

INDICE

PREMESSA.....	XXIX
---------------	------

PARTE PRIMA IL DIRITTO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

INTRODUZIONE ALLA PARTE I	3
---------------------------------	---

CAPITOLO I

Cos'è la pubblica amministrazione? Una nozione a geometrie variabili

1. Premessa	5
2. Enti pubblici e soggetti privati: rilevanza e labilità della distinzione.....	6
3. I criteri classici di distinzione degli enti pubblici da quelli privati.....	9
4. I limiti alla “pubblicizzazione” legislativa	11
5. Al confine tra il diritto privato ed il diritto pubblico: i cd. enti pubblici in forma societaria.....	12
5.1. Le norme pubblicistiche applicabili agli enti pubblici societari.....	13
5.2. Questioni connesse di giurisdizione: l’art. 7, co. 2, del Codice del processo amministrativo	16
5.3. Conclusioni.....	17
6. Dallo <i>status</i> di ente pubblico alla logica delle geometrie variabili: la nozione comunitaria di Pubblica Amministrazione	18
7. L’organismo di diritto pubblico	20
7.1. La personalità giuridica	21
7.2. L’influenza pubblica dominante	22
7.3. Il requisito teleologico.....	23

8.	Le società locali per la gestione dei servizi pubblici locali e il c.d. affidamento <i>in house</i> : rinvio.....	26
9.	Classificazione degli enti pubblici.....	26
10.	Vicende degli enti pubblici: costituzione, modificazione, estinzione.....	28
11.	L'esercizio privato di pubbliche funzioni.....	30

CAPITOLO II

L'azione amministrativa: nozione e principi

1.	Introduzione al tema.....	34
2.	La funzione amministrativa nel quadro dei poteri pubblici.....	34
3.	L'attività amministrativa: nozione.....	36
	3.1. Rapporti con il potere politico: la controversa nozione di atto politico.....	36
	3.2. Anche gli atti di diritto privato della P.A. rientrano nella nozione lata di attività amministrativa.....	41
	3.3. Classificazioni dell'attività amministrativa.....	42
4.	I principi costituzionali dell'attività amministrativa.....	43
	4.1. Il principio di legalità.....	43
	4.2. Il principio di imparzialità.....	45
	4.3. Il principio di buona amministrazione.....	46
	4.4. I principi di pubblicità e di trasparenza.....	48
5.	I principi comunitari.....	51
	5.1. Il principio di tutela del legittimo affidamento.....	52
	5.2. Il principio di proporzionalità.....	54

CAPITOLO III

Le fonti

1.	Introduzione al tema.....	59
2.	L'individuazione delle fonti secondarie.....	60
	2.1. Le differenze concettuali e disciplinatorie rispetto agli atti amministrativi generali.....	60
	2.2. I criteri di differenziazione secondo l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.....	62
3.	I regolamenti.....	63
	3.1. Nozione.....	63
	3.2. La potestà regolamentare: fondamento e limiti.....	64
	3.3. La classificazione dei regolamenti governativi.....	66
	3.4. <i>Segue</i> . Regolamenti di delegificazione (art. 17, co. 2).....	68
	3.5. Il riparto del potere regolamentare tra Stato e Regioni: il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione.....	70

4.	<i>Segue</i> . La tutela giurisdizionale nei confronti dei regolamenti illegittimi: il controllo di costituzionalità e la tutela innanzi al G.O.....	72
4.1.	<i>Segue</i> . Il sindacato del giudice amministrativo sui regolamenti: dalla tradizione dell'impugnazione nel termine decennale.....	73
4.2.	...alla nuova frontiera della disapplicazione.....	76
4.3.	Il problema della disapplicazione degli atti amministrativi generali: i bandi di gara e di concorso.....	79
5.	Gli statuti ed i regolamenti degli enti locali.....	83
6.	Le fonti secondarie dubbie: le ordinanze di necessità ed urgenza.....	85
7.	<i>Segue</i> . Gli altri atti di dubbia natura giuridica.....	87
8.	Le norme interne.....	90
8.1.	<i>Segue</i> . Le circolari: caratteri generali.....	91
8.1.1.	<i>Segue</i> . L'impugnazione delle circolari.....	93
9.	Le consuetudini.....	93

CAPITOLO IV

Il sistema della giustizia amministrativa

1.	Premessa.....	97
2.	L'evoluzione del sistema della giustizia amministrativa.....	98
3.	La tutela in sede amministrativa e quella in sede giurisdizionale.....	101
4.	Il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario ed amministrativo.....	101
5.	Le azioni esperibili dal privato nei confronti della P.A.....	103
6.	Il Codice del processo amministrativo.....	104
7.	Le ultime novità normative: il decreto Renzi e l'avvento del processo amministrativo telematico.....	105

PARTE SECONDA

LE SITUAZIONI SOGGETTIVE

INTRODUZIONE ALLA PARTE II.....	109
---------------------------------	-----

CAPITOLO I

Il potere amministrativo

1.	Il potere amministrativo nel quadro delle situazioni soggettive pubbliche.....	111
----	--	-----

2.	Potere e legalità	112
3.	Il potere discrezionale: la discrezionalità amministrativa.....	114
	3.1. Discrezionalità amministrativa e merito.....	116
	3.2. Tutela giurisdizionale.....	117
4.	La discrezionalità tecnica: nozione e classificazioni.....	118
	4.1. Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica: si afferma il modello del sindacato intrinseco ma non sostitutivo	120
5.	I cd. comportamenti amministrativi costituenti esplicazione di- namica del potere pubblico	123
	5.1. I comportamenti amministrativi nella giurisdizione esclu- siva	123
	5.2. I comportamenti amministrativi nella giurisdizione di legit- timità.....	125
6.	Il confine tra potere pubblico e potere privato	126

