

Roberto GAROFOLI - Giulia FERRARI

MANUALE
DI
DIRITTO
AMMINISTRATIVO

QUINTA EDIZIONE

NEL DIRITTO
EDITORE

Premessa alla quinta edizione

Anche nel 2011 il diritto amministrativo è stato attraversato da **numerose e importanti novità**: se ne è tenuto adeguatamente conto approfittando per attendere ad un ripensamento di intere parti dell'Opera.

Quanto alle innovazioni di fonte legislativa, si è dato atto, **raccordandole con il quadro normativo ed interpretativo previgente**, nonché **focalizzando i problemi ermeneutici che le stesse già prospettano**, di quelle introdotte con:

- **d.l. 13 agosto 2011, n. 138**, conv. con **l. 14 settembre 2011, n. 148**, intervenuto tra l'altro, dopo il **referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011**, in tema di **servizi pubblici locali**, oltre che con riguardo alla **natura della s.c.i.a. e alle forme di tutela azionabili**;
- **d.l. 6 luglio 2011, n. 98**, conv. con **l. 15 luglio 2011, n. 111**, in tema di **c.d. acquisizione sanante** (art. 42 *bis*, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327);
- **d.l. 13 maggio 2011, n. 70**, conv. con **l. 12 luglio 2011, n. 106** (c.d. **Decreto sviluppo**), in materia di **contratti pubblici, silenzio-assenso, s.c.i.a., cessione di diritti edificatori e perequazione urbanistica**;
- **l. 12 novembre 2011, n. 183** (**legge di stabilità per il 2012**).

Si è tenuto ancora conto delle numerose novità in tema di **Federalismo fiscale**, sino al **d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149**. Si è, infine, dato atto delle novità processuali previste dal primo **correttivo al C.p.a.**

Tantissime le questioni nuove esaminate, oltre a capitoli ripensati. Si segnala, in specie, la nuova trattazione in tema di:

- **poteri amministrativi impliciti**;
- **ordinanze sindacali**;
- **Autorità indipendenti** (delimitazione delle rispettive competenze; legittimazione a ricorrere avverso i relativi atti; impugnabilità del c.d. rigetto di impegni);
- **costituzione ad opera delle amministrazioni, in specie delle Università, di società**;
- applicabilità dei limiti *ex art. 13* del c.d. decreto Bersani alle **società di terza generazione**;
- pubblico impiego (***ius superveniens* e procedure concorsuali**; scorrimento, ***mobbing***);
- **s.c.i.a. (dopo Cons. St., A.P., 29 luglio 2011, n. 15 e d.l. 13 agosto 2011, n. 13)**;
- **leggi provvedimento** e diritto comunitario (dopo **Corte giust. 18 ottobre 2011**);
- governo del territorio (**perequazione urbanistica; nuova acquisizione sanante**);
- contratti pubblici (**impresa pubblica e appalti estranei ai settori speciali** dopo Cons. St., A.P., 1 agosto 2011, n. 16; sorte del contratto dopo annullamento, anche in autotutela, dell'aggiudicazione);
- ricorso straordinario;
- **danno da provvedimento favorevole**;
- **giurisdizione e diritti fondamentali**;
- azione risarcitoria autonoma;
- rapporti tra **ricorso principale e ricorso incidentale**;
- **effetti nel tempo delle sentenze del g.a.**;
- **giudicato e diritto comunitario**.

Molfetta-Roma, novembre 2011

Roberto GAROFOLI e Giulia FERRARI

Indice

PARTE I • FONTI, ENTI E ORGANIZZAZIONE

CAPITOLO I • LE FONTI		3
SEZ. I • LA CEDU E LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA		5
1.	Premessa.	5
1.A.	Diritto amministrativo e Cedu.	5
1.A.1.	Il rango delle norme Cedu nell'ordinamento interno: le due tesi.	6
1.A.2.	L'impatto della Cedu sul diritto amministrativo nazionale: scheda riassuntiva.	10
1.B.	Diritto amministrativo e diritto dell'Unione europea.	13
1.B.1.	Il diritto primario dell'Unione europea: i Trattati.	13
2.	Il diritto derivato dell'Unione europea.	14
3.	I principi generali del diritto dell'Unione europea.	19
4.	Il contrastato rapporto tra diritto dell'Unione europea e diritto interno.	21
4.1.	La posizione della Corte di Giustizia: la concezione c.d. monista.	21
4.2.	L'evoluzione nelle pronunce della Corte costituzionale.	21
4.2.1.	Le più recenti prese di posizione della giurisprudenza italiana nelle pronunce sulla responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'UE. L'art. 4, co. 43, l. 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità per il 2012).	26
4.2.1.1.	Giudicato nazionale e diritto comunitario. Rinvio.	27
4.3.	Le implicazioni amministrativistiche dell'adesione alla tesi dell'integrazione o della separatezza. Gli atti amministrativi in contrasto con le norme dell'Unione europea. Rinvio.	27
5.	L'impatto del diritto dell'Unione europea sul diritto amministrativo nazionale: scheda riassuntiva.	28
SEZ. II • LE FONTI DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE		30
6.	Le fonti secondarie del diritto amministrativo.	30
7.	I regolamenti: inquadramento e riferimenti costituzionali.	33
7.1.	Nozione, fondamento e limiti.	34
7.2.	Procedimento di formazione e classificazione dei regolamenti governativi e ministeriali.	36
7.2.1.	Regolamenti esecutivi.	37
7.2.2.	Regolamenti attuativi ed integrativi.	37
7.2.3.	Regolamenti indipendenti.	38
7.2.4.	Regolamenti di organizzazione.	39
7.3.	Regolamenti di delegificazione, testi unici misti e codificazione.	40
7.3.1.	I regolamenti di organizzazione di cui all'art. 17, comma 4 <i>bis</i> , l. n. 400 del 1988.	42
7.3.2.	Dai testi unici misti alla codificazione.	42
8.	Il riparto della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.	44
9.	I regolamenti regionali: fondamento e competenza.	47
10.	Regolamenti e tutela.	50
10.1.	Il giudizio impugnatorio sui regolamenti illegittimi.	50
10.1.1.	Questioni processuali: la tutela dei controinteressati e la dilatazione dei limiti soggettivi e oggettivi del giudicato: annullamento del regolamento e invalidità "derivata" del provvedimento attuativo.	51
10.2.	La disapplicazione del regolamento illegittimo.	54
10.2.1.	Unicità o alternatività della disapplicazione regolamentare quale strumento di tutela?	57
10.3.	Sindacato di costituzionalità.	58
11.	Il sindacato sui bandi di gara e di concorso. Rinvio.	59
12.	Gli statuti regionali	59
13.	Gli statuti degli enti locali	60
14.	I regolamenti comunali.	60
15.	Ordinanze contingibili e urgenti: nozione e distinzione rispetto agli atti necessitati. Il rilievo trasversale nell'ordinamento della necessità.	61

15.1.	I limiti.	62
15.2.	I presupposti e le conseguenze della relativa assenza.	64
15.2.1.	I poteri di ordinanza previsti dall'art. 54, t.u. 18 agosto 2000, n. 267 e il recente intervento di Corte cost. 4 aprile 2011, n. 115.	65
15.3.	Natura giuridica.	68
16.	Piani regolatori generali.	69
17.	Capitolati generali d'oneri.	71
18.	Bandi militari.	73
19.	La Carta dei Servizi Pubblici.	74
20.	Provvedimenti tariffari e provvedimenti prezzi.	75
21.	Norme interne.	76
21.1.	Le circolari.	77
21.2.	Impugnazione delle circolari.	80
22.	La consuetudine.	82

CAPITOLO II • LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA SUA ORGANIZZAZIONE

85

SEZ. I • NOZIONE, PRINCIPI, CARATTERI E VICENDE

87

1.	I diversi modelli di amministrazione prefigurati nella Costituzione.	87
1.1.	L'amministrazione nella Costituzione come potere dello stato e la disciplina dei conflitti	91
1.2.	I principi costituzionali in materia di organizzazione amministrativa. Responsabilità. Imparzialità e buon andamento.	92
2.	Il pluralismo nella Pubblica amministrazione e gli enti pubblici. Le principali distinzioni.	92
2.1.	I caratteri degli enti pubblici.	95
2.1.1.	L'autarchia.	95
2.1.2.	L'autotutela.	95
2.1.3.	L'autonomia.	95
2.1.4.	L'autogoverno.	96
2.2.	I rapporti intersoggettivi tra amministrazioni.	96
2.3.	Le forme associative.	98
3.	Costituzione e vicende successive dell'ente.	99
4.	L'intervento pubblico nell'economia e il fenomeno della privatizzazione.	100
4.1.	L'ente pubblico economico.	101
4.2.	Società di diritto speciale.	101
4.3.	Le privatizzazioni.	101
4.4.	Le cc.dd. fondazioni bancarie.	102

SEZ. II • LA STRUTTURA DELL'AMMINISTRAZIONE

105

5.	La distinzione tra organi e uffici.	105
6.	La natura dell'organo e il c.d. rapporto organico.	105
6.1.	Classificazione degli organi.	107
6.2.	Esiste un principio generale di <i>prorogatio</i> ?	108
6.3.	Relazioni interorganiche.	109
7.	Il controllo sugli organi.	110
8.	Gli uffici. Nozione.	110
8.1.	Tipologie.	111
8.2.	Gli uffici e il rapporto di servizio.	111
8.3.	Differenze tra rapporto di servizio e rapporto organico.	112

SEZ. III • I CRITERI DI RIPARTO DELL'ATTIVITÀ ALL'INTERNO DELL'AMMINISTRAZIONE

113

9.	La nozione di competenza.	113
9.1.	I diversi tipi di competenza.	113
9.1.1.	La competenza per materia.	113
9.1.2.	La competenza per territorio.	114
9.1.3.	La competenza per grado (o gerarchica).	114
9.1.4.	La competenza per valore.	114

9.2.	Inderogabilità delle competenze e meccanismi che consentono il trasferimento del solo esercizio della competenza. Avocazione. Sostituzione.	114
9.3.	La delega di poteri. Distinzioni rispetto a figure affini.	116
10.	Il difetto di competenza. Distinzioni e implicazioni.	118
11.	Il funzionario di fatto. Premessa.	119
11.1.	L'estensione della figura. Le tesi.	120
11.2.	La questione dell'imputabilità degli atti all'ente pubblico	122
11.3.	La sorte dei provvedimenti adottati dal funzionario di fatto.	124
11.3.1.	Atto adottato in assenza <i>ab initio</i> dell'atto di assegnazione o in forza di un titolo di legittimazione nullo o inefficace.	124
11.3.2.	Gli effetti della l. n. 15 del 2005 sull'istituto del funzionario di fatto.	125
11.4.	Atto di soggetto agente sulla base di nomina illegittima, non ancora rimossa al momento di adozione del provvedimento sfavorevole per il terzo.	126
11.5.	Atto di nomina illegittimo annullato successivamente all'adozione del provvedimento lesivo.	127
11.6.	La tutela del terzo: impugnazione dell'atto di nomina a monte o "doppia impugnativa" dell'atto di nomina e dell'atto pregiudizievole (a valle)?	128
11.7.	Funzionario di fatto ed organi collegiali. Rinvio.	129
11.8.	Le pretese economiche del funzionario di fatto.	129
11.8.1.	L'azione di ingiustificato arricchimento proposta contro la P.A.	130
11.8.2.	La disciplina generale dell'azione di arricchimento senza causa.	130
11.8.3.	La disciplina generale dell'azione di arricchimento senza causa promossa contro la P.A.: i presupposti "speciali" di proponibilità.	131
11.8.3.1.	Il riconoscimento dell'utilità della prestazione da parte della P.A.	131
11.8.4.	La determinazione dell'indennizzo per la diminuzione patrimoniale subita: c'è spazio per il mancato guadagno? L'intervento delle Sezioni unite: 11 settembre 2008, n. 23385.	134
11.9.	La configurabilità di una gestione di affari altrui <i>ex art.</i> 2028 c.c.	136

CAPITOLO III • LE NUOVE FRONTIERE DELLA NOZIONE DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

137

SEZ. I • CONFIGURABILITÀ DI ENTI PUBBLICI A FORMA PRIVATA NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE

139

1.	Premessa.	139
2.	Enti pubblici in forma societaria.	140
2.1.	Limiti alla possibilità degli enti pubblici di costituire società.	141
2.2.	La costituzione di società di progettazione da parte delle Università: Cons. St., A.P., 4 giugno 2011, n. 10.	143
2.3.	Ammissibilità di previsioni legislative dirette ad introdurre, per specifiche tipologie societarie, deroghe allo schema tipico di fonte codicistica.	143
2.3.1.	È configurabile un ente pubblico a forma societaria?	144
2.3.2.	Quali le condizioni per qualificare come pubblico l'ente societario?	147
2.4.	La responsabilità degli amministratori delle società in mano pubblica: da Cass. civ., s.u., 26 febbraio 2004, n. 3899 all'art. 16 <i>bis</i> , d.l. 31 dicembre 2007, n. 248.	152
2.5.	Fondazioni.	155

SEZ. II • L'ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO E L'IMPRESA PUBBLICA

