

INDICE

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

PARTE I POSIZIONI SOGGETTIVE E TECNICHE DI TUTELA

SEZIONE I INTERESSI LEGITTIMI E DIRITTI SOGGETTIVI

CAPITOLO 1

L'interesse legittimo: nozione e tecniche di tutela

1. Breve storia dell'interesse legittimo e della sua contrapposizione al diritto soggettivo	7
2. I tentativi di dare una definizione dell'interesse legittimo nell'evoluzione dottrinale	9
2.1. La teoria dell'interesse occasionalmente protetto.....	9
2.2. La teoria processualistica.....	10
2.3. L'interesse legittimo come interesse strumentale alla legittimità dell'azione amministrativa	11
2.4. La teoria normativa.....	12
2.5. I riflessi della teoria normativa	14
3. <i>Segue</i> . Contenuto e tecniche di tutela dell'interesse legittimo alla luce delle leggi nn. 15/2005 e 80/2005 e del Codice del processo amministrativo: l'interesse al bene della vita.....	15
3.1. L'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 ed il Codice del processo amministrativo confermano la dimensione sostanziale dell'interesse legittimo: il bene della vita è messo al centro del palcoscenico.....	18
4. I criteri di distinzione tra diritti ed interessi e la loro rilevanza ai fini della giurisdizione	19

5.	L'indifferenza dell'ordinamento comunitario alla dicotomia interesse legittimo-diritto soggettivo	19
6.	La classificazione degli interessi legittimi	20
	6.1. Gli interessi legittimi «mascherati» da diritti risolutivamente o sospensivamente condizionati	20
	6.2. Interessi oppositivi e pretensivi	23
	6.3. Interessi partecipativi e procedimentali	24
7.	Gli interessi superindividuali	27
	7.1. L'evoluzione giurisprudenziale: dagli interessi diffusi agli interessi collettivi	28
	7.1.1. Gli ultimi approdi giurisprudenziali: la lettura evolutiva del Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5451)	29
	7.1.2. La ricerca dei criteri di differenziazione tra interessi diffusi e interessi collettivi	32
	7.1.3. <i>Segue</i> . Il criterio della partecipazione procedimentale e i relativi risvolti processuali	35
	7.1.4. La scelta legislativa in materia ambientale	36
	7.2. La tutela giurisdizionale assicurata in sede civile agli interessi ultraindividuali: la disciplina dell'illecito ambientale e del relativo danno risarcibile nell'evoluzione normativa	39
	7.2.1. La tutela civile degli interessi collettivi dei consumatori	41
	7.2.2. La <i>class action</i> nei confronti della Pubblica Amministrazione (D.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198)	42
	7.2.2.1. La legge delega (art. 4, comma 2, lett. 1, della legge 4 marzo 2009, n. 15, c.d. <i>legge Brunetta</i>)	42
	7.2.2.2. Profili generali dell'istituto e differenze rispetto all'azione di classe consumeristica	43
	7.2.2.3. L'azione collettiva plasmata dal decreto legislativo attuativo 20 dicembre 2009, n. 198: un'arma spuntata?	45
	7.2.2.4. Considerazioni conclusive	53
8.	Interessi di fatto e interessi amministrativamente protetti	54
9.	Le forme di tutela dell'interesse legittimo e la permanente vitalità della nozione di interesse legittimo.	56

CAPITOLO 2

Il criterio di riparto di giurisdizione fondato sulla distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi

1.	Il fondamento del criterio della <i>causa petendi</i>	60
2.	L'evoluzione storica dei criteri di riparto	60
	2.1. Il sistema preunitario	60

2.2. L'abolizione dei Tribunali del contenzioso con l'art. 2 L.A.C. del 1865.....	61
2.3. La risoluzione dei conflitti tra giudice ordinario ed autorità amministrative	63
2.4. Nasce il giudice amministrativo ed il conseguente problema del riparto di giurisdizione (L. 5992/1889, istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato).....	63
2.5. I primi contrasti sul riparto: <i>petitum formale</i> o <i>causa petendi</i> ?	65
2.6. La <i>causa petendi</i> trionfa con il concordato giurisprudenziale del 1929.....	66
2.7. Il criterio del <i>petitum sostanziale</i> e la giurisdizione esclusiva per materia nella Carta Costituzionale e nelle successive leggi.....	67
3. La non facile applicazione del criterio della <i>causa petendi</i> : come si distinguono gli interessi dai diritti?.....	70
3.1. Attività di imperio e di gestione.....	71
3.2. Norme di azione e norme di relazione	72
3.3. Attività vincolata e discrezionale.....	72
3.4. La dicotomia carenza-cattivo uso del potere	76
3.4.1. La carenza di potere va valutata in astratto o in concreto?	78
3.4.2. Potere amministrativo e diritti fondamentali: carenza o cattivo uso?	80
4. Potere amministrativo e giurisdizione dopo le sentenze nn. 204/2004 e 191/2006 della Corte Costituzionale e le riforme del 2005 e del 2010.....	86
4.1. Carenza in concreto, nullità e riparto dopo l'art. 21- <i>septies</i> della L. 241/1990	87
4.2. Giurisdizione e risarcimento del danno	90
4.2.1. Evoluzione storica dalla L.A.C. alla sentenza n. 191/2006 della Consulta	90
4.2.1.1. Le soluzioni anteriori alle S.U. 500/1999	90
4.2.1.2. Dalla sentenza n. 500/1999 al Codice del processo amministrativo	91
4.2.1.3. La Corte Costituzionale, con le sentenze 204/2004 e 191/2006, chiarisce che il risarcimento è una tecnica di tutela anche per le domande autonome di risarcimento	94
4.2.2. La giurisdizione sul danno non consequenziale a provvedimenti oggetto d'impugnazione: profili generali	95
4.2.2.1. Il danno da comportamenti amministrativi: casistica	98
4.2.2.2. Il danno da provvedimenti inoppugnati o già annullati	100
4.2.2.3. Le Sezioni Unite optano nuovamente per la giurisdizione ordinaria in materia di risarcimento del danno da provvedimento favorevole illegittimo previamente annullato in sede giurisdizionale o di autotutela.....	101

4.3. Il sottile confine tra poteri pubblici e poteri privati della P.A. ed il riparto di giurisdizione	109
5. Il riparto di giurisdizione nel Codice del processo amministrativo (D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104: artt. 7 ss., 30 e 133).....	113
6. La giurisdizione in materia di procedimenti amministrativi complessi	115
7. La giurisdizione per connessione.....	116
8. Il riparto per materie (rinvio).....	118
9. Riparto di giurisdizione e questioni processuali: <i>translatio iudicij</i> , giudicato implicito e sindacato della Cassazione sulle sentenze del G.A.	119
9.1. La <i>translatio iudicij</i> (art. 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69 ed art. 11 c.p.a.).....	119
9.2. Il giudicato implicito sulla giurisdizione (art. 9 c.p.a.).....	122
9.3. L'ampiezza del sindacato della Cassazione sulle decisioni del Consiglio di Stato.....	124

SEZIONE II

LA TUTELA DELL'INTERESSE LEGITTIMO INNANZI AL GIUDICE AMMINISTRATIVO IN SEDE DI GIURISDIZIONE DI LEGITTIMITÀ

CAPITOLO 1

Le tecniche di tutela dell'interesse legittimo: dal giudizio sull'atto al giudizio sul rapporto

1. Evoluzione storica e ragioni della struttura impugnatoria del processo amministrativo.....	131
2. I dieci corollari processuali del sistema impugnatorio	133
3. Come si cambia per non morire: dal giudizio sull'atto al giudizio sul rapporto	135
3.1. L'imperativo costituzionale	135
3.2. La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo impone la penetrazione della fondatezza sostanziale della pretesa	136
3.3. Il Legislatore varca il Rubicone.....	137
3.3.1. La L. 205/2000 allarga i motivi aggiunti e introduce la consulenza tecnica	137
3.3.2. Le novità introdotte dalle leggi nn. 15 e 80/2005, dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 e dal Codice del processo amministrativo: il sindacato sostanziale sui vizi formali e l'indagine estesa al rapporto nel giudizio relativo al silenzio-rifiuto.....	138

3.4. I dieci corollari processuali rovesciati del giudizio sul rapporto	140
4. Le azioni esperibili: verso l'atipicità della tipologia... ..	141
4.1. <i>Segue</i> e l'atipicità dei contenuti	146
4.2. L'avvento di un modello pienamente soggettivo del processo amministrativo (Ad. Plen. 13 aprile 2015, n. 4 e 7 luglio 2015, n. 5)	146
4.2.1. L'Adunanza Plenaria 5/2015 affronta il tema della graduazione dei motivi di ricorso	147
4.2.2. L'Adunanza plenaria 4/2015 esclude che il G.A. possa limitare la tutela in base a valutazioni corporative di tipo opportunistico.....	149

CAPITOLO 2

La tutela di annullamento

1. I caratteri classici dell'azione di annullamento nel processo amministrativo a struttura impugnatoria.....	151
2. L'art. 21- <i>octies</i> , comma 2, della L. 241/1990 vince l'equazione tra riscontro del vizio di legittimità e sanzione dell'annullamento del provvedimento illegittimo.....	157
2.1. Il problema della natura sostanziale o processuale della norma e la connessa questione del tipo di pronuncia conseguente alla sua applicazione	159
2.1.1. Tesi della mera irregolarità	159
2.1.2. Tesi del raggiungimento dello scopo	159
2.1.3. Tesi processualistica.....	160
2.1.4. Tesi sostanzialistica.....	163
2.2. Tipo di pronuncia adottabile a seconda della tesi che si segue	165
2.3. Problemi probatori	165
2.3.1. La prova della mancanza di alternative di diritto ai sensi del primo periodo del secondo comma	165
2.3.2. La prova della mancanza di alternative di fatto ai sensi del secondo periodo del secondo comma	168
3. La sentenza di annullamento e il giudicato amministrativo: la salvezza del riesercizio del potere amministrativo e suoi limiti.....	170
3.1. L'Adunanza Plenaria (15 gennaio 2013, n. 2) prende posizione sul tema: i limiti della riedizione del potere e l'individuazione del giudice al quale attribuirne il sindacato	172
4. I riflessi dell'annullamento sugli atti consequenziali	174
5. L'ultima frontiera della tutela caducatoria: l'annullamento con effetti <i>ex nunc</i> o l'accertamento dell'illegittimità a fini meramente conformativi.....	176

6. Dall'annullamento dell'atto illegittimo all'accertamento dell'illegittimità dell'atto (art. 34, comma 3, c.p.a.) 180

CAPITOLO 3

La tutela di accertamento

1. Profili generali 184
2. L'azione di nullità del provvedimento amministrativo *ex artt. 21-septies* della l. 241/1990 e 31, comma 4, c.p.a. 187
- 2.1. L'azione di nullità come azione di mero accertamento ammissibile dinanzi al g.a. 190
3. L'azione di accertamento dell'illegittimità del provvedimento a fini risarcitori (art. 34, comma 3, c.p.a.) 193
4. L'azione di accertamento (e condanna) in materia di silenzio-inadempimento. 195
5. L'azione di accertamento (e condanna) in materia di accesso ai documenti amministrativi. Rinvio 195
6. La declaratoria di cessazione della materia del contendere (art. 34, comma 5, c.p.a.). Rinvio 196
7. L'azione di accertamento mero 196
- 7.1. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (decisione 29 luglio 2011, n. 15) suggella l'esperibilità dell'azione di accertamento atipica 197
- 7.2. Accertamento atipico e d.i.a./s.c.i.a. (rinvio) 199
8. Conclusioni: ammissibilità e regime operativo delle azioni di accertamento atipiche 200

CAPITOLO 4

La tutela di condanna pubblicistica

1. Profili generali 203
2. L'azione di condanna previo accertamento della fondatezza della pretesa sostanziale in tema di silenzio-rifiuto (artt. 31 e 117 c.p.a.) 206
- 2.1. L'evoluzione del giudizio sul silenzio-rifiuto della P.A. 208
- 2.2. L'accertamento della fondatezza della pretesa sostanziale 210
- 2.3. Rito del silenzio, tutela risarcitoria ed indennitaria 213
3. L'azione di condanna in materia di accesso ai documenti amministrativi (art. 116 c.p.a.). Rinvio 216
4. L'azione di condanna all'aggiudicazione della gara e alla stipulazione del contratto (art. 124 c.p.a.). Rinvio 217

