

# INDICE

PREMESSA.....	LIII
---------------	------

## 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 e 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 e 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 .....	28
	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 .....	30
	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 .....	34
	7.1.4. La scelta legislativa in materia ambientale .....	35
	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 .....	38
	7.2.1. La tutela civile degli interessi collettivi dei consumatori .....	40
	7.2.2. La <i>class action</i> nei confronti della Pubblica Amministrazione (d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198) .....	41
	7.2.2.1. La legge delega (art. 4, comma 2, lett. 1, della legge 4 marzo 2009, n. 15, c.d. legge Brunetta) .....	41
	7.2.2.2. Profili generali dell'istituto e differenze rispetto all'azione di classe consumeristica .....	42
	7.2.2.3. L'azione collettiva plasmata dal decreto legislativo attuativo 20 dicembre 2009, n. 198: un'arma spuntata? .....	44
	7.2.2.4. Considerazioni conclusive .....	51
8.	Interessi di fatto e interessi amministrativamente protetti .....	52
9.	Le forme di tutela dell'interesse legittimo e la permanente vitalità della nozione di interesse legittimo .....	55

## 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> .....	59
2.	L'evoluzione storica dei criteri di riparto .....	59
	2.1. Il sistema preunitario .....	59

2.2. L'abolizione dei Tribunali del contenzioso con l'art. 2 L.A.C. del 1865.....	60
2.3. La risoluzione dei conflitti tra giudice ordinario ed autorità amministrative.....	62
2.4. Nasce il giudice amministrativo e il conseguente problema del riparto di giurisdizione (L. 5992/1889, istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato).....	62
2.5. I primi contrasti sul riparto: <i>petitum</i> formale o <i>causa petendi</i> ? .....	64
2.6. La <i>causa petendi</i> trionfa con il concordato giurisprudenziale del 1929.....	65
2.7. Il criterio del <i>petitum</i> sostanziale e la giurisdizione esclusiva per materia nella Carta Costituzionale e nelle successive leggi.....	66
3. La non facile applicazione del criterio della <i>causa petendi</i> : come si distinguono gli interessi dai diritti?.....	69
3.1. Attività di imperio e di gestione.....	69
3.2. Norme di azione e norme di relazione .....	71
3.3. Attività vincolata e discrezionale.....	71
3.4. La dicotomia carenza-cattivo uso del potere .....	75
3.4.1. La carenza di potere va valutata in astratto o in concreto?.....	76
3.4.2. Potere amministrativo e diritti fondamentali: carenza o cattivo uso? .....	79
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.....	84
4.1. Carenza in concreto, nullità e riparto dopo l'art. 21- <i>septies</i> della L. 241/1990.....	86
4.2. Giurisdizione e risarcimento del danno .....	88
4.2.1. Evoluzione storica dalla L.A.C. alla sentenza n. 191/2006 della Consulta .....	88
4.2.1.1. Le soluzioni anteriori alle S.U. 500/1999 .....	88
4.2.1.2. Dalla sentenza n. 500/1999 al Codice del processo amministrativo .....	89
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.....	92
4.2.2. La giurisdizione sul danno non consequenziale a provvedimenti oggetto d'impugnazione: profili generali .....	94
4.2.2.1. Il danno da comportamenti amministrativi: casistica .....	96
4.2.2.2. Il danno da provvedimenti inoppugnati o già annullati.....	99
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.....	100

4.3. Il sottile confine tra poteri pubblici e poteri privati della P.A. e il riparto di giurisdizione.....	108
5. Il riparto di giurisdizione nel Codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104: artt. 7 ss., 30 e 133) .....	112
6. La giurisdizione in materia di procedimenti amministrativi complessi .....	114
7. La giurisdizione per connessione.....	115
8. Il riparto per materie (rinvio).....	118
9. Riparto di giurisdizione e questioni processuali: <i>translatio iudicii</i> , giudicato implicito e sindacato della Cassazione sulle sentenze del G.A.....	118
9.1. La <i>translatio iudicii</i> (art. 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69 ed art. 11 c.p.a.).....	118
9.2. Il giudicato implicito sulla giurisdizione (art. 9 c.p.a.).....	121
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 .....	134
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 il sindacato sostanziale sui vizi formali e l'indagine estesa al rapporto.....	136
3.4. I dieci corollari processuali rovesciati del giudizio sul rapporto.....	138
4. Le azioni esperibili: verso l'atipicità della tipologia... ..	140
4.1. <i>Segue</i> . ... e l'atipicità dei contenuti .....	144

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).....	144
4.2.1. L'Adunanza Plenaria 5/2015 affronta il tema della graduazione dei motivi di ricorso .....	145
4.2.2. L'Adunanza plenaria 4/2015 esclude che il G.A. possa limitare la tutela in base a valutazioni comparative di tipo opportunistico .....	147

## CAPITOLO 2

### *La tutela di annullamento*

1. I caratteri classici dell'azione di annullamento nel processo amministrativo a struttura impugnatoria.....	150
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 .....	158
2.1.1. Tesi della mera irregolarità .....	158
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.....	164
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 .....	167
3. La sentenza di annullamento e il giudicato amministrativo: la salvezza del riesercizio del potere amministrativo e suoi limiti .....	169
3.1. L'Adunanza Plenaria (15 gennaio 2013, n. 2; 9 febbraio 2016, n. 2; 9 giugno 2016, n. 11) prende posizione sul tema: i limiti della riedizione del potere e l'individuazione del giudice al quale attribuirne il sindacato .....	171
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 <i>ex artt. 21-septies</i> 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.	La declaratoria di cessazione della materia del contendere (art. 34, comma 5, c.p.a.). Rinvio.....	195
5.	L'azione di accertamento mero.....	195
	5.1. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (decisione 29 luglio 2011, n. 15) suggella l'esperibilità dell'azione di accertamento atipica.....	196
	5.2. Accertamento atipico e d.i.a./s.c.i.a. (rinvio).....	198
6.	Conclusioni: ammissibilità e regime operativo delle azioni di accertamento atipiche.....	199

## CAPITOLO 4

*La tutela di condanna pubblicistica*

1.	Profili generali .....	202
2.	L'azione di condanna previo accertamento della fondatezza della pretesa sostanziale in tema di silenzio-rifiuto (artt. 31 e 117 c.p.a.).....	204
	2.1. L'evoluzione del giudizio sul silenzio-rifiuto della P.A. ....	206
	2.2. L'accertamento della fondatezza della pretesa sostanziale .....	208
	2.3. Rito del silenzio, tutela risarcitoria e indennitaria .....	210
3.	L'azione di condanna in materia di accesso ai documenti amministrativi (art. 116 c.p.a.). Rinvio.....	214
4.	L'azione di condanna all'aggiudicazione della gara e alla stipulazione del contratto (art. 124 c.p.a.). Rinvio .....	214
5.	La tutela di condanna nell'azione collettiva di classe (art. 4 del D.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198).....	215
6.	L'azione di condanna pubblicistica atipica .....	215
	6.1. L'Adunanza Plenaria (decisione 23 marzo 2011, n. 3) apre alla generale azione di condanna pubblicistica (cd. azione di esatto adempimento) .....	216
	6.2. Il secondo correttivo processuale (D.lgs. 14 settembre 2012, n. 160) positivizza (implicitamente) la tutela di esatto adempimento.....	218

6.3. ...e ne individua limiti e presupposti applicativi.....	220
7. Considerazioni conclusive.....	223

## CAPITOLO 5

### *La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo*

1. Dalla L.A.C. alla tutela risarcitoria dell'interesse legittimo: percorso evolutivo.....	225
1.1. La sentenza delle S.U. 22 luglio 1999, n. 500 e l'avallo normativo della L. n. 205/2000.....	228
1.2. Il Codice del processo amministrativo (D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104).....	230
2. La natura giuridica della responsabilità della P.A.: il Codice del processo sposa la tesi della natura aquiliana.....	230
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".....	232
2.2. <i>Segue.</i> b) la tesi della responsabilità precontrattuale.....	234
2.3. <i>Segue.</i> c) la tesi della c.d. responsabilità speciale.....	235
2.4. <i>Segue.</i> Una zona grigia: la responsabilità dello Stato per tardiva trasposizione di una direttiva comunitaria.....	235
3. L'elemento oggettivo dell'illecito.....	238
3.1. La lesione dell'interesse legittimo è condizione necessaria ma non sufficiente per il risarcimento.....	238
3.2. L'accertamento del danno nell'ipotesi di interessi oppositivi.....	240
3.3. La verifica della spettanza del bene della vita per gli interessi pretensivi.....	243
3.3.1. Il risarcimento della chance nella giurisprudenza del G.A.....	247
3.3.2. La tutela risarcitoria della chance nel nuovo rito degli appalti (art. 124 c.p.a.).....	250
3.4. Danno da ritardo e danno da silenzio.....	251
3.5. La tutela risarcitoria degli interessi formali e procedurali dopo l'art. 21- <i>octies</i> della L. 241/1990.....	256
3.6. Il danno da provvedimento non annullabile (art. 34, comma 3, c.p.a.).....	257
4. L'elemento soggettivo.....	257
4.1. L'elemento soggettivo nella sentenza n. 500/1999.....	258
4.2. La colpa nella giurisprudenza amministrativa successiva alla sentenza n. 500/1999.....	260
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.....	264
4.3. Il dolo.....	269

5.	Il risarcimento del danno per equivalente e le tecniche di quantificazione.....	270
5.1.	Gli articoli 1223, 1225, 1226 e 1227 del codice civile.....	271
5.2.	Il danno non patrimoniale.....	271
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.....	273
6.	Il risarcimento del danno in forma specifica.....	276
7.	L'azione risarcitoria nel processo amministrativo.....	278
7.1.	Il Legislatore ripudia la tesi della pregiudizialità processuale.....	280
7.2.	...opta per un'autonomia fortemente temperata della tutela risarcitoria.....	282
7.3.	...e sottopone la domanda risarcitoria a un apposito termine decadenziale di centoventi giorni.....	285
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).....	288
7.4.	La Plenaria (decisione 23 marzo 2011, n. 3) fa il punto sulla pregiudiziale amministrativa.....	291
7.5.	Rapporti tra azione di nullità (art. 31, comma 4, c.p.a.) e tutela risarcitoria.....	296
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.).....	296
7.6.1.	Risarcimento e ottemperanza nell'elaborazione del Adunanza Plenaria.....	299
8.	Risarcimento e giurisdizione (rinvio).....	301
9.	La responsabilità della P.A. derivante dalla lesione di diritti soggettivi.....	301
9.1.	La responsabilità extracontrattuale da lesione di diritti soggettivi.....	302
9.2.	La responsabilità precontrattuale.....	304
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.....	315
----	---	-----