156

3.	Il rilievo applicativo della nozione di organismo di diritto pubblico: l'assoggettabilità alla disciplina di evidenza, il riparto di giurisdizione, l'accesso agli atti anche dopo la riforma della l. n. 241 del 1990, l'applicabilità dello statuto penale della Pubblica amministrazione.	156
4.	Nozione di organismo di diritto pubblico e nozioni comunitarie di Pubblica amministrazione.	158
5.	Il quadro normativo. Differenze rispetto all'impresa pubblica di cui alla direttiva 17/2004	161
5.1.	Impresa pubblica e appalti estranei ai settori speciali: Cons. St., A.P., 1 agosto 2011, n. 16.	164
5.1.1.	Le coordinate normative.	164
5.1.2.	La disciplina cui assoggettare l'affidamento, ad opera di un'impresa pubblica, di appalti non rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina dei settori speciali.	165
6.	La qualificazione in termini di organismo di diritto pubblico comporta l'assoggettamento alla disciplina pubblicistica per l'affidamento di qualsiasi appalto o è ipotizzabile un organismo di	168

	diritto pubblico <i>in parte qua?</i>	
6.1.	Organismo di diritto pubblico e normativa <i>antitrust</i> .	171
7.	Gli elementi costitutivi della nozione interpretati tenendo conto della <i>ratio</i> sottesa alla disciplina comunitaria in tema di appalti. L'influenza pubblica dominante.	172
7.1.	Organismo di diritto pubblico e affidamento <i>in house</i> , dopo Corte di Giustizia 11 gennaio 2005. Rinvio.	175
7.2.	Il requisito teleologico: la preposizione al soddisfacimento di bisogni generali a carattere non industriale o commerciale.	175
7.2.1.	La necessità di procedere alla doppia verifica relativa al carattere prima generale e poi non commerciale o industriale dei bisogni: il caso Ente Fiera.	176
7.2.2.	Il carattere non commerciale o industriale dei bisogni.	179
7.3.	La personalità giuridica.	182
8.	Organismi di diritto pubblico e accesso: i casi giurisprudenziali. La recente riscrittura dell'art. 22, l. n. 241 del 1990.	184
SEZ. III • L'AFFIDAMENTO DIRETTO A SOCIETÀ IN HOUSE E A SOCIETÀ A CAPITALE MISTO		
9.	L'affidamento <i>in house</i> : la definizione.	185
9.1.	Origine dell'istituto.	185
9.2.	I requisiti legittimanti l'affidamento <i>in house</i> . Il controllo analogo nella giurisprudenza comunitaria e nazionale.	187
9.3.	Il problema della dismissione del capitale azionario interamente pubblico.	189
9.3.1.	Il controllo a cascata e il frazionamento del capitale tra più enti pubblici.	192
9.4.	I rapporti tra il controllo analogo cui è sottoposto il soggetto <i>in house</i> e l'influenza pubblica dominante cui è assoggettato l'organismo di diritto pubblico.	194
9.5.	Il requisito funzionale del prevalente svolgimento dell'attività in favore dell'ente controllante.	196
9.6.	L' <i>in house</i> : modello generale alternativo alla gara o modello "eccezionale"? Gli appalti pubblici.	200
9.7.	L' <i>in house</i> e le riforme introdotta dall'art. 23 <i>bis</i> , d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella l. 6 agosto 2008, n. 133, e dall'art. 15, d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito nella l. 20 novembre 2009, n. 166). L'impatto del <i>referendum</i> del 12 e 13 giugno 2011. Rinvio.	202
SEZ. IV • I SERVIZI PUBBLICI LOCALI: MODALITÀ DI GESTIONE E AFFIDAMENTO		
10.	I servizi pubblici locali.	203
10.1.	La disciplina nazionale relativa alle modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali.	204
10.2.	Il riparto delle attribuzioni legislative tra Stato e Regioni nella materia dei servizi pubblici.	208
10.3.	Lo svolgimento di attività <i>extra moenia</i> da parte delle società miste.	210
10.3.1.	L'intervento del decreto Bersani (art. 13, d.l. 4 luglio 2006, n. 223) e i chiarimenti interpretativi forniti dall'Adunanza plenaria con sentenza 4 agosto 2011, n. 17.	213
10.4.	Compatibilità comunitaria dell'art. 113, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui rimetteva all'ente locale il potere di scelta tra esternalizzazione e <i>in house</i> .	215
10.5.	Il partenariato pubblico-privato: l'affidamento senza gara alle società a capitale misto è ancora consentito? Il dibattito svoltosi prima degli artt. 23 <i>bis</i> , d.l. 25 giugno 2008, n. 112 e 15, d.l. 25 settembre 2009, n. 135.	216
10.6.	La disciplina delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali introdotta dagli artt. 23 <i>bis</i> , d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella l. 6 agosto 2008, n. 133, e 15, d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito nella l. 20 novembre 2009, n. 166.	221
10.7.	Il Regolamento di attuazione dell'art. 23 <i>bis</i> , d.l. n. 112 del 2008.	227
10.8.	La disciplina dei servizi pubblici locali a seguito del <i>referendum</i> abrogativo del 12 e 13 giugno 2011. La nuova disciplina dettata dall'art. 4, d.l. n. 138 del 2011, convertito con la l. n. 148 del 2011.	231
10.9.	La disciplina del servizio idrico integrato all'indomani del <i>referendum</i> abrogativo.	238
10.10.	Il processo di liberalizzazione introdotto dalla legge di stabilità 2012.	239
SEZ. V • LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ PUBBLICHE DA PARTE DI SOGGETTI ESTRANEI ALL'AMMINISTRAZIONE		
11.	Organi indiretti della P.A.	240
12.	L'esternalizzazione di servizi.	241

CAPITOLO IV • IL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI A SEGUITO DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE	243
SEZ. I • IL RIPARTO DI COMPETENZE LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE PRIMA DELLA RIFORMA	245
1. Il riparto delle competenze legislative.	245
2. Il riparto delle competenze amministrative.	245
3. Le regioni a statuto speciale.	246
SEZ. II • LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE	247
4. Le modifiche apportate dalla riforma costituzionale del 2001.	247
4.1. Il regime transitorio: il principio di “cedevolezza”.	250
4.2. Il principio di sussidiarietà in senso verticale.	252
4.2.1. Il principio di sussidiarietà in senso orizzontale.	254
4.2.1.1. Sussidiarietà orizzontale e giudizio amministrativo: deducibilità della sua violazione e legittimazione a ricorrere.	257
4.3. La potestà sostitutiva dello Stato.	258
4.4. Riforma del Titolo V e regioni a statuto speciale: la clausola di estensione di cui all’art. 10, l. cost. n. 3 del 2001 e le questioni ancora aperte.	260
5. Questioni problematiche scaturenti dalla riforma.	262
5.1. La maggiore autonomia concessa agli enti territoriali: lo Stato italiano tende verso il modello federalista?	262
5.2. I limiti alla potestà legislativa regionale: continua a permanere, anche dopo la riforma, il limite dell’interesse nazionale?	264
5.3. La potestà legislativa concorrente prima e dopo la riforma: cosa deve intendersi per principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato?	266
5.4. L’impugnazione delle leggi dinanzi alla Corte costituzionale: sono diversi i vizi denunciabili da Stato e regioni?	267
5.5. Il nuovo art. 120 Cost. e Part. 138 TUEL: deve considerarsi ancora esistente il potere governativo di annullamento straordinario?	268
SEZ. III • RIFLESSI DELLA RIFORMA SULL’ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI	269
6. L’organizzazione regionale.	269
7. L’organizzazione degli enti locali.	270
7.1. Le funzioni dei comuni.	271
7.2. Le funzioni delle province.	272
7.3. Le funzioni delle città metropolitane.	273
8. L’autonomia finanziaria.	274
8.1. Il federalismo fiscale.	276
9. Il sistema dei controlli sugli organi degli enti locali.	280
SEZ. IV • RIFLESSI DELLA RIFORMA SUL SISTEMA DELLE FONTI	282
10. Il nuovo riparto del potere regolamentare tra Stato e regioni a seguito della l. cost. n. 3 del 2001.	282
11. I regolamenti degli enti locali.	283
12. Gli statuti regionali.	283
13. Gli statuti degli enti locali.	284
SEZ. V • RIFLESSI DELLA RIFORMA SUL PROCEDIMENTO E SUL PROCESSO AMMINISTRATIVO	286
14. Riflessi della riforma sull’attività consultiva del Consiglio di Stato.	286
15. Riflessi sul processo amministrativo.	286
16. Riflessi sul procedimento amministrativo.	287
CAPITOLO V • LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI	291
1. Le Autorità indipendenti: l’irrompere del fenomeno e le sue ragioni.	293
2. La natura “multiforme” del fenomeno e la necessità di evitare “semplificazioni unificanti”.	296
3. I tratti distintivi di tipo funzionale.	297
3.1. Autorità di settore e Autorità trasversali.	300

3.1.1.	I criteri di delimitazione degli ambiti di competenza propri delle diverse Autorità.	304
3.1.1.1.	La delimitazione delle competenze nel settore degli illeciti antitrust: i rapporti tra Autorità garante della concorrenza e Banca d'Italia, nonché tra Autorità garante della concorrenza e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.	305
3.1.1.2.	La delimitazione delle competenze nel settore delle pratiche commerciali sleali disciplinate dal Codice del consumo e da discipline di settore: i rapporti tra Autorità garante della concorrenza e Consob, nonché tra Autorità garante della concorrenza e Banca d'Italia.	308
3.2.	Le peculiarità genetico-ordinamentali: l'indipendenza.	312
4.	Natura giuridica delle Autorità indipendenti e copertura costituzionale.	316
5.	La potestà regolamentare delle Autorità indipendenti.	320
6.	Effetti della riforma del titolo V della Costituzione sullo statuto giuridico delle Autorità.	324
7.	Disciplina del procedimento e dell'accesso agli atti delle Autorità indipendenti.	326
8.	La tutela avverso le Autorità.	328
8.1.	Il riparto di giurisdizione: le novità introdotte dall'art. 133 c.p.a.: il contenzioso in tema di sanzioni.	329
8.1.1.	Il riparto di giurisdizione per le controversie riguardanti l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato e del Garante per l'editoria.	332
8.2.	Profili problematici legati all'art. 119, comma 1, lett. b), c.p.a.: l'ambito applicativo.	335
8.2.1.	Il rito applicabile alle controversie aventi ad oggetti provvedimenti delle Autorità indipendenti.	336
8.3.	Le condizioni di ammissibilità del ricorso.	336
8.3.1.	La legittimazione a ricorrere avverso le pronunce dell'Autorità <i>antitrust</i> .	336
8.3.2.	L'immediata impugnabilità dell'atto di rigetto degli impegni <i>ex art. 14, comma 1, l. n. 287 del 1990</i> .	340
8.4.	Il sindacato sulla discrezionalità tecnica delle Autorità indipendenti.	341
8.5.	La responsabilità delle Autorità per omessa o negligente vigilanza. Rinvio.	346
8.6.	La tutela giustiziale avverso gli atti delle Autorità indipendenti.	346
8.6.1.	L'ammissibilità del ricorso straordinario al d.P.R. avverso gli atti delle Autorità Indipendenti alla luce dell'avvenuta giurisdizionalizzazione del rimedio. Rinvio.	347
9.	Il personale delle Autorità.	347
9.1.	La disciplina del rapporto di lavoro dei componenti l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.	349
10.	Agenzia nazionale di vigilanza sulle risorse idriche, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale: prime osservazioni sulla relativa natura giuridica.	350
CAPITOLO VI • IL RAPPORTO DI IMPIEGO		353
I • IL RAPPORTO DI IMPIEGO PUBBLICO		355
SEZ. I • PRINCIPI GENERALI		355
1.	Le categorie di lavoratori con rapporto di impiego pubblico.	355
2.	Le fonti del rapporto.	356
3.	Esiste un diritto all'assunzione nel pubblico impiego non privatizzato?	358
3.1.	Il problema del blocco delle assunzioni.	359
SEZ. II • TUTELA GIURISDIZIONALE		360
4.	La tutela giurisdizionale.	360
4.1.	I rapporti alle dipendenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.	360
4.2.	I rapporti di impiego alle dipendenze della Presidenza della Repubblica.	363
5.	Repressione della condotta antisindacale nel pubblico impiego non privatizzato.	364
6.	Il risarcimento del danno: il <i>mobbing</i> nel pubblico impiego non privatizzato.	367
6.1.	Il cumulo di azioni per responsabilità contrattuale ed extracontrattuale.	370
II • IL RAPPORTO DI IMPIEGO PRIVATIZZATO		372
7.	Le fonti del rapporto di impiego privatizzato. Premessa.	372
8.	La riforma del lavoro pubblico: la cd. riforma Brunetta. Scheda di sintesi.	373
9.	Disciplina statale e attribuzioni legislative regionali.	377
9.1.	L'art. 2, commi 1 e 2, d.lgs. n. 165 del 2001. Disciplina pubblicistica e privatistica.	378

9.2.	La contrattualizzazione del rapporto individuale di lavoro.	379
9.3.	L'interpretazione dei contratti collettivi.	382
9.4.	Applicabilità della disciplina prevista dalla l. n. 241 del 1990 agli atti di micro-organizzazione.	384
10.	L'accesso al lavoro nelle Pubbliche amministrazioni. La regola del concorso.	386
10.1.	L'ipotesi dello <i>ius superveniens</i> intervenuto a procedura concorsuale in corso di svolgimento: Cons. St., A.P., n. 9 del 2011.	388
10.2.	L'accesso al pubblico impiego e la legittimità costituzionale dei concorsi interni: la regola del pubblico concorso è inderogabile?	389
10.3.	Collocamento in disponibilità del personale soprannumerario.	393
11.	Il limite di età per l'accesso al pubblico impiego.	394
12.	La disciplina del rapporto di lavoro.	395
13.	Le mansioni superiori. Il periodo precedente la privatizzazione.	397
13.1.	Il d.lgs. n. 80 del 1998.	398
13.2.	Problemi intertemporali derivanti dall'applicazione del d.lgs. n. 387 del 1998.	399
14.	La dirigenza.	401
14.1.	La responsabilità dirigenziale.	406
14.1.1.	Ritardo e responsabilità dirigenziale: le novità introdotte dalla l. 18 giugno 2009, n. 69.	409
14.1.2.	Responsabilità dirigenziale e responsabilità del procedimento.	411
14.2.	Il problema della natura giuridica degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali: riparto di giurisdizione.	412
14.3.	Natura giuridica del provvedimento di revoca del dirigente.	415
14.4.	Un'ipotesi particolare: gli incarichi dirigenziali esterni.	416
14.5.	Casistica: controversie in materia di conferimento degli incarichi di segretario comunale e provinciale.	417
14.6.	La responsabilità aquiliana del dirigente.	419
14.7.	La decadenza automatica dall'incarico: illegittimità costituzionale del c.d. <i>spoil system</i> .	419
14.8.	Lo <i>spoil system</i> nelle leggi regionali.	424
14.9.	Lo <i>spoil system</i> dei Commissari straordinari.	425
15.	Il tentativo obbligatorio di conciliazione.	427
16.	L'arbitrato nelle controversie di lavoro.	429
17.	La tutela giurisdizionale.	430
17.1.	La tutela giurisdizionale dopo la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.	430
17.2.	La natura giuridica della giurisdizione del giudice ordinario.	432
17.3.	Giurisdizione e disapplicazione.	433
17.4.	La giurisdizione in materia di concorsi.	437
17.5.	Giurisdizione in materia di concorsi interni.	439
17.6.	Casistica: i concorsi interni al C.N.R. e all'A.S.I.	443
17.7.	Il problema dei concorsi misti e dei concorsi interni misti.	444
17.8.	Come può qualificarsi la posizione giuridica del vincitore del concorso?	445
17.9.	Quale è il giudice da adire in caso di silenzio dell'amministrazione?	447
17.10.	Lo scorrimento della graduatoria e l'intervento di Cons.St., A.P., 28 luglio 2011, n. 14.	448
17.11.	Casistica. Liste di collocamento. Nomina successiva all'approvazione della graduatoria.	455
17.12.	La tutela risarcitoria.	456
18.	È esperibile il ricorso straordinario avverso gli atti di micro-organizzazione?	458

