

INDICE

PREMESSA.....	XXXVII
---------------	--------

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	17
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.....	25
9. Classificazione degli enti pubblici.....	25
10. Vicende degli enti pubblici: costituzione, modificazione, estin- zione.....	27

11.	L'esercizio privato di pubbliche funzioni	29
-----	---	----

CAPITOLO II

L'azione amministrativa: nozione e principi

1.	Introduzione al tema.....	33
2.	La funzione amministrativa nel quadro dei poteri pubblici	33
3.	L'attività amministrativa: nozione.....	35
	3.1. Rapporti con il potere politico: la controversa nozione di atto politico	35
	3.2. Anche gli atti di diritto privato della P.A. rientrano nella nozione lata di attività amministrativa.....	40
	3.3. Classificazioni dell'attività amministrativa.....	41
4.	I principi costituzionali dell'attività amministrativa	42
	4.1. Il principio di legalità	42
	4.2. Il principio di imparzialità	44
	4.3. Il principio di buona amministrazione	45
	4.4. I principi di pubblicità e di trasparenza	47
5.	I principi comunitari	50
	5.1. Il principio di tutela del legittimo affidamento.....	51
	5.2. Il principio di proporzionalità.....	52

CAPITOLO III

Le fonti

1.	Introduzione al tema.....	58
2.	L'individuazione delle fonti secondarie	59
	2.1. Le differenze concettuali e disciplinatorie rispetto agli atti amministrativi generali.....	59
	2.2. I criteri di differenziazione secondo l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale	61
3.	I regolamenti.....	62
	3.1. Nozione	62
	3.2. La potestà regolamentare: fondamento e limiti	63
	3.3. La classificazione dei regolamenti governativi	65
	3.4. <i>Segue</i> . Regolamenti di delegificazione (art. 17, co. 2).....	67
	3.5. Il riparto del potere regolamentare tra Stato e Regioni: il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione	69
4.	<i>Segue</i> . La tutela giurisdizionale nei confronti dei regolamenti illegittimi: il controllo di costituzionalità e la tutela innanzi al G.O.	71
	4.1. <i>Segue</i> . Il sindacato del giudice amministrativo sui regola- menti: dalla tradizione dell'impugnazione nel termine deca- denziale... ..	72
	4.2. ...alla nuova frontiera della disapplicazione.....	75

4.3. Il problema della disapplicazione degli atti amministrativi generali: i bandi di gara e di concorso.....	78
5. Gli statuti ed i regolamenti degli enti locali	83
6. Le fonti secondarie dubbie: le ordinanze di necessità ed urgenza	84
7. <i>Segue</i> . Gli altri atti di dubbia natura giuridica.....	87
8. Le norme interne	89
8.1. <i>Segue</i> . Le circolari: caratteri generali.....	90
8.1.1. <i>Segue</i> . L'impugnazione delle circolari	92
9. Le consuetudini	93

CAPITOLO IV

Il sistema della giustizia amministrativa

1. Premessa	96
2. L'evoluzione del sistema della giustizia amministrativa.....	97
3. La tutela in sede amministrativa e quella in sede giurisdizionale	100
4. Il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario ed amministrativo	100
5. Le azioni esperibili dal privato nei confronti della P.A.....	102
6. Il Codice del processo amministrativo.....	103
7. Le ultime novità normative: il <i>decreto Renzi</i> (d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito il L. 11 agosto 2014, n. 114).....	104

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.....	119
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 dinamica del potere pubblico.....	122
5.1. I comportamenti amministrativi nella giurisdizione esclusiva	123
5.2. I comportamenti amministrativi nella giurisdizione di legittimità	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 dell'azione amministrativa.....	134
3.4.	La teoria normativa.....	134
3.4.1.	Il codice del processo amministrativo conferma la dimensione sostanziale dell'interesse legittimo	137
4.	Classificazione degli interessi legittimi	137
4.1.	Interessi legittimi "mascherati" da diritti sospensivamente e risolutivamente condizionati	137
4.2.	Interessi oppositivi e pretensivi	139
4.3.	Interessi partecipativi e procedimentali	141
5.	La differenza tra diritti ed interessi come criterio di riparto della giurisdizione (rinvio)	142
6.	La tutela giurisdizionale dell'interesse legittimo: dalla tutela tipica di solo annullamento alla tutela piena ed 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 ed il silenzio del codice del processo amministrativo.....	145
6.3.	<i>Segue.</i> Il principio di atipicità delle tutele: l'azione di esatto adempimento e di accertamento mero.....	146
6.4.	<i>Segue.</i> I nuovi dieci corollari "rovesciati" del nuovo processo amministrativo.....	148
7.	Interessi superindividuali.....	149
8.	<i>Segue.</i> Forme di tutela degli interessi collettivi	151
8.1.	Tutela giurisdizionale degli interessi collettivi	151
8.1.1.	La scelta adottata in materia ambientale.....	153
8.2.	La tutela procedimentale degli interessi collettivi	154
9.	<i>Segue.</i> La tutela giurisdizionale in sede civile degli interessi ultraindividuali: la disciplina dell'illecito ambientale	155
10.	<i>Segue.</i> Un nuovo modello di tutela degli interessi collettivi: la <i>class action</i> consumeristica.....	157
10.1.	<i>Segue.</i> ... e l'azione di classe nei confronti della P.A.....	159
11.	Interessi di fatto ed interessi amministrativamente protetti	160

