

INDICE

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

PARTE I POSIZIONI SOGGETTIVE E TECNICHE DI TUTELA

SEZIONE I INTERESSI LEGITTIMI E DIRITTI SOGGETTIVI

CAPITOLO 1

L'interesse legittimo: nozione e tecniche di tutela

1. Breve storia dell'interesse legittimo e della sua contrapposizione al diritto soggettivo	7
2. I tentativi di dare una definizione dell'interesse legittimo nell'evoluzione dottrinale	9
2.1. La teoria dell'interesse occasionalmente protetto.....	9
2.2. La teoria processualistica.....	10
2.3. L'interesse legittimo come interesse strumentale alla legittimità dell'azione amministrativa	11
2.4. La teoria normativa.....	12
2.5. I riflessi della teoria normativa	15
3. <i>Segue.</i> Contenuto e tecniche di tutela dell'interesse legittimo: l'interesse al bene della vita.....	16
3.1. Il Codice del processo amministrativo conferma la dimen-	

	sione sostanziale dell'interesse legittimo: il bene della vita è messo al centro del palcoscenico	18
4.	I criteri di distinzione tra diritti e interessi e la loro rilevanza ai fini della giurisdizione	19
5.	L'indifferenza dell'ordinamento comunitario alla dicotomia interesse legittimo-diritto soggettivo	19
6.	La classificazione degli interessi legittimi	20
	6.1. Gli interessi legittimi «mascherati» da diritti risolutivamente o sospensivamente condizionati	20
	6.2. Interessi oppositivi e pretensivi	23
	6.3. Interessi partecipativi e procedimentali	24
7.	Gli interessi superindividuali	28
	7.1. L'evoluzione giurisprudenziale: dagli interessi diffusi agli interessi collettivi	28
	7.1.1. Gli ultimi approdi giurisprudenziali: la lettura evolutiva del Consiglio di Stato	31
	7.1.2. La ricerca dei criteri di differenziazione tra interessi diffusi e interessi collettivi	33
	7.1.3. <i>Segue</i> . Il criterio della partecipazione procedimentale e i relativi risvolti processuali	35
	7.1.4. La scelta legislativa in materia ambientale	36
	7.1.4.1. La legge n. 349/1986 istitutiva del ministero dell'ambiente	36
	7.1.4.2. Il Codice dei beni culturali e il Testo Unico ambientale	38
	7.2. La tutela giurisdizionale assicurata in sede civile agli interessi ultraindividuali: la disciplina dell'illecito ambientale e del relativo danno risarcibile nell'evoluzione normativa	39
	7.2.1. L'art. 18 Legge n. 349/1986	40
	7.2.2. La nuova disciplina del 2006	41
	7.2.3. La tutela civile degli interessi collettivi dei consumatori	42
	7.2.4. La <i>class action</i> nei confronti della Pubblica Amministrazione (d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198)	42
	7.2.4.1. La legge delega (art. 4, comma 2, lett. 1, della legge 4 marzo 2009, n. 15, c.d. legge Brunetta)	42
	7.2.4.2. Profili generali dell'istituto e differenze rispetto all'azione di classe consumeristica	43
	7.2.4.3. L'azione collettiva plasmata dal decreto legislativo attuativo 20 dicembre 2009, n. 198: un'arma spuntata?	45
	7.2.4.4. Considerazioni conclusive	51
8.	Interessi di fatto e interessi amministrativamente protetti	52
9.	Le forme di tutela dell'interesse legittimo e la permanente vitalità della nozione di interesse legittimo	55

CAPITOLO 2

*Il criterio di riparto di giurisdizione
fondato sulla distinzione tra diritti soggettivi
ed interessi legittimi*

1.	Il fondamento del criterio della <i>causa petendi</i>	60
2.	L'evoluzione storica dei criteri di riparto.....	60
	2.1. Il sistema preunitario	60
	2.2. L'abolizione dei Tribunali del contenzioso con l'art. 2 L.A.C. del 1865.....	61
	2.3. La risoluzione dei conflitti tra giudice ordinario ed autori- tà amministrative.....	63
	2.4. Nasce il giudice amministrativo e il conseguente problema del riparto di giurisdizione (L. 5992/1889, istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato).....	63
	2.5. I primi contrasti sul riparto: <i>petitum</i> formale o <i>causa peten- di</i> ?	65
	2.6. La <i>causa petendi</i> trionfa con il concordato giurisprudenzia- le del 1929.....	66
	2.7. Il criterio del <i>petitum</i> sostanziale e la giurisdizione esclusi- va per materia nella Carta Costituzionale e nelle successive leg- gi	68
3.	La non facile applicazione del criterio della <i>causa petendi</i> : come si distinguono gli interessi dai diritti?.....	70
	3.1. Attività di imperio e di gestione.....	71
	3.2. Norme di azione e norme di relazione	72
	3.3. Attività vincolata e discrezionale.....	73
	3.4. La dicotomia carenza-cattivo uso del potere	76
	3.4.1. La carenza di potere va valutata in astratto o in concreto?.....	77
	3.4.2. Potere amministrativo e diritti fondamentali: carenza o cattivo uso?	80
4.	Potere amministrativo e giurisdizione dopo le sentenze nn. 204/ 2004 e 191/2006 della Corte Costituzionale e le riforme del 2005 e del 2010.....	85
	4.1. Carenza in concreto, nullità e riparto dopo l'art. 21- <i>septies</i> della L. 241/1990	86
	4.2. Giurisdizione e risarcimento del danno	89
	4.2.1. Evoluzione storica dalla L.A.C. alla sentenza n. 191/2006 della Consulta	89
	4.2.1.1. Le soluzioni anteriori alle S.U. 500/1999	89
	4.2.1.2. Dalla sentenza n. 500/1999 al Codice del processo am- ministrativo	89

4.2.1.3. La Corte Costituzionale, con le sentenze 204/2004 e 191/2006, chiarisce che il risarcimento è una tecnica di tutela anche per le domande autonome di risarcimento	92
4.2.2. La giurisdizione sul danno non consequenziale a provvedimenti oggetto d'impugnazione: profili generali	94
4.2.2.1. Il danno da comportamenti amministrativi: casistica	96
4.2.2.2. Il danno da provvedimenti inoppugnati o già annullati	99
4.2.2.3. Le Sezioni Unite optano nuovamente per la giurisdizione ordinaria in materia di risarcimento del danno da provvedimento favorevole illegittimo previamente annullato in sede giurisdizionale o di autotutela	100
4.3. Il sottile confine tra poteri pubblici e poteri privati della P.A. e il riparto di giurisdizione	108
5. Il riparto di giurisdizione nel Codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104: artt. 7 ss., 30 e 133)	110
6. La giurisdizione in materia di procedimenti amministrativi complessi	112
7. La giurisdizione per connessione	114
8. Il riparto per materie (rinvio)	116
9. Riparto di giurisdizione e questioni processuali: <i>translatio iudicii</i> , giudicato implicito e sindacato della Cassazione sulle sentenze del G.A.	116
9.1. La <i>translatio iudicii</i> (art. 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69 ed art. 11 c.p.a.)	116
9.2. Il giudicato implicito sulla giurisdizione (art. 9 c.p.a.)	118
9.3. L'ampiezza del sindacato della Cassazione sulle decisioni del Consiglio di Stato (Corte Cost., sentenza 18 gennaio 2018, n. 6)	121

SEZIONE II

LA TUTELA DELL'INTERESSE LEGITTIMO INNANZI AL GIUDICE AMMINISTRATIVO IN SEDE DI GIURISDIZIONE DI LEGITTIMITÀ

CAPITOLO I

Le tecniche di tutela dell'interesse legittimo: dal giudizio sull'atto al giudizio sul rapporto

1. Evoluzione storica e ragioni della struttura impugnatoria del processo amministrativo	127
2. I dieci corollari processuali del sistema impugnatorio	129

3.	Come si cambia per non morire: dal giudizio sull'atto al giudizio sul rapporto	131
	3.1. L'imperativo costituzionale	131
	3.2. La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo impone la penetrazione della fondatezza sostanziale della pretesa	132
	3.3. Il Legislatore varca il Rubicone il sindacato sostanziale sui vizi formali e l'indagine estesa al rapporto.....	133
	3.4. I dieci corollari processuali rovesciati del giudizio sul rapporto	134
4.	Le azioni esperibili: verso l'atipicità della tipologia... ..	136
	4.1. <i>Segue</i> e l'atipicità dei contenuti	139
	4.2. L'avvento di un modello pienamente soggettivo del processo amministrativo (Ad. Plen. 13 aprile 2015, n. 4 e 7 luglio 2015, n. 5).....	140
	4.2.1. L'Adunanza Plenaria 5/2015 affronta il tema della graduazione dei motivi di ricorso	140
	4.2.2. L'Adunanza plenaria n. 4/2015 esclude che il G.A. possa limitare la tutela in base a valutazioni comparative di tipo opportunistico.....	143

CAPITOLO 2

La tutela di annullamento

1.	I caratteri classici dell'azione di annullamento nel processo amministrativo a struttura impugnatoria.....	145
2.	L'art. 21- <i>octies</i> , comma 2, della L. 241/1990 vince l'equazione tra riscontro del vizio di legittimità e sanzione dell'annullamento del provvedimento illegittimo.....	150
	2.1. Il problema della natura sostanziale o processuale della norma e la connessa questione del tipo di pronuncia conseguente alla sua applicazione	152
	2.1.1. Tesi della mera irregolarità	152
	2.1.2. Tesi del raggiungimento dello scopo	153
	2.1.3. Tesi processualistica.....	153
	2.1.4. Tesi sostanzialistica.....	156
	2.2. Tipo di pronuncia adottabile a seconda della tesi che si segue.....	158
	2.3. Problemi probatori	159
	2.3.1. La prova della mancanza di alternative di diritto ai sensi del primo periodo del secondo comma	159
	2.3.2. La prova della mancanza di alternative di fatto ai sensi del secondo periodo del secondo comma	161

3.	La sentenza di annullamento e il giudicato amministrativo: la salvezza del riesercizio del potere amministrativo e suoi limiti.....	163
3.1.	L'Adunanza Plenaria (15 gennaio 2013, n. 2; 9 febbraio 2016, n. 2; 9 giugno 2016, n. 11) prende posizione sul tema: i limiti della riedizione del potere e l'individuazione del giudice al quale attribuirne il sindacato	165
4.	I riflessi dell'annullamento sugli atti consequenziali	167
5.	L'ultima frontiera della tutela caducatoria: l'annullamento con effetti <i>ex nunc</i> o l'accertamento dell'illegittimità a fini meramente conformativi.....	169
5.1.	L'Adunanza Plenaria n. 13/2017 battezza il <i>prospective overruling</i>	174
6.	Dall'annullamento dell'atto illegittimo all'accertamento dell'illegittimità dell'atto (art. 34, comma 3, c.p.a.)	175

CAPITOLO 3

La tutela di accertamento

1.	Profili generali	177
2.	L'azione di nullità del provvedimento amministrativo <i>ex artt.</i> 21- <i>septies</i> della l. 241/1990 e 31, comma 4, c.p.a.	179
2.1.	L'azione di nullità come azione di mero accertamento ammissibile dinanzi al g.a.....	182
3.	L'azione di accertamento dell'illegittimità del provvedimento a fini risarcitori (art. 34, comma 3, c.p.a.)	186
4.	La declaratoria di cessazione della materia del contendere (art. 34, comma 5, c.p.a.). Rinvio.....	188
5.	L'azione di accertamento mero.....	188
5.1.	L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (decisione 29 luglio 2011, n. 15) suggella l'esperibilità dell'azione di accertamento atipica.....	189
5.2.	Accertamento atipico e d.i.a./s.c.i.a. (rinvio).....	192
6.	Conclusioni: ammissibilità e regime operativo delle azioni di accertamento atipiche.....	192

CAPITOLO 4

La tutela di condanna pubblicistica

1.	Profili generali	195
2.	L'azione di condanna previo accertamento della fondatezza del-	

la pretesa sostanziale in tema di silenzio-rifiuto (artt. 31 e 117 c.p.a.).....	197
2.1. L'evoluzione del giudizio sul silenzio-rifiuto della P.A.	199
2.2. L'accertamento della fondatezza della pretesa sostanziale	200
2.3. Rito del silenzio, tutela risarcitoria e indennitaria	203
3. L'azione di condanna in materia di accesso ai documenti amministrativi (art. 116 c.p.a.). Rinvio.....	206
4. L'azione di condanna all'aggiudicazione della gara e alla stipulazione del contratto (art. 124 c.p.a.). Rinvio	206
5. La tutela di condanna nell'azione collettiva di classe (art. 4 del D.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198).....	207
6. L'azione di condanna pubblicistica generale	207
6.1. L'Adunanza Plenaria (decisione 23 marzo 2011, n. 3) apre alla generale azione di condanna pubblicistica (cd. azione di esatto adempimento)	208
6.2. Il secondo correttivo processuale (D.lgs. 14 settembre 2012, n. 160) positivizza (implicitamente) la tutela di esatto adempimento... ..	210
6.3. ...e ne individua limiti e presupposti applicativi	212
7. Considerazioni conclusive	215