CAPITOLO VII • I BENI PUBBLICI

461

SEZ. I • I PRINCIPI

463

1.	I beni pubblici.	463
2.	I beni demaniali.	466
2.1.	Regime giuridico dei beni demaniali. Il federalismo demaniale: d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85.	469
2.2.	I beni culturali e paesaggistici.	475
3.	I beni patrimoniali.	479
3.1.	Acquisto dell'indisponibilità.	480
3.2.	Perdita dell'indisponibilità e regime giuridico.	483
3.3.	L'espropriabilità per pubblica utilità dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili.	484
4.	I beni disponibili.	487
4.1.	Il denaro.	488

4.2.	Il controverso regime proprietario dei porti turistici.	489
5.	L'utilizzazione dei beni pubblici.	490
5.1.	Il diritto di insistenza.	493
5.1.1.	Il diritto di insistenza nel rilascio delle concessioni demaniali marittime.	495
5.1.2.	Il rinnovo delle concessioni demaniali marittime.	496
6.	I beni di interesse pubblico. I beni culturali di proprietà privata.	497
7.	I diritti reali pubblici su beni altrui.	499
7.1.	Le servitù.	500
7.2.	I diritti di uso pubblico. Le strade vicinali, gli usi civici e le proprietà collettive di diritto pubblico.	502
8.	L'amministrazione dei beni pubblici.	503
8.1.	La valorizzazione dei beni pubblici.	504
8.2.	La dismissione del patrimonio immobiliare.	505
8.2.1.	La dismissione del patrimonio immobiliare disposta dalla legge di stabilità 2012.	507
8.3.	Natura giuridica della Patrimonio S.p.A. e delle S.C.I.P. e conseguenze in punto di giurisdizione sulle dismissioni immobiliari.	508
9.	La tutela dei beni pubblici.	511
9.1.	Tutela possessoria e decorso del tempo	513
9.2.	Rapporto tra autotutela possessoria e azione di accertamento della proprietà.	513
	SEZ. II • LA TUTELA GIURISDIZIONALE	515
10.	Il riparto di giurisdizione in materia di concessioni di beni pubblici. L'art. 133, comma 1, c.p.a. e l'art. 5, l. n. 1034 del 1971.	515
10.1.	L'art. 133, comma 1, c.p.a. e l'art. 5, comma 1, l. n. 1034 del 1971.	515
10.2.	L'art. 5, comma 2, l. n. 1034 del 1971 e l'art. 133, comma 1, lett. b, c.p.a.	517

PARTE II • L'ATTIVITÀ

CAPITOLO I • I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA **523**

SEZ. I • L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA IN GENERALE **525**

1.	Attività di diritto pubblico e attività di diritto privato.	525
2.	Attività di amministrazione attiva, consultiva e di controllo.	530
3.	Attività discrezionale e attività vincolata.	531
4.	La politica della semplificazione.	531
4.1.	Le cause della complicazione amministrativa e le tecniche di intervento.	532
4.1.1.	La semplificazione del procedimento amministrativo in senso stretto	533
4.2.	La delegificazione.	534
4.3.	S.c.i.a., silenzio assenso e conferenze di servizi. Rinvio.	535
4.4.	Autocertificazioni e dichiarazioni sostitutive.	537

SEZ. II • I PRINCIPI COSTITUZIONALI **540**

5.	Il principio di legalità.	540
5.1.	I poteri impliciti della Pubblica amministrazione.	542
6.	Il principio di imparzialità.	545
6.1.	Il principio di ragionevolezza.	546
7.	Il principio di buon andamento della Pubblica amministrazione.	546
8.	Il principio di pubblicità.	547
9.	Il principio di sussidiarietà.	548
10.	Il principio del contraddittorio.	550
11.	Il principio di responsabilità.	550

SEZ. III • I PRINCIPI COMUNITARI **552**

12.	Inquadramento generale.	552
13.	Il principio di proporzionalità.	553
14.	Il principio di legittimo affidamento.	556
14.1.	Il principio di affidamento nella giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.	557
14.2.	Affidamento e atti endoprocedimentali: è meritevole di tutela l'affidamento generato da un atto amministrativo non definitivo del procedimento?	558

14.3.	Gli atti rilevanti ai fini dell'affidamento: atti di diritto privato e leggi provvedimento.	558
15.	La tutela della concorrenza e i servizi della Pubblica amministrazione.	559

CAPITOLO II • IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO **561**

SEZ. I • IL PROCEDIMENTO **563**

1.	Funzione e nozione di procedimento amministrativo.	563
2.	Il procedimento amministrativo nella l. n. 241 del 1990 e successive modificazioni.	564
3.	Il procedimento amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.	565
4.	Le fasi del procedimento amministrativo.	570
4.1.	Incidenza dello <i>jus superveniens</i> nel procedimento in corso.	573
5.	Il procedimento dinanzi alle Autorità amministrative indipendenti. Rinvio.	575

SEZ. II • IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO **576**

6.	La figura del responsabile del procedimento.	576
7.	L'individuazione dell'unità organizzativa responsabile e del responsabile del procedimento.	576
7.1.	L'individuazione dell'unità organizzativa: natura giuridica e principali problemi applicativi.	577
7.2.	L'individuazione del responsabile del procedimento: natura giuridica e principali problemi applicativi.	578
7.3.	Responsabile del procedimento e atti dei concessionari della riscossione.	581
8.	I compiti del responsabile del procedimento. Il rapporto con il dirigente dell'unità organizzativa. La comunicazione del preavviso di rigetto.	582
9.	Responsabilità penale e civile. Profili di giurisdizione.	584

SEZ. III • LA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO **589**

10.	Nozione e collocazione sistematica nell'ambito della legge sul procedimento amministrativo.	589
11.	I destinatari della comunicazione.	591
12.	Il contenuto della comunicazione di avvio del procedimento.	593
13.	Le modalità e i tempi della comunicazione.	594
14.	La comunicazione di avvio e i <i>sub</i> procedimenti.	596
14.1.	Comunicazione di avvio del procedimento e annullamento dell'aggiudicazione provvisoria e definitiva di gara. Rinvio.	597
15.	Le deroghe all'obbligo di comunicazione previste dalla legge.	597
16.	Le deroghe di creazione pretoria. Il principio del raggiungimento dello scopo.	601
16.1.	La comunicazione di avvio del procedimento negli atti vincolati.	602
16.2.	Procedimenti ad istanza di parte e procedimenti connessi.	604
16.3.	Procedimenti derivanti da attività già conosciuta dall'interessato.	605
17.	Le conseguenze dell'omessa comunicazione.	606
18.	Gli interventori eventuali. Partecipazione al procedimento dei portatori di interessi diffusi.	607
19.	I riflessi processuali della partecipazione procedimentale. Rinvio.	607

SEZ. IV • IL PREAVVISO DI RIGETTO **608**

20.	Il preavviso di rigetto: nozione e funzione.	608
21.	Ambito di applicazione dell'art. 10 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990. S.c.i.a., diverse forme di silenzio, procedimenti giustiziali, in specie quelli attivati con ricorso gerarchico.	610
22.	Natura del preavviso di rigetto, competenza ad adottarlo e regime processuale.	611
23.	Contenuto del preavviso di rigetto, forma e termini di comunicazione, soggetti tenuti.	614
24.	Effetti del preavviso di rigetto ...	615
24.1.	... e della sua omessa comunicazione.	616
25.	Il preavviso di rigetto si applica alla s.c.i.a.?	617
26.	Ricorsi amministrativi e preavviso di rigetto. Rinvio.	617

CAPITOLO III • IL SILENZIO AMMINISTRATIVO **619**

SEZ. I • IL SILENZIO-INADEMPIMENTO **621**

I • I PROFILI SOSTANZIALI **621**

1.	Il silenzio amministrativo e il rispetto della tempistica procedimentale: profili generali e principali tappe evolutive (dalla l. n. 241 del 1990 al decreto sviluppo e al d.l. 13 agosto 2011, n. 138).	621
2.	Le diverse tipologie di silenzio e l'atto amministrativo implicito.	628

3.	Il silenzio asignificativo: dalla concezione attizia (silenzio-rifiuto) a quella comportamentale (silenzio-inadempimento).	633
4.	La nuova disciplina dei termini di definizione del procedimento con provvedimento espresso.	634
5.	L'obbligo di provvedere: le recenti puntualizzazioni della giurisprudenza.	642
5.1.	La legittimazione del denunciante a ricorrere avverso il silenzio o l'archiviazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato: rinvio.	649
6.	Il procedimento di formazione del silenzio-inadempimento: la necessità della diffida prima della riscrittura dell'art. 2, l. n. 241 del 1990, ad opera della l. n. 80 del 2005, e i problemi intertemporali posti dalla nuova previsione.	649
7.	Rapporti tra il silenzio rifiuto e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990).	653
8.	Il rilievo penale del silenzio.	653
	II • I PROFILI PROCESSUALI	655
9.	L'azione avverso il silenzio. Termine di impugnazione del silenzio e legittimazione all'azione.	655
10.	La disciplina del rito del silenzio: il problema del riparto di giurisdizione e i presupposti di utilizzabilità del rito.	659
11.	Poteri del G.A. e principio della domanda: interpretazione dell'espressione "il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza", introdotto dalla l. n. 80 del 2005.	662
12.	Oggetto del sindacato giurisdizionale nel giudizio avverso il silenzio: accertamento della pretesa sostanziale tra giurisdizione di legittimità ed estesa al merito.	666
12.1.	<i>Excursus</i> dell'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale fino all'entrata in vigore della l. n. 80 del 2005.	666
12.2.	La riscrittura dell'art. 2, l. n. 241 del 1990 ad opera dell'art. 3, comma 6 bis, d.l. n. 35 del 2005: le tesi sull'oggetto del nuovo rito del silenzio.	667
12.2.1	L'intervento del codice del processo amministrativo.	671
12.3.	Provvedimento sopravvenuto espresso e effetti sul giudizio avverso il silenzio-rifiuto: l'art. 117, comma 5, c.p.a.	673
12.4.	Ricorso contro il silenzio-rifiuto e tutela dei terzi.	675
13.	<i>L'iter</i> procedurale del rito avverso il silenzio: la fase di cognizione	677
13.1.	... e quella di esecuzione. L'ottemperanza anomala ed il ruolo del commissario <i>ad acta</i> nel rito del silenzio alla luce della recente giurisprudenza.	678
13.1.1	La disciplina recata dall'art. 21 <i>bis</i> , legge TAR.	678
13.1.2	La disciplina dettata dal codice del processo amministrativo.	681
14.	Il rito del silenzio e altri riti speciali.	682
15.	Impugnabilità del silenzio con ricorso straordinario. Rinvio.	684
	SEZ. II • LE FORME DI SILENZIO SIGNIFICATIVO	685
16.	Silenzio endoprocedimentale: l'inerzia rispetto all'acquisizione di pareri e di valutazioni tecniche. Tutela dell'istante.	685
17.	Il silenzio-rigetto su ricorso amministrativo.	686
18.	Il silenzio-diniego.	689
19.	Il silenzio-assenso.	690
19.1.	La natura giuridica del silenzio-assenso e la distinzione con gli istituti affini.	690
19.2.	Il silenzio-assenso quale regola generale nei procedimenti ad istanza di parte e le sue eccezioni.	692
19.3.	Il procedimento di formazione del silenzio-assenso e i poteri che residuano all'amministrazione dopo la sua formazione.	694
19.4.	Ammissibilità di domanda giudiziale di accertamento della formazione del silenzio.	698
20.	Rapporti tra il silenzio significativo e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990).	699
20.1.	Le modifiche apportate, nel settore dell'edilizia, dal d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. Decreto Sviluppo): rinvio	702
	SEZ. III • LA S.C.I.A.	703
21.	Premessa. Dalla d.i.a. alla s.c.i.a.: istituto di liberalizzazione o semplificazione? Il rilievo delle novità introdotte dall'art. 6, d.l. 13 agosto 2011, n. 138.	703

