

INDICE

Premessa	XXI
----------------	-----

CAPITOLO I

Ambiente

1.	Nozione di ambiente, ambiti di tutela e principi costituzionali	1
2.	Quadro generale: i principi europei	6
	2.1. Il principio di integrazione.....	7
	2.2. Il principio di proporzionalità.....	7
	2.3. Il principio di precauzione	8
	2.4. Il principio di cooperazione	9
	2.5. Il principio “chi inquina paga”: rinvio	9
	2.6. I principi di sussidiarietà e di adeguatezza	10
	2.7. Il principio dell’elevato livello di tutela	11
3.	Le procedure ambientali	12
	3.1. La valutazione ambientale strategica (VAS).....	12
	3.2. La valutazione di impatto ambientale (VIA)	14
	3.3. L’autorizzazione integrata ambientale (AIA)	20
	3.4. Autorizzazione unica ambientale (AUA).....	20
4.	Diritto di accesso alle informazioni ambientali	21
5.	L’istituto del silenzio assenso in materia ambientale.....	24
6.	La nozione di <i>End of Waste</i>	26
7.	Questioni giurisprudenziali.....	28
	7.1. La <i>legitimatio ad causam</i> di associazioni e comitati a difesa del diritto dell’ambiente.....	28
	7.2. Il danno ambientale, tra diritto nazionale e normativa europea.....	31
	7.2.1. La disciplina del T.U. ambiente: le azioni di prevenzione e ripristino	33
	7.2.2. (Segue) Alcune criticità della disciplina	36
	7.2.3. Il risarcimento da danno ambientale all’esame dell’A- dunanza Plenaria	37

7.2.4. Il risarcimento da danno ambientale all'esame della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.....	41
7.2.5. Conclusioni	43

CAPITOLO II

Urbanistica

1. Nozione e quadro generale	45
1.1. La disciplina urbanistica	45
2. Istituti notevoli.....	52
2.1. I principi del diritto urbanistico	52
2.2. Le fonti del diritto urbanistico	53
2.3. La pianificazione urbanistica	57
2.4. I piani territoriali.....	59
2.5. I piani territoriali di coordinamento.....	60
2.6. I piani territoriali regionali.....	61
2.7. I piani paesistici	61
2.8. I piani territoriali provinciali.....	62
2.9. Il piano regolatore generale	63
2.10. La natura giuridica del piano regolatore generale	65
2.11. Il procedimento di formazione del piano regolatore generale.....	68
2.12. L'adozione del piano regolatore generale.....	68
2.13. L'approvazione del piano regolatore generale.....	69
2.14. Il contenuto del piano regolatore generale.....	71
2.15. Le Norme Tecniche di Attuazione	72
2.16. La zonizzazione	73
2.17. Gli strumenti attuativi dello strumento urbanistico generale	76
2.17.1. Il piano particolareggiato	76
2.17.2. Segue: la partecipazione dei soggetti interessati	78
2.17.3. I piani di lottizzazione.....	79
2.17.4. Il contenuto del piano di lottizzazione	81
2.17.5. Altri piani esecutivi	83
2.18. Il nuovo modello di pianificazione urbanistica	85
2.19. L'urbanistica negoziata e la perequazione urbanistica.....	86
3. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.....	88
4. Quadro giurisprudenziale.....	89
4.1. I limiti della potestà legislativa regionale nella ricostruzione giurisprudenziale della Corte Costituzionale	89

CAPITOLO III

Edilizia

1.	Nozione e quadro generale: il Testo unico per l'edilizia	95
2.	Istituti notevoli	97
	2.1. Il regolamento edilizio	97
	2.2. Gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria	97
	2.3. Lo Sportello Unico per l'edilizia	99
	2.4. L'attività edilizia libera	101
	2.5. Il permesso di costruire	103
	2.6. Il procedimento per il rilascio del permesso di costruire	109
	2.7. Il contributo di costruzione	111
	2.8. La semplificazione degli interventi edilizi	115
	2.9. In particolare: la SCIA edilizia	117
	2.10. La natura giuridica della SCIA ex art. 22 del T.U.Ed.	119
	2.11. La tutela del terzo	121
	2.12. Il procedimento di segnalazione certificata di inizio attività	126
	2.13. Le novità del D.Lgs. n. 126 del 2016 (SCIA 1) e del D.Lgs. n. 222 del 2016 (SCIA 2)	128
	2.14. La lottizzazione abusiva	130
	2.15. L'accertamento di conformità ex art. 36 del T.U.Ed.	133
3.	Il regime delle tutele	137
	3.1. La doppia tutela in materia di regolamento edilizio	137
	3.2. Il contenzioso sul permesso di costruire	137
	3.3. La tutela del terzo in caso di SCIA (rinvio)	138
4.	Il riparto di giurisdizione in materia edilizia	138
5.	Quadro giurisprudenziale	139