CAPITOLO 5

La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo

1. Dalla L.A.C. alla tutela risarcitoria dell'interesse legittimo: percorso evolutivo.....	218
1.1. La sentenza delle S.U. 22 luglio 1999, n. 500 e l'avallo normativo della L. n. 205/2000	220
1.2. Il Codice del processo amministrativo (D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104)	222
2. La natura giuridica della responsabilità della P.A.: il Codice del processo sposa la tesi della natura aquiliana.....	223
3. L'elemento oggettivo dell'illecito	225
3.1. La lesione dell'interesse legittimo è condizione necessaria ma non sufficiente per il risarcimento	225
3.2. L'accertamento del danno nell'ipotesi di interessi oppositivi	227
3.3. La verifica della spettanza del bene della vita per gli interessi pretensivi	230
3.3.1. Il risarcimento della chance nella giurisprudenza del G.A.	233
3.3.2. La tutela risarcitoria della chance nel nuovo rito degli appalti (art. 124 c.p.a.).....	237

3.4. Danno da ritardo e danno da silenzio.....	238
3.5. La tutela risarcitoria degli interessi formali e procedimentali dopo l'art. 21- <i>octies</i> della L. 241/1990.....	242
3.6. Il danno da provvedimento non annullabile (art. 34, comma 3, c.p.a.).....	244
4. L'elemento soggettivo.....	244
4.1. L'elemento soggettivo nella sentenza n. 500/1999.....	244
4.2. La colpa nella giurisprudenza amministrativa successiva alla sentenza n. 500/1999.....	246
4.2.1. Il risarcimento del danno negli appalti pubblici (art. 124 c.p.a.): la Corte di Giustizia conia una responsabilità di stampo oggettivo.....	250
4.3. Il dolo.....	253
5. Il risarcimento del danno per equivalente e le tecniche di quantificazione.....	254
5.1. Gli articoli 1223, 1225, 1226 e 1227 del codice civile.....	255
5.2. Il danno non patrimoniale.....	256
5.3. La quantificazione del danno nella procedura di cui all'art. 34, comma 4, del Codice del processo amministrativo. Si esclude l'ammissibilità di una condanna generica.....	257
6. Il risarcimento del danno in forma specifica.....	260
7. L'azione risarcitoria nel processo amministrativo.....	262
7.1. Il Legislatore ripudia la tesi della pregiudizialità processuale.....	264
7.2. ...opta per un'autonomia fortemente temperata della tutela risarcitoria.....	266
7.3....e sottopone la domanda risarcitoria a un apposito termine decadenziale di centoventi giorni.....	268
7.3.1. L'opzione codicistica del termine decadenziale al vaglio della Corte Costituzionale e dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.....	271
7.4. La Plenaria (decisione 23 marzo 2011, n. 3) fa il punto sulla pregiudiziale amministrativa.....	274
7.5. Rapporti tra azione di nullità (art. 31, comma 4, c.p.a.) e tutela risarcitoria.....	278
7.6. Risarcimento del danno in sede di ottemperanza (art. 112, comma 3, c.p.a.) e in corso di giudizio (art. 30, comma 5, c.p.a.).....	279
7.6.1. Risarcimento e ottemperanza nell'elaborazione del Adunanza Plenaria.....	281
8. Risarcimento e giurisdizione (rinvio).....	283
9. La responsabilità della P.A. derivante dalla lesione di diritti soggettivi.....	283
9.1. La responsabilità extracontrattuale da lesione di diritti soggettivi.....	284

9.2. La responsabilità precontrattuale.....	286
9.3. Responsabilità contrattuale (cenni).....	291

SEZIONE III
LA TUTELA CONCENTRATA DI DIRITTI
E INTERESSI IN SEDE DI GIURISDIZIONE
ESCLUSIVA DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

CAPITOLO 1

I confini della giurisdizione esclusiva del G.A.

1. Oggetto e genesi storica della giurisdizione esclusiva.....	297
2. Le riforme del 1998 e del 2000 e il problema della legittimità, a Costituzione invariata, della dilatazione del modello della tutela esclusiva. Le risposte date da Corte Cost. nn. 204/2004, 191/2006, 140/2007 e 35/2010	298
3. Alla ricerca del potere perduto: la distinzione opaca tra comportamenti meri e comportamenti amministrativi.....	303
4. La giurisdizione esclusiva nel Codice del processo amministrativo	308
5. Il processo innanzi al G.A. in sede di giurisdizione esclusiva.....	309
5.1. I poteri di cognizione del G.A. nella giurisdizione esclusiva	310
5.2. La tutela sommaria (art. 118 c.p.a.)	312
5.3. Il privato parte resistente.....	313
5.4. Arbitrato e diritti soggettivi (art. 12 c.p.a.).....	315
6. La giurisdizione esclusiva del giudice ordinario (rinvio).....	316

CAPITOLO 2

*Le materie devolute
alla giurisdizione esclusiva*

1. Premessa	319
2. I servizi pubblici (art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a.).....	320
2.1. L'effetto restrittivo della giurisdizione esclusiva.....	322
2.2. I possibili effetti ampliativi.....	325
2.3. La residua rilevanza della nozione di servizio pubblico come criterio di riparto della giurisdizione.....	327
2.4. Le controversie escluse dalla giurisdizione amministrativa per effetto della sentenza n. 204/2004	329
3. La giurisdizione esclusiva in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture (art. 133, comma 1, lett. e, n. 1, c.p.a.).....	331

4.	La giurisdizione esclusiva nella materia edilizia, urbanistica ed espropriativa (art. 133, comma 1, lett. <i>f</i> e <i>g</i> , c.p.a.)	334
4.1.	Edilizia, urbanistica ed espropriazione	335
4.2.	La giurisdizione sulle occupazioni appropriate e usurpative	337
4.2.1.	La Cassazione restringe la giurisdizione esclusiva ai soli casi di occupazione esecutiva di provvedimenti illegittimi	338
4.2.2.	Il Consiglio di Stato la estende ai casi di connessione in senso lato con il potere pubblico.....	339
4.3.	Nostre considerazioni	341
5.	Le altre materie devolute alla giurisdizione esclusiva	345
5.1.	Il pubblico impiego non privatizzato (artt. 63, comma 4, del D.lgs. 165/2001 e 133, comma 1, lett. <i>i</i>), c.p.a.).....	345
5.2.	Le controversie nella materia della concessione di beni pubblici (art. 133, comma 1, lett. <i>b</i>), c.p.a.).....	346
5.3.	Gli accordi tra privati e amministrazioni ai sensi dell'art. 133, lett. <i>a</i>), n. 2, c.p.a.	346
5.4.	La giurisdizione esclusiva su silenzio e Segnalazione Certificata di Inizio Attività (già d.i.a.), <u>ex</u> art. 133, comma 1, lett. <i>a</i>), n. 3, c.p.a. e art. 19 L. 241/90	347
5.5.	Giurisdizione esclusiva in tema di indennizzo conseguente a revoca di provvedimento (art. 133, comma 1, lett. <i>a</i>), n. 4, c.p.a.)	349
5.6.	La giurisdizione esclusiva in tema di danno da ritardo (art. 133, comma 1, lett. <i>a</i>), n. 1, c.p.a.)	349
5.7.	La giurisdizione esclusiva in materia di diritto sportivo (art. 133, comma 1, lett. <i>z</i>), c.p.a.).....	350
5.8.	La giurisdizione esclusiva in materia di energia elettrica (art. 133, comma 1, lett. <i>o</i>), c.p.a.).....	352
5.9.	La giurisdizione esclusiva in tema di gestione dei rifiuti (art. 133, comma 1, lett. <i>p</i>), c.p.a.)	353
6.	La giurisdizione sul risarcimento del danno da lesione di interesse legittimo è a sua volta una materia di giurisdizione esclusiva?	357

SEZIONE IV
LA TUTELA DEI DIRITTI SOGGETTIVI
INNANZI AL GIUDICE ORDINARIO

CAPITOLO I

I limiti esterni della giurisdizione del g.o.

1.	Premessa	365
----	----------------	-----

2.	I limiti esterni della giurisdizione ordinaria ricavabili dall'art. 2 L.A.C. e dall'art. 103 Cost. in relazione al criterio della <i>causa petendi</i>	366
3.	Il Giudice ordinario può conoscere di interessi legittimi? Il problema della giurisdizione esclusiva del G.O.	367
	3.1. <i>Segue</i> . La lettura delle disposizioni che, ai sensi dell'art. 113 Cost., affidano al G.O. poteri decisori rafforzati in deroga rispetto ai limiti della L.A.C.	369
	3.2. Rapporti tra deroga all'art. 4 L.A.C. e giurisdizione esclusiva del G.O.	371
4.	Ipotesi applicative: la giurisdizione del G.O. in materia di pubblico impiego privatizzato (rinvio)	372
	4.1. <i>Segue</i> . La giurisdizione del G.O. in tema di tutela della <i>privacy</i> e di sanzioni amministrative	373

CAPITOLO 2

Limiti interni e poteri del g.o.

1.	I limiti interni: sguardo d'insieme	377
2.	L'art. 4 L.A.C.: poteri di cognizione e poteri di decisione	378
	2.1. La nozione di atto amministrativo ex art. 4 L.A.C. nell'evoluzione storica	379
	2.2. Deroghe al divieto di annullamento e revoca dell'atto	381
3.	La disapplicazione (art. 5 L.A.C.)	382
	3.1. I controversi rapporti tra gli artt. 4 e 5 L.A.C.: oltre alla disapplicazione incidentale ex art. 5, esiste una disapplicazione principale ex art. 4?	382
	3.2. I vizi suscettibili di cognizione con lo strumento della disapplicazione	384
	3.3. Profili processuali	385
	3.4. La disapplicazione da parte del giudice penale: in particolare la c.d. disapplicazione <i>in peius</i> (o in <i>malam partem</i>)	385
	3.4.1. Il problema dell'ammissibilità della disapplicazione <i>in peius</i>	386
	3.4.2. La tesi favorevole alla disapplicazione in <i>malam partem</i>	386
	3.4.3. La tesi contraria	387
	3.4.4. La casistica in materia di reati edilizi	389
	3.5. Impugnazione e disapplicazione nel contenzioso sul pubblico impiego privatizzato (art. 63, T.U. n. 165/2001): rinvio	393
	3.6. Disapplicazione e giudice amministrativo	393

CAPITOLO 3

Azioni proponibili e disciplina del processo

1.	Profili generali	397
2.	Azioni dichiarative	397
3.	Azioni costitutive	398
4.	Azioni di condanna	398
5.	Casistica	401
	5.1. Azioni possessorie	401
	5.2. Sequestro e provvedimenti d'urgenza <i>ex art. 700 c.p.c.</i>	401
	5.3. Convalida di sfratto.....	402
	5.4. <i>L'actio negotiorum gestio</i> e l'azione di arricchimento senza causa.....	402
	5.5. Le azioni esecutive.....	402
6.	Deroghe al diritto processuale comune.....	404

SEZIONE V

LA TUTELA GIUSTIZIALE

CAPITOLO 1

Profili generali

1.	La tutela giustiziale in generale	409
2.	<i>Ratio</i> e natura giuridica dei ricorsi amministrativi. Distinzione tra autodichia e autotutela amministrativa	410
3.	Rapporti tra ricorsi amministrativi e tutela giurisdizionale: ana- logie e differenze.....	412
	3.1. Le analogie: giustizialità, garanzia del contraddittorio ed ir- retrattabilità della decisione	412
	3.2. Le differenze tra decisione giustiziale e giurisdizionale: que- stioni di costituzionalità, questioni pregiudiziali in sede comu- nitaria ed ottemperanza.....	414
4.	Classificazione dei ricorsi amministrativi.....	414
	4.1. Ricorsi ordinari e straordinari	414
	4.2. Ricorsi impugnatori e non impugnatori	416
	4.3. Ricorsi rinnovatori ed eliminatori (o cassatori).....	417
5.	Questioni attinenti all'ambito di applicazione del D.P.R. n. 1199/ 1971; in particolare, il problema dell'applicazione alle Regioni, anche alla luce del nuovo titolo V della parte II della Costituzio- ne.....	417
6.	Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non è più	

inquadabile nell'ambito dei ricorsi <i>stricto sensu</i> amministrativi. Rinvio	419
---	-----