CAPITOLO II

L'interesse legittimo

1.	Le situazioni giuridiche soggettive in generale.....	130
2.	I diritti soggettivi.....	131
3.	L'interesse legittimo.....	132
	3.1. La teoria dell'interesse occasionalmente protetto	133
	3.2. La teoria processualistica.....	133
	3.3. La teoria dell'interesse strumentale alla legittimità della azione amministrativa.....	134
	3.4. La teoria normativa.....	134
	3.4.1. Il codice del processo amministrativo conferma la di- mensione sostanziale dell'interesse legittimo	137
4.	Classificazione degli interessi legittimi	137
	4.1. Interessi legittimi "mascherati" da diritti sospensivamente e risolutivamente condizionati	138
	4.2. Interessi oppositivi e pretensivi	139
	4.3. Interessi partecipativi e procedimentali	141
5.	La differenza tra diritti e interessi come criterio di riparto della giurisdizione (rinvio)	142
6.	La tutela giurisdizionale dell'interesse legittimo: dalla tutela ti- pica di solo annullamento alla tutela piena e atipica	143
	6.1. La classica tutela dell'interesse legittimo limitata al solo annullamento del provvedimento lesivo	143
	6.2. L'avvento di una tutela piena dell'interesse legittimo: l'art. 44 della legge delega n. 69/2009 e il silenzio del codice del processo amministrativo.....	145
	6.3. <i>Segue</i> . Il principio di atipicità delle tutele: l'azione di esat- to adempimento e di accertamento mero.....	146
	6.4. <i>Segue</i> . I nuovi dieci corollari "rovesciati" del nuovo pro- cesso amministrativo.....	149

7.	Interessi superindividuali	150
8.	<i>Segue.</i> Forme di tutela degli interessi collettivi	152
	8.1. Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi	152
	8.1.1. La scelta adottata in materia ambientale.....	153
	8.2. La tutela procedimentale degli interessi collettivi	155
9.	<i>Segue.</i> La tutela giurisdizionale in sede civile degli interessi ultraindividuali: la disciplina dell'illecito ambientale	156
10.	<i>Segue.</i> Un nuovo modello di tutela degli interessi collettivi: la <i>class action</i> consumeristica.....	158
	10.1. <i>Segue.</i> ... e l'azione di classe nei confronti della P.A.....	159
11.	Interessi di fatto ed interessi amministrativamente protetti	161

PARTE TERZA

L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

INTRODUZIONE ALLA PARTE III	167
-----------------------------------	-----

CAPITOLO I

L'architettura pluralistica dell'organizzazione amministrativa: i rapporti tra centro e periferia

1.	I principi costituzionali in tema di organizzazione della P.A.....	169
2.	Il pluralismo della P.A.	170
3.	Lo Stato	172
	3.1. L'organizzazione ministeriale: il Governo e i Ministeri.....	173
	3.1.1. Le agenzie.....	176
	3.2. L'organizzazione statale periferica	177
	3.3. Le strutture di raccordo	177
	3.4. Il Presidente del Consiglio dei Ministri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri	178
	3.5. CNEL, Consiglio di Stato, Corte dei conti.....	179
	3.6. L'intervento dello Stato nell'economia: aziende autonome, azionariato di Stato, enti pubblici economici e impresa pub- blica	182
4.	Gli enti pubblici territoriali	184
	4.1. L'assetto dei rapporti tra centro e periferia nella L. Cost. n. 3 del 2001.....	186
	4.2. Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118 Cost.	188
	4.2.1. Sussidiarietà verticale	188
	4.2.2. La sussidiarietà orizzontale	189
5.	I singoli enti territoriali: le Regioni.....	191
6.	Gli enti locali: il concetto di autonomia nel nuovo assetto co- stituzionale	196
	6.1. I Comuni	198

6.2. Le Province	199
6.3. L'organizzazione degli enti locali.....	200
6.3.1. ... nei Comuni.....	200
6.3.2. ... e nelle Province e le Città Metropolitane	202
6.3.3. L'attuazione delle nuove Province e delle Città Metropolitane (L. 7 aprile 2014, n. 56).....	203
6.4. Gli istituti della partecipazione popolare	203

CAPITOLO II

La struttura degli enti pubblici

1. La soggettività giuridica delle Amministrazioni Pubbliche	207
2. L'imputazione giuridica	208
2.1. Nozione di organo	208
2.2. Rapporto organico.....	210
3. La struttura organizzativa della P.A.	210
3.1. Nozione di ufficio	211
3.2. Titolarità di uffici.....	211
3.3. Rapporto di servizio, <i>munus</i> e <i>officium</i>	212
3.4. Classificazioni degli organi e degli uffici	213
4. <i>Segue</i> . La competenza	214
4.1. Il difetto di competenza: incompetenza, incompetenza assoluta, incompetenza relativa.....	216
4.2. Il trasferimento dell'esercizio della competenza in generale	218
4.2.1. La delega (o la delegazione).....	218
4.2.2. L'avocazione.....	220
4.2.3. La sostituzione	221
4.3. I conflitti di competenza.....	222
4.4. La prorogatio degli organi.....	223
4.5. Il funzionario di fatto	224
4.6. La <i>negotiorum gestio</i>	227
5. Relazioni organizzative	228
5.1. Gerarchia.....	229
5.2. Direzione	231
5.3. Coordinamento.....	232
5.4. Controllo	232

CAPITOLO III

Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni

1. In principio fu il pubblico impiego	238
2. La cd. privatizzazione del pubblico impiego e la più recente evoluzione normativa	240

3.	Ambito soggettivo e oggettivo della riforma	247
4.	La dirigenza pubblica	248
	4.1. Evoluzione storica	248
	4.2. Distinzione politica/amministrazione e riforma della dirigenza.....	250
	4.3. Gli strumenti di collegamento tra organi di governo e organi burocratici di vertice.....	254
	4.4. Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali: natura sostanziale e regime processuale. Inconferibilità e incompatibilità	256
	4.5. Lo <i>spoil system</i>	260
5.	La giurisdizione non esclusiva del G.O. per i rapporti privatizzati.....	263
	5.1. Alcune zone opache	265
	5.1.1. Le controversie in materie di assunzione	265
	5.1.2. Concorsi esterni e interni.....	269
	5.2. Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali	273
	5.3. Questioni di diritto intertemporale inerenti al riparto di giurisdizione	274
6.	<i>Segue</i> . I confini tra richiesta di disapplicazione al G.O. ed impugnazione innanzi al G.A. dell'atto di macro-organizzazione.....	275
7.	<i>Segue</i> . I poteri del G.O.....	276
8.	La giurisdizione esclusiva del G.A. per le categorie non privatizzate	279