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 .....	317
3.	Alla ricerca del potere perduto: la distinzione opaca tra comportamenti meri e comportamenti amministrativi.....	322
4.	La giurisdizione esclusiva nel Codice del processo amministrativo .....	326
5.	Il processo innanzi al G.A. in sede di giurisdizione esclusiva.....	327
	5.1. I poteri di cognizione del G.A. nella giurisdizione esclusiva .....	329
	5.2. La tutela sommaria (art. 118 c.p.a.) .....	331
	5.3. Il privato parte resistente.....	332
	5.4. Arbitrato e diritti soggettivi (art. 12 c.p.a.).....	335
6.	La giurisdizione esclusiva del giudice ordinario (rinvio).....	336

## CAPITOLO 2

### *Le materie devolute alla giurisdizione esclusiva*

1.	Premessa .....	337
2.	I servizi pubblici (art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a.).....	338
	2.1. L'effetto restrittivo della giurisdizione esclusiva.....	340
	2.2. I possibili effetti ampliativi.....	343
	2.3. La residua rilevanza della nozione di servizio pubblico come criterio di riparto della giurisdizione.....	346
	2.4. Le controversie escluse dalla giurisdizione amministrativa per effetto della sentenza n. 204/2004 .....	347
3.	La giurisdizione esclusiva in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture (art. 133, comma 1, lett. e, n. 1, c.p.a.).....	350
4.	La giurisdizione esclusiva nella materia edilizia, urbanistica ed espropriativa (art. 133, comma 1, lett. f e g, c.p.a.) .....	353
	4.1. Edilizia, urbanistica ed espropriazione .....	353
	4.2. La giurisdizione sulle occupazioni appropriative e usurpative .....	356
	4.2.1. La Cassazione restringe la giurisdizione esclusiva ai soli casi di occupazione esecutiva di provvedimenti illegittimi .....	357
	4.2.2. Il Consiglio di Stato la estende ai casi di connessione in senso lato con il potere pubblico.....	358
	4.3. Nostre considerazioni .....	360
5.	Le altre materie devolute alla giurisdizione esclusiva.....	364
	5.1. Il pubblico impiego non privatizzato (artt. 63, comma 4, del D.lgs. 165/2001 e 133, comma 1, lett. i), c.p.a.).....	364
	5.2. Le controversie nella materia della concessione di beni pubblici (art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a.).....	365

5.3. Gli accordi tra privati e amministrazioni ai sensi dell'art. 133, lett. a), n. 2, c.p.a.....	365
5.4. La giurisdizione esclusiva su silenzio e Segnalazione Certificata di Inizio Attività (già d.i.a.), ex art. 133, comma 1, lett. a), n. 3, c.p.a. e art. 19 L. 241/90 .....	366
5.5. Giurisdizione esclusiva in tema di indennizzo conseguente a revoca di provvedimento (art. 133, comma 1, lett. a), n. 4, c.p.a.) .....	368
5.6. La giurisdizione esclusiva in tema di danno da ritardo (art. 133, comma 1, lett. a), n. 1, c.p.a.).....	368
5.7. La giurisdizione esclusiva in materia di diritto sportivo (art. 133, comma 1, lett. z), c.p.a.).....	369
5.8. La giurisdizione esclusiva in materia di energia elettrica (art. 133, comma 1, lett. o), c.p.a.).....	371
5.9. La giurisdizione esclusiva in tema di gestione dei rifiuti (art. 133, comma 1, lett. p), c.p.a.) .....	372
5.10. La <i>class action</i> pubblica (legge c.d. Brunetta 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 .....	373
6. La giurisdizione sul risarcimento del danno da lesione di interesse legittimo è a sua volta una materia di giurisdizione esclusiva? .....	375

SEZIONE IV  
LA TUTELA DEI DIRITTI SOGGETTIVI  
INNANZI AL GIUDICE ORDINARIO

CAPITOLO 1  
*I limiti esterni della giurisdizione del g.o.*

1. Premessa .....	383
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> .....	384
3. Il Giudice ordinario può conoscere di interessi legittimi? Il problema della giurisdizione esclusiva del G.O. ....	385
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. ....	387
3.2. Rapporti tra deroga all'art. 4 L.A.C. e giurisdizione esclusiva del G.O. ....	389
4. Ipotesi applicative: la giurisdizione del G.O. in materia di pubblico impiego privatizzato (rinvio) .....	389

4.1. <i>Segue</i> . La giurisdizione del G.O. in tema di tutela della <i>privacy</i> e di sanzioni amministrative .....	391
---	-----

## CAPITOLO 2

### *Limiti interni e poteri del g.o.*

1. I limiti interni: sguardo d'insieme .....	393
2. L'art. 4 L.A.C.: poteri di cognizione e poteri di decisione .....	394
2.1. La nozione di atto amministrativo <i>ex art. 4 L.A.C.</i> nell'evoluzione storica .....	395
2.2. Deroghe al divieto di annullamento e revoca dell'atto .....	397
3. La disapplicazione (art. 5 L.A.C.) .....	398
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> ? .....	398
3.2. I vizi suscettibili di cognizione con lo strumento della disapplicazione .....	400
3.3. Profili processuali .....	401
3.4. La disapplicazione da parte del giudice penale: in particolare la c.d. disapplicazione <i>in peius</i> (o in <i>malam partem</i> ) .....	401
3.4.1. Il problema dell'ammissibilità della disapplicazione <i>in peius</i> .....	402
3.4.2. La tesi favorevole alla disapplicazione in <i>malam partem</i> .....	402
3.4.3. La tesi contraria .....	403
3.4.4. La casistica in materia di reati edilizi .....	405
3.5. Impugnazione e disapplicazione nel contenzioso sul pubblico impiego privatizzato (art. 63, T.U. n. 165/2001): rinvio .....	408
3.6. Disapplicazione e giudice amministrativo .....	409

## CAPITOLO 3

### *Azioni proponibili e disciplina del processo*

1. Profili generali .....	412
2. Azioni dichiarative .....	412
3. Azioni costitutive .....	413
4. Azioni di condanna .....	413
5. Casistica .....	416
5.1. Azioni possessorie .....	416
5.2. Sequestro e provvedimenti d'urgenza <i>ex art. 700 c.p.c.</i> .....	416
5.3. Convalida di sfratto.....	417
5.4. L' <i>actio negotiorum gestio</i> e di arricchimento senza causa .....	417
5.5. Le azioni esecutive.....	417
6. Deroghe al diritto processuale comune.....	419

SEZIONE V  
LA TUTELA GIUSTIZIALE

CAPITOLO 1  
*Profili generali*

1.	La tutela giustiziale in generale .....	423
2.	<i>Ratio</i> e natura giuridica dei ricorsi amministrativi. Distinzione tra autodichia e autotutela amministrativa .....	424
3.	Rapporti tra ricorsi amministrativi e tutela giurisdizionale: analogie e differenze.....	426
	3.1. Le analogie: giustizialità, garanzia del contraddittorio ed irretrattabilità della decisione .....	426
	3.2. Le differenze tra decisione giustiziale e giurisdizionale: questioni di costituzionalità, questioni pregiudiziali in sede comunitaria ed ottemperanza .....	427
4.	Classificazione dei ricorsi amministrativi.....	428
	4.1. Ricorsi ordinari e straordinari .....	428
	4.2. Ricorsi impugnatori e non impugnatori .....	430
	4.3. Ricorsi rinnovatori ed eliminatori (o cassatori) .....	431
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.....	431
6.	Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non è più inquadrabile nell'ambito dei ricorsi stricto sensu amministrativi. Rinvio .....	433

CAPITOLO 2  
*Il ricorso gerarchico*

1.	Nozione di ricorso gerarchico: tipi e requisiti .....	434
2.	Rapporto di gerarchia e privatizzazione del pubblico impiego .....	435
3.	Non definitività dell'atto.....	438
4.	Rapporti tra il ricorso gerarchico e la tutela giurisdizionale amministrativa .....	439
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» .....	441
6.	La decisione sul ricorso gerarchico .....	442
7.	Impugnazione della decisione sul ricorso gerarchico .....	444
8.	Motivi del ricorso giurisdizionale dopo la decisione gerarchica .....	447

9.	Effetti della sentenza amministrativa di accoglimento .....	448
10.	Il silenzio sul ricorso amministrativo e la successiva tutela giurisdizionale.....	448
	10.1. Gli effetti del nuovo rito del silenzio scolorito dagli artt. 31 e 117 del Codice del processo amministrativo .....	451

## PARTE II FONTI, ENTI E ORGANIZZAZIONE

### CAPITOLO 1 *Le fonti secondarie*

1.	Premessa .....	455
2.	Natura delle fonti secondarie e differenze rispetto agli atti amministrativi generali: l'importanza della distinzione sul piano della disciplina .....	456
3.	Criteri di differenziazione secondo l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.....	458
4.	I regolamenti .....	461
	4.1. Nozione.....	461
	4.2. Fondamento della potestà regolamentare .....	462
	4.3. Limiti al potere regolamentare.....	464
	4.4. Classificazione dei regolamenti governativi.....	465
	4.5. [Segue] regolamenti di delegificazione e testi unici misti.....	468
	4.5.1. La delegificazione di prima generazione: l'art. 17, comma 2, della L. 400/1988 .....	469
	4.5.2. L'allontanamento dal modello originario di delegificazione nel sistema delle Leggi Bassanini .....	470
	4.5.3. Le nuove coordinate dettate dalla L. 229/2003.....	471
	4.5.4. Gli sviluppi del procedimento di razionalizzazione degli atti regolamentari: dalla L. n. 246/2005 alle novità introdotte dalla L. 69/2009 .....	472
	4.6. Il nuovo riparto del potere regolamentare tra Stato e Regioni alla luce della legge costituzionale n. 3/2001 .....	474
	4.6.1. Potere regolamentare dello Stato e attuazione delle direttive comunitarie in materia di competenza regionale .....	475
	4.6.2. La traslazione del baricentro del potere regolamentare alle Regioni .....	477
5.	[Segue] la tutela giurisdizionale nei confronti dei regolamenti illegittimi e dei bandi di gara .....	478
	5.1. Il controllo di costituzionalità dei regolamenti .....	478

5.2. La tutela dinanzi al G.O.: la disapplicazione dei regolamenti <i>ex art. 5 L.A.C.</i> .....	479
5.3. Il giudizio impugnatorio dinanzi al G.A.: i regolamenti-volizione-azione ed i regolamenti-volizione-preliminare .....	480
5.3.1. Problemi processuali .....	482
5.3.2. Verso la disapplicazione: l'orientamento tradizionale contrario e la svolta della giurisprudenza amministrativa .....	484
5.4. Il sindacato sui bandi di gara e di concorso: disapplicazione o impugnazione? .....	489
5.4.1. L'orientamento tradizionale esclude la disapplicazione dei bandi e ne limita l'immediata impugnazione alle sole statuizioni espulsive .....	489
5.4.2. Le tesi eccentriche .....	491
5.4.2.1. Non esistono clausole immediatamente lesive .....	491
5.4.2.2. Tesi che dilata il novero delle clausole del bando necessitanti di immediata impugnazione .....	492
5.4.2.3. L'orientamento favorevole alla disapplicazione del bando .....	493
5.4.3. Le decisioni dell'Adunanza Plenaria e della Corte di Giustizia CE .....	494
5.4.4. Profili processuali .....	497
6. Le nuovi fonti del diritto alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici: <i>soft law</i> e linee guida Anac .....	499
7. Gli statuti degli enti locali .....	503
8. Atti di dubbia natura giuridica .....	505
8.1. Le ordinanze di necessità e urgenza .....	505
8.2. I bandi militari .....	510
8.3. I provvedimenti prezzo e tariffari .....	510
8.4. Capitolati generali .....	512
8.5. Piani regolatori generali .....	513
8.6. Carte dei servizi pubblici .....	514
9. Le norme interne .....	515
9.1. Nozione e classificazione .....	515
9.2. Le circolari: caratteri generali .....	517
9.2.1. Il regime d'impugnazione delle circolari .....	519
10. Le consuetudini .....	521

