

INDICE

PREMESSA.....	LI
---------------	----

PARTE I LE FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

CAPITOLO I *Diritto amministrativo e Unione Europea*

1. Il diritto dell'Unione europea come fonte del diritto amministrativo	3
2. Il diritto dell'Unione europea nella Costituzione	4
3. La "primazia" del diritto dell'Unione europea	4
3.1. La teoria dei controlimiti	5
4. Gli effetti del primato del diritto dell'UE nell'ordinamento interno: il divieto di adottare atti amministrativi in contrasto	7
5. L'efficacia diretta del diritto dell'Unione e la disapplicazione.....	7
6. La responsabilità dello Stato-amministrazione per violazione del diritto dell'Unione europea (cenni e rinvio)	9
7. L'obbligo di interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea.....	10
8. I principi del diritto dell'Unione europea e la loro rilevanza per il diritto amministrativo	11
8.1. Il principio di autonomia istituzionale e di leale collaborazione.....	13
8.2. Il principio di sussidiarietà	14
8.3. Il principio di legalità	14
8.4. Il principio di certezza del diritto e di affidamento legittimo	14
8.5. Il principio di proporzionalità	16
8.6. Il principio di parità di trattamento, di non discriminazione, di uguaglianza e di imparzialità	17

8.7. Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche soggettive e di effettività della tutela	18
9. La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il diritto a una buona amministrazione	18
10. Il regime dell'atto amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione europea	20
10.1. Il regime speciale d'invalidità, tra nullità e disapplicazione	20
10.2. Il regime ordinario dell'annullabilità.....	21
10.2.1. I precipitati sostanziali e processuali dell'annullabilità.....	23
11. Il regime del giudicato amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione	25
11.1. La violazione del diritto dell'Unione come limite esterno della giurisdizione.....	26
12. Giudicato a formazione progressiva, ottemperanza e diritto dell'Unione	29
13. Giudicato, autotutela e diritto dell'Unione europea	30
14. La regola dello <i>stare decisis</i> e il diritto dell'Unione europea.....	31

CAPITOLO II

Diritto amministrativo e diritto internazionale (in particolare, la CEDU)

1. Le fonti del diritto internazionale	35
2. La CEDU	36
3. La Corte EDU e la forza vincolante delle sentenze.....	38
4. I "controlimiti"	39
5. L'effetto dell'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte EDU	40
6. Il giudicato amministrativo in contrasto con la CEDU: la riapertura del processo	40
7. Le sanzioni amministrative come sanzioni quasi penali: l'applicazione delle garanzie sancite dall'art. 6 della CEDU	44
7.1. Il sindacato del giudice sulle sanzioni: <i>full jurisdiction</i> ?	46

CAPITOLO III

Le fonti interne primarie del diritto amministrativo

1. Il sistema delle fonti interne del diritto amministrativo	49
2. La pluralità-atipicità delle fonti interne del diritto amministrativo	50
2.1. La funzione delle fonti interne.....	51
3. La gerarchia delle fonti del diritto	52
4. Il valore e il ruolo dei principi generali nel diritto amministrativo	53
4.1. Il rapporto tra principi generali e norme primarie	53

5.	Le fonti primarie.....	56
5.1.	Gli statuti e le leggi regionali.....	56
5.2.	La norma e il tempo: il diritto intertemporale.....	57
5.2.1.	I diritti quesiti.....	59
5.3.	Le leggi interpretative.....	60
6.	La legge provvedimento.....	62
6.1.	Un tentativo di classificazione delle leggi provvedimento.....	63
6.2.	La tutela giurisdizionale nei confronti della legge provvedimento.....	64
6.2.1.	Il limite della funzione giurisdizionale.....	67

CAPITOLO IV

Le fonti interne secondarie del diritto amministrativo

1.	Le fonti secondarie: i regolamenti.....	71
1.1.	I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti.....	74
1.2.	Il regolamento come atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente normativo.....	77
2.	Gli atti amministrativi generali: analogie e differenze con i regolamenti.....	78
2.1.	I bandi di gara.....	79
2.2.	Gli strumenti urbanistici.....	80
2.3.	I provvedimenti tariffari e i provvedimenti prezzi.....	81
3.	Il regime giuridico applicabile ai regolamenti e agli atti amministrativi generali.....	82
3.1.	Le analogie nel regime giuridico applicabile.....	83
3.2.	L'impugnazione differita.....	84
3.3.	L'impugnazione immediata.....	84
3.4.	Limiti soggettivi di efficacia della sentenza di annullamento di un atto generale.....	86
3.5.	La disapplicazione del regolamento (e non dell'atto amministrativo generale).....	87
4.	La fuga dal regolamento: il <i>tertium genus</i> dell'atto amministrativo generale di regolazione.....	89
5.	<i>Soft law, no law</i>	92
6.	Le ordinanze di necessità e di urgenza.....	94
6.1.	Il problema della natura giuridica.....	95
6.2.	Limiti al potere di ordinanza e sindacato del giudice.....	96
7.	Le norme interne.....	97
8.	Le circolari.....	98
9.	La prassi amministrativa.....	100

PARTE II
LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE

CAPITOLO I

Il rapporto giuridico e il potere amministrativo

1.	Le situazioni giuridiche soggettive	105
2.	Il rapporto giuridico: in particolare, il rapporto amministrativo	106
3.	Il potere amministrativo	107
4.	Il comportamento amministrativo	111

CAPITOLO II

L'interesse legittimo e le altre posizioni soggettive

1.	Il diritto soggettivo	115
2.	L'interesse legittimo	116
3.	Una lettura evolutiva: la dissoluzione dell'interesse legittimo nel diritto soggettivo	121
4.	L'interesse legittimo non è un diritto soggettivo	124
5.	Interessi legittimi pretensivi e oppositivi	125
	5.1. I riflessi sulla struttura del procedimento e del processo	126
	5.2. I provvedimenti a doppio effetto	129
6.	I criteri di distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi	130
	6.1. Atti <i>iure imperii</i> e atti <i>iure gestionis</i>	130
	6.2. Norme di azione e norme di relazione	130
	6.3. Potere vincolato e potere discrezionale	131
	6.4. Carezza di potere in astratto e in concreto	132
7.	La teoria dei diritti indegradabili (o inaffievolibili)	134
8.	Interessi partecipativi e procedimentali	139
9.	Gli interessi diffusi	144
10.	Gli interessi collettivi	145
	10.1. La rappresentatività dell'ente	148
	10.2. Il conflitto di interessi nell'ambito della categoria rappre- sentata	148
	10.3. La legittimazione <i>ex lege</i> degli enti collettivi	150
11.	Il ricorso per l'efficienza dell'amministrazione (la c.d. <i>class</i> <i>action pubblica</i>)	152
	11.1. La natura della situazione giuridica azionata	153
	11.2. I presupposti dell'azione	155
	11.3. La natura dell'azione	157
	11.4. I poteri del giudice e la natura della sentenza	158
12.	L'azione popolare e l'interesse civico	159

13. L'interesse di mero fatto, l'interesse semplice e l'interesse amministrativamente protetto 161

PARTE III

I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

La pubblica amministrazione

1. La pluriforme nozione di pubblica amministrazione 165
2. La pubblica amministrazione in senso soggettivo (e formale) 166
3. Lo Stato..... 167
4. Le agenzie e le autorità amministrative indipendenti 168
5. Gli enti pubblici territoriali e il federalismo amministrativo 169
- 5.1. Le risorse degli enti pubblici territoriali: l'autonomia finanziaria e il federalismo fiscale 173
6. Gli enti pubblici non territoriali 177
- 6.1. Enti pubblici economici e non economici. Il processo di privatizzazione..... 179
7. Gli indici rilevatori della natura pubblica dell'ente 181
8. La pubblica amministrazione in senso oggettivo, sostanziale e funzionale. L'influenza del diritto dell'unione europea..... 183
- 8.1. L'esercizio privato di funzioni pubbliche 185
- 8.2. L'ibridazione delle forme e il problema della disciplina applicabile..... 187
- 8.2.1. Lo statuto dell'amministrato..... 188
- 8.2.2. La natura dell'atto adottato dal soggetto privato nell'esercizio di funzioni pubbliche: disciplina applicabile, riparto di giurisdizione e sindacato del giudice..... 190
9. La nozione "finanziaria" di pubblica amministrazione come nozione funzionale..... 193
10. Considerazioni conclusive: dalla pubblica amministrazione alle pubbliche amministrazioni 197

CAPITOLO II

L'"ibridazione" delle forme: organismo di diritto pubblico, impresa pubblica e fondazioni

1. L'organismo di diritto pubblico: una sovrastruttura 199
- 1.1. La personalità giuridica 200

1.2. L'influenza pubblica dominante	201
1.2.1. Il finanziamento pubblico maggioritario	202
1.2.2. La nomina della maggioranza dei componenti degli organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza	202
1.2.3. Il controllo sulla gestione	203
1.2.4. I fini di interesse generale di carattere non industriale o commerciale.....	204
1.3. La "teoria del contagio" e l'organismo di diritto pubblico in parte qua	205
1.4. La disciplina applicabile all'organismo di diritto pubblico	209
2. L'impresa pubblica e la distinzione dall'organismo di diritto pubblico	210
2.1. I modelli di impresa pubblica: l'azienda autonoma, l'ente pubblico economico, la società pubblica	212
3. Le fondazioni.....	216
3.1. Le fondazioni bancarie	217

CAPITOLO III

Le società pubbliche

1. La società pubblica: una figura anfibia e pluriforme.....	219
2. I modelli di società pubblica: un tentativo di classificazione	220
3. Società a totale partecipazione pubblica e società miste	221
3.1. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle procedure di scelta del socio.....	223
4. Le società <i>in house</i>	224
4.1. L'elaborazione giurisprudenziale della figura	224
4.2. Il controllo analogo.....	226
4.3. Il requisito dell'attività prevalentemente svolta a favore dell'ente affidante	227
4.4. Le figure di <i>in house</i> riconosciute dalla giurisprudenza	228
4.5. L' <i>in house</i> frazionato (o pluripartecipato)	228
4.6. L' <i>in house</i> a cascata	228
4.7. L' <i>in house</i> orizzontale	229
4.8. L' <i>in house</i> verticale invertito (o capovolto).....	229
4.9. I nuovi requisiti normativi dell' <i>in house</i> . La figura della società <i>in house</i> mista	229
4.10. La conferma normativa delle figure di società <i>in house</i> elaborate dalla giurisprudenza	231
4.11. Le norme sul requisito funzionale dell'attività prevalente.....	231
4.12. La società <i>in house</i> come organismo di diritto pubblico	232
4.13. L' <i>in house</i> : regola o eccezione? Cenni e rinvio	233
5. Società di gestione, società strumentale e società-impresa pub- blica	234