CAPITOLO IV

I controlli di efficienza

1.	L'attività di controllo in generale	283
2.	La dequotazione del controllo sugli atti alla luce del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione e la recentissima inversione di rotta del Legislatore: tornano alla ribalta i controlli sugli atti?	285
3.	Classificazione dei controlli sugli atti	286
	3.1. Problematiche processuali	287
4.	I controlli di efficienza	289
5.	I controlli gestionali esterni.....	290
	5.1. La loro compatibilità con la Costituzione.....	292
	5.1.1. Questioni in tema di tutela delle autonomie regionali.....	292
	5.2. Individuazione degli enti assoggettati a controllo ed effetti in materia di tutela giurisdizionale	293
	5.3. Sindacato sugli atti di controllo esterni sulla gestione effettuati dalla Corte dei Conti.....	294
	5.4. Casi di inesistenza del potere di controllo	295
	5.5. Legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questio-	

	ne di costituzionalità o questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia	296
6.	I controlli gestionali interni	298

PARTE QUARTA

L'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

INTRODUZIONE ALLA PARTE IV	307
----------------------------------	-----

CAPITOLO I

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

1.	Nozione e fonti	309
2.	Il diritto di accesso: natura giuridica	310
3.	Disciplina	311
	3.1. Accesso ad attività di diritto privato e di soggetti privati	316
	3.2. Accesso e riservatezza	318
	3.3. La tutela alla luce del Codice del processo	320
4.	L'accesso nei confronti delle amministrazioni indipendenti e nelle materie speciali	322

CAPITOLO II

Il procedimento amministrativo

1.	Nozione e struttura	325
	1.1. Successione di leggi e procedimento	330
2.	Il procedimento amministrativo nella L. n. 241/1990: i principi	331
3.	Il responsabile del procedimento	333
	3.1. L'individuazione e la comunicazione del responsabile	335
	3.2. I compiti del responsabile	336
	3.3. Profili di responsabilità	338
4.	La partecipazione al procedimento amministrativo	339
	4.1. L'avviso di avvio del procedimento: destinatari e contenuto	340
	4.1.1. Le eccezioni all'obbligo di comunicazione	342
	4.1.1.1. Le cause di esclusione individuate dalla legge	342
	4.1.1.2. Le cause di esclusione individuate dalla giurisprudenza	343
	4.1.1.3. Violazione dell'obbligo di comunicazione e disciplina dei vizi non invalidanti ex art. 21- <i>octies</i> , co. 2, della L. n. 241/1990	344

4.2. I soggetti legittimati a partecipare pur se non destinatari della comunicazione obbligatoria di avvio	345
4.3. Forme e modalità della partecipazione	346
5. Il preavviso di provvedimento negativo (art. 10- <i>bis</i> , L. n. 241/1990)	347
5.1. Funzione e destinatari	347
5.2. Ambito di applicazione	347
5.3. Modalità, tempo, contenuto	348
5.4. Preavviso di diniego e termini procedurali	349
5.5. Preavviso di diniego e motivazione	350
5.6. I rapporti con l'art. 21- <i>octies</i> , co. 2, della L. n. 241/1990	351
6. La semplificazione del procedimento amministrativo	352
7. La conferenza di servizi	354
7.1. Natura giuridica	354
7.2. La conferenza di servizi istruttoria	355
7.3. La conferenza di servizi decisoria	356
7.4. La conferenza di servizi preliminare (art. 14- <i>bis</i> , L. n. 241/1990)	357
7.5. Organizzazione e funzionamento (art. 14- <i>ter</i> , L. n. 241/1990)	358
7.6. Provvedimento finale (art. 14- <i>ter</i> , L. n. 241/1990)	359
7.6.1. Effetti del dissenso espresso in conferenza (art. 14- <i>quater</i> L. 241/1990)	361
7.7. Prospettive di riforma	364

CAPITOLO III

Il silenzio amministrativo

1. Il comportamento inerte della Pubblica Amministrazione	369
1.1. Il comportamento inerte della P.A. dopo il Decreto del Fare	372
1.1.1. L'indennizzo e l'attivazione del potere sostitutivo	374
2. Silenzio rifiuto o silenzio inadempimento: nozione	375
2.1. Silenzio inadempimento e obbligo di provvedere	375
2.2. Procedimento di formazione del silenzio inadempimento	376
2.3. Il potere del giudice di conoscere della fondatezza dell'istanza	377
2.4. Ricorso avverso il silenzio e situazioni giuridiche soggettive tutelabili	379
2.5. Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-rifiuto: la soluzione accolta dal codice del processo amministrativo	380
2.6. Il danno da ritardo nell'art. 2- <i>bis</i> della L. 241/1990 e negli artt. 30, co. 4 e 133, co. 1, lett. a, n. 1 del Codice del processo amministrativo	381
2.6.1. Le modifiche apportate all'art. 2- <i>ter</i> L. n. 241/1990 dal Decreto Legge del Fare	382

2.7. La disciplina dell'azione avverso il silenzio-inadempimento	383
2.8. Il nuovo meccanismo sostitutivo previsto dall'art. 1 del D.L. n. 5/2012	384
3. Silenzio assenso: procedimento di formazione e considerazioni generali	385
3.1. Tratti distintivi rispetto alla d.i.a./s.c.i.a.	387
3.2. Adozione di un provvedimento espresso successivo	388
3.3. Silenzio assenso tra Amministrazioni Pubbliche: il nuovo art. 17- <i>bis</i> Legge 241/1990	389
4. Silenzio-diniego	389
5. Il cd. silenzio-rigetto in materia di ricorso gerarchico	391
6. Silenzio facoltativo e devolutivo	391
7. Dalla denuncia in luogo di autorizzazione alla segnalazione certificata di inizio attività: introduzione	392
7.1. Caratteri generali dell'art. 19 L. 241/90	392
7.2. L'originaria versione dell'art. 19 L. 241/1990 e la sue diverse riscritture.	393
7.3. ... fino all'introduzione della s.c.i.a. con il D.L. 78/2010	394
7.4. Il campo di operatività della s.c.i.a.: vi rientrano anche le autorizzazioni espressioni di discrezionalità tecnica?	397
7.5. Le eccezioni previste al campo di applicazione della d.i.a./s.c.i.a. In particolare: gli atti imposti dal diritto comunitario	398
7.6. La natura della s.c.i.a. secondo le ultime evoluzioni giurisprudenziali e normative	399
7.7. I poteri della P.A. dopo la presentazione della s.c.i.a.: potere inibitorio, potere sanzionatorio e potere di autotutela	403
7.8. La tutela del terzo leso dall'attività denunciata	404
7.9. La nuova giurisdizione esclusiva in materia di s.c.i.a. (art. 133, co. 1, lett. a, n. 3, del Codice del processo)	406