## CAPITOLO 2

### *Gli enti pubblici: nozione e organizzazione*

#### **SEZIONE I. COS'È LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE? UNA NOZIONE**

<b>A GEOMETRIE VARIABILI</b> .....	524
1. Principi costituzionali in tema di organizzazione della P.A. ....	524

2.	Il pluralismo della Pubblica Amministrazione.....	525
3.	L'importanza della qualificazione di un ente come ente pubblico.....	527
4.	I criteri classici elaborati per distinguere gli enti pubblici da quelli privati .....	530
5.	I limiti alla "pubblicizzazione" legislativa .....	533
6.	Al confine tra il diritto privato e il diritto pubblico: i c.d. enti pubblici in forma societaria .....	535
	6.1. Le norme pubblicistiche applicabili agli enti pubblici societari .....	536
	6.2. Questioni connesse di giurisdizione (art. 7, comma 2, del Codice del processo amministrativo) .....	542
	6.3. Conclusioni .....	543
7.	Dallo status di ente pubblico alla logica delle geometrie variabili: la nozione comunitaria di Pubblica Amministrazione .....	543
8.	L'organismo di diritto pubblico .....	546
	8.1. La personalità giuridica .....	548
	8.2. L'influenza pubblica dominante .....	549
	8.3. Il requisito teleologico .....	550
9.	Il c.d. affidamento <i>in house</i> . Rinvio.....	552

## **SEZIONE II. CLASSIFICAZIONE E VICENDE DEGLI ENTI PUBBLICI.**

	<b>L'ESERCIZIO PRIVATO DI PUBBLICHE FUNZIONI</b> .....	553
1.	Distinzioni tra enti pubblici .....	554
2.	Gli enti pubblici nell'assetto pluralistico .....	555
	2.1. Lo Stato.....	555
	2.2. Gli enti territoriali .....	556
	2.3. Gli enti pubblici economici.....	556
3.	Vicende degli enti pubblici .....	558
	3.1. Costituzione .....	558
	3.2. Modificazione .....	558
	3.3. Estinzione degli enti.....	559
	3.3.1. Il meccanismo di soppressione degli enti pubblici: il c.d. taglia-enti .....	559
4.	L'esercizio privato di pubbliche funzioni .....	562
	4.1. Concetto e natura giuridica .....	562
	4.2. Titolo dell'esercizio privato di pubbliche funzioni.....	563
	4.3. Caratteri dell'esercizio di pubbliche funzioni.....	564
	4.4. Regime giuridico.....	564

## **SEZIONE III. LA STRUTTURA DELLA P.A.**.....

1.	Organi e uffici .....	565
	1.1. Concetto di organo .....	566
	1.2. Concetto di ufficio .....	567
	1.3. Rapporto organico.....	568
	1.4. Titorietà di organi e uffici .....	569

2.	Rapporto organico e rapporto di servizio.....	570
2.1.	Generalità.....	570
2.2.	Instaurazione del rapporto organico e di servizio.....	571
3.	Classificazioni degli organi e degli uffici.....	571
4.	Il problema della prorogatio degli organi.....	573
5.	Rapporti interorganici.....	574
5.1.	Gerarchia.....	574
5.2.	Direzione.....	577
5.3.	Coordinamento.....	578
5.4.	Controllo.....	578
	<b>SEZIONE IV. LA COMPETENZA.....</b>	<b>581</b>
1.	Concetto di competenza.....	582
2.	Tipi di competenza.....	582
2.1.	Competenza per materia.....	583
2.2.	Competenza per territorio.....	583
2.3.	Competenza per grado. In particolare: la gerarchia.....	584
2.4.	Competenza per valore.....	584
3.	Il trasferimento dell'esercizio della competenza in generale.....	584
4.	[Segue] la delega dei poteri. Nozione ed effetti.....	586
4.1.	[Segue] natura, tipi e differenza da altre figure.....	587
4.2.	[Segue] regime giuridico.....	588
5.	Il difetto di competenza.....	589
5.1.	Le ipotesi di difetto di competenza: l'acompetenza.....	589
5.2.	[Segue] incompetenza assoluta.....	590
5.3.	[Segue] incompetenza relativa.....	591
5.4.	[Segue] difetto di legittimazione.....	592
6.	[Segue] il funzionario di fatto.....	592
6.1.	Inquadramento generale.....	592
6.2.	Mancanza del titolo.....	593
6.3.	Il vizio originario del titolo.....	595
6.4.	... e quello sopravvenuto: la c.d. <i>prorogatio</i> .....	595
6.5.	Fondamento e limiti di imputabilità alla P.A. degli atti del funzionario di fatto.....	598
6.5.1.	Teoria della continuità dell'azione amministrativa e della conservazione.....	598
6.5.2.	Tesi che valorizza il principio dell' <i>apparentia juris</i> .....	599
6.5.3.	Rilievi critici alle suddette tesi.....	599
6.6.	La sorte dei provvedimenti adottati dal funzionario di fatto.....	600
6.6.1.	Atto adottato in difetto <i>ab initio</i> dell'atto di nomina o nonostante un titolo di legittimazione nullo o inefficace.....	601
6.6.2.	Atto emanato da soggetto la cui nomina, pur se illegittima, non sia stata ancora rimossa all'epoca del provvedimento.....	603
6.6.3.	[Segue] la patologia dell'atto in caso di annullamento giu-	



risdizionale dell'investitura o di difetto di investitura: incompetenza, violazione di legge o incompetenza? .....	605
6.6.4. [Segue] riflessi sul problema della doppia impugnativa dell'atto di nomina e dell'atto concretamente lesivo .....	606
6.6.5. Conclusioni sul problema dell'impugnazione della nomina a seguito dell'adozione del provvedimento concretamente lesivo .....	606
6.7. Funzionario di fatto e organi collegiali .....	607
6.8. Le pretese economiche del funzionario di fatto .....	608
6.9. Ammissibilità di una gestione di affari <i>ex art.</i> 2028 c.c. ....	610
7. I conflitti di competenza .....	611

### CAPITOLO 3

#### *Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*

1. Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: caratteri generali .....	614
2. L'evoluzione normativa della disciplina: dal pubblico impiego al rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. ....	615
3. I corollari sostanziali della privatizzazione: il nuovo sistema delle fonti .....	620
3.1. L'estensione della disciplina del lavoro privato .....	620
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 .....	620
3.3. Contrattazione collettiva decentrata: la nuova figura di danno erariale da contrattazione decentrata illegittima .....	626
4. La promozione della meritocrazia e la prevenzione della corruzione nella P.A. ....	628
4.1. La "rivoluzione Brunetta" .....	628
4.2. Gli strumenti premiali .....	629
4.3. Gli strumenti sanzionatori e le responsabilità del pubblico dipendente .....	631
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) .....	643

	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.....	650
	5.1. Gli atti di macro-organizzazione.....	650
	5.2. Gli atti di micro-organizzazione e di gestione del rapporto di lavoro pubblico.....	651
6.	La dirigenza pubblica.....	653
	6.1. Evoluzione storica.....	653
	6.2. Distinzione politica/amministrazione e riforma della dirigenza.....	655
	6.3. Gli strumenti di collegamento tra organi di governo e organi burocratici di vertice.....	659
	6.4. Lo <i>spoil system</i> .....	661
	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.....	665
7.	L'ambito soggettivo di operatività della riforma: i rapporti sottratti alla privatizzazione e il riparto di competenza tra Stato e Regioni.....	667
8.	I corollari processuali della privatizzazione: l'art. 63 D.lgs. 165/2001 e il nuovo riparto di giurisdizione.....	671
	8.1. Cenni storici.....	671
	8.2. La privatizzazione del rapporto conduce alla giurisdizione del giudice ordinario.....	673
9.	[Segue] le controversie che restano assoggettate alla giurisdizione amministrativa.....	676
	9.1. I rapporti non privatizzati.....	676
	9.2. Le controversie relative ai rapporti privatizzati <i>ex art. 63</i> , comma 4, T.U. 165/2001.....	677
10.	Alcune zone grigie.....	679
	10.1. Le controversie concernenti l'assunzione al lavoro e le controversie in materia di concorsi esterni ed interni.....	679
	10.2. Le controversie relative al conferimento e alla revoca degli incarichi dirigenziali: la natura giuridica dell'atto di conferimento dell'incarico.....	686
	10.3. La giurisdizione in materia di incarichi dirigenziali è una giurisdizione esclusiva?.....	688
11.	Caratteri e ambito della giurisdizione del G.O.....	690
	11.1. I confini tra richiesta di disapplicazione al G.O. ed impugnazione innanzi al G.A. dell'atto di macro-organizzazione.....	690
	11.2. I poteri del G.O.....	693
	11.3. È ammissibile il giudizio di ottemperanza per le pronunce del G.O.?.....	696
12.	L'interpretazione dei contratti collettivi.....	697

13.	Inammissibilità del ricorso straordinario nel pubblico impiego privatizzato (rinvio) .....	698
-----	--	-----

## CAPITOLO 4

### *Le Autorità amministrative indipendenti*

1.	L'evoluzione della P.A. da un modello piramidale a un modello policentrico .....	699
1.1.	Le ragioni dell'avvento delle Autorità indipendenti .....	704
2.	Le Autorità amministrative indipendenti nell'attuale assetto amministrativo .....	707
3.	Peculiarità delle Autorità indipendenti... ..	718
3.1.	... sul piano oggettivo.....	718
3.1.1.	Distinzioni relative al tipo di attività: Autorità di settore o trasversali, di regolazione o di controllo.....	721
3.2.	... e sul piano soggettivo .....	724
4.	Amministrazioni o quarto potere: esiste una copertura costituzionale? La giurisprudenza opta per la tesi amministrativa .....	730
4.1.	Presupposti e limiti ai quali è subordinato il giudizio di compatibilità costituzionale .....	735
4.2.	Autorità statali indipendenti e nuove competenze regionali in base al nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione .....	736
5.	Procedimento e accesso .....	738
6.	La tutela giustiziale.....	739
7.	La tutela giurisdizionale.....	740
7.1.	Resta ferma la necessità della tutela giurisdizionale .....	741
7.2.	<i>Segue</i> . Il nuovo assetto del riparto dopo le sentenze nn. 204/2004, 191/2006 e 140/2007 della Consulta .....	744
7.3.	Le novità introdotte dal Codice del processo amministrativo .....	745
7.4.	Il sindacato giurisdizionale .....	747
7.5.	Il rito .....	748
8.	La responsabilità civile delle Autorità per omessa vigilanza.....	749
9.	La nuova legittimazione processuale dell'Autorità <i>Antitrust</i> : l'art. 21- <i>bis</i> della Legge n. 287/1990.....	754