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	179
	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 pubblica.....	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	190
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 Metro- politane (L. 7 aprile 2014, n. 56).....	203
	6.4. Gli istituti della partecipazione popolare	204

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.	Segue. La competenza	214
	4.1. <i>Il difetto di competenza: incompetenza, incompetenza assoluta, incompetenza relativa</i>	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 <i>prorogatio</i> 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.....	253
	4.4. Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali: natura sostanziale e regime processuale. Inconferibilità e incompatibilità	255
	4.5. Lo <i>spoil system</i>	259
5.	La giurisdizione non esclusiva del G.O. per i rapporti privatizzati	262
	5.1. Alcune zone opache	264
	5.1.1. Le controversie in materie di assunzione	264
	5.1.2. Concorsi esterni e interni.....	267
	5.2. Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali	271

5.3. Questioni di diritto intertemporale inerenti al riparto di giurisdizione	273
6. <i>Segue</i> . I confini tra richiesta di disapplicazione al G.O. ed impugnazione innanzi al G.A. dell'atto di macro-organizzazione.....	273
7. <i>Segue</i> . I poteri del G.O.....	275
8. La giurisdizione esclusiva del G.A. per le categorie non privatizzate	277

CAPITOLO IV

I controlli di efficienza

1. Introduzione al tema.....	282
2. I controlli gestionali esterni.....	283
2.1. La loro compatibilità con la Costituzione.....	284
2.1.1. Questioni in tema di tutela delle autonomie regionali.....	284
2.2. Individuazione degli enti assoggettati a controllo ed effetti in materia di tutela giurisdizionale	285
2.3. Sindacato sugli atti di controllo esterni sulla gestione effettuati dalla Corte dei Conti.....	287
2.4. Casi di inesistenza del potere di controllo.....	287
2.5. Legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questione di costituzionalità o questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia.....	288
3. I controlli gestionali interni.....	290

PARTE QUARTA

L'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

INTRODUZIONE ALLA PARTE IV.....	297
---------------------------------	-----

CAPITOLO I

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

1. Nozione e fonti	299
2. Il diritto di accesso: natura giuridica	300
3. Disciplina.....	301
3.1. Accesso ad attività di diritto privato e di soggetti privati	305
3.2. Accesso e riservatezza.....	308
3.3. La tutela alla luce del Codice del processo.....	309
4. L'accesso nei confronti delle amministrazioni indipendenti e nelle materie speciali.....	311

CAPITOLO II
Il procedimento amministrativo

1.	Nozione e struttura	314
1.1.	Successione di leggi e procedimento	319
2.	Il procedimento amministrativo nella L. n. 241/1990: i principi	320
3.	Il responsabile del procedimento	322
3.1.	L'individuazione e la comunicazione del responsabile	324
3.2.	I compiti del responsabile	325
3.3.	Profili di responsabilità	327
4.	La partecipazione al procedimento amministrativo	328
4.1.	L'avviso di avvio del procedimento: destinatari e contenuto	329
4.1.1.	Le eccezioni all'obbligo di comunicazione	331
4.1.1.1.	Le cause di esclusione individuate dalla legge	331
4.1.1.2.	Le cause di esclusione individuate dalla giurisprudenza	332
4.1.1.3.	Violazione dell'obbligo di comunicazione e disciplina dei vizi non invalidanti ex art. 21-octies, co. 2, della L. n. 241/ 1990	333
4.2.	I soggetti legittimati a partecipare pur se non destinatari della comunicazione obbligatoria di avvio	334
4.3.	Forme e modalità della partecipazione	335
5.	Il preavviso di provvedimento negativo (art. 10-bis, L. n. 241/ 1990)	336
5.1.	Funzione e destinatari	336
5.2.	Ambito di applicazione	336
5.3.	Modalità, tempo, contenuto	337
5.4.	Preavviso di diniego e termini procedurali	338
5.5.	Preavviso di diniego e motivazione	339
5.6.	I rapporti con l'art. 21-octies, co. 2, della L. n. 241/1990	340
6.	La semplificazione del procedimento amministrativo	341
7.	La conferenza di servizi	342
7.1.	Natura giuridica	343
7.2.	La conferenza di servizi istruttoria	344
7.3.	La conferenza di servizi decisoria	345
7.4.	La conferenza di servizi preliminare (art. 14-bis, L. n. 241/ 1990)	346
7.5.	Organizzazione e funzionamento (art. 14-ter, L. n. 241/ 1990)	347
7.6.	Provvedimento finale (art. 14-ter, L. n. 241/1990)	348
7.6.1.	Effetti del dissenso espresso in conferenza (art. 14- quater L. 241/1990)	350