CAPITOLO IV

Espropriazione per pubblica utilità

1.	La nozione	149
2.	La storia	150
	2.1. Dal diritto romano al codice civile del 1865	150
	2.2. Con il codice civile del 1942 il diritto di proprietà si relativizza e si moltiplica: dalla proprietà alle proprietà	152
	2.3. L'articolo 42 della Costituzione: funzione sociale ed espropriazione	153
	2.4. L'articolo 1 del primo protocollo addizionale della CEDU: ritorno all'800?	155

2.5. Dal testo unico del 2001 al codice del processo amministrativo del 2010	156
3. Il quadro generale dell'istituto	158
3.1 Acquisto originario o derivativo?	158
3.2. L'espropriazione, le espropriazioni	159
4. Principi costituzionali e CEDU: un'armonizzazione faticosa	161
4.1. L'articolo 42 Cost: riserva relativa di legge, motivi di interesse generale e obbligo di indennizzo	161
4.2. L'articolo 1 del primo protocollo addizionale Cedu: legalità sostanziale, indennizzo pieno e ripudio dell'espropriazione indiretta	164
4.3. Il raccordo tra le due fonti nell'ultima giurisprudenza costituzionale	167
5. Il procedimento di esproprio	169
5.1. I principi generali del procedimento nel Testo Unico n. 327/2001	171
5.2. L'oggetto e i soggetti del procedimento d'esproprio	173
6. Il nodo cruciale dell'indennizzo per il rapporto tra autorità e libertà	176
6.1. La determinazione dell'indennità di esproprio	177
6.2. I criteri di fissazione dell'indennità	177
6.2.1. Evoluzione storica	178
6.2.2. Le opzioni abbracciate dal Testo Unico	179
6.2.3. La rivoluzione posta in essere per le aree edificabili dalla sentenza Corte Cost. n. 348/2007 e dalla L. 244/2007 in sede di adeguamento ai principi CEDU	183
6.2.4. La rivoluzione posta in essere, per le aree non edificabili, dalla sentenza Corte Cost. 10 giugno 2011, n. 181	188
6.2.5. La compensazione economica in caso di cessione volontaria	190
7. Il divieto di espropriazione indiretta: il lungo viaggio dall'occupazione appropriativa all'espropriazione invertita ex 42-bis TU 327/2001	193
7.1. L'istituto pretorio dell'occupazione appropriativa: un'invenzione (troppo) audace	193
7.2. Le peripezie del legislatore: l'avvento dell'articolo 42 bis del TU n. 327/2001	195
7.3. Una creatura dal sesso incerto: espropriazione legittima o sanatoria di un illecito?	196
7.4. Con la sentenza 30 aprile 2015, n. 71 la Consulta "salva" l'art. 42-bis da morte quasi sicura	199
7.5. Aspettando una nuova pronuncia della Corte Europea dei diritti dell'uomo	201

7.6. Le conseguenze in materia di giurisdizione	204
7.7. Questioni processuali: può il commissario ad acta sostituire la pubblica amministrazione nell'adozione del provvedimento ex art. 42-bis?.....	206
7.8. All'affannosa ricerca di alternative all'espropriazione invertita: la rinuncia abdicativa	207
7.9. ... e l'usucapione	209