6.	Le società degli enti locali	234
7.	La disciplina applicabile alle società pubbliche: il Testo unico (d.lgs. n. 175 del 2016)	237
	7.1. La regola aurea: l'applicazione generale del diritto privato	237
	7.2. Le regole contenute nel Testo unico	239
	7.3. Il vincolo di scopo e di attività	240
8.	La responsabilità dei componenti degli organi di amministrazione tra diritto privato e diritto pubblico	242
9.	Atti di nomina e revoca degli amministratori: natura giuridica e riparto di giurisdizione	246
10.	La disciplina della crisi delle società pubbliche	247
11.	I poteri speciali nei settori strategici	247

CAPITOLO IV

Le autorità amministrative indipendenti

1.	Le ragioni di un fenomeno non unitario	251
2.	La natura giuridica	253
3.	La neutralità e l'indipendenza	254
4.	Legittimazione e fondamento costituzionale ed euro-unitario delle <i>authorities</i>	256
5.	Un tentativo di classificazione delle autorità indipendenti	259
6.	Le autorità trasversali: in particolare, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato	259
	6.1. Il Garante per la protezione dei dati personali	261
7.	Le autorità di settore	261
	7.1. La Banca d'Italia	263
	7.2. La Consob	264
	7.3. L'IVASS	266
	7.4. L'ANAC	266
8.	Le autorità di regolazione dei servizi pubblici	269
	8.1. L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico	271
	8.2. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	271
	8.3. L'Autorità di regolazione dei trasporti	272
9.	Sintesi tassonomica dei poteri e delle funzioni delle autorità indipendenti	272
10.	Le regole procedimentali	274
	10.1. Il procedimento sanzionatorio e le garanzie del giusto processo	275
11.	La tutela giurisdizionale	277
	11.1. Il riparto di giurisdizione	277
	11.2. Il rito applicabile (rinvio)	280
	11.3. Il sindacato del giudice	280

11.4. Il sindacato di merito sulle sanzioni	283
11.5. Il sindacato sull'esercizio della funzione di vigilanza	285
12. Le autorità indipendenti come soggetti attivi in giudizio: in particolare, la legittimazione processuale dell'AGCM	287
12.1. Profili procedimentali. Il parere dell'Autorità antitrust	289

CAPITOLO V

L'organizzazione interna

1. Il concetto di organizzazione dalla sociologia alla scienza giuridica	293
2. Le fonti dell'organizzazione amministrativa	295
3. I principi generali in materia di organizzazione	296
4. La teoria dell'organizzazione amministrativa	297
5. L'organo	298
6. L'elemento personale: il titolare dell'organo e la natura del rapporto	299
6.1. Il rapporto di servizio	301
6.2. Il funzionario di fatto	302
6.2.1. La sorte degli atti favorevoli del funzionario di fatto	303
6.2.2. La sorte dei provvedimenti sfavorevoli del funzionario di fatto	303
6.2.3. Nomina illegittima, ma non ancora rimossa al momento dell'adozione dell'atto	304
7. L'elemento oggettivo: l'ufficio	305
8. La competenza	305
8.1. I criteri di distribuzione delle competenze	306
8.2. La risoluzione dei conflitti di competenza	307
8.3. Il trasferimento di competenze	308
8.3.1. La delegazione	308
8.3.2. L'avocazione	308
8.3.3. La sostituzione	309
9. La classificazione degli organi	309
9.1. Organi individuali e collegiali	309
9.2. Organi attivi, consultivi e di controllo	310
9.3. Organi esterni e interni	310
9.4. Organi ordinari e straordinari, permanenti e temporanei	310
10. Le relazioni tra gli organi. La gerarchia	311
10.1. La direzione, il coordinamento e il controllo	311
11. L'amministrazione indiretta	313
11.1. La delegazione	313
11.2. La codipendenza	313
12. Il principio di continuità e la <i>prorogatio</i>	313

PARTE IV
IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I

*La privatizzazione e le specificità
del rapporto di pubblico impiego*

1.	Il rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione: l'evoluzione storica	319
2.	La privatizzazione del lavoro pubblico: il quadro normativo	323
3.	L'ambito della privatizzazione: le categorie escluse	325
4.	Le fonti di disciplina del rapporto	325
4.1.	Il rapporto tra la legge e la contrattazione collettiva	327
4.1.1.	Le peculiarità della contrattazione collettiva e il ruolo dell'ARAN	329
5.	Il potere organizzativo e la distinzione tra macro-organizzazione e micro-organizzazione	330
5.1.	I riflessi sulla natura della situazione giuridica del dipendente	334
6.	Il principio del concorso pubblico	334
6.1.	Le deroghe al principio del concorso	335
6.2.	La nullità dei rapporti "di fatto"	337
6.3.	La stabilizzazione dei precari	337
6.4.	Lo <i>ius superveniens</i> durante lo svolgimento di una procedura	340
7.	La dirigenza pubblica	341
7.1.	La separazione tra politica e amministrazione	341
7.2.	Il c.d. <i>spoils system</i>	344
7.3.	Il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali	346
7.4.	La responsabilità dirigenziale	349
7.5.	Il quadro della riforma della dirigenza nella legge n. 125 del 2015	350
8.	La disciplina del rapporto di lavoro	351
8.1.	Le mansioni del lavoratore e lo « <i>ius variandi</i> » del datore di lavoro pubblico	352
9.	La responsabilità disciplinare	354
10.	Il processo in atto di riforma del pubblico impiego: la legge delega n. 124 del 2015 e i decreti attuativi nn. 74 e 75 del 2017	356
10.1.	Il modello della dotazione organica e il suo superamento: il piano dei fabbisogni	358
10.2.	Concorsi pubblici e c.d. lavoro flessibile	360

10.3. La valutazione delle <i>performance</i>	362
---	-----

CAPITOLO II

Pubblico impiego e tutela giurisdizionale

1. Il riparto di giurisdizione in materia di pubblico impiego.....	365
2. Le controversie relative all'assunzione	366
3. Posizione giuridica del vincitore e riparto di giurisdizione.....	368
4. Posizione giuridica dell'idoneo non vincitore, scorrimento della graduatoria e riparto di giurisdizione	368
5. Le controversie relative ai concorsi interni e misti: il riparto di giurisdizione	373
6. La disapplicazione da parte del giudice ordinario degli atti am- ministrativi presupposti	375
7. I provvedimenti del giudice ordinario	377

PARTE V

I BENI PUBBLICI

CAPITOLO I

La classificazione dei beni pubblici

1. Premessa	381
2. L'analisi economica della disciplina dei beni pubblici.....	381
3. La pluralità dei regimi giuridici.....	383
4. Beni privati e beni patrimoniali disponibili	384
5. Beni privati di interesse pubblico	385
6. I beni culturali e paesaggistici	386
6.1. Le aree naturali protette	388
6.2. Le reti per l'erogazione di servizi pubblici.....	388
7. Beni pubblici per appartenenza e per destinazione	389
8. Il demanio: origine ed evoluzione storica.....	390
8.1. Le sottocategorie di beni demaniali.....	391
9. I beni patrimoniali indisponibili	392

CAPITOLO II

Il regime giuridico dei beni pubblici

1. Premessa	395
2. Il regime della commerciabilità.....	395

3.	I beni pubblici e l'espropriazione per pubblico interesse	397
4.	L'autotutela	397
5.	L'acquisto della demanialità e della indisponibilità	398
6.	La perdita della indisponibilità e la sdemanializzazione	400
6.1.	La c.d. sdemanializzazione tacita	402
7.	L'uso dei beni pubblici	404
7.1.	La concessione di beni pubblici.....	405
7.1.1.	Diritto di insistenza, proroga automatica e concessioni demaniali marittime	407
8.	Il federalismo demaniale	410
9.	La valorizzazione e la dismissione dei beni pubblici	414
10.	Dai beni pubblici ai beni comuni.....	417
10.1.	L'acqua come bene comune?	420
10.2.	Il progetto della "Commissione Rodotà".....	421

PARTE VI

L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

Le forme dell'attività amministrativa

1.	La nozione di attività amministrativa	427
2.	Attività amministrativa e atto politico	429
2.1.	Tassonomia e casistica degli atti politici	431
3.	L'attività di alta amministrazione	432
3.1.	Tassonomia e casistica degli atti di alta amministrazione	434
3.1.1.	La revoca degli assessori comunali e regionali	435
4.	Attività amministrativa discrezionale, vincolata e tecnico-discrezionale	438
5.	La discrezionalità amministrativa	439
5.1.	Discrezionalità e merito	442
5.2.	Discrezionalità e autovincolo amministrativo	443
6.	La rilevanza applicativa della distinzione tra attività discrezionale e attività vincolata	444
7.	La discrezionalità tecnica	446
8.	L'attività amministrativa in forma privatistica	447
8.1.	L'attività amministrativa di diritto privato: regola o eccezione?	450
8.2.	I soggetti privati che esercitano funzioni pubbliche.....	452
8.3.	Convenzioni e accordi tra pubbliche amministrazioni e privati. Cenni e rinvio	452

CAPITOLO II

Il sindacato del giudice sull'attività amministrativa

1.	Attività amministrativa e situazioni giuridiche soggettive	455
2.	Attività amministrativa e sindacato del giudice	457
3.	Il sindacato del giudice sulla discrezionalità	457
	3.1. Sindacato e merito	458
	3.2. La discrezionalità dopo la sentenza	460
	3.3. Discrezionalità e limite esterno della giurisdizione del giudice amministrativo	462
4.	Il sindacato del giudice sulla discrezionalità tecnica	463
	4.1. I modelli di sindacato in astratto applicabili	464
	4.2. La discrezionalità tecnica come discrezionalità amministrativa	464
	4.3. Il sindacato intrinseco sulla discrezionalità tecnica	465
	4.4. Sindacato forte o sindacato debole?	466
	4.5. Sindacato effettivo sulla discrezionalità tecnica	469

CAPITOLO III

I principi generali dell'attività amministrativa

1.	Il ruolo e la funzione dei principi generali dell'attività amministrativa	473
2.	Il principio di legalità	475
	2.1. Principio di preferenza della legge, di legalità formale e di legalità sostanziale	476
	2.2. I corollari del principio di legalità sostanziale	479
	2.3. Nominatività e tipicità degli atti	479
	2.4. I poteri impliciti	481
	2.4.1. I poteri amministrativi impliciti	481
	2.4.1.1. Alcune forme di potere amministrativo implicito	482
	2.4.2. I poteri normativi impliciti	485
	2.5. Gli atti contingibili e urgenti	487
3.	Il principio di buon andamento	488
	3.1. I principi di efficienza, efficacia ed economicità nella scienza economico-aziendalistica	488
	3.2. Efficienza, efficacia ed economicità dal lato del cittadino	490
	3.3. Un nuovo modello di amministrazione	491
	3.4. Efficienza, efficacia ed economicità come parametri di legittimità dell'azione amministrativa	493
4.	Il principio di parità di trattamento, di non discriminazione e di uguaglianza	494
5.	Il principio di imparzialità	494