CAPITOLO III
Il silenzio amministrativo

1.	Il comportamento inerte della Pubblica Amministrazione	357
----	--	-----

1.1.	Il comportamento inerte della P.A. dopo il Decreto del Fare.....	360
1.1.1.	L'indennizzo e l'attivazione del potere sostitutivo.....	362
2.	Silenzio rifiuto o silenzio inadempimento: nozione.....	363
2.1.	Silenzio inadempimento e obbligo di provvedere.....	363
2.2.	Procedimento di formazione del silenzio inadempimento	364
2.3.	Il potere del giudice di conoscere della fondatezza dell'istanza.....	365
2.4.	Ricorso avverso il silenzio e situazioni giuridiche soggettive tutelabili	367
2.5.	Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-rifiuto: la soluzione accolta dal codice del processo amministrativo.....	368
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	369
2.6.1.	Le modifiche apportate all'art. 2- <i>bis</i> L. n. 241/1990 dal Decreto Legge del Fare.....	371
2.7.	La disciplina dell'azione avverso il silenzio-inadempimento	371
2.8.	Il nuovo meccanismo sostitutivo previsto dall'art. 1 del D.L. n. 5/2012.....	372
3.	Silenzio assenso: procedimento di formazione e considerazioni generali	373
3.1.	Tratti distintivi rispetto alla d.i.a./s.c.i.a.	375
3.2.	Adozione di un provvedimento espresso successivo	376
4.	Silenzio-diniego	377
5.	Il cd. silenzio-rigetto in materia di ricorso gerarchico	378
6.	Silenzio facoltativo e devolutivo	379
7.	Dalla denuncia in luogo di autorizzazione alla segnalazione certificata di inizio attività: introduzione	380
7.1.	Caratteri generali dell'art. 19 L. 241/90	380
7.2.	L'originaria versione dell'art. 19 L. 241/1990 e la sue diverse riscritture.....	381
7.3.	... fino all'introduzione della s.c.i.a. con il D.L. 78/2010.....	382
7.4.	Il campo di operatività della s.c.i.a.: vi rientrano anche le autorizzazioni espressioni di discrezionalità tecnica?	385
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	386
7.6.	La natura della s.c.i.a. secondo le ultime evoluzioni giurisprudenziali e normative	387
7.7.	I poteri della P.A. dopo la presentazione della s.c.i.a.: potere inibitorio, potere sanzionatorio e potere di autotutela	391
7.8.	La tutela del terzo leso dall'attività denunciata.....	391
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).....	394

CAPITOLO IV

Il provvedimento amministrativo

1.	Premessa	399
2.	Nozione	400
3.	Caratteri.....	401
	3.1. L'esecutività e l'eseguibilità	402
	3.2. <i>Segue.</i> L'esecutorietà.....	403
	3.2.1. Le singole ipotesi applicative dell'esecutorietà	404
4.	Elementi costitutivi.....	406
5.	Perfezione, efficacia e validità	409
6.	La struttura	412
	6.1. <i>Segue.</i> La motivazione.....	412
7.	L'interpretazione.....	417
8.	I tipi di provvedimento	417
	8.1. Le autorizzazioni	418
	8.2. Le concessioni.....	420
	8.2.1. Differenze da figure affini	421
	8.2.2. Ambito dei provvedimenti concessori	421
	8.2.3. La disciplina del rapporto concessorio	422
	8.3. I provvedimenti ablatori	422
	8.3.1. I provvedimenti ablatori reali	423
	8.3.2. I provvedimenti ablatori personali.....	424
	8.3.3. I provvedimenti ablatori obbligatori.....	425
	8.4. I provvedimenti sanzionatori.....	425
	8.5. I provvedimenti di secondo grado	427
9.	Gli atti che non sono provvedimenti	428
	9.1. Atti di volontà	429
	9.2. Atti di conoscenza	429
	9.3. Atti di giudizio	431
	9.4. Atti endoprocedimentali.....	433

CAPITOLO V

L'invalidità del provvedimento amministrativo

1.	L'invalidità del provvedimento amministrativo	438
2.	Nullità: il panorama anteriore alla riforma del 2005.....	441
	2.1. L'art. 21- <i>septies</i> L. n. 241/1990	442
	2.2. Cenni sulla carenza di potere.....	445
3.	Inesistenza	446
4.	Annulabilità del provvedimento.....	447
	4.1. I vizi di legittimità dell'atto amministrativo.....	448
	4.2. I vizi "non invalidanti" nell'elaborazione giurisprudenziale.....	452
	4.3. ...La loro codificazione con il comma 2 dell'art. 21- <i>octies</i> della L. n. 241/1990.....	453

4.3.1. Profili processuali	455
5. I vizi di merito	456

CAPITOLO VI

I provvedimenti amministrativi di secondo grado

1. Provvedimenti amministrativi di secondo grado e autotutela	461
2. Il potere della P.A. di riesaminare i propri atti. Caratteri generali del riesame	462
3. Il riesame con esito demolitorio	462
3.1. L'annullamento d'ufficio (art. 21- <i>nonies</i> , L. n. 241/1990).....	464
3.1.1. L'annullamento d'ufficio ex art. 1, co. 136, L. n. 311/2004	466
3.1.2. Il rapporto tra il diritto comunitario ed il potere di annullamento d'ufficio	467
3.2. La revoca del provvedimento amministrativo (art. 21- <i>quinquies</i> , L. n. 241/1990).....	468
3.2.1. I criteri per la quantificazione dell'indennizzo in caso di revoca.....	470
4. Il riesame con esito conservativo	472
5. Il riesame con esito confermativo.....	474