CAPITOLO V

Beni culturali e paesaggio

1. Nozione e quadro generale	213
1.1. Cenni introduttivi sui beni culturali	213
2. Istituti notevoli.....	216
2.1. Competenze legislative e funzioni amministrative nella materia dei beni culturali	216
2.2. Il patrimonio culturale e i beni culturali	219
2.3. La nozione di bene culturale.....	223
2.4. La verifica e la dichiarazione dell'interesse culturale	228
2.5. La tutela e la valorizzazione dei beni culturali	232
2.6. I beni paesaggistici.....	235
2.7. La tutela e la valorizzazione dei beni paesaggistici.....	238
2.8. La pianificazione paesaggistica	240
2.9. L'autorizzazione paesaggistica	242
2.10. L'autorizzazione paesaggistica postuma.....	243
2.11. Il parere della Soprintendenza	244
3. Quadro giurisprudenziale.....	247
3.1. Precedenti giurisprudenziali	247

CAPITOLO VI

Servizi pubblici

1. La nozione di "servizio pubblico"	255
2. Quadro generale: la disciplina nazionale dei servizi pubblici	258
3. Servizi pubblici locali di rilevanza economica e privi di rilevanza economica.....	259
4. Lo statuto dei servizi di rilievo economico: il regime delle reti	261
5. Le modalità di affidamento dei pubblici servizi	261
5.1. Profili applicativi in materia di società miste	266
6. Istituti notevoli: la gestione sovracomunale dei servizi. Gli Ambiti Territoriali Ottimali.....	267

7.	L'evoluzione storico-normativa degli Ambiti Territoriali	271
8.	L'attuale quadro normativo di riferimento	274
9.	Le Autorità d'Ambito: natura giuridica e elementi costitutivi.....	280
10.	I singoli servizi pubblici gestiti a livello d'Ambito	283
	10.1. Il servizio di distribuzione di gas naturale	284
	10.2. Il servizio idrico integrato.....	285
	10.3. La gestione integrata dei rifiuti.....	286
	10.4. Il servizio di trasporto pubblico locale	287

CAPITOLO VII

Concorrenza

1.	Nozione.....	289
2.	Quadro generale.....	291
3.	La tutela amministrativa della concorrenza: il cd. <i>public enforcement</i>	292
	3.1. Procedimento amministrativo e potere democratico	292
	3.2. Rapporto amministrativo e diritto di difesa	293
	3.3. Difesa procedimentale e funzione giurisdicente	295
	3.4. Difesa preventiva e discrezionalità tecnica: un binomio inscindibile.....	298
	3.5. Contraddittorio, materia penale e funzione punitiva	306
	3.5.1. Gli spazi di ulteriore potenziamento della tutela giurisdizionale	307
	3.5.2. Il principio della parità delle armi.....	309
	3.6. La matrice punitiva delle sanzioni rafforza la natura piena della giustizia procedimentale	311
	3.6.1. Necessità di una connotazione quasi judicial del procedimento sanzionatorio.....	313
	3.7. Violazione dei diritti di difesa e invalidità del provvedimento nella stagione del giudizio sul rapporto	315
4.	Il <i>private enforcement</i>	318
	4.1. Il rapporto di complementarietà con il <i>public enforcement</i>	319
	4.2. La necessità di fare acquisire ai soggetti lesi una maggiore consapevolezza delle potenzialità del <i>private enforcement</i>	320
	4.3. La difficile cooperazione tra le autorità nazionali di concorrenza e le Corti.....	321
	4.4. La possibilità per il giudice di chiedere assistenza all'Autorità nella quantificazione del danno.....	321
	4.5. Efficacia vincolante delle decisioni dell'Autorità divenute definitive (articolo 7 comma 1)	323
5.	Conclusioni	327

