

INDICE

PREMESSA.....	LVII
---------------	------

PARTE PRIMA

LE NUOVE FRONTIERE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

CAPITOLO I

Il diritto amministrativo comunitario

SEZIONE I. LE FONTI DEL DIRITTO COMUNITARIO	6
1. Il sistema normativo comunitario	6
1.1. I Trattati.....	8
1.2. I principi generali del diritto comunitario e la Carta di Nizza	9
1.3. Il diritto comunitario derivato.....	11
1.3.1. I regolamenti.....	12
1.3.2. Le direttive.....	13
1.3.2.1. Profili generali	13
1.3.2.2. L'efficacia delle direttive: le direttive <i>self-executing</i>	14
1.3.3. Le decisioni.....	17
1.4. L'efficacia normativa delle sentenze della Corte di giustizia.....	18
 SEZIONE II. RAPPORTI TRA ORDINAMENTO COMUNITARIO E ORDINAMENTO NAZIONALE.....	 18
1. Il principio di primazia (<i>primauté</i>) del diritto comunitario su quello nazionale	18
2. Le modalità di attuazione del primato: la disapplicazione e i casi residuali di competenza della Corte Costituzionale	20
3. Il rapporto fra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale: la tesi cd. <i>monista</i> e la tesi cd. <i>dualista</i>	22

3.1. Il trionfo della tesi monista: le norme comunitarie non fanno parte di un ordinamento “altro” ma sono parte del nostro ordinamento nazionale.....	24
4. La deroga al principio di primazia del diritto comunitario: la teoria dei c.d. <i>controlimiti</i>	25
4.1. Il riconoscimento comunitario della legittimità dei controlimiti li trasforma in vincoli comunitari?	26
5. La questione della c.d. <i>doppia pregiudizialità</i> nella recente sentenza Corte Cost. n. 269/2017 e una possibile ulteriore fase nella definizione dei rapporti fra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario.....	30
6. La responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario.....	35
6.1. (<i>Segue</i>): Le condizioni sostanziali e il regime giuridico della responsabilità dello Stato	37
6.2. (<i>Segue</i>): Il problema della responsabilità dello Stato per comportamento tenuto da altri soggetti pubblici (o privati equiparati)	39
6.3. (<i>Segue</i>): La responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario derivante da provvedimento giurisdizionale: la riforma della responsabilità civile dei magistrati (L. 27 febbraio 2015, n. 18).....	40
 SEZIONE III. IL NUOVO VOLTO DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO NAZIONALE ALLA LUCE DEL DIRITTO COMUNITARIO	
1. Premessa	42
I. IL DIRITTO AMMINISTRATIVO SOSTANZIALE	
1. Sopravvive l’interesse legittimo?.....	45
2. Nozione sostanziale e “teleologica” di pubblica amministrazione.....	46
3. I principi generali dell’ordinamento comunitario sull’azione amministrativa	48
4. Patologia dell’atto amministrativo per violazione del diritto comunitario	51
5. Il problema dell’autotutela.....	56
6. Le forme di cooperazione europea secondo il principio di separazione e di cooperazione.....	58
7. I procedimenti amministrativi compositi: il modello della coamministrazione ed i relativi risvolti problematici	59
II. IL DIRITTO PROCESSUALE AMMINISTRATIVO.....	
1. Dal principio di autonomia processuale degli Stati membri	62

	verso la creazione di uno <i>ius commune</i> nel campo della giustizia amministrativa.....	62
2.	L'influenza del diritto comunitario sul nostro sistema di giustizia amministrativa.....	63
	2.1. (<i>Segue</i>): Cade il dogma dell'irrisarcibilità dell'interesse legittimo.....	63
	2.2. (<i>Segue</i>): Le azioni esperibili dinnanzi al G.A. e il principio di atipicità delle tutele.....	65
	2.3. (<i>Segue</i>): Potere cautelare e diritto comunitario.....	66
	2.4. (<i>Segue</i>): I poteri istruttori.....	67
	2.5. (<i>Segue</i>): Il giudicato nazionale in contrasto con il diritto comunitario.....	68
	2.5.1. (<i>Segue</i>): I possibili rimedi interni: il ricorso per Cassazione <i>ex art.</i> 111 Cost. e il giudicato amministrativo a formazione progressiva.....	70
3.	Il concetto comunitario di giurisdizione nazionale.....	72