CAPITOLO VII

Controlli sugli atti

1. L'attività di controllo in generale	479
2. Classificazione dei controlli sugli atti.....	481
3. 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?	481
4. Problematiche processuali	482

CAPITOLO VIII

Gli accordi pubblici

1. Nozione	487
2. Accordi tra P.A. e privati	488
2.1. La natura giuridica degli accordi ex art. 11, L. n. 241/1990	489
2.1.1. Corollari della tesi privatistica.....	490
2.1.2. Corollari della tesi pubblicistica	491
2.1.3. Le distanze tra le due tesi si accorciano con il Codice del processo amministrativo.....	494
2.2. Disciplina sostanziale.....	495

2.3. Recesso unilaterale.....	496
2.4. Disciplina processuale.....	497
2.5. Casistica.....	497
2.5.1. Cessione volontaria in materia espropriativa	498
2.5.2. Convenzione di lottizzazione.....	498
3. Gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni: gli accordi di programma	499
3.1. Disciplina sostanziale.....	499
3.2. Disciplina processuale.....	500
3.3. Accordi degli enti locali per una migliore qualità dei servizi pubblici	500

CAPITOLO IX

I contratti della P.A.

1. L'attività 'pubblica' di diritto privato	503
2. L'autonomia contrattuale della P.A. ed i limiti alla funzione pubblica	504
3. La classificazione dei contratti pubblici	505
3.1. Profili generali.....	505
3.2. La nozione di 'appalto pubblico'	506
3.3. La nozione di 'concessione pubblica' e il confine mobile con gli appalti	508
3.4. Le nuove figure di confine tra appalti e concessioni: i nuovi partenariati pubblico privato e, in particolare, il contratto di disponibilità.....	510
4. La formazione del contratto pubblico: l'evidenza pubblica come regola procedimentale 'storica' a cavallo tra diritto nazionale e comunitario	510
5. L'evidenza pubblica nei contratti passivi di appalti e concessioni	511
5.1. La determina a contrarre.....	512
5.2. La procedura di affidamento ad evidenza pubblica.....	513
5.3. Il <i>project financing</i>	515
5.4. Il bando come atto fondamentale della procedura ad evidenza pubblica	516
5.5. L'unicità dell'offerta.....	517
5.6. Il criterio di selezione della miglior offerta	517
5.7. Le sedute di gara: i profili di pubblicità	518
5.8. L'aggiudicazione provvisoria	519
5.9. La verifica e l'approvazione dell'aggiudicazione provvisoria	520
5.10. L'aggiudicazione definitiva quale provvedimento conclusivo (non efficace) della fase pubblicistica	520
5.11. L'aggiudicazione definitiva (efficace) e la verifica dei requisiti dell'aggiudicatario	521
5.12. Il confine tra la fase pubblicistica e quella privatistica: il doppio termine dilatorio per la stipula del contratto (<i>stand still</i>)	521

5.13. Il termine 'massimo' per la stipula del contratto e le situazioni giuridiche soggettive dell'aggiudicatario	522
5.14. L'obbligo di rinnovazione della procedura a seguito di un giudicato di annullamento.....	523
5.15. Il contratto pubblico	524
6. I concorrenti alle procedure per la stipula dei contratti pubblici	525
6.1. I requisiti di partecipazione.....	525
6.2. La semplificazione degli oneri formali per la partecipazione a gare pubbliche: la riforma recata dal D.l. n. 90/2014.....	527
6.3. I raggruppamenti temporanei di imprese.....	528
6.4. L'avvalimento.....	530
7. Il riparto di giurisdizione.....	531
8. Il nuovo processo dei contratti pubblici	533
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.....	536
9.1. La sorte del contratto: la via dell'inefficacia scelta dal Codice del processo amministrativo	536
9.2. Tecniche di tutela e inefficacia del contratto	538

PARTE QUINTA LA RESPONSABILITÀ

INTRODUZIONE ALLA PARTE V.....	545
--------------------------------	-----

CAPITOLO I

La responsabilità civile della pubblica amministrazione

1. La responsabilità civile della P.A.: profili generali.....	547
2. Il dibattito sulla natura diretta o indiretta della responsabilità della P.A.	548
3. La responsabilità per lesione di diritti soggettivi	550
3.1. La responsabilità contrattuale	550
3.2. La responsabilità aquiliana.....	550
3.2.1. Il problema dell'applicabilità alla P.A. dei criteri speciali di imputazione	551
3.3. La responsabilità precontrattuale	552
4. La responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi: l'evoluzione storica	556
4.1. Origini del problema	556
4.2. La svolta operata dalla sentenza 500/1999 delle S.U.	558
4.3. Il passaggio al G.A. delle controversie sulla risarcibilità degli interessi legittimi	559
4.4. Il Codice del processo amministrativo.....	559