5.	La tutela di condanna nell'azione collettiva di classe (art. 4 del D.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198).....	217
6.	L'azione di condanna pubblicistica atipica	218
	6.1. L'Adunanza Plenaria (decisione 23 marzo 2011, n. 3) apre alla generale azione di condanna pubblicistica (cd. azione di esatto adempimento)	218
	6.2. Il secondo correttivo processuale (D.lgs. 14 settembre 2012, n. 160) positivizza (implicitamente) la tutela di esatto adempimento	221
	6.3. ...e ne individua limiti e presupposti applicativi	223
7.	Considerazioni conclusive	225

CAPITOLO 5

La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo

1.	Dalla L.A.C. alla tutela risarcitoria dell'interesse legittimo: percorso evolutivo.....	228
	1.1. La sentenza delle S.U. 22 luglio 1999, n. 500 e l'avallo normativo della L. n. 205/2000	232
	1.2. Il Codice del processo amministrativo (D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104)	234
2.	La natura giuridica della responsabilità della P.A.: il Codice del processo sposa la tesi della natura aquiliana.....	234
	2.1. Le altre tesi dottrinarie sulla responsabilità risarcitoria fiorite prima del varo del Codice del processo amministrativo: a) la responsabilità da "contatto sociale qualificato"	236
	2.2. <i>Segue.</i> b) la tesi della responsabilità precontrattuale	238
	2.3. <i>Segue.</i> c) la tesi della c.d. responsabilità speciale.....	239
	2.4. <i>Segue.</i> Una zona grigia: la responsabilità dello Stato per tardiva trasposizione di una direttiva comunitaria	240
3.	L'elemento oggettivo dell'illecito	243
	3.1. La lesione dell'interesse legittimo è condizione necessaria ma non sufficiente per il risarcimento	243
	3.2. L'accertamento del danno nell'ipotesi di interessi oppositivi	245
	3.3. La verifica della spettanza del bene della vita per gli interessi pretensivi	247
	3.3.1. Il risarcimento della chance nella giurisprudenza del G.A.	251
	3.3.2. La tutela risarcitoria della chance nel nuovo rito degli appalti (art. 124 c.p.a.).....	254
	3.4. Danno da ritardo e danno da silenzio.....	255

3.5. La tutela risarcitoria degli interessi formali e procedimentali dopo l'art. 21- <i>octies</i> della L. 241/1990.....	259
3.6. Il danno da provvedimento non annullabile (art. 34, comma 3, c.p.a.).....	261
4. L'elemento soggettivo.....	261
4.1. L'elemento soggettivo nella sentenza n. 500/1999.....	262
4.2. La colpa nella giurisprudenza amministrativa successiva alla sentenza n. 500/1999.....	263
4.2.1. Il risarcimento del danno negli appalti pubblici (art. 124 c.p.a.): la Corte di Giustizia conia una responsabilità di stampo oggettivo.....	267
4.3. Il dolo.....	272
5. Il risarcimento del danno per equivalente e le tecniche di quantificazione.....	273
5.1. Gli articoli 1223, 1225, 1226 e 1227 del codice civile.....	274
5.2. Il danno non patrimoniale.....	274
5.3. La quantificazione del danno nella procedura di cui all'art. 34, comma 4, del Codice del processo amministrativo. Si esclude l'ammissibilità di una condanna generica.....	276
6. Il risarcimento del danno in forma specifica.....	279
7. L'azione risarcitoria nel processo amministrativo.....	281
7.1. Il Legislatore ripudia la tesi della pregiudizialità processuale.....	283
7.2. ...opta per un'autonomia fortemente temperata della tutela risarcitoria.....	285
7.3....e sottopone la domanda risarcitoria a un apposito termine decadenziale di centoventi giorni.....	287
7.3.1. L'opzione codicistica del termine decadenziale al vaglio della Corte Costituzionale (12 dicembre 2012, n. 280) e dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza 6 luglio 2015, n. 6).....	290
7.4. La Plenaria (decisione 23 marzo 2011, n. 3) fa il punto sulla pregiudiziale amministrativa.....	294
7.5. Rapporti tra azione di nullità (art. 31, comma 4, c.p.a.) e tutela risarcitoria.....	299
7.6. Risarcimento del danno in sede di ottemperanza (art. 112, comma 3, c.p.a.) e in corso di giudizio (art. 30, comma 5, c.p.a.).....	299
8. Risarcimento e giurisdizione (rinvio).....	302
9. La responsabilità della P.A. derivante dalla lesione di diritti soggettivi.....	302
9.1. La responsabilità extracontrattuale da lesione di diritti soggettivi.....	302
9.2. La responsabilità precontrattuale.....	305
9.3. Responsabilità contrattuale (cenni).....	308

SEZIONE III
LA TUTELA CONCENTRATA DI DIRITTI
ED INTERESSI IN SEDE DI GIURISDIZIONE
ESCLUSIVA DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

CAPITOLO 1

*I confini della giurisdizione esclusiva del G.A.
dopo il codice Codice del processo amministrativo*

1.	Oggetto e genesi storica della giurisdizione esclusiva.....	313
2.	Le riforme del 1998 e del 2000 e il problema della legittimità, a Costituzione invariata, della dilatazione del modello della tutela esclusiva. Le risposte date da Corte Cost. nn. 204/2004, 191/2006, 140/2007 e 35/2010	315
3.	Alla ricerca del potere perduto: la distinzione opaca tra comportamenti meri e comportamenti amministrativi	320
4.	La giurisdizione esclusiva nel Codice del processo amministrativo	325
5.	Il processo innanzi al G.A. in sede di giurisdizione esclusiva.....	326
	5.1. I poteri di cognizione del G.A. nella giurisdizione esclusiva	327
	5.2. La tutela sommaria (art. 118 c.p.a.)	329
	5.3. Il privato parte resistente.....	330
	5.4. Arbitrato e diritti soggettivi (art. 12 c.p.a.).....	334
6.	La giurisdizione esclusiva del giudice ordinario (rinvio).....	335

CAPITOLO 2

Le materie devolute alla giurisdizione esclusiva

1.	Premessa	336
2.	I servizi pubblici (art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a.).....	337
	2.1. L'effetto restrittivo della giurisdizione esclusiva.....	339
	2.2. I possibili effetti ampliativi.....	342
	2.3. La residua rilevanza della nozione di servizio pubblico come criterio di riparto della giurisdizione.....	345
	2.4. Le controversie escluse dalla giurisdizione amministrativa per effetto della sentenza n. 204/2004	346
3.	La giurisdizione esclusiva in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture (art. 133, comma 1, lett. e, n. 1, c.p.a.).....	348
4.	La giurisdizione esclusiva nella materia edilizia, urbanistica ed espropriativa (art. 133, comma 1, lett. f e g, c.p.a.)	351
	4.1. L'ambito applicativo delle materie edilizia, urbanistica ed espropriativa devolute al G.A. prima dell'intervento della Corte Costituzionale	352

4.2. La giurisdizione sulle occupazioni appropriative e usurpative dopo Corte Cost. 204/2004 e 191/2006	355
4.2.1. La Cassazione restringe la giurisdizione esclusiva ai soli casi di occupazione esecutiva di provvedimenti illegittimi	356
4.2.2. Il Consiglio di Stato la estende ai casi di connessione in senso lato con il potere pubblico.....	357
4.3. Nostre considerazioni	359
5. Le altre materie devolute alla giurisdizione esclusiva	363
5.1. Il pubblico impiego non privatizzato (artt. 63, comma 4, del D.lgs. 165/2001 e 133, comma 1, lett. <i>i</i>), c.p.a.).....	363
5.2. Le controversie nella materia della concessione di beni pubblici (art. 133, comma 1, lett. <i>b</i>), c.p.a.).....	364
5.3. Gli accordi tra privati e amministrazioni ai sensi dell'art. 133, lett. <i>a</i>), n. 2, c.p.a.	364
5.4. La giurisdizione esclusiva su silenzio e Segnalazione Certificata di Inizio Attività (già d.i.a.), ex art. 133, comma 1, lett. <i>a</i>), n. 3, c.p.a. e art. 19 L. 241/90, come mod. dal D.L. 78/10	365
5.5. Giurisdizione esclusiva in tema di indennizzo conseguente a revoca di provvedimento (art. 133, comma 1, lett. <i>a</i>), n. 4, c.p.a.)	368
5.6. La giurisdizione esclusiva in tema di danno da ritardo (art. 133, comma 1, lett. <i>a</i>), n. 1, c.p.a.)	369
5.7. La giurisdizione esclusiva in materia di diritto sportivo (art. 133, comma 1, lett. <i>z</i>), c.p.a.).....	370
5.8. La giurisdizione esclusiva in materia di energia elettrica (art. 133, comma 1, lett. <i>o</i>), c.p.a.).....	371
5.9. La giurisdizione esclusiva in tema di gestione dei rifiuti (art. 133, comma 1, lett. <i>p</i>), c.p.a.)	373
5.10. La <i>class action</i> pubblica (legge c.d. <i>Brunetta</i> 15/2009 e D.lgs. di attuazione 20 dicembre 2009, n. 198).....	373
5.11. Le altre ipotesi di giurisdizione esclusiva previste dall'art. 133 del Codice del processo amministrativo	374
6. La giurisdizione sul risarcimento del danno da lesione di interesse legittimo è a sua volta una materia di giurisdizione esclusiva?	376

SEZIONE IV
LA TUTELA DEI DIRITTI SOGGETTIVI
INNANZI AL GIUDICE ORDINARIO

CAPITOLO 1

I limiti esterni della giurisdizione del g.o.

1. Premessa	385
2. I limiti esterni della giurisdizione ordinaria ricavabili dall'art. 2	

	L.A.C. e dall'art. 103 Cost. in relazione al criterio della <i>causa petendi</i>	386
3.	Il Giudice ordinario può conoscere di interessi legittimi? Il problema della giurisdizione esclusiva del G.O.	387
	3.1. <i>Segue</i> . La lettura delle disposizioni che, ai sensi dell'art. 113 Cost., affidano al G.O. poteri decisorii rafforzati in deroga rispetto ai limiti della L.A.C.	389
	3.2. Rapporti tra deroga all'art. 4 L.A.C. e giurisdizione esclusiva del G.O.	391
4.	Ipotesi applicative: la giurisdizione del G.O. in materia di pubblico impiego privatizzato (rinvio)	391
	4.1. <i>Segue</i> . La giurisdizione del G.O. in tema di tutela della <i>privacy</i> e di sanzioni amministrative	393

CAPITOLO 2

Limiti interni e poteri del g.o.