6.	Il principio di trasparenza	495
6.1.	Il “decreto trasparenza”	498
7.	Il principio di pubblicità	500
8.	I principi del diritto dell’Unione europea	500
9.	Il principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento	502
9.1.	Gli ambiti di applicazioni del principio di tutela del legittimo affidamento	504
9.2.	Gli elementi costitutivi dell’affidamento legittimo	505
9.3.	Gli strumenti di tutela dell’affidamento legittimo	507
10.	Il principio di proporzionalità	509
11.	Il principio di ragionevolezza	510
12.	Il principio di buona amministrazione	514
13.	Il principio di tempestività e di certezza dell’azione amministrativa	515
14.	Il principio di non aggravamento dell’azione amministrativa	516
15.	Il principio di semplificazione e di liberalizzazione	517
16.	Il principio del giusto procedimento	519
17.	Il principio di motivazione	520
18.	Il principio della capacità di diritto privato della pubblica amministrazione	522
19.	Il principio di responsabilità	522

CAPITOLO IV

Il procedimento amministrativo: funzione e struttura

1.	Il procedimento amministrativo e la legalità procedimentale	525
2.	Il procedimento amministrativo in prospettiva strutturale e funzionale	527
2.1.	Analisi delle singole funzioni del procedimento	528
3.	La classificazione dei procedimenti sulla base della struttura	530
4.	La classificazione dei procedimenti sulla base della funzione	532
5.	Procedimento amministrativo e procedimenti di settore	533
6.	Il procedimento come modello del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino	534
7.	Le fasi del procedimento amministrativo	536
8.	La fase di apertura del procedimento	536
9.	La comunicazione di avvio del procedimento	537
9.1.	Il contenuto della comunicazione di avvio	537
9.2.	I soggetti destinatari della comunicazione di avvio	538
9.3.	I casi esclusi dalla legge	539
9.4.	I casi di esclusione elaborati dalla giurisprudenza	541
9.4.1.	I procedimenti diretti all’emanazione di atti vincolati	542
9.4.2.	I sub-procedimenti	544

9.4.3. I procedimenti ad istanza di parte.....	544
9.5. La comunicazione di avvio dei procedimenti di secondo grado	544
9.6. Le forme alternative di comunicazione previste da norme di settore	545
9.6.1. La contestazione nei procedimenti disciplinari e sanzionatori.....	545
9.6.2. Gli atti di diffida	546
10. La partecipazione al procedimento.....	546
10.1. Le funzioni della partecipazione.....	547
10.2. I soggetti legittimati a partecipare al procedimento	549
10.3. La partecipazione degli enti esponenziali: interessi diffusi e interessi collettivi (rinvio).....	551
10.4. Facoltà della partecipazione.....	551
10.5. Le conseguenze dell'omessa valutazione degli apporti partecipativi	553
10.6. La separazione tra procedimento e processo	553
11. Il responsabile del procedimento	555
11.1. I compiti del responsabile.....	556
12. La fase istruttoria.....	558
12.1. I pareri.....	560
12.2. Il parere obbligatorio e l'istituto dell'accantonamento.....	561
12.3. Il parere facoltativo.....	562
12.4. Il rapporto tra parere e provvedimento	563
12.5. Le valutazioni tecniche	563
12.6. Le dichiarazioni sostitutive di certificazione.....	565
13. Il preavviso di rigetto.....	567
13.1. Il rapporto tra preavviso di rigetto e provvedimento finale.....	569
13.2. Le conseguenze dell'omissione del preavviso di rigetto	570
13.3. L'ambito di applicazione dell'obbligo del preavviso di rigetto.....	571
13.4. Preavviso di rigetto e silenzio.....	572
13.5. Preavviso di rigetto e termini del procedimento.....	573
13.6. Preavviso di rigetto e tutela giurisdizionale	573
14. La fase costitutiva (o decisoria).....	573
15. La fase integrativa dell'efficacia	574
16. Il conflitto di interessi nel procedimento amministrativo e l'obbligo di astensione	574
16.1. La sorte del provvedimento adottato in conflitto di interessi.....	576
17. Procedimento e tempo: <i>ius superveniens</i> e <i>tempus regit actum</i>	577

CAPITOLO V

*Il tempo dell'azione amministrativa
e il silenzio inadempimento*

1.	La doverosità amministrativa	581
2.	Il tempo del procedimento	583
2.1.	La c.d. <i>fast track procedure</i>	584
3.	Istanza del privato e obbligo di provvedere	584
4.	L'inerzia della p.a. e il silenzio inadempimento (o rifiuto)	586
5.	I rimedi contro l'inerzia	587
5.1.	Il potere sostitutivo	588
5.2.	Il silenzio significativo (silenzio-assenso e silenzio-diniego)	589
6.	La tutela giurisdizionale della doverosità amministrativa: l'azione avverso il silenzio-inadempimento	590
6.1.	I presupposti sostanziali e processuali: l'interesse legittimo del pri- vato e la giurisdizione del g.a.	592
6.2.	Le condizioni e i termini dell'azione	593
6.3.	Le condizioni e i termini dell'azione	594
6.4.	Il giudizio sulla fondatezza dell'istanza	595
6.5.	La fase esecutiva e la nomina del commissario <i>ad acta</i>	597
6.6.	Il provvedimento sopravvenuto nel corso del giudizio	599
7.	Il danno da ritardo	599
7.1.	Il danno da ritardo nel conseguimento del bene della vita finale	601
7.2.	Il danno da "mero ritardo"	603
7.3.	L'indennizzo da mero ritardo	606
7.4.	Il concorso del danno da ritardo con quello da mero ritardo	607
7.5.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	608
7.6.	L'azione di risarcimento del danno da ritardo	610
7.7.	Il danno da ritardo e le sopravvenienze	611

CAPITOLO VI

La semplificazione amministrativa e il silenzio assenso

1.	Il silenzio assenso come rimedio e come strumento di sempli- ficazione	613
2.	Il silenzio assenso come rimedio generale	615
3.	Le eccezioni al silenzio-assenso	616
4.	Silenzio assenso e potere discrezionale	617
5.	Il rapporto con la s.c.i.a.	618
6.	La natura giuridica del silenzio assenso e il regime giuridico applicabile	619
7.	Il silenzio assenso e le istanze non conformi alla legge	622

8.	Il provvedimento adottato dopo il silenzio-assenso	623
9.	L'autotutela dopo il silenzio-assenso	624
10.	Il silenzio assenso e il dovere di provvedere	625
11.	La tutela dei terzi	626
12.	La tutela dell'istante: l'azione di accertamento del silenzio-assenso	627
13.	Il silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni: un 'nuovo paradigma' nei rapporti tra amministrazioni pubbliche	628
	13.1. L'ambito soggettivo di applicazione	631
	13.2. L'ambito oggettivo di applicazione	634
	13.3. Il rapporto con gli artt. 16 e 17 legge n. 241/1990	635
	13.4. Il rapporto con la conferenza di servizi	635
	13.5. Il potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri	636
	13.6. L'autotutela	636
14.	Il silenzio-diniego	638
	14.1. Il provvedimento adottato dopo il silenzio-diniego	639
	14.2. Il silenzio-diniego e il dovere di provvedere	640
	14.3. La tutela dell'istante	641
15.	Il silenzio-rigetto	642
16.	Il silenzio endoprocedimentale	642
17.	Il silenzio nel diritto civile	644

CAPITOLO VII

La liberalizzazione delle attività private: la s.c.i.a

1.	La s.c.i.a. come strumento di liberalizzazione	649
2.	La natura della situazione giuridica del privato: diritto soggettivo e interesse legittimo oppositivo	651
3.	La natura della s.c.i.a.	652
4.	L'ambito di applicazione	653
5.	I poteri della pubblica amministrazione	655
	5.1. Quadro di sintesi dei poteri esercitabili	656
	5.2. Il potere di controllo ordinario nei sessanta giorni successivi alla s.c.i.a.	657
	5.3. Il potere di controllo in autotutela	658
6.	Le sanzioni nel sistema delle abilitazioni non provvedimentali	660
7.	Le tecniche di tutela del terzo	662
	7.1. La tutela del terzo secondo la giurisprudenza (Ad. Plen. n. 15 del 2011)	662
	7.1.1. La tutela del terzo decorsi i termini per l'esercizio del potere di controllo	662
	7.1.2. La tutela del terzo in pendenza del termine per l'esercizio del potere di controllo	664

7.3. La tutela del terzo secondo il legislatore	665
7.4. La tutela del terzo in una prospettiva costituzionalmente orientata	670
8. La tutela del privato segnalante	672

CAPITOLO VIII

La conferenza di servizi

1. Le funzioni della conferenza di servizi	673
1.1. La conferenza come strumento di semplificazione	674
1.2. La conferenza come strumento di integrazione degli interessi	676
1.3. La conferenza come strumento di negoziazione	677
2. La natura giuridica della conferenza di servizi	677
3. Le tipologie di conferenze di servizi. La conferenza istruttoria	678
3.1. La conferenza decisoria	679
3.2. La conferenza preliminare	680
4. Le modalità di funzionamento della conferenza di servizi	680
4.1. La c.d. conferenza semplificata: una “non conferenza”	680
4.2. La conferenza simultanea	682
5. Il rapporto tra la conferenza di servizi e il silenzio-assenso tra amministrazioni	683
6. La determinazione conclusiva della conferenza	684
7. La natura giuridica della determinazione conclusiva	686
8. La partecipazione dei privati alla conferenza di servizi	687

CAPITOLO IX

Il provvedimento amministrativo

1. Il duplice volto del provvedimento amministrativo: tra autorità e garanzia	689
2. Provvedimento e atto amministrativo non provvedimentale	690
3. Provvedimento amministrativo e atto politico	691
4. Tipicità e nominatività del provvedimento	691
5. I caratteri essenziali del provvedimento	693
6. La forma	694
6.1. La forma nell’era digitale	695
7. Il provvedimento implicito	696
8. La motivazione: la dinamica nelle norme della legge n. 241 del 1990	697
8.1. Le funzioni della motivazione	699
8.2. L’ambito di applicazione dell’obbligo di motivazione	700
8.3. Motivazione <i>per relationem</i> e motivazione implicita	701