5.	<i>Segue</i> . L'accesso dibattito sulla natura giuridica della responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi	560
	5.1. La responsabilità extracontrattuale	560
	5.2. La responsabilità contrattuale da "contatto sociale"	561
	5.3. La responsabilità precontrattuale	562
	5.4. La responsabilità speciale	563
	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.)	563
6.	Gli elementi strutturali dell'illecito	564
	6.1. L'elemento oggettivo e la "spettanza del bene della vita"	564
	6.1.1. Interessi oppositivi e risarcimento: il danno da disturbo	564
	6.1.2. Interessi pretensivi e "giudizio prognostico"	566
	6.1.3. Danno da ritardo e da silenzio dopo l'art. 2- <i>bis</i> L. 241/1990	568
	6.1.4. Giudizio risarcitorio e "spettanza del bene della vita"	571
	6.2. L'elemento soggettivo	572
	6.2.1. L'elemento soggettivo nella sentenza n. 500/1999 e nella giurisprudenza successiva	572
	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	574
	6.2.3. Il dolo	575
7.	Profili processuali	576
	7.1. Giurisdizione: rinvio	576
	7.2. La pregiudiziale amministrativa	577
	7.2.1. La pregiudiziale nel codice del processo	578
	7.2.2. Il Legislatore codicistico opta per un'autonomia fortemente temperata della tutela risarcitoria... ..	579
	7.2.3...e sottopone la domanda risarcitoria ad un apposito termine decadenziale di centoventi giorni	580
	7.2.4. La Plenaria (23 marzo 2011, n. 3) fa il punto sulla pregiudiziale amministrativa	582
	7.3. Rapporti tra azione di nullità (art. 31, co. 4, c.p.a.) e tutela risarcitoria	584
	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.)	585
8.	L'obbligazione risarcitoria della P.A.	586
	8.1. Risarcimento per equivalente: tecniche di quantificazione del danno	586
	8.2. Un'ipotesi particolare di quantificazione-liquidazione del danno: l'art. 34, co. 4, c.p.a.	587
	8.3. Il risarcimento in forma specifica	588
9.	La responsabilità civile del dipendente verso i terzi	590

CAPITOLO II

La responsabilità nei confronti della P.A.

1.	Profili generali.....	596
2.	La responsabilità amministrativa dopo le L. nn. 102/2009 e 141/2009	596
	2.1. I presupposti.....	598
	2.1.1. Natura dell'ente danneggiato	598
	2.1.2. Il rapporto di servizio	599
	2.1.3. La condotta imputabile e l'elemento soggettivo	600
	2.1.4. Il danno.....	600
	2.1.4.1. Danni di nuova generazione.....	600
3.	La responsabilità contabile.....	602
4.	La responsabilità disciplinare	602
5.	La responsabilità dirigenziale.....	603

PARTE SESTA

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO DEL TERRITORIO

INTRODUZIONE ALLA PARTE VI.....	609
---------------------------------	-----

CAPITOLO I

I beni pubblici

1.	Le categorie di beni pubblici: a) beni demaniali	611
	1.1. b) Beni patrimoniali indisponibili	614
	1.2. c) Beni patrimoniali disponibili	615
2.	Utilizzazione dei beni pubblici	616
	2.1. In particolare: la concessione di beni pubblici.....	617
3.	I diritti reali pubblici su beni altrui	618
4.	La tutela dei beni pubblici.....	619
5.	Beni privati di interesse pubblico.....	620
6.	Il processo di valorizzazione e cessione del patrimonio immobiliare pubblico	621

CAPITOLO II

Urbanistica, edilizia, ambiente

1.	L'urbanistica	628
	1.1. La nozione e l'evoluzione normativa	628
	1.2. Principi generali.....	630
	1.3. Gli strumenti, in particolare il piano regolatore generale	631
	1.3.1. Vincoli di inedificabilità e standard urbanistici	633
	1.3.2. I nuovi strumenti di pianificazione del territorio	635

1.4.	Il contributo delle Regioni	635
2.	L'edilizia	635
2.1.	La nozione e le fonti	635
2.2.	I titoli abilitativi e l'attività edilizia libera	637
2.3.	L'abusivismo e la sanatoria edilizia	640
3.	L'ambiente	645
3.1.	La nozione e l'evoluzione normativa	645
3.2.	Il dato costituzionale e la lettura della Corte Costituzionale	646
3.3.	Principi.....	647
3.4.	Strumenti e istituti di tutela	648
3.5.	<i>Segue</i> . L'informazione ambientale	651
3.6.	La recente spinta verso la semplificazione: il D.L. Sem- plificazione 2012 e il Decreto del Fare	652
3.7.	I danni all'ambiente e la tutela risarcitoria: la Plenaria si affida all'interpretazione della Corte di Giustizia	653

CAPITOLO III

L'espropriazione per pubblica utilità

1.	Caratteri generali e fondamenti costituzionali dell'espropria- zione per pubblica utilità	660
1.1.	Fattispecie non espropriative ed espropriazione di valore	661
2.	Fonti ed elementi dell'espropriazione.....	665
3.	Il procedimento espropriativo	665
4.	I criteri di computo dell'indennità: evoluzione storica	668
4.1.	Gli interventi giurisprudenziali e legislativi sull'indennità di esproprio	669
4.2.	I nodi ancora sul tappeto.....	671
4.3.	L'indennizzo per le aree non edificabili: Corte Cost. 181/ 2011.....	672
5.	L'occupazione appropriativa: origini e lineamenti dell'istituto	674
5.1.	Profili di criticità dell'istituto, tra oscillazioni giurispruden- ziali e moniti sovranazionali.....	675
5.2.	Il regime del risarcimento	676
5.3.	L'occupazione usurpativa	678
5.4.	L'acquisizione sanante e l'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico	679
6.	Questioni applicative	683
7.	Cenni sulla giurisdizione in materia espropriativa	684