CAPITOLO 2

Il ricorso gerarchico

1. Nozione di ricorso gerarchico: tipi e requisiti	421
2. Rapporto di gerarchia e privatizzazione del pubblico impiego	422
3. Non definitività dell'atto	425
4. Rapporti tra il ricorso gerarchico e la tutela giurisdizionale amministrativa	426
5. Rapporti tra ricorso gerarchico e tutela avanti al Giudice ordinario. Il problema della giurisdizione condizionata alla previa proposizione di ricorsi amministrativi c.d. «obbligatori»	428
6. La decisione sul ricorso gerarchico	429
7. Impugnazione della decisione sul ricorso gerarchico	430
8. Motivi del ricorso giurisdizionale dopo la decisione gerarchica	434
9. Effetti della sentenza amministrativa di accoglimento	435
10. Il silenzio sul ricorso amministrativo e la successiva tutela giurisdizionale	435
10.1. Gli effetti del nuovo rito del silenzio scolpito dagli artt. 31 e 117 del Codice del processo amministrativo	438

PARTE II

FONTI, ENTI E ORGANIZZAZIONE

CAPITOLO 1

Le fonti secondarie

1. Premessa	443
2. Natura delle fonti secondarie e differenze rispetto agli atti amministrativi generali: l'importanza della distinzione sul piano della disciplina	444
3. Criteri di differenziazione secondo l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale	446
4. I regolamenti	449
4.1. Nozione	449
4.2. Fondamento della potestà regolamentare	450
4.3. Limiti al potere regolamentare	452

4.4. Classificazione dei regolamenti governativi.....	453
4.5. [Segue] regolamenti di delegificazione e testi unici misti	456
4.5.1. La delegificazione di prima generazione: l'art. 17, comma 2, della L. 400/1988	458
4.5.2. L'allontanamento dal modello originario di delegificazione nel sistema delle Leggi Bassanini	459
4.5.3. Le nuove coordinate dettate dalla L. n. 229/2003.....	460
4.5.4. Gli sviluppi del procedimento di razionalizzazione degli atti regolamentari: dalla L. n. 246/2005 alle novità introdotte dalla L. 69/2009	460
4.6. Il nuovo riparto del potere regolamentare tra Stato e Regioni alla luce della legge costituzionale n. 3/2001	461
4.6.1. Potere regolamentare dello Stato e attuazione delle direttive comunitarie in materia di competenza regionale	463
4.6.2. La traslazione del baricentro del potere regolamentare alle Regioni.....	464
5. [Segue] la tutela giurisdizionale nei confronti dei regolamenti illegittimi e dei bandi di gara	465
5.1. Il controllo di costituzionalità dei regolamenti	465
5.2. La tutela dinanzi al G.O.: la disapplicazione dei regolamenti ex art. 5 L.A.C.	466
5.3. Il giudizio impugnatorio dinanzi al G.A.: i regolamenti-volizione-azione ed i regolamenti-volizione-preliminare	467
5.3.1. Problemi processuali.....	469
5.3.2. Verso la disapplicazione: l'orientamento tradizionale contrario e la svolta della giurisprudenza amministrativa	471
5.4. Il sindacato sui bandi di gara e di concorso: disapplicazione o impugnazione?	477
5.4.1. L'orientamento tradizionale esclude la disapplicazione dei bandi e ne limita l'immediata impugnazione alle sole statuizioni espulsive	477
5.4.2. Le tesi eccentriche	479
5.4.2.1. Non esistono clausole immediatamente lesive	479
5.4.2.2. Tesi che dilata il novero delle clausole del bando necessitanti di immediata impugnazione	480
5.4.2.3. L'orientamento favorevole alla disapplicazione del bando	481
5.4.3. Le decisioni dell'Adunanza Plenaria (sentenze 1/2003 e 4/2018).....	482
5.4.3.1. ... e della Corte di Giustizia (sentenza Santex 27 febbraio 2003, in C. 327/00)	486
5.4.4. Profili processuali	487

6.	Le nuovi fonti del diritto alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici: <i>soft law</i> e linee guida Anac.....	490
7.	Gli statuti degli enti locali.....	494
8.	Atti di dubbia natura giuridica	496
	8.1. Le ordinanze di necessità e urgenza.....	496
	8.2. I bandi militari	501
	8.3. I provvedimenti prezzo e tariffari	501
	8.4. Capitolati generali.....	503
	8.5. Piani regolatori generali.....	504
	8.6. Carte dei servizi pubblici	506
9.	Le norme interne.....	507
	9.1. Nozione e classificazione.....	507
	9.2. Le circolari: caratteri generali.....	508
	9.2.1. Il regime d'impugnazione delle circolari.....	511
10.	Le consuetudini.....	512

CAPITOLO 2

Gli enti pubblici: nozione e organizzazione

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

	A GEOMETRIE VARIABILI	516
1.	Principi costituzionali in tema di organizzazione della P.A.....	516
2.	Il pluralismo della Pubblica Amministrazione.....	518
3.	L'importanza della qualificazione di un ente come ente pubblico	519
4.	I criteri classici elaborati per distinguere gli enti pubblici da quelli privati	522
5.	I limiti alla “pubblicizzazione” legislativa	524
6.	Al confine tra il diritto privato e il diritto pubblico: <i>le società partecipate equiparate a enti pubblici</i>	526
	6.1. Le norme applicabili alle società pubbliche equiparate.....	528
	6.2. Questioni connesse di giurisdizione (art. 7, comma 2, del Codice del processo amministrativo)	533
	6.3. Conclusioni	534
7.	Dallo <i>status</i> di ente pubblico alla logica delle geometrie variabili: la nozione comunitaria di Pubblica Amministrazione	535
8.	L'organismo di diritto pubblico	538
	8.1. La personalità giuridica	539
	8.2. L'influenza pubblica dominante	540
	8.3. Il requisito teleologico	541
9.	Il c.d. affidamento <i>in house</i> . Rinvio.....	543

	SEZIONE II. CLASSIFICAZIONE E VICENDE DEGLI ENTI PUBBLICI.	
	L'ESERCIZIO PRIVATO DI PUBBLICHE FUNZIONI	544
1.	Distinzioni tra enti pubblici	544
2.	Gli enti pubblici nell'assetto pluralistico	546
	2.1. Lo Stato	546
	2.2. Gli enti territoriali	547
	2.3. Gli enti pubblici economici	547
3.	Vicende degli enti pubblici	549
	3.1. Costituzione	549
	3.2. Modificazione	549
	3.3. Estinzione degli enti	549
	3.3.1. Il meccanismo di soppressione degli enti pubblici: il c.d. taglia-enti	550
4.	L'esercizio privato di pubbliche funzioni	552
	4.1. Concetto e natura giuridica	553
	4.2. Titolo dell'esercizio privato di pubbliche funzioni	553
	4.3. Caratteri dell'esercizio di pubbliche funzioni	554
	4.4. Regime giuridico	554
	SEZIONE III. LA STRUTTURA DELLA P.A.	556
1.	Organi e uffici	556
	1.1. Concetto di organo	556
	1.2. Concetto di ufficio	557
	1.3. Rapporto organico	558
	1.4. Titolarità di organi e uffici	560
2.	Rapporto organico e rapporto di servizio	561
	2.1. Generalità	561
	2.2. Instaurazione del rapporto organico e di servizio	561
3.	Classificazioni degli organi e degli uffici	562
4.	Il problema della <i>prorogatio</i> degli organi	563
5.	Rapporti interorganici	565
	5.1. Gerarchia	565
	5.2. Direzione	568
	5.3. Coordinamento	568
	5.4. Controllo	569
	SEZIONE IV. LA COMPETENZA	571
1.	Concetto di competenza	572
2.	Tipi di competenza	573
	2.1. Competenza per materia	573
	2.2. Competenza per territorio	574
	2.3. Competenza per grado. In particolare: la gerarchia	574
	2.4. Competenza per valore	574

3.	Il trasferimento dell'esercizio della competenza in generale.....	575
4.	[Segue] la delega dei poteri. Nozione ed effetti.....	577
	4.1. [Segue] natura, tipi e differenza da altre figure.....	577
	4.2. [Segue] regime giuridico.....	579
5.	Il difetto di competenza	580
	5.1. Le ipotesi di difetto di competenza: l'acompetenza	580
	5.2. [Segue] incompetenza assoluta	580
	5.3. [Segue] incompetenza relativa	581
	5.4. [Segue] difetto di legittimazione.....	582
6.	[Segue] il funzionario di fatto	582
	6.1. Inquadramento generale.....	582
	6.2. Mancanza del titolo.....	583
	6.3. Il vizio originario del titolo.....	585
	6.4. ... e quello sopravvenuto: la c.d. <i>prorogatio</i>	585
	6.5. Fondamento e limiti di imputabilità alla P.A. degli atti del funzionario di fatto.....	588
	6.5.1. Teoria della continuità dell'azione amministrativa e della conservazione.....	589
	6.5.2. Tesi che valorizza il principio dell' <i>apparentia juris</i>	589
	6.5.3. Rilievi critici alle suddette tesi.....	590
	6.6. La sorte dei provvedimenti adottati dal funzionario di fatto	590
	6.6.1. Atto adottato in difetto <i>ab initio</i> dell'atto di nomina o no- nostante un titolo di legittimazione nullo o inefficace.....	591
	6.6.2. Atto emanato da soggetto la cui nomina, pur se illegitti- ma, non sia stata ancora rimossa all'epoca del provvedimento.....	593
	6.6.3. [Segue] la patologia dell'atto in caso di annullamento giu- risdizionale dell'investitura o di difetto di investitura: incompe- tenza, violazione di legge o incompetenza?	595
	6.6.4. [Segue] riflessi sul problema della doppia impugnativa dell'atto di nomina e dell'atto concretamente lesivo	596
	6.6.5. Conclusioni sul problema dell'impugnazione della nomina a seguito dell'adozione del provvedimento concretamente lesivo.....	597
	6.7. Funzionario di fatto e organi collegiali.....	598
	6.8. Le pretese economiche del funzionario di fatto.....	599
	6.9. Ammissibilità di una gestione di affari <i>ex art. 2028 c.c.</i>	600
7.	I conflitti di competenza	601

CAPITOLO 3

Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni

1.	Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche ammini- strazioni: caratteri generali.....	604
----	---	-----

2.	L'evoluzione normativa della disciplina: dal pubblico impiego al rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A.	605
3.	I corollari sostanziali della privatizzazione: il nuovo sistema delle fonti	608
	3.1. L'estensione della disciplina del lavoro privato.....	608
	3.2. La contrattualizzazione e il fenomeno della rilegificazione avviato dalla L. 15/2009. La riscrittura dell'art. 2 e dell'art. 40 D.lgs. 165/2001	610
	3.3. Contrattazione collettiva decentrata: la nuova figura di danno erariale da contrattazione decentrata illegittima	615
4.	La promozione della meritocrazia e la prevenzione della corruzione nella P.A.	617
	4.1. La "rivoluzione Brunetta".....	617
	4.2. Gli strumenti premiali.....	618
	4.3. Gli strumenti sanzionatori e le responsabilità del pubblico dipendente.....	619
	4.4. La normativa anticorruzione e il D.lgs. n. 39/2013, in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi	623
	4.5. Ulteriori tendenze verso la ripubblicizzazione e specialità del rapporto di lavoro: il conflitto di interessi del pubblico dipendente ed il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62/2013)	625
	4.6. Il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici.....	628
5.	Gli atti di macro e micro-organizzazione e di gestione tra natura privatistica e funzione amministrativa.....	630
	5.1. Gli atti di macro-organizzazione.....	630
	5.2. Gli atti di micro-organizzazione e di gestione del rapporto di lavoro pubblico	631
6.	La dirigenza pubblica.....	633
	6.1. Evoluzione storica.....	633
	6.2. Distinzione tra politica e amministrazione e riforma della dirigenza.....	635
	6.3. Gli strumenti di collegamento tra organi di governo e organi burocratici di vertice	638
	6.4. Lo <i>spoil system</i>	639
	6.5. La scelta dei dirigenti in sede di conferimento degli incarichi dirigenziali. Le novità della riforma Brunetta in tema di revoca e mancata conferma degli incarichi.....	642
	6.6. Incarichi dirigenziali e requisito della nazionalità (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 9/2018).....	643
7.	L'ambito soggettivo di operatività della riforma: i rapporti sottratti alla privatizzazione e il riparto di competenza tra Stato e Regioni.....	644