8.4. Sufficienza, adeguatezza, congruità e logicità della motivazione.....	703
8.4.1. Sindacato sulla motivazione e merito amministrativo	706
8.4.2. La motivazione nella valutazione delle prove concorsuali	706
8.5. La motivazione in relazione alla natura del potere e della situazione del privato.....	707
8.6. Le conseguenze della violazione dell'obbligo di motivazione.....	710
8.7. La motivazione postuma e l'integrazione in giudizio	712
8.8. Il ruolo della motivazione ai fini del decorso del termine di impugnazione	715

CAPITOLO X

Tassonomia dei provvedimenti

1. Relatività e descrittività di una tassonomia	717
2. I provvedimenti limitativi.....	717
3. I provvedimenti ablatori	718
4. Le sanzioni amministrative: il principio di legalità.....	721
4.1. Sanzioni amministrative e sanzioni penali	722
4.2. Sanzioni pecuniarie, interdittive e disciplinari	723
4.3. Natura dell'atto sanzionatorio e riparto di giurisdizione.....	724
5. Il sequestro.....	727
6. La confisca.....	728
7. Il fermo amministrativo	728
8. I provvedimenti ampliativi. Le autorizzazioni e le concessioni.....	729
8.1. Autorizzazioni e concessioni nel diritto dell'Unione europea	733
9. I provvedimenti attributivi di vantaggi economici (sovvenzioni, contributi, sussidi, etc.).....	735

CAPITOLO XI

L'efficacia del provvedimento amministrativo

1. Perfezione, validità ed efficacia del provvedimento.....	737
2. Inefficacia remediale e non remediale	738
3. L'efficacia spaziale del provvedimento	739
4. L'efficacia temporale del provvedimento. La recettività	740
4.1. La retroattività del provvedimento amministrativo.....	741
4.2. Effetti istantanei ed effetti permanenti.....	744
5. La sospensione del provvedimento.....	744
6. La proroga.....	746
7. L'inoppugnabilità.....	746
8. L'esecutività e l'eseguibilità del provvedimento	747

9.	L'esecutorietà del provvedimento.....	747
----	---------------------------------------	-----

CAPITOLO XII

L'invalidità del provvedimento amministrativo

1.	La nozione di invalidità.....	751
2.	L'irregolarità.....	752
3.	L'inesistenza del provvedimento.....	752
4.	Il sistema delle cause di nullità e di annullabilità.....	754
5.	Le cause di nullità.....	755
	5.1. La nullità strutturale.....	755
	5.2. La nullità per difetto assoluto di attribuzione: carenza di potere in astratto e in concreto.....	757
	5.3. La nullità per violazione o elusione del giudicato.....	760
	5.4. La nullità testuale e la (mancata previsione della) nullità virtuale.....	762
6.	Il regime giuridico della nullità.....	762
7.	Le cause di annullabilità.....	764
8.	La tripartizione dei vizi di annullabilità.....	764
9.	L'eccesso di potere.....	765
	9.1. Gli strumenti per la rilevazione dell'eccesso di potere: le figure sintomatiche.....	765
	9.1.1. L'errore di fatto.....	765
	9.1.2. Il difetto di istruttoria.....	766
	9.1.3. Il difetto di motivazione.....	767
	9.1.4. La contraddittorietà.....	767
	9.1.5. La violazione di norme interne.....	768
	9.1.6. L'illogicità e la perplessità.....	768
	9.1.7. La disparità di trattamento.....	769
	9.1.8. La manifesta ingiustizia.....	769
	9.1.9. La violazione dei principi di ragionevolezza, logicità, proporzionalità e legittimo affidamento.....	770
10.	L'incompetenza.....	770
	10.1. Il particolare regime giuridico dell'incompetenza.....	772
11.	La violazione di legge.....	773
	11.1. Vizi meramente formali e vizi sostanziali di forma.....	774
	11.2. La dequotazione dei vizi formali del provvedimento vincolato.....	775
	11.3. La dequotazione dei vizi formali del provvedimenti discrezionale: l'omessa comunicazione di avvio del procedimento.....	776
	11.3.1. Il riparto dell'onere della prova.....	777
	11.3.2. La natura del provvedimento viziato, ma non annullato.....	778
	11.4. I vizi di merito.....	780

12.	Il regime giuridico dell'annullabilità.....	781
-----	---	-----

CAPITOLO XIII

Le figure di invalidità

1.	Le forme di invalidità. L'invalidità parziale.....	783
2.	Invalidità originaria e invalidità successiva.....	784
	2.1. Norma retroattiva.....	785
	2.2. Norma di interpretazione autentica.....	786
	2.3. Decreto legge non convertito.....	787
	2.4. L'illegittimità costituzionale della norma.....	787
3.	L'invalidità derivata.....	790
	3.1. Il regime processuale dell'invalidità derivata a effetto vi- ziante.....	794
	3.2. Il regime processuale dell'invalidità a effetto caducante.....	795
4.	L'invalidità per contrasto con il diritto dell'Unione europea.....	796
	4.1. Il regime speciale: tra nullità e disapplicazione.....	796
	4.2. Il regime ordinario dell'annullabilità.....	797
	4.3. I precipitati sostanziali e processuali dell'annullabilità.....	799

CAPITOLO XIV

L'autotutela e i provvedimenti di secondo grado

1.	L'autotutela nel diritto penale e nel diritto civile.....	801
2.	L'autotutela nel diritto amministrativo: un tentativo di classi- ficazione.....	802
	2.1. L'autotutela esecutiva.....	802
	2.2. L'autotutela contenziosa e quella decisoria necessaria (rinvio).....	803
	2.3. L'autotutela decisoria spontanea.....	804
3.	I provvedimenti di secondo grado.....	804
4.	L'annullamento d'ufficio.....	805
	4.1. L'illegittimità.....	806
	4.2. Le ragioni di pubblico interesse.....	806
	4.3. La ragionevolezza del termine.....	806
	4.4. La tutela del legittimo affidamento del privato.....	808
	4.4.1. Riflessioni sul legittimo affidamento oltre l'autotutela amministrativa.....	810
5.	L'autotutela doverosa.....	813
	5.1. L'annullamento d'ufficio dell'atto in contrasto con il diritto dell'Unione europea.....	816
6.	Profili procedurali.....	817
	6.1. La domanda di riesame e il silenzio dell'amministrazione.....	817

6.2. La comunicazione di avvio e l'art. 21- <i>octies</i> , comma 2	818
7. Gli effetti dell'annullamento d'ufficio.....	818
7.1. L'annullamento parziale	820
8. La revoca	820
8.1. Limiti alla revoca e strumenti di compensazione	821
8.2. L'oggetto della revoca	824
8.3. Profili procedurali.....	824
8.4. La distinzione tra revoca e provvedimenti affini.....	824
9. L'abrogazione	825
10. I provvedimenti di secondo grado ad esito conservativo	826
10.1. La convalida	826
10.2. La ratifica	828
10.3. La sanatoria.....	829
10.4. La rettifica.....	829
10.5. La conferma.....	830
10.6. La conversione.....	831

CAPITOLO XV

L'accesso ai documenti amministrativi

1. Il principio di trasparenza.....	833
2. L'accesso procedimentale.....	834
2.1. <i>La natura giuridica</i>	835
2.2. La legittimazione ad accedere	836
2.3. I documenti accessibili	840
2.3.1. L'accesso agli atti interni e ai pareri legali	840
2.4. I soggetti passivi del diritto di accesso: la nozione di pubblica amministrazione.....	842
2.5. L'accesso agli atti di soggetti privati	843
2.6. L'accesso agli atti delle autorità amministrative indipendenti	843
2.7. I casi di esclusione del diritto di accesso	844
2.8. Il conflitto tra accesso e riservatezza	847
2.9. Il conflitto tra accesso e riservatezza: la tutela dei controinteressati	847
2.10. Accesso e <i>privacy</i>	847
2.10.1. La tutela dei controinteressati.....	849
2.11. Il differimento dell'accesso	849
2.12. Il diritto di accesso nell'ordinamento degli enti locali	850
2.13. Il diritto di accesso in materia ambientale.....	851
2.14. Il diritto di accesso nella disciplina dei contratti pubblici	852
3. La tutela del diritto di accesso	854
3.1. La tutela giustiziale.....	854

3.2. La tutela giurisdizionale del diritto di accesso (cenni e rinvio)	856
4. L'accesso civico	857
5. L'accesso civico generalizzato	858
5.1. Il rapporto tra l'accesso civico e l'accesso civico generalizzato	859
5.2. Il rapporto con l'accesso procedimentale: la titolarità e le condizioni di esercizio del diritto	859
5.3. I limiti all'accesso	860
5.4. L'ambito soggettivo di applicazione	861
5.5. Le tecniche di tutela	861
6. Conclusioni: la trasparenza come valore-chiave	862

CAPITOLO XVI

La negoziazione della funzione amministrativa

1. La neutralità delle forme della funzione amministrativa	865
2. La funzionalizzazione dell'attività di diritto privato	866
3. Gli accordi nel procedimento amministrativo	868
3.1. Gli accordi come contratti di diritto privato	869
3.2. Gli accordi come convenzioni pubblicistiche	870
4. Accordi procedurali e accordi sostitutivi	872
4.1. Fattispecie tipiche di accordi sostitutivi	874
5. La forma degli accordi	875
6. L'applicazione dei principi del codice civile	875
7. Il recesso dall'accordo	876
8. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	877
9. Gli strumenti di tutela nei confronti degli accordi	878
9.1. La tutela dei terzi	880
9.2. La tutela della pubblica amministrazione	881
10. Gli accordi tra pubbliche amministrazioni	882
10.1. Gli accordi di programma	884
10.2. Gli accordi di programma nella disciplina degli enti locali	886
10.3. La natura giuridica degli accordi (rinvio)	886
10.4. La disciplina degli accordi: l'art. 15 della legge n. 241 del 1990.	887
10.5. Accordi e tutela della concorrenza	888
10.6. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	888
10.7. Gli strumenti di tutela	889

PARTE VII
I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I
Il contratto pubblico

1.	La capacità negoziale della pubblica amministrazione	893
2.	I limiti alla capacità negoziale della pubblica amministrazione	894
3.	Tassonomia dei contratti pubblici.....	896
4.	Il contratto di appalto pubblico.....	896
	4.1. L'appalto di lavori.....	897
	4.2. L'appalto di servizi e di forniture	897
5.	Il contratto di concessione	898
6.	Le figure contrattuali di confine tra l'appalto e la concessione: il partenariato pubblico privato.....	900
	6.1. La finanza di progetto.....	903
	6.2. La locazione finanziaria.....	903
	6.3. Il contratto di disponibilità	904
	6.4. Il contratto di affidamento a contraente generale (<i>general contractor</i>).....	905
7.	I contratti misti.....	906
8.	Il regime giuridico del contratto pubblico	908