CAPITOLO II

Il diritto amministrativo CEDU

1.	Profili generali sulle fonti di diritto internazionale.....	75
2.	Il Consiglio d'Europa e la CEDU.....	78
	2.1. Il rapporto tra CEDU e ordinamento interno.....	79
	2.1.1. Il rango delle norme CEDU: le differenze rispetto al diritto comunitario.....	79
	2.1.2. (<i>Segue</i>): La Cedu non è stata "comunitarizzata".....	81
	2.1.3. L'efficacia delle sentenze della Corte EDU.....	83
	2.1.4. (<i>Segue</i>): Effetti delle sentenze CEDU nei confronti dello Stato parte del giudizio.....	83
	2.1.5. (<i>Segue</i>): Effetti delle sentenze CEDU al di fuori del singolo caso deciso.....	84
	2.1.6. La <i>tutela multilivello</i> dei diritti fondamentali: le prospettive dell'adesione dell'Unione alla CEDU.....	86
	2.2. L'influenza della CEDU sul diritto amministrativo.....	89
	2.2.1. Le sanzioni amministrative.....	92
	2.2.2. (<i>Segue</i>): Le <i>garanzie processuali ex art.</i> 6 CEDU.....	92
	2.2.3. (<i>Segue</i>): Le <i>garanzie sostanziali ex art.</i> 7 CEDU.....	95
	2.2.4. (<i>Segue</i>): Il cd. "doppio binario" sanzionatorio e la compatibilità con il principio del <i>ne bis in idem</i>	97
	2.2.5. La tutela della proprietà in materia di espropriazione per pubblica utilità (cenni e rinvio).....	99

2.2.6. Il giudicato – in particolare amministrativo – in contrasto con la CEDU	100
--	-----

CAPITOLO III

Il diritto amministrativo comparato

1. Uno sguardo d'insieme: I sistemi di diritto comune e i sistemi a diritto amministrativo	103
2. Le ragioni storiche della differenziazione tra i due modelli	105
3. Il superamento dell'impostazione comparativa tradizionale	106
4. Il diritto amministrativo francese.....	108
4.1. Casi di <i>excès de pouvoir</i>	110
4.2. Le ulteriori forme di protezione degli amministrati: l'avvento delle <i>autorités administratives indépendantes</i>	111
5. Il diritto amministrativo tedesco	114
6. Il diritto amministrativo inglese.....	117
6.1. Il fenomeno della <i>delegated legislation</i>	118
6.2. Gli <i>administrative tribunals</i>	119
6.3. I principi della <i>fair procedure</i> e della <i>process review</i>	122
7. Il sistema statunitense	124

PARTE SECONDA

FONTI E PRINCIPI

CAPITOLO I

Le fonti

1. Nozione.....	134
2. Funzione delle fonti nazionali nell'ambito dell'" <i>amministrazione autoprogammantesi</i> "	135
3. Le fonti internazionali e comunitarie.....	136
4. Le fonti di rango costituzionale	136
5. Il valore e il ruolo dei principi generali nel diritto amministrativo	138
5.1. L'ambiguità del sintagma " <i>principio generale</i> " e il rapporto con le norme primarie.....	138
6. Le fonti di rango primario.....	140
6.1. Gli statuti e le leggi regionali.....	141