21.1.	La disciplina e i poteri spettanti all'amministrazione.	705
21.1.1.	Le modifiche introdotte dalla l. n. 69 del 2009.	709
21.1.1.2.	Ambito di applicazione.	709
21.1.1.3.	Procedimento.	709
21.1.1.4.	Profili processuali.	711
21.1.2.	Le modifiche introdotte dalla l. n. 122 del 2010.	712
21.1.2.1.	Le questioni aperte dalla l. n. 122 del 2010: applicabilità alla materia edilizia della nuova s.c.i.a.	714
21.1.3.	Le novità introdotte, in materia edilizia, d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito con l. 12 luglio 2011, n. 106 (c.d. Decreto Sviluppo).	716
21.1.4.	Riflessi sul tema della natura giuridica della d.i.a. e delle forme di tutela del terzo.	718
21.2.	La natura giuridica.	719
21.3.	La tutela del terzo.	722
21.3.1.	Natura della d.i.a. e sue forme di tutela: l'intervento di Cons. St., sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717. L'azione di accertamento autonomo.	725
21.3.2.	La complessa presa di posizione di Cons. St., A.P., 29 luglio 2011, n. 15.	726
21.3.3.	La manovra finanziaria ritocca la s.c.i.a. in nome della liberalizzazione: il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con la l. 14 settembre 2011, n. 148.	730
22.	Rapporti tra d.i.a. (ora s.c.i.a.) e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 bis, l. n. 241 del 1990).	732

CAPITOLO IV • L'ACCESSO AI DOCUMENTI **735**

SEZ. I • PRINCIPI E NATURA GIURIDICA **737**

1.	L'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi nelle previsioni della legge sul procedimento amministrativo.	737
2.	Il diritto di accesso dopo la riforma del 2005 della legge sul procedimento.	737
3.	La natura giuridica del diritto di accesso.	738
3.1.	Le ragioni del contrasto e le implicazioni applicative.	739
3.2.	Il nuovo intervento dell'Adunanza Plenaria e le ultime prese di posizione giurisprudenziali.	743

SEZ. II • LA DISCIPLINA SOSTANZIALE **745**

4.	I soggetti legittimati.	745
4.1.	Problematiche scaturenti dalla riforma del 2005. L'attualità dell'interesse.	746
4.2.	L'accesso alle informazioni ambientali.	749
4.3.	I soggetti portatori di interessi diffusi.	751
5.	L'oggetto del diritto di accesso. Gli atti interni.	753
5.1.	Accesso ed attività di diritto privato degli enti pubblici e dei gestori di pubblico servizio.	756
5.1.1.	La discussa nozione di strumentalità dell'attività residuale del gestore del pubblico servizio.	760
5.2.	L'accesso agli atti delle imprese di assicurazione.	762
5.3.	L'impatto delle novità introdotte dalla l. n. 15 del 2005.	762
5.3.1.	Accesso agli atti degli organismi di diritto pubblico e dei soggetti <i>in house</i> .	763
5.4.	L'ostensibilità delle relazioni del direttore dei lavori e dell'organo di collaudo.	764
5.5.	Gli atti con rilievo investigativo o probatorio nel procedimento penale.	766
6.	I soggetti passivi dell'accesso.	767
6.1.	Accesso ed Autorità indipendenti.	767
6.2.	Il caso dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato.	768
6.3.	Ulteriori profili concernenti l'accesso ai documenti detenuti dall'Autorità.	770
6.4.	Il caso della Consob. La disciplina del segreto d'ufficio relativo agli atti della Consob.	771
6.4.1.	Ulteriori profili problematici in tema di accesso agli atti della Consob.	775
7.	I limiti del diritto di accesso e i controlimiti di cui all'art. 24, commi 5 e 7.	775
7.1.	Il limite della riservatezza. Nozioni introduttive.	778
7.2.	Accesso e dati sensibili e sensibilissimi.	782
7.3.	Accesso alle cartelle cliniche.	785
7.4.	Accesso agli elaborati delle procedure concorsuali.	786
7.5.	Accesso agli atti di gara.	788
7.6.	I pareri legali resi in favore dell'amministrazione.	791
7.7.	I profili procedurali e processuali: la tutela dei controinteressati nel Codice del processo	793

	amministrativo.	
8.	L'accesso agli atti degli enti locali. L'art. 10, d.lgs. n. 267 del 2000.	795
8.1.	L'accesso dei consiglieri degli enti locali.	796
SEZ. III • IL GIUDIZIO		799
9.	La tutela giurisdizionale nel Codice del processo amministrativo. Introduzione.	799
9.1.	La disciplina.	799
9.2.	Il carattere accelerato del rito. I termini. La sospensione feriale. L'ammissibilità di una tutela cautelare.	800
9.3.	L'ambito oggettuale e soggettivo di operatività del rito accelerato.	802
9.4.	Giurisdizione esclusiva e natura accertativa del giudizio in materia di accesso.	802
9.4.1	È ammissibile il ricorso al Capo dello Stato in materia dell'accesso? Rinvio.	803
9.5.	Ricorso in tema di accesso innestato nel giudizio principale pendente. Ambito applicativo e soggetti cui notificare l'atto introduttivo.	804
9.5.1.	Natura giuridica e regime dell'ordinanza istruttoria.	805
9.6	L'oggetto del rito speciale dell'accesso: proponibilità di domande di annullamento ed esperibilità dell'azione risarcitoria.	807
10.	La tutela giustiziale innanzi alla commissione per l'accesso o al difensore civico.	808
SEZ. IV • TUTELA PENALE E CIVILE DEL DIRITTO DI ACCESSO		811
11.	Silenzio diniego sull'istanza di accesso e rilievo penale dell'inerzia.	811
12.	La tutela civile del diritto di accesso: rinvio.	812
CAPITOLO V • LA DISCREZIONALITÀ		813
SEZ. I • LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA PURA		815
1.	Principio di legalità, limiti all'attività amministrativa e distinzione tra attività vincolata e discrezionale.	815
2.	Le teorie elaborate nel ricostruire la nozione di discrezionalità amministrativa.	816
3.	Legittimità, merito e rapporti con la discrezionalità.	818
4.	Natura vincolata o discrezionale del potere e disciplina del procedimento: motivazione, regole partecipative, ambito di operatività del meccanismo sanante di cui all'art. 21 <i>octies</i> , comma 2, l. n. 241 del 1990, d.i.a.	819
5.	Natura vincolata o discrezionale del potere e disciplina del processo: eccesso di potere, poteri del giudice del silenzio, ambito di operatività del meccanismo sanante di cui all'art. 21 <i>octies</i> , comma 2, l. n. 241 del 1990, giudizio di spettanza nel processo risarcitorio, riparto di giurisdizione.	819
SEZ. II • LA DISCREZIONALITÀ TECNICA		822
6.	Discrezionalità tecnica: nozione e differenze rispetto alla discrezionalità amministrativa pura, alla discrezionalità c.d. mista e all'accertamento tecnico.	822
7.	Il sindacato giurisdizionale della discrezionalità tecnica: dal sindacato estrinseco a quello intrinseco.	825
7.1.	L'intensità del sindacato intrinseco. La contrapposizione tra sindacato debole e forte e il suo tendenziale superamento.	828
7.1.1.	Il sindacato sulle valutazioni espresse in seno alle procedure concorsuali: rinvio.	830
8.	Discrezionalità tecnica e riforma del procedimento amministrativo.	830
9.	Sindacato sulla discrezionalità tecnica e risarcimento del danno. Rinvio.	831
10.	Riflessi sul riparto di giurisdizione.	831
CAPITOLO VI • IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO		833
1.	Una possibile definizione del provvedimento amministrativo.	835
2.	Teorie sull'atto amministrativo. Differenza tra atto e provvedimento.	836
3.	Notazioni sulla funzione dell'atto amministrativo e classificazioni.	838
3.1.	Atti di amministrazione attiva e di controllo. L'atto di conferma.	839
3.2.	La distinzione in base all'efficacia. Provvedimenti concessori, autorizzatori e ablatori.	842
3.3.	La distinzione sulla base dei destinatari. Atti particolari, plurimi, collettivi e generali.	847
3.4.	Atti di alta amministrazione e atti politici.	848

3.4.1.	La nozione di atto politico: le tesi.	849
3.4.2.	La diversità rispetto agli atti di alta amministrazione.	850
3.4.3.	La revoca dell'assessore comunale.	852
3.4.3.1.	La revoca dell'assessore comunale: la tesi dell'atto politico.	852
3.4.3.2.	La revoca dell'assessore comunale: la tesi dell'atto amministrativo.	854
3.4.3.2.1.	Intensità del sindacato giurisdizionale cui sottoporre il provvedimento di revoca dell'assessore comunale, motivazione e garanzie procedurali.	855
3.5.	Provvedimenti di secondo grado.	857
3.6.	Atti non provvedimentali.	857
4.	I caratteri del provvedimento amministrativo.	860
5.	Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.	865
6.	I requisiti del provvedimento amministrativo	870
7.	Le leggi-provvedimento.	872
7.1.	L'importante intervento di Corte di Giustizia 18 ottobre 2011.	879

CAPITOLO VII • LA MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

881

SEZ. I • I PROFILI SOSTANZIALI

883

1.	La motivazione del provvedimento: nozione e funzione.	883
2.	La motivazione prima della l. n. 241 del 1990.	885
3.	La motivazione alla luce della l. n. 241 del 1990.	886
3.1.	La motivazione dell'ordine militare di trasferimento.	890
3.2.	Gli obblighi motivazionali nei procedimenti selettivi.	892
4.	Le eccezioni all'obbligo di motivazione.	898
5.	La struttura della motivazione nella l. n. 241 del 1990.	906
6.	Conseguenze dell'omessa o insufficiente motivazione.	910
7.	La disciplina della motivazione e le novità apportate dalla l. n. 15 del 2005.	911

SEZ. II • I PROFILI PROCESSUALI

912

8.	L'integrazione <i>ex post</i> della motivazione.	912
8.1.	Può l'amministrazione, resistente in giudizio, adottare un nuovo e motivato provvedimento?	916
9.	Conoscenza della motivazione e decorso del termine decadenziale.	919
10.	Annullamento giurisdizionale per difetto di motivazione del primo diniego e limiti alla reiterabilità del diniego sulla scorta di motivi nuovi.	920

CAPITOLO VIII • AUTORIZZAZIONE E CONCESSIONE

923

SEZ. I • L'AUTORIZZAZIONE

925

1.	Nozione e natura giuridica.	925
2.	Struttura.	926
3.	I soggetti del rapporto.	927
4.	Rapporto tra autorizzazione ed atto autorizzato.	927
5.	Classificazioni.	928
5.1.	Autorizzazioni ad atti e ad attività.	928
5.2.	Autorizzazioni espresse e tacite.	928
5.3.	Autorizzazioni modali e non modali.	928
5.4.	Autorizzazioni approvative, indicative e correttive	929
5.5.	Autorizzazioni discrezionali e vincolate.	929
5.6.	Autorizzazioni personali e reali.	929
5.7.	Autorizzazioni ad effetti diretti e ad effetti integrati.	929
6.	Figure affini all'autorizzazione.	929
6.1.	Abilitazioni e licenze.	929
6.2.	Approvazioni.	930
6.3.	Omologazioni.	930
6.4.	Nulla-osta.	930
6.5.	Dispense.	930

SEZ. II • LA CONCESSIONE		931
7.	Nozione e caratteri fondamentali.	931
8.	Natura giuridica e modelli ricostruttivi.	932
9.	Concessioni e accordi <i>ex art.</i> 11, l. n. 241 del 1990.	934
10.	Il rapporto di concessione.	935
11.	Modificazione del rapporto.	936
12.	Estinzione del rapporto.	936
12.1.	Il rinnovo delle concessioni ed il diritto dell'Unione europea. Rinvii.	937
13.	Figure affini alla concessione.	938
13.1.	Ammissioni.	938
13.2.	Sovvenzioni.	938
14.	La concessione edilizia (ora permesso di costruire).	939
 CAPITOLO IX • ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI		 943
SEZ. I • L'INQUADRAMENTO: AUTORITÀ E CONSENSO		945
1.	Le forme consensuali di esercizio dell'azione amministrativa.	945
2.	Le fonti legislative degli accordi.	945
SEZ. II • LA CONFERENZA DI SERVIZI		947
3.	La conferenza di servizi.	947
3.1.	Le diverse tipologie previste a seguito della l. n. 15 del 2005. La conferenza di servizi istruttoria.	950
3.2.	La conferenza di servizi decisoria.	951
3.2.1.	La partecipazione dei privati alla conferenza.	952
3.3.	La natura giuridica.	955
3.4.	Ammissibilità del ripensamento unilaterale da parte di una delle P.A. partecipanti.	959
3.5.	La conferenza di servizi preliminare.	961
3.6.	La speciale ipotesi di conferenza di servizi prevista dal d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447.	962
4.	La procedura della conferenza di servizi.	964
4.1.	L'indizione e la convocazione.	964
4.2.	La legittimazione alla partecipazione.	966
4.3.	La fase conclusiva.	967
5.	La disciplina del dissenso.	968
6.	Profili processuali. Legittimazione ad impugnare i provvedimenti adottati in conferenza.	971
6.1.	Notificazione del ricorso (legittimazione passiva).	971
6.2.	Configurabilità di un onere di impugnazione immediata degli avvisi negativi espressi in conferenza.	972
SEZ. III • GLI ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E GLI ACCORDI DI PROGRAMMA		973
7.	Gli accordi tra Pubbliche amministrazioni <i>ex art.</i> 15, l. n. 241 del 1990.	973
7.1.	La natura giuridica degli accordi <i>ex art.</i> 15, l. n. 241 del 1990.	975
8.	Gli accordi di programma <i>ex art.</i> 34, d.lgs. n. 267 del 2000.	975
8.1.	Natura giuridica e giurisdizione.	975
8.2.	I soggetti e la conferenza preparatoria.	977
8.3.	Il contenuto necessario ed eventuale.	978
8.4.	Il procedimento.	978
8.5.	La tutela delle parti e dei terzi.	979
SEZ. IV • LE ULTERIORI FORME DI ESERCIZIO CONSENSUALE DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA		982
9.	Le convenzioni.	982
10.	Il consorzio, l'unione di comuni e l'esercizio associato di funzioni amministrative.	982
11.	Gli accordi tra soggetti pubblici e privati <i>ex art.</i> 2, comma 203, l. n. 662 del 1996.	985
12.	Gli accordi sull'esercizio delle competenze normative di cui alla l. n. 246 del 2005.	986
 CAPITOLO X • ACCORDI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E PRIVATI		 989
1.	L'esercizio consensuale del potere amministrativo e la l. n. 15 del 2005: profili generali.	991