## CAPITOLO 5

### *Principio di sussidiarietà e autonomie territoriali*

1.	Gli enti pubblici territoriali.....	759
2.	L'assetto dei rapporti fra gli enti territoriali della Costituzione.....	761
2.1.	Il Titolo V della Parte II nella Costituzione del 1948 .....	761

2.2.	L'assetto dei rapporti nella legge costituzionale n. 3 del 2001.....	763
2.3.	La nuova formulazione dell'art. 118 Cost. ....	765
2.3.1.	La sussidiarietà verticale.....	765
2.3.2.	La sussidiarietà orizzontale.....	769
3.	Le Regioni.....	771
3.1.	La potestà legislativa .....	772
3.2.	L'autonomia amministrativa delle Regioni.....	774
3.2.1.	Il coordinamento fra Stato e Regioni.....	779
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 .....	781
3.2.3.	Il controllo sulle Regioni .....	786
3.2.4.	Il potere sostitutivo del Governo .....	791
3.3.	L'organizzazione regionale.....	791
4.	Gli enti locali .....	793
4.1.	Le autonomie locali nella Costituzione .....	793
4.2.	La legge 8 giugno 1990, n. 142, e il Testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali.....	795
4.3.	L'autonomia degli enti locali .....	797
4.4.	Le funzioni degli enti locali.....	798
4.4.1.	Le funzioni del Comune .....	798
4.4.2.	L'organizzazione del Comune .....	801
4.4.3.	Le funzioni della Provincia.....	806
4.4.4.	L'organizzazione della Provincia .....	808
4.4.5.	Le funzioni della Città Metropolitana: la "legge Delrio" (legge 7 aprile 2014, n. 56).....	810
4.4.6.	L'organizzazione della Città Metropolitana.....	810
4.4.7.	Le fusioni, le istituzioni e le modificazioni territoriali dei Comuni.....	811
4.4.8.	Gli istituti della partecipazione popolare.....	814
4.4.9.	Finanza provinciale e comunale .....	816
4.4.10.	Il sistema dei controlli sugli enti locali.....	823
4.4.10.1.	I controlli sugli atti e i controlli prefettizi.....	823
4.4.10.2.	I controlli sugli organi.....	824
4.4.10.3.	I controlli interni.....	827

## CAPITOLO 6

### *I controlli amministrativi*

1.	Caratteri generali e classificazione dei principali tipi di controllo .....	829
2.	Gli effetti della legge costituzionale n. 3 del 2001: la dequotazione del controllo sugli atti.....	831

2.1. Gli effetti della legge costituzionale n. 2 del 2012: la prospettiva della salvaguardia dell'equilibrio dei bilanci .....	835
3. I controlli sugli atti.....	835
3.1. Classificazione.....	835
3.2. La tutela giurisdizionale.....	836
3.3. [Segue] sentenza di annullamento dell'atto negativo di controllo e giudizio di ottemperanza .....	839
3.4. [Segue] legittimazione dell'Autorità tutoria ad impugnare gli atti dell'ente controllato.....	839
4. I controlli gestionali .....	840
4.1. I controlli gestionali esterni .....	840
4.1.1. Fonti normative: la L. 20/1994 di riforma della Corte dei Conti ed il T.U. sulle autonomie locali 267/2000 .....	840
4.1.2. I controlli sulla gestione al vaglio di costituzionalità .....	844
4.1.3. Questioni in tema di tutela delle autonomie regionali .....	845
4.1.4. Individuazione degli enti assoggettati a controllo ed effetti in materia di tutela giurisdizionale .....	847
4.1.5. Sindacato sugli atti di controllo esterni sulla gestione effettuati dalla Corte dei Conti.....	848
4.1.6. Casi di inesistenza del potere di controllo: intervento delle S.U. con la pronuncia 5762/1998.....	849
4.1.7. Legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questione di costituzionalità o questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia .....	850
4.2. I controlli gestionali interni.....	851

## CAPITOLO 7

### *I beni pubblici*

1. Nozione, classificazione e regime giuridico dei beni pubblici: profili generali.....	857
2. I beni demaniali .....	859
2.1. Acquisto e perdita della demanialità.....	861
2.2. Il regime giuridico dei beni demaniali.....	863
2.3. Una particolare categoria di beni demaniali: i beni culturali e paesaggistici .....	863
3. I beni patrimoniali indisponibili .....	866
3.1. L'acquisto e la perdita dell'indisponibilità .....	866
3.1.1. Il denaro tra patrimonio indisponibile e disponibile.....	868
3.2. Il regime giuridico dei beni indisponibili .....	869
3.3. Differenze rispetto ai beni disponibili.....	869
4. L'espropriabilità dei beni pubblici demaniali e patrimoniali indisponibili per pubblica utilità .....	870

5.	La tutela dei beni pubblici: in particolare l'autotutela c.d. esecutiva.....	871
	5.1. La portata dell'art. 823, comma 2, c.c. ....	871
	5.2. Il rilievo del decorso del tempo nell'autotutela possessoria .....	873
	5.3. Il rapporto tra l'autotutela possessoria e l'azione di accertamento della proprietà .....	874
6.	Il regime dei beni pubblici affidati in concessione .....	875
	6.1. Lo strumento concessorio: profili generali .....	875
	6.2. La giurisdizione esclusiva del G.A. sulle concessioni di beni pubblici ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. b), del Codice del processo amministrativo .....	877
	6.3. [Segue] le questioni patrimoniali eccettuate dalla giurisdizione esclusiva .....	880
7.	I diritti reali pubblici su beni altrui .....	881
	7.1. Generalità .....	881
	7.2. Le servitù prediali pubbliche .....	881
	7.3. Diritti (o servitù) d'uso pubblico: strade vicinali e usi civici .....	883
8.	Il processo di valorizzazione e cessione del patrimonio immobiliare pubblico .....	886

## CAPITOLO 8

### *Diritto urbanistico*

#### *ed espropriazione per pubblica utilità*

1.	Introduzione: Nozione ed evoluzione della disciplina urbanistica in Italia.....	898
	1.1. L'evoluzione storica della legislazione urbanistica .....	900
2.	La pianificazione urbanistica .....	903
	2.1. I piani urbanistici e lo statuto conformativo della proprietà privata .....	905
	2.2. Zonizzazione e localizzazione delle opere: vincoli conformativi ed espropriativi .....	907
	2.3. Piano territoriale di coordinamento .....	913
	2.4. Piano regolatore generale.....	914
	2.5. Il piano particolareggiato e le procedure attuative .....	917
	2.6. Altri piani .....	920
	2.7. Il piano di lottizzazione.....	920
3.	Interventi edilizi e titoli abilitativi .....	924
	3.1. L'attività edilizia libera .....	924
	3.2. I titoli abilitativi edilizi: il permesso di costruire.....	925
	3.3. La semplificazione degli interventi edilizi.....	927
	3.3.1. D.I.A. e S.C.I.A. quali strumenti di semplificazione e liberalizzazione .....	927

3.2.2. Le novità introdotte dal decreto del Fare, dallo Sblocca Italia e dalla riforma Madia in materia di edilizia .....	929
4. Introduzione: l'espropriazione per pubblica utilità tra normativa nazionale e convenzioni internazionali .....	932
5. Dai fondamenti alle principali fonti dell'espropriazione pubblica.....	936
5.1. Caratteri generali.....	936
5.2. I fondamenti costituzionali dell'espropriazione per pubblica utilità .....	937
5.3. Occupazione preliminare all'esproprio e requisizione: differenze.....	942
5.4. Le principali fonti dell'espropriazione per pubblica utilità confluite nel Testo Unico con D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.....	943
6. Il procedimento di esproprio.....	945
6.1. I principi generali del procedimento d'esproprio nel Testo Unico n. 327/2001.....	947
6.2. L'oggetto e i soggetti del procedimento d'esproprio .....	950
6.3. L'indennizzo come serio ristoro del sacrificio imposto al privato .....	953
6.4. La determinazione dell'indennità di esproprio .....	954
6.4.1. Il procedimento di determinazione dell'indennità.....	954
6.4.2. I criteri di fissazione dell'indennità .....	957
6.4.2.1. Evoluzione storica.....	958
6.4.2.2. Le opzioni abbracciate dal Testo Unico.....	959
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 .....	963
6.4.2.4. La rivoluzione posta in essere, per le aree non edificabili, dalla sentenza Corte Cost. 10 giugno 2011, n. 181 .....	968
6.5. La cessione volontaria .....	971
7. L'occupazione legittima e l'occupazione appropriativa .....	976
7.1. Premessa: l'occupazione nel procedimento d'esproprio .....	976
7.2. L'occupazione appropriativa (o accessione invertita): origini, evoluzione e profili critici.....	979
7.2.1. Nascita e ragioni dell'istituto.....	979
7.2.2. Il dibattito sull'accessione invertita .....	981
7.2.3. ( <i>segue</i> ) Il problema della compatibilità dell'occupazione appropriativa con la Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo .....	982
7.2.4. La tutela del proprietario in caso di occupazione appropriativa .....	984
7.2.4.1. La nuova disciplina del risarcimento del danno da occupazione appropriativa dopo Corte Cost. 349/2007 e la L. 244/2007 .....	985
7.3. L'occupazione usurpativa .....	987

7.4. La c.d. “acquisizione sanante” ex art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001 .....	990
7.4.1. Evoluzione storica: dall’articolo 43 all’art. 42- <i>bis</i> del D.P.R. n. 327/2001 .....	990
7.4.2. Caratteri generali della nuova disciplina .....	992
7.4.3. Con la sentenza 30 aprile 2015, n. 71 la Consulta “salva” l’art. 42- <i>bis</i> .....	995
7.4.4. Questioni applicative: presupposti e condizioni per l’attivabilità del rimedio ex art. 42- <i>bis</i> nel giudizio di ottemperanza (Cons. Stato, Ad Plen. n. 2/2016) .....	997
7.4.5. Ulteriori modalità di acquisto della proprietà di un fondo privato occupato illegittimamente da parte della P.A. ....	999
8. La tutela giurisdizionale in materia espropriativa.....	1001
8.1. La giurisdizione amministrativa .....	1001
8.2. La giurisdizione ordinaria.....	1004