1.	I limiti interni: sguardo d'insieme	395
2.	L'art. 4 L.A.C.: poteri di cognizione e poteri di decisione	396
	2.1. La nozione di atto amministrativo <i>ex art. 4 L.A.C.</i> nell'evoluzione storica	397
	2.2. Deroghe al divieto di annullamento e revoca dell'atto	399
3.	La disapplicazione (art. 5 L.A.C.)	400
	3.1. I controversi rapporti tra gli artt. 4 e 5 L.A.C.: oltre alla disapplicazione incidentale <i>ex art. 5</i> , esiste una disapplicazione principale <i>ex art. 4</i> ?	400
	3.2. I vizi suscettibili di cognizione con lo strumento della disapplicazione.....	402
	3.3. Profili processuali	403
	3.4. La disapplicazione da parte del giudice penale: in particolare la c.d. disapplicazione <i>in pejus</i> (o in <i>malam partem</i>)	403
	3.4.1. Il problema dell'ammissibilità della disapplicazione <i>in peius</i>	404
	3.4.2. La tesi favorevole alla disapplicazione in <i>malam partem</i>	405
	3.4.3. La tesi contraria	406
	3.4.4. La casistica in materia di reati edilizi	408
	3.5. Impugnazione e disapplicazione nel contenzioso sul pubblico impiego privatizzato (art. 63, T.U. n. 165/2001): rinvio.....	411
	3.6. Disapplicazione e giudice amministrativo	411

CAPITOLO 3

Azioni proponibili e disciplina del processo

1.	Profili generali	415
----	------------------------	-----

2.	Azioni dichiarative	415
3.	Azioni costitutive	416
4.	Azioni di condanna	416
5.	Casistica	418
	5.1. Azioni possessorie	419
	5.2. Sequestro e provvedimenti d'urgenza <i>ex art. 700 c.p.c.</i>	419
	5.3. Convalida di sfratto.....	419
	5.4. L' <i>actio negotiorum gestio</i> e di arricchimento senza causa	420
	5.5. Le azioni esecutive.....	420
6.	Deroghe al diritto processuale comune.....	422

SEZIONE V LA TUTELA GIUSTIZIALE

CAPITOLO 1 *Profili generali*

1.	La tutela giustiziale in generale	427
2.	<i>Ratio</i> e natura giuridica dei ricorsi amministrativi. Distinzione tra autodichia e autotutela amministrativa	428
3.	Rapporti tra ricorsi amministrativi e tutela giurisdizionale: analogie e differenze.....	430
	3.1. Le analogie: giustizialità, garanzia del contraddittorio ed irretrattabilità della decisione.....	430
	3.2. Le differenze tra decisione giustiziale e giurisdizionale: questioni di costituzionalità, questioni pregiudiziali in sede comunitaria ed ottemperanza.....	432
4.	Classificazione dei ricorsi amministrativi.....	432
	4.1. Ricorsi ordinari e straordinari	432
	4.2. Ricorsi impugnatori e non impugnatori	434
	4.3. Ricorsi rinnovatori ed eliminatori (o cassatori).....	435
5.	Questioni attinenti all'ambito di applicazione del D.P.R. 1199/1971; in particolare, il problema dell'applicazione alle Regioni anche alla luce del nuovo titolo V della parte II della Costituzione.....	435
6.	Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non è più inquadrabile nell'ambito dei ricorsi <i>stricto sensu</i> amministrativi. Rinvio	437

CAPITOLO 2 *Il ricorso gerarchico*

1.	Nozione di ricorso gerarchico: tipi e requisiti	438
----	---	-----

2.	Rapporto di gerarchia e privatizzazione del pubblico impiego	439
3.	Non definitività dell'atto.....	442
4.	Rapporti tra il ricorso gerarchico e la tutela giurisdizionale amministrativa	443
5.	Rapporti tra ricorso gerarchico e tutela avanti al Giudice ordinario. Il problema della giurisdizione condizionata alla previa proposizione di ricorsi amministrativi c.d. «obbligatori»	445
6.	La decisione sul ricorso gerarchico	446
7.	Impugnazione della decisione sul ricorso gerarchico	448
8.	Motivi del ricorso giurisdizionale dopo la decisione gerarchica	451
9.	Effetti della sentenza amministrativa di accoglimento	452
10.	Il silenzio sul ricorso amministrativo e la successiva tutela giurisdizionale.....	453
	10.1. Gli effetti del nuovo rito del silenzio scolpito dagli artt. 31 e 117 del Codice del processo amministrativo	456

PARTE II FONTI, ENTI E ORGANIZZAZIONE

CAPITOLO 1 *Le fonti secondarie*

1.	Premessa	459
2.	Natura delle fonti secondarie e differenze rispetto agli atti amministrativi generali: l'importanza della distinzione sul piano della disciplina	460
3.	Criteri di differenziazione secondo l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.....	462
4.	I regolamenti	466
	4.1. Nozione.....	466
	4.2. Fondamento della potestà regolamentare	466
	4.3. Limiti al potere regolamentare.....	468
	4.4. Classificazione dei regolamenti governativi.....	469
	4.5. [Segue] regolamenti di delegificazione e testi unici misti	473
	4.5.1. La delegificazione di prima generazione: l'art. 17, cpv. della L. 400/1988	474
	4.5.2. L'allontanamento dal modello originario di delegificazione nel sistema delle Leggi Bassanini	475
	4.5.3. Le nuove coordinate dettate dalla L. 229/2003.....	476
	4.5.4. Gli sviluppi del procedimento di razionalizzazione degli atti regolamentari: dalla L. n. 246/2005 alle novità introdotte dalla L. 69/2009	476

4.6. Il nuovo riparto del potere regolamentare tra Stato e Regioni alla luce della legge costituzionale n. 3/2001	479
4.6.1. Potere regolamentare dello Stato e attuazione delle direttive comunitarie in materia di competenza regionale	480
4.6.2. La traslazione del baricentro del potere regolamentare alle Regioni.....	481
5. [Segue] la tutela giurisdizionale nei confronti dei regolamenti illegittimi e dei bandi di gara	483
5.1. Il controllo di costituzionalità dei regolamenti	483
5.2. La tutela dinanzi al G.O.: la disapplicazione dei regolamenti ex art. 5 L.A.C.	484
5.3. Il giudizio impugnatorio dinanzi al G.A.: i regolamenti-volizione-azione ed i regolamenti-volizione-preliminare.....	484
5.3.1. Problemi processuali.....	486
5.3.2. Verso la disapplicazione: l'orientamento tradizionale contrario e la svolta della giurisprudenza amministrativa	489
5.4. Il sindacato sui bandi di gara e di concorso: disapplicazione o impugnazione?.....	494
5.4.1. L'orientamento tradizionale esclude la disapplicazione dei bandi e ne limita l'immediata impugnazione alle sole statuizioni espulsive	494
5.4.2. Le tesi eccentriche	495
5.4.2.1. Non esistono clausole immediatamente lesive	495
5.4.2.2. Tesi che dilata il novero delle clausole del bando necessitanti di immediata impugnazione	496
5.4.2.3. L'orientamento favorevole alla disapplicazione del bando	498
5.4.3. Le decisioni dell'Adunanza Plenaria e della Corte di Giustizia CE.....	499
5.4.4. Profili processuali	502
6. Gli statuti degli enti locali.....	505
7. Atti di dubbia natura giuridica	506
7.1. Le ordinanze di necessità ed urgenza.....	507
7.2. I bandi militari	512
7.3. I provvedimenti prezzo e tariffari	512
7.4. Capitolati generali.....	514
7.5. Piani regolatori generali.....	515
7.6. Carte dei servizi pubblici	516
8. Le norme interne.....	517
8.1. Nozione e classificazione.....	517
8.2. Le circolari: caratteri generali.....	519
8.2.1. Il regime d'impugnazione delle circolari.....	521
9. Le consuetudini.....	523

CAPITOLO 2

*Gli enti pubblici: nozione e organizzazione***SEZIONE I. COS'È LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE? UNA NOZIONE**

A GEOMETRIE VARIABILI	526
1. Principi costituzionali in tema di organizzazione della P.A.....	526
2. Il pluralismo della Pubblica Amministrazione.....	527
3. L'importanza della qualificazione di un ente come ente pubblico	529
4. I criteri classici elaborati per distinguere gli enti pubblici da quelli privati	531
5. I limiti alla "pubblicizzazione" legislativa	534
6. Al confine tra il diritto privato e il diritto pubblico: i c.d. <i>enti pubblici in forma societaria</i>	536
6.1. Le norme pubblicistiche applicabili agli enti pubblici societari	538
6.2. Questioni connesse di giurisdizione (art. 7, comma 2, del Codice del processo amministrativo)	543
6.3. Conclusioni	544
7. Dallo <i>status</i> di ente pubblico alla logica delle geometrie variabili: la nozione comunitaria di Pubblica Amministrazione	545
8. L'organismo di diritto pubblico	548
8.1. La personalità giuridica	550
8.2. L'influenza pubblica dominante	551
8.3. Il requisito teleologico	551
9. Il c.d. affidamento <i>in house</i> . Rinvio.....	554

SEZIONE II. CLASSIFICAZIONE E VICENDE DEGLI ENTI PUBBLICI.

L'ESERCIZIO PRIVATO DI PUBBLICHE FUNZIONI	555
1. Distinzioni tra enti pubblici	555
2. Gli enti pubblici nell'assetto pluralistico	557
2.1. Lo Stato.....	557
2.2. Gli enti territoriali	558
2.3. Gli enti pubblici economici.....	558
3. Vicende degli enti pubblici	560
3.1. Costituzione	560
3.2. Modificazione.....	560
3.3. Estinzione degli enti.....	560
3.3.1. Il meccanismo di soppressione degli enti pubblici: il c.d. taglia-enti	561
4. L'esercizio privato di pubbliche funzioni	564
4.1. Concetto e natura giuridica	565
4.2. Titolo dell'esercizio privato di pubbliche funzioni.....	565
4.3. Caratteri dell'esercizio di pubbliche funzioni.....	566
4.4. Regime giuridico.....	566

	SEZIONE III. LA STRUTTURA DELLA P.A.	567
1.	Organi e uffici.....	567
	1.1. Concetto di organo.....	568
	1.2. Concetto di ufficio.....	569
	1.3. Rapporto organico.....	570
	1.4. Titolarità di organi e uffici.....	571
2.	Rapporto organico e rapporto di servizio.....	572
	2.1. Generalità.....	572
	2.2. Instaurazione del rapporto organico e di servizio.....	573
3.	Classificazioni degli organi e degli uffici.....	573
4.	Il problema della <i>prorogatio</i> degli organi.....	575
5.	Rapporti interorganici.....	576
	5.1. Gerarchia.....	576
	5.2. Direzione.....	579
	5.3. Coordinamento.....	580
	5.4. Controllo.....	580
	 SEZIONE IV. LA COMPETENZA	 583
1.	Concetto di competenza.....	583
2.	Tipi di competenza.....	584
	2.1. Competenza per materia.....	585
	2.2. Competenza per territorio.....	585
	2.3. Competenza per grado. In particolare: la gerarchia.....	585
	2.4. Competenza per valore.....	586
3.	Il trasferimento dell'esercizio della competenza in generale.....	586
4.	[<i>Segue</i>] la delega dei poteri. Nozione ed effetti.....	588
	4.1. [<i>Segue</i>] natura, tipi e differenza da altre figure.....	589
	4.2. [<i>Segue</i>] regime giuridico.....	590
5.	Il difetto di competenza.....	591
	5.1. Le ipotesi di difetto di competenza: l'acompetenza.....	591
	5.2. [<i>Segue</i>] incompetenza assoluta.....	592
	5.3. [<i>Segue</i>] incompetenza relativa.....	592
	5.4. [<i>Segue</i>] difetto di legittimazione.....	593
6.	[<i>Segue</i>] il funzionario di fatto.....	594
	6.1. Inquadramento generale.....	594
	6.2. Mancanza del titolo.....	595
	6.3. Il vizio originario del titolo.....	596
	6.4. ... e quello sopravvenuto: la c.d. <i>prorogatio</i>	597
	6.5. Fondamento e limiti di imputabilità alla P.A. degli atti del funzionario di fatto.....	600
	6.5.1. Teoria della continuità dell'azione amministrativa e della conservazione.....	600
	6.5.2. Tesi che valorizza il principio dell' <i>apparentia juris</i>	600
	6.5.3. Rilievi critici alle suddette tesi.....	601

6.6. La sorte dei provvedimenti adottati dal funzionario di fatto	602
6.6.1. Atto adottato in difetto <i>ab initio</i> dell'atto di nomina o nonostante un titolo di legittimazione nullo o inefficace.....	603
6.6.2. Atto emanato da soggetto la cui nomina, pur se illegittima, non sia stata ancora rimossa all'epoca del provvedimento.....	605
6.6.3. [<i>Segue</i>] la patologia dell'atto in caso di annullamento giurisdizionale dell'investitura o di difetto di investitura: incompetenza, violazione di legge o incompetenza?.....	606
6.6.4. [<i>Segue</i>] riflessi sul problema della doppia impugnativa dell'atto di nomina e dell'atto concretamente lesivo	607
6.6.5. Conclusioni sul problema dell'impugnazione della nomina a seguito dell'adozione del provvedimento concretamente lesivo.....	608
6.7. Funzionario di fatto e organi collegiali.....	609
6.8. Le pretese economiche del funzionario di fatto.....	610
6.9. Ammissibilità di una gestione di affari <i>ex art.</i> 2028 c.c.....	611
7. I conflitti di competenza	612