8.	I corollari processuali della privatizzazione: l'art. 63 D.lgs. 165/2001 e il nuovo riparto di giurisdizione.....	649
8.1.	Cenni storici.....	649
8.2.	La privatizzazione del rapporto conduce alla giurisdizione del giudice ordinario.....	650
9.	[Segue] le controversie che restano assoggettate alla giurisdizione amministrativa.....	653
9.1.	I rapporti non privatizzati.....	653
9.2.	Le controversie relative ai rapporti privatizzati ex art. 63, comma 4, T.U. n. 165/2001.....	655
10.	Alcune zone grigie.....	655
10.1.	Le controversie concernenti l'assunzione al lavoro e le controversie in materia di concorsi esterni ed interni.....	656
10.2.	Le controversie relative al conferimento e alla revoca degli incarichi dirigenziali: la natura giuridica dell'atto di conferimento dell'incarico.....	662
10.3.	La giurisdizione in materia di incarichi dirigenziali è una giurisdizione esclusiva?.....	665
11.	Caratteri e ambito della giurisdizione del G.O.	667
11.1.	I confini tra richiesta di disapplicazione al G.O. e impugnazione innanzi al G.A. dell'atto di macro-organizzazione.....	667
11.2.	I poteri del G.O.	670
11.3.	È ammissibile il giudizio di ottemperanza per le pronunce del G.O.?	673
12.	L'interpretazione dei contratti collettivi.....	674
13.	Inammissibilità del ricorso straordinario nel pubblico impiego privatizzato (rinvio)	675

CAPITOLO 4

Le Autorità amministrative indipendenti

1.	L'evoluzione della P.A. da un modello piramidale a un modello policentrico	677
1.1.	Le ragioni dell'avvento delle Autorità indipendenti.....	681
2.	Le Autorità amministrative indipendenti nell'attuale assetto amministrativo.....	684
3.	Peculiarità delle Autorità indipendenti.....	689
3.1.	... sul piano oggettivo.....	689
3.1.1.	Distinzioni relative al tipo di attività: Autorità di settore o trasversali, di regolazione o di controllo.....	692
3.2.	... e sul piano soggettivo	694

4.	Amministrazioni o quarto potere: esiste una copertura costituzionale? La giurisprudenza opta per la tesi amministrativa	700
4.1.	Presupposti e limiti ai quali è subordinato il giudizio di compatibilità costituzionale	705
4.2.	Autorità statali indipendenti e nuove competenze regionali in base al nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione	706
5.	Procedimento e accesso	708
5.1.	Connotazione quasi <i>judicial</i> del procedimento sanzionatorio.....	709
5.1.1.	Conseguente necessità di una <i>full jurisdiction</i> in sede di sindacato giurisdizionale sulle sanzioni.....	711
6.	La tutela giustiziale.....	713
7.	La tutela giurisdizionale.....	714
7.1.	Resta ferma la necessità della tutela giurisdizionale: il problema del riparto viene affrontato seguendo la logica dell'esclusività.....	715
7.2.	Il sindacato giurisdizionale	718
7.3.	Il rito	719
8.	La responsabilità civile delle Autorità per omessa vigilanza.....	720
9.	La nuova legittimazione processuale dell'Autorità <i>Antitrust</i> : l'art. 21- <i>bis</i> della Legge n. 287/1990.....	725

CAPITOLO 5

Principio di sussidiarietà e autonomie territoriali

1.	Gli enti pubblici territoriali.....	731
2.	L'assetto dei rapporti fra gli enti territoriali della Costituzione.....	733
2.1.	Il Titolo V della Parte II nella Costituzione del 1948	733
2.2.	L'assetto dei rapporti nella legge costituzionale n. 3 del 2001	735
2.3.	La nuova formulazione dell'art. 118 Cost.	737
2.3.1.	La sussidiarietà verticale.....	737
2.3.2.	La sussidiarietà orizzontale.....	741
3.	Le Regioni.....	743
3.1.	La potestà legislativa	744
3.2.	L'autonomia amministrativa delle Regioni.....	746
3.2.1.	Il coordinamento fra Stato e Regioni	751
3.2.2.	Finanza regionale. L'attuazione del federalismo fiscale con la legge delega 5 maggio 2009, n. 42. Il federalismo demaniale di cui al D.lgs. 28 maggio 2010, n. 85: rinvio	753
3.2.3.	Il controllo sulle Regioni	757
3.2.4.	Il potere sostitutivo del Governo	762
3.3.	L'organizzazione regionale	763

4.	Gli enti locali	765
4.1.	Le autonomie locali nella Costituzione	765
4.2.	La legge 8 giugno 1990, n. 142, e il Testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali.....	767
4.3.	L'autonomia degli enti locali	768
4.4.	Le funzioni degli enti locali.....	769
4.4.1.	Le funzioni del Comune	769
4.4.2.	L'organizzazione del Comune	773
4.4.3.	Le funzioni della Provincia.....	777
4.4.4.	L'organizzazione della Provincia	779
4.4.5.	Le funzioni della Città Metropolitana: la "legge Delrio" (legge 7 aprile 2014, n. 56).....	781
4.4.6.	L'organizzazione della Città Metropolitana.....	781
4.4.7.	Le fusioni, le istituzioni e le modificazioni territoriali dei Comuni.....	782
4.4.8.	Gli istituti della partecipazione popolare	785
4.4.9.	Finanza provinciale e comunale	787
4.4.10.	Il sistema dei controlli sugli enti locali.....	793
4.4.10.1.	I controlli sugli atti e i controlli prefettizi.....	793
4.4.10.2.	I controlli sugli organi.....	794
4.4.10.3.	I controlli interni	797

CAPITOLO 6

I controlli amministrativi

1.	Caratteri generali e classificazione dei principali tipi di controllo	799
2.	Gli effetti della legge costituzionale n. 3 del 2001: la dequota- tazione del controllo sugli atti.....	801
2.1.	Gli effetti della legge costituzionale n. 2 del 2012: la prospet- tiva della salvaguardia dell'equilibrio dei bilanci.....	804
3.	I controlli sugli atti.....	805
3.1.	Classificazione.....	805
3.2.	La tutela giurisdizionale.....	806
3.3.	[Segue] sentenza di annullamento dell'atto negativo di con- trollo e giudizio di ottemperanza	808
3.4.	[Segue] legittimazione dell'Autorità tutoria ad impugnare gli atti dell'ente controllato.....	809
4.	I controlli gestionali	809
4.1.	I controlli gestionali esterni	810
4.1.1.	Fonti normative: la L. 20/1994 di riforma della Corte dei Conti ed il T.U. sulle autonomie locali 267/2000	810

4.1.2. I controlli sulla gestione al vaglio di costituzionalità	813
4.1.3. Questioni in tema di tutela delle autonomie regionali	814
4.1.4. Individuazione degli enti assoggettati a controllo ed effetti in materia di tutela giurisdizionale	816
4.1.5. Sindacato sugli atti di controllo esterni sulla gestione effettuati dalla Corte dei Conti	818
4.1.6. Casi di inesistenza del potere di controllo	819
4.1.7. Legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questione di costituzionalità o questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia	819
4.2. I controlli gestionali interni	821

CAPITOLO 7

I beni pubblici

1. Nozione, classificazione e regime giuridico dei beni pubblici: profili generali	825
2. I beni demaniali	827
2.1. Acquisto e perdita della demanialità	829
2.2. Il regime giuridico dei beni demaniali	831
2.3. Una particolare categoria di beni demaniali: i beni culturali e paesaggistici	831
3. I beni patrimoniali indisponibili	834
3.1. L'acquisto e la perdita dell'indisponibilità	834
3.1.1. Il denaro tra patrimonio indisponibile e disponibile	836
3.2. Il regime giuridico dei beni indisponibili	836
3.3. Differenze rispetto ai beni disponibili	837
4. L'espropriabilità per pubblica utilità dei beni pubblici demaniali e patrimoniali indisponibili	838
5. La tutela dei beni pubblici: in particolare l'autotutela c.d. esecutiva	839
5.1. La portata dell'art. 823, comma 2, c.c.	839
5.2. Il rilievo del decorso del tempo nell'autotutela possessoria	841
5.3. Il rapporto tra l'autotutela possessoria e l'azione di accertamento della proprietà	842
6. Il regime dei beni pubblici affidati in concessione	842
6.1. Lo strumento concessorio: profili generali	842
6.2. La giurisdizione esclusiva del G.A. sulle concessioni di beni pubblici ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. b), del Codice del processo amministrativo	845
6.3. [Segue] le questioni patrimoniali eccettuate dalla giurisdizione esclusiva	847

7.	I diritti reali pubblici su beni altrui	848
	7.1. Generalità.....	848
	7.2. Le servitù prediali pubbliche	849
	7.3. Diritti (o servitù) d'uso pubblico: strade vicinali e usi civici	851
8.	Il processo di valorizzazione e cessione del patrimonio immobiliare pubblico	854

CAPITOLO 8

Diritto urbanistico

ed espropriazione per pubblica utilità

1.	Introduzione: Nozione ed evoluzione della disciplina urbanistica in Italia.....	862
	1.1. L'evoluzione storica della legislazione urbanistica	864
2.	La pianificazione urbanistica	866
	2.1. I piani urbanistici e lo statuto conformativo della proprietà privata	868
	2.2. Zonizzazione e localizzazione delle opere: vincoli conformativi ed espropriativi	870
	2.3. Piano territoriale di coordinamento	875
	2.4. Piano regolatore generale.....	876
	2.5. Il piano particolareggiato e le procedure attuative	879
	2.6. Altri piani	882
	2.7. Il piano di lottizzazione.....	884
3.	Interventi edilizi e titoli abilitativi	887
	3.1. L'attività edilizia libera	887
	3.2. I titoli abilitativi edilizi: il permesso di costruire.....	888
	3.3. La semplificazione degli interventi edilizi.....	891
	3.3.1. D.I.A. e S.C.I.A. quali strumenti di semplificazione e liberalizzazione	891
4.	Introduzione: l'espropriazione per pubblica utilità tra normativa nazionale e convenzioni internazionali.....	894
5.	Dai fondamenti alle principali fonti dell'espropriazione pubblica.....	898
	5.1. Caratteri generali.....	898
	5.2. I fondamenti costituzionali dell'espropriazione per pubblica utilità	899
	5.3. Occupazione preliminare all'esproprio e requisizione: differenze.....	904
	5.4. Le principali fonti dell'espropriazione per pubblica utilità confluite nel Testo Unico con D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.....	905
6.	Il procedimento di esproprio.....	906

6.1. I principi generali del procedimento d'esproprio nel Testo Unico n. 327/2001.....	909
6.2. L'oggetto e i soggetti del procedimento d'esproprio	911
6.3. L'indennizzo come serio ristoro del sacrificio imposto al privato	914
6.4. La determinazione dell'indennità di esproprio	915
6.4.1. Il procedimento di determinazione dell'indennità	915
6.4.2. I criteri di fissazione dell'indennità	918
6.4.2.1. Evoluzione storica.....	919
6.4.2.2. Le opzioni abbracciate dal Testo Unico.....	920
6.4.2.3. La rivoluzione posta in essere per le aree edificabili dalla sentenza Corte Cost. n. 348/2007 e dalla L. 244/2007	924
6.4.2.4. La rivoluzione posta in essere, per le aree non edificabili, dalla sentenza Corte Cost. 10 giugno 2011, n. 181	928
6.5. La cessione volontaria	931
7. L'occupazione legittima e l'occupazione appropriativa	936
7.1. Premessa: l'occupazione nel procedimento d'esproprio	936
7.2. L'occupazione appropriativa (o accessione invertita): origini, evoluzione e profili critici.....	938
7.2.1. Nascita e ragioni dell'istituto.....	938
7.2.2. Il dibattito sull'accessione invertita.....	941
7.2.3. (<i>segue</i>) Il problema della compatibilità dell'occupazione appropriativa con la Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo	942
7.2.4. La tutela del proprietario in caso di occupazione appropriativa	944
7.2.4.1. La nuova disciplina del risarcimento del danno da occupazione appropriativa dopo Corte Cost. 349/2007 e la L. 244/2007	945
7.3. L'occupazione usurpativa	947
7.4. La c.d. "acquisizione sanante" ex art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001	949
7.4.1. Evoluzione storica: dall'articolo 43 all'art. 42- <i>bis</i> del D.P.R. n. 327/2001	949
7.4.2. Caratteri generali della nuova disciplina	950
7.4.3. Con la sentenza 30 aprile 2015, n. 71 la Consulta "salva" l'art. 42- <i>bis</i>	953
7.4.4. Questioni applicative: presupposti e condizioni per l'attivabilità del rimedio ex art. 42-bis nel giudizio di ottemperanza (Cons. Stato, Ad Plen. n. 2/2016)	956
7.4.5. Ulteriori modalità di acquisto della proprietà di un fondo privato occupato illegittimamente da parte della P.A.	957