## CAPITOLO 9

### *I servizi pubblici*

<b>SEZIONE I. NATURA E DISCIPLINA GENERALE DEI PUBBLICI SERVIZI .....</b>	<b>1009</b>
1. Premessa: il <i>Welfare State</i> .....	1009
2. L’evoluzione storico-normativa dei servizi pubblici .....	1010
3. La nozione di pubblico servizio.....	1013
3.1. La teoria del servizio pubblico in senso soggettivo.....	1013
3.2. Il superamento della teoria soggettiva a favore della impostazione oggettivo-funzionale .....	1014
3.3. Il superamento della teoria oggettiva. L’impostazione eclettica.....	1015
4. La normativa europea in materia di servizi pubblici .....	1016
5. La disciplina interna: in particolare, la riforma del processo amministrativo (D.lgs. n. 104/2010).....	1017
5.1. La riforma degli enti locali e del Titolo V della Parte II della Costituzione .....	1019
5.2. Servizi pubblici locali di rilevanza economica e privi di rilevanza economica.....	1020
6. Lo statuto dei servizi di rilievo economico. Il regime delle reti .....	1023
7. La regolazione del settore dei pubblici servizi .....	1024
8. La posizione dell’utente nei confronti dei soggetti erogatori di servizi di natura imprenditoriale .....	1025
8.1. ... e dei servizi sociali.....	1028
<b>SEZIONE II. LE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI PUBBLICI SERVIZI.....</b>	<b>1028</b>
1. L’art. 113 TUEL.....	1028



2.	L'affidamento tramite gara. Cenni e rinvio.....	1029
3.	L'affidamento diretto, c.d. in <i>house providing</i> .....	1030
	3.1. Genesi e contorni della figura: dalla Sentenza Teckal al Decreto Sviluppo-Bis.....	1030
4.	La positivizzazione dell' <i>in house</i> .....	1037
	4.1. Il requisito del controllo analogo.....	1039
	4.2. La dedizione prevalente dell'ente <i>in house</i> ai bisogni dell'ente pubblico .....	1042
5.	L'affidamento <i>in house</i> è una regola o un'eccezione?.....	1045
	5.1. Profili comunitari.....	1046
	5.2. Profili nazionali.....	1047
6.	Profili problematici.....	1048
	6.1. L' <i>in house</i> sotto forma di società a responsabilità limitata.....	1048
	6.2. La società <i>in house</i> può fallire? .....	1049
	6.3. La responsabilità del socio pubblico per i debiti della società <i>in house</i> .....	1051
	6.4. Le società <i>in house</i> sono soggetti privati ove manchi una norma di equiparazione.....	1052
	6.5. Altri profili di disciplina .....	1053
7.	La riforma Madia: il D. lgs. 19 agosto 2016, n. 175 .....	1054
	7.1. L' <i>in house</i> nel Testo Unico in materia di società partecipate .....	1060

### SEZIONE III. LE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE MISTA, PUBBLICO-PRIVATA .....

		1061
1.	Il c.d. in <i>house spurio</i> .....	1061
2.	Il problema dello svolgimento di attività extraterritoriali.....	1068
3.	Le società strumentali .....	1071

## PARTE III L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

### CAPITOLO 1

#### *I principi generali dell'azione amministrativa*

1.	L'attività amministrativa.....	1075
	1.1. Rapporti con il potere politico: la controversa nozione di atto politico (art. 7, comma 1, del Codice del processo amministrativo).....	1076
	1.2. Attività amministrativa e atti di diritto privato della P.A.....	1080
2.	Classificazioni dell'attività amministrativa .....	1082
	2.1. Attività discrezionale e attività vincolata.....	1083
3.	I principi generali dell'attività amministrativa .....	1084

3.1. Il principio di legalità.....	1085
3.1.1. I cosiddetti poteri impliciti (o <i>implied powers</i> ) .....	1088
3.2. Il principio di imparzialità .....	1091
3.3. Il principio di buona amministrazione .....	1094
3.4. Il principio di ragionevolezza .....	1096
3.5. I principi di pubblicità e di trasparenza .....	1096
3.6. I principi di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi.....	1101
3.7. Il principio della capacità negoziale della pubblica amministrazione.....	1104
4. I principi dell'ordinamento comunitario.....	1105
4.1. Il richiamo ai principi comunitari .....	1106
4.2. Il principio di proporzionalità .....	1106
4.3. Il principio di tutela del legittimo affidamento .....	1108
4.3.1. Alcune questioni applicative.....	1112
4.3.2. L'evoluzione del principio dell'affidamento nella giurisprudenza della Corte di Giustizia .....	1113

## 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.....	1115
1.1. [Segue] L'ultima frontiera della trasparenza: il D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 .....	1119
2. Il diritto di accesso.....	1121
3. La natura giuridica del "diritto".....	1122
4. La titolarità del diritto di accesso.....	1125
4.1. [Segue] interessi diffusi e diritto di accesso.....	1129
4.2. [Segue] la legittimazione passiva.....	1131
5. Il documento accessibile.....	1133
5.1. [Segue] in particolare: l'accesso agli atti preparatori.....	1133
5.2....e agli atti interni .....	1134
5.3. Gli atti di diritto privato della P.A.....	1135
6. L'accesso alle informazioni .....	1136
6.1. [Segue] l'accesso nell'ordinamento degli enti locali .....	1136
6.2. L'accesso in materia ambientale .....	1137
6.3. L'accesso dei consiglieri comunali e provinciali di cui all'art. 43, D.Lgs. n. 267/2000.....	1140
6.4. L'accesso in materia di contratti pubblici .....	1142
7. I limiti al diritto di accesso .....	1143
7.1. I documenti connessi ai documenti segreti.....	1144

7.2. Gli altri casi di atti sottratti all'accesso individuati dalle Pubbliche Amministrazioni o dai regolamenti governativi .....	1144
8. Le modalità di accesso .....	1146
9. Il differimento dell'accesso.....	1147
10. La nuova figura dell'accesso civico (D.Lgs 14 marzo 2013, n. 33 come mod. dal D.Lgs. n. 97/2016) .....	1148
11. I rapporti tra riservatezza e accesso .....	1152
11.1. L'evoluzione storica dei rapporti tra riservatezza e accesso.....	1153
11.2. Il Codice della <i>privacy</i> .....	1154
11.3. La L. n. 15/2005 e l'art. 24, comma 7, L. n. 241/1990 .....	1156
11.4. La tutela procedimentale e processuale della riservatezza .....	1157
11.4.1. La tutela in sede procedimentale.....	1159
11.4.2. La tutela processuale.....	1159
12. La tutela del diritto di accesso in sede giurisdizionale .....	1160
12.1. Il rito speciale in materia di accesso (art. 116 c.p.a.).....	1161
12.2. Il ricorso in pendenza di giudizio .....	1164
12.3. Il nuovo regime della difesa nel rito dell'accesso.....	1166
12.4. Le questioni giurisdizionali ancora sul tappeto .....	1167
12.5. Tutela giustiziale innanzi alla Commissione per l'accesso o al difensore civico.....	1168

### CAPITOLO 3

#### *Potere amministrativo e discrezionalità*

1. Potere amministrativo, principio di legalità e discrezionalità.....	1171
2. La discrezionalità amministrativa.....	1173
2.1. Nozione di discrezionalità amministrativa .....	1173
2.1.1. La tesi tradizionale.....	1173
2.1.2. L'importanza della considerazione dei c.d. interessi secondari alla luce della L. 241/1990.....	1175
2.2. I rapporti con il merito amministrativo.....	1176
2.3. Vincolatività e discrezionalità dell'attività amministrativa in relazione alla disciplina del procedimento.....	1178
2.4. Autotutela e discrezionalità (rinvio) .....	1179
2.5. Sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità .....	1179
2.5.1. Potere discrezionale e riparto di giurisdizione.....	1179
2.5.2. L'eccesso di potere come grimaldello per il sindacato sulla discrezionalità amministrativa (rinvio).....	1181
2.5.3. Il sindacato sulla discrezionalità secondo il Codice del processo amministrativo. Il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza della pretesa anche in caso di attività discrezionale?.....	1182

2.5.4. Giudicato e potere discrezionale.....	1183
2.5.5. Risarcimento e discrezionalità (rinvio).....	1184
3. Discrezionalità tecnica.....	1185
3.1. La tesi tradizionale sul sindacato giurisdizionale: assimilazione tra discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa.....	1186
3.1.1. Riflessi dell'impostazione classica sul riparto di giurisdizione.....	1188
3.2. La nuova concezione della discrezionalità tecnica: trattasi di accertamento di fatti complessi suscettibile di sindacato intrinseco.....	1191
3.2.1.....ma non di sindacato sostitutivo pieno.....	1195
3.2.2. Forme ed effetti della sostituzione giudiziale nella ripetizione della valutazione.....	1196
3.2.3. Il sindacato sulla discrezionalità tecnica alla luce del Codice del processo amministrativo.....	1197
3.2.4. Discrezionalità tecnica e risarcimento (rinvio).....	1198
3.2.5. Discrezionalità tecnica e riparto di giurisdizione.....	1199
3.2.6. Profili di diritto comunitario e comparato.....	1201

## CAPITOLO 4

### *Il silenzio amministrativo*

1. Il tempo dell'azione amministrativa.....	1204
1.1. L'intervento di semplificazione attuativo della riforma Madia.....	1205
2. L'inerzia della P.A. e lo strumento dell'indennizzo dopo il Decreto Legge del Fare (D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito in legge 9 agosto 2013, n. 98).....	1206
3. Il silenzio-rifiuto.....	1209
3.1. Silenzio rifiuto e obbligo di provvedere.....	1209
3.2. La tutela contro il silenzio-rifiuto della P.A.: osservazioni generali.....	1211
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.....	1213
3.2.2. L'oggetto del sindacato giurisdizionale nel ricorso contro il silenzio-rifiuto.....	1216
3.3. Ricorso contro il silenzio-rifiuto e riparto di giurisdizione.....	1216
3.4. Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-rifiuto: la soluzione accolta dal Codice del processo amministrativo.....	1217
3.5. Il nuovo meccanismo sostitutivo previsto dall'art. 1 del decreto semplificazione n. 5/2012.....	1218

3.6. Il danno da ritardo nell'art. 2- <i>bis</i> della L. 241/1990 e negli artt. 30, comma 4 e 133, comma 1, lett. a, n. 1 del Codice del processo amministrativo .....	1219
3.6.1. Il tempo come bene della vita .....	1220
3.6.2. La giurisdizione .....	1223
3.6.3. Rito del silenzio e azione risarcitoria .....	1226
3.6.4. Le modifiche apportate all'art. 2- <i>bis</i> , L. 241/1990 dal Decreto Legge del Fare .....	1226
4. Il silenzio-assenso .....	1227
4.1. I poteri che residuano alla P.A. dopo la formazione del silenzio-assenso .....	1233
4.2. I poteri di autotutela dopo la formazione del silenzio .....	1234
4.3. Le novità di cui alla L. 69/2009 e al Codice del processo amministrativo .....	1235
4.4. Il silenzio-assenso tra Amministrazioni Pubbliche: il nuovo art. 17- <i>bis</i> , L. 241/1990 .....	1236
5. Il silenzio-diniego .....	1239
6. Omessa pronuncia su ricorso gerarchico: il silenzio-rigetto .....	1242
7. Il silenzio procedimentale: silenzio facoltativo e devolutivo <i>ex</i> artt. 16 e 17, Legge n. 241/90 .....	1243
8. Silenzio e atto amministrativo implicito .....	1244
9. Dalla denuncia in luogo di autorizzazione alla segnalazione certificata di inizio attività: introduzione .....	1248
9.1. Caratteri generali dell'art. 19, L. 241/90 .....	1249
9.2. L'evoluzione storica dell'istituto .....	1250
9.2.1. .... fino all'introduzione della s.c.i.a. con il D.L. 78/2010 e s.m.i. ....	1251
9.3. Il campo di operatività della s.c.i.a.: vi rientrano anche le autorizzazioni espressioni di discrezionalità tecnica? .....	1253
9.4. Le eccezioni previste al campo di applicazione della nuova s.c.i.a. In particolare: gli atti imposti dal diritto comunitario .....	1255
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) .....	1256
9.4.2. .... e l'operatività della s.c.i.a. in campo edilizio .....	1258
9.4.2.1. Le novità introdotte dal Decreto Legge del Fare .....	1259
9.5. La natura della segnalazione certificata di inizio attività nella elaborazione pretoria .....	1260
9.5.1. .... e la risposta fornita dal Legislatore .....	1266
9.6. I poteri della P.A. dopo la presentazione della s.c.i.a.: potere inibitorio, potere sanzionatorio e potere di autotutela .....	1267
9.7. Il "Testo Unico sulla Scia" del 2016 .....	1269