CAPITOLO 3

Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni

1. Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: caratteri generali	616
2. L'evoluzione normativa della disciplina: dal pubblico impiego al rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A.	617
3. I corollari sostanziali della privatizzazione: il nuovo sistema delle fonti	622
3.1. L'estensione della disciplina del lavoro privato.....	622
3.2. La contrattualizzazione e il fenomeno della rilegificazione avviato dalla L. 15/2009. La riscrittura dell'art. 2 e dell'art. 40 D.lgs. 165/2001.....	623
3.3. Contrattazione collettiva decentrata: la nuova figura di danno erariale da contrattazione decentrata illegittima	629
4. La promozione della meritocrazia e la prevenzione della corruzione nella P.A.	630
4.1. La "rivoluzione Brunetta".....	630
4.2. Gli strumenti premiali.....	631
4.3. Gli strumenti sanzionatori e le responsabilità del pubblico dipendente.....	632
4.4. La normativa anticorruzione e il D.lgs. n. 39/2013, recante Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di	

incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico	638
4.5. Ulteriori tendenze verso la ripubblicizzazione e specialità del rapporto di lavoro: il conflitto di interessi del pubblico dipendente ed il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62/2013)	642
4.6. Il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici.....	647
5. Gli atti di macro e micro-organizzazione e di gestione tra natura privatistica e funzione amministrativa.....	649
5.1. Gli atti di macro-organizzazione.....	649
5.2. Gli atti di micro-organizzazione e di gestione del rapporto di lavoro pubblico	650
5.3. I più recenti interventi legislativi in materia di p.i., dalla manovra anticorruzione al <i>jobs act</i> e alla riforma Madia (legge 124/2015).....	652
6. La dirigenza pubblica.....	658
6.1. Evoluzione storica.....	658
6.2. Distinzione politica/amministrazione e riforma della dirigenza	660
6.3. Gli strumenti di collegamento tra organi di governo e organi burocratici di vertice	664
6.4. Lo <i>spoils system</i>	665
6.5. La scelta dei dirigenti in sede di conferimento degli incarichi dirigenziali. Le novità della riforma Brunetta in tema di revoca e mancata conferma degli incarichi.....	670
6.6. La dirigenza pubblica nella riforma <i>Madia</i> della P.A.	672
7. L'ambito soggettivo di operatività della riforma: i rapporti sottratti alla privatizzazione e il riparto di competenza tra Stato e Regioni.....	673
8. I corollari processuali della privatizzazione: l'art. 63 D.lgs. 165/2001 e il nuovo riparto di giurisdizione.....	678
8.1. Cenni storici.....	678
8.2. La privatizzazione del rapporto conduce alla giurisdizione del giudice ordinario	680
9. [Segue] le controversie che restano assoggettate alla giurisdizione amministrativa.....	683
9.1. I rapporti non privatizzati	683
9.2. Le controversie relative ai rapporti privatizzati <i>ex art.</i> 63, comma 4, T.U. 165/2001.....	685
10. Alcune zone grigie.....	685
10.1. Le controversie concernenti l'assunzione al lavoro e le controversie in materia di concorsi esterni ed interni.....	686
10.2. Le controversie relative al conferimento e alla revoca de-	

	gli incarichi dirigenziali: la natura giuridica dell'atto di conferimento dell'incarico.....	695
	10.3. La giurisdizione in materia di incarichi dirigenziali è una giurisdizione esclusiva?.....	696
11.	Caratteri e ambito della giurisdizione del G.O.	698
	11.1. I confini tra richiesta di disapplicazione al G.O. ed impugnazione innanzi al G.A. dell'atto di macro-organizzazione.....	699
	11.2. I poteri del G.O.	702
	11.3. È ammissibile il giudizio di ottemperanza per le pronunce del G.O.?	705
12.	L'interpretazione dei contratti collettivi.....	706
13.	Inammissibilità del ricorso straordinario nel pubblico impiego privatizzato (rinvio)	707

CAPITOLO 4

Le Autorità amministrative indipendenti

1.	L'evoluzione della P.A. da un modello piramidale a un modello policentrico	709
	1.1. Le ragioni dell'avvento delle Autorità indipendenti.....	714
2.	Le Autorità amministrative indipendenti nell'attuale assetto amministrativo.....	717
3.	Peculiarità delle Autorità indipendenti... ..	728
	3.1. ... sul piano oggettivo.....	728
	3.1.1. Distinzioni relative al tipo di attività: Autorità di settore o trasversali, di regolazione o di controllo.....	731
	3.2. ... e sul piano soggettivo	734
4.	Amministrazioni o quarto potere: esiste una copertura costituzionale? La giurisprudenza opta per la tesi amministrativa	741
	4.1. Presupposti e limiti ai quali è subordinato il giudizio di compatibilità costituzionale	746
	4.2. Autorità statali indipendenti e nuove competenze regionali in base al nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione	748
5.	Procedimento e accesso	750
6.	La tutela giustiziale	751
7.	La tutela giurisdizionale.....	752
	7.1. Resta ferma la necessità della tutela giurisdizionale	753
	7.2. <i>Segue</i> . Il nuovo assetto del riparto dopo le sentenze nn. 204/2004, 191/2006 e 140/2007 della Consulta	756
	7.3. Le novità introdotte dal Codice del processo amministrativo.....	757
	7.4. Il sindacato giurisdizionale	759
	7.5. Il rito	760
8.	La responsabilità civile delle Autorità per omessa vigilanza.....	761

9. La nuova legittimazione processuale dell'Autorità *Antitrust*: l'art. 21-*bis* della Legge n. 287/1990..... 766

CAPITOLO 5

Principio di sussidiarietà e autonomie territoriali

1. Gli enti pubblici territoriali..... 773
2. L'assetto dei rapporti fra gli enti territoriali della Costituzione..... 775
- 2.1. Il Titolo V della Parte II nella Costituzione del 1948..... 775
- 2.2. L'assetto dei rapporti nella legge costituzionale n. 3 del 2001..... 777
- 2.3. La nuova formulazione dell'art. 118 Cost. 779
- 2.3.1. La sussidiarietà verticale..... 779
- 2.3.2. La sussidiarietà orizzontale..... 784
3. Le Regioni..... 785
- 3.1. La potestà legislativa 786
- 3.2. L'autonomia amministrativa delle Regioni..... 789
- 3.2.1. Il coordinamento fra Stato e Regioni..... 793
- 3.2.2. Finanza regionale. L'attuazione del federalismo fiscale con la legge delega 5 maggio 2009, n. 42. Il federalismo demaniale di cui al D.lgs. 28 maggio 2010, n. 85: rinvio 795
- 3.2.3. Il controllo sulle Regioni 800
- 3.2.4. Il potere sostitutivo del Governo 805
- 3.3. L'organizzazione regionale..... 805
4. Gli enti locali 807
- 4.1. Le autonomie locali nella Costituzione 807
- 4.2. La legge 8 giugno 1990, n. 142, e il Testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali..... 810
- 4.3. L'autonomia degli enti locali 811
- 4.4. Le funzioni degli enti locali..... 812
- 4.4.1. Le funzioni del Comune 812
- 4.4.2. L'organizzazione del Comune 815
- 4.4.3. Le funzioni della Provincia..... 819
- 4.4.4. L'organizzazione della Provincia 822
- 4.4.5. Le funzioni della Città Metropolitana: la "legge Delrio" (legge 7 aprile 2014, n. 56)..... 823
- 4.4.6. L'organizzazione della Città Metropolitana..... 823
- 4.4.7. Le fusioni, le istituzioni e le modificazioni territoriali dei Comuni..... 824
- 4.4.8. Gli istituti della partecipazione popolare..... 827
- 4.4.9. Finanza provinciale e comunale 829
- 4.4.10. Il sistema dei controlli sugli enti locali..... 836
- 4.4.10.1. I controlli sugli atti e i controlli prefettizi..... 836

4.4.10.2. I controlli sugli organi.....	837
4.4.10.3. I controlli interni.....	840

CAPITOLO 6

I controlli amministrativi

1. Caratteri generali e classificazione dei principali tipi di controllo.....	843
2. Gli effetti della legge costituzionale n. 3 del 2001: la dequotazione del controllo sugli atti.....	845
2.1. Gli effetti della legge costituzionale n. 2 del 2012: la prospettiva della salvaguardia dell'equilibrio dei bilanci.....	848
3. I controlli sugli atti.....	849
3.1. Classificazione.....	849
3.2. La tutela giurisdizionale.....	850
3.3. [Segue] sentenza di annullamento dell'atto negativo di controllo e giudizio di ottemperanza.....	853
3.4. [Segue] legittimazione dell'Autorità tutoria ad impugnare gli atti dell'ente controllato.....	853
4. I controlli gestionali.....	854
4.1. I controlli gestionali esterni.....	854
4.1.1. Fonti normative: la L. 20/1994 di riforma della Corte dei Conti ed il T.U. sulle autonomie locali 267/2000.....	854
4.1.2. I controlli sulla gestione al vaglio di costituzionalità.....	857
4.1.3. Questioni in tema di tutela delle autonomie regionali.....	858
4.1.4. Individuazione degli enti assoggettati a controllo ed effetti in materia di tutela giurisdizionale.....	860
4.1.5. Sindacato sugli atti di controllo esterni sulla gestione effettuati dalla Corte dei Conti.....	861
4.1.6. Casi di inesistenza del potere di controllo: intervento delle S.U. con la pronuncia 5762/1998.....	862
4.1.7. Legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questione di costituzionalità o questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia.....	863
4.2. I controlli gestionali interni.....	864

CAPITOLO 7

I beni pubblici

1. Nozione, classificazione e regime giuridico dei beni pubblici: profili generali.....	869
2. I beni demaniali.....	871
2.1. Acquisto e perdita della demanialità.....	873

2.2. Il regime giuridico dei beni demaniali	875
2.3. Una particolare categoria di beni demaniali: i beni culturali e paesaggistici	875
3. I beni patrimoniali indisponibili	877
3.1. L'acquisto e la perdita dell'indisponibilità	877
3.1.1. Il denaro tra patrimonio indisponibile e disponibile	879
3.2. Il regime giuridico dei beni indisponibili	880
3.3. Differenze rispetto ai beni disponibili	880
4. L'espropriabilità dei beni pubblici demaniali e patrimoniali in- disponibili per pubblica utilità	881
5. La tutela dei beni pubblici: in particolare l'autotutela c.d. ese- cutiva	882
5.1. La portata dell'art. 823, comma 2, c.c.	882
5.2. Il rilievo del decorso del tempo nell'autotutela possessoria	884
5.3. Il rapporto tra l'autotutela possessoria e l'azione di accerta- mento della proprietà	885
6. Il regime dei beni pubblici affidati in concessione	886
6.1. Lo strumento concessorio: profili generali	886
6.2. La giurisdizione esclusiva del G.A. sulle concessioni di be- ni pubblici ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. b), del Codice del processo amministrativo	889
6.3. [Segue] le questioni patrimoniali eccettuate dalla giurisdiz- ione esclusiva	891
7. I diritti reali pubblici su beni altrui	893
7.1. Generalità	893
7.2. Le servitù prediali pubbliche	893
7.3. Diritti (o servitù) d'uso pubblico: strade vicinali e usi civici	895
8. Il processo di valorizzazione e cessione del patrimonio immo- biliare pubblico: dal D.L. n. 351 del 2001 al federalismo dema- niale coniato dal D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 fino alle inizia- tive di dismissione avviate nel 2014	898