CAPITOLO IV

Il provvedimento amministrativo

1. Premessa	411
2. Nozione	412
3. Caratteri.....	413
3.1. L'esecutività e l'eseguibilità	414
3.2. <i>Segue</i> . L'esecutorietà.....	415
3.2.1. Le singole ipotesi applicative dell'esecutorietà	416
4. Elementi costitutivi.....	417
5. Perfezione, efficacia e validità	421
6. La struttura	423
6.1. <i>Segue</i> . La motivazione.....	424
7. L'interpretazione	429
8. I tipi di provvedimento	429

8.1. Le autorizzazioni	430
8.2. Le concessioni.....	431
8.2.1. Differenze da figure affini	432
8.2.2. Ambito dei provvedimenti concessori	433
8.2.3. La disciplina del rapporto concessorio	433
8.3. I provvedimenti ablatori	434
8.3.1. I provvedimenti ablatori reali	434
8.3.2. I provvedimenti ablatori personali.....	436
8.3.3. I provvedimenti ablatori obbligatori.....	437
8.4. I provvedimenti sanzionatori.....	437
8.5. I provvedimenti di secondo grado	439
9. Gli atti che non sono provvedimenti	440
9.1. Atti di volontà	440
9.2. Atti di conoscenza	441
9.3. Atti di giudizio	443
9.4. Atti endoprocedimentali	445

CAPITOLO V

L'invalidità del provvedimento amministrativo

1. L'invalidità del provvedimento amministrativo	450
2. Nullità: il panorama anteriore alla riforma del 2005.....	453
2.1. L'art. 21- <i>septies</i> L. n. 241/1990.....	454
2.2. Cenni sulla carenza di potere.....	457
3. Inesistenza	458
4. Annullabilità del provvedimento.....	459
4.1. I vizi di legittimità dell'atto amministrativo.....	460
4.2. I vizi "non invalidanti" nell'elaborazione giurisprudenziale.....	464
4.3. ...La loro codificazione con il comma 2 dell'art. 21- <i>octies</i> della L. n. 241/1990.....	465
4.3.1. Profili processuali	467
5. I vizi di merito	468

CAPITOLO VI

I provvedimenti amministrativi di secondo grado

1. Provvedimenti amministrativi di secondo grado e autotutela	473
2. Il potere della P.A. di riesaminare i propri atti. Caratteri generali del riesame	474
3. Il riesame con esito demolitorio.....	474
3.1. L'annullamento d'ufficio (art. 21- <i>nonies</i> , L. n. 241/1990).....	476
3.1.1. Il rapporto tra il diritto comunitario ed il potere di annullamento d'ufficio	479

3.2. La revoca del provvedimento amministrativo (art. 21- <i>quinquies</i> , L. n. 241/1990).....	480
3.2.1. I criteri per la quantificazione dell'indennizzo in caso di revoca.....	482
4. Il riesame con esito conservativo	484
5. Il riesame con esito confermativo.....	486

CAPITOLO VII

Gli accordi pubblici

1. Nozione	491
2. Accordi tra P.A. e privati	492
2.1. La natura giuridica degli accordi ex art. 11, L. n. 241/1990	493
2.1.1. Corollari della tesi privatistica.....	494
2.1.2. Corollari della tesi pubblicistica	495
2.1.3. Le distanze tra le due tesi si accorciano con il Codice del processo amministrativo.....	498
2.2. Disciplina sostanziale	499
2.3. Recesso unilaterale.....	500
2.4. Disciplina processuale.....	501
2.5. Casistica.....	502
2.5.1. Cessione volontaria in materia espropriativa	502
2.5.2. Convenzione di lottizzazione.....	502
3. Gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni: gli accordi di programma	503
3.1. Disciplina sostanziale	503
3.2. Disciplina processuale.....	504
3.3. Accordi degli enti locali per una migliore qualità dei servizi pubblici.....	504

CAPITOLO VIII

I contratti della P.A.

1. L'attività 'pubblica' di diritto privato	507
2. L'autonomia contrattuale della P.A. ed i limiti alla funzione pubblica	508
3. La classificazione dei contratti pubblici	509
3.1. Profili generali.....	509
3.2. La nozione di 'appalto pubblico'	510
3.3. La nozione di 'concessione pubblica' e il confine mobile con gli appalti	512
3.4. Le nuove figure di confine tra appalti e concessioni: i nuovi partenariati pubblico privato e, in particolare, il contratto di disponibilità.....	514
4. La formazione del contratto pubblico: l'evidenza pubblica co-	