6.2. L'effetto irretroattivo della legge e le questioni afferenti ai diritti quesiti e alle leggi interpretative	142
6.3. Il <i>misrepresentation</i> delle leggi provvedimento e la loro ammissibilità costituzionale.....	143
6.3.1. Il regime dei rimedi esperibili avverso la legge-provvedimento: è possibile la tutela giurisdizionale avverso un atto formalmente legislativo, ma sostanzialmente amministrativo?.....	144
7. Le fonti secondarie.....	145
7.1. Le differenze di regime tra fonti normative secondarie e atti amministrativi generali	145
7.1.1. I criteri di distinzione tra le due tipologie di atti.....	147
8. (<i>Segue</i>) Le fonti secondarie per eccellenza: i regolamenti	148
8.1. Fondamento della potestà regolamentare	150
8.2. Limiti al potere regolamentare.....	152
8.3. Classificazione dei regolamenti governativi.....	153
8.4. La legge costituzionale n. 3/2001 e il riparto del potere regolamentare tra Stato e Regioni.....	153
8.5. Le disposizioni regolamentari sfuggono al controllo di legittimità costituzionale.....	154
8.6. Il giudizio impugnatorio dinanzi al G.A.: i regolamenti <i>volizione-azione</i> ed i regolamenti <i>volizione-preliminare</i>	155
8.6.1. Questioni processuali sottese al regime impugnatorio: controinteressati, effetti <i>ultra partes</i> del giudicato e sorte dei provvedimenti attuativi <i>medio tempore</i> adottati	156
8.6.2. ... effetti <i>ultra partes</i> del giudicato	157
8.6.3. La sorte dei provvedimenti attuativi del regolamento annullato.....	157
8.7. Il Consiglio di Stato demolisce il dogma pietrificato della non disapplicabilità dei regolamenti illegittimi	158
8.7.1. Gli argomenti a sostegno del tradizionale argomento contrario	159
8.7.2. Il vento della novità spinge verso la disapplicazione	159
8.7.3. La disapplicazione dei regolamenti illegittimi tra inapplicabilità (disapplicazione in <i>bonam partem</i>) e invalidazione (disapplicazione in <i>malam partem</i>).....	162
8.7.4. La disapplicazione si aggiunge all'annullamento o lo sostituisce?	162
9. I bandi di gara	164
9.1. Il sindacato giurisdizionale sui bandi di gara.....	166
9.1.1. L'orientamento tradizionale esclude la disapplicazio-	

ne dei bandi e ne limita l'immediata impugnazione alle sole statuizioni espulsive.....	166
9.1.2. Tesi minoritaria secondo cui non esistono clausole im- mediatamente lesive.....	168
9.1.3. Tesi minoritaria che dilata il novero delle clausole del bando necessitanti di immediata impugnazione	168
9.1.4. L'orientamento eccentrico favorevole alla disapplica- zione del bando	169
9.1.5. L'Adunanza Plenaria e la Corte di Giustizia conferma- no l'indirizzo tradizionale che richiede la necessaria impu- gnazione del bando, distinguendo tra impugnazione imme- diata o differita a seconda dell'attuale lesività o meno delle prescrizioni.....	171
9.1.6. La Plenaria è nuovamente chiamata a fissare il regime dell'impugnazione dei bandi di gara: verso una nuova nozio- ne di interesse legittimo in materia di appalti pubblici? (Cons. St., sez. III, ord. 7 novembre 2017, n. 5138)	173
9.1.7. L'Adunanza Plenaria n. 4 del 2018 conferma l'indiriz- zo tradizionale secondo cui l'onere di immeditata impugna- zione sussiste solamente per le clausole escludenti	176
9.2. Il regime processuale del sindacato sui bandi di gara: è necessaria la domanda di partecipazione quale requisito di le- gittimazione processuale?	179
9.3. Altre questioni processuali: controinteressati e consequen- ze dell'annullamento del bando sulla sorte degli atti di gara.....	182
10. Le linee guida: il risultato del fenomeno della "fuga dal re- golamento"	183
10.1. Linee guida vincolanti dell'Anac: un istituto in via di estinzione	184
10.2. Le linee guida non vincolanti dell'Anac, tra <i>soft law</i> e <i>no law</i>	186
10.3. La normativa in materia di trasparenza delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pub- bliche amministrazioni e degli enti pubblici economici.....	186
11. Atti della dubbia natura giuridica	187
11.1. Le ordinanze straordinarie di necessità e urgenza	187
11.1.1. Nozione	187
11.1.2. Evoluzione storica.....	187
11.1.3. Natura giuridica	188
11.1.4. Il <i>misunderstanding</i> tra le ordinanze contingibili e ur- genti e i c.d. <i>atti necessitati</i>	188
11.1.5. I requisiti del potere di ordinanza sindacale	189