CAPITOLO 8

Diritto urbanistico

ed espropriazione per pubblica utilità

1. Introduzione: Nozione ed evoluzione della disciplina urbanisti- ca in Italia	910
1.1. La legislazione urbanistica dopo la formazione dello Stato Unitario	912
2. La pianificazione urbanistica	919
2.1. I piani urbanistici e lo statuto conformativo della proprietà privata	921

2.2. Zonizzazione e localizzazione delle opere: vincoli conformativi ed espropriativi	923
2.3. Piano territoriale di coordinamento	929
2.4. Piano regolatore generale.....	930
2.5. Il piano particolareggiato e le procedure attuative	933
2.6. Altri piani	937
2.7. Il piano di lottizzazione.....	938
3. Interventi edilizi e titoli abilitativi	943
3.1. L'attività edilizia libera.....	943
3.2. I titoli abilitativi edilizi: il permesso di costruire.....	944
3.3. La semplificazione degli interventi edilizi.....	947
3.3.1. D.I.A. e S.C.I.A. quali strumenti di semplificazione e liberalizzazione	947
3.2.2. Le novità introdotte dal decreto del Fare e dallo Sbocca Italia in materia di edilizia	948
4. Introduzione: l'espropriazione per pubblica utilità tra normativa nazionale e convenzioni internazionali.....	950
5. Dai fondamenti alle principali fonti dell'espropriazione pubblica.....	954
5.1. Caratteri generali.....	954
5.2. I fondamenti costituzionali dell'espropriazione per pubblica utilità	955
5.3. Occupazione preliminare all'esproprio e requisizione: differenze.....	960
5.4. Le principali fonti dell'espropriazione per pubblica utilità confluite nel Testo Unico con D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.....	961
6. Il procedimento di esproprio.....	963
6.1. I principi generali del procedimento d'esproprio nel Testo Unico n. 327/2001.....	966
6.2. L'oggetto e i soggetti del procedimento d'esproprio	968
6.3. L'indennizzo come serio ristoro del sacrificio imposto al privato	971
6.4. La determinazione dell'indennità di esproprio	972
6.4.1. Il procedimento di determinazione dell'indennità	973
6.4.2. I criteri di fissazione dell'indennità	976
6.4.2.1. Evoluzione storica.....	976
6.4.2.2. Le opzioni abbracciate dal Testo Unico.....	977
6.4.2.3. La rivoluzione posta in essere per le aree edificabili dalla sentenza Corte Cost. n. 348/2007 e dalla L. 244/2007	981
6.4.2.4. La rivoluzione posta in essere, per le aree non edificabili, dalla sentenza Corte Cost. 10 giugno 2011, n. 181	986
6.5. La cessione volontaria	989
7. L'occupazione legittima e l'occupazione appropriativa	994
7.1. Premessa: l'occupazione nel procedimento d'esproprio	994

7.2. L'occupazione appropriativa (o accessione invertita): origini, evoluzione e profili critici.....	996
7.2.1. Nascita e ragioni dell'istituto.....	996
7.2.2. Il dibattito sull'accessione invertita.....	999
7.2.3. (<i>segue</i>) Il problema della compatibilità dell'occupazione appropriativa con la Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo.....	1000
7.2.4. La tutela del proprietario in caso di occupazione appropriativa.....	1002
7.3. L'occupazione usurpativa.....	1005
7.4. La c.d. "acquisizione sanante" ex art. 42 bis del d.P.R. n. 27/2001.....	1008
7.4.1. Evoluzione storica: dall'articolo 43 all'art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001.....	1008
7.4.2. Caratteri generali della nuova disciplina.....	1009
7.4.3. Con la sentenza 30 aprile 2015, n. 71 la Consulta "salva" l'art. 42- <i>bis</i>	1012
7.4.4. Questioni applicative: presupposti e condizioni per l'attivabilità del rimedio ex art. 42- <i>bis</i> nel giudizio di ottemperanza.....	1014
7.4.4.1. Adottabilità del provvedimento di acquisizione ex 42- <i>bis</i> a seguito del giudicato di condanna alla restituzione.....	1016
7.4.5. Ulteriori modalità di acquisto della proprietà di un fondo privato occupato illegittimamente da parte della P.A.....	1017
8. La tutela giurisdizionale in materia espropriativa.....	1020
8.1. La giurisdizione amministrativa.....	1020
8.2. La giurisdizione ordinaria.....	1021

CAPITOLO 9

I servizi pubblici

SEZIONE I. NATURA E DISCIPLINA GENERALE DEI PUBBLICI SERVIZI.....	1025
1. Premessa: il <i>Welfare State</i>	1025
2. L'evoluzione storico-normativa dei servizi pubblici.....	1026
3. La nozione di pubblico servizio.....	1029
3.1. La teoria del servizio pubblico in senso soggettivo.....	1029
3.2. Il superamento della teoria soggettiva a favore della impostazione oggettivo-funzionale.....	1030
3.3. Il superamento della teoria oggettiva. L'impostazione eclettica.....	1031
4. La normativa europea in materia di servizi pubblici.....	1032
5. La disciplina interna: in particolare, la riforma del processo amministrativo (D.lgs. n. 104/2010).....	1033
5.1. La riforma degli enti locali e del Titolo V della Parte II della Costituzione.....	1035

5.2. Servizi pubblici locali di rilevanza economica e privi di rilevanza economica.....	1038
6. Lo statuto dei servizi di rilievo economico. Il regime delle reti.....	1041
7. La regolazione del settore dei pubblici servizi.....	1042
8. La posizione dell'utente nei confronti dei soggetti erogatori di servizi di natura imprenditoriale.....	1043
8.1. ...e dei servizi sociali.....	1046
SEZIONE II. LE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI PUBBLICI SERVIZI.....	1046
1. L'art. 113 TUEL.....	1046
2. L'affidamento tramite gara. Cenni e rinvio.....	1047
3. L'affidamento diretto, c.d. in <i>house providing</i>	1049
3.1. Genesi e contorni della figura.....	1050
3.2. Il requisito del controllo analogo.....	1058
3.3. La dedizione prevalente dell'ente <i>in house</i> ai bisogni dell'ente pubblico.....	1062
3.4. L'affidamento <i>in house</i> è una regola o un'eccezione?.....	1065
3.4.1. Profili comunitari.....	1065
3.4.2. Profili nazionali.....	1067
3.5. Differenze e analogie tra organismo di diritto pubblico ed enti <i>in house</i>	1068
3.6. Profili problematici.....	1069
3.6.1. L' <i>in house</i> sotto forma di società a responsabilità limitata.....	1069
3.6.2. La società <i>in house</i> può fallire?.....	1070
3.6.3. La responsabilità del socio pubblico per i debiti della società <i>in house</i>	1071
4. L' <i>in house</i> nelle nuove Direttive appalti e concessioni.....	1073
4.1. La disciplina dell'art. 12 della direttiva 2014/24.....	1074
SEZIONE III. LE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE MISTA, PUBBLICO-PRIVATA.....	1076
1. Il c.d. <i>in house spurio</i> : la Corte di Giustizia ammette l'affidamento diretto alle società miste se il socio privato è stato scelto con gara.....	1076
2. Il problema dello svolgimento di attività extraterritoriali.....	1083
3. Le società strumentali.....	1086

PARTE III L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

CAPITOLO 1

I principi generali dell'azione amministrativa

1. L'attività amministrativa.....	1091
1.1. Rapporti con il potere politico: la controversa nozione di at-	

	to politico (art. 7, comma 1, del Codice del processo amministrativo)	1092
	1.2. Attività amministrativa e atti di diritto privato della P.A.	1096
2.	Classificazioni dell'attività amministrativa	1097
	2.1. Attività discrezionale e attività vincolata	1098
3.	I principi costituzionali dell'attività amministrativa	1099
	3.1. Il principio di legalità	1100
	3.2. Il principio di imparzialità	1102
	3.3. Il principio di buona amministrazione	1105
	3.4. Il principio di ragionevolezza	1107
	3.5. I principi di pubblicità e di trasparenza	1107
	3.6. Il principio della capacità negoziale della pubblica amministrazione	1113
4.	I principi dell'ordinamento comunitario	1114
	4.1. Il richiamo ai principi comunitari	1115
	4.2. Il principio di proporzionalità	1116
	4.3. Il principio di tutela del legittimo affidamento	1118
	4.3.1. Alcune questioni applicative	1122
	4.3.2. L'evoluzione del principio dell'affidamento nella giurisprudenza della Corte di Giustizia	1123

CAPITOLO 2

Il principio di trasparenza dell'azione amministrativa: l'accesso ai documenti amministrativi

1.	Il diritto di accesso: principio generale dell'azione amministrativa quale precipitato del principio di trasparenza	1125
2.	Il diritto di accesso	1129
3.	La natura giuridica del "diritto"	1130
4.	La titolarità del diritto di accesso	1134
	4.1. [Segue] interessi diffusi e diritto di accesso	1138
	4.2. [Segue] la legittimazione passiva	1141
5.	Il documento accessibile	1144
	5.1. [Segue] in particolare: l'accesso agli atti preparatori	1144
	5.2.e agli atti interni	1145
	5.3. Gli atti di diritto privato della P.A.	1146
6.	L'accesso alle informazioni	1147
	6.1. [Segue] l'accesso nell'ordinamento degli enti locali	1147
	6.2. L'accesso in materia ambientale	1148
	6.3. L'accesso dei consiglieri comunali e provinciali di cui all'art. 43, D.Lgs. n. 267/2000	1151
	6.4. L'accesso in materia di contratti pubblici	1153
7.	I limiti al diritto di accesso	1155

7.1. I documenti connessi ai documenti segreti.....	1156
7.2. Gli altri casi di atti sottratti all'accesso individuati dalle Pubbliche Amministrazioni o dai regolamenti governativi	1156
8. Le modalità di accesso.....	1158
9. Il differimento dell'accesso.....	1159
10. La nuova figura dell'accesso civico (D.Lgs 14 marzo 2013, n. 33).....	1160
11. I rapporti tra riservatezza e accesso	1162
11.1. L'evoluzione storica dei rapporti tra riservatezza e accesso.....	1163
11.2. Il Codice della <i>privacy</i>	1165
11.3. La L. n. 15/2005 e il nuovo comma 7 dell'art. 24, L. n. 241/ 1990	1166
11.4. La tutela procedimentale e processuale della riservatezza	1167
11.4.1. La tutela in sede procedimentale.....	1169
11.4.2. La tutela processuale.....	1170
12. La tutela del diritto di accesso in sede giurisdizionale	1170
12.1. Il rito speciale in materia di accesso (art. 116 c.p.a.).....	1171
12.2. Il ricorso in pendenza di giudizio	1174
12.3. Il nuovo regime della difesa nel rito dell'accesso.....	1176
12.4. Le questioni giurisdizionali ancora sul tappeto	1177
12.5. Tutela giustiziale innanzi alla Commissione per l'accesso o al difensore civico.....	1178

CAPITOLO 3

Potere amministrativo e discrezionalità

1. Potere amministrativo, principio di legalità e discrezionalità.....	1181
2. La discrezionalità amministrativa.....	1183
2.1. Nozione di discrezionalità amministrativa	1183
2.1.1. La tesi tradizionale	1183
2.1.2. L'importanza della considerazione dei c.d. interessi se- condari alla luce della L. 241/1990.....	1185
2.2. I rapporti con il merito amministrativo.....	1186
2.3. Vincolatività e discrezionalità dell'attività amministrativa in relazione alla disciplina del procedimento	1188
2.4. Autotutela e discrezionalità (rinvio)	1189
2.5. Sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità.....	1189
2.5.1. Potere discrezionale e riparto di giurisdizione.....	1189
2.5.2. L'eccesso di potere come grimaldello per il sindacato sul- la discrezionalità amministrativa (rinvio).....	1191
2.5.3. Il sindacato sulla discrezionalità secondo il Codice del processo amministrativo. Il giudice amministrativo può cono- scere della fondatezza della pretesa anche in caso di attività di- screzionale?.....	1192