	me regola procedimentale 'storica' a cavallo tra diritto nazionale e comunitario	514
5.	L'evidenza pubblica nei contratti passivi di appalti e concessioni.....	515
	5.1. La determina a contrarre	516
	5.2. La procedura di affidamento ad evidenza pubblica.....	517
	5.3. Il <i>project financing</i>	519
	5.4. Il bando come atto fondamentale della procedura ad evidenza pubblica	520
	5.5. L'unicità dell'offerta	521
	5.6. Il criterio di selezione della miglior offerta	522
	5.7. Le sedute di gara: i profili di pubblicità	522
	5.8. L'aggiudicazione provvisoria	523
	5.9. La verifica e l'approvazione dell'aggiudicazione provvisoria	524
	5.10. L'aggiudicazione definitiva quale provvedimento conclusivo (non efficace) della fase pubblicistica	525
	5.11. L'aggiudicazione definitiva (efficace) e la verifica dei requisiti dell'aggiudicatario	525
	5.12. Il confine tra la fase pubblicistica e quella privatistica: il doppio termine dilatorio per la stipula del contratto (<i>stand still</i>).....	525
	5.13. Il termine 'massimo' per la stipula del contratto e le situazioni giuridiche soggettive dell'aggiudicatario	527
	5.14. L'obbligo di rinnovazione della procedura a seguito di un giudicato di annullamento.....	528
	5.15. Il contratto pubblico	529
6.	I concorrenti alle procedure per la stipula dei contratti pubblici.....	530
	6.1. I requisiti di partecipazione.....	530
	6.2. La semplificazione degli oneri formali per la partecipazione a gare pubbliche: la riforma recata dal D.l. n. 90/2014	533
	6.3. I raggruppamenti temporanei di imprese.....	534
	6.4. L'avvalimento.....	536
7.	Il riparto di giurisdizione.....	537
8.	Il nuovo processo dei contratti pubblici	539
9.	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	542
	9.1. La sorte del contratto: la via dell'inefficacia scelta dal Codice del processo amministrativo	542
	9.2. Tecniche di tutela e inefficacia del contratto	544

PARTE QUINTA LA RESPONSABILITÀ

INTRODUZIONE ALLA PARTE V.....	551
--------------------------------	-----

CAPITOLO I

La responsabilità civile della pubblica amministrazione

1.	La responsabilità civile della P.A.: profili generali.....	553
2.	Il dibattito sulla natura diretta o indiretta della responsabilità della P.A.	554
3.	La responsabilità per lesione di diritti soggettivi.....	556
	3.1. La responsabilità contrattuale	556
	3.2. La responsabilità aquiliana.....	556
	3.2.1. Il problema dell'applicabilità alla P.A. dei criteri speciali di imputazione	557
	3.3. La responsabilità precontrattuale	558
4.	La responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi: l'evoluzione storica.....	562
	4.1. Origini del problema	562
	4.2. La svolta operata dalla sentenza 500/1999 delle S.U.....	564
	4.3. Il passaggio al G.A. delle controversie sulla risarcibilità degli interessi legittimi	565
	4.4. Il Codice del processo amministrativo.....	565
5.	<i>Segue.</i> L'acceso dibattito sulla natura giuridica della responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi	566
	5.1. La responsabilità extracontrattuale	566
	5.2. La responsabilità contrattuale da "contatto sociale"	567
	5.3. La responsabilità precontrattuale	568
	5.4. La responsabilità speciale.....	569
	5.5. Conclusioni: il Legislatore opta per il modello aquiliano con l'art. 30 del codice del processo amministrativo e le disposizioni in tema di "danno da ritardo" (artt. 2- <i>bis</i> L. n. 241/1990 e 133, co. 1, c.p.a.).....	569
6.	Gli elementi strutturali dell'illecito	570
	6.1. L'elemento oggettivo e la "spettanza del bene della vita"	570
	6.1.1. Interessi oppositivi e risarcimento: il danno da disturbo.....	570
	6.1.2. Interessi pretensivi e "giudizio prognostico"	572
	6.1.3. Danno da ritardo e da silenzio dopo l'art. 2- <i>bis</i> L. 241/1990	574
	6.1.4. Giudizio risarcitorio e "spettanza del bene della vita".....	577
	6.2. L'elemento soggettivo.....	577
	6.2.1. L'elemento soggettivo nella sentenza n. 500/1999 e nella giurisprudenza successiva	578
	6.2.2. <i>Segue.</i> Il risarcimento del danno negli appalti pubblici (art. 124 c.p.a.): la Corte di Giustizia conia una responsabilità di stampo oggettivo	580
	6.2.3. Il dolo.....	581
7.	Profili processuali	582
	7.1. Giurisdizione: rinvio	582
	7.2. La pregiudiziale amministrativa	583

7.2.1. La pregiudiziale nel codice del processo.....	584
7.2.2. Il Legislatore codicistico opta per un'autonomia fortemente temperata della tutela risarcitoria.....	585
7.2.3....e sottopone la domanda risarcitoria ad un apposito termine decadenziale di centoventi giorni	586
7.2.4. La Plenaria (23 marzo 2011, n. 3) fa il punto sulla pregiudiziale amministrativa	588
7.3. Rapporti tra azione di nullità (art. 31, co. 4, c.p.a.) e tutela risarcitoria	590
7.4. Risarcimento del danno in sede di ottemperanza (art. 112, co. 3, c.p.a.) e in corso di giudizio (art. 30, co. 5, c.p.a.).....	591
8. L'obbligazione risarcitoria della P.A.	592
8.1. Risarcimento per equivalente: tecniche di quantificazione del danno.....	592
8.2. Un'ipotesi particolare di quantificazione-liquidazione del danno: l'art. 34, co. 4, c.p.a.	593
8.3. Il risarcimento in forma specifica	594
9. La responsabilità civile del dipendente verso i terzi	596

CAPITOLO II

La responsabilità nei confronti della P.A.