CAPITOLO II
*Le fonti e i principi generali
in materia di contratti pubblici*

1.	Le fonti primarie della disciplina dei contratti pubblici	911
2.	I capitoli	912
3.	Le fonti esterne al codice.....	912
4.	Il ruolo dei principi generali nella contrattualistica pubblica	913
5.	I principi di pubblicità e di trasparenza	913
6.	Il principio di libera concorrenza	916
7.	I principi di non discriminazione, di imparzialità e di parità di trattamento.....	916
8.	I principi di efficienza, efficacia ed economicità	917
9.	Il principio di tempestività	919
10.	Il principio di correttezza.....	919
11.	Il principio di qualità delle prestazioni	920
12.	Il principio di proporzionalità.....	921
13.	I principi generali sul procedimento amministrativo e i principi generali del diritto comune dei contratti	922

CAPITOLO III

*L'ambito di applicazione oggettivo
e soggettivo del codice dei contratti pubblici*

1.	I contratti sopra soglia e sotto soglia	923
2.	I contratti esclusi.....	924
	2.1. <i>L'in house providing</i> (cenni e rinvio)	925
	2.2. Gli accordi di cooperazione tra enti pubblici.....	926
	2.3. Servizi affidati in base a un diritto esclusivo.....	926
	2.4. Contratti di sponsorizzazione e realizzazione di opere a spese di privati	927
3.	Contratti estranei e contratti esenti	928
4.	Settori ordinari e settori speciali.....	928
5.	L'ambito di applicazione soggettivo del codice	929
	5.1. Le amministrazioni aggiudicatrici	930
	5.2. L'organismo di diritto pubblico (cenni e rinvio)	931
	5.3. Gli enti aggiudicatori	931
	5.4. Le imprese pubbliche (cenni e rinvio).....	932
	5.5. I soggetti privati titolari di diritti speciali o esclusivi.....	932
	5.6. I soggetti aggiudicatori	932

CAPITOLO IV

Le controparti contrattuali

1.	Gli operatori economici: una categoria atipica.....	935
2.	Analisi delle figure di operatore economico.....	937
	2.1. I raggruppamenti temporanei di imprese.....	937
	2.1.1. Le diverse forme di raggruppamento (orizzontale, verti- cale e misto).....	938
	2.1.2. La natura giuridica e la tutela dei mandanti	939
	2.1.3. La modifica del raggruppamento.....	941
	2.2. I consorzi	941
	2.3. Le reti di impresa.....	942
3.	I requisiti generali di partecipazione alla gara.....	943
4.	Il principio di tassatività delle cause di esclusione.....	944
	4.1. Le <i>rationes</i> delle singole cause di esclusione.....	945
	4.2. Le misure di prevenzione e le informative antimafia	947
	4.3. I protocolli di legalità	948
5.	I requisiti speciali.....	951
	5.1. I requisiti speciali per gli appalti di lavori.....	952
	5.2. Il sistema unico di qualificazione nei lavori pubblici: il ruolo delle SOA all'indomani del codice	952
	5.3. I requisiti speciali per i contratti di servizi e forniture	953

5.4. Il divieto di commistione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione dell'offerta	955
5.5. L'autocertificazione dei requisiti: il documento di gara unico europeo (DGUE).....	956
5.6. I requisiti di qualificazione dei raggruppamenti temporanei di imprese.....	956
5.6.1. La cooptazione.....	957
5.7. I requisiti di qualificazione dei consorzi stabili.....	957
5.8. Il <i>rating</i> d'impresa	958
6. L'avvalimento	958
6.1. Forme di avvalimento: interno ed esterno, occasionale e stabile.....	960
6.2. Avvalimento di garanzia e operativo	960
6.3. Avvalimento plurimo, frazionato e a cascata.....	961
6.4. Il contratto di avvalimento.....	961
6.5. La responsabilità del soggetto ausiliario	962
7. Il soccorso istruttorio	964
7.1. I limiti del soccorso istruttorio ante codice dei contratti pubblici	965
7.2. Il soccorso istruttorio nel codice dei contratti pubblici dopo il correttivo 2017	966
7.3. Carenze o irregolarità essenziali sanabili	967
7.4. Le carenze e le irregolarità non essenziali sanabili	968
7.5. Le carenze o irregolarità non sanabili	968
7.6. La procedimentalizzazione del soccorso istruttorio	969
7.7. Il soccorso istruttorio processuale	969

CAPITOLO V

Le procedure di aggiudicazione

1. I principi di tassatività e tipicità dei procedimenti a evidenza pubblica	973
2. I principi di concorsualità e di massima apertura al mercato: le procedure aperte	974
3. Le procedure ristrette.....	975
4. Le procedure competitive con negoziazione	976
5. Le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara	978
6. Il dialogo competitivo.....	980
7. Il partenariato per l'innovazione (e gli appalti pre-commerciali).....	982
7.1. La procedura	984
8. Tecniche e strumenti di affidamento: l'informatizzazione delle procedure	985

8.1. L'accordo quadro	986
8.2. Il sistema dinamico di acquisizione.....	987
8.3. Le aste elettroniche.....	987
8.4. I cataloghi elettronici.....	988
8.5. Le piattaforme telematiche di negoziazione.....	989
9. Le procedure di affidamento dei contratti "sotto soglia".....	989
9.1. L'affidamento diretto.....	993
9.2. La procedura negoziata.....	993
10. La realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo.....	995

CAPITOLO VI

Lo sviluppo della procedura di evidenza pubblica

1. La determina a contrarre	997
2. Il bando di gara.....	997
3. Il disciplinare di gara e i capitolati generali e speciali	999
4. Il rapporto tra bando, disciplinare e capitolato. Le lacune e l'eterointegrazione	1000
5. La lettera di invito	1001
6. L'avviso di preinformazione.....	1002
7. La pubblicazione del bando e degli avvisi.....	1002
8. Il termine per la presentazione delle domande di partecipazione.....	1003
8.1. Il principio di tempestività e quello di <i>favor participationis</i>	1004
9. Le commissioni giudicatrici	1004
10. I criteri di aggiudicazione.....	1005
10.1. Il divieto di integrazione delle offerte e di negoziazione dopo l'aggiudicazione.....	1007
11. Le offerte anomale.....	1008
12. La proposta di aggiudicazione e l'approvazione.....	1010
13. L'avviso di post-informazione.....	1011
14. La stipulazione del contratto. Lo <i>stand still period</i>	1012
15. Il sistema delle garanzie	1014
15.1. La garanzia provvisoria	1014
15.2. La cauzione definitiva	1015
15.3. Le specifiche garanzie per gli appalti di lavori	1016

CAPITOLO VII

Vizi della procedura, difetti del contratto e tecniche di tutela

1. Premessa.....	1017
2. La scelta del sistema di gara e la tutela delle imprese.....	1018
3. Gli atti impugnabili.....	1018

4.	Legittimazione al ricorso e partecipazione alla gara	1019
5.	L'interesse al ricorso: la figura dell'interesse strumentale	1019
6.	Illegittimità del bando e tutela dell'interessato.....	1020
7.	Ammissioni ed esclusioni dalla gara: la tutela dell'interesse procedimentale.....	1022
8.	I vizi della proposta di aggiudicazione e dell'aggiudicazione.....	1024
9.	Rapporto tra impugnazione del bando e aggiudicazione.....	1024
10.	Rifiuto o ritardo nell'aggiudicazione della gara	1025
11.	La mancata stipulazione del contratto	1026
12.	Il rapporto tra annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto: breve <i>excursus</i> storico tra nullità, annullabilità e ca- ducazione	1027
13.	L'inefficacia del contratto: le gravi violazioni.....	1029
	13.1. Le eccezioni alla regola dell'inefficacia del contratto per gravi violazioni	1030
	13.2. L'inefficacia del contratto per violazioni non gravi	1031
	13.3. L'inefficacia in senso stretto (non remediale) del contratto.....	1031
	13.4. La dichiarazione dell'inefficacia <i>ex officio</i>	1033
	13.5. La natura della dichiarazione di inefficacia	1033
14.	Annullamento in autotutela dell'aggiudicazione e sorte del con- tratto	1034
15.	La giurisdizione esclusiva, ma non di merito, del giudice am- ministrativo	1035
	15.1. Differenze tra annullamento d'ufficio e annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione	1036
16.	Le sanzioni alternative.....	1037
17.	La tutela in forma specifica e il risarcimento del danno per e- quivalente.....	1038
	17.1. L'irrelevanza dell'elemento soggettivo	1039
	17.2. L'interesse positivo risarcibile	1040
	17.3. L'interesse negativo	1043
	17.4. La perdita di <i>chance</i>	1043
18.	La giurisdizione e la sorte del contratto nelle fattispecie che non rientrano nel campo di applicazione degli artt. 120-125 c.p.a.	1045
19.	L'autotutela interna al contratto.....	1046
	19.1. La risoluzione	1047
	19.2. Il recesso	1049
	19.2.1. Rapporti tra recesso e revoca dopo la stipulazione del contratto	1050
	19.3. La cessazione della concessione.....	1052
20.	L'esclusione del ricorso straordinario al Presidente della Repub- blica.....	1052

21.	Il precontenzioso amministrativo	1052
21.1.	I pareri di precontenzioso <i>ex art. 211, comma 1, del codice</i>	1053
21.2.	La legittimazione dell'ANAC a impugnare i provvedimenti delle stazioni appaltanti	1055
21.2.1.	Il ruolo dell'ANAC.....	1056
21.2.2.	Le domande proponibili.....	1058

CAPITOLO VIII

L'esecuzione del contratto

1.	Dalla fase pubblicistica a quella privatistica	1059
2.	Il responsabile del procedimento	1059
3.	La consegna	1060
4.	Il bilanciamento tra esigenze di modificazione e principi di trasparenza	1060
5.	Le modifiche oggettive del contratto. Le varianti in corso d'opera	1061
5.1.	La revisione dei prezzi.....	1063
6.	La proroga.....	1064
7.	Il subappalto	1065
8.	Il collaudo e la verifica di conformità	1067

CAPITOLO IX

Le specificità della disciplina delle concessioni e dei contratti nei settori speciali

1.	Le concessioni: le garanzie procedurali	1069
2.	L'esecuzione del contratto di concessione.....	1070
3.	La concessione di beni pubblici (rinvio)	1071
4.	I contratti nei settori speciali (sempre meno speciali e più ordinari).....	1072
4.1.	L'ambito di applicazione della disciplina	1072
4.2.	I contratti misti.....	1073
4.3.	L'individuazione della norme applicabili ai settori speciali	1074
4.4.	I requisiti di qualificazione.....	1075
4.5.	Modalità di indizione, procedure di scelta e criteri di aggiudicazione.....	1075