2.5.4. Giudicato e potere discrezionale.....	1193
2.5.5. Risarcimento e discrezionalità (rinvio).....	1195
3. Discrezionalità tecnica.....	1195
3.1. La tesi tradizionale sul sindacato giurisdizionale: assimilazione tra discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa.....	1197
3.1.1. Riflessi dell'impostazione classica sul riparto di giurisdizione.....	1199
3.2. La nuova concezione della discrezionalità tecnica: trattasi di accertamento di fatti complessi suscettibile di sindacato intrinseco.....	1201
3.2.1.....ma non di sindacato sostitutivo pieno.....	1205
3.2.2. Forme ed effetti della sostituzione giudiziale nella ripetizione della valutazione.....	1206
3.2.3. Il sindacato sulla discrezionalità tecnica alla luce del Codice del processo amministrativo.....	1208
3.2.4. Discrezionalità tecnica e risarcimento (rinvio).....	1209
3.2.5. Discrezionalità tecnica e riparto di giurisdizione	1210
3.2.6. Profili di diritto comunitario e comparato	1211

CAPITOLO 4

Il silenzio amministrativo

1. Il tempo dell'azione amministrativa	1214
2. L'inerzia della P.A. e lo strumento dell'indennizzo dopo il <i>Decreto Legge del Fare</i> (D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito in legge 9 agosto 2013, n. 98).....	1216
3. Il silenzio-rifiuto	1219
3.1. Silenzio rifiuto e obbligo di provvedere	1219
3.2. La tutela contro il silenzio-rifiuto della P.A.: osservazioni generali.....	1221
3.2.1. Il procedimento di formazione del silenzio-rifiuto: il problema della necessità della diffida e del termine per ricorrere avverso il silenzio prima della riscrittura dell'art. 2 L. 241/1990 ad opera della L. 80/2005	1223
3.2.2. L'oggetto del sindacato giurisdizionale nel ricorso contro il silenzio-rifiuto	1226
3.3. Ricorso contro il silenzio-rifiuto e riparto di giurisdizione	1227
3.4. Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-rifiuto: la soluzione accolta dal Codice del processo amministrativo.....	1227
3.5. Il nuovo meccanismo sostitutivo previsto dall'art. 1 del decreto semplificazione n. 5/2012	1228
3.6. Il danno da ritardo nell'art. 2-bis della L. 241/1990 e ne-	

gli artt. 30, comma 4 e 133, comma 1, lett. a, n. 1 del Codice del processo amministrativo	1229
3.6.1. Il tempo come bene della vita	1230
3.6.2. La giurisdizione	1233
3.6.3. Rito del silenzio e azione risarcitoria	1236
3.6.4. Le modifiche apportate all'art. 2- <i>bis</i> , L. 241/1990 dal De- creto Legge del Fare	1236
4. Il silenzio-assenso	1237
4.1. I poteri che residuano alla P.A. dopo la formazione del silen- zio-assenso	1243
4.2. I poteri di autotutela dopo la formazione del silenzio	1244
4.3. Le novità di cui alla L. 69/2009 e al Codice del processo am- ministrativo	1245
4.4. Il silenzio-assenso tra Amministrazioni Pubbliche: il nuo- vo art. 17- <i>bis</i> , L. 241/1990.....	1245
5. Il silenzio-diniego	1247
6. Omessa pronuncia su ricorso gerarchico: il silenzio-rigetto.....	1249
7. Il silenzio procedimentale: silenzio facoltativo e devolutivo <i>ex</i> artt. 16 e 17, Legge n. 241/90	1250
8. Silenzio e atto amministrativo implicito.....	1252
9. Dalla denuncia in luogo di autorizzazione alla segnalazione cer- tificata di inizio attività: introduzione.....	1256
9.1. Caratteri generali dell'art. 19, L. 241/90	1257
9.2. L'evoluzione storica dell'istituto... ..	1257
9.2.1. ...fino all'introduzione della s.c.i.a. con il D.L. 78/2010 e s.m.i.....	1259
9.3. Il campo di operatività della s.c.i.a.: vi rientrano anche le autorizzazioni espressioni di discrezionalità tecnica?	1261
9.4. Le eccezioni previste al campo di applicazione della nuova s.c.i.a. In particolare: gli atti imposti dal diritto comunitario	1263
9.4.1. Gli ambiti di applicazione di maggiore interesse: l'avvio di attività in materia di servizi nel mercato interno (D.lgs. 59/ 2010), la c.d. "impresa in un giorno" (art. 38, D.L. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in L. 6 agosto 2008, n. 133 ed il D.P. R. 160/ 2010).....	1264
9.4.2.... e l'operatività della s.c.i.a. in campo edilizio	1266
9.4.3. Le novità introdotte dal Decreto Legge del Fare	1267
9.5. La natura della segnalazione certificata di inizio attività nella elaborazione pretoria.....	1270
9.5.1. ...e la risposta fornita dal Legislatore.....	1276
9.6. I poteri della P.A. dopo la presentazione della s.c.i.a.: po- tere inibitorio, potere sanzionatorio e potere di autotutela	1276
9.7. La tutela del terzo leso dall'attività denunciata	1278
9.7.1. La soluzione prospettata dall'Adunanza Plenaria del Con-	

siglio di Stato (decisione 29 luglio 2011, n. 15): il terzo può spiccare azione di impugnazione ed accertamento nei confronti del provvedimento implicito della P.A.	1279
9.7.2. L'opposta scelta del Legislatore: il nuovo comma 6-ter dell'art. 19 L. 241/90	1284
9.8. La nuova giurisdizione esclusiva in materia di s.c.i.a. (art. 133, comma 1, lett. a, n. 3, del Codice del processo amministrativo)	1288

CAPITOLO 5

Il procedimento amministrativo

SEZIONE I. PROFILI GENERALI	1291
1. Il procedimento amministrativo nella L. 241/1990 e successive modificazioni: nozione e struttura	1291
2. Il procedimento amministrativo nella L. 241/1990 e successive modificazioni: i principi.....	1294
3. Il procedimento amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.....	1297
3.1. [Segue] la soluzione di cui all'art. 29 della L. 241/1990	1298
4. Successione di leggi e procedimento	1300
5. L'indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento	1301
 SEZIONE II. IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO	1303
1. La figura del responsabile del procedimento	1303
2. L'individuazione del responsabile del procedimento	1305
3. I compiti del responsabile del procedimento. Il rapporto con il dirigente dell'unità organizzativa	1308
4. Profili di responsabilità.....	1312
 SEZIONE III. LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	1315
1. Introduzione	1315
2. La partecipazione nella L. 241/90.....	1316
3. La comunicazione di avvio del procedimento	1317
4. Contenuti della comunicazione di avvio del procedimento.....	1318
5. Le eccezioni all'obbligo di comunicazione	1319
5.1. Le cause di esclusione individuate dalla legge	1320
5.2. Eccezioni all'obbligo di comunicazione individuate dalla giurisprudenza.....	1322
6. Gli interventori eventuali. Partecipazione al procedimento dei portatori di interessi diffusi e legittimazione processuale.....	1324
7. Le forme della partecipazione.....	1325

8.	Il preavviso di provvedimento negativo (art. 10- <i>bis</i> , L. 241/1990).....	1327
8.1.	Presupposti.....	1328
8.2.	I termini del preavviso e la sua collocazione all'interno del procedimento	1330
8.3.	Effetti del preavviso: l'interruzione del termine procedimen- tale.....	1331
8.4.	[<i>Segue</i>] effetti ulteriori del preavviso e contenuto dell'inter- vento.....	1332
8.5.	I rapporti con l'art. 21- <i>octies</i> , comma 2, L. 241/1990	1334
9.	La dequotazione della partecipazione procedimentale per effet- to dell'art. 21- <i>octies</i>	1335
	SEZIONE IV. LA CONFERENZA DI SERVIZI	1335
1.	La semplificazione del procedimento amministrativo.....	1335
2.	Natura giuridica	1336
3.	Le figure di conferenza di servizi previste dall'art. 14 della L. 241	1338
3.1.	La conferenza di servizi istruttoria	1339
3.2.	La conferenza di servizi decisoria	1340
3.3.	Conferenza di servizi preliminare.....	1342
4.	Il procedimento della conferenza di servizi	1343
4.1.	Organizzazione e funzionamento (art. 14- <i>ter</i> , L. 241/1990)	1343
4.2.	Provvedimento finale (art. 14- <i>ter</i> , L. 241/1990).....	1346
4.3.	Effetti del dissenso espresso in conferenza (art. 14- <i>quater</i> , L. 241/1990).....	1349
5.	Lo Sportello unico per le attività produttive.....	1353
6.	Prospettive di riforma	1357

CAPITOLO 6

Il provvedimento amministrativo

	SEZIONE I. IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO. CARATTERI GE- NERALI	1361
1.	L'atto amministrativo. Differenza tra atto e provvedimento am- ministrativo	1361
1.1.	Tipi di atto amministrativo non provvedimentale.....	1364
1.1.1.	Atti consistenti in manifestazioni di volontà.....	1365
1.1.2.	Atti di conoscenza	1366
1.1.3.	Atti di giudizio	1370
1.1.4.	Atti endoprocedimentali.....	1371
2.	Tipi di provvedimento amministrativo	1372
2.1.	I provvedimenti autorizzatori.....	1374
2.2.	I provvedimenti concessori.....	1376

2.3. I provvedimenti ablatori.....	1379
2.4. I provvedimenti di secondo grado	1384
3. I caratteri del provvedimento amministrativo.....	1385
3.1. L'autoritarietà e l'imperatività	1385
3.1.1. Le singole ipotesi applicative dell'esecutorietà	1388
3.2. L'esecutività	1389
3.3. L'inoppugnabilità	1391
3.4. Caratteri ulteriori: tipicità e nominatività	1392
4. Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.....	1392
5. Gli elementi accidentali	1398
6. I requisiti del provvedimento amministrativo.....	1399
6.1. I requisiti di legittimità	1399
6.2. I requisiti di efficacia	1400
6.2.1. L'efficacia del provvedimento amministrativo	1400
6.2.2. La sospensione dell'efficacia del provvedimento amministrativo ed i suoi presupposti	1402
7. L'interpretazione del provvedimento amministrativo.....	1404
8. Le leggi-provvedimento.....	1405
SEZIONE II. LA MOTIVAZIONE DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO	1410
1. Il ruolo della motivazione nel legame tra provvedimento e procedimento amministrativo.....	1410
2. La motivazione prima dell'avvento della legge 7 agosto 1990, n. 241: tentativi di ricostruire in via interpretativa un obbligo di motivazione.....	1411
3. La motivazione dopo la legge 7 agosto 1990, n. 241: casistica applicativa; deroghe espresse ed implicite.....	1413
4. Struttura della motivazione. Motivazione <i>per relationem</i> . Riflessi sulla tipologia dei vizi	1424
5. La riforma della motivazione nella L. 15/2005	1429
6. Il provvedimento succintamente motivato.....	1431
6.1. Il legislatore introduce il provvedimento in forma semplificata.....	1431
6.2. Motivazione semplificata: profili critici	1431
7. Motivazione e processo amministrativo. Questioni controverse	1432
7.1. Rilevanza della conoscenza della motivazione ai fini del decorso del termine per l'impugnazione	1432
7.2. L'integrazione in giudizio della motivazione	1434
7.3. Giudicato di annullamento e riedizione del potere: il ruolo della motivazione	1440