9.7.1. Il Decreto “Scia-1” .....	1270
9.7.2. ... e il Decreto “Scia-2” .....	1273
9.8. La tutela del terzo leso dall’attività denunciata .....	1274
9.8.1. La soluzione prospettata dall’Adunanza Plenaria del Consiglio 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. ....	1275
9.8.2. L’opposta scelta del Legislatore: il nuovo comma 6-ter dell’art. 19 L. n. 241/90 .....	1279
9.9. La nuova giurisdizione esclusiva in materia di s.c.i.a. (art. 133, comma 1, lett. a, n. 3, del Codice del processo amministrativo) .....	1283

## CAPITOLO 5

### *Il procedimento amministrativo*

<b>SEZIONE I. PROFILI GENERALI</b> .....	1285
1. Il procedimento amministrativo nella L. 241/1990 e successive modificazioni: nozione e struttura .....	1285
2. Il procedimento amministrativo nella L. 241/1990 e successive modificazioni: i principi.....	1289
3. Il procedimento amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.....	1292
3.1. [Segue] la soluzione di cui all’art. 29 della L. 241/1990 .....	1293
4. Successione di leggi e procedimento .....	1294
5. L’indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento .....	1295
<b>SEZIONE II. IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO</b> .....	1297
1. La figura del responsabile del procedimento .....	1297
2. L’individuazione del responsabile del procedimento .....	1299
3. I compiti del responsabile del procedimento. Il rapporto con il dirigente dell’unità organizzativa .....	1302
4. Profili di responsabilità.....	1306
<b>SEZIONE III. LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO</b> .....	1308
1. Introduzione .....	1309
2. La partecipazione nella L. 241/90.....	1309
3. La comunicazione di avvio del procedimento .....	1311
4. Contenuti della comunicazione di avvio del procedimento.....	1312
5. Le eccezioni all’obbligo di comunicazione .....	1313
5.1. Le cause di esclusione individuate dalla legge .....	1313

5.2. Eccezioni all'obbligo di comunicazione individuate dalla giurisprudenza.....	1315
6. Gli interventori eventuali. Partecipazione al procedimento dei portatori di interessi diffusi e legittimazione processuale.....	1317
7. Le forme della partecipazione.....	1319
8. Il preavviso di provvedimento negativo (art. 10- <i>bis</i> , L. 241/1990).....	1321
8.1. Presupposti.....	1321
8.2. I termini del preavviso e la sua collocazione all'interno del procedimento.....	1323
8.3. Effetti del preavviso: l'interruzione del termine procedimentale.....	1325
8.4. [ <i>Segue</i> ] effetti ulteriori del preavviso e contenuto dell'intervento.....	1326
8.5. I rapporti con l'art. 21- <i>octies</i> , comma 2, L. 241/1990.....	1327
9. La dequotazione della partecipazione procedimentale per effetto dell'art. 21- <i>octies</i> .....	1328
<b>SEZIONE IV. LA CONFERENZA DI SERVIZI.....</b>	<b>1328</b>
1. La semplificazione del procedimento amministrativo.....	1329
2. Natura giuridica.....	1330
3. La riforma di cui alla Legge n. 124 del 2015: ratio e criteri direttivi.....	1332
4. Le figure di conferenza di servizi previste dal nuovo art. 14 della L. 241.....	1333
4.1. La partecipazione del privato.....	1340
5. Le modalità di svolgimento della conferenza di servizi: la conferenza in forma semplificata e la conferenza in forma simultanea.....	1340
5.1. La conferenza in forma semplificata e in modalità asincrona.....	1341
5.2. La conferenza in forma simultanea e in modalità sincrona.....	1345
6. La decisione della conferenza di servizi: il nuovo art. 14- <i>quater</i> .....	1348
6.1. La determinazione motivata di conclusione della conferenza: natura giuridica ed effetti.....	1348
6.2. L'intervento in autotutela dell'amministrazione procedente.....	1349
7. Il superamento del dissenso: i rimedi di cui al nuovo art. 14- <i>quinquies</i> .....	1351
8. Il coordinamento tra la disciplina generale della conferenza di servizi e le normative settoriali.....	1355
8.1. Lo Sportello unico per le attività produttive.....	1356
9. Questioni aperte: in particolare, sui rapporti tra il nuovo art. 17- <i>bis</i> della L. n. 241/90 (silenzio – assenso tra amministrazioni pubbliche) e la conferenza di servizi.....	1358

## CAPITOLO 6

*Il provvedimento amministrativo*

<b>SEZIONE I. IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO. CARATTERI GENERALI</b> .....		1361
1.	L'atto amministrativo. Differenza tra atto e provvedimento amministrativo .....	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 .....	1368
	1.1.4. Atti endoprocedimentali.....	1370
2.	Tipi di provvedimento amministrativo .....	1371
	2.1. I provvedimenti autorizzatori.....	1373
	2.2. I provvedimenti concessori.....	1375
	2.3. I provvedimenti ablatori.....	1378
	2.4. I provvedimenti di secondo grado .....	1383
3.	I caratteri del provvedimento amministrativo.....	1384
	3.1. L'autoritarietà e l'imperatività .....	1384
	3.1.1. Le singole ipotesi applicative dell'esecutorietà .....	1387
	3.2. L'esecutività.....	1388
	3.3. L'inoppugnabilità.....	1390
	3.4. Caratteri ulteriori: tipicità e nominatività .....	1391
4.	Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.....	1392
5.	Gli elementi accidentali .....	1397
6.	I requisiti del provvedimento amministrativo.....	1398
	6.1. I requisiti di legittimità .....	1399
	6.2. I requisiti di efficacia .....	1399
	6.2.1. L'efficacia del provvedimento amministrativo .....	1399
	6.2.2. La sospensione dell'efficacia del provvedimento amministrativo ed i suoi presupposti .....	1401
7.	L'interpretazione del provvedimento amministrativo.....	1403
8.	Le leggi-provvedimento.....	1404
 <b>SEZIONE II. LA MOTIVAZIONE DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO</b> .....		1409
1.	Il ruolo della motivazione nel legame tra provvedimento e procedimento amministrativo.....	1409
2.	La motivazione prima dell'avvento della Legge 7 agosto 1990, n. 241: tentativi di ricostruire in via interpretativa un obbligo di motivazione.....	1410
3.	La motivazione dopo la Legge 7 agosto 1990, n. 241: casistica applicativa; deroghe espresse ed implicite.....	1412
4.	Struttura della motivazione. Motivazione per relationem. Riflessi sulla tipologia dei vizi .....	1423



5.	La riforma della motivazione nella L. n. 15/2005 .....	1429
6.	Il provvedimento succintamente motivato.....	1430
6.1.	Il legislatore introduce il provvedimento in forma semplificata.....	1430
6.2.	Motivazione semplificata: profili critici .....	1431
7.	Motivazione e processo amministrativo. Questioni controverse.....	1431
7.1.	Rilevanza della conoscenza della motivazione ai fini del decorso del termine per l'impugnazione .....	1431
7.2.	L'integrazione in giudizio della motivazione .....	1433
7.3.	Giudicato di annullamento e riedizione del potere: il ruolo della motivazione.....	1438

## CAPITOLO 7

### *L'invalidità del provvedimento amministrativo*

1.	Osservazioni generali sull'invalidità .....	1441
2.	L'inesistenza dell'atto amministrativo.....	1443
2.1.	Nozione di inesistenza e distinzione dalla nullità.....	1443
2.2.	I casi di inesistenza .....	1446
2.3.	Regime dell'atto inesistente.....	1448
3.	La nullità del provvedimento amministrativo.....	1449
3.1.	L'articolo 21- <i>septies</i> della L. 241/1990 e il dibattito pre-riforma .....	1449
3.1.1.	La carenza di potere nell'elaborazione anteriore all'art. 21- <i>septies</i> della L. 241/1990.....	1452
3.1.2.	La nullità per mancanza di elementi essenziali .....	1455
3.1.3.	Nullità per difetto assoluto di attribuzione .....	1458
3.1.4.	La violazione e l'elusione del giudicato .....	1460
3.1.4.1.	La giurisdizione esclusiva in tema di nullità per violazione o elusione del giudicato.....	1461
3.1.5.	Le nullità testuali .....	1462
3.2.	Profili di disciplina della nullità.....	1465
4.	L'annullabilità del provvedimento amministrativo.....	1469
4.1.	Illegittimità ed annullamento .....	1469
4.2.	La tripartizione dei vizi di legittimità nell'evoluzione storica e nell'art. 21- <i>octies</i> della L. 241 .....	1470
4.2.1.	L'incompetenza.....	1471
4.2.2.	L'eccesso di potere.....	1475
4.2.2.1.	Figure sintomatiche e prova del vizio.....	1479
4.2.3.	La violazione di legge.....	1485
4.3.	I vizi "non invalidanti" .....	1487
4.3.1.	L'elaborazione giurisprudenziale.....	1487
4.3.2.	...e il comma 2 dell'art. 21- <i>octies</i> .....	1488

5.	Il fenomeno dell'invalidità derivata del provvedimento amministrativo .....	1491
5.1.	L'effetto dell'invalidità dell'atto presupposto sull'atto consequenziale e le tesi dell'efficacia viziante e dell'effetto caducante .....	1493
6.	Il fenomeno dell'invalidità sopravvenuta: osservazioni generali .....	1493
6.1.	La legge retroattiva .....	1494
6.2.	La legge di interpretazione autentica .....	1496
6.3.	Il decreto legge non convertito .....	1496
6.4.	La dichiarazione di incostituzionalità della norma regolativa o attributiva del potere amministrativo .....	1497
7.	I vizi di merito del provvedimento amministrativo: l'inopportunità (artt. 7, comma 6, e 134 del Codice del processo) .....	1499

