<i>Ambiente e inquinamento elettromagnetico</i>	1271
4.3.	<i>Ambiente e caccia</i>	1272
4.4.	<i>Ambiente, rifiuti pericolosi e nucleare</i>	1273
4.5.	<i>La bonifica dei siti inquinati</i>	1274
5.	Il paesaggio	1275
6.	Il riparto delle competenze amministrative: la co-gestione del bene ambiente e del paesaggio	1277
6.1.	<i>Le funzioni amministrative in materia di paesaggio</i>	1278
6.2.	<i>La valutazione di impatto ambientale e il dibattito pubblico</i>	1279

7.	Il danno ambientale	1281
8.	Lo sviluppo sostenibile e la transizione ecologica nel Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR)	1284

CAPITOLO V Espropriazioni

1.	Nozione di espropriazione	1289
2.	Le fasi del procedimento di espropriazione	1289
3.	La fase della sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio .	1289
3.1.	<i>I vincoli preordinati all'esproprio: durata temporale, reiterazione, obbligo di indennizzo</i>	1289
3.2.	<i>Vincoli ablatori e vincoli conformativi</i>	1291
3.3.	<i>La motivazione della reiterazione del vincolo</i>	1291
4.	La dichiarazione di pubblica utilità	1293
5.	La determinazione dell'indennità di esproprio	1293
6.	La quantificazione dell'indennità di esproprio (aree edificabili; aree non edificabili; aree edificate)	1294
6.1.	<i>La quantificazione dell'indennità di esproprio per le aree edificabili dopo Corte cost. n. 348/2007 e la l. n. 244/2007</i>	1295
6.2.	<i>La determinazione dell'indennità di esproprio per le aree non edificabili. La sentenza della Corte costituzionale 10 giugno 2011, n. 181</i>	1298
7.	Dall'occupazione acquisitiva (e usurpativa) all'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001	1299
7.1.	<i>La nascita dell'istituto dell'occupazione acquisitiva e la distinzione con i fenomeni di occupazione usurpativa</i>	1299
7.2.	<i>Superamento dell'istituto dell'occupazione acquisitiva per effetto delle sentenze della CEDU</i>	1300
7.3.	<i>L'acquisizione sanante prevista dall'art. 43 T.U.</i>	1301
7.4.	<i>La sentenza della Corte costituzionale n. 293/2010: l'incostituzionalità dell'art. 43 d.P.R. n. 327/2001 per eccesso di delega e i dubbi sulla compatibilità con la CEDU dell'acquisizione sanante</i>	1302
7.5.	<i>Il nuovo art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001 (introdotto dal d.l. n. 98/2011)</i> ...	1303
7.6.	<i>La sentenza della Corte cost. 30 aprile 2015, n. 71 fuga i dubbi di legittimità costituzionale</i>	1306
7.7.	<i>Poteri del giudice amministrativo e provvedimento ex art. 42-bis</i>	1308
7.7.1.	<i>Possibilità di rinunciare al diritto di proprietà di un fondo occupato ma mai espropriato</i>	1310
7.8.	<i>La giurisdizione sulla determinazione e sulla corresponsione dell'indennizzo ex art. 42-bis</i>	1313
8.	L'usucapione da parte della P.A. di bene illegittimamente espropriato ...	1314
8.1.	<i>Rapporti tra usucapione ed espropriazione in punto di riparto della giurisdizione</i>	1317
8.2.	<i>L'usucapione da parte del privato del bene validamente espropriato: la questione dell'interservio possessionis</i>	1318
9.	L'ambito applicativo dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001	1320

10.	Occupazione preordinata all'esproprio: criteri per la determinazione del <i>quantum</i> spettante al proprietario	1321
-----	---	------