CAPITOLO VIII
Contratti pubblici

1.	Il contratto pubblico: un ossimoro solo apparente.....	329
2.	I principi generali dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione.....	332
3.	La tormentata evoluzione della normativa in materia di contratti pubblici.....	335
	3.1. La portata della riforma attuata con il codice del 2016	336
4.	La nozione di contratto pubblico	338
	4.1. Il profilo soggettivo del contratto pubblico: la necessaria "soggettività" pubblica	338
	4.1.1. La necessaria intersoggettività sostanziale del contratto pubblico	339
	4.2. I criteri oggettivi di classificazione dei contratti pubblici	340
	4.2.1. I contratti attivi e passivi	340
	4.2.2. Concessioni e appalti pubblici	340
	4.2.3. Il contratto di appalto pubblico.....	341
	4.2.4. Il contratto di concessione	342
	4.2.5. Le figure contrattuali di confine tra l'appalto e la concessione.....	345
	4.3. La forma del contratto pubblico.....	346
5.	Il regime giuridico del contratto pubblico	346
6.	Questioni sostanziali di particolare interesse.....	349
	6.1. Il principio di rotazione.....	350
	6.1.1. Nozione.....	350
	6.1.2. Giurisprudenza.....	351
	6.2. Avvalimento	354
	6.2.1. Nozione.....	354
	6.2.2. Giurisprudenza.....	356
	6.3. Oneri e costi di sicurezza	357
	6.3.1. Nozione.....	357
	6.3.2. Giurisprudenza.....	358
	6.4. Subappalto	360
	6.4.1. Nozione.....	360
	6.4.2. Giurisprudenza.....	361
	6.5. Motivi di esclusione.....	363
	6.5.1. Nozione.....	363
	6.5.2. Giurisprudenza.....	365
	6.6. Finanza di progetto	366
	6.6.1. Nozione.....	366
	6.6.2. Giurisprudenza.....	368

6.7. Soccorso istruttorio.....	369
6.7.1. Nozione.....	369
6.7.2. Giurisprudenza.....	371
6.8. Commissione giudicatrice.....	372
6.8.1. Nozione.....	372
6.8.2. Giurisprudenza.....	373
6.9. Bando di gara.....	375
6.9.1. Nozione.....	375
6.9.2. Giurisprudenza.....	376
7. Questioni processuali di particolare interesse: Il rito super- accelerato ex art. 120, co. 2- <i>bis</i> c.p.a.	379
7.1. Nozione.....	379
7.2. Giurisprudenza.....	380

CAPITOLO IX

Normativa antimafia

1. Nozione: la documentazione antimafia.....	383
2. Quadro generale: evoluzione storico - normativa dell'istituto	385
3. La documentazione antimafia: la comunicazione e l'informa- zione	388
3.1. I soggetti	390
3.2. Il procedimento	392
3.3. I c.d. "reati spia"	394
4. Profili processuali in materia di informative antimafia	398
5. Istituti notevoli	400
5.1. Le white list	400
5.2. I Protocolli di legalità o Patti di integrità.....	403
5.3. Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monito- raggio delle imprese di cui all'art. 32 del d.L. n. 90/2014.....	404
5.4. Il rating d'impresa.....	407
5.5. Le misure di prevenzione patrimoniali di cui agli artt. 34 e 34-bis del d.Lgs. 159/2011	409

CAPITOLO X

Sanità

1. Nozione: il diritto alla salute e le riforme del Servizio sani- tario nazionale.....	411
2. Quadro generale: la struttura organizzativa delle aziende sa- nitarie locali	413

2.1. Organi dell'azienda sanitaria locale.....	414
2.2. Altri soggetti dell'ASL.....	415
2.3. Il finanziamento del Servizio sanitario nazionale.....	417
2.4. Le aziende ospedaliere universitarie.....	417
3. Istituti notevoli: il rapporto del cittadino con il Servizio sanitario nazionale.....	418
4. La programmazione sanitaria.....	420
4.1. Livelli essenziali di assistenza.....	421
4.2. Assistenza specifica a particolari categorie.....	424
4.3. Assistenza sanitaria del cittadino italiano all'estero e del cittadino non appartenente all'Unione europea.....	424
5. La sperimentazione clinica.....	425
5.1. Centro di coordinamento nazionale dei comitati etici territoriali per le sperimentazioni cliniche sui medicinali per uso umano e sui dispositivi medici.....	426
5.2. Applicazione e diffusione della Medicina di genere nel Servizio sanitario nazionale.....	426
6. Consenso informato e Disposizioni anticipate di trattamento.....	426
7. Ambito di competenza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.....	429
7.1. A livello nazionale.....	430
7.2. A livello regionale.....	436
7.3. A livello locale.....	436
8. Organismi internazionali.....	436
9. Le professioni sanitarie.....	438
9.1. Formazione del personale sanitario.....	438
9.2. Assicurazione.....	440
9.3. Équipe.....	441
9.4. Gli Ordini professionali e le relative Federazioni nazionali.....	441
9.5. Professioni già costituite in Ordini.....	443
9.6. Professioni sanitarie dei nuovi Ordini professionali.....	446
9.7. Categorie professionali connesse al settore sanitario.....	449
9.8. Istituzione dell'area delle professioni sociosanitarie.....	450
9.9. Istituzione delle professioni di osteopata e di chiropratico.....	451
9.10. Individuazione e istituzione di nuove professioni sanitarie.....	452
9.11. Le arti ausiliarie delle professioni sanitarie.....	452
9.12. Gli operatori di interesse sanitario.....	453
10. Quadro giurisprudenziale: la responsabilità penale, civile, amministrativa e disciplinare in ambito sanitario.....	453
10.1. Responsabilità penale dell'esercente la professione sanitaria.....	454
10.2. Responsabilità civile della struttura e dell'esercente la professione sanitaria.....	455