CAPITOLO 7

L'invalidità del provvedimento amministrativo

1. Osservazioni generali sull'invalidità	1443
2. L'inesistenza dell'atto amministrativo	1446

2.1. Nozione di inesistenza e distinzione dalla nullità.....	1446
2.2. I casi di inesistenza	1448
2.3. Regime dell'atto inesistente.....	1450
3. La nullità del provvedimento amministrativo.....	1451
3.1. La dottrina e la giurisprudenza anteriori alla riforma.....	1451
3.1.1. La carenza di potere nell'elaborazione anteriore all'art. 21- <i>septies</i> della L. 241/1990.....	1454
3.2. L'articolo 21- <i>septies</i> della L. 241/1990	1458
3.2.1. La nullità per mancanza di elementi essenziali	1459
3.2.2. Nullità per difetto assoluto di attribuzione	1462
3.2.3. La violazione e l'elusione del giudicato	1464
3.2.3.1. La giurisdizione esclusiva in tema di nullità per viola- zione o elusione del giudicato.....	1465
3.2.4. Le nullità testuali	1466
3.3. Profili di disciplina della nullità.....	1469
4. L'annullabilità del provvedimento amministrativo.....	1473
4.1. Illegittimità ed annullamento	1473
4.2. La tripartizione dei vizi di legittimità nell'evoluzione stori- ca e nell'art. 21- <i>octies</i> della L. 241.....	1474
4.2.1. L'incompetenza.....	1475
4.2.2. L'eccesso di potere.....	1479
4.2.2.1. Figure sintomatiche e prova del vizio.....	1483
4.2.3. La violazione di legge.....	1489
4.3. I vizi "non invalidanti"	1491
4.3.1. L'elaborazione giurisprudenziale.....	1491
4.3.2. ... e il comma 2 dell'art. 21- <i>octies</i>	1492
5. Il fenomeno dell'invalidità derivata del provvedimento ammi- nistrativo	1495
5.1. L'effetto dell'invalidità dell'atto presupposto sull'atto con- sequenziale e le tesi dell'efficacia viziante e dell'effetto cadu- cante	1496
6. Il fenomeno dell'invalidità sopravvenuta: osservazioni generali	1496
6.1. La legge retroattiva	1498
6.2. La legge di interpretazione autentica	1499
6.3. Il decreto legge non convertito	1500
6.4. La dichiarazione di incostituzionalità della norma regolati- va o attributiva del potere amministrativo	1501
7. I vizi di merito del provvedimento amministrativo: l'inopportu- nità (artt. 7, comma 6, e 134 del Codice del processo)	1502

CAPITOLO 8

L'autotutela amministrativa

1. L'autotutela in generale.....	1505
2. L'autotutela amministrativa	1506

2.1. Potere di fare eseguire anche coattivamente i propri provvedimenti	1509
2.2. Potere di riesaminare i propri atti	1510
2.3. Potere di risolvere da sé i conflitti (attuali e potenziali)	1511
3. Fondamento ed inquadramento dogmatico dei poteri di autotutela in sede di riesame	1513
4. Il riesame con esito demolitorio: la revoca e l'annullamento d'ufficio dopo le Leggi nn. 15 e 80/2005	1516
4.1. Confini e differenze tra annullamento e revoca	1516
4.2. L'annullamento d'ufficio	1517
4.2.1. L'interesse pubblico che giustifica l'annullamento	1522
4.2.2. Il nuovo termine per l'annullamento e le misure sanzionatorie dopo la legge n. 124/2015	1526
4.3. La revoca	1527
4.3.1. La disciplina dell'indennizzo da revoca nel comma 1-bis dell'art. 21- <i>quinquies</i> , L. 241/1990	1531
5. Procedimento e forma	1536
6. Autotutela e tempo	1537
7. Autotutela e pregiudizialità	1540
8. Autotutela e giurisdizione (art. 133, comma 1, lett. a, n. 4, del Codice del processo amministrativo)	1540
9. Autotutela e silenzio (rinvio)	1540
10. Autotutela e provvedimenti pluristrutturati: il caso della conferenza di servizi	1541
11. Il riesame con esito conservativo: autotutela e conservazione del provvedimento	1542
12. Il riesame con esito confermativo	1545

CAPITOLO 9

Gli accordi amministrativi

1. L'esercizio consensuale del potere amministrativo	1547
2. Dall'accordo puramente preparatorio all'accordo giuridicamente vincolante con l'art. 11 della L. n. 241/1990	1548
3. Ambito applicativo degli accordi ex art. 11: accordi procedurali e sostitutivi	1549
3.1. Altre questioni inerenti all'ambito applicativo	1552
4. La disciplina degli accordi ai sensi dell'art. 11 della L. n. 241/1990	1553
5. La natura giuridica degli accordi	1555
5.1. Corollari della tesi privatistica sul piano della disciplina	1557
5.2. Corollari della tesi pubblicistica sul piano della disciplina	1558
5.3. Le distanze tra le due tesi si accorciano con il Codice del processo amministrativo	1561

6.	Il procedimento di formazione: la necessità della previa determinazione amministrativa ai fini dell'intervento dell'accordo (art. 11, comma 4- <i>bis</i>).....	1562
7.	Il recesso	1566
8.	La giurisdizione esclusiva del G.A. (art. 133, comma 1, lett. <i>a</i> , n. 2, c.p.a.).....	1569
9.	Casistica.....	1570
	9.1. Cessione volontaria in materia espropriativa.....	1570
	9.2. Convenzione di lottizzazione.....	1572
10.	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni: l'accordo di programma ex art. 34, D.Lgs. n. 267/2000 e gli accordi atipici ex art. 15, L. n. 241/1990, rapporto di <i>species a genus</i>	1573
	10.1. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 133, comma 1, lett. <i>a</i> , n. 2, c.p.a.).....	1575

CAPITOLO 10

I contratti della P.A.

1.	L'attività 'pubblica' di diritto privato.....	1578
2.	L'autonomia contrattuale della Pubblica Amministrazione ed i limiti alla funzione pubblica	1579
3.	La soggezione al diritto comune.....	1581
	3.1. Considerazioni generali	1581
	3.2. Il caso emblematico del recesso dai contratti pubblici	1582
4.	La classificazione dei contratti pubblici	1587
	4.1. Classificazione generale dei contratti pubblici	1587
	4.2. In particolare: la nozione di appalto pubblico	1587
	4.3. (<i>Segue</i>): la nozione di concessione pubblica e il confine mobile con gli appalti	1590
	4.4. Le nuove figure di confine tra appalti e concessioni: i nuovi partenariati pubblico privato e, in particolare, il contratto di disponibilità	1594
5.	Il procedimento di formazione del contratto pubblico: l'evidenza pubblica come regola dell'azione contrattuale pubblica (ricostruzione storica).....	1595
6.	(<i>Segue</i>): l'evidenza pubblica nei contratti passivi (appalti e concessioni).....	1600
	6.1. La determina a contrarre.....	1601
	6.2. La procedura di affidamento ad evidenza pubblica: correlata delle singole procedure	1603
	6.3. (<i>Segue</i>): il <i>project financing</i>	1606
	6.4. Il bando come atto fondamentale della procedura ad evidenza pubblica	1609
	6.5. L'unicità dell'offerta	1610

6.6. Il criterio di selezione della miglior offerta	1611
6.7. Le sedute di gara: i profili di pubblicità.....	1612
6.8. L'aggiudicazione provvisoria.....	1614
6.9. La verifica e approvazione dell'aggiudicazione provvisoria.....	1616
6.10. L'aggiudicazione definitiva quale provvedimento conclusivo (non efficace) della fase pubblicistica	1617
6.11. L'aggiudicazione definitiva (efficace) e la verifica dei requisiti dell'aggiudicatario	1618
6.12. Il confine tra la fase pubblicistica e quella privatistica – gli obblighi di <i>stand still</i> : il primo termine dilatorio per la stipula del contratto	1620
6.13. (<i>Segue</i>): il secondo termine dilatorio per la stipula del contratto.....	1621
6.14. (<i>Segue</i>): le sanzioni per la violazione degli obblighi di <i>stand still</i>	1622
6.15. Il termine 'massimo' per la stipula del contratto e le situazioni giuridiche soggettive dell'aggiudicatario prima di divenire contraente.....	1623
6.16. Obblighi di rinnovazione della procedura a seguito di un giudicato di annullamento.....	1624
6.17. Il contratto pubblico.....	1626
7. (<i>Segue</i>): i principi applicabili alla conclusione degli altri tipi di contratti	1628
8. I concorrenti alle procedure per la stipula dei contratti pubblici	1629
8.1. I requisiti di partecipazione.....	1629
8.2. I raggruppamenti temporanei di imprese	1635
8.3. L'avalimento	1639
8.4. La semplificazione degli oneri formali per la partecipazione a gare pubbliche: la riforma del d.l. n. 90/2014	1641
9. Il riparto di giurisdizione	1644
9.1. Evoluzione storica.....	1644
9.2. Dall'art. 6 della legge n. 205/2000 all'art. 133, comma 1, lett. e), n. 1, del Codice del processo amministrativo	1645
10. Il nuovo processo dei contratti pubblici	1652
11. La sorte del contratto in caso di annullamento dell'aggiudicazione fra annullabilità, nullità ed inefficacia: profili sostanziali e questioni di giurisdizione dopo il Codice del processo amministrativo	1660
11.1. La sorte del contratto: il Codice del processo amministrativo (artt. 121 e 122) opta per l'inefficacia: nullità sanzione o risoluzione giudiziale?	1660
11.2. Inefficacia del contratto e giurisdizione amministrativa (art. 133, comma, 1, lett. e, n. 1, del Codice del processo amministrativo)	1665

11.3. Tecniche di tutela e inefficacia del contratto (art. 124 del Codice del processo amministrativo).....	1667
11.4. Inefficacia del contratto e tutela cautelare	1671
11.5. Intervento in autotutela della P.A. sugli atti di gara.....	1671

CAPITOLO 11

La responsabilità verso la Pubblica Amministrazione

1. La responsabilità amministrativo-contabile.....	1673
2. Il soggetto responsabile nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale della responsabilità amministrativo-contabile.....	1675
2.1. La casistica.....	1679
3. Natura e caratteristiche della responsabilità amministrativa	1687
4. Gli elementi costitutivi della responsabilità.....	1693
4.1. Il danno ingiusto	1693
4.1.1. Il danno all'immagine della P.A.	1694
4.2. L'elemento soggettivo della responsabilità.....	1700
4.3. La causalità	1703

PARTE IV

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

CAPITOLO 1

Cenni storici

1. Concetto e funzione della giustizia amministrativa.....	1707
2. Dal periodo del c.d. <i>ancien régime</i> agli Stati preunitari italiani, passando per la rivoluzione francese	1708
3. L'unità d'Italia e la Legge abolitrice del contenzioso.....	1710
3.1. I limiti della L.A.C.....	1711
3.1.1. La tenuità della tutela concessa dal Giudice ordinario	1712
3.1.2. L'incoercibilità della P.A. all'esecuzione del giudicato.....	1712
3.1.3. L'ampiezza delle deroghe alla scelta di abolire i Tribunali del contenzioso	1713
3.1.4. Gli interessi diversi dai diritti non ricevevano tutela giurisdizionale.....	1713
4. L'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato.....	1715
4.1. I dubbi circa il carattere giurisdizionale della IV sezione del Consiglio di Stato.....	1715
5. L'istituzione delle sezioni V e VI del Consiglio di Stato. La razionalizzazione del sistema di giustizia amministrativa.....	1717

6.	L'individuazione dei criteri di riparto tra le due giurisdizioni e la prevalenza del criterio della <i>causa petendi</i>	1717
7.	La c.d. giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato	1718
8.	La disciplina della giustizia amministrativa nella Carta Costituzionale.....	1719
9.	L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione	1721
10.	La legge delega sul processo amministrativo (legge 18 giugno 2009, n. 69) ed i criteri direttivi della delega.....	1723
11.	Il nuovo Codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104) e i successivi decreti correttivi (decreti legislativi 15 novembre 2011, n. 195 e 14 settembre 2012, n. 160).....	1724
	11.1. Il futuro della giustizia amministrativa dopo il decreto legge n. 90/2014 (convertito dalla legge n. 114/2014). Verso il processo amministrativo telematico.....	1725

CAPITOLO 2

Caratteri generali

1.	Le tre giurisdizioni del giudice amministrativo.....	1727
2.	In particolare, la giurisdizione di merito.....	1728
3.	Le azioni esperibili.....	1731
	3.1. Azioni costitutive	1732
	3.2. Azioni di mero accertamento	1733
	3.3. Azione di esatto adempimento (o condanna pubblicistica)	1734
	3.4. Azioni di condanna privatistica.....	1735
	3.5. Pluralità delle domande e conversione delle azioni.....	1736
4.	I principi generali del processo amministrativo.....	1737
	4.1. Il «giusto processo» amministrativo.....	1737
	4.2. Il principio del divieto di abuso del processo	1740
	4.3. I principi peculiari del processo amministrativo.....	1743