2.	I precedenti degli accordi ex art. 11, l. n. 241 del 1990: le intese metagiuridiche, i contratti di diritto pubblico, le concessioni-contratto.	992
3.	Gli accordi ex art. 11, l. n. 241 del 1990: profili generali.	994
3.1.	Il problema dell'atipicità degli accordi e il superamento del principio di tipicità degli accordi sostitutivi ad opera della l. n. 15 del 2005.	996
4.	Ambito di applicazione dell'art. 11: si applica anche agli accordi che norme di settore prevedono come non alternativi al provvedimento?	998
4.1.	Possibile impiego degli accordi nel caso di provvedimenti vincolati.	1001
4.1.1.	Nuove prospettive di applicazione degli accordi tra amministrazione e privati: la pianificazione perequativa in materia urbanistica. Rinvio.	1003
4.2.	Chi prende l'iniziativa e quali sono i soggetti dell'accordo?	1003
5.	La natura giuridica degli accordi: tesi a confronto.	1004
5.1.	L'introduzione della determinazione preliminare ai sensi del comma 4 <i>bis</i> e la sua incidenza sulla qualificazione della natura giuridica degli accordi.	1008
6.	Le implicazioni sul regime giuridico derivanti dall'adesione alla ricostruzione in termini pubblicistici ovvero privatistici degli accordi.	1010
6.1.	Le conseguenze in tema di regime della patologia degli accordi e della determinazione preliminare.	1011
6.2.	I rimedi esperibili in caso di inadempimento dell'accordo integrativo.	1013
6.3.	I rimedi esperibili in caso di mancata emanazione del provvedimento.	1015
7.	Il recesso.	1016
7.1	L'autotutela.	1019
8.	La giurisdizione esclusiva e la sua estensione alle controversie sollevate dal terzo: le novità introdotte dagli artt. 7 e 133 c.p.a.	1021

CAPITOLO XI • LA PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

1025

1.	La patologia dell'atto amministrativo: nozioni generali.	1027
2.	L'invalidità del provvedimento amministrativo. Brevi cenni sull'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale fino alla riforma della l. n. 241 del 1990 ad opera della l. n. 15 del 2005.	1029
3.	L'inesistenza dell'atto amministrativo. I discussi rapporti tra inesistenza e nullità.	1033
3.1.	La rilevanza pratica della distinzione tra nullità e inesistenza e il regime dell'atto inesistente. Autotutela, sanatoria, diritto di resistenza, responsabilità della P.A., riparto di giurisdizione, interesse ad agire.	1036
3.2.	I casi di inesistenza.	1038
4.	La nullità del provvedimento amministrativo.	1041
4.1.	La nullità e Part. 21 <i>septies</i> .	1041
4.2.	La carenza di potere. La ricostruzione della nozione nel dibattito anteriore alla l. n. 15 del 2005.	1043
4.3.	La nullità per difetto assoluto di attribuzione.	1045
4.3.1.	Carenza di potere e violazione del <i>ne bis in idem</i> nel caso di provvedimento intervenuto dopo che si sia formato il silenzio assenso. Rinvio.	1048
4.3.2.	Carenza di potere e atto adottato in violazione del diritto comunitario, sulla base di norma incostituzionale o di decreto legge non convertito. Rinvio.	1048
4.4.	La nullità strutturale: la controversa individuazione degli elementi essenziali.	1049
4.5.	La violazione ed elusione del giudicato.	1051
4.6.	Dubbi sulla previsione ex art. 21 <i>septies</i> , comma 2. La giurisdizione esclusiva del G.A.	1054
4.7.	Le nullità testuali.	1057
4.8.	La disciplina giuridica della nullità.	1059
4.8.1.	Nullità del provvedimento e riparto di giurisdizione.	1059
4.8.2.	Ammissibilità davanti al G.A. di azioni dichiarative della nullità. Il Codice del processo amministrativo.	1062
4.8.3.	Il termine per rilevare la nullità. Le disposizioni del Codice del processo amministrativo.	1065
4.8.4.	La legittimazione a far valere la nullità del provvedimento e il problema della rilevanza d'ufficio della nullità. Le disposizioni del Codice del processo amministrativo.	1067
5.	L'annullabilità del provvedimento amministrativo.	1070
5.1.	L'incompetenza.	1071
5.2.	Riflessi processuali del vizio di incompetenza.	1075
5.3.	L'eccesso di potere.	1076

5.4.	Figure sintomatiche e prova del vizio.	1079
5.5.	La violazione di legge.	1082
5.6.	L'art. 21 <i>octies</i> , comma 2.	1084
5.7.	I precedenti tentativi della giurisprudenza di limitare l'annullamento del provvedimento per violazioni formali o procedurali.	1085
5.8.	La perimetrazione dell'ambito di applicazione della norma.	1088
5.9.	L'ambito di applicazione del primo periodo: la violazione di norme sul procedimento e sulla forma degli atti, in particolare, il difetto di motivazione e sua integrabilità in giudizio; il vizio di incompetenza.	1089
5.10.	La natura del vincolo richiesto ai fini dell'applicabilità dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2.	1091
5.11.	La regola dell'evidenza della non incidenza del vizio sul contenuto del provvedimento.	1094
5.12.	La regola della non annullabilità del provvedimento adottato in assenza della comunicazione di avvio del procedimento.	1095
5.13.	Il dibattito sulla portata dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2. Inquadramento delle problematiche.	1099
5.14.	La qualificazione giuridica dell'atto insuscettibile di annullamento ai sensi dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2.	1101
5.15.	Il dibattito sulla natura processuale o sostanziale della norma.	1106
5.16.	I dubbi di costituzionalità dell'art. 21 <i>octies</i> , comma 2. I rapporti con la tutela risarcitoria.	1108
5.17.	Pronuncia adottabile per la definizione del ricorso.	1112
6.	L'invalidità derivata: configurabilità dell'invalidità ad effetto caducante.	1113
6.1.	Criteri di individuazione del nesso di presupposizione.	1116
7.	L'invalidità sopravvenuta e la regola del <i>tempus regit actum</i> .	1118
7.1.	L'incompatibilità del provvedimento amministrativo con il diritto comunitario.	1120
7.2.	L'atto amministrativo emanato in base a una legge incostituzionale.	1129
7.3.	La configurabilità del vizio di invalidità sopravvenuta in caso di legge retroattiva e sua possibile rilevanza d'ufficio.	1132
7.4.	La legge di interpretazione autentica.	1133
7.5.	Il decreto legge non convertito.	1134
8.	I vizi di merito del provvedimento amministrativo: l'inopportunità.	1135
9.	L'autotutela amministrativa: profili generali.	1136
10.	Il potere di autotutela in sede di riesame: la ricostruzione dell'inquadramento dogmatico e del fondamento normativo. L'intervento della l. n. 15 del 2005.	1139
11.	L'autotutela nelle forme dell'annullamento d'ufficio e della revoca prima della riforma del 2005 e del 2008 e il rapporto con l'interesse pubblico all'eliminazione dell'atto.	1142
11.1.	La tutela dell'affidamento prima e dopo il 2005: profili di diritto comparato.	1147
12.	L'annullamento d'ufficio ex art. 21 <i>nonies</i> .	1150
12.1.	La speciale disciplina dell'annullamento d'ufficio ex art. 1, comma 136, l. n. 311 del 2004.	1153
13.	La revoca ex art. 21 <i>quinquies</i> e l'obbligo di indennizzo.	1156
13.1.	Le novità del decreto legge c.d. Bersani bis, d.l. n. 7 del 2007 e del d.l. n. 112 del 2008, in tema di criteri per la quantificazione dell'indennizzo.	1160
14.	La giurisdizione esclusiva in materia di indennizzo da revoca legittima.	1164
15.	Procedimento e forma dell'esercizio del potere di autotutela.	1165
16.	Il rapporto tra autotutela e nullità: gli atti di mero ritiro.	1165
17.	Limiti del potere di ritiro in via di autotutela di un atto contrastante con il diritto comunitario.	1166
18.	Ritiro di atto oggetto di giudizio pendente e improcedibilità del ricorso.	1169
18.1.	Gli strumenti di tutela processuale avverso gli atti di autotutela.	1170
18.2.	Autotutela e pregiudizialità. Rinvio.	1171
18.3.	Giurisdizione sulle domande risarcitorie dei danni da provvedimenti già annullati in sede di autotutela.	1171
19.	Autotutela, silenzio e s.c.i.a. Rinvio.	1172
20.	Autotutela e provvedimenti pluristrutturati. Rinvio.	1172
21.	Autotutela in sede di evidenza pubblica. Rinvio.	1172
22.	L'autotutela con esito conservativo: la convalida ex art. 21 <i>nonies</i> , comma 2.	1172
22.1.	La sanatoria.	1175
22.2.	La conversione.	1175
22.3.	La riforma e la rettifica.	1176
22.4.	La conferma. Rinvio.	1176

CAPITOLO XII • I CONTROLLI

1177

1.	Nozione di controllo e criteri di classificazione.	1179
2.	Principi costituzionali, vincoli comunitari ed evoluzione del sistema dei controlli.	1181
3.	I controlli sugli organi e sugli atti degli enti locali dopo l'entrata in vigore della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.	1183
4.	I controlli sugli atti.	1187
5.	La tutela giurisdizionale.	1188
5.1.	Decorrenza del termine di impugnazione.	1188
5.2.	Impugnabilità degli atti di controllo.	1189
5.3.	Ulteriori questioni processuali. Giudicato di annullamento dell'atto negativo di controllo e reiterabilità del potere di controllo; esperibilità del giudizio di ottemperanza; legittimazione del controllante ad impugnare gli atti del controllato.	1191
6.	Il controllo di gestione.	1193
6.1.	I controlli interni di gestione	1194
6.1.1.	Il sistema di monitoraggio, misurazione e valutazione della performance nel d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.	1195
6.1.2.	La nuova fisionomia della quadripartizione dei controlli interni.	1195
6.1.3.	Procedimento e <i>performance</i> .	1196
6.1.4.	Il ciclo di gestione della <i>performance</i> .	1197
6.1.5.	Il monitoraggio della <i>performance</i> .	1198
6.1.6.	La misurazione e valutazione della <i>performance</i> .	1199
6.1.7.	L'indipendenza dell'Organismo di valutazione.	1200
6.1.8.	I quattro strumenti diagnostici per la misurazione e valutazione della <i>performance</i> .	1201
6.1.8.1.	L'indicatore di conformità.	1201
6.1.8.2.	L'indicatore di <i>performance</i> .	1201
6.1.8.3.	L'indicatore di scostamento.	1201
6.1.8.4.	L'indicatore di qualità.	1202
6.2.	I controlli esterni di gestione. La disciplina e l'ambito soggettivo di applicazione.	1202
7.	L'attività della Corte dei Conti.	1205
7.1.	Il controllo, preventivo e successivo, di legittimità.	1206
7.2.	Il controllo sul bilancio dello Stato. Il giudizio di parificazione.	1208
7.3.	I controlli sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.	1208
7.4.	Il controllo sulle autonomie territoriali.	1209
7.5.	Legittimazione della sezione di controllo della Corte dei Conti a sollevare questioni di costituzionalità e questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 134 del Trattato CE.	1210
8.	I poteri della Ragioneria generale dello Stato.	1212

CAPITOLO XIII • PROPRIETÀ PRIVATA TRA URBANISTICA ED ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

1215

1.	La proprietà e l'espropriazione.	1217
1.1.	L'evoluzione della disciplina riguardante la proprietà e il fondamento giuridico del potere espropriativo nel diritto italiano ed europeo.	1217
2.	Classificazione dei provvedimenti ablatori della P.A.	1219
2.1.	Altri provvedimenti ablatori reali. Occupazione preliminare all'esproprio, occupazione temporanea e requisizione.	1219
3.	Natura giuridica dell'acquisto del bene da parte della P.A.	1221
4.	Le garanzie costituzionali.	1222
5.	L'attività di pianificazione e la strumentalità della procedura espropriativa.	1224
5.1.	Zonizzazioni, localizzazioni e vincoli. I vincoli conformativi e i vincoli espropriativi.	1227
5.2.	Reiterazione dei vincoli espropriativi e obbligo di indennizzo: gli interventi di Corte cost. n. 314 del 2007 e dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 2007.	1231
5.3.	Il regime dei vincoli all'epoca della perequazione urbanistica: il nuovo volto della pianificazione territoriale.	1234
5.3.1.	Ragioni del diffondersi delle tecniche di tipo perequativo.	1235
5.3.2.	Nozione di perequazione urbanistica.	1236
5.3.2.1.	Perequazione ristretta o per comparti e perequazione allargata o <i>a priori</i> .	1236