PARTE SETTIMA

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO DEL MERCATO

INTRODUZIONE ALLA PARTE VII.....	691
----------------------------------	-----

CAPITOLO I

Le autorità amministrative indipendenti

1.	Caratteri generali.....	693
1.1.	Genesi e nascita delle Autorità amministrative indipendenti.....	694
2.	Il panorama attuale delle <i>Authorities</i> nell'ordinamento italiano	696
3.	Peculiarità delle Autorità indipendenti	700
3.1.	...sul piano oggettivo: neutralità e imparzialità.....	701
3.1.1.	Autorità di settore o trasversali, di regolazione o di vigilanza.....	701
3.2.	...e sul piano soggettivo: l'indipendenza	703
3.3.	La copertura costituzionale	706
4.	Natura giuridica delle <i>Authorities</i>	707
4.1.	Funzioni e poteri.....	709
4.1.1.	<i>Segue</i> . La potestà regolamentare	709
5.	Procedimento e accesso.....	710
6.	Tutela giustiziale.....	711
7.	Autorità indipendenti e tutela giurisdizionale: profili generali	712
7.1.	Il riparto di giurisdizione.....	713
7.2.	Il sindacato giurisdizionale	716
7.2.1.	L'intensità del sindacato giurisdizionale	716
7.3.	Il rito.....	716
8.	Responsabilità civile delle Autorità per omessa vigilanza	717
9.	La nuova legittimazione processuale dell' <i>Antitrust</i>	721

CAPITOLO II

I servizi pubblici

1.	Premessa	724
2.	Profili storici della nozione di servizio pubblico	725
3.	La teoria giuridica si adegua ai mutamenti storici: la teoria del servizio pubblico in senso soggettivo.....	726
3.1.	La teoria del servizio pubblico in senso oggettivo e il suo superamento	727
3.2.	Tramontano le differenze tra funzione pubblica e servizio pubblico?.....	728
4.	La normativa europea	729
5.	La riforma del processo amministrativo (D.Lgs. n. 104/2010).....	729
6.	La riforma degli enti locali e del Titolo V della Parte II della Costituzione.....	731
6.1.	Servizi pubblici locali di rilevanza economica e privi di rilevanza economica.....	732
6.2.	Lo statuto dei servizi di rilievo economico.....	734
6.3.	Affidamenti <i>in house</i> . Nozione.....	735
6.3.1.	L' <i>in house</i> è una regola o un'eccezione? Cosa è cam-	

	biato con la sentenza n.199/2012 della Consulta e con l'approvazione del D.L. "Sviluppo Bis"	736
	6.3.2. Il controllo analogo	742
	6.3.2.1. L' <i>in house</i> indiretto	745
	6.3.2.2. L' <i>in house</i> frantumato	745
	6.3.2.3. L' <i>in house</i> convenzionato non è configurabile	746
	6.3.3. Il requisito della dedizione prevalente	746
	6.3.3.1. Il connesso problema dello svolgimento di attività extraterritoriali.....	747
	6.3.4. Rapporti tra l'organismo di diritto pubblico e l'ente in house.....	749
	6.3.5. L' <i>in house</i> sotto forma di società a responsabilità limitata	750
	6.3.6. L' <i>in house</i> nelle nuove Direttive appalti e concessioni	750
	6.3.6.1. Il c.d. <i>in house</i> verticale capovolto e l' <i>in house</i> orizzontale	751
	6.3.6.2. L' <i>in house</i> frazionato	751
	6.4. La gestione del servizio pubblico locale da parte di società miste	752
7.	La regolazione.....	753
8.	La posizione dell'utente nei confronti dei soggetti erogatori di servizi di natura imprenditoriale.....	754
	8.1. ...e dei servizi sociali.....	756

PARTE OTTAVA

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

INTRODUZIONE ALLA PARTE VIII.....	761
-----------------------------------	-----

CAPITOLO I

Cenni storici

1.	Cosa si intende per giustizia amministrativa?	763
2.	Evoluzione storica	764
	2.1. Il periodo precedente all'unificazione dell'Italia	765
	2.2. La legge abolitrice del contenzioso amministrativo.....	765
	2.3. L'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato e il successivo dibattito in ordine al criterio di riparto della giurisdizione	767
	2.4. Le tappe intermedie tra la Legge Crispi del 1889 e la Costituzione	768
	2.5. La Costituzione repubblicana.....	769
	2.6. L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione.....	772
	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).....	775

2.8. Le ultime novità normative: il c.d. Decreto Renzi di riforma della Pubblica Amministrazione (d.l. n. 90/14, convertito in L. n. 114/14).....	775
---	-----