11.1.6. Indefettibilità e urgenza: i presupposti legittimanti il potere del Sindaco.....	189
11.2. I bandi militari.....	190
11.2.1. Natura giuridica.....	190
11.3. I provvedimenti prezzo e tariffari.....	190
11.3.1. Natura giuridica.....	191
11.4. Capitolati generali.....	191
11.4.1. Natura giuridica.....	191
11.5. Piani regolatori generali.....	192
11.5.1. Natura giuridica.....	192
11.6. Carte dei servizi pubblici.....	193
11.6.1. La collocazione della Carta dei servizi pubblici nel sistema delle fonti.....	193
12. Le norme interne della p.a.....	193
12.1. Le circolari.....	194
12.2. Il regime di impugnazione delle circolari.....	195
13. La consuetudine e la prassi amministrativa: le regole «non scritte».....	195

CAPITOLO II

I principi generali del diritto amministrativo

1. Caratteri e funzioni dei principi generali del diritto.....	198
SEZIONE I. I PRINCIPI GENERALI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.....	199
1. Nozione di azione amministrativa e confronto con l'attività politica, di alta amministrazione e normativa.....	199
1.1. Differenza tra attività politica e attività amministrativa.....	200
1.2. Differenza tra attività amministrativa e attività normativa.....	203
2. Classificazioni dell'attività amministrativa.....	203
2.1. I principi generali dell'azione amministrativa: una prima classificazione.....	207
3. I principi costituzionali.....	207
3.1. Il principio di legalità.....	207
3.1.1. Portata applicativa e rapporti con la riserva di legge.....	209
3.1.2. Corollari e temperamenti.....	211
3.2. Il principio di imparzialità.....	213
3.3. Il buon andamento.....	214
3.4. Il principio di responsabilità della pubblica amministrazione.....	216

3.5. I principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.....	219
4. I principi europei.....	220
4.1. Considerazioni generali	220
4.2. I principi di buona e sana amministrazione	222
4.3. Principio di proporzionalità	222
4.4. Principio di legittimo affidamento	225
4.4.1. Legittimo affidamento e rimedi	229
4.5. Principio di certezza del diritto.....	232
4.6. I principi di settore.....	234
4.7. I principi CEDU.....	235
5. Gli altri principi dell'azione amministrativa.....	236
5.1. Il principio di trasparenza	236
5.2. Principio del giusto procedimento	237
5.3. Il principio di liberalizzazione	240
5.4. Il principio di semplificazione	240
5.5. Il principio di consensualità amministrativa	241
5.6. Il principio di correttezza.....	241
5.7. Il principio della certezza temporale.....	241
SEZIONE II. I PRINCIPI GENERALI DELL'ORGANIZZAZIONE AMMI-	
NISTRATIVA	242
1. Profili generali	242
2. Il modello accentratore e il progressivo cambiamento	242
3. Principio di sussidiarietà e autonomie territoriali	243
3.1. Gli enti pubblici territoriali.....	243
3.2. I rapporti fra gli enti territoriali della Costituzione.....	244
3.3. Il principio di sussidiarietà verticale.....	245
4. Il principio di sussidiarietà orizzontale.....	246
5. Il principio di privatizzazione del lavoro pubblico	247
6. Il principio di separazione tra politica e amministrazione	247
7. I principi del bilancio dello Stato.....	248
7.1. Il diritto al bilancio	248
7.2. L'organizzazione di base della finanza pubblica: l'articolo 81 Cost.....	249
7.3. La programmazione di bilancio	250
7.4. Il principio di corresponsabilità delle PP.AA.....	252
SEZIONE III. I PRINCIPI GENERALI DELLA GIUSTIZIA AMMI-	
STRATIVA.....	252
1. I principi enunciati dal codice del processo amministrativo.....	252
2. L'effettività della tutela giurisdizionale	253

3.	Il « <i>giusto processo</i> » amministrativo e i suoi corollari.....	256
4.	Il principio del divieto di abuso del processo	258
5.	Principio di <i>calculability</i> delle decisioni e dei loro effetti.....	260
6.	I principi strettamente processuali	260