5.3.3.	Misure perequative, compensative e incentivanti: le differenze.	1239
5.3.4.	Misure di tipo perequativo, compensativo e incentivante: l'effetto comune. L'attitudine a generare diritti edificatori.	1240
5.3.5.	I problemi: i rapporti con il principio di legalità, con l'art. 42 Cost., con i criteri di riparto tra Stato e Regioni della potestà legislativa.	1241
5.3.5.1.	La vicenda del PRG di Roma: misure perequative, potestà conformativa e amministrazione per accordi.	1242
5.3.5.2.	Misure perequative e criteri di riparto tra Stato e Regioni della potestà legislativa.	1246
6.	L'ambito oggettivo del procedimento di esproprio ed i soggetti coinvolti.	1247
7.	Il procedimento di espropriazione nella l. n. 2359 del 1865 e nel d.P.R. n. 327 del 2001.	1248
8.	La cessione volontaria.	1251
9.	La retrocessione.	1258
10.	L'indennità di espropriazione.	1262
11.	Dal criterio del valore venale al criterio del valore agricolo: l. n. 2359 del 1865 e l. n. 865 del 1971.	1262
11.1.	Interviene la Corte costituzionale con sentenza n. 5 del 1980.	1263
11.2.	La disciplina transitoria di cui alla l. n. 385 del 1980 e la relativa declaratoria di incostituzionalità.	1264
11.3.	La l. n. 359 del 1992: il criterio della media tra il valore venale ed il reddito dominicale rivalutato. Suoli agricoli e suoli edificabili, agevolazioni per la cessione volontaria.	1265
11.4.	L'art. 16, d.lgs. n. 504 del 1992: l'indennità parametrata al valore del bene dichiarato ai fini ICI.	1266
11.5.	L'indennità d'espropriazione nel d.P.R. n. 327 del 2001.	1268
11.6.	La Corte Europea sull'indennità d'espropriazione per le aree edificabili.	1270
11.7.	Interviene Corte cost. n. 348 del 2007.	1271
11.8.	La legge finanziaria per il 2008 sull'indennità di espropriazione dei suoli edificabili.	1274
12.	L'occupazione del bene nella procedura espropriativa.	1279
13.	L'occupazione acquisitiva: genesi, presupposti e caratteri.	1283
13.1.	La tutela risarcitoria: profili sostanziali dell'illecito e criteri di quantificazione del danno.	1286
13.2.	Le censure della Corte di Strasburgo.	1290
13.3.	Dalla sentenza n. 349 del 2007 della Corte costituzionale alla legge finanziaria per il 2008.	1292
14.	L'occupazione usurpativa.	1295
15.	L'art. 43, d.P.R. n. 327 del 2001: l'occupazione provvedimento o acquisizione sanante.	1296
15.1.	L'operatività dell'art. 43, d.P.R. n. 327 del 2001, alle fattispecie espropriative con dichiarazione di pubblica utilità intervenuta prima dell'entrata in vigore dello stesso d.P.R. n. 327 del 2001.	1305
15.2.	Il vuoto normativo conseguente a Corte cost. 8 ottobre 2010, n. 293, e le posizioni emerse in giurisprudenza.	1306
15.3.	Il nuovo art. 42 <i>bis</i> , introdotto dal d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con l. 15 luglio 2011, n. 111.	1308
16.	Il riparto di giurisdizione in materia di occupazioni e retrocessione. Rinvio.	1311
17.	Acquisizione sanante e riparto di giurisdizione.	1312
18.	La giurisdizione del giudice ordinario sull'indennità d'espropriazione e sul giudizio di opposizione alla stima.	1314

CAPITOLO XIV • I CONTRATTI DELLA P.A. 1317

1.	Considerazioni introduttive. Il ruolo del diritto comunitario.	1319
2.	Capacità giuridica di diritto privato della Pubblica amministrazione.	1322
3.	Assoggettamento alle regole del diritto comune e limiti all'autonomia negoziale della Pubblica amministrazione.	1323
3.1.	Il recesso dai contratti <i>ex art. 21sexies</i> , l. n. 241 del 1990.	1327
4.	Gli appalti pubblici.	1328
4.1.	Nozione comunitaria degli appalti pubblici: delimitazione oggettiva e soggettiva.	1329
4.2.	Appalti e concessioni.	1331
4.3.	Gli appalti sottosoglia.	1334
4.4.	Gli appalti misti nel Codice dei contratti pubblici. Il criterio dell'accessorietà.	1335
4.4.1.	Il contratto di <i>global service</i> .	1339
4.5.	I contratti atipici.	1340
4.5.1.	Il contratto di <i>brokeraggio</i> e quello concluso con l' <i>advisor</i> .	1341

4.5.2.	La sponsorizzazione.	1343
4.5.3.	Servizio di tesoreria con sponsorizzazione.	1346
4.5.4.	Il <i>leasing</i> pubblico.	1347
5.	Disciplina degli appalti pubblici. I settori ordinari e speciali.	1351
5.1.	Il Codice degli appalti pubblici di servizi, lavori e forniture: i principi.	1352
5.1.1.	Le recenti modifiche al Codice dei Contratti pubblici contenute nel d.l. n. 70 del 2011 (c.d. decreto Sviluppo). Rinvio.	1354
5.2.	Il riparto di competenze normative tra Stato e regioni: i “contratti di interesse regionale” nella lettura della Corte costituzionale.	1355
5.3.	La disciplina di diritto comune.	1359
5.4.	Il regolamento di esecuzione e i capitolati. Rinvio.	1360
6.	Formazione della volontà negoziale della P.A.: il procedimento di evidenza pubblica.	1360
6.1.	La determinazione a contrarre.	1361
6.2.	Il bando di gara: natura giuridica.	1361
6.2.1.	Immodificabilità del bando di gara, integrazione negoziale e <i>jus superveniens</i> .	1363
6.2.2.	Rapporti fra il bando di gara e l'aggiudicazione.	1364
6.2.3.	L'impugnazione delle clausole del bando. Impugnabilità immediata e necessità o meno della domanda di partecipazione alla procedura.	1365
6.2.4.	La disapplicabilità del bando.	1369
7.	La partecipazione alla procedura di gara: i requisiti anche alla luce delle recenti modifiche intervenute con il c.d. decreto Sviluppo (d.l. n. 70 del 2011).	1371
7.A.	Il dibattito giurisprudenziale sulle cause di esclusione e le recenti modifiche del c.d. decreto Sviluppo (d.l. n. 70 del 2011).	1376
7.B.	La disciplina della partecipazione alla gara.	1378
7.1.	Raggruppamenti temporanei di impresa e i consorzi.	1381
7.2.	L'avvalimento.	1384
7.2.1.	La prova della disponibilità dei mezzi.	1388
7.3.	Il subappalto.	1389
8.	I sistemi di aggiudicazione: tipologie e differenze. In particolare le procedure negoziate.	1390
8.1.	Le nuove procedure di affidamento: accordo quadro, sistemi dinamici di acquisizione, asta elettronica.	1391
8.2.	Il dialogo competitivo.	1392
8.3.	<i>Project financing</i> .	1393
9.	Selezione delle offerte: i criteri di aggiudicazione tra esclusività ed equivalenza.	1396
10.	Le offerte anomale.	1398
11.	L'aggiudicazione: natura giuridica e rilievo dello <i>jus superveniens</i> .	1402
11.1.	Aggiudicazione provvisoria e aggiudicazione definitiva.	1403
11.2.	L'aggiudicazione provvisoria è un provvedimento autonomamente impugnabile?	1404
11.3.	Annullamento dell'aggiudicazione provvisoria e definitiva e comunicazione di avvio del procedimento.	1406
11.4.	Rifiuto o ritardo nell'aggiudicazione della gara: tutela.	1408
11.5.	Annullamento del bando, caducazione automatica dell'aggiudicazione e tutela del terzo aggiudicatario.	1409
12.	L'approvazione.	1412
13.	Le misure precontenziose deflattive. Cenni.	1416
14.	Le novità in materia di contenzioso introdotte dal Codice del processo amministrativo.	1417
15.	La tutela giurisdizionale relativa alle opere strategiche nel Codice del processo amministrativo.	1421
15.1.	La giurisdizione. La disciplina.	1423
15.1.1.	Giurisdizione e controversie riguardanti la fase dell'esecuzione.	1425
15.1.2.	Giurisdizione sulle controversie relative agli appalti sottosoglia.	1426
15.1.3.	L'autotutela contrattuale e l'autotutela amministrativa.	1428
15.1.4.	La revisione dei prezzi.	1429
16.	Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto <i>medio tempore</i> concluso: il dibattito svoltosi prima del decreto di recepimento della direttiva ricorsi e del Codice del processo amministrativo.	1429
16.1.	L'intervento di Cass. civ., s.u., n. 27169 del 2007 e di Cons. St., A.P., nn. 9 e 12 del 2008.	1435

16.2.	L'ordinanza di Cass. civ., s.u., 10 febbraio 2010, n. 2906.	1438
16.3.	Le soluzioni offerte dal d.lgs. n. 53 del 2010 e dal Codice del processo amministrativo alla questione della "sorte del contratto".	1439
16.3.1.	La distinzione legislativa tra violazioni "gravi" e violazioni residuali.	1439
16.3.2.	La natura della giurisdizione: è giurisdizione di merito?	1441
16.3.3.	La natura della pronuncia di inefficacia.	1444
16.3.3.1.	Annullamento in autotutela dell'aggiudicazione: sorte del contratto e giurisdizione.	1445
16.3.4.	La qualificazione sostanziale del vizio che inficia il contratto.	1447
16.3.5.	Può il g.a. dichiarare d'ufficio l'inefficacia del contratto?	1449
16.3.6.	I profili risarcitori: rinvio.	1450
17.	Gli strumenti di tutela. La tutela cautelare <i>ante causam</i> . Rinvio.	1450
18.	La responsabilità precontrattuale. Rinvio.	1450
19.	Le sanzioni alternative previste dal Codice del processo amministrativo.	1450

PARTE III • LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I • I PROFILI SOSTANZIALI

1457

SEZ. I • NATURA ED ELEMENTI COSTITUTIVI DELLA FATTISPECIE DI RESPONSABILITÀ

1459

1.	Premessa.	1459
2.	L'evoluzione del quadro ordinamentale: dalla posizione di netta chiusura alla sentenza delle Sezioni unite della Cassazione n. 500 del 1999.	1459
3.	La natura e l'elemento oggettivo delle fattispecie di responsabilità della P.A.	1462
4.	La tesi della responsabilità extracontrattuale.	1464
4.1.	Gli interessi oppositivi: il rischio di un'eccessiva protezione e i ripensamenti della giurisprudenza amministrativa.	1465
4.1.1.	Un'ipotesi applicativa: il c.d. danno da disturbo.	1469
4.2.	Gli interessi pretensivi: <i>Pan</i> del risarcimento. Attività vincolata, tecnica o discrezionale. Il danno da illegittima gestione delle procedure di gara, anche dopo il d.lgs. n. 53 del 2010 e il Codice del processo amministrativo.	1471
5.	I rilievi critici mossi alla tesi della responsabilità extracontrattuale. La responsabilità contrattuale per l'inadempimento di obblighi nascenti da un "contatto sociale qualificato".	1481
5.1.	Un'ipotesi problematica: il danno da ritardo.	1487
5.1.1.	Il nuovo art. 2 <i>bis</i> , l. 8 agosto 1990, n. 241, introdotto dalla l. n. 69 del 2009 e l'art. 133, comma 1, lett. a), n. 1, del Codice del processo amministrativo.	1492
6.	La tesi secondo cui nella qualificazione della responsabilità della P.A. non può prescindersi dal contenuto della domanda.	1495
7.	La tesi della natura <i>sui generis</i> .	1497
8.	La tesi della responsabilità precontrattuale.	1498
9.	Il nesso di causalità.	1504
10.	L'elemento soggettivo.	1505
10.1.	La colpa.	1505
10.1.1.	Il rilievo della colpa nel settore degli appalti dopo Corte giust. UE 30 settembre 2010.	1510
10.1.2.	L'impatto della posizione assunta da Corte Giustizia UE 30 settembre 2010, al di fuori del settore degli appalti pubblici.	1513
10.2.	Il dolo.	1514

SEZ. II • LE TECNICHE RISARCITORIE

1515

11.	Il risarcimento per equivalente e la quantificazione del danno.	1515
11.1.	Il risarcimento per equivalente in tema di appalti pubblici.	1521
11.1.1.	Il danno ristorabile in caso di certezza sull'esito positivo della gara: il mancato guadagno.	1521
11.1.2.	La determinazione dell'entità del danno nelle ipotesi in cui l'impresa non riesca a provare di avere titolo alla stipula del contratto di appalto: il danno da perdita di <i>chance</i> .	1526
11.2.	Danno non patrimoniale e esistenziale, anche per illegittimo rigetto di istanze di accesso.	1527
11.3.	Il meccanismo previsto dall'art. 34, comma 4, c.p.a.	1533
12.	Il risarcimento mediante reintegrazione in forma specifica e l'azione di condanna.	1535

12.A.	Il rapporto tra la disciplina generale e quella settoriale.	1541
12.1.	I rapporti tra le due forme di risarcimento.	1542
12.2.	I limiti di ammissibilità di tale forma risarcitoria. La realizzazione di un'opera pubblica.	1543
12.3.	La stipula del contratto incide sulla possibile reintegrazione in forma specifica?	1544
SEZ. III • RESPONSABILITÀ DELLA P.A. PER LESIONE DI DIRITTI SOGGETTIVI		
13.	Responsabilità della P.A. per lesione di diritti soggettivi.	1545
SEZ. IV • LA RESPONSABILITÀ DEL PUBBLICO DIPENDENTE		1548
14.	La responsabilità del pubblico dipendente.	1548
15.	La responsabilità amministrativa.	1549
15.1.	Danno all'immagine.	1550
16.	L'azione diretta del terzo leso verso il dipendente responsabile.	1558
CAPITOLO II • LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: I PROFILI PROCESSUALI		1561
SEZ. I • IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE		1563
1.	Le cinque fasi dell'evoluzione.	1563
2.	Il riparto prima di Cass. civ., s.u., n. 500 del 1999.	1564
3.	I due Giudici del risarcimento nella ricostruzione delle Sezioni unite (sent. n. 500 del 1999): i dubbi teorici e gli inconvenienti applicativi.	1566
4.	La terza fase: il quadro normativo delineato dalla l. n. 205 del 2000. La giurisdizione sui danni da provvedimento non impugnato o già annullato.	1568
4.1.	I danni da atti adottati dai Consigli dell'Ordine.	1571
5.	La quarta fase: interviene Corte cost. n. 204 del 2004. La tormentata nozione di "comportamento".	1571
5.1.	La quinta fase: il legislatore "codifica" i principi espressi dalla Corte costituzionale in tema di giurisdizione esclusiva.	1574
	Danno da provvedimento favorevole con lesione dell'affidamento incolpevole: Cass., Sez.	
5.1.1.	un., nn. 6594, 6595 e 6596 del 2011.	1575
6.	I ipotesi applicative.	1577
6.1.	Danno da silenzio: il dibattito e l'art. 133, comma 1, n. 1, lett. a), n. 1, c.p.a.	1577
6.2.	Danno da responsabilità precontrattuale.	1579
6.3.	Danni da omessa vigilanza Consob.	1582
6.4.	Danno da occupazioni.	1585
6.5.	Il settore del pubblico impiego: domande risarcitorie e riparto di giurisdizione. Rinvio.	1592
6.6.	Danno da attività materiale dell'amministrazione.	1592
6.7.	Danno da violazione del giudicato.	1593
SEZ. II • I RAPPORTI TRA AZIONE DI ANNULLAMENTO E AZIONE RISARCITORIA: PREGIUDIZIALITÀ O AUTONOMIA?		1595
7.	Premessa.	1595
7.1.	La posizione comunitaria.	1596
7.2.	La soluzione negli altri ordinamenti.	1597
7.3.	I termini del dibattito.	1598
7.3.1.	La tesi della pregiudizialità.	1158
7.3.2.	La tesi dell'autonomia: il recente intervento di Cass. civ., s.u., 23 dicembre 2008, n. 30254.	1600
7.3.3.	La tesi intermedia del rilievo sostanziale (e non processuale) della mancata impugnazione.	1607
7.3.4.	Interviene l'Adunanza Plenaria 23 marzo 2011, n. 3.	1609
7.3.5.	Le soluzioni offerte dal Codice del processo amministrativo: l'opzione per l'autonomia con rete di contenimento a protezione dell'interesse pubblico.	1610
7.3.5.1.	Il termine decadenziale.	1612
7.3.5.2.	Il grado di diligenza richiesto al danneggiato.	1614
7.3.5.3.	I poteri cognitori del G.A. nel giudizio risarcitorio autonomo.	1617
7.4.	Pregiudizialità e ipotesi peculiari.	1617
7.4.1.	Pregiudizialità e danno da silenzio.	1617
7.4.2.	Pregiudiziale e danni da attività non provvedimentale: responsabilità precontrattuale e responsabilità per danni da occupazione appropriativa.	1621