CAPITOLO II

La tutela in sede amministrativa

1. Principi generali della tutela amministrativa	779
2. Evoluzione storica	780
3. Natura giuridica della tutela amministrativa.....	781
4. Nozione e classificazione dei ricorsi amministrativi.....	781
5. Caratteri comuni dei ricorsi amministrativi.....	783
5.1. Gli elementi del ricorso.....	783
5.2. Il procedimento per la decisione del ricorso	785
6. Il ricorso gerarchico.....	788
6.1. Disciplina	788
7. Il ricorso in opposizione.....	791
7.1. Procedimento	791
8. Il ricorso straordinario al Capo dello Stato	792
8.1. Trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale.....	795
8.2. Procedimento	796
8.3. Decisione.....	799
9. I cd. ricorsi atipici.....	800

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	804
2. La giurisdizione del G.A.: dalla LAC all'art. 103 Cost.....	805
2.1. La giurisdizione di legittimità ed il criterio di individuazione della <i>causa petendi</i>	806
2.2. I diritti non affievolibili	810
2.3. La giurisdizione per connessione.....	812
3. La giurisdizione esclusiva	813
3.1. Ampliamento progressivo dell'ambito di giurisdizione esclusiva	814
3.2. Il nuovo modello di giurisdizione esclusiva alla luce delle sentenze n. 204/2004 e n. 191/2006 della Consulta	815
3.2.1. Servizi pubblici	818
3.2.2. Affidamento di lavori, servizi e forniture.....	818
3.2.3. Edilizia, urbanistica ed espropriazione	820

3.2.4. Occupazione acquisitiva ed usurpativa	821
3.2.5. Il pubblico impiego non privatizzato	823
3.2.6. Accordi, revoca e provvedimenti violativi o elusivi del giudicato	823
3.2.7. Silenzio, s.c.i.a. e d.i.a.	823
3.2.8. Concessione di beni pubblici	824
3.2.9. Diritto sportivo	824
3.2.10. Energia elettrica	825
3.2.11. Gestione dei rifiuti	825
3.2.12. La class action pubblica	826
3.3. Il risarcimento del danno	826
3.4. La giurisdizione esclusiva del G.O.	829
4. La cd. <i>translatio iudicii</i>	830

CAPITOLO IV

La giurisdizione del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione

SEZIONE I. I LIMITI ESTERNI DELLA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO	836
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>	836
2. Il Giudice ordinario può conoscere di interessi legittimi? Il problema della giurisdizione esclusiva del G.O.....	838
2.1. <i>Segue</i> . Il riconoscimento al G.O. di poteri decisori raf- forzati in deroga rispetto ai limiti della LAC	838
2.2. Rapporti tra deroga all'art. 4 LAC e giurisdizione esclu- siva del G.O.....	839
3. <i>Segue</i> . La giurisdizione del G.O. in materia di pubblico im- piego privatizzato (rinvio)	840
3.1. La giurisdizione del G.O. in tema di tutela della privacy, di sanzioni amministrative e di sanzioni irrogate dall'ANAC.....	841
SEZIONE II. LIMITI INTERNI E POTERI DEL G.O.	842
1. I limiti interni: sguardo d'insieme	843
2. L'art. 4 LAC: poteri di cognizione e poteri di decisione	843
2.1. La nozione di atto amministrativo ex art. 4 LAC.....	844
2.2. Deroghe al divieto di annullamento e revoca dell'atto.....	846
3. La disapplicazione.....	846
3.1. I controversi rapporti tra gli artt. 4 e 5 LAC: oltre alla disap- plicazione incidentale ex art. 5 esiste una disapplicazione prin- cipale ex art. 4?	846
3.2. I vizi suscettibili di cognizione con lo strumento della disap- plicazione	847
3.3. Profili processuali	848
3.4. La disapplicazione da parte del giudice penale: in partico- lare la cd. disapplicazione <i>in malam partem</i>	848

3.4.1. La tesi favorevole alla disapplicazione in <i>malam partem</i>	849
3.4.2. La tesi contraria	850
3.4.3. La casistica in materia di reati edilizi	850
3.5. Impugnazione e disapplicazione nel contenzioso sul pubblico impiego privatizzato (art. 63, TUIPI)	853
3.6. Disapplicazione e giudice amministrativo.....	855
SEZIONE III. AZIONI PROPONIBILI E DISCIPLINA DEL PROCESSO	856
1. Profili generali.....	856
2. Azioni dichiarative	856
3. Azioni costitutive.....	857
4. Azioni di condanna	857
5. Casistica.....	859
5.1. Azioni possessorie.....	859
5.2. Sequestro e provvedimenti d'urgenza ex art. 700 c.p.c.	860
5.3. Convalida di sfratto.....	860
5.4. L' <i>actio negotiorum gestio</i> e di arricchimento senza causa	860
5.5. Le azioni esecutive.....	860
6. Deroghe al diritto processuale comune.....	862