10.3. Responsabilità amministrativa.....	457
10.4. Responsabilità disciplinare	458
10.5. Rapporti tra il procedimento penale e il procedimento disciplinare.....	459
10.6. Rapporti tra il procedimento civile e il procedimento disciplinare.....	460
10.7. Rimedi alle controversie derivanti da responsabilità sa- nitaria	460
10.8. Commissione centrale per gli esercenti le professioni sa- nitarie	461
10.9. Meccanismi di Allerta.....	462

CAPITOLO XI

Istruzione e ricerca scientifica

1. Premessa: l'istruzione e la ricerca come beni comuni.....	463
2. Il diritto all'istruzione tra fonti internazionali, europee e co- stituzionali.....	464
2.1. Quadro generale.....	464
2.1.1. Le fonti del diritto all'istruzione nell'area internaziona- lista	464
2.1.2. Le fonti del diritto allo studio nella cornice europea.....	466
2.1.3. La scuola. La Costituzione italiana le riconosce im- portanza assoluta.....	466
2.2. Quadro giurisprudenziale	468
2.2.1. Domanda di riconoscimento della parità scolastica pre- sentata da un privato: possesso dei requisiti e relativa dimo- strazione al 31 marzo	468
2.3. Il diritto all'istruzione vivificato nella compagine costi- tuzionale.....	469
2.4. L'autonomia e la sussidiarietà dell'organizzazione scola- stica	470
2.4.1. Quadro giurisprudenziale: distinzione tra norme generali sull'istruzione e principi fondamentali nel medesimo ambito.....	471
2.5. Il principio di sussidiarietà nella sua duplice accezione nel settore dell'istruzione.....	474
3. La ricerca scientifica e il relativo dibattito in merito alla libertà della stessa in seno all'Assemblea Costituente.....	475
3.1. Quadro generale.....	475
4. Le criticità della legge sulla "Buona Scuola" e dei suoi de- creti attuativi	477

4.1. Introduzione al tema	477
4.2. Gli otto decreti attuativi alla riforma della “Buona scuola”	478
4.2.1. Quadro generale: il D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 59 e le possibili lacune del sistema di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria	479
4.2.2. Istituti notevoli: disciplina sul reclutamento dei docenti con “diploma magistrale” nel Comparto Scuola.....	480
4.2.3 Quadro giurisprudenziale: l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato stravolge le sette pronunce della VI sezione.....	483
4.3. Istituto notevole: il concorso riservato ai soli “abilitati” alle scuole secondarie	485
4.3.1. Quadro giurisprudenziale.....	485
5. Don Lorenzo Milani, riferendosi alla scuola pubblica, direbbe ancora è “ <i>un ospedale che cura i sani e respinge i malati</i> ”?	488
5.1. Introduzione al tema	488
5.2. Quadro generale.....	489
5.3. Quadro giurisprudenziale.....	489
6. Disturbo specifico dell’apprendimento e mancata predisposizione delle misure compensative	492
6.1. Quadro generale.....	492
6.2. Quadro giurisprudenziale	492
7. Il Politecnico di Milano e la difesa del patrimonio culturale.....	493
7.1. Quadro generale.....	493
7.2. Quadro giurisprudenziale	494