PARTE TERZA

IL RAPPORTO AMMINISTRATIVO

CAPITOLO I

Il potere amministrativo

1.	Introduzione: funzioni, attività e potere amministrativo	269
2.	Dimensione statica e dinamica del potere amministrativo	270
3.	Le caratteristiche del potere amministrativo.....	272
4.	Il nuovo volto del potere amministrativo.....	273
5.	Il potere amministrativo è un potere derivato, non originario: <i>the rule of the law</i>	275
6.	La legge perfetta e completa non esiste: l'essenza del potere è la discrezionalità	277
7.	La discrezionalità amministrativa.....	278
	7.1. Discrezionalità e merito amministrativo.....	279
	7.2. Vincolatività e discrezionalità in relazione nella disciplina del procedimento.....	281
	7.3. ...e nella disciplina del processo	282
	7.4. Giudicato e potere discrezionale.....	284
8.	La discrezionalità tecnica.....	285
	8.1. ... e la sua sindacabilità: il sindacato deve essere intrinseco... ..	289
	8.1.1.1. ...ma non può essere pienamente sostitutivo.....	293
	8.1.1.2. Qual è il limite all'opinabilità?	295
	8.1.1.3. Il doppio significato della matrice non sostitutiva del controllo.....	296
	8.2. Profili di diritto comunitario.....	296
	8.3. La <i>full jurisdiction</i> della CEDU sulle valutazioni tecniche.....	297
	8.4. Modelli eterogenei offerti dal diritto comparato.....	298
9.	Il potere implicito e gli <i>implied powers</i>	298
	9.1. La natura eccentrica del modello degli <i>implied powers</i> impone imiti e confini.....	301
10.	Il potere trasparente	304

11.	Il potere democratico	305
11.1.	L'eclissi dell'atto e il trionfo del procedimento: il volto dinamico del potere amministrativo <i>in fieri</i>	307
11.2.	La procedimentalizzazione rafforzata del potere sanzionatorio nel modello CEDU	307
12.	Il potere consensuale.....	308
13.	Il potere tempestivo	309
14.	Il comportamento come potere: il cd. <i>potere mediato</i>	309

CAPITOLO II

L'interesse legittimo

1.	Breve storia dell'interesse legittimo	312
2.	I tentativi dottrinali di definizione	313
2.1.	La teoria dell'interesse occasionalmente protetto.....	313
2.2.	La teoria processualistica.....	315
2.3.	L'interesse legittimo come interesse strumentale alla legittimità degli atti amministrativi	315
2.4.	La teoria normativa: l'interesse al bene della vita	316
3.	La scelta del legislatore del codice del processo amministrativo	317
4.	Classificazioni.....	318
4.1.	Gli interessi legittimi «mascherati»	318
4.2.	Interessi oppositivi e pretensivi	320
4.3.	Interessi partecipativi e procedimentali	321
4.4.	Interessi diffusi e collettivi: l'evoluzione giurisprudenziale.....	323
4.4.1.	I criteri di differenziazione tra interessi diffusi e interessi collettivi.....	325
4.4.2.	La scelta legislativa in materia ambientale	326
4.4.3.	La tutela civile degli interessi collettivi dei consumatori.....	329
4.4.4.	La <i>class action</i> pubblica	329
4.5.	Interessi di fatto e interessi amministrativamente protetti.....	331
5.	Diritti soggettivi e interessi legittimi: una dicotomia tutta italiana.....	332
5.1.	I criteri di distinzione.....	334
6.	La natura sostanziale dell'interesse legittimo: le nuove forme di tutela.....	336
6.1.	La risarcibilità dell'interesse legittimo	337