8.	La tutela giurisdizionale in materia espropriativa.....	960
8.1.	La giurisdizione amministrativa	960
8.2.	La giurisdizione ordinaria.....	962

CAPITOLO 9

I servizi pubblici

	SEZIONE I. NATURA E DISCIPLINA GENERALE DEI PUBBLICI SERVIZI	965
1.	Premessa: il <i>Welfare State</i>	965
2.	L'evoluzione storico-normativa dei servizi pubblici	966
3.	La nozione di pubblico servizio.....	969
3.1.	La teoria del servizio pubblico in senso soggettivo.....	969
3.2.	Il superamento della teoria soggettiva a favore della impostazione oggettivo-funzionale.....	970
3.3.	Il superamento della teoria oggettiva. L'impostazione eclettica.....	971
4.	La normativa europea in materia di servizi pubblici	971
5.	La disciplina interna: in particolare, la riforma del processo amministrativo (D.lgs. n. 104/2010).....	973
5.1.	La riforma degli enti locali e del Titolo V della Parte II della Costituzione	974
5.2.	Servizi pubblici locali di rilevanza economica e privi di rilevanza economica.....	975
6.	Lo statuto dei servizi di rilievo economico. Il regime delle reti.....	978
7.	La regolazione del settore dei pubblici servizi	979
8.	La posizione dell'utente nei confronti dei soggetti erogatori di servizi di natura imprenditoriale.....	979
8.1.	...e dei servizi sociali.....	982
	SEZIONE II. LE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI PUBBLICI SERVIZI.....	982
1.	L'art. 113 TUEL.....	982
2.	L'affidamento tramite gara. Cenni e rinvio.....	983
3.	L'affidamento diretto, c.d. <i>in house providing</i>	984
3.1.	L'evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di affidamento diretto dei servizi pubblici locali: dall'art. 113, comma 5, TUEL alle recenti riforme.....	986
4.	La positivizzazione dell' <i>in house</i>	989
4.1.	Il requisito del controllo analogo.....	990
4.2.	La dedizione prevalente dell'ente <i>in house</i> ai bisogni dell'ente pubblico.....	994
5.	L'affidamento <i>in house</i> è una regola o un'eccezione?.....	997

5.1. Profili comunitari.....	997
5.2. Profili nazionali.....	999
6. Profili problematici.....	1000
6.1. L' <i>in house</i> sotto forma di società a responsabilità limitata.....	1000
6.2. La società <i>in house</i> può fallire?	1000
6.3. La responsabilità del socio pubblico per i debiti della società <i>in house</i>	1002
6.4. Le società <i>in house</i> sono soggetti privati ove manchi una norma di equiparazione.....	1004
6.5. Altri profili di disciplina	1005
7. La riforma Madia: il D. lgs. 19 agosto 2016, n. 175	1006
7.1. L' <i>in house</i> nel Testo Unico in materia di società partecipate	1010
 SEZIONE III. LE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE MISTA, PUBBLICO-PRIVATA	
1. Il c.d. <i>in house</i> spurio.....	1011
2. Il problema dello svolgimento di attività extraterritoriali.....	1016
3. Le società strumentali	1018

PARTE III L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

CAPITOLO 1

I principi generali dell'azione amministrativa

1. L'attività amministrativa.....	1023
1.1. Rapporti con il potere politico: la controversa nozione di atto politico (art. 7, comma 1, del Codice del processo amministrativo)	1024
1.2. Attività amministrativa e atti di diritto privato della P.A.	1028
2. Classificazioni dell'attività amministrativa	1030
2.1. Attività discrezionale e attività vincolata.....	1031
3. I principi generali dell'attività amministrativa	1031
3.1. Il principio di legalità.....	1033
3.1.1. I cosiddetti poteri impliciti (o <i>implied powers</i>)	1036
3.2. Il principio di imparzialità	1039
3.3. Il principio di buona amministrazione	1042
3.4. Il principio di ragionevolezza	1044
3.5. I principi di pubblicità e di trasparenza	1045

3.6. I principi di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi	1050
3.7. Il principio della capacità negoziale della pubblica amministrazione	1051
4. I principi dell'ordinamento comunitario	1051
4.1. Il richiamo ai principi comunitari	1052
4.2. Il principio di proporzionalità	1053
4.3. Il principio di tutela del legittimo affidamento	1055
4.3.1. Alcune questioni applicative	1059
4.3.2. L'evoluzione del principio dell'affidamento nella giurisprudenza della Corte di Giustizia	1060

CAPITOLO 2

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

1. Il diritto di accesso: principio generale dell'azione amministrativa quale precipitato del principio di trasparenza	1063
1.1. [Segue] L'ultima frontiera della trasparenza: il D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97	1067
2. Il diritto di accesso	1069
3. La natura giuridica del "diritto"	1070
4. La titolarità del diritto di accesso	1073
4.1. [Segue] interessi diffusi e diritto di accesso	1077
4.2. [Segue] la legittimazione passiva	1078
5. Il documento accessibile	1081
5.1. [Segue] in particolare: l'accesso agli atti preparatori	1081
5.2....e agli atti interni	1081
5.3. Gli atti di diritto privato della P.A.	1082
6. L'accesso alle informazioni	1084
6.1. [Segue] l'accesso nell'ordinamento degli enti locali	1084
6.2. L'accesso in materia ambientale	1085
6.3. L'accesso dei consiglieri comunali e provinciali di cui all'art. 43, D.Lgs. n. 267/2000	1088
6.4. L'accesso in materia di contratti pubblici	1090
7. I limiti al diritto di accesso	1091
7.1. I documenti connessi ai documenti segreti	1092
7.2. Gli altri casi di atti sottratti all'accesso individuati dalle Pubbliche Amministrazioni o dai regolamenti governativi	1092
8. Le modalità di accesso	1094
9. Il differimento dell'accesso	1095

10.	La nuova figura dell'accesso civico (D.Lgs 14 marzo 2013, n. 33 come mod. dal D.Lgs. n. 97/2016)	1096
11.	I rapporti tra riservatezza e accesso	1101
11.1.	L'evoluzione storica dei rapporti tra riservatezza e accesso	1102
11.2.	Il Codice della privacy	1104
11.3.	Il "Pacchetto europeo di protezione dati"	1105
11.3.1.	L'adeguamento della Pubblica Amministrazione in seguito all'entrata in vigore del GDPR	1108
11.3.2.	Le fonti normative in materia di privacy dopo l'entrata in vigore del GDPR.....	1110
11.4.	La L. n. 15/2005 e l'art. 24, comma 7, L. n. 241/1990	1111
11.5.	La tutela procedimentale e processuale della riservatezza	1112
11.5.1.	La tutela in sede procedimentale.....	1114
11.5.2.	La tutela processuale.....	1114
12.	La tutela del diritto di accesso in sede giurisdizionale	1115
12.1.	Il rito speciale in materia di accesso (art. 116 c.p.a.).....	1116
12.2.	Il ricorso in pendenza di giudizio	1120
12.3.	Il nuovo regime della difesa nel rito dell'accesso.....	1121
12.4.	Le questioni giurisdizionali ancora sul tappeto	1122
12.5.	Tutela giustiziale innanzi alla Commissione per l'accesso o al difensore civico.....	1123

CAPITOLO 3

Potere amministrativo e discrezionalità

1.	Potere amministrativo, principio di legalità e discrezionalità.....	1127
2.	La discrezionalità amministrativa	1129
2.1.	Nozione di discrezionalità amministrativa	1129
2.1.1.	La tesi tradizionale.....	1129
2.1.2.	L'importanza della considerazione dei c.d. interessi secondari alla luce della L. 241/1990.....	1130
2.2.	I rapporti con il merito amministrativo.....	1132
2.3.	Vincolatività e discrezionalità dell'attività amministrativa in relazione alla disciplina del procedimento	1133
2.4.	Autotutela e discrezionalità (rinvio)	1134
2.5.	Sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità	1134
2.5.1.	Potere discrezionale e riparto di giurisdizione.....	1135
2.5.2.	L'eccesso di potere come grimaldello per il sindacato sulla discrezionalità amministrativa (rinvio).....	1136
2.5.3.	Il sindacato sulla discrezionalità secondo il Codice del processo amministrativo. Il giudice amministrativo può cono-	

	scere della fondatezza della pretesa anche in caso di attività discrezionale?.....	1137
	2.5.4. Giudicato e potere discrezionale.....	1138
	2.5.5. Risarcimento e discrezionalità (rinvio).....	1140
3.	Discrezionalità tecnica.....	1140
	3.1. La tesi tradizionale sul sindacato giurisdizionale: assimilazione tra discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa.....	1142
	3.1.1. Riflessi dell'impostazione classica sul riparto di giurisdizione.....	1144
	3.2. La nuova concezione della discrezionalità tecnica: trattasi di accertamento di fatti complessi suscettibile di sindacato intrinseco.....	1146
	3.2.1....ma non di sindacato sostitutivo pieno.....	1150
	3.2.2. Forme ed effetti del sindacato giudiziale intrinseco sulla valutazione tecnica.....	1152
	3.2.3. Il sindacato sulla discrezionalità tecnica alla luce del Codice del processo amministrativo.....	1153
	3.2.4. Discrezionalità tecnica e risarcimento (rinvio).....	1153
	3.2.5. Discrezionalità tecnica e riparto di giurisdizione.....	1154
	3.2.6. Profili di diritto comunitario e comparato.....	1154

CAPITOLO 4

Il silenzio amministrativo

1.	Il tempo dell'azione amministrativa.....	1158
	1.1. L'intervento di semplificazione attuativo della riforma Madia.....	1159
2.	L'inerzia della P.A. e lo strumento dell'indennizzo dopo il <i>Decreto Legge del Fare</i> (D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito in legge 9 agosto 2013, n. 98).....	1160
3.	Il silenzio-rifiuto.....	1163
	3.1. Silenzio rifiuto e obbligo di provvedere.....	1163
	3.2. La tutela contro il silenzio-rifiuto della P.A.: osservazioni generali.....	1166
	3.2.1. Il procedimento di formazione del silenzio-rifiuto: il problema della necessità della diffida e del termine per ricorrere avverso il silenzio prima della riscrittura dell'art. 2 L. 241/1990 ad opera della L. 80/2005.....	1167
	3.2.2. L'oggetto del sindacato giurisdizionale nel ricorso contro il silenzio-rifiuto.....	1170
	3.3. Ricorso contro il silenzio-rifiuto e riparto di giurisdizione.....	1171

3.4. Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-rifiuto: la soluzione accolta dal Codice del processo amministrativo.....	1172
3.5. Il nuovo meccanismo sostitutivo previsto dall'art. 1 del decreto semplificazione n. 5/2012.....	1172
3.6. Il danno da ritardo nell'art. 2- <i>bis</i> della L. 241/1990 e negli artt. 30, comma 4 e 133, comma 1, lett. <i>a</i> , n. 1 del Codice del processo amministrativo.....	1173
3.6.1. Il tempo come bene della vita.....	1174
3.6.2. La giurisdizione.....	1177
3.6.3. Rito del silenzio e azione risarcitoria.....	1180
3.6.4. Le modifiche apportate all'art. 2- <i>bis</i> , L. 241/1990 dal Decreto Legge del Fare.....	1180
4. Il silenzio-assenso.....	1181
4.1. I poteri che residuano alla P.A. dopo la formazione del silenzio-assenso.....	1187
4.2. I poteri di autotutela dopo la formazione del silenzio.....	1188
4.3. Le novità di cui alla L. 69/2009 e al Codice del processo amministrativo.....	1189
4.4. Il silenzio-assenso tra Amministrazioni Pubbliche: il nuovo art. 17- <i>bis</i> , L. 241/1990.....	1190
5. Il silenzio-diniego.....	1194
6. Omessa pronuncia su ricorso gerarchico: il silenzio-rigetto.....	1196
7. Il silenzio procedimentale: silenzio facoltativo e devolutivo <i>ex</i> artt. 16 e 17, Legge n. 241/90.....	1197
8. Silenzio e atto amministrativo implicito.....	1198
9. Dalla denuncia in luogo di autorizzazione alla segnalazione certificata di inizio attività: introduzione.....	1202
9.1. Caratteri generali dell'art. 19, L. 241/90.....	1203
9.2. L'evoluzione storica dell'istituto... ..	1204
9.2.1.... fino all'introduzione della s.c.i.a. con il D.L. 78/2010 e s.m.i.....	1204
9.3. Il campo di operatività della s.c.i.a.: vi rientrano anche le autorizzazioni espressioni di discrezionalità tecnica?.....	1207
9.4. Le eccezioni previste al campo di applicazione della nuova s.c.i.a. In particolare: gli atti imposti dal diritto comunitario.....	1208
9.4.1. Gli ambiti di applicazione di maggiore interesse: l'avvio di attività in materia di servizi nel mercato interno (D.lgs. 59/2010), la c.d. "impresa in un giorno" (art. 38, D.L. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in L. 6 agosto 2008, n. 133 ed il D.P.R. 160/2010)....	1209
9.4.2.... e l'operatività della s.c.i.a. in campo edilizio.....	1211
9.4.2.1. Le novità introdotte dal Decreto Legge del Fare.....	1211