CAPITOLO X

Il riparto di giurisdizione in materia di contratti pubblici

1.	La giurisdizione esclusiva in materia di appalti pubblici: l'ambito	1077
----	---	------

2.	L'autolimitazione, gli appalti dei soggetti privati, gli appalti sotto soglia.....	1079
3.	I comportamenti e la responsabilità precontrattuale	1080
4.	La fase di esecuzione del contratto.....	1080
	4.1. Gli ambiti della giurisdizione del giudice amministrativo nella fase esecutiva	1081
5.	Gli atti di ritiro dell'aggiudicazione e di risoluzione del contratto.....	1082
6.	La giurisdizione sul subappalto	1083
7.	La cessione del contratto di appalto	1085
8.	La revisione dei prezzi.....	1086
9.	Il rifiuto di stipulare il contratto	1086
10.	La rinegoziazione del contratto	1086
11.	La sorte del contratto di appalto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione (rinvio)	1087
12.	Le sanzioni alternative	1087

CAPITOLO XI

La governance dei contratti pubblici: i poteri dell'ANAC

1.	Premessa	1089
2.	I poteri di indirizzo e di regolazione.....	1090
3.	I poteri di vigilanza e controllo.....	1090
4.	I poteri di segnalazione e sanzionatori	1091
5.	Le attività di gestione del contenzioso (rinvio)	1092

PARTE VIII

I CONTROLLI

CAPITOLO I

I principi generali

1.	Nozione di controllo e criteri di classificazione	1095
2.	I controlli sugli atti	1096
3.	Controllo sugli atti e tutela giurisdizionale.....	1097
	3.1. Impugnabilità degli atti di controllo	1097
	3.2. Gli effetti della sentenza che annulla l'atto negativo di controllo.....	1098
	3.3. L'amministrazione controllata non è controinteressata nel giudizio avverso l'atto negativo di controllo.....	1099

CAPITOLO II*I controlli interni*

1.	I controlli interni: la classificazione	1101
2.	Il controllo di gestione	1101
3.	Il controllo strategico	1102
4.	Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile	1102
5.	I controlli interni negli enti territoriali: lineamenti generali	1103

CAPITOLO III*I controlli della Corte dei Conti*

1.	I controlli della Corte dei conti	1105
2.	Il controllo preventivo di legittimità	1106
	2.1. La natura dell'atto di controllo	1108
3.	Il controllo successivo di legittimità	1109
4.	Il controllo sugli enti sovvenzionati	1109
5.	Il controllo successivo sulla gestione	1110
6.	Il controllo concomitante di cui all'art. 11 della legge 15 del 2009	1112
7.	Il controllo sulla contrattazione collettiva	1112
8.	Il giudizio di parifica	1113
9.	I controlli della Corte dei conti nei confronti delle regioni e degli enti locali	1114
	9.1. Il controllo previsto dall'art. 7 della legge n. 131/2003.	1114
	9.2. Il controllo previsto dalle leggi n. 266/05 e n. 15/09	1115
	9.3. Il controllo previsto dall'art. 148- <i>bis</i> del TUEL	1116
	9.4. La natura degli atti di controllo della Corte dei Conti sugli enti locali	1117
	9.5. I controlli nei confronti delle Regioni	1119
	9.6. Il controllo sulle spese dei gruppi consiliari regionali	1121

PARTE IX**LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE****CAPITOLO I***Fondamento, funzioni e modelli della responsabilità
della pubblica amministrazione*

1.	La responsabilità: dal concetto culturale a quello giuridico	1125
2.	Il fondamento costituzionale della responsabilità della pubblica amministrazione	1126

3. I modelli di responsabilità della pubblica amministrazione 1126
4. Le funzioni della responsabilità della pubblica amministrazione:
riparatoria, sanzionatoria e deterrente 1128
5. Le forme di responsabilità 1129

CAPITOLO II

La responsabilità da provvedimento illegittimo

1. La natura della responsabilità da provvedimento illegittimo 1131
2. La responsabilità per lesione degli interessi legittimi oppositivi
e pretensivi 1133
3. Il nesso di causalità: il giudizio prognostico sulla spettanza
del bene della vita 1135
4. L'elemento soggettivo: la colpa della pubblica amministrazione 1137
 - 4.1. La responsabilità oggettiva per violazione del diritto
dell'Unione Europea 1138
5. La giurisdizione del giudice amministrativo 1139
 - 5.1. I diritti indegradabili 1141
6. L'azione (autonoma) di risarcimento del danno e la pregiudiziale di merito 1142
7. La conversione dell'annullamento in accertamento a fini risarcitori 1146
8. L'azione risarcitoria esercitata nel giudizio di annullamento 1147
9. L'azione risarcitoria nel giudizio di ottemperanza 1148
10. La responsabilità da provvedimento illegittimo favorevole 1151

CAPITOLO III

La responsabilità per lesione di interessi procedurali

1. Gli interessi procedurali (cenni e rinvio) 1155
2. La responsabilità aquiliana per lesione dell'interesse procedimentale 1157
3. La responsabilità da contatto sociale per lesione dell'interesse procedimentale 1157
4. Le ragioni dell'inconfigurabilità di una responsabilità per lesione di un interesse procedimentale 1160
5. La responsabilità per il ritardo nell'esercizio del potere amministrativo: il c.d. danno da ritardo (rinvio) 1161

CAPITOLO IV

La responsabilità da comportamento della pubblica amministrazione

1. La responsabilità da comportamento amministrativo 1163

- 2. La giurisdizione del giudice amministrativo 1164
- 3. La responsabilità da mero comportamento..... 1164
 - 3.1. Il rapporto tra terzo danneggiato e dipendente pubblico 1165
 - 3.2. Il rapporto tra il terzo danneggiato e la pubblica amministrazione 1166
 - 3.3. Il rapporto interno tra dipendente e amministrazione 1166

CAPITOLO V

La responsabilità precontrattuale e contrattuale della pubblica amministrazione

- 1. La responsabilità da inadempimento contrattuale 1169
- 2. La responsabilità precontrattuale 1170
 - 2.1. Responsabilità precontrattuale in senso cronologico..... 1171
 - 2.2. Responsabilità precontrattuale in senso ontologico..... 1171
 - 2.2.1. La responsabilità precontrattuale da contratto inefficace 1175
- 3. La responsabilità precontrattuale come responsabilità da contatto sociale 1176
- 4. Responsabilità precontrattuale e riparto di giurisdizione 1177

CAPITOLO VI

La responsabilità della pubblica amministrazione da atto legittimo dannoso

- 1. La responsabilità da atto legittimo..... 1179

CAPITOLO VII

Il risarcimento del danno

- 1. Gli strumenti di tutela contro il danno: il risarcimento in forma specifica 1183
- 2. Il rapporto tra il risarcimento in forma specifica e quello per equivalente..... 1184
- 3. Il risarcimento del danno per equivalente..... 1185
- 4. Il danno risarcibile in materia di appalti (rinvio)..... 1186
- 5. Il danno da perdita di chance (rinvio)..... 1186
- 6. Il danno risarcibile nella responsabilità precontrattuale 1187

CAPITOLO VIII

La responsabilità amministrativa

- 1. Nozione e inquadramento 1189
- 2. Le fonti normative 1190

3.	La natura e la funzione della responsabilità amministrativa	1190
4.	I caratteri della responsabilità amministrativa: la personalità.	1191
	4.1. La parziarietà	1192
	4.2. L'intrasmissibilità agli eredi	1192
5.	La condotta: l'insindacabilità del merito	1193
6.	Il rapporto di impiego e il rapporto di servizio.....	1194
	6.1. Il vincolo di occasionalità necessaria	1195
7.	L'elemento soggettivo: il dolo e la colpa grave.....	1195
8.	Il danno erariale.....	1197
9.	Le principali tipologie di danno erariale.....	1198
	9.1. Il danno da conferimento di incarichi.....	1199
	9.2. Il danno alla concorrenza.....	1201
	9.3. Il danno da disservizio.....	1201
	9.4. Il danno da tangente.....	1203
	9.5. Il danno all'immagine.....	1203
10.	I vantaggi compensativi (<i>la compensatio lucri cum damno</i>).....	1208
11.	Il potere del giudice di ridurre il risarcimento del danno	1209
12.	Il termine di prescrizione	1210
13.	La giurisdizione della Corte dei Conti.....	1211
14.	Il codice di giustizia contabile: le linee di fondo.....	1211

PARTE X

I SINGOLI SETTORI

CAPITOLO I

I servizi pubblici e la concorrenza

1.	Premessa storica	1215
2.	La nozione soggettiva di servizio pubblico	1216
3.	La nozione oggettiva di servizio pubblico.....	1217
4.	Servizi a fruizione collettiva e individuale.....	1219
5.	I servizi di interesse generale a rilevanza economica e non economica.....	1219
6.	I servizi di interesse economico generale e i servizi non economici di interesse generale	1220
7.	Il criterio di distinzione tra servizi di interesse economico generale e servizi di interesse generale	1221
8.	I servizi di interesse generale nel diritto europeo	1222
9.	Le direttive di liberalizzazione	1224
10.	La tutela della concorrenza	1225
	10.1. Regole di concorrenza c.d. <i>antitrust</i>	1225

	10.2. La concorrenza nel mercato.....	1225
	10.2.1. Il fallimento del mercato e gli obblighi di servizio	1226
11.	Obblighi di servizio pubblico e disciplina degli aiuti di Stato	1228
12.	La concorrenza per il mercato	1229
13.	L'assunzione e la regolazione dei servizi pubblici	1230
	13.1. I principi in materia di servizi pubblici	1231
	13.2. Le forme di gestione dei servizi pubblici di rilevanza e- conomica.....	1233
	13.3. La gestione del servizio	1234
	13.4. Il contratto di servizio.....	1235
	13.5. Le carte dei servizi.....	1235
	13.6. I contratti di utenza	1236
14.	Le autorità di regolazione	1236
15.	I servizi pubblici locali	1238
	15.1. L'evoluzione del quadro normativo.....	1239
16.	La giurisdizione esclusiva sui pubblici servizi	1243
	16.1. La fase di affidamento	1245
	16.2. La fase di esecuzione.....	1246