CAPITOLO 3

Il processo di primo grado

1.	Profili generali	1747
2.	Questioni di giurisdizione e regolamento di giurisdizione	1748
3.	La competenza territoriale dei T.A.R.....	1752
	3.1. Criteri generali	1752
	3.1.1. L'opzione zero del primo correttivo in relazione all'inderogabilità della competenza territoriale.....	1757
	3.2. La competenza territoriale nell'ipotesi d'impugnazione di atti connessi, di litispendenza e di continenza.....	1758

3.3. Rilievo e regolamento di competenza alla luce del secondo correttivo processuale	1761
4. Soggetti e parti del processo amministrativo	1764
4.1. Il giudice	1764
4.2. Le parti	1765
4.3. La <i>class action</i> nel processo amministrativo all'indomani dell'art. 4 L. 4 marzo 2009, n. 15 (c.d. <i>legge Brunetta</i>) e del D.lgs. attuativo n. 198/2009: rinvio	1769
5. Presupposti processuali e condizioni dell'azione	1769
6. Il ricorso	1771
6.1. Nozione	1771
6.2. Nullità del ricorso	1778
6.3. Ricorso collettivo e ricorso cumulativo	1780
6.4. Il termine per ricorrere	1781
6.5. La notificazione del ricorso	1784
6.6. Il deposito del ricorso	1786
7. La costituzione delle parti in giudizio	1787
7.1. La costituzione dei resistenti e dei controinteressati	1787
7.2. Il ricorso incidentale	1788
7.3. L'intervento in giudizio	1795
8. L'istruzione probatoria	1798
9. La trattazione del ricorso	1802
9.1. L'udienza di discussione	1802
9.2. Casi di trattazione del ricorso in Camera di consiglio	1803
10. Le vicende anomale del processo	1804
10.1. L'interruzione del processo	1805
10.2. La sospensione del processo	1808
10.3. L'estinzione del processo	1812
11. Decisione del ricorso	1815
11.1. La sentenza	1815
11.2. Il contenuto della sentenza	1817
11.3. I limiti del giudicato	1822
11.4. Le decisioni c.d. semplificate	1823
12. L'esecutività delle sentenze dei T.A.R.	1823
13. I riti speciali di cui al Libro IV del Codice del processo amministrativo	1824

CAPITOLO 4

La tutela cautelare

1. Premessa	1829
2. I caratteri della tutela cautelare	1830

2.1. Il nesso di strumentalità nel nuovo Codice del processo amministrativo e nel Codice di procedura civile. Due modelli a confronto	1832
3. I presupposti per l'azione cautelare	1834
3.1. Il Codice conferma le principali novità introdotte dalla L. n. 205/2000	1835
3.2. È ancora possibile la domanda cautelare avverso il silenzio dell'amministrazione?	1836
4. Le tipologie di misure cautelari	1838
4.1. Misure a contenuto negativo	1839
4.2. Misure propulsive e misure sostitutive	1840
4.2.1. Le originarie resistenze alla tutela cautelare propulsiva degli interessi legittimi pretensivi	1843
4.2.2. La giurisprudenza ammette la tutela cautelare degli interessi pretensivi "propri" con la tecnica della c.d. sospensiva propulsiva	1844
4.2.3. La tutela cautelare atipica introdotta dalla L. n. 205/2000 è confermata dal Codice del processo amministrativo	1845
4.2.4. Il regime degli atti adottati "in esecuzione" e "in occasione" delle ordinanze cautelari propulsive e sostitutive	1847
4.3. Misure ordinatorie a contenuto patrimoniale	1850
5. Il procedimento cautelare secondo il Codice del processo	1851
5.1. La domanda cautelare	1851
5.2. Questione pregiudiziale di costituzionalità e giudizio cautelare	1852
5.3. Questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE e giudizio cautelare	1854
5.4. Questione di giurisdizione e giudizio cautelare	1854
5.5. Competenza e misure cautelari	1855
5.6. L'efficacia delle misure cautelari disposte in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica trasposto, in seguito ad opposizione, avanti al Tar	1856
5.7. La trattazione della domanda cautelare	1856
5.8. La decisione cautelare	1859
5.8.1. Il contenuto dell'ordinanza cautelare	1860
5.8.2. L'efficacia dell'ordinanza cautelare	1861
5.9. L'esecuzione delle misure cautelari	1863
5.10. Revoca, modificazione e riproposizione delle misure cautelari collegiali	1863
5.10.1. Revoca, modificazione e riproposizione delle misure cautelari presidenziali	1866
5.11. Le impugnazioni	1868
5.11.1. L'appello cautelare	1868
5.11.2. Ricorso per Cassazione e altre impugnazioni	1869

5.11.3. La tutela cautelare in pendenza del giudizio di impugnazione.....	1870
6. La tutela presidenziale monocratica	1871
7. La tutela cautelare <i>ante causam</i>	1875
7.1. Il dibattito sulla legittimità costituzionale della mancata previsione della tutela cautelare <i>ante causam</i>	1875
7.2. I vincoli imposti dall'ordinamento comunitario in materia di appalti e l'introduzione dell'art. 245 del Codice dei contratti pubblici	1876
7.3. Le misure anteriori alla causa nel Codice del processo amministrativo	1876
8. La tutela cautelare nel rito abbreviato comune.....	1879
9. La tutela cautelare nel rito specialissimo per i contratti pubblici	1882
10. La tutela cautelare nelle controversie relative alle infrastrutture strategiche.....	1885
11. Le novità introdotte per il giudizio cautelare nel rito degli appalti dalla riforma <i>Renzi</i> del 2014.....	1886

CAPITOLO 5

Le impugnazioni

1. Caratteri generali.....	1889
1.1. Le impugnazioni in generale alla luce del Titolo I del Libro III del Codice del processo amministrativo.....	1891
2. Il ricorso in appello al Consiglio di Stato	1896
2.1. Genesi, natura giuridica ed oggetto	1896
2.2. Effetto devolutivo. Divieto di <i>ius novorum</i> e suoi temperamenti	1898
2.3. La riserva di appello	1904
2.4. La sospensione cautelare dell'esecuzione della sentenza di primo grado impugnata.....	1905
2.5. L'interesse e la legittimazione ad appellare	1906
2.6. L'instaurazione e lo svolgimento del giudizio di appello	1907
2.7. L'appello incidentale.....	1912
2.8. La conclusione del giudizio di appello	1914
2.9. I rimedi contro le sentenze d'appello.....	1916
3. Il ricorso per revocazione	1916
4. L'opposizione di terzo.....	1921
5. Il ricorso per Cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione	1924

CAPITOLO 6

Il giudizio di ottemperanza

1. Caratteri generali dell'ottemperanza.....	1929
--	------

2.	Il giudicato in generale	1933
3.	Il giudicato amministrativo	1935
4.	Presupposti dell'azione di ottemperanza	1944
	4.1. I confini mobili tra inottemperanza e illegittimità successiva al giudicato	1948
	4.1.1. Il problema della sorte degli atti illegittimi successivi al giudicato (Cons. Stato, Ad. Plen., 15 gennaio 2013, n. 2)	1950
5.	Ambito di applicazione del giudizio di ottemperanza	1953
	5.1. Esecuzione del giudicato del giudice ordinario	1955
	5.2. Esecuzione del giudicato del giudice amministrativo	1959
	5.3. Esecuzione delle sentenze degli altri giudici speciali	1960
	5.4. Esecuzione delle sentenze di primo grado del giudice amministrativo esecutive e non sospese	1962
	5.5. Esecuzione dei lodi arbitrali	1965
	5.6. Esecuzione delle misure cautelari	1966
	5.7. Ottemperanza e silenzio della P.A.	1968
	5.8. Ottemperanza a decisione resa su ricorso straordinario. Rinvio	1970
6.	Il procedimento di ottemperanza	1971
	6.1. Introduzione del giudizio	1972
	6.1.1. La competenza	1975
	6.2. La trattazione	1977
	6.3. La decisione	1978
	6.3.1. La nomina del commissario <i>ad acta</i>	1979
	6.3.2. Il ridimensionamento dell'azione di ottemperanza, ai sensi dell'art. 2, c. 4, D.L. n. 90/2014, conv. con L. n. 114/2014 in materia di conferimento o conferma di incarichi direttivi e semi-direttivi ai magistrati da parte del CSM	1982
	6.4. Le impugnazioni	1983
	6.5. Rimedi per la mancata esecuzione anche dopo il giudizio di ottemperanza: le <i>astreintes</i> fanno il loro ingresso nel processo amministrativo	1986
	6.5.1. L'Adunanza Plenaria 25 giugno 2014, n. 15 estende le penalità di mora anche alle sentenze di condanna pecuniaria	1989
	6.5.2. Considerazioni conclusive	1993
7.	Le azioni connesse al giudizio di ottemperanza	1997

CAPITOLO 7

Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

1.	Brevi cenni storici	2001
2.	Caratteri generali e cenni sulla disciplina del ricorso straordinario	2002

2.1. Il ricorso straordinario viene giurisdizionalizzato dall'art. 69 della legge 18 giugno 2009 n. 69.....	2003
2.2. La giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario ne implica l'attrazione nel sistema della giurisdizione amministrativa: il ricorso straordinario è quindi ammissibile solo per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa (art. 7, co. 8, c.p.a.)	2005
3. I dubbi di legittimità costituzionale e i corollari dell'avvenuta "giurisdizionalizzazione" del ricorso straordinario	2006
3.1. La Corte di Giustizia consente la proposizione di questione pregiudiziale.....	2006
3.2. Il Legislatore del 2009 ammette la possibilità di sollevare incidentalmente questione di legittimità costituzionale (art. 69 L. 69/2009).....	2007
3.3. Il problema dell'ammissibilità del giudizio di ottemperanza ai fini dell'esecuzione della decisione sul ricorso straordinario: si impone la risposta affermativa dopo la L. 69/2009 e il D.Lgs. 104/2010	2007
3.4. La Consulta fugge i dubbi di costituzionalità (Corte Cost. 2 aprile 2014, n. 73).....	2015
3.5. Una nuova conferma della natura giurisdizionale del rimedio: ordinanza 14 luglio 2015, n. 7 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. La parola nuovamente alla Corte Costituzionale.....	2018
3.6. Un ulteriore avallo normativo della tesi della natura giurisdizionale del rimedio (la disciplina sulle spese di giustizia di cui all'art. 37 della legge n. 111/2011)	2022
4. L'ambito di operatività del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	2023
4.1. Problemi dal punto di vista soggettivo	2024
4.2. Problemi dal punto di vista oggettivo	2024
4.3. È sempre necessaria l'impugnazione di un atto oppure, in caso di lesione di un diritto soggettivo, sono ammissibili azioni di accertamento?	2025
4.3.1. Ricorso straordinario e risarcimento dell'interesse legittimo	2026
4.4. Ricorso straordinario e giudici speciali	2027
4.5. Ricorso straordinario e riti speciali c.d. «assoluti».....	2028
5. Le garanzie procedurali nel ricorso straordinario	2029
5.1. L'avvento della tutela cautelare (art. 3 della L. 205/2000).....	2031
5.2. I rimedi in caso di ritardo nella definizione del ricorso straordinario.....	2032
6. L'alternatività del ricorso straordinario	2033

6.1. L'alternatività riguarda anche i diritti soggettivi affidati alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo?	2035
6.2. Alternatività e impugnazione del medesimo atto da parte di uno o più cointeressati	2036
6.3. Alternatività ed impugnazione di atti connessi	2037
6.4. Alternatività e motivi di ricorso	2037
6.5. Alternatività e giudizio di ottemperanza	2038
6.6. Aspetti procedurali	2038
7. La trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale	2039
8. I rimedi avverso la decisione del ricorso straordinario	2044
INDICE ANALITICO-ALFABETICO.....	2047