9.5. La natura della segnalazione certificata di inizio attività nella elaborazione pretoria	1212
9.5.1. ... e la risposta fornita dal Legislatore.....	1218
9.6. I poteri della P.A. dopo la presentazione della s.c.i.a.: potere inibitorio, potere sanzionatorio e potere di autotutela	1218
9.7. Il “Testo Unico sulla Scia” del 2016.....	1220
9.7.1. Il Decreto “Scia-1”	1221
9.7.2. ... e il Decreto “Scia-2”	1224
9.8. La tutela del terzo leso dall’attività denunciata	1226
9.8.1. La soluzione prospettata dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (decisione 29 luglio 2011, n. 15): il terzo può spiccare azione di impugnazione ed accertamento nei confronti del provvedimento implicito della P.A.	1226
9.8.2. L’opposta scelta del Legislatore: il nuovo comma 6-ter dell’art. 19 L. n. 241/90	1231
9.9. La nuova giurisdizione esclusiva in materia di s.c.i.a. (art. 133, comma 1, lett. a, n. 3, del Codice del processo amministrativo)	1235

CAPITOLO 5

Il procedimento amministrativo

SEZIONE I. PROFILI GENERALI	1239
1. Il procedimento amministrativo nella L. 241/1990 e successive modificazioni: nozione e struttura	1239
2. Il procedimento amministrativo nella L. 241/1990 e successive modificazioni: i principi.....	1244
3. Il procedimento amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.....	1246
3.1. [<i>Segue</i>] la soluzione di cui all’art. 29 della L. 241/1990	1247
4. Successione di leggi e procedimento	1248
SEZIONE II. IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO	1250
1. La figura del responsabile del procedimento	1250
2. L’individuazione del responsabile del procedimento	1252
3. I compiti del responsabile del procedimento. Il rapporto con il dirigente dell’unità organizzativa	1255
4. Profili di responsabilità.....	1259
SEZIONE III. LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	1261
1. Introduzione	1261

2.	La partecipazione nella L. 241/1990.....	1262
3.	La comunicazione di avvio del procedimento	1264
4.	Contenuti della comunicazione di avvio del procedimento.....	1265
5.	Le eccezioni all'obbligo di comunicazione	1266
	5.1. Le cause di esclusione individuate dalla legge.....	1266
	5.2. Eccezioni all'obbligo di comunicazione individuate dalla giurisprudenza.....	1268
6.	Gli interventori eventuali. Partecipazione al procedimento dei portatori di interessi diffusi e legittimazione processuale.....	1269
7.	Le forme della partecipazione.....	1271
8.	Il preavviso di provvedimento negativo (art. 10- <i>bis</i> , L. 241/1990).....	1272
	8.1. Presupposti.....	1273
	8.2. I termini del preavviso e la sua collocazione all'interno del procedimento	1275
	8.3. Effetti del preavviso: l'interruzione del termine procedi- mentale.....	1277
	8.4. [<i>Segue</i>] effetti ulteriori del preavviso e contenuto dell'inter- vento.....	1277
	8.5. I rapporti con l'art. 21- <i>octies</i> , comma 2, L. 241/1990.....	1279
9.	La dequotazione della partecipazione procedimentale per effetto dell'art. 21- <i>octies</i>	1280
	SEZIONE IV. LA CONFERENZA DI SERVIZI.....	1280
1.	La semplificazione del procedimento amministrativo.....	1280
2.	Natura giuridica	1281
3.	La riforma di cui alla Legge n. 124 del 2015: <i>ratio</i> e criteri diret- tivi.....	1284
4.	Le figure di conferenza di servizi previste dal nuovo art. 14 del- la L. n. 241/1990.....	1285
	4.1. La partecipazione del privato.....	1291
5.	Le modalità di svolgimento della conferenza di servizi: la con- ferenza in forma semplificata e la conferenza in forma simulta- nea.....	1292
	5.1. La conferenza in forma semplificata e in modalità asincrona.....	1292
	5.2. La conferenza in forma simultanea e in modalità sincrona	1296
6.	La decisione della conferenza di servizi: il nuovo art. 14- <i>quater</i>	1301
	6.1. La determinazione motivata di conclusione della conferen- za: natura giuridica ed effetti	1301
	6.2. L'intervento in autotutela dell'amministrazione precedente	1302
7.	Il superamento del dissenso: i rimedi di cui al nuovo art. 14- <i>quinquies</i>	1304
8.	Il coordinamento tra la disciplina generale della conferenza di servizi e le normative settoriali.....	1306

8.1. Lo Sportello unico per le attività produttive.....	1307
9. Questioni aperte: in particolare, sui rapporti tra il nuovo art. 17- <i>bis</i> della L. n. 241/90 (silenzio – assenso tra amministrazioni pub- bliche) e la conferenza di servizi	1309

CAPITOLO 6

Il provvedimento amministrativo

SEZIONE I. IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO. CARATTERI GENERALI.....	1311
1. L'atto amministrativo. Differenza tra atto e provvedimento amministrativo	1311
1.1. Tipi di atto amministrativo non provvedimentale.....	1314
1.1.1. Atti consistenti in manifestazioni di volontà.....	1316
1.1.2. Atti di conoscenza.....	1316
1.1.3. Atti di giudizio	1318
1.1.4. Atti endoprocedimentali.....	1319
2. Tipi di provvedimento amministrativo	1320
2.1. I provvedimenti autorizzatori.....	1322
2.2. I provvedimenti concessori.....	1324
2.3. I provvedimenti ablatori.....	1327
2.4. I provvedimenti di secondo grado	1332
3. I caratteri del provvedimento amministrativo.....	1332
3.1. L'autoritarietà e l'imperatività	1332
3.1.1. Le singole ipotesi applicative dell'esecutorietà	1336
3.2. L'esecutività.....	1337
3.3. L'inoppugnabilità.....	1338
3.4. Caratteri ulteriori: tipicità e nominatività	1339
4. Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.....	1340
5. Gli elementi accidentali	1345
6. I requisiti del provvedimento amministrativo.....	1346
6.1. I requisiti di legittimità	1347
6.2. I requisiti di efficacia	1347
6.2.1. L'efficacia del provvedimento amministrativo.....	1348
6.2.2. La sospensione dell'efficacia del provvedimento amministrativo ed i suoi presupposti	1349
7. L'interpretazione del provvedimento amministrativo.....	1352
8. Le leggi-provvedimento.....	1353
SEZIONE II. LA MOTIVAZIONE DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO	1358
1. Il ruolo della motivazione nel legame tra provvedimento e provvedimento amministrativo.....	1358

2.	La motivazione prima dell'avvento della Legge 7 agosto 1990, n. 241: tentativi di ricostruire in via interpretativa un obbligo di motivazione.....	1359
3.	La motivazione dopo la Legge 7 agosto 1990, n. 241: casistica applicativa; deroghe espresse ed implicite.....	1361
4.	Struttura della motivazione. Motivazione <i>per relationem</i> . Riflessi sulla tipologia dei vizi	1371
5.	La riforma della motivazione nella L. n. 15/2005	1377
6.	Il provvedimento succintamente motivato.....	1378
	6.1. Il legislatore introduce il provvedimento in forma semplificata.....	1378
	6.2. Motivazione semplificata: profili critici	1379
7.	Motivazione e processo amministrativo. Questioni controverse	1379
	7.1. Rilevanza della conoscenza della motivazione ai fini del decorso del termine per l'impugnazione	1379
	7.2. L'integrazione in giudizio della motivazione	1380
	7.3. Giudicato di annullamento e riedizione del potere: il ruolo della motivazione.....	1384

CAPITOLO 7

L'invalidità del provvedimento amministrativo

1.	Osservazioni generali sull'invalidità	1387
2.	L'inesistenza dell'atto amministrativo.....	1389
	2.1. Nozione di inesistenza e distinzione dalla nullità.....	1389
	2.2. I casi di inesistenza	1391
	2.3. Regime dell'atto inesistente.....	1393
3.	La nullità del provvedimento amministrativo.....	1394
	3.1. L'articolo 21- <i>septies</i> della L. 241/1990 e il dibattito pre-riforma	1394
	3.1.1. La carenza di potere nell'elaborazione anteriore all'art. 21- <i>septies</i> della L. 241/1990.....	1397
	3.1.2. La nullità per mancanza di elementi essenziali	1401
	3.1.3. Nullità per difetto assoluto di attribuzione	1403
	3.1.4. La violazione e l'elusione del giudicato	1405
	3.1.4.1. La giurisdizione esclusiva in tema di nullità per violazione o elusione del giudicato.....	1407
	3.1.5. Le nullità testuali	1408
	3.2. Profili di disciplina della nullità.....	1410
4.	L'annullabilità del provvedimento amministrativo.....	1413
	4.1. Illegittimità ed annullamento	1413

4.2. La tripartizione dei vizi di legittimità nell'evoluzione storica e nell'art. 21- <i>octies</i> della L. 241	1414
4.2.1. L'incompetenza	1416
4.2.2. L'eccesso di potere	1420
4.2.2.1. Figure sintomatiche e prova del vizio	1423
4.2.3. La violazione di legge	1430
4.3. I vizi "non invalidanti"	1432
4.3.1. L'elaborazione giurisprudenziale	1432
4.3.2. ...e il comma 2 dell'art. 21- <i>octies</i>	1433
5. Il fenomeno dell'invalidità derivata del provvedimento amministrativo	1436
5.1. L'effetto dell'invalidità dell'atto presupposto sull'atto consequenziale e le tesi dell'efficacia viziante e dell'effetto caducante	1437
6. Il fenomeno dell'invalidità sopravvenuta: osservazioni generali	1437
6.1. La legge retroattiva	1438
6.2. La legge di interpretazione autentica	1440
6.3. Il decreto legge non convertito	1441
6.4. La dichiarazione di incostituzionalità della norma regolativa o attributiva del potere amministrativo	1441
7. I vizi di merito del provvedimento amministrativo: l'inopportunità (artt. 7, comma 6, e 134 del Codice del processo)	1443

CAPITOLO 8

L'autotutela amministrativa

1. L'autotutela in generale	1445
2. L'autotutela amministrativa	1446
2.1. Potere di fare eseguire anche coattivamente i propri provvedimenti	1449
2.2. Potere di riesaminare i propri atti	1449
2.3. Potere di risolvere da sé i conflitti (attuali e potenziali)	1450
3. Fondamento e inquadramento dogmatico dei poteri di autotutela in sede di riesame	1453
4. Il riesame con esito demolitorio: la revoca e l'annullamento d'ufficio	1455
4.1. Confini e differenze tra annullamento e revoca	1456
4.2. L'annullamento d'ufficio	1457
4.2.1. L'interesse pubblico che giustifica l'annullamento	1462
4.2.2. Il nuovo termine per l'annullamento e le misure sanzionatorie dopo la legge n. 124/2015. I primi problemi applicativi	1466

4.3. La revoca.....	1471
4.3.1. La disciplina dell'indennizzo da revoca nel comma 1- <i>bis</i> dell'art. 21- <i>quinquies</i> , L. 241/1990	1474
5. Procedimento e forma.....	1479
6. Autotutela e giurisdizione (art. 133, comma 1, lett. <i>a</i>), n. 4, del Codice del processo amministrativo)	1480
7. Autotutela e silenzio (rinvio).....	1480
8. Autotutela e provvedimenti pluristrutturati: il caso della confe- renza di servizi (D. Lgs. n. 127/2016, di attuazione della riforma Madia).....	1480
9. L'autotutela successiva alla stipulazione del contratto pubblico. Rinvio.....	1481
10. Il riesame con esito conservativo: autotutela e conservazione del provvedimento	1481
11. Il riesame con esito confermativo	1484

CAPITOLO 9

Gli accordi amministrativi

1. L'esercizio consensuale del potere amministrativo	1487
2. Dall'accordo puramente preparatorio all'accordo giuridicamen- te vincolante con l'art. 11 della L. n. 241/1990	1488
3. Ambito applicativo degli accordi <i>ex</i> art. 11: accordi procedimen- tali e sostitutivi	1489
3.1. Altre questioni inerenti all'ambito applicativo	1492
4. La disciplina degli accordi ai sensi dell'art. 11 della L. n. 241/ 1990	1493
5. La natura giuridica degli accordi	1495
5.1. Corollari della tesi privatistica sul piano della disciplina	1497
5.2. Corollari della tesi pubblicistica sul piano della disciplina	1498
5.3. Le distanze tra le due tesi si accorciano con il Codice del processo amministrativo	1501
6. Il procedimento di formazione: la necessità della previa deter- minazione amministrativa ai fini dell'intervento dell'accordo (art. 11, comma 4- <i>bis</i>)	1502
7. Il recesso	1506
8. La giurisdizione esclusiva del G.A. (art. 133, comma 1, lett. <i>a</i> , n. 2, c.p.a.).....	1508
9. Casistica	1509
9.1. Cessione volontaria in materia espropriativa.....	1509
9.2. Convenzione di lottizzazione.....	1510

10.	Gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni: l'accordo di programma <i>ex art.</i> 34, D.Lgs. n. 267/2000 e gli accordi atipici <i>ex art.</i> 15, L. n. 241/1990, rapporto di <i>species a genus</i>	1511
10.1.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (<i>art.</i> 133, comma 1, lett. <i>a</i> , n. 2, c.p.a.).....	1513

CAPITOLO 10

I contratti della P.A.