CAPITOLO VI La tutela dell'ordine pubblico e le misure amministrative antimafia

1.	La tutela amministrativa dell'ordine pubblico	1327
2.	Il c.d. DASPO	1327
2.1.	<i>Il c.d. DASPO urbano</i>	1328
2.2.	<i>Elementi di criticità del DASPO urbano</i>	1331
2.2.1.	<i>Le modifiche in tema di DASPO urbano apportate dal d.l. 21 ottobre 2020, n. 130</i>	1331
2.2.2.	<i>La compatibilità con la CEDU del c.d. DALP</i>	1332
3.	Gli effetti interdittivi delle attività economiche nel quadro del codice antimafia	1333
4.	Il sistema della documentazione antimafia	1335
4.1.	<i>La comunicazione antimafia</i>	1336
4.2.	<i>L'informazione antimafia</i>	1336
4.2.1.	<i>Informazioni antimafia e principio di determinatezza</i>	1338
4.2.2.	<i>Il problema del contraddittorio procedimentale</i>	1342
4.3.	<i>L'estensione degli effetti delle informative antimafia alla c.d. economia privata</i>	1344
4.4.	<i>L'informativa antimafia preclude l'esecuzione del giudicato risarcitorio (Cons. Stato, Ad. Plen., 6 aprile 2018, n. 3)</i>	1346
4.5.	<i>Sulla legittimazione (esclusa) di soci e amministrazione di una persona giuridica ad impugnare l'interdittiva antimafia</i>	1348
4.6.	<i>I rapporti tra impugnazione dell'informativa antimafia e controllo giudiziario a richiesta (rinvio)</i>	1348
5.	Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose	1348

CAPITOLO VII Altri settori

1.	L'istruzione: profili generali	1353
1.1.	<i>Le scuole private: la parità scolastica e l'assenza di oneri per lo Stato</i>	1353
1.2.	<i>Le Università</i>	1354
2.	L'amministrazione della difesa	1354
3.	La tutela dell'ordine pubblico e la polizia di sicurezza	1355
3.1.	<i>Le autorizzazioni di polizia</i>	1356
3.2.	<i>I poteri di ordinanza</i>	1356
3.3.	<i>La sicurezza cibernetica</i>	1357
4.	La sanità	1358
4.1.	<i>Il riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia sanitaria</i>	1359
4.1.1.	<i>Il riparto di competenze Stato-Regioni in materia di gestione della pandemia sanitaria: la sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021</i>	1361
4.2.	<i>Libertà di autodeterminazione in ambito sanitario e principio solidaristico: il caso delle vaccinazioni obbligatorie</i>	1363
5.	L'assistenza e la previdenza sociale	1366
6.	I beni culturali	1368
6.1.	<i>La nozione di bene culturale</i>	1368

6.2.	<i>Individuazione e tipologia di beni culturali</i>	1369
6.2.1.	<i>La verifica dell'interesse culturale</i>	1371
6.2.2.	<i>L'incidenza del mutamento della veste giuridica del soggetto proprietario sul regime giuridico del bene culturale (il parere dell'Adunanza Generale, 26 maggio 2011, n. 2102)</i>	1371
6.2.3.	<i>La configurabilità di un vincolo di destinazione culturale</i>	1372
6.3.	<i>Il regime di circolazione dei beni culturali</i>	1374
6.3.1.	<i>L'autorizzazione</i>	1375
6.3.2.	<i>La denuncia</i>	1375
6.3.3.	<i>Il diritto di prelazione</i>	1376
6.4.	<i>Le funzioni amministrative in materia di beni culturali: tutela e valorizzazione. La sussidiarietà verticale e orizzontale</i>	1377
6.4.1.	<i>La cooperazione con i privati</i>	1379
7.	<i>Comunicazioni</i>	1379
8.	<i>Sport</i>	1383
9.	<i>Imposizione tributaria</i>	1387
10.	<i>Altri compiti</i>	1388