## CAPITOLO 8

### *L'autotutela amministrativa*

1.	L'autotutela in generale.....	1501
2.	L'autotutela amministrativa .....	1502
2.1.	Potere di fare eseguire anche coattivamente i propri provvedimenti .....	1505
2.2.	Potere di riesaminare i propri atti .....	1506
2.3.	Potere di risolvere da sé i conflitti (attuali e potenziali).....	1507
3.	Fondamento e inquadramento dogmatico dei poteri di autotutela in sede di riesame.....	1510
4.	Il riesame con esito demolitorio: la revoca e l'annullamento d'ufficio .....	1512
4.1.	Confini e differenze tra annullamento e revoca.....	1512
4.2.	L'annullamento d'ufficio .....	1514
4.2.1.	L'interesse pubblico che giustifica l'annullamento .....	1518
4.2.2.	Il nuovo termine per l'annullamento e le misure sanzionatorie dopo la legge n. 124/2015. I primi problemi applicativi .....	1522
4.3.	La revoca.....	1526
4.3.1.	La disciplina dell'indennizzo da revoca nel comma 1- <i>bis</i> dell'art. 21- <i>quinquies</i> , L. 241/1990 .....	1530
5.	Procedimento e forma.....	1535
6.	Autotutela e giurisdizione (art. 133, comma 1, lett. a, n. 4, del Codice del processo amministrativo) .....	1536
7.	Autotutela e silenzio (rinvio).....	1536
8.	Autotutela e provvedimenti pluristrutturati: il caso della conferenza di servizi (D. Lgs. n. 127/2016, di attuazione della riforma Madia).....	1537
9.	L'autotutela successiva alla stipulazione del contratto pubblico. Rinvio.....	1538

10. Il riesame con esito conservativo: autotutela e conservazione del provvedimento ..... 1538
11. Il riesame con esito confermativo ..... 1541

## CAPITOLO 9

### *Gli accordi amministrativi*

1. L'esercizio consensuale del potere amministrativo ..... 1543
2. Dall'accordo puramente preparatorio all'accordo giuridicamente vincolante con l'art. 11 della L. n. 241/1990 ..... 1544
3. Ambito applicativo degli accordi ex art. 11: accordi procedurali e sostitutivi ..... 1545
  - 3.1. Altre questioni inerenti all'ambito applicativo ..... 1548
4. La disciplina degli accordi ai sensi dell'art. 11 della L. n. 241/1990 ..... 1549
5. La natura giuridica degli accordi ..... 1551
  - 5.1. Corollari della tesi privatistica sul piano della disciplina ..... 1553
  - 5.2. Corollari della tesi pubblicistica sul piano della disciplina ..... 1554
  - 5.3. Le distanze tra le due tesi si accorciano con il Codice del processo amministrativo ..... 1557
6. Il procedimento di formazione: la necessità della previa determinazione amministrativa ai fini dell'intervento dell'accordo (art. 11, comma 4-*bis*) ..... 1558
7. Il recesso ..... 1562
8. La giurisdizione esclusiva del G.A. (art. 133, comma 1, lett. a, n. 2, c.p.a.) ..... 1564
9. Casistica ..... 1565
  - 9.1. Cessione volontaria in materia espropriativa ..... 1566
  - 9.2. Convenzione di lottizzazione ..... 1567
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 *species a genus* ..... 1568
  - 10.1. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 133, comma 1, lett. a, n. 2, c.p.a.) ..... 1571

## CAPITOLO 10

### *I contratti della P.A.*

1. L'attività 'pubblica' di diritto privato ..... 1574
2. L'autonomia contrattuale della Pubblica Amministrazione e i limiti alla funzione pubblica ..... 1576
3. La soggezione al diritto comune ..... 1578

3.1.	Considerazioni generali .....	1578
3.2.	Il caso emblematico del recesso dai contratti pubblici .....	1579
4.	La classificazione dei contratti pubblici .....	1582
4.1.	Classificazione generale dei contratti pubblici .....	1582
4.2.	In particolare: la nozione di appalto pubblico .....	1583
4.3.	( <i>Segue</i> ): la nozione di concessione pubblica e il confine mobile con gli appalti .....	1586
4.4.	Le figure di confine tra appalti e concessioni: i partenariati pubblico privato e, in particolare, il contratto di disponibilità e quello di sponsorizzazione .....	1590
5.	Il procedimento di formazione del contratto pubblico: l'evidenza pubblica come regola dell'azione contrattuale pubblica (ricostruzione storica) .....	1591
6.	( <i>Segue</i> ): l'evidenza pubblica nei contratti passivi (appalti e concessioni) .....	1596
6.1.	La determina a contrarre .....	1596
6.2.	La procedura di affidamento ad evidenza pubblica: esposizione delle singole procedure .....	1598
6.3.	( <i>Segue</i> ): il <i>project financing</i> .....	1601
6.4.	Il bando come atto fondamentale della procedura ad evidenza pubblica .....	1604
6.5.	L'unicità dell'offerta .....	1606
6.6.	Il criterio di selezione della miglior offerta .....	1607
6.7.	Le sedute di gara: i profili di pubblicità .....	1607
6.8.	La proposta di aggiudicazione .....	1609
6.9.	La verifica e approvazione della proposta di aggiudicazione .....	1611
6.10.	L'aggiudicazione definitiva quale provvedimento conclusivo (non efficace) della fase pubblicitica .....	1613
6.11.	L'aggiudicazione definitiva (efficace) e la verifica dei requisiti dell'aggiudicatario .....	1614
6.12.	Il confine tra la fase pubblicitica e quella privatistica – gli obblighi di stand still: il primo termine dilatorio per la stipula del contratto .....	1615
6.13.	( <i>Segue</i> ): il secondo termine dilatorio per la stipula del contratto .....	1617
6.14.	( <i>Segue</i> ): le sanzioni per la violazione degli obblighi di <i>stand still</i> .....	1618
6.15.	Il termine 'massimo' per la stipula del contratto e le situazioni giuridiche soggettive dell'aggiudicatario prima di divenire contraente .....	1619
6.16.	Obblighi di rinnovazione della procedura a seguito di un giudicato di annullamento .....	1620
6.17.	Il contratto pubblico .....	1622
7.	( <i>Segue</i> ): i principi applicabili alla conclusione degli altri tipi di contratti .....	1623

8.	I concorrenti alle procedure per la stipula dei contratti pubblici .....	1624
8.1.	I requisiti di partecipazione.....	1624
8.2.	I raggruppamenti temporanei di imprese .....	1628
8.3.	L'avvalimento .....	1632
8.4.	Il soccorso istruttorio .....	1637
9.	Il riparto di giurisdizione .....	1638
9.1.	Evoluzione storica.....	1638
9.2.	Dall'art. 6 della legge n. 205/2000 all'art. 133, comma 1, lett. e), n. 1, del Codice del processo amministrativo .....	1639
10.	Il processo dei contratti pubblici dopo il decreto legislativo n. 50/2016 .....	1645
10.1.	Il nuovo rito anticipato e superaccelerato di cui all'art. 120, comma 2- <i>bis</i> , introdotto dall'art. 204 del D.Lgs n. 50/2016 .....	1651
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 .....	1670
12.	Il problema dell'autotutela sugli atti di gara dopo la stipulazione del contratto .....	1671
13.	I nuovi poteri dell'ANAC nel precontenzioso (art. 211 D.Lgs n. 50/2016).....	1675
13.1.	La legittimazione processuale <i>ex</i> articolo 211 comma 1- <i>bis</i> dopo l'articolo 52- <i>ter</i> del decreto legge 50/2017 .....	1678

## CAPITOLO 11

### *La responsabilità*

#### *verso la Pubblica Amministrazione*

1.	La responsabilità amministrativo-contabile.....	1681
2.	Il soggetto responsabile nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale della responsabilità amministrativo-contabile.....	1683
2.1.	La casistica.....	1687
3.	Natura e caratteristiche della responsabilità amministrativa .....	1695
4.	Gli elementi costitutivi della responsabilità.....	1701

4.1. Il danno ingiusto .....	1701
4.1.1. Il danno all'immagine della P.A. ....	1702
4.2. L'elemento soggettivo della responsabilità.....	1708
4.3. La causalità .....	1711

## PARTE IV LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

### CAPITOLO 1 *Cenni storici*

1. Concetto e funzione della giustizia amministrativa.....	1715
2. Dal periodo del c.d. <i>ancien régime</i> agli Stati preunitari italiani, passando per la rivoluzione francese .....	1716
3. L'unità d'Italia e la Legge abolitrice del contenzioso.....	1718
3.1. I limiti della L.A.C.....	1720
3.1.1. La tenuità della tutela concessa dal Giudice ordinario .....	1720
3.1.2. L'incoercibilità della P.A. all'esecuzione del giudicato.....	1721
3.1.3. L'ampiezza delle deroghe alla scelta di abolire i Tribunali del contenzioso .....	1721
3.1.4. Gli interessi diversi dai diritti non ricevevano tutela giurisdizionale.....	1722
4. L'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato .....	1723
4.1. I dubbi circa il carattere giurisdizionale della IV sezione del Consiglio di Stato.....	1724
5. L'istituzione delle sezioni V e VI del Consiglio di Stato. La razionalizzazione del sistema di giustizia amministrativa .....	1725
6. L'individuazione dei criteri di riparto tra le due giurisdizioni e la prevalenza del criterio della <i>causa petendi</i> .....	1725
7. La c.d. giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato .....	1726
8. La disciplina della giustizia amministrativa nella Carta Costituzionale.....	1727
9. L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione .....	1729
10. La legge delega sul processo amministrativo (legge 18 giugno 2009, n. 69) ed i criteri direttivi della delega.....	1732
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).....	1732
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.....	1734
11.2. Il nuovo rito anticipato e super accelerato in materia di con-	

tratti pubblici (art. 204 del Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50) .....	1735
---	------

## CAPITOLO 2

### *Caratteri generali*

1. Le tre giurisdizioni del giudice amministrativo .....	1737
2. In particolare, la giurisdizione di merito .....	1738
3. Le azioni esperibili .....	1741
3.1. Azioni costitutive .....	1742
3.2. Azioni di mero accertamento .....	1743
3.3. Azione di esatto adempimento (o condanna pubblicistica) .....	1744
3.4. Azioni di condanna privatistica .....	1745
3.5. Pluralità delle domande e conversione delle azioni .....	1746
4. I principi generali del processo amministrativo .....	1747
4.1. Il «giusto processo» amministrativo .....	1747
4.2. Il principio del divieto di abuso del processo .....	1750
4.3. I principi peculiari del processo amministrativo .....	1753