	SEZIONE I. IL CONTRATTO PUBBLICO	1515
1.	Il contratto pubblico: un ossimoro solo apparente	1515
2.	I principi generali dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione.....	1518
3.	La tormentata evoluzione della normativa in materia di contratti pubblici	1521
3.1.	La portata della riforma attuata con il codice del 2016	1522
4.	La nozione di contratto pubblico	1524
4.1.	Il profilo soggettivo del contratto pubblico: la necessaria "soggettività" pubblica	1524
4.1.1.	La necessaria intersoggettività sostanziale del contratto pubblico	1525
4.2.	I criteri oggettivi di classificazione dei contratti pubblici	1526
4.2.1.	I contratti attivi e passivi	1526
4.2.2.	Concessioni e appalti pubblici	1527
4.2.3.	Il contratto di appalto pubblico.....	1527
4.2.4.	Il contratto di concessione	1529
4.2.5.	Le figure contrattuali di confine tra l'appalto e la concessione	1531
4.3.	La forma del contratto pubblico.....	1533
5.	Il regime giuridico del contratto pubblico	1533
	SEZIONE II. LA PROCEDURA DI GARA	1537
1.	Nozione, funzione e principi	1537
2.	Le fasi della procedura di gara nel nuovo codice dei contratti pubblici	1540
2.1.	La determina a contrarre.....	1541
2.2.	La procedura di affidamento ad evidenza pubblica: esposizione delle singole procedure	1542
2.3.	(<i>Segue</i>): il <i>project financing</i>	1545
2.4.	Il bando come atto fondamentale della procedura ad evidenza pubblica	1547

2.5. L'unicità dell'offerta	1549
2.6. Il criterio di selezione della miglior offerta	1549
2.7. Le sedute di gara: i profili di pubblicità.....	1550
2.8. La proposta di aggiudicazione	1550
2.9. La verifica e approvazione della proposta di aggiudicazione	1552
2.10. L'aggiudicazione quale provvedimento conclusivo	1554
2.11. L'aggiudicazione e la verifica dei requisiti dell'aggiudicatario	1555
2.12. Il confine tra la fase pubblicistica e quella privatistica – gli obblighi di <i>stand still</i> : il primo termine dilatorio per la stipula del contratto	1556
2.13. (<i>Segue</i>): il secondo termine dilatorio per la stipula del contratto	1558
2.14. (<i>ex</i>): le sanzioni per la violazione degli obblighi di <i>stand still</i>	1558
2.15. Il termine 'massimo' per la stipula del contratto e le situazioni giuridiche soggettive dell'aggiudicatario prima di divenire contraente.....	1559
2.16. Obblighi di rinnovazione della procedura a seguito di un giudicato di annullamento.....	1560
3. I concorrenti alle procedure per la stipula dei contratti pubblici	1561
3.1. L'avvalimento	1563
3.2. Il soccorso istruttorio	1565
SEZIONE III. CONTENZIOSO E AUTOTUELA	1567
1. Il riparto di giurisdizione	1567
1.1. Evoluzione storica.....	1567
1.2. Il riparto delineato dall'art. 133, comma 1, lett. e), n. 1, del Codice del processo amministrativo	1567
1.2.1. le controversie sull'inefficacia del contratto a seguito dell'annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione.....	1571
1.2.2. Autotutela post-contrattuale e giurisdizione	1574
1.2.3. La giurisdizione sull'esecuzione del contratto.....	1575
2. Il processo dei contratti pubblici dopo il decreto legislativo n. 50/2016	1576
2.1. Il nuovo rito anticipato e super-accelerato di cui all'art. 120, comma 2- <i>bis</i> , introdotto dall'art. 204 del D.Lgs n. 50/2016	1581
2.1.1. Il rito super-speciale al vaglio della Corte di Giustizia e della corte Costituzionale (T.A.R. Piemonte, sez. I, Ord. 17 gennaio 2018, n. 88; Tar Puglia, sez. III, Ordd. 20 giugno 2018, n. 903 e 20 luglio 2018, n. 1097).....	1590
3. La sorte del contratto in caso di annullamento dell'aggiudicazio-	

ne fra annullabilità, nullità ed inefficacia: profili sostanziali e questioni di giurisdizione dopo il Codice del processo amministrativo	1592
3.1. La sorte del contratto: il Codice del processo amministrativo (artt. 121 e 122) opta per l'inefficacia: nullità sanzione o risoluzione giudiziale?	1592
3.2. Inefficacia del contratto e giurisdizione amministrativa (art. 133, comma, 1, lett. e, n. 1, del Codice del processo amministrativo)	1597
3.3. Tecniche di tutela e inefficacia del contratto (art. 124 del Codice del processo amministrativo).....	1597
3.4. Inefficacia del contratto e tutela cautelare	1601
4. Il problema dell'autotutela sugli atti di gara dopo la stipulazione del contratto	1601
5. I nuovi poteri dell'ANAC nel precontenzioso (art. 211 D.Lgs n. 50/2016).....	1606
5.1. La legittimazione processuale <i>ex</i> articolo 211 comma 1 <i>bis</i> dopo l'articolo 52 <i>ter</i> del decreto legge 50/2017	1609

CAPITOLO 11

La responsabilità verso la Pubblica Amministrazione

1. La responsabilità amministrativo-contabile.....	1613
2. Il soggetto responsabile nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale della responsabilità amministrativo-contabile.....	1615
2.1. La casistica.....	1619
3. Natura e caratteristiche della responsabilità amministrativa	1626
4. Gli elementi costitutivi della responsabilità.....	1629
4.1. Il danno ingiusto	1629
4.1.1. Il danno all'immagine della P.A.	1631
4.2. L'elemento soggettivo della responsabilità.....	1636
4.3. La causalità	1639

PARTE IV

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

CAPITOLO 1

Cenni storici

1. Concetto e funzione della giustizia amministrativa.....	1643
--	------

2.	Dal periodo del c.d. <i>ancien régime</i> agli Stati preunitari italiani, passando per la rivoluzione francese	1644
3.	L'unità d'Italia e la Legge abolitrice del contenzioso.....	1646
	3.1. I limiti della L.A.C.....	1647
	3.1.1. La tenuità della tutela concessa dal Giudice ordinario	1647
	3.1.2. L'incoercibilità dell'esecuzione del giudicato	1648
	3.1.3. L'ampiezza delle deroghe alla scelta di abolire i Tribunali del contenzioso	1648
	3.1.4. Gli interessi diversi dai diritti non ricevevano tutela giurisdizionale	1649
4.	L'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato	1650
	4.1. I dubbi circa il carattere giurisdizionale della IV sezione del Consiglio di Stato.....	1651
5.	L'istituzione delle sezioni V e VI del Consiglio di Stato. La razionalizzazione del sistema di giustizia amministrativa	1651
6.	L'individuazione dei criteri di riparto tra le due giurisdizioni e la prevalenza del criterio della <i>causa petendi</i>	1652
7.	La c.d. giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato	1652
8.	La disciplina della giustizia amministrativa nella Carta Costituzionale.....	1653
9.	L'evoluzione successiva all'entrata in vigore della Costituzione	1655
10.	La legge delega sul processo amministrativo (legge 18 giugno 2009, n. 69) ed i criteri direttivi della delega.....	1658
11.	Il nuovo Codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104) e i successivi decreti correttivi (decreti legislativi 15 novembre 2011, n. 195 e 14 settembre 2012, n. 160).....	1658
	11.1. Il futuro della giustizia amministrativa dopo il decreto legge n. 90/2014 (convertito dalla legge n. 114/2014). Verso il processo amministrativo telematico.....	1659
	11.2. Il nuovo rito anticipato e super accelerato in materia di contratti pubblici (art. 204 del Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50).....	1660

CAPITOLO 2

Caratteri generali

1.	Le tre giurisdizioni del giudice amministrativo.....	1661
2.	In particolare, la giurisdizione di merito.....	1662
3.	Le azioni esperibili.....	1665
	3.1. Azioni costitutive	1666
	3.2. Azioni di mero accertamento	1666

3.3. Azione di esatto adempimento (o condanna pubblicistica)	1667
3.4. Azioni di condanna privatistica.....	1667
3.5. Pluralità delle domande e conversione delle azioni.....	1668
4. I principi generali del processo amministrativo.....	1669
4.1. Il «giusto processo» amministrativo	1669
4.2. Il principio del divieto di abuso del processo	1672
4.3. I principi peculiari del processo amministrativo.....	1675

CAPITOLO 3

Il processo di primo grado

1. Profili generali	1679
2. Questioni di giurisdizione e regolamento di giurisdizione	1680
3. La competenza territoriale dei T.A.R.....	1683
3.1. Criteri generali	1683
3.1.1. L'opzione zero del primo correttivo in relazione all'inde- rogabilità della competenza territoriale	1688
3.2. La competenza territoriale nell'ipotesi d'impugnazione di at- ti connessi, di litispendenza e di continenza	1689
3.3. Rilievo e regolamento di competenza alla luce del secondo correttivo processuale	1692
4. Soggetti e parti del processo amministrativo	1695
4.1. Il giudice	1695
4.2. Le parti.....	1696
4.3. La <i>class action</i> nel processo amministrativo all'indomani dell'art. 4 L. 4 marzo 2009, n. 15 (c.d. legge Brunetta) e del D. Lgs. attuativo n. 198/2009: rinvio.....	1700
5. Presupposti processuali e condizioni dell'azione	1700
6. Il ricorso	1702
6.1. Nozione.....	1702
6.2. Nullità del ricorso	1706
6.3. Ricorso collettivo e ricorso cumulativo	1708
6.4. Il termine per ricorrere.....	1710
6.5. La notificazione del ricorso	1713
6.6. Il deposito del ricorso	1714
7. La costituzione delle parti in giudizio.....	1715
7.1. La costituzione dei resistenti e dei controinteressati	1715
7.2. Il ricorso incidentale	1716
7.3. L'intervento in giudizio.....	1724
8. L'istruzione probatoria.....	1727
9. La trattazione del ricorso	1730

9.1. L'udienza di discussione	1730
9.2. Casi di trattazione del ricorso in Camera di consiglio	1732
10. Le vicende anomale del processo	1733
10.1. L'interruzione del processo	1734
10.2. La sospensione del processo	1736
10.3. L'estinzione del processo	1741
11. Decisione del ricorso	1743
11.1. La sentenza	1743
11.2. Il contenuto della sentenza	1745
11.3. I limiti del giudicato	1750
11.4. Le decisioni c.d. semplificate: la legge di stabilità per il 2016	1751
12. L'esecutività delle sentenze dei T.A.R.	1752
13. I riti speciali di cui al Libro IV del Codice del processo ammi- nistrativo	1753