1. Profili generali.....	602
2. La responsabilità amministrativa dopo le L. nn. 102/2009 e 141/2009	602
2.1. I presupposti.....	604
2.1.1. Natura dell'ente danneggiato	604
2.1.2. Il rapporto di servizio	605
2.1.3. La condotta imputabile e l'elemento soggettivo	606
2.1.4. Il danno.....	606
2.1.4.1. Danni di nuova generazione.....	606
3. La responsabilità contabile.....	609
4. La responsabilità disciplinare	609
5. La responsabilità dirigenziale.....	610

PARTE SESTA

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO DEL TERRITORIO

INTRODUZIONE ALLA PARTE VI.....	615
---------------------------------	-----

CAPITOLO I

I beni pubblici

1. Le categorie di beni pubblici: a) beni demaniali	617
---	-----

1.1. b) Beni patrimoniali indisponibili	620
1.2. c) Beni patrimoniali disponibili	621
2. Utilizzazione dei beni pubblici	622
2.1. In particolare: la concessione di beni pubblici	623
3. I diritti reali pubblici su beni altrui	624
4. La tutela dei beni pubblici	625
5. Beni privati di interesse pubblico	626
6. Il processo di valorizzazione e cessione del patrimonio immobiliare pubblico	627

CAPITOLO II

Urbanistica, edilizia, ambiente

1. L'urbanistica	634
1.1. La nozione e l'evoluzione normativa	634
1.2. Principi generali	636
1.3. Gli strumenti, in particolare il piano regolatore generale	637
1.3.1. Vincoli di inedificabilità e standard urbanistici	639
1.3.2. I nuovi strumenti di pianificazione del territorio	641
1.4. Il contributo delle Regioni	641
2. L'edilizia	642
2.1. La nozione e le fonti	642
2.2. I titoli abilitativi e l'attività edilizia libera	643
2.3. L'abusivismo e la sanatoria edilizia	646
3. L'ambiente	651
3.1. La nozione e l'evoluzione normativa	651
3.2. Il dato costituzionale e la lettura della Corte Costituzionale	652
3.3. Principi	653
3.4. Strumenti e istituti di tutela	654
3.5. <i>Segue</i> . L'informazione ambientale	658
3.6. La recente spinta verso la semplificazione: il D.L. Semplificazione 2012 e il Decreto del Fare	659
3.7. I danni all'ambiente e la tutela risarcitoria: la Plenaria si affida all'interpretazione della Corte di Giustizia	660

CAPITOLO III

L'espropriazione per pubblica utilità

1. Caratteri generali e fondamenti costituzionali dell'espropriazione per pubblica utilità	666
1.1. Fattispecie non espropriative ed espropriazione di valore	667
2. Fonti ed elementi dell'espropriazione	671
3. Il procedimento espropriativo	672
4. I criteri di computo dell'indennità: evoluzione storica	674

4.1. Gli interventi giurisprudenziali e legislativi sull'indennità di esproprio	675
4.2. I nodi ancora sul tappeto	677
4.3. L'indennizzo per le aree non edificabili: Corte Cost. 181/2011	678
5. L'occupazione appropriativa: origini e lineamenti dell'istituto	680
5.1. Profili di criticità dell'istituto, tra oscillazioni giurisprudenziali e moniti sovranazionali	682
5.2. Il regime del risarcimento	683
5.3. L'occupazione usurpativa	685
5.4. L'acquisizione sanante e l'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico	686
5.4.1. La legittimità costituzionale dell'art. 42- <i>bis</i> T.U.Espr.	689
6. Questioni applicative	690
7. Cenni sulla giurisdizione in materia espropriativa	692

PARTE SETTIMA

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO DEL MERCATO

INTRODUZIONE ALLA PARTE VII	699
-----------------------------------	-----

CAPITOLO I

Le autorità amministrative indipendenti

1. Caratteri generali	701
1.1. Genesi e nascita delle Autorità amministrative indipendenti	702
2. Il panorama attuale delle <i>Authorities</i> nell'ordinamento italiano	704
3. Peculiarità delle Autorità indipendenti	708
3.1. ...sul piano oggettivo: neutralità e imparzialità	709
3.1.1. Autorità di settore o trasversali, di regolazione o di vigilanza	709
3.2. ...e sul piano soggettivo: l'indipendenza	712
3.3. La copertura costituzionale	714
4. Natura giuridica delle <i>Authorities</i>	715
4.1. Funzioni e poteri	717
4.1.1. <i>Segue</i> . La potestà regolamentare	717
5. Procedimento e accesso	720
6. Tutela giustiziale	720
7. Autorità indipendenti e tutela giurisdizionale: profili generali	722
7.1. Il riparto di giurisdizione	722
7.2. Il sindacato giurisdizionale	725
7.2.1. L'intensità del sindacato giurisdizionale	726
7.3. Il rito	726

8. Responsabilità civile delle Autorità per omessa vigilanza 727
 9. La nuova legittimazione processuale dell' *Antitrust* 731

CAPITOLO II

I servizi pubblici

1. Premessa 734
 2. Profili storici della nozione di servizio pubblico 734
 3. La teoria giuridica si adegua ai mutamenti storici: la teoria del servizio pubblico in senso soggettivo 736
 3.1. La teoria del servizio pubblico in senso oggettivo e il suo superamento 736
 3.2. Tramontano le differenze tra funzione pubblica e servizio pubblico? 738
 4. La normativa europea 738
 5. La riforma del processo amministrativo 739
 6. La riforma degli enti locali e del Titolo V della Parte II della Costituzione 741
 6.1. Servizi pubblici locali di rilevanza economica e privi di rilevanza economica 743
 6.2. Lo statuto dei servizi di rilievo economico 744
 6.3. Affidamenti *in house*. Nozione 745
 6.3.1. L'*in house* è una regola o un'eccezione? Cosa è cambiato con la sentenza n. 199/2012 della Consulta e con l'approvazione del D.L. "Sviluppo Bis" 746
 6.3.2. L'*in house* nelle nuove Direttive appalti e concessioni. L'efficacia delle direttive. 752
 6.3.3. Il controllo analogo 754
 6.3.3.1. L'*in house* indiretto 757
 6.3.3.2. L'*in house* frantumato 757
 6.3.3.3. L'*in house* convenzionato non è configurabile 759
 6.3.4. Il requisito della dedizione prevalente 759
 6.3.4.1. Il connesso problema dello svolgimento di attività extraterritoriali 760
 6.3.5. L'*in house* capovolto o orizzontale 762
 6.3.6. Rapporti tra l'organismo di diritto pubblico e l'ente *in house* 762
 6.3.7. L'*in house* sotto forma di società a responsabilità limitata 763
 6.3.8. La cooperazione tra Pubbliche Amministrazioni 764
 7. La gestione del servizio pubblico locale da parte di società miste 764
 8. La regolazione 765
 9. La posizione dell'utente nei confronti dei soggetti erogatori di servizi di natura imprenditoriale... 766
 9.1. ...e dei servizi sociali 768