## CAPITOLO 3

### *Il processo di primo grado*

1. Profili generali .....	1757
2. Questioni di giurisdizione e regolamento di giurisdizione .....	1758
3. La competenza territoriale dei T.A.R. ....	1762
3.1. Criteri generali .....	1762
3.1.1. L'opzione zero del primo correttivo in relazione all'inderogabilità della competenza territoriale .....	1767
3.2. La competenza territoriale nell'ipotesi d'impugnazione di atti connessi, di litispendenza e di continenza .....	1768
3.3. Rilievo e regolamento di competenza alla luce del secondo correttivo processuale .....	1772
4. Soggetti e parti del processo amministrativo .....	1774
4.1. Il giudice .....	1775
4.2. Le parti .....	1776
4.3. La <i>class action</i> nel processo amministrativo all'indomani dell'art. 4 L. 4 marzo 2009, n. 15 (c.d. legge Brunetta) e del D.Lgs. attuativo n. 198/2009: rinvio .....	1779
5. Presupposti processuali e condizioni dell'azione .....	1779
6. Il ricorso .....	1782
6.1. Nozione .....	1782
6.2. Nullità del ricorso .....	1787

6.3. Ricorso collettivo e ricorso cumulativo .....	1789
6.4. Il termine per ricorrere .....	1791
6.5. La notificazione del ricorso .....	1794
6.6. Il deposito del ricorso .....	1795
7. La costituzione delle parti in giudizio.....	1796
7.1. La costituzione dei resistenti e dei controinteressati .....	1796
7.2. Il ricorso incidentale .....	1798
7.3. L'intervento in giudizio.....	1804
8. L'istruzione probatoria.....	1807
9. La trattazione del ricorso .....	1811
9.1. L'udienza di discussione.....	1811
9.2. Casi di trattazione del ricorso in Camera di consiglio.....	1812
10. Le vicende anomale del processo .....	1813
10.1. L'interruzione del processo.....	1814
10.2. La sospensione del processo.....	1817
10.3. L'estinzione del processo.....	1822
11. Decisione del ricorso .....	1825
11.1. La sentenza.....	1825
11.2. Il contenuto della sentenza.....	1826
11.3. I limiti del giudicato.....	1832
11.4. Le decisioni c.d. semplificate: la legge di stabilità per il 2016 .....	1832
12. L'esecutività delle sentenze dei T.A.R.....	1834
13. I riti speciali di cui al Libro IV del Codice del processo ammi- nistrativo .....	1835

## CAPITOLO 4

### *La tutela cautelare*

1. Premessa .....	1839
2. I caratteri della tutela cautelare.....	1840
2.1. Il nesso di strumentalità nel nuovo Codice del processo am- ministrativo e nel Codice di procedura civile. Due modelli a con- fronto.....	1842
3. I presupposti per l'azione cautelare .....	1844
3.1. Il Codice fissa i connotati della tutela cautelare .....	1845
3.2. È ancora possibile la domanda cautelare avverso il silenzio dell'amministrazione?.....	1846
4. Le tipologie di misure cautelari .....	1848
4.1. Misure a contenuto negativo.....	1849
4.2. Misure propulsive e misure sostitutive .....	1850
4.2.1. Le originarie resistenze alla tutela cautelare propulsiva degli interessi legittimi pretensivi.....	1853



4.2.2. La giurisprudenza ammette la tutela cautelare degli interessi pretensivi “propri” con la tecnica della c.d. sospensiva propulsiva .....	1854
4.2.3. La tutela cautelare atipica è confermata dal Codice del processo amministrativo .....	1856
4.2.4. Il regime degli atti adottati “in esecuzione” e “in occasione” delle ordinanze cautelari propulsive e sostitutive .....	1857
4.3. Misure ordinatorie a contenuto patrimoniale .....	1860
5. Il procedimento cautelare secondo il Codice del processo .....	1861
5.1. La domanda cautelare .....	1861
5.2. Questione pregiudiziale di costituzionalità e giudizio cautelare .....	1862
5.3. Questione pregiudiziale ai sensi dell’art. 267 TFUE e giudizio cautelare .....	1864
5.4. Questione di giurisdizione e giudizio cautelare .....	1864
5.5. Competenza e misure cautelari .....	1865
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 .....	1866
5.7. La trattazione della domanda cautelare .....	1867
5.8. La decisione cautelare .....	1869
5.8.1. Il contenuto dell’ordinanza cautelare .....	1871
5.8.2. L’efficacia dell’ordinanza cautelare .....	1871
5.9. L’esecuzione delle misure cautelari .....	1873
5.10. Revoca, modificazione e riproposizione delle misure cautelari collegiali .....	1874
5.10.1. Revoca, modificazione e riproposizione delle misure cautelari presidenziali .....	1877
5.11. Le impugnazioni .....	1878
5.11.1. L’appello cautelare .....	1878
5.11.2. Ricorso per Cassazione e altre impugnazioni .....	1879
5.11.3. La tutela cautelare in pendenza del giudizio di impugnazione .....	1880
6. La tutela presidenziale monocratica .....	1882
7. La tutela cautelare <i>ante causam</i> .....	1885
7.1. Il dibattito sulla legittimità costituzionale della mancata previsione della tutela cautelare <i>ante causam</i> .....	1886
7.2. I vincoli imposti dall’ordinamento comunitario in materia di appalti e l’introduzione dell’art. 245 del Codice dei contratti pubblici .....	1886
7.3. Le misure anteriori alla causa nel Codice del processo amministrativo .....	1887
8. La tutela cautelare nel rito abbreviato comune .....	1889
9. La tutela cautelare nel rito specialissimo per i contratti pubblici .....	1892

10.	La tutela cautelare nelle controversie relative alle infrastrutture strategiche .....	1895
11.	Le novità introdotte per il giudizio cautelare nel rito degli appalti dalla riforma Renzi del 2014 .....	1896
12.	Le novità introdotte per il giudizio cautelare nel rito degli appalti dal nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50/2016 .....	1898

## CAPITOLO 5

### *Le impugnazioni*

1.	Caratteri generali.....	1901
	1.1. Le impugnazioni in generale alla luce del Titolo I del Libro III del Codice del processo amministrativo .....	1903
2.	Il ricorso in appello al Consiglio di Stato .....	1909
	2.1. Genesi, natura giuridica ed oggetto .....	1909
	2.2. Effetto devolutivo. Divieto di ius novorum e suoi temperamenti .....	1911
	2.3. La riserva di appello .....	1917
	2.4. La sospensione cautelare dell'esecuzione della sentenza di primo grado impugnata.....	1918
	2.5. L'interesse e la legittimazione ad appellare .....	1919
	2.6. L'instaurazione e lo svolgimento del giudizio di appello .....	1921
	2.7. L'appello incidentale.....	1925
	2.8. La conclusione del giudizio di appello .....	1928
	2.9. I rimedi contro le sentenze d'appello.....	1930
3.	Il ricorso per revocazione .....	1930
4.	L'opposizione di terzo.....	1936
5.	Il ricorso per Cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione .....	1938

## CAPITOLO 6

### *Il giudizio di ottemperanza*

1.	Caratteri generali dell'ottemperanza.....	1943
2.	Il giudicato in generale .....	1947
3.	Il giudicato amministrativo .....	1949
4.	Presupposti dell'azione di ottemperanza .....	1961
	4.1. I confini mobili tra inottemperanza e illegittimità successiva al giudicato .....	1964
	4.1.1. Il problema della sorte degli atti illegittimi successivi al giudicato (Cons. Stato, Ad. Plen., 15 gennaio 2013, n. 2).....	1967
5.	Ambito di applicazione del giudizio di ottemperanza .....	1970

5.1. Esecuzione del giudicato del giudice ordinario .....	1972
5.2. Esecuzione del giudicato del giudice amministrativo.....	1976
5.3. Esecuzione delle sentenze degli altri giudici speciali .....	1978
5.4. Esecuzione delle sentenze di primo grado del giudice amministrativo esecutive e non sospese .....	1979
5.5. Esecuzione dei lodi arbitrali .....	1983
5.6. Esecuzione delle misure cautelari.....	1984
5.7. Ottemperanza e silenzio della P.A. ....	1986
5.8. Ottemperanza a decisione resa su ricorso straordinario. Rinvio .....	1988
6. Il procedimento di ottemperanza .....	1988
6.1. Introduzione del giudizio .....	1989
6.1.1. La competenza .....	1992
6.2. La trattazione .....	1994
6.3. La decisione .....	1995
6.3.1. La nomina del commissario <i>ad acta</i> .....	1996
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 .....	2000
6.4. Le impugnazioni .....	2001
6.5. Rimedi per la mancata esecuzione anche dopo il giudizio di ottemperanza: le <i>astreintes</i> fanno il loro ingresso nel processo amministrativo .....	2004
6.5.1. L'Adunanza Plenaria 25 giugno 2014, n. 15 estende le penalità di mora anche alle sentenze di condanna pecuniaria .....	2007
6.5.2. Considerazioni conclusive .....	2010
7. Le azioni connesse al giudizio di ottemperanza .....	2014

## CAPITOLO 7

### *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*

1. Brevi cenni storici.....	2019
2. Caratteri generali e cenni sulla disciplina del ricorso straordinario .....	2020
2.1. Il ricorso straordinario viene giurisdizionalizzato dall'art. 69 della legge 18 giugno 2009 n. 69.....	2021
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.) .....	2023

3.	I dubbi di legittimità costituzionale e i corollari dell'avvenuta "giurisdizionalizzazione" del ricorso straordinario .....	2024
3.1.	La Corte di Giustizia consente la proposizione di questione pregiudiziale.....	2024
3.2.	Il Legislatore del 2009 ammette la possibilità di sollevare incidentalmente questione di legittimità costituzionale (art. 69 L. 69/2009).....	2025
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 .....	2025
3.4.	La Consulta fuga i dubbi di costituzionalità (Corte Cost. 2 aprile 2014, n. 73).....	2033
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.....	2036
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).....	2041
4.	L'ambito di operatività del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica .....	2042
4.1.	Problemi dal punto di vista soggettivo .....	2042
4.2.	Problemi dal punto di vista oggettivo .....	2042
4.3.	È sempre necessaria l'impugnazione di un atto oppure, in caso di lesione di un diritto soggettivo, sono ammissibili azioni di accertamento? .....	2044
4.3.1.	Ricorso straordinario e tutela risarcitoria .....	2044
4.4.	Ricorso straordinario e giudici speciali .....	2045
4.5.	Ricorso straordinario e riti speciali c.d. «assoluti» .....	2046
5.	Le garanzie procedurali nel ricorso straordinario .....	2047
5.1.	L'avvento della tutela cautelare (art. 3 della L. 205/2000).....	2049
5.2.	I rimedi in caso di ritardo nella definizione del ricorso straordinario.....	2051
6.	L'alternatività del ricorso straordinario .....	2052
6.1.	L'alternatività riguarda anche i diritti soggettivi affidati alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo? .....	2053
6.2.	Alternatività e impugnazione del medesimo atto da parte di uno o più cointeressati .....	2054
6.3.	Alternatività e impugnazione di atti connessi.....	2055
6.4.	Alternatività e motivi di ricorso .....	2056
6.5.	Alternatività e giudizio di ottemperanza.....	2056
6.6.	Aspetti procedurali.....	2057

7.	La trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale.....	2058
8.	I rimedi avverso la decisione del ricorso straordinario.....	2063
INDICE ANALITICO-ALFABETICO.....		2065