CAPITOLO 4

La tutela cautelare

1. Premessa	1757
2. I caratteri della tutela cautelare	1758
2.1. Il nesso di strumentalità nel nuovo Codice del processo am- ministrativo e nel Codice di procedura civile. Due modelli a con- fronto	1760
3. I presupposti per l'azione cautelare	1762
3.1. Il Codice fissa i connotati della tutela cautelare	1763
3.2. È ancora possibile la domanda cautelare avverso il silenzio dell'amministrazione?	1764
4. Le tipologie di misure cautelari	1766
4.1. Misure a contenuto negativo	1767
4.2. Misure propulsive e misure sostitutive	1768
4.2.1. Le originarie resistenze alla tutela cautelare propulsiva degli interessi legittimi pretensivi	1770
4.2.2. La giurisprudenza ammette la tutela cautelare degli inte- ressi pretensivi "propri" con la tecnica della c.d. sospensiva pro- pulsiva	1772
4.2.3. La tutela cautelare atipica è confermata dal Codice del processo amministrativo	1773
4.2.4. Il regime degli atti adottati "in esecuzione" e "in occasio- ne" delle ordinanze cautelari propulsive e sostitutive	1775
4.3. Misure ordinatorie a contenuto patrimoniale	1777

5.	Il procedimento cautelare secondo il Codice del processo	1778
5.1.	La domanda cautelare	1778
5.2.	Questione pregiudiziale di costituzionalità e giudizio cautelare.....	1780
5.3.	Questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE e giudizio cautelare	1781
5.4.	Questione di giurisdizione e giudizio cautelare	1781
5.5.	Competenza e misure cautelari	1782
5.6.	L'efficacia delle misure cautelari disposte in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica trasposto, in seguito ad opposizione, avanti al Tar	1783
5.7.	La trattazione della domanda cautelare	1784
5.8.	La decisione cautelare	1786
5.8.1.	Il contenuto dell'ordinanza cautelare.....	1787
5.8.2.	L'efficacia dell'ordinanza cautelare.....	1787
5.9.	L'esecuzione delle misure cautelari	1790
5.10.	Revoca, modificazione e riproposizione delle misure cautelari collegiali	1790
5.10.1.	Revoca, modificazione e riproposizione delle misure cautelari presidenziali.....	1793
5.11.	Le impugnazioni	1794
5.11.1.	L'appello cautelare.....	1794
5.11.2.	Ricorso per Cassazione e altre impugnazioni	1796
5.11.3.	La tutela cautelare in pendenza del giudizio di impugnazione.....	1797
6.	La tutela presidenziale monocratica	1798
7.	La tutela cautelare <i>ante causam</i>	1801
7.1.	Il dibattito sulla legittimità costituzionale della mancata previsione della tutela cautelare ante causam	1802
7.2.	I vincoli imposti dall'ordinamento comunitario in materia di appalti e l'introduzione dell'art. 245 del Codice dei contratti pubblici	1802
7.3.	Le misure anteriori alla causa nel Codice del processo amministrativo	1803
8.	La tutela cautelare nel rito abbreviato comune.....	1805
9.	La tutela cautelare nel rito specialissimo per i contratti pubblici	1808
10.	La tutela cautelare nelle controversie relative alle infrastrutture strategiche.....	1810
11.	Le novità introdotte per il giudizio cautelare nel rito degli appalti dalla riforma <i>Renzi</i> del 2014.....	1811
12.	Le novità introdotte per il giudizio cautelare nel rito degli appalti dal nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50/2016	1813

CAPITOLO 5

Le impugnazioni

1.	Caratteri generali.....	1815
	1.1. Le impugnazioni in generale alla luce del Titolo I del Libro III del Codice del processo amministrativo.....	1817
2.	Il ricorso in appello al Consiglio di Stato	1823
	2.1. Genesi, natura giuridica ed oggetto	1823
	2.2. Effetto devolutivo. Divieto di ius novorum e suoi temperamenti	1825
	2.3. La riserva di appello	1831
	2.4. La sospensione cautelare dell'esecuzione della sentenza di primo grado impugnata.....	1832
	2.5. L'interesse e la legittimazione ad appellare	1833
	2.6. L'instaurazione e lo svolgimento del giudizio di appello	1835
	2.7. L'appello incidentale.....	1838
	2.8. La conclusione del giudizio di appello	1841
	2.9. I rimedi contro le sentenze d'appello.....	1844
3.	Il ricorso per revocazione	1844
4.	L'opposizione di terzo.....	1849
5.	Il ricorso per Cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione	1852

CAPITOLO 6

Il giudizio di ottemperanza

1.	Caratteri generali dell'ottemperanza.....	1855
2.	Il giudicato in generale	1858
3.	Il giudicato amministrativo	1860
4.	Presupposti dell'azione di ottemperanza	1869
	4.1. I confini mobili tra inottemperanza e illegittimità successiva al giudicato.....	1873
	4.1.1. Il problema della sorte degli atti illegittimi successivi al giudicato (Cons. Stato, Ad. Plen., 15 gennaio 2013, n. 2).....	1875
5.	Ambito di applicazione del giudizio di ottemperanza	1878
	5.1. Esecuzione del giudicato del giudice ordinario	1880
	5.2. Esecuzione del giudicato del giudice amministrativo.....	1883
	5.3. Esecuzione delle sentenze degli altri giudici speciali.....	1885
	5.4. Esecuzione delle sentenze di primo grado del giudice amministrativo esecutive e non sospese	1886
	5.5. Esecuzione dei lodi arbitrali	1889
	5.6. Esecuzione delle misure cautelari.....	1890

5.7. Ottemperanza e silenzio della P.A.	1892
5.8. Ottemperanza a decisione resa su ricorso straordinario. Rinvio	1894
6. Il procedimento di ottemperanza	1894
6.1. Introduzione del giudizio	1895
6.1.1. La competenza	1898
6.2. La trattazione	1899
6.3. La decisione	1900
6.3.1. La nomina del commissario ad acta.....	1902
6.3.2. Il ridimensionamento dell'azione di ottemperanza, ai sensi dell'art. 2, c. 4, D.L. n. 90/2014, conv. con L. n. 114/2014 in materia di conferimento o conferma di incarichi direttivi e semi-direttivi ai magistrati da parte del CSM	1904
6.4. Le impugnazioni	1905
6.5. Rimedi per la mancata esecuzione anche dopo il giudizio di ottemperanza: le <i>astreintes</i> fanno il loro ingresso nel processo amministrativo	1908
6.5.1. L'Adunanza Plenaria 25 giugno 2014, n. 15 estende le penali di mora anche alle sentenze di condanna pecuniaria	1911
6.5.2. Considerazioni conclusive	1914
7. Le azioni connesse al giudizio di ottemperanza	1918

CAPITOLO 7

Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

1. Brevi cenni storici.....	1921
2. Caratteri generali e cenni sulla disciplina del ricorso straordinario	1922
2.1. Il ricorso straordinario viene giurisdizionalizzato dall'art. 69 della legge 18 giugno 2009 n. 69.....	1923
2.2. La giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario ne implica l'attrazione nel sistema della giurisdizione amministrativa: il ricorso straordinario è quindi ammissibile solo per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa (art. 7, co. 8, c.p.a.)	1925
3. I dubbi di legittimità costituzionale e i corollari dell'avvenuta "giurisdizionalizzazione" del ricorso straordinario	1926
3.1. La Corte di Giustizia consente la proposizione di questione pregiudiziale.....	1926
3.2. Il Legislatore del 2009 ammette la possibilità di sollevare incidentalmente questione di legittimità costituzionale (art. 69 L. 69/2009).....	1927

3.3. Il problema dell'ammissibilità del giudizio di ottemperanza ai fini dell'esecuzione della decisione sul ricorso straordinario: si impone la risposta affermativa dopo la L. 69/2009 e il D.Lgs. 104/2010	1927
3.4. La Consulta fugge i dubbi di costituzionalità (Corte Cost. 2 aprile 2014, n. 73)	1934
3.5. Una nuova conferma della natura giurisdizionale del rimedio: decisione 14 luglio 2015, n. 7 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. La parola nuovamente alla Corte Costituzionale	1937
3.6. Un ulteriore avallo normativo della tesi della natura giurisdizionale del rimedio (la disciplina sulle spese di giustizia di cui all'art. 37 della legge n. 111/2011)	1941
4. L'ambito di operatività del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	1942
4.1. Problemi dal punto di vista soggettivo	1942
4.2. Problemi dal punto di vista oggettivo	1942
4.3. È sempre necessaria l'impugnazione di un atto oppure, in caso di lesione di un diritto soggettivo, sono ammissibili azioni di accertamento?	1944
4.3.1. Ricorso straordinario e tutela risarcitoria	1944
4.3.2. Ricorso straordinario e azione di esatto adempimento (Cons. Stato, sez. II, 11 giugno 2018, n. 1517)	1946
4.4. Ricorso straordinario e giudici speciali	1946
4.5. Ricorso straordinario e riti speciali c.d. «assoluti»	1947
5. Le garanzie procedurali nel ricorso straordinario	1948
5.1. L'avvento della tutela cautelare (art. 3 della L. 205/2000)	1950
5.2. I rimedi in caso di ritardo nella definizione del ricorso straordinario	1951
6. L'alternatività del ricorso straordinario	1953
6.1. L'alternatività riguarda anche i diritti soggettivi affidati alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo?	1954
6.2. Alternatività e impugnazione del medesimo atto da parte di uno o più cointeressati	1954
6.3. Alternatività e impugnazione di atti connessi	1955
6.4. Alternatività e motivi di ricorso	1956
6.5. Alternatività e giudizio di ottemperanza	1956
6.6. Aspetti procedurali	1957
7. La trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale	1958
8. I rimedi avverso la decisione del ricorso straordinario	1963
INDICE ANALITICO-ALFABETICO	1965

PREMESSA

Le leggi degli ultimi anni sono intervenute in profondità sui lineamenti del diritto amministrativo. *Riforma o rivoluzione?* Non è una domanda facile, perché i confini tra le due figure non sono netti. Alcune rivoluzioni hanno solo tagliato teste, senza cambiare nulla. Non erano neanche riforme. Si pensi alla rivoluzione inglese di Cromwell, servita a sostituire una dittatura con un'altra, più feroce e casuale. Alcune riforme hanno, invece, cambiato vite e destini individuali e collettivi. Erano rivoluzioni, come quella industriale tra settecento e ottocento.

Nel campo giuridico la distinzione dipende dall'attitudine di una normativa ad affinare le regole del gioco sociale (il codice del processo) o a dettarne di radicalmente nuove (la legge sul procedimento, la privatizzazione del pubblico impiego).

Si pensi al *nuovo codice dei contratti pubblici*, alla *riforma Madia*, alla nuova disciplina delle società pubbliche, del silenzio, del procedimento, dell'autotutela e dell'accesso. Sono *interventi profondi, strutturali, innovativi*.

Ce n'è abbastanza per parlare di rivoluzione, culturale prima ancora che giuridica. *Le rivoluzioni, però, si nutrono di fatti, non di parole*: i cambiamenti non sono innescati dalle leggi, ma dalla loro *attuazione concreta nel tessuto sociale*.

La presente edizione, completamente rivista e riorganizzata, analizza la portata concreta di questa ondata innovatrice per consentire al lettore di avere un quadro chiaro e nitido di una materia che trova il suo fascino nella perenne fame di cambiamento.

Un ringraziamento non di rito desidero rivolgere ai collaboratori che hanno messo mano a un prodigioso aggiornamento del Manuale alla luce di un simile diluvio normativo, agendo come un solo uomo grazie al titanico coordinamento della mia superallieva e collaboratrice di sempre, l'immensa Olga Toriello, grande amica e impagabile compagna di viaggio.

Si tratta di giovani giuristi di grande valore: Silvia Biancifiori (parte II, capp. 1 e 4; parte III, cap. 4; parte III, cap. 10; parte IV, cap. 7), Cesare Borgia (parte I, Sez. II, cap. 2; parte III, cap. 7), Domenico Bottega (Parte III, capp. 2 e 6), Daniela Dell'Oro (parte I, Sez. V, cap. 2; parte IV, capp. 1 e 2), Carmelanna De Vincenzo (parte I, sez. I; sez. II, cap. 1), Andrea Lillo (parte I, Sez. V, cap. 1;

parte II, capp. 2 e 3), Federica Lo Conte (parte I, Sez. III, cap. 2; parte II, cap. 7; parte III, capp. 3 e 8), Pietro Olivieri (parte IV, capp. 3, 4 e 5), Alessia Rosati (parte I, Sez. II, capp. 3 e 4; Sez. III, cap. 1; parte III, capp. 1 e 9), Luigi Rubino (parte I, Sez. II, cap. 5; parte III, cap. 11; parte IV, cap. 6), Francesca Troisi (parte I, Sez. IV), Valeria Vitale (parte II, capp. 8 e 9; parte III, cap. V).

Senza il loro entusiasmo e la loro voglia di futuro, questa nuova edizione del manuale, completamente riscritta e notevolmente migliorata, non avrebbe la luce preziosa che illumina ogni pagina.

Roma, 1 agosto 2018

FRANCESCO CARINGELLA