PARTE OTTAVA
LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

INTRODUZIONE ALLA PARTE VIII.....	773
-----------------------------------	-----

CAPITOLO I

Cenni storici

1.	Cosa si intende per giustizia amministrativa?	775
2.	Evoluzione storica	776
	2.1. Il periodo precedente all'unificazione dell'Italia	777
	2.2. La legge abolitrice del contenzioso amministrativo	777
	2.3. L'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato e il successivo dibattito in ordine al criterio di riparto della giurisdizione	779
	2.4. Le tappe intermedie tra la Legge Crispi del 1889 e la Costituzione	780
	2.5. La Costituzione repubblicana	781
	2.6. L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione.....	784
	2.7. Il Codice del processo amministrativo (D.Lgs. n. 104/2010) e i relativi decreti correttivi (D.Lgs. n. 195/2011 e n. 160/2012).....	787
	2.8. Le ultime novità normative	788

CAPITOLO II

La tutela in sede amministrativa

1.	Principi generali della tutela amministrativa	791
2.	Evoluzione storica	792
3.	Natura giuridica della tutela amministrativa.....	793
4.	Nozione e classificazione dei ricorsi amministrativi.....	793
5.	Caratteri comuni dei ricorsi amministrativi.....	795
	5.1. Gli elementi del ricorso.....	795
	5.2. Il procedimento per la decisione del ricorso	797
6.	Il ricorso gerarchico	800
	6.1. Disciplina	800
7.	Il ricorso in opposizione	803
	7.1. Procedimento	804
8.	Il ricorso straordinario al Capo dello Stato. Natura giurisdizionale del rimedio	804
	8.1. Caratteri e principi del ricorso straordinario.....	808
	8.2. Trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale.....	809

8.3. Procedimento	811
8.4. Decisione.....	812
9. I cd. ricorsi atipici.....	813

CAPITOLO III

Il riparto di giurisdizione

tra giudice amministrativo e giudice ordinario

1. I diversi criteri di riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario	818
2. La giurisdizione del G.A.: dalla LAC all'art. 103 Cost.....	819
2.1. La giurisdizione di legittimità ed il criterio di individuazione della <i>causa petendi</i>	821
2.2. I diritti non affievolibili	824
2.3. La giurisdizione per connessione	826
3. La giurisdizione esclusiva	827
3.1. Ampliamento progressivo dell'ambito di giurisdizione esclusiva	828
3.2. Il nuovo modello di giurisdizione esclusiva alla luce delle sentenze n. 204/2004 e n. 191/2006 della Consulta	829
3.2.1. Servizi pubblici	832
3.2.2. Affidamento di lavori, servizi e forniture.....	832
3.2.3. Edilizia, urbanistica ed espropriazione	834
3.2.4. Occupazione acquisitiva ed usurpativa	835
3.2.5. Il pubblico impiego non privatizzato	837
3.2.6. Accordi, revoca e provvedimenti violativi o elusivi del giudicato	837
3.2.7. Silenzio, s.c.i.a. e d.i.a.	837
3.2.8. Concessione di beni pubblici	838
3.2.9. Diritto sportivo	839
3.2.10. Energia elettrica	839
3.2.11. Gestione dei rifiuti.....	839
3.2.12. La <i>class action</i> pubblica	840
3.3. Il risarcimento del danno	840
3.4. La giurisdizione esclusiva del G.O.	843
4. La cd. <i>translatio iudicii</i>	844

CAPITOLO IV

La giurisdizione del giudice ordinario

nei confronti della pubblica amministrazione

SEZIONE I. I LIMITI ESTERNI DELLA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO	850
1. I limiti esterni della giurisdizione ordinaria ricavabili dall'art. 2 LAC e dall'art. 103 Cost. in relazione al criterio della <i>causa petendi</i>	850

2.	Il Giudice ordinario può conoscere di interessi legittimi? Il problema della giurisdizione esclusiva del G.O.....	852
2.1.	<i>Segue</i> . Il riconoscimento al G.O. di poteri decisorii rafforzati in deroga rispetto ai limiti della LAC	852
2.2.	Rapporti tra deroga all'art. 4 LAC e giurisdizione esclusiva del G.O.....	853
3.	Le ipotesi applicative: la giurisdizione del G.O. in materia di pubblico impiego privatizzato (rinvio)	854
3.1.	La giurisdizione del G.O. in tema di tutela della privacy, di sanzioni amministrative e di sanzioni irrogate dall'ANAC	855
	 SEZIONE II. LIMITI INTERNI E POTERI DEL G.O.	857
1.	I limiti interni: sguardo d'insieme	857
2.	L'art. 4 LAC: poteri di cognizione e poteri di decisione	857
2.1.	La nozione di atto amministrativo ex art. 4 LAC.....	858
2.2.	Deroghe al divieto di annullamento e revoca dell'atto.....	860
3.	La disapplicazione.....	860
3.1.	I controversi rapporti tra gli artt. 4 e 5 LAC: oltre alla disapplicazione incidentale ex art. 5 esiste una disapplicazione principale ex art. 4?	861
3.2.	I vizi suscettibili di cognizione con lo strumento della disapplicazione.....	862
3.3.	Profili processuali	862
3.4.	La disapplicazione da parte del giudice penale: in particolare la cd. disapplicazione in <i>malam partem</i>	862
3.4.1.	La tesi favorevole alla disapplicazione in <i>malam partem</i>	863
3.4.2.	La tesi contraria.....	864
3.4.3.	La casistica in materia di reati edilizi	864
3.5.	Impugnazione e disapplicazione nel contenzioso sul pubblico impiego privatizzato (art. 63, TUIPI)	867
3.6.	Disapplicazione e giudice amministrativo.....	868
	 SEZIONE III. AZIONI PROPONIBILI E DISCIPLINA DEL PROCESSO.....	870
1.	Profili generali.....	870
2.	Azioni dichiarative	870
3.	Azioni costitutive.....	871
4.	Azioni di condanna	871
5.	Casistica.....	873
5.1.	Azioni possessorie.....	873
5.2.	Sequestro e provvedimenti d'urgenza ex art. 700 c.p.c.	874
5.3.	Convalida di sfratto.....	874
5.4.	L' <i>actio negotiorum gestio</i> e di arricchimento senza causa	874
5.5.	Le azioni esecutive.....	874
6.	Deroghe al diritto processuale comune.....	876