6.2. La pluralità delle azioni tipiche	338
6.3. L'ammissibilità delle azioni atipiche	338
6.4. Il contenuto atipico delle azioni tipiche: l'annullamento richiede un vizio influente e assume geometrie variabili	340
6.4.1. Il vizio deve essere idoneo a corrodere la correttezza sostanziale della funzione	340
6.4.2. L'annullamento diventa un modello elastico di carattere giudice-centrico	341
7. (Segue) Gli effetti del nuovo Codice sul processo amministrativo	344
7.1. Principio della domanda e graduazione dei motivi.....	344
7.2. Principio della domanda, modifica della domanda e assorbimento dei motivi	346
7.3. I motivi aggiunti.....	347
7.4. Il nuovo modello di cautelare	347
7.5. Il nuovo modello istruttorio	348
8. Le singole azioni esperibili a tutela dell'interesse legittimo.....	348
9. (Segue) L'azione di annullamento	348
9.1. La natura dell'azione di annullamento.....	349
9.2. L'art. 21- <i>octies</i> c. 2 L. 241/1990; l'annullamento presuppone il carattere influente del vizio.....	349
9.3. Dall'annullamento dell'atto illegittimo all'accertamento dell'illegittimità dell'atto	350
9.4. La sentenza di annullamento e il giudicato amministrativo	351
10. (Segue) L'azione di nullità.....	354
11. (Segue) Le altre azioni di accertamento.....	355
12. (Segue). L'azione di condanna pubblicistica	357
12.1. L'azione di condanna pubblicistica può essere proposta anche in sede di ricorso straordinario.....	360
12.2. L'azione di condanna nel silenzio-rifiuto	361
12.3. L'azione di condanna in materia di accesso ai documenti amministrativi (art. 116 c.p.a.).....	363
12.4. L'azione di condanna all'aggiudicazione della gara e alla stipulazione del contratto (art. 124 c.p.a.).....	363
13. (Segue) La responsabilità da provvedimento illegittimo e l'azione risarcitoria	363
14. Le azioni atipiche.....	364
15. Il futuro dell'interesse legittimo	367
16. L'interesse legittimo conserva la sua identità come posizione che dialoga con il potere precettivo unilaterale della p.a.....	369

CAPITOLO III

Il rapporto amministrativo

1.	Il rapporto giuridico amministrativo come relazione intersoggettiva.....	371
2.	La natura relazionale del rapporto amministrativo implica la dimensione attiva e passiva sia del potere che dell'interesse legittimo.....	373
	2.1. L'interesse legittimo come interesse che dialoga con il potere pubblico	373
	2.2. Il potere pubblico come potere giuridico che segue lo schema norma-fatto-potere-effetto.....	374
3.	Il contatto amministrativo	378
4.	Il rapporto giuridico procedimentale	380
	4.1. Il confronto tra tesi strumentale e approccio teleologico.....	382
	4.2. Il tema controverso della trasmissibilità dell'interesse legittimo	385
	4.3. Modificazione o estinzione della posizione.....	386
5.	Il giudizio sul rapporto.....	387
6.	Dal rapporto all'accordo	389

PARTE QUARTA

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I

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

1.	Un problema complesso che rifiuta soluzioni semplici.....	395
2.	Il carattere necessario e strumentale degli enti pubblici nel quadro pluralistico	396
3.	I principi costituzionali in tema di organizzazione della P.A.....	397
4.	Il pluralismo della Pubblica Amministrazione.....	398
5.	L'importanza della qualificazione di un ente come ente pubblico	400
	5.1. I privilegi che spettano alle pubbliche amministrazioni	400
	5.2. I limiti posti agli enti pubblici in relazione al carattere	