PARTE UNDICESIMA

LA TUTELA

CAPITOLO I I ricorsi amministrativi

1.	<i>I ricorsi amministrativi: profili generali</i>	1393
2.	<i>Tipologie di ricorsi amministrativi</i>	1393
3.	<i>Il ricorso gerarchico proprio: caratteri generali</i>	1394
3.1.	<i>Il concetto di atto definitivo</i>	1394
3.2.	<i>Rapporti tra il ricorso gerarchico e la tutela giurisdizionale amministrativa</i>	1395
3.3.	<i>I motivi del ricorso giurisdizionale dopo la decisione gerarchica</i>	1395
3.4.	<i>Il silenzio sul ricorso gerarchico</i>	1396
4.	<i>Il ricorso gerarchico improprio</i>	1396
5.	<i>Ricorso in opposizione</i>	1397
6.	<i>Il ricorso straordinario al Capo dello Stato</i>	1397
6.1.	<i>La natura del rimedio</i>	1398
6.2.	<i>L'ambito di operatività</i>	1403
6.3.	<i>Le azioni esperibili</i>	1404
6.3.1.	<i>Ricorso straordinario e risarcimento del danno</i>	1405
6.4.	<i>Ricorso straordinario e riti speciali</i>	1405
6.4.1.	<i>Ricorso straordinario nelle materie di cui agli artt. 119 e 120 c.p.a.</i>	1406
6.5.	<i>L'alternatività del ricorso straordinario</i>	1407
6.6.	<i>La trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale</i>	1407
6.7.	<i>Il procedimento di decisione del ricorso straordinario</i>	1408
6.8.	<i>L'avvento della tutela cautelare con l'articolo 3, ultimo comma, della legge n. 205/2000</i>	1409
6.9.	<i>La possibilità di sollevare la questione pregiudiziale comunitaria</i>	1409
6.10.	<i>La possibilità di sollevare questione di costituzionalità</i>	1410
6.11.	<i>Il problema dell'ammissibilità del giudizio di ottemperanza</i>	1410
6.12.	<i>I decreti decisori resi prima della legge n. 69/2009: ottemperanza e assilabilità al giudicato</i>	1413

6.13.	<i>I rimedi contro il decreto decisorio del ricorso straordinario</i>	1414
-------	---	------

CAPITOLO II La giustizia amministrativa

1.	La giustizia amministrativa: origine e nozioni generali	1419
1.1.	<i>Ragioni storiche della nascita della giustizia amministrativa</i>	1419
1.2.	<i>La Costituzione e l'ordinamento della giustizia amministrativa</i>	1420
1.3.	<i>Le funzioni consultive del Consiglio di Stato</i>	1421
2.	Giurisdizione e processo amministrativo	1423
2.1.	<i>Il modello di giurisdizione</i>	1423
2.2.	<i>L'evoluzione del processo amministrativo</i>	1425
2.3.	<i>Limiti interni ed esterni della giurisdizione</i>	1427
2.4.	<i>Posizioni soggettive e riparto di giurisdizione (rinvio)</i>	1428
2.5.	<i>La giurisdizione estesa al merito</i>	1428
3.	L'approvazione del Codice del processo amministrativo	1429
3.1.	<i>Le ragioni della codificazione</i>	1429
3.2.	<i>La legge delega</i>	1431
3.3.	<i>Il procedimento di formazione del Codice</i>	1432
3.4.	<i>La struttura del Codice e delle altre norme delegate</i>	1434
3.5.	<i>Una valutazione sul Codice</i>	1434
4.	I principi generali del processo amministrativo	1436
4.1.	<i>Il valore dei principi generali e il principio di effettività della tutela giurisdizionale</i>	1436
4.2.	<i>Il richiamo ai principi del diritto europeo</i>	1437
4.3.	<i>Il giusto processo amministrativo e il principio della parità delle parti</i> ...	1439
4.4.	<i>Motivazione e sinteticità degli atti</i>	1440
5.	La disciplina delle azioni e i poteri del giudice	1441
5.1.	<i>La centralità dell'azione di annullamento nel processo amministrativo e la disciplina delle altre azioni</i>	1441
5.2.	<i>L'azione di condanna</i>	1443
5.2.1.	<i>L'eliminazione dell'azione di adempimento e il contenuto dell'azione di condanna "atipica" alla luce della giurisprudenza</i>	1444
5.2.2.	<i>L'azione di risarcimento (rinvio)</i>	1447
5.2.3.	<i>Condanna pecuniaria e indicazione dei soli criteri da parte del giudice</i>	1448
5.3.	<i>L'azione di accertamento</i>	1449
5.3.1.	<i>L'azione di accertamento prima dell'entrata in vigore del Codice</i> ...	1449
5.3.2.	<i>L'ammissibilità dell'azione di accertamento dopo l'entrata in vigore del Codice</i>	1452
5.3.3.	<i>L'azione di nullità (rinvio)</i>	1454
5.4.	<i>L'azione avverso il silenzio</i>	1455
5.5.	<i>Pluralità delle domande e conversione delle azioni</i>	1456
5.5.1.	<i>Cumulo di domande</i>	1456
5.5.2.	<i>Conversione delle azioni</i>	1458
5.6.	<i>Azioni e pronunce del giudice</i>	1459
5.6.1.	<i>Sentenze costitutive, di condanna e di accertamento</i>	1459
5.6.2.	<i>Poteri del giudice e contenuto e tipologie dei provvedimenti giurisdizionali</i>	1460
5.6.3.	<i>L'assorbimento dei motivi di ricorso</i>	1463
5.6.4.	<i>La concessione dell'errore scusabile</i>	1463
6.	Il processo amministrativo di primo grado	1464