CAPITOLO V
Il processo amministrativo

	SEZIONE I. CARATTERI GENERALI DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO	881
1.	Il processo amministrativo.....	881
	1.1. Evoluzione storica del processo amministrativo.....	881
	1.2. I principi generali del processo amministrativo.....	884
2.	Le tre giurisdizioni del G.A.	887
	2.1. La giurisdizione di legittimità	887
	2.1.1. Tipologia di atti impugnabili in sede di legittimità.....	888
	2.1.2. Questioni relative a diritti soggettivi.....	888
	2.1.3. Poteri del G.A. in sede di giurisdizione di legittimità.....	888
	2.2. La giurisdizione di merito.....	890
	2.2.1. Casi di giurisdizione di merito.....	891
	2.2.2. Poteri del G.A. in caso di giurisdizione di merito	892
	2.3. La giurisdizione esclusiva.....	893
3.	I soggetti.....	896
	3.1. Il giudice	896
4.	Le parti del processo	897
5.	Questioni di giurisdizione	899
	5.1. La <i>translatio iudicii</i>	901
6.	La competenza territoriale dei TAR	903
	 SEZIONE II. IL PROCESSO DI PRIMO GRADO	 908
1.	Il ricorso.....	909
	1.1. Nullità del ricorso.....	912
	1.2. Il termine per ricorrere	913
	1.3. La notificazione del ricorso.....	914
	1.4. Il deposito del ricorso	915
2.	La costituzione delle parti in giudizio.....	916
	2.1. Il ricorso incidentale.....	917
	2.2. L'intervento in giudizio	920
3.	L'istruzione probatoria	921
	3.1. Disciplina	921
	3.2. I mezzi di prova	921
4.	La trattazione del ricorso	923
	4.1. Casi di trattazione del ricorso in camera di consiglio	924
5.	Le vicende anomale del processo.....	924
	5.1. L'interruzione del processo.....	925
	5.2. La sospensione del processo.....	925
	5.3. L'estinzione del processo	926
6.	Decisione del ricorso	927
	6.1. Il contenuto della sentenza.....	928
	6.2. I limiti del giudicato	930
	6.3. Le decisioni cd. semplificate.....	930
	6.4. La condanna alle spese alla luce dei decreti correttivi nn.	

	195/11 e 160/12, nonché del Decreto Renzi di riforma della P.A. (d.l. n. 90/14, convertito in l. n. 114/14).....	931
7.	I riti speciali.....	932
	7.1. I riti speciali di cui al Libro IV del codice del processo amministrativo	932
	7.2. I riti speciali di nuova generazione	934
	SEZIONE III. LE IMPUGNAZIONI	935
1.	Le impugnazioni: caratteri generali	935
2.	La disciplina dettata dal codice del processo	935
3.	L'appello	937
	3.1. Genesi e natura giuridica	937
	3.2. Le decisioni appellabili	937
	3.3. La sospensione cautelare dell'esecuzione della sentenza di primo grado impugnata.....	938
	3.4. La legittimazione ad appellare.....	939
	3.5. L'intervento in appello.....	939
	3.6. L'instaurazione e lo svolgimento del giudizio di appello	940
	3.7. L'appello incidentale	941
	3.8. La conclusione del giudizio di appello	942
	3.9. Il giudizio di appello nel rito degli appalti dopo la riforma Renzi	944
	3.10. I rimedi contro le sentenze d'appello.....	944
4.	Revocazione.....	945
	4.1. Disciplina	946
5.	L'opposizione di terzo.....	947
6.	Il ricorso per Cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione	948
	SEZIONE IV. IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA	950
1.	Genesi storica ed evoluzione del giudizio di ottemperanza	950
	1.1. Il giudizio di ottemperanza nel Codice del processo amministrativo	951
2.	Il giudizio di ottemperanza alle sentenze del G.O. e degli altri giudici speciali	953
3.	Il giudizio di ottemperanza alle sentenze del giudice amministrativo.....	955
4.	Giudizio di ottemperanza e ricorso straordinario al Capo dello Stato	958
5.	La natura del giudizio di ottemperanza	958
6.	La disciplina del giudizio di ottemperanza.....	959
7.	I rimedi per la mancata esecuzione anche dopo il giudizio di ottemperanza: le <i>astreintes</i>	960
	SEZIONE V. LA TUTELA CAUTELARE	962
1.	Caratteri generali.....	962

2.	Il nesso di strumentalità nel nuovo codice del processo amministrativo	963
3.	Le misure cautelari. Il <i>remand</i>	964
4.	Struttura della tutela cautelare	964
5.	Il procedimento cautelare	965
6.	La tutela cautelare <i>ante causam</i>	967
7.	La tutela presidenziale monocratica	968
8.	Spese del procedimento cautelare	969
9.	Il processo amministrativo telematico (cenni)	969

CAPITOLO VI

Le giurisdizioni amministrative speciali

1.	La giurisdizione della Corte dei conti	973
1.1.	La funzione di controllo	973
1.2.	La funzione consultiva	974
1.3.	La funzione giurisdizionale: caratteri generali	975
1.4.	Il contenzioso contabile	976
1.4.1.	Il giudizio di responsabilità contabile	976
1.4.2.	Il giudizio di responsabilità amministrativa	977
1.5.	Il contenzioso pensionistico	980
1.6.	L'impugnazione delle decisioni della Corte dei conti	981
1.7.	Il cd. processo telematico (cenni)	981
2.	I Tribunali delle Acque	982
2.1.	I Tribunali regionali delle acque	982
2.2.	Il Tribunale Superiore delle Acque	983
3.	Il contenzioso tributario	983
3.1.	Cenni storici e problemi di costituzionalità	984
3.2.	Le competenze	984
3.3.	La procedura	985
3.4.	Impugnazione ed esecuzione	986
	INDICE ANALITICO	989