7.4.3.	Pregiudiziale ed autotutela.	1621
7.4.4.	Pregiudiziale e ricorso straordinario al Capo dello Stato.	1622
SEZ. III • I PROFILI PROCESSUALI E IL RITO		1623
8.	Proponibilità della domanda risarcitoria per la prima volta in ottemperanza.	1623
8.1.	Le soluzioni date in via interpretativa prima del Codice del processo amministrativo.	1623
8.2.	Interviene il Codice del processo amministrativo.	1625
8.3.	Le novità introdotte dal primo correttivo.	1627
9.	Applicabilità del rito abbreviato <i>ex art. 23 bis</i> , l. n. 1034 del 1971, alle domande autonome di risarcimento.	1627
10.	Competenza territoriale.	1628

PARTE IV • I RICORSI AMMINISTRATIVI

CAPITOLO I • LA FUNZIONE GIUSTIZIALE 1633

1.	Principi generali.	1635
2.	Differenze rispetto all'ordinaria funzione amministrativa.	1635
2.1.	Natura della decisione dei ricorsi amministrativi.	1636
2.2.	Applicabilità al procedimento giustiziale degli artt. 10 <i>bis</i> e 21 <i>octies</i> , l. n. 241 del 1990, nonché della disciplina dell'accesso.	1638
3.	Analogie e differenze rispetto alla tutela giurisdizionale.	1640
4.	Tipologia e classificazioni.	1641
4.1.	Applicazione del d.P.R. n. 1199 del 1971 alle Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione con la legge cost. n. 3 del 2001.	1642
5.	Presupposti dei ricorsi amministrativi.	1644

CAPITOLO II • IL RICORSO GERARCHICO PROPRIO E IMPROPRIO ED IL RICORSO IN OPPOSIZIONE 1649

1.	Il ricorso gerarchico. Il rilievo della delega.	1651
1.1.	Posizioni soggettive tutelate. L'impatto della privatizzazione del pubblico impiego sulla tutela amministrativa dei diritti patrimoniali del pubblico dipendente.	1654
1.2.	Ricorso gerarchico a provvedimenti ostensivi.	1656
2.	La crisi del ricorso gerarchico alla luce del d.lgs. n. 29 del 1993, come modificato dal d.lgs. n. 80 del 1998 e ora recepito dal d.lgs. n. 165 del 2001.	1656
3.	I rapporti con la tutela giurisdizionale amministrativa.	1657
3.1.	I rapporti con la tutela innanzi al giudice ordinario.	1658
4.	Decisione.	1658
5.	Impugnazione.	1660
5.1.	Impugnazione delle decisioni sui ricorsi alle Autorità indipendenti.	1663
6.	Effetti della sentenza amministrativa di accoglimento.	1664
7.	Il ricorso gerarchico improprio.	1664
8.	Il ricorso in opposizione.	1665
9.	Procedimento.	1666

CAPITOLO III • IL RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO 1671

1.	Nozione e ambito di applicazione. Posizioni soggettive tutelabili, atti impugnabili e azioni esperibili.	1673
1.1.	Ricorso straordinario e giurisdizioni speciali.	1674
1.2.	Natura amministrativa dell'atto impugnato.	1675
1.2.1.	Provenienza dell'atto impugnato da un'autorità amministrativa.	1675
1.2.2.	Natura oggettivamente amministrativa dell'atto impugnato. Ammissibilità del ricorso straordinario avverso atti di diritto privato della P.A. e, in particolare, avverso atti di gestione incidenti sui rapporti di lavoro privatizzato.	1676
1.2.3.	Ricorso straordinario, comportamenti meri, silenzio.	1677
1.3.	Ricorso straordinario e riti speciali. Inammissibilità del ricorso straordinario in materia di	

accesso ai documenti amministrativi, di ricorsi proposti avverso la procedura di gara pubblica e in materia elettorale.	1679
1.4. Le domande proponibili. Azioni di accertamento.	1683
1.4.1. È ammissibile l'azione risarcitoria?	1684
2. Natura giuridica del ricorso straordinario e implicazioni.	1685
2.1. Le novità introdotte dalla l. n. 69 del 2009 e dal codice del processo amministrativo.	1686
2.2. Le due tesi tradizionali.	1688
2.3. È esperibile il rimedio dell'ottemperanza?	1691
2.4. L'ulteriore impatto applicativo delle novità introdotte dalla l. 18 giugno 2009, n. 69.	1696
3. Regola dell'alternatività.	1698
3.1. Alternatività e giurisdizione esclusiva del G.A.	1699
3.2. Alternatività e giudizio di ottemperanza	1700
3.3. Alternatività e impugnazione ad opera di uno o più cointeressati.	1701
3.4. Alternatività e ricorsi avverso atti connessi.	1701
3.5. Alternatività e motivi di ricorso	1703
3.6. I profili procedurali.	1703
4. Trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario.	1704
4.1. Applicabilità dei termini propri del rito abbreviato al termine per il deposito dell'atto con cui il ricorrente straordinario dichiara di insistere nel ricorso davanti al TAR.	1708
5. Procedimento.	1710
6. Impugnazione e revocazione.	1715

PARTE V • GIURISDIZIONE

CAPITOLO I • INTERESSE LEGITTIMO: POSIZIONE SOGGETTIVA E REGOLA DI RIPARTO TRA G.O. E G.A. LE PRINCIPALI TECNICHE DI TUTELA 1721

SEZ. I • L'INTERESSE LEGITTIMO: NOZIONI, CLASSIFICAZIONI E DISTINZIONI 1723

1. Le situazioni giuridiche soggettive: i diritti soggettivi e gli interessi legittimi. La rilevanza della loro distinzione nel diritto amministrativo.	1723
1.1. Diritti soggettivi e interessi legittimi: le nozioni.	1726
2. Gli interessi legittimi: le concezioni storiche e i criteri di differenziazione rispetto ai diritti soggettivi.	1728
3. La classificazione degli interessi legittimi.	1733
3.1. Gli interessi superindividuali: dagli interessi diffusi agli interessi collettivi.	1736
3.2. La tutela giurisdizionale in materia ambientale.	1742
3.2.1. La tutela dell'interesse collettivo innanzi al G.O. Il danno ambientale.	1748
4. La tutela collettiva dei consumatori. La <i>class action</i> introdotta dalla l. n. 244 del 2007.	1755
4.1. Resta ferma la giurisdizione esclusiva del G.A. in materia di servizi pubblici.	1761
4.2. La <i>class action</i> pubblica introdotta con d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198.	1764
5. Le posizioni non protette: gli interessi di fatto e gli interessi semplici.	1772

SEZ. II • IL CRITERIO DI RIPARTO FONDATO SULLA DISTINZIONE TRA DIRITTI E INTERESSI LEGITTIMI 1776

6. La problematica distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi: alla ricerca del criterio dominante.	1776
7. La teoria dei diritti affievolibili e il binomio cattivo uso e carenza di potere.	1780
7.1. Carenza di potere e cattivo uso del potere nel dibattito anteriore all'entrata in vigore dell'art. 21 <i>septies</i> , l. n. 241 del 1990 e di Corte cost. nn. 204 del 2004 e 191 del 2006.	1780
7.2. L'incidenza sul tema dell'art. 21 <i>septies</i> , l. n. 241 del 1990 e di Corte cost. nn. 204 del 2004 e 191 del 2006.	1784
8. Giurisdizione e diritti inaffievolibili.	1790
8.1. La teoria dei diritti intangibili: le applicazioni giurisprudenziali.	1791
8.2. In particolare: il diritto alla salute.	1791
8.2.1. Le critiche alla teoria dell'affievolimento.	1792
8.2.1.1. Il ritorno alla teoria della non degradabilità in alcune recenti posizioni delle Sezioni Unite (30	

	marzo 2011, n. 7186; 15 febbraio 2011, n. 3670): gli atti amministrativi in violazione della normativa antidiscriminatoria a tutela dello straniero.	1794
8.3.	La tutela dei diritti fondamentali negli spazi coperti dalla giurisdizione esclusiva del G.A.	1797
8.4.	Le posizioni della giurisprudenza in tema di servizi pubblici.	1801
8.4.1.	Controversie azionate da chi non ha ottenuto il rimborso delle spese sanitarie sostenute per il ricovero in strutture sanitarie altamente specializzate situate all'estero.	1801
9.	Giurisdizione e risarcimento danni. Rinvio.	1803
	SEZ. III • LE AZIONI A TUTELA DELL'INTERESSE LEGITTIMO	1804
10.	Le azioni sperimentabili.	1804
10.1.	L'azione di annullamento e la visione del giudizio amministrativo come processo sull'atto.	1805
10.1.1.	Annullamento di atto negativo e limiti al successivo riesercizio del potere.	1807
11.	Le novità introdotte nel sistema di rimedi sperimentabili nel processo amministrativo.	1809
12.	Vige nel nuovo processo amministrativo il principio di atipicità delle forme?	1813
12.1.	La tesi contraria.	1813
12.2.	La tesi favorevole.	1815
12.3.	L'azione di accertamento autonomo fa ingresso nel processo amministrativo (Cons. St., sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717).	1817
12.3.1.	Il processo amministrativo: da giudizio sull'atto a giudizio sul rapporto.	1818
12.3.2.	Verso l'atipicità delle azioni nel processo amministrativo. Il carattere strumentale del processo e il principio di effettività della tutela.	1820
12.3.3.	Ulteriori argomenti di diritto positivo a supporto dell'immanenza del principio di atipicità delle azioni proponibili nel processo amministrativo.	1821
13.	Azioni atipiche di accertamento e adempimento e condanna dopo il Codice del processo amministrativo.	1822
	CAPITOLO II • GIURISDIZIONE ESCLUSIVA	1825
	SEZ. I • LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA	1827
1.	La giurisdizione esclusiva: caratteri generali.	1827
2.	L'interpretazione dell'art. 103 Cost. fornita dalla Corte costituzionale.	1828
3.	La giurisdizione in tema di servizi pubblici: la precedente formulazione dell'art. 33, d.lgs. n. 80 del 1998 e l'impianto complessivo dell'intervento legislativo del 1998.	1831
3.1.	La persistente rilevanza della nozione di servizio pubblico: il dibattito.	1833
3.1.1.	Una fattispecie problematica: l'edilizia residenziale pubblica.	1837
3.1.2.	I cc.dd. servizi sociali.	1839
3.2.	Le controversie relative a concessione di pubblici servizi. Compensi dovuti al gestore. Tetti di spesa. Diniego di autorizzazione al ricovero presso una struttura sanitaria ubicata all'estero: rinvio.	1839
3.3.	Le controversie relative a provvedimenti. Affissione del crocifisso nelle aule scolastiche, educazione sessuale nelle scuole e revoca di amministratori di società in mano pubblica.	1841
3.4.	Le controversie relative all'affidamento del servizio.	1844
3.5.	Le controversie relative alla vigilanza e al controllo. Responsabilità Consob e contenzioso in tema di sanzioni. Rinvio.	1844
3.6.	Servizio farmaceutico, trasporti, telecomunicazioni, servizi di cui alla l. n. 481 del 1995.	1845
4.	La giurisdizione in tema di concessione di beni.	1845
5.	La giurisdizione esclusiva in materia di contratti pubblici. Rinvio.	1849
6.	La giurisdizione in tema di edilizia, urbanistica ed espropriazione.	1850
6.1.	Nozione di edilizia.	1851
6.2.	Nozione di urbanistica. La requisizione in uso.	1852
6.3.	La giurisdizione sulle controversie aventi ad oggetto il danno da occupazioni. Rinvio.	1853
6.4.	Art. 34, d.lgs. n. 80 del 1998 e azioni possessorie, nunciatriche e cautelari.	1854
6.5.	Attività privatistiche pure e spurie.	1855
6.6.	Retrocessione.	1856
7.	Le altre materie devolute alla giurisdizione esclusiva. Il pubblico impiego, gli accordi tra privati e P.A. ai sensi dell'art. 11, l. n. 241 del 1990. Rinvio.	1857
8.	La giurisdizione esclusiva sulla d.i.a.: rinvio.	1857
9.	La giurisdizione in materia di diritto sportivo.	1857