6.1.	<i>Gli strumenti per esercitare le azioni davanti al G.A.: ricorso principale, ricorso incidentale e motivi aggiunti</i>	1464
6.2.	<i>L'atto introduttivo del giudizio: il ricorso</i>	1465
6.3.	<i>Il termine per proporre i ricorsi e la sua decorrenza</i>	1466
6.4.	<i>Legittimazione al ricorso</i>	1469
6.5.	<i>L'interesse al ricorso</i>	1469
6.6.	<i>La parte resistente</i>	1470
6.7.	<i>I controinteressati</i>	1470
6.8.	<i>Il ricorso incidentale</i>	1471
6.8.1.	<i>I possibili esiti del processo in caso di accoglimento del ricorso incidentale</i>	1473
6.8.2.	<i>Il rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale</i>	1473
6.9.	<i>I motivi aggiunti</i>	1477
6.10.	<i>L'istanza di fissazione dell'udienza e la perenzione</i>	1479
6.11.	<i>La competenza territoriale dei T.a.r.</i>	1480
6.11.1.	<i>Inderogabilità della competenza territoriale, competenza funzionale e regolamento di competenza</i>	1481
6.12.	<i>Contraddittorio e intervento</i>	1484
6.12.1.	<i>Il contraddittorio</i>	1484
6.12.2.	<i>L'intervento</i>	1485
6.13.	<i>Istruttoria e prove</i>	1488
6.13.1.	<i>Mezzi di prova e istruttoria nel processo amministrativo fino all'entrata in vigore del Codice</i>	1488
6.13.2.	<i>I mezzi di prova nel Codice</i>	1489
6.14.	<i>La decisione</i>	1491
6.14.1.	<i>Discussione e decisione del ricorso</i>	1491
6.14.2.	<i>I vari tipi di decisione (rinvio)</i>	1493
6.14.3.	<i>Sentenze costitutive, di condanna e di accertamento (rinvio)</i>	1493
7.	<i>La tutela cautelare</i>	1493
7.1.	<i>I caratteri della tutela cautelare: strumentalità e provvisorietà</i>	1493
7.2.	<i>Gli originari limiti della tutela cautelare</i>	1494
7.3.	<i>Le prime aperture della giurisprudenza</i>	1495
7.4.	<i>Le ordinanze propulsive</i>	1495
7.5.	<i>I presupposti della tutela cautelare nella legge n. 205/2000</i>	1495
7.6.	<i>Il procedimento cautelare nel Codice</i>	1496
7.7.	<i>Sentenze brevi, definizione anticipata del merito e strumentalità</i>	1498
7.8.	<i>Tutela cautelare inaudita altera parte e tutela ante causam</i>	1499
7.9.	<i>Le spese del procedimento cautelare</i>	1501
7.10.	<i>L'esecuzione di una ordinanza cautelare</i>	1502
7.11.	<i>La tutela cautelare in appello</i>	1502
8.	<i>Il regime delle impugnazioni</i>	1503
8.1.	<i>Le impugnazioni in generale</i>	1504
8.2.	<i>L'appello al Consiglio di Stato</i>	1505
8.2.1.	<i>L'appello incidentale</i>	1508
8.3.	<i>Revocazione e opposizione di terzo</i>	1509
8.4.	<i>Il ricorso per cassazione</i>	1512
9.	<i>Giudicato e ottemperanza</i>	1518
9.1.	<i>Gli effetti caducatori, ripristinatori e conformativi della sentenza del giudice amministrativo</i>	1518
9.2.	<i>Il giudizio di ottemperanza</i>	1519