CAPITOLO II

Il governo del territorio: l'urbanistica

1.	Origine e funzioni dell'urbanistica	1247
2.	L'evoluzione normativa della materia. La nozione di "governo del territorio"	1249
3.	Il ruolo della pianificazione (urbanistica e territoriale).....	1250
4.	Il piano territoriale di coordinamento.....	1250
5.	Il rapporto tra piano territoriale di coordinamento e pianifica- zione urbanistica comunale	1251
6.	La pianificazione urbanistica comunale: il piano regolatore ge- nerale	1252
	6.1. Natura giuridica del piano regolatore generale.....	1252
	6.2. Contenuto ed effetti del piano regolatore generale.....	1254
	6.3. Le varianti al piano regolatore generale	1255
7.	Il sistema della pianificazione comunale attuativa. Il piano par- ticolarereggiato	1256
8.	Il piano di lottizzazione e l'urbanistica consensuale	1257
9.	Le convenzioni urbanistiche: in particolare, le convenzioni di lottizzazione.....	1258
10.	L'edilizia residenziale sociale: il Piano di zona per l'edilizia e- conomica e popolare e il <i>social housing</i>	1259
11.	Il Piano di recupero e gli altri strumenti di riqualificazione urbana	1260

12.	Il Piano per gli insediamenti produttivi	1261
13.	La perequazione urbanistica: le finalità	1261
	13.1. I modelli della perequazione urbanistica	1263
	13.2. Il fondamento normativo	1264
	13.3. Le differenze con la pianificazione territoriale, la com- pensazione e la premialità	1265
	13.4. La perequazione urbanistica nella giurisprudenza.....	1266
14.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.....	1267

CAPITOLO III

Il governo del territorio: l'edilizia

1.	La nozione di edilizia e l'evoluzione storica del settore	1269
2.	Il testo unico dell'edilizia	1270
3.	Il regolamento edilizio	1270
4.	L'incidenza del regolamento edilizio nei rapporti tra privati.....	1271
5.	Natura giuridica dei regolamenti edilizi e tecniche di tutela (parziale rinvio)	1271
6.	Gli interventi edilizi previsti dalla legge	1272
7.	I titoli abilitativi	1273
	7.1. L'attività edilizia libera	1273
	7.2. Interventi soggetti a comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA)	1273
	7.3. Interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	1273
	7.4. Gli interventi soggetti a permesso edilizio o di costruire	1274
8.	Il permesso edilizio come atto autorizzatorio in funzione di controllo e a carattere reale.....	1274
	8.1. La natura del potere esercitato dal Comune	1275
	8.2. Gli oneri concessori	1275
	8.3. Il procedimento di rilascio del permesso di costruire.....	1278
	8.4. L'annullamento comunale in autotutela del permesso di costruire	1279
	8.5. L'annullamento regionale del permesso di costruire	1279
	8.6. Il contenzioso sul permesso di costruzione	1280
	8.7. La tutela del terzo	1280
	8.8. La tutela del terzo in caso di SCIA (rinvio).....	1281
9.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.....	1281
10.	Il sistema repressivo-sanzionatorio	1282
	10.1. Il riparto di giurisdizione in materia di sanzioni.....	1285
	10.2. Le sanzioni civili	1285
11.	Il condono	1286

CAPITOLO IV

I beni culturali

1. I beni culturali: a) nozione; b) tipicità; c) materialità ed immaterialità; d) inerenza al pubblico interesse 1287
2. Beni culturali di proprietà pubblica e di proprietà privata..... 1290
3. I poteri amministrativi per la tutela dei beni culturali 1292
4. La fruizione dei beni culturali 1293
5. La valorizzazione dei beni culturali..... 1295
6. La globalizzazione dei beni culturali..... 1297

CAPITOLO V

I beni paesaggistici

1. La nozione di paesaggio 1299
2. Il paesaggio nella Costituzione..... 1300
3. La tutela e la valorizzazione del paesaggio tra Stato e Regioni 1301
4. I beni paesaggistici 1302
5. Il piano paesistico come strumento di tutela dinamica del paesaggio..... 1304
6. L'autorizzazione paesaggistica 1306
 - 6.1. Il regime di impugnazione dell'autorizzazione paesaggistica..... 1307
7. Il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica 1308
8. Le sanzioni amministrative a tutela del paesaggio 1309

CAPITOLO VI

L'ambiente

1. La nozione di ambiente..... 1311
2. I principi in materia ambientale nel quadro dell'Unione europea 1313
 - 2.1. Il principio di sostenibilità 1313
 - 2.2. I principi di prevenzione e di precauzione..... 1314
 - 2.3. Il principio di informazione e di cooperazione tra gli Stati..... 1315
 - 2.4. Il principio dell'elevato livello di tutela 1315
 - 2.5. Il principio della correzione alla fonte..... 1316
 - 2.6. Il principio chi inquina paga..... 1316
 - 2.7. Il principio di trasparenza: l'accesso alle informazioni ambientali 1316
3. Procedimenti speciali a tutela dell'ambiente: la valutazione di impatto ambientale (VIA) 1318
 - 3.1. La valutazione ambientale strategica (VAS)..... 1320
4. L'autorizzazione ambientale 1321
 - 4.1. L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) 1323

4.2. L'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)	1324
5. Le certificazioni ambientali	1325
6. Il danno ambientale: la nozione.....	1326
6.1. Le misure di prevenzione e di precauzione volte ad evitare il danno ambientale.....	1327
7. La responsabilità per danno ambientale: i criteri di imputazione.....	1327
7.1. La funzione della responsabilità per danno ambientale.....	1329
7.2. La riparazione del danno e i soggetti responsabili	1329

CAPITOLO VII

L'espropriazione per pubblica utilità

1. Il diritto di proprietà	1335
2. Il diritto di proprietà nella Costituzione e nel codice civile	1336
3. Il diritto di proprietà nella Carta dei diritti fondamentali dell'U- nione Europea.....	1338
4. Il diritto di proprietà nel diritto internazionale e, in particolare, nella Cedu	1339
5. L'espropriazione diretta e in buona e dovuta forma	1340
6. Il procedimento di espropriazione: ambito di applicazione e finalità	1341
7. I soggetti del procedimento espropriativo	1342
7.1. L'autorità espropriante	1342
7.2. Il beneficiario dell'espropriazione.....	1343
7.3. Il promotore dell'espropriazione	1343
8. Le regole generali sulla competenza	1344
9. Le fasi del procedimento	1344
10. Il vincolo preordinato all'esproprio	1344
10.1. Le conseguenze dell'apposizione del vincolo: l'espropria- zione sostanziale	1345
10.2. La distinzione tra vincoli espropriativi e vincoli confor- mativi	1346
10.3. La reiterazione del vincolo	1348
11. La partecipazione degli interessati	1349
12. L'approvazione del progetto definitivo.....	1350
13. La dichiarazione di pubblica utilità	1350
14. Il decreto di esproprio.....	1351
14.1. Il decreto di esproprio tardivo	1352
15. L'atto di cessione volontaria.....	1353
16. L'indennizzo: i principi generali.....	1353
16.1. I criteri di determinazione dell'indennizzo.....	1354
16.1.1. Le aree edificabili	1355
16.1.2. Le aree agricole	1356

17.	L'indennità di occupazione.....	1356
17.1.	La determinazione giudiziale dell'indennità	1357
18.	Le procedure urgenti.....	1358
18.1.	L'occupazione d'urgenza.....	1359
19.	L'art. 42- <i>bis</i> del Testo unico sulle espropriazioni	1359
20.	L'occupazione appropriativa e quella usurpativa	1360
21.	L'acquisizione sanante ex art. 43 del Testo unico.....	1362
22.	L'acquisizione sanante nell'art. 42- <i>bis</i> del Testo unico	1363
22.1.	L'indennizzo	1366
22.2.	Il danno non patrimoniale.....	1366
23.	Una lettura di sintesi dell'art. 42- <i>bis</i>	1367
24.	Usucapione e specificazione.....	1368
25.	Il giudicato restitutorio e i poteri del giudice dell'ottemperanza	1370
26.	La retrocessione.....	1371
26.1.	La retrocessione parziale	1372
26.2.	La retrocessione totale	1372
26.3.	Il prezzo della retrocessione	1373
27.	La tutela giurisdizionale e il riparto di giurisdizione.....	1373
27.1.	I comportamenti ai fini del riparto della giurisdizione	1374
27.2.	Retrocessione e riparto di giurisdizione	1376

PARTE XI

LA TUTELA GIUSTIZIALE

CAPITOLO I

I RICORSI AMMINISTRATIVI ORDINARI

1.	La tutela giustiziale: il ruolo nel sistema della giustizia amministrativa	1381
2.	La natura giuridica dei ricorsi amministrativi ordinari.....	1382
3.	La cornice normativa	1383
4.	Il ricorso amministrativo come rimedio facoltativo e alternativo	1384
5.	Tutela giustiziale e tutela giurisdizionale a confronto	1385
6.	Tassonomia dei ricorsi amministrativi ordinari	1387
7.	Il ricorso gerarchico proprio	1388
8.	Il ricorso gerarchico improprio.....	1389
9.	Gli atti impugnabili. La non definitività dell'atto.....	1390
10.	Il ricorso in opposizione	1391
11.	I rapporti tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale	1391
12.	La decisione sul ricorso	1392
13.	Il silenzio sul ricorso amministrativo	1394

14.	Impugnazione della decisione sul ricorso amministrativo	1395
15.	Motivi deducibili in sede giurisdizionale	1397

CAPITOLO II

Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

1.	Il ricorso straordinario nel prisma dei rimedi giustiziali	1399
2.	Il principio dell'alternatività tra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale	1399
3.	Le caratteristiche del ricorso straordinario	1401
4.	Gli atti impugnabili con ricorso straordinario	1402
5.	Il procedimento	1402
6.	La tutela cautelare	1403
7.	La decisione del ricorso straordinario	1404
8.	La natura giuridica della decisione del ricorso straordinario	1404
9.	I rimedi avverso la decisione del ricorso straordinario: il ricorso per Cassazione per motivi di giurisdizione	1407
	9.1. L'impugnazione del decreto di decisione del ricorso	1407
	9.2. La richiesta di riesame del parere del Consiglio di Stato	1408
	9.3. La revocazione	1409
10.	L'esecuzione della decisione del ricorso straordinario: il giudizio di ottemperanza	1409
11.	Considerazioni finali	1410

PARTE XII

LA TUTELA GIURISDIZIONALE

CAPITOLO I

La giustizia amministrativa

1.	Premessa	1416
2.	La legge del 1865 abolitiva del contenzioso amministrativo	1416
3.	La legge 31 marzo 1889, n. 5992	1417
4.	Il dualismo del sistema di giustizia amministrativa e il riparto di giurisdizione	1418
5.	La giurisdizione amministrativa nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale	1419
6.	Il codice del processo amministrativo: l'art. 7	1421
7.	I criteri di riparto della giurisdizione: la <i>causa petendi</i>	1422
8.	I limiti "interni" ed "esterni" della giurisdizione (rinvio)	1422
9.	Le forme della giurisdizione	1424