CAPITOLO V

Il processo amministrativo

SEZIONE I. CARATTERI GENERALI DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO	868
1. Il processo amministrativo.....	868
1.1. Evoluzione storica del processo amministrativo.....	868
1.2. I principi generali del processo amministrativo.....	870
2. Le tre giurisdizioni del G.A.	873
2.1. La giurisdizione di legittimità	874
2.1.1. Tipologia di atti impugnabili in sede di legittimità.....	874
2.1.2. Questioni relative a diritti soggettivi.....	874
2.1.3. Poteri del G.A. in sede di giurisdizione di legittimità.....	875
2.2. La giurisdizione di merito.....	876
2.2.1. Casi di giurisdizione di merito.....	878
2.2.2. Poteri del G.A. in caso di giurisdizione di merito	878
2.3. La giurisdizione esclusiva.....	880
3. I soggetti.....	883
3.1. Il giudice	883
4. Le parti del processo	883
5. Questioni di giurisdizione	886
5.1. La <i>translatio iudicii</i>	887
6. La competenza territoriale dei TAR	889
SEZIONE II. IL PROCESSO DI PRIMO GRADO	894
1. Il ricorso.....	895
1.1. Nullità del ricorso.....	898

1.2.	Il termine per ricorrere	899
1.3.	La notificazione del ricorso	900
1.4.	Il deposito del ricorso	901
2.	La costituzione delle parti in giudizio	902
2.1.	Il ricorso incidentale	903
2.2.	L'intervento in giudizio	906
3.	L'istruzione probatoria	907
3.1.	Disciplina	907
3.2.	I mezzi di prova	907
4.	La trattazione del ricorso	909
4.1.	Casi di trattazione del ricorso in camera di consiglio	910
5.	Le vicende anomale del processo	910
5.1.	L'interruzione del processo	911
5.2.	La sospensione del processo	911
5.3.	L'estinzione del processo	912
6.	Decisione del ricorso	913
6.1.	Il contenuto della sentenza	914
6.2.	I limiti del giudicato	916
6.3.	Le decisioni cd. semplificate	916
6.4.	La condanna alle spese alla luce dei decreti correttivi nn. 195/11 e 160/12, nonché del Decreto <i>Renzi</i> di riforma della P.A. (d.l. n. 90/14, convertito in l. n. 114/14)	916
7.	I riti speciali	917
7.1.	I riti speciali di cui al Libro IV del codice del processo amministrativo	918
7.2.	I riti speciali di nuova generazione	919
SEZIONE III. LE IMPUGNAZIONI		920
1.	Le impugnazioni: caratteri generali	920
2.	La disciplina dettata dal codice del processo	920
3.	L'appello	922
3.1.	Genesi e natura giuridica	922
3.2.	Le decisioni appellabili	922
3.3.	La sospensione cautelare dell'esecuzione della sentenza di primo grado impugnata	923
3.4.	La legittimazione ad appellare	924
3.5.	L'intervento in appello	925
3.6.	L'instaurazione e lo svolgimento del giudizio di appello	925
3.7.	L'appello incidentale	926
3.8.	La conclusione del giudizio di appello	927
3.9.	Il giudizio di appello nel rito degli appalti dopo la riforma <i>Renzi</i>	929
3.10.	I rimedi contro le sentenze d'appello	929
4.	Revocazione	930
4.1.	Disciplina	931
5.	L'opposizione di terzo	932

6.	Il ricorso per Cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione	933
SEZIONE IV. IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA.....		935
1.	Genesi storica ed evoluzione del giudizio di ottemperanza	935
1.1.	Il giudizio di ottemperanza nel Codice del processo amministrativo	936
2.	Il giudizio di ottemperanza alle sentenze del G.O. e degli altri giudici speciali	938
3.	Il giudizio di ottemperanza alle sentenze del giudice amministrativo.....	940
4.	Giudizio di ottemperanza e ricorso straordinario al Capo dello Stato	942
5.	La natura del giudizio di ottemperanza	943
6.	La disciplina del giudizio di ottemperanza.....	944
7.	I rimedi per la mancata esecuzione anche dopo il giudizio di ottemperanza: le <i>astreintes</i>	945
SEZIONE V. LA TUTELA CAUTELARE		947
1.	Caratteri generali.....	947
2.	Il nesso di strumentalità nel nuovo codice del processo amministrativo.....	948
3.	Le misure cautelari. Il <i>remand</i>	948
4.	Struttura della tutela cautelare	949
5.	Il procedimento cautelare.....	950
6.	La tutela cautelare <i>ante causam</i>	951
7.	La tutela presidenziale monocratica.....	952
8.	Spese del procedimento cautelare.....	953

CAPITOLO VI

Le giurisdizioni amministrative speciali

1.	La giurisdizione della Corte dei conti.....	957
1.1.	La funzione di controllo	957
1.2.	La funzione consultiva.....	958
1.3.	La funzione giurisdizionale: caratteri generali	959
1.4.	Il contenzioso contabile.....	960
1.4.1.	Il giudizio di responsabilità contabile	960
1.4.2.	Il giudizio di responsabilità amministrativa	961
1.5.	Il contenzioso pensionistico.....	963
1.6.	L'impugnazione delle decisioni della Corte dei conti.....	964
2.	I Tribunali delle Acque	965
2.1.	I Tribunali regionali delle acque.....	966
2.2.	Il Tribunale Superiore delle Acque.....	966
3.	Il contenzioso tributario	966
3.1.	Cenni storici e problemi di costituzionalità	967
3.2.	Le competenze.....	967

3.3. La procedura	968
3.4. Impugnazione ed esecuzione.....	969
INDICE ANALITICO.....	971