9.2.1.	<i>Origini storiche del giudizio di ottemperanza</i>	1519
9.2.2.	<i>Natura giuridica del giudizio di ottemperanza</i>	1520
9.2.3.	<i>Ambito di applicazione</i>	1522
9.2.4.	<i>L'inadempimento della P.A. e gli atti adottati in violazione o elusione del giudicato</i>	1523
9.2.5.	<i>Ottemperanza e risarcimento del danno (rinvio)</i>	1525
9.2.6.	<i>Diffida ad adempiere e modalità di svolgimento del giudizio di ottemperanza</i>	1526
9.2.7.	<i>Ottemperanza e limiti esterni della giurisdizione amministrativa (gli atti del CSM)</i>	1528
9.2.8.	<i>Contenuto della sentenza</i>	1529
9.2.9.	<i>Il regime degli atti adottati dal commissario ad acta</i>	1531
10.	I riti speciali	1532
10.1.	<i>Il rito in materia di accesso ai documenti amministrativi (rinvio)</i>	1533
10.2.	<i>Il rito avverso il silenzio della P.A. (rinvio)</i>	1533
10.3.	<i>Il procedimento di ingiunzione</i>	1533
10.4.	<i>Il rito abbreviato</i>	1535
10.5.	<i>Il rito in materia di pubblici appalti e i giudizi relativi a opere o interventi finanziati con il PNRR</i>	1537
10.5.1.	<i>L'ambito di applicazione del rito in materia di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture</i>	1538
10.5.2.	<i>Termini e modalità della proposizione dei ricorsi</i>	1539
10.5.3.	<i>I giudizi relativi a opere o interventi finanziati con il PNRR</i>	1544
10.6.	<i>Il contenzioso in materia elettorale</i>	1545
10.6.1.	<i>Il vuoto di tutela sul contenzioso elettorale politico</i>	1546
10.6.2.	<i>L'impugnazione degli atti preparatori del procedimento elettorale: la soluzione del Codice e la sentenza della Corte costituzionale 7 luglio 2010 n. 236</i>	1548
10.6.3.	<i>Il rito elettorale</i>	1551
10.7.	<i>Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici</i>	1552
11.	Il processo amministrativo telematico	1553
12.	Il processo amministrativo durante l'emergenza COVID-19 (coronavirus)	1555
13.	Udienze straordinarie per lo smaltimento dell'arretrato	1558

CAPITOLO III La tutela davanti al giudice ordinario

1.	La tutela davanti al giudice ordinario: profili generali	1561
2.	Il problema della giurisdizione esclusiva del giudice ordinario	1561
3.	Il potere di disapplicazione	1563
3.1.	<i>Disapplicazione principale e disapplicazione incidentale</i>	1563
4.	Le azioni esperibili innanzi al giudice ordinario contro la P.A.	1565
4.1.	<i>L'azione di ingiustificato arricchimento</i>	1566
4.2.	<i>L'actio negotiorum gestorum</i>	1571
5.	Il fermo amministrativo	1572
6.	Il fermo di beni mobili registrati: il quadro normativo	1574
6.1.	<i>I rimedi avverso il fermo di beni mobili registrati e il riparto della giurisdizione</i>	1575