CAPITOLO XII

Provvedimenti di polizia

1. I provvedimenti di polizia: nozione.....	497
2. Quadro generale della disciplina: fonti normative e classificazioni	501
2.1. I provvedimenti ampliativi o accrescitivi della sfera giuridica: le autorizzazioni di polizia.....	503
2.2. I provvedimenti restrittivi della sfera giuridica altrui o ablatori personali: gli ordini e le ordinanze di polizia	519
2.3. I provvedimenti di secondo grado: la sospensione e la revoca.....	530
2.4. I provvedimenti sanzionatori amministrativi di polizia.....	535
2.5. Gli atti amministrativi non provvedimenti: gli atti dichiarativi.....	540

2.6. Il regime giuridico dei provvedimenti di polizia: l'efficacia, l'esecutività e l'esecutorietà.....	542
3. Istituti notevoli: il ricorso gerarchico previsto dall'art. 6 t.u.l.p.s.....	549
3.1. L'annullamento dei provvedimenti di polizia da parte del Ministro dell'Interno.....	558
3.2. La responsabilità per i provvedimenti di polizia.....	561
4. Questioni giurisprudenziali: il controverso rapporto tra le fattispecie previste dagli artt. 15 t.u.l.p.s. e 650 del codice penale.....	570

CAPITOLO XIII

Immigrazione

1. Premessa: il fenomeno dell'immigrazione.....	575
2. La nozione di straniero e la sua condizione giuridica (cenni).....	576
3. Il diritto dell'immigrazione: caratteri generali.....	580
3.1. Le fonti nella Costituzione.....	581
3.1.1. La riserva di legge.....	582
3.1.2. Il riparto di competenze tra Stato e regioni.....	582
3.2. Le fonti sovranazionali: il diritto internazionale, la Cedu e il diritto europeo (cenni).....	583
3.3. Le circolari amministrative in materia di immigrazione.....	587
3.4. La legislazione statale: evoluzione del quadro normativo.....	588
3.4.1. Il Testo unico sull'immigrazione: <i>ratio</i> , struttura e principali modifiche legislative (dalla Legge Bossi-Fini, n. 189/2002, al Decreto sicurezza 2018).....	590
4. Gli istituti del diritto dell'immigrazione.....	595
4.1. Le fasi di ingresso e soggiorno: il visto e il permesso di soggiorno.....	596
4.2. La fase di allontanamento: i respingimenti, le espulsioni e le misure di esecuzione.....	601
4.3. La tutela procedimentale degli stranieri.....	606
4.4. La tutela giurisdizionale dello straniero.....	607
5. Questioni giurisprudenziali.....	615

CAPITOLO XIV

Sicurezza urbana

1. L'emersione della nozione di sicurezza urbana.....	621
2. Quadro generale: sicurezza urbana e sicurezza integrata.....	624
2.1. Il "bene pubblico" sicurezza urbana.....	624

2.2. Il rapporto tra sicurezza urbana e sicurezza integrata.....	627
3. Istituti notevoli: accordi tra p.a., ordinanze sindacali e misure di “daspo urbano”	629
3.1. Gli strumenti consensuali ex D.L. n. 14/2017: natura giuridica e disciplina applicabile	629
3.2. Le ordinanze sindacali contingibili ed urgenti ex art. 54 TUEL: la Corte Costituzionale ribadisce i limiti di legittimità del potere di ordinanza sindacale.....	634
3.2.1. (Segue) Il D.L. n. 14 del 2017 rafforza i poteri di ordinanza sindacali: le ordinanze di cui agli artt. 50 e 54 TUEL.....	637
3.3. Le nuove figure di “daspo urbano”	644
3.3.1. (Segue) Le nuove classi dei possibili protagonisti del pericolo: compatibilità con i principi Cedu	648
4. Dubbi di legittimità costituzionale e convenzionale delle misure di “daspo urbano”	652
4.1. Art. 6 Cedu e giudizio di convalida	652
4.2. Dubbi di costituzionalità dell’ordine di allontanamento e del divieto di accesso	655
4.3. Art. 6 e 13 Cedu e sindacato del giudice amministrativo	657
INDICE ANALITICO-ALFABETICO.....	665