10.	La giurisdizione generale di legittimità.....	1425
10.1.	Dal giudizio sull'atto al giudizio sul rapporto.....	1426
11.	La giurisdizione di merito.....	1428
11.1.	I labili confini tra giurisdizione di legittimità e di merito	1429
12.	La giurisdizione esclusiva	1431
12.1.	Le "particolari materie" di giurisdizione esclusiva secondo la Corte costituzionale	1433
12.2.	La giurisdizione esclusiva nel caso di azione della p.a. nei confronti del privato	1434
12.3.	L'elenco delle materie devolute alla giurisdizione esclusiva.....	1434
12.3.1.	I casi di giurisdizione esclusiva correlati al procedimento amministrativo in generale (rinvio)	1435
12.3.2.	La giurisdizione esclusiva in materia di concessioni di beni pubblici (rinvio).....	1435
12.3.3.	La giurisdizione esclusiva sui servizi pubblici	1435
12.3.4.	La giurisdizione esclusiva sul diritto all'uso di tecnologie informatiche.....	1435
12.3.5.	La giurisdizione esclusiva in materia di contratti pubblici (rinvio).....	1436
12.3.6.	La giurisdizione esclusiva sulle procedure di scelta del socio (rinvio).....	1436
12.3.7.	La giurisdizione esclusiva in materia di urbanistica ed edilizia (rinvio)	1436
12.3.8.	La giurisdizione esclusiva in materia di espropriazioni per pubblica utilità (rinvio).....	1436
12.3.9.	La giurisdizione esclusiva sui rapporti di pubblico impiego (rinvio).....	1436
12.3.10.	La giurisdizione esclusiva sui provvedimenti delle Autorità indipendenti (rinvio).....	1436
12.3.11.	La giurisdizione esclusiva in materia di comunicazioni elettroniche	1436
12.3.12.	Il contenzioso sui provvedimenti del soggetto regolatore del trasporto ferroviario.....	1437
12.3.13.	Il contenzioso in materia di energia.....	1437
12.3.14.	Le controversie in materia di protezione civile e di rifiuti.....	1437
12.3.15.	I provvedimenti del Sindaco in determinate materie.....	1438
12.3.16.	La giurisdizione esclusiva in materia di ambiente (rinvio).....	1438
12.3.17.	La giurisdizione esclusiva sul debito pubblico statale.....	1438
12.3.18.	La giurisdizione esclusiva in materia di sport	1438
12.3.19.	La giurisdizione esclusiva sulle sanzioni dell'interdizione per grave dissesto finanziario degli enti locali	1440

12.3.20. La giurisdizione esclusiva sull'esercizio dei poteri speciali inerenti alle attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale (rinvio).....	1441
12.3.21. La giurisdizione esclusiva sugli aiuti di Stato	1441
12.4. Altre ipotesi di giurisdizione esclusiva non contemplate nel codice del processo amministrativo.....	1441
12.4.1. La giurisdizione esclusiva sulla <i>class action</i> per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici (rinvio)	1441
12.4.2. La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici.....	1441
12.4.3. La giurisdizione esclusiva sulle misure di gestione della crisi di enti creditizi	1443
13. La rilevabilità d'ufficio e il giudicato implicito sulla giurisdizione.....	1443
14. La <i>translatio iudicii</i>	1443
15. La competenza	1444
15.1. La competenza territoriale	1445
15.2. La competenza funzionale	1446
15.3. Il rilievo dell'incompetenza.....	1447

CAPITOLO II

I principi generali del processo amministrativo

1. I principi del diritto europeo	1449
2. Il principio di effettività della tutela	1450
3. Il principio del giusto processo.....	1452
3.1. Le articolazioni del giusto processo	1453
4. La ragionevole durata del processo	1454
5. Doveri di motivazione e sinteticità degli atti	1454
6. Il principio della domanda	1455
7. I principi dell'istruzione probatoria	1456
8. Il divieto di abuso del processo	1457

CAPITOLO III

Le azioni esperibili e i poteri del giudice

1. Il principio di atipicità delle azioni e l'esigenza di tassonomia	1459
2. Le azioni costitutive.....	1462
2.1. Le azioni di riforma e di produzione	1462
2.2. Le azioni costitutive di annullamento e l'effetto conformativo	1463
2.2.1. L'illegittimità senza annullabilità	1465

2.2.2. L'annullabilità ad effetti variabili	1467
2.2.3. La sentenza di accertamento dell'illegittimità senza annullamento dell'atto	1468
3. Le azioni di condanna	1470
3.1. L'azione di esatto adempimento (art. 34, comma 1, lettera c, c.p.a.)	1471
3.1.1. I limiti sostanziali	1472
3.1.2. I limiti processuali	1473
3.2. Le azioni di condanna autonome	1474
3.2.1. L'azione di condanna al risarcimento del danno: cenni e rinvio	1474
3.2.2. L'azione di condanna all'accesso ai documenti amministrativi: cenni e rinvio	1475
3.2.3. L'azione di condanna a provvedere in caso di silenzio: cenni e rinvio	1475
4. Le azioni di mero accertamento	1476
4.1. L'azione di nullità	1478
5. Le azioni collettive (cenni e rinvio)	1480
6. Il cumulo delle domande	1480
7. La conversione delle azioni	1481
8. L'ordine di esame dei motivi	1482
9. L'assorbimento dei motivi	1483
10. Le sentenze	1484
11. Forme di sentenza	1485

CAPITOLO IV

Gli strumenti per esercitare le azioni: ricorso principale, ricorso incidentale e motivi aggiunti

1. Premessa	1487
2. Il ricorso introduttivo del giudizio	1487
2.1. Ricorso collettivo e ricorso cumulativo	1488
2.2. Il termine per la proposizione del ricorso	1489
3. I controinteressati e l'integrazione del contraddittorio	1490
4. I motivi aggiunti	1490
5. Il ricorso incidentale	1492
5.1. Il rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale	1493
5.1.1. I punti fermi e le questioni ancora aperte	1496
6. La domanda riconvenzionale	1498
7. L'intervento in corso di causa. Intervento volontario	1499
7.1. L'intervento per ordine del giudice	1501

CAPITOLO V
La tutela cautelare

1.	Principio di effettività e tutela cautelare.....	1503
2.	Il principio di atipicità delle misure cautelari.....	1503
3.	Strumentalità, interinalità e sommarietà.....	1505
4.	Priorità di fissazione dell'udienza di discussione e definizione immediata del giudizio.	1506
5.	I rimedi avverso le ordinanze cautelari e le misure attuative	1507
6.	Il procedimento per decreto in corso di causa	1508
7.	Il procedimento per decreto anteriore alla causa (c.d. tutela cautelare <i>ante causam</i>)	1508

CAPITOLO VI
L'istruttoria e i mezzi di prova

1.	I modelli di istruttoria: il principio dispositivo e il metodo ac- quisitivo	1511
2.	L'onere del principio di prova	1512
3.	I poteri istruttori del giudice amministrativo	1513
4.	Il principio di non contestazione e di prudente apprezzamento	1514

CAPITOLO VII
Le impugnazioni

1.	I principi generali in materia di impugnazioni	1515
2.	Tassonomia delle impugnazioni	1516
3.	L'appello al Consiglio di Stato: l'effetto devolutivo	1518
4.	L'interesse a impugnare: la soccombenza	1520
5.	La legittimazione a impugnare	1521
6.	L'appello incidentale.....	1522
7.	Le sentenze del giudice di appello.....	1523
8.	Le impugnazioni straordinarie	1525
	8.1. La revocazione.....	1525
	8.2. L'opposizione di terzo	1527
9.	Il ricorso per Cassazione.....	1529
	9.1. I limiti esterni.....	1530
	9.2. I limiti interni: il cd. diniego di giustizia	1530
	9.3. La Corte Costituzionale sui "motivi inerenti alla giurisdizione"	1532

CAPITOLO VIII
Il giudicato

1.	La <i>ratio</i> del giudicato. Giudicato formale e sostanziale.....	1535
----	---	------

2.	Il giudicato implicito	1537
3.	Gli effetti del giudicato amministrativo.....	1538
4.	Il ruolo della motivazione.....	1539
5.	Giudicato sfavorevole e riesercizio del potere amministrativo	1540
	5.1. Il principio del c.d. “one shot temperato”.....	1541
6.	Giudicato e sopravvenienze.....	1543
7.	Il giudicato amministrativo in contrasto con il diritto dell’Unione europea (parziale rinvio).....	1546
8.	Il giudicato amministrativo in contrasto con la CEDU (rinvio)	1546
9.	L’efficacia soggettiva del giudicato e l’estensione degli effetti da parte della pubblica amministrazione	1546

CAPITOLO IX

L’esecuzione: il giudizio di ottemperanza

1.	Le forme di tutela giurisdizionale esecutiva	1549
2.	Il giudizio di ottemperanza	1550
3.	La natura anfibia del giudizio di ottemperanza: tra esecuzione e cognizione	1551
4.	Il giudicato a formazione progressiva	1553
5.	Il giudizio di ottemperanza nei confronti delle sentenze del giudice amministrativo	1555
6.	Il giudizio di ottemperanza come strumento di attuazione delle sentenze del giudice ordinario	1556
7.	Il giudice competente.....	1557
8.	I poteri del giudice e il commissario <i>ad acta</i>	1557
9.	La penalità di mora	1559
10.	La responsabilità da mancata esecuzione in forma specifica del giudicato	1561

CAPITOLO X

I riti speciali

1.	Premessa	1565
2.	Il rito in materia di accesso ai documenti amministrativi (rinvio)	1565
3.	Il rito avverso il silenzio della pubblica amministrazione (rinvio)	1565
4.	Il procedimento di ingiunzione.....	1566
5.	Il rito abbreviato	1566
6.	Il rito in materia di pubblici appalti (parziale rinvio)	1567
7.	Il contenzioso in materia elettorale.....	1569
	7.1. Il rito elettorale “ordinario”	1569
	7.2. Il rito elettorale “straordinario”	1571

CAPITOLO XI

La tutela dinanzi al giudice ordinario

1.	Profili generali	1575
2.	Il potere di disapplicazione.....	1576
3.	Le azioni esperibili innanzi al giudice ordinario contro la pubblica amministrazione.....	1577
	3.1. L'azione di arricchimento senza causa nei confronti della p.a.	1578
	3.2. L' <i>actio negotiorum gestio</i>	1579
INDICE ANALITICO		1585