10.	La tutela giurisdizionale sulle delibere delle Autorità Amministrative Indipendenti. Rinvio.	1864
11.	La nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva in materia di energia elettrica e di rifiuti.	1864
11.1.	Nuove ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.	1867
12.	La giurisdizione di merito.	1868
13.	Questioni rilevanti in materia di giurisdizione: sulla applicabilità al giudizio amministrativo della procedura giudiziale concernente la liquidazione degli onorari professionali <i>ex</i> art. 28, l. n. 794 del 1942.	1870
SEZ. II • IL PROCESSO		1873
14.	Le regole del processo in sede di giurisdizione esclusiva.	1873
15.	Brevi cenni sull'evoluzione storica della giurisdizione esclusiva del G.A.	1874
16.	Azione di accertamento.	1876
17.	Azione costitutiva.	1877
18.	L'azione di condanna.	1877
19.	I mezzi di prova.	1878
20.	La tutela cautelare (Rinvio).	1878
21.	La tutela sommaria.	1878
21.1.	La tutela monitoria.	1881
21.2.	Le ordinanze provvisoriale in corso di giudizio.	1884
22.	Il giudizio a parti invertite.	1885
23.	Arbitrato.	1887
24.	La giurisdizione esclusiva e piena del giudice ordinario. Rinvio.	1890
CAPITOLO III • LA TUTELA DEI DIRITTI SOGGETTIVI INNANZI AL G.O.		1891
SEZ. I • AMBITO DELLA GIURISDIZIONE ORDINARIA E POTERI		1893
1.	Il quadro costituzionale.	1893
2.	I confini esterni della giurisdizione del G.O.	1894
3.	L'art. 4, L.A.C.: poteri di cognizione e di decisione.	1894
4.	La disapplicazione.	1895
4.1.	La disapplicazione del giudice penale. Introduzione al problema.	1898
4.1.1.	I fase: applicazione generalizzata dell'art. 5, L.A.C.	1899
4.1.2.	II fase: progressiva fuga dottrinale dall'art. 5, L.A.C.	1901
4.1.3.	III fase: superamento giurisprudenziale del tradizionale richiamo alla disapplicazione.	1902
4.1.4.	I reati edilizi. L'evoluzione giurisprudenziale dalle s.u. n 3 del 1987 ai più recenti sviluppi.	1903
5.	I limiti interni nella definizione delle singole azioni esperibili.	1905
SEZ. II • LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA E PIENA DEL GIUDICE ORDINARIO		1911
6.	Le nozioni di giurisdizione esclusiva e giurisdizione piena del G.O.	1911
7.	La configurabilità della giurisdizione esclusiva del G.O.	1912
8.	La giurisdizione piena del G.O.	1914
9.	Ipotesi applicative della giurisdizione esclusiva del G.O. La tutela della riservatezza.	1916
9.1.	Le sanzioni amministrative.	1917
9.2.	Il pubblico impiego	1917
CAPITOLO IV • LA <i>TRANSLATIO JUDICII</i> DOPO LA L. N. 69 DEL 2009		1921
1.	L'art. 59, l. n. 69 del 2009 e l'art. 11 del Codice del processo amministrativo.	1923
2.	Il dibattito progressivo. La posizione della giurisprudenza prima di Cass. civ., s.u., n. 4109 del 2007 e di Corte Cost. n. 77 del 2007.	1924
2.1.	Interviene Cass. civ., s.u., n. 4109 del 2007.	1926
2.2.	Corte cost. n. 77 del 2007.	1928
2.3.	Gli scenari dopo le due decisioni e le prime applicazioni pretorie.	1929
3.	La disciplina introdotta dall'art. 59, l. n. 69 del 2009 e dall'art. 11 c.p.a.	1931
3.1.	L'ambito di operatività e il rilievo delle preclusioni e delle decadenze già intervenute.	1935
3.2.	L'efficacia delle prove raccolte dinanzi al giudice privo di giurisdizione.	1937

PARTE VI • IL PROCESSO

CAPITOLO I • PRINCIPI GENERALI

1941

1. Il Codice del processo amministrativo: l'oggetto della nuova disciplina e la tecnica utilizzata. 1943
- 1.1. Le parti del rapporto processuale. Controinteressati, cointeressati, interventori. 1946
2. Il ricorso. Giudice competente. Condizioni dell'azione. 1951
3. Ricorso cumulativo e ricorso collettivo. 1966
4. Termini per la notifica del ricorso e per il suo deposito. 1968
5. La notifica del ricorso. 1976
6. Il processo. 1982
7. Vicende anomale del processo. 1990
8. Decisioni del ricorso. 1993
9. L'appello. 1999
10. La riforma del processo amministrativo. Il rito abbreviato comune adeterminate materie: art. 119 c.p.a. 2014
11. Il rito abbreviato relativo alle controversie proposte avverso le procedure di gara pubblica. Rinvio. 2018
12. Il rito elettorale nel Codice del processo amministrativo. Brevi cenni. 2018

CAPITOLO II • I MOTIVI AGGIUNTI

2023

1. I motivi aggiunti cd. vecchio tipo. 2025
2. I motivi aggiunti cd. nuovo tipo. 2029
- 2.1. Provvedimento sopravvenuto nel corso del giudizio proposto avverso il silenzio della P.A. e proponibilità dei motivi aggiunti. Rinvio. 2031
3. Mandato alle liti. 2031
4. Il termine per la proposizione dei motivi aggiunti. 2032
5. Motivi aggiunti in appello. 2035

CAPITOLO III • RICORSO INCIDENTALE

2039

1. Natura e funzione del ricorso incidentale. 2041
2. I termini. 2049
3. La procura. 2051
4. La notifica. 2051
5. La legittimazione attiva. 2052
6. La legittimazione passiva. 2055
7. L'oggetto. 2055
8. La competenza. 2057
9. La domanda riconvenzionale. 2058

CAPITOLO IV • L'OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

2061

SEZ. I • OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO CIVILE E OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

2063

1. L'opposizione di terzo: definizione e caratteri generali. 2063
2. L'opposizione di terzo nel Codice del processo amministrativo. 2064
3. Differenze tra opposizione di terzo nel processo amministrativo e opposizione di terzo nel processo civile. 2066

SEZ. II • LA DISCIPLINA DELL'OPPOSIZIONE DI TERZO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

2068

4. Profili processuali. 2068
5. Esperibilità dell'opposizione di terzo avverso le sentenze di primo grado. 2068
6. Competenza a conoscere dell'opposizione di terzo avverso una sentenza di primo grado. 2069

SEZ. III • QUESTIONI PROCESSUALI

2071

7. Rapporti tra opposizione di terzo e appello: la figura del controinteressato successivo. 2071

8.	Soggetti legittimati alla proposizione dell'opposizione di terzo.	2071
9.	Ambito di operatività dell'opposizione di terzo nel processo amministrativo: questioni problematiche.	2072
9.1.	Ammissibilità dell'opposizione di terzo rispetto alle sentenze emesse all'esito dei giudizi di impugnazione di atti amministrativi generali e regolamentari.	2072
9.2.	Ammissibilità dell'opposizione di terzo rispetto alle sentenze emesse all'esito del giudizio di ottemperanza.	2073

CAPITOLO V • LA TUTELA CAUTELARE **2075**

SEZ. I • I PROFILI SOSTANZIALI **2077**

1.	Le principali novità introdotte dalla l. n. 205 del 2000, dal d.lgs. n. 163 del 2006 e dal Codice del processo amministrativo.	2077
2.	Il superamento del modello monistico. Le ragioni dell'avvertita inadeguatezza della sola sospensiva.	2080
2.1.	Il principio di effettività della tutela e della necessaria pienezza dell'intervento cautelare. Le pronunce della Corte costituzionale.	2082
2.2.	L'essenzialità della tutela cautelare e gli impulsi di fonte comunitaria.	2084
3.	Il principio di atipicità della tutela cautelare e lo sviluppo della giurisdizione esclusiva. Le ordinanze di ingiunzione al pagamento di somme.	2087
4.	La tutela cautelare degli interessi pretensivi. Gli atti negativi.	2092
4.1.	Le aperture giurisprudenziali anteriori alla l. n. 205 del 2000.	2093
4.2.	È ammissibile il c.d. <i>remand</i> ?	2095
4.2.1.	Il <i>remand</i> e la compatibilità con la strumentalità e l'interinalità della misura cautelare.	2096
4.2.2.	La tesi dell'incompatibilità del <i>remand</i> con i principi di strumentalità ed interinalità della misura cautelare.	2097
4.2.3.	La tesi che riconosce la tecnica del <i>remand</i> .	2098
4.2.4.	La tesi che ammette il <i>remand</i> solo in caso di riscontrati vizi procedurali.	2099
4.2.5.	L'intervento di Cons. St. n. 833 del 2007.	2102
4.3.	Tutela di interessi legittimi pretensivi e misure cautelari a contenuto positivo.	2103
5.	Dalla tutela cautelare monocratica alla tutela <i>ante causam</i> . Le novità del Codice del processo amministrativo.	2105
5.1.	La disciplina della tutela cautelare monocratica nel Codice del processo amministrativo.	2105
5.1.1.	Sulla necessità di valutare anche nella fase monocratica il requisito del <i>fumus boni iuris</i> .	2106
5.1.2.	Efficacia temporale della misura cautelare monocratica.	2107
5.1.3.	I poteri del Presidente del Consiglio di Stato e dei presidenti di sezione in ordine all'adozione di provvedimenti cautelari monocratici.	2109
5.1.4.	Il procedimento per ottenere la tutela monocratica nel Codice del processo amministrativo.	2109
5.2.	L'ammissibilità di una tutela <i>ante causam</i> .	2111
5.2.1.	La tutela cautelare <i>ante causam</i> prima della l. n. 205 del 2000.	2111
5.2.2.	La tutela cautelare <i>ante causam</i> dopo la l. n. 205 del 2000.	2114
5.2.3.	L'ordinanza della Corte cost. n. 179 del 2002.	2116
5.2.4.	Gli obblighi comunitari.	2117
5.2.5.	L'art. 245, d.lgs. n. 163 del 2006.	2118
5.2.5.1.	I presupposti.	2118
5.2.5.2.	La disciplina.	2120
5.2.6.	La disciplina cautelare <i>ante causam</i> nel Codice del processo amministrativo.	2121

SEZ II • I PROFILI PROCESSUALI **2123**

6.	I presupposti di esercizio del potere cautelare. <i>Il periculum in mora</i> .	2123
6.1.	Irreparabilità del danno e tutela risarcitoria.	2124
6.2.	Il <i>fumus boni iuris</i> . Questioni incidentali di giurisdizione e competenza.	2126
6.2.1.	Tutela cautelare e questioni di costituzionalità.	2131
6.2.1.1.	E possibile sollevare questione di costituzionalità in sede cautelare?	2131
6.2.1.2.	Sospensione del provvedimento per sospetta incostituzionalità della norma applicata.	2132
7.	Procedimento.	2133
8.	Il regime della decisione cautelare.	2137
8.1.	Revoca, modificazione e riproposizione delle misure cautelari.	2138
8.2.	La definizione immediata del giudizio di merito.	2140
8.3.	Le impugnazioni dell'ordinanza cautelare. L'appello cautelare.	2141

8.4.	Ricorso per Cassazione ed altre impugnazioni.	2142
9.	L'esecuzione delle misure cautelari.	2143
10.	La tutela cautelare nel ricorso straordinario.	2143

CAPITOLO VI • IL GIUDICATO AMMINISTRATIVO ED IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA

	SEZ. I • IL GIUDICATO AMMINISTRATIVO	2147
1.	Il giudicato amministrativo: definizione e caratteri generali.	2147
1.1.	Giudicato e diritto comunitario	2150
1.1.1.	La “tenuta” del giudicato nazionale contrastante con il diritto comunitario: effetti interni e esterni.	2150
1.1.2.	Riesaminabilità di un atto amministrativo nazionale, divenuto definitivo in forza di sentenza passata in giudicato, ma contrastante con il diritto comunitario.	2151
2.	I limiti oggettivi e soggettivi del giudicato amministrativo.	2153
3.	Gli effetti del giudicato amministrativo e il rilievo delle sopravvenienze.	2160
3.1.	Gli effetti nel tempo del giudicato di annullamento: la precisazione di Cons. St., sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755.	2163
	SEZ. II • IL RICORSO PER OTTEMPERANZA	2165
4.	Evoluzione dell'oggetto e dell'ambito applicativo del giudizio di ottemperanza: cenni.	2165
5.	Natura delle posizioni soggettive dell'interessato e dell'amministrazione.	2166
6.	Natura giuridica del giudizio di ottemperanza.	2167
7.	Presupposti.	2170
7.1.	Il giudicato.	2170
7.1.1.	Le novità e le conferme della l. n. 205 del 2000 e del Codice del processo amministrativo.	2171
7.2.	L'inottemperanza successiva al giudicato.	2177
8.	I profili processuali del giudizio di ottemperanza.	2182
8.1.	Possibili esiti del giudizio di ottemperanza.	2186
8.1.1.	Termine assegnato alla P.A. per dare esecuzione al giudicato.	2186
8.2.	I rimedi contro le decisioni adottate in sede di ottemperanza.	2187
9.	Il giudizio di ottemperanza: ambito di applicazione.	2189
9.1.	Esecuzione del giudicato del G.O.	2189
9.1.1.	Ottemperanza, ordinaria azione esecutiva e condanne di soggetti privati.	2191
9.2.	Esecuzione delle decisioni di altri giudici o di organi paragiurisdizionali.	2193
9.3.	Esecuzione del giudicato del G.A.	2194
10.	Giudizio di ottemperanza e risarcimento del danno. Rinvio.	2195
11.	Ottemperanza e silenzio della P.A. Rinvio.	2195
12.	Poteri del giudice e commissario <i>ad acta</i> : natura e rimedi avverso i suoi provvedimenti. Il vincolo di cui all'art. 119, comma 6, Cost. L'espressa disciplina introdotta dall'art. 21 c.p.a.	2196
13.	Rimedi per mancata esecuzione anche dopo il giudizio di ottemperanza.	2199

	Indice analitico	2201
--	-------------------------	-------------