funzionale e alla matrice teleologicamente vincolata della loro azione.....	402
5.3. Gli enti pubblici soggiacciono alla giurisdizione amministrativa (articolo 7, comma 2, c.p.a.)	404
6. I criteri classici per distinguere gli enti pubblici da quelli privati: dagli indici sintomatici al giudizio sintetico	405
7. I limiti alla “pubblicizzazione” legislativa.....	407
8. Al confine tra il diritto privato e il diritto pubblico: le società pubbliche equiparate a enti pubblici	410
8.1. Dalla neutralità della forma societaria alla neutralità della partecipazione pubblica: le società partecipate non sono enti pubblici in forma societaria ma società private equiparare a enti pubblici (art. 1, comma 3, T.U. 175/2016 e art. 7, comma 2, c.p.a.).....	411
8.2. Le norme applicabili alle società pubbliche equiparate e la casistica applicativa.....	413
8.2.1. L’assetto organizzativo e il rapporto di lavoro.....	413
8.2.2. Non si applica, di norma, la legge sul procedimento amministrativo	414
8.2.3. Eccezionalità dell’annullamento straordinario	414
8.2.4. Ci sono norme di equiparazione in tema di accesso ai documenti amministrativi, di appalti pubblici e di controllo contabile e, limitatamente all’ <i>in house</i> , sulla responsabilità per danno erariale.....	414
8.2.5. Lo strano caso della responsabilità per danni al patrimonio sociale: il danno è cagionato alla società privata o al socio pubblico?	415
8.2.6. Casistica sulle questioni di giurisdizione (art. 7, comma 2 c.p.a.).....	417
8.2.7. Conclusioni	418
9. Dallo <i>status</i> di ente pubblico alla logica delle geometrie variabili: la nozione comunitaria di Pubblica Amministrazione	419
9.1. La nostra legislazione si adegua al flessibile modello comunitario	421
10. L’organismo di diritto pubblico	422
10.1. La personalità giuridica	424
10.2. L’influenza pubblica dominante	425
10.3. Il requisito teleologico	425
11. Le imprese pubbliche.....	428
12. Il c.d. affidamento <i>in house</i> . Rinvio.....	432

CAPITOLO II

Le società pubbliche: un pianeta misterioso

1.	Società pubbliche e forme private: un ossimoro apparente	433
2.	Il sintagma « <i>società pubbliche</i> »: prevale il sostantivo o l'aggettivo?.....	435
3.	Enti pubblici in forma societaria o soggetti privati equiparati?.....	436
4.	Il quadro di riferimento anteriore alla riforma del 2016	438
	4.1. Le tipologie di società partecipate	438
	4.2. Due temi controversi: la giurisdizione sull'azione di responsabilità e la crisi societaria	440
	4.2.1. L'azione di responsabilità nei confronti degli organi di amministrazione e controllo e la relativa giurisdizione.....	440
	4.2.2. La crisi delle società pubbliche.....	443
	4.2.3. In particolare, il problema del fallimento delle società <i>in house</i>	446
5.	Venti di novità: il decreto legislativo n. 175/2016 e il successivo decreto correttivo n. 100/2017	447
	5.1. La legge delega	447
	5.2. L'ambito di applicazione del Testo Unico	448
	5.3. L'architettura del testo unico sposa la tesi del soggetto privato eccezionalmente equiparato all'ente pubblico.....	449
	5.3.1. Eccezioni all'ambito di applicazione della riforma	450
	5.3.2. I soggetti pubblici controllanti o partecipanti tenuti all'applicazione del T.U.	452
	5.4. Il contratto di società.....	454
	5.5. I limiti alla costituzione e al mantenimento di partecipazioni	456
	5.5.1. La dismissione delle partecipazioni sociali	457
	5.6. Nomina e revoca degli amministratori.....	460
	5.7. Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico. Il "principio di separazione contabile"	461
	5.8. Cade il tabù dell'intangibilità delle partecipate pubbliche. Le società pubbliche possono fallire	462
	5.9. L'inversione di tendenza: la regola è l'amministratore unico. Deroghe solo per le società più grandi.....	464
	5.10. Il controllo della Corte dei conti sulle società partecipate dallo Stato: il danno erariale	464
	5.10.1. La tipologia del danno erariale risarcibile	466
	5.11. Le procedure di reclutamento del personale	468
	5.11.1. (<i>segue</i>) I rapporti con il personale	469

6.	Il nuovo modello di società in <i>house providing</i>	469
6.1.	<i>L'in house</i> è regola o eccezione?	472
6.1.1.	Il tema è sottoposto all'attenzione della Corte di Giustizia (Cons. Stato, 14 gennaio 2019, n. 355) e della Corte Costituzionale (TAR Liguria, ord. 15 novembre 2018, n. 886)	474
6.2.	Il rito speciale di cui all'articolo 119 c.p.a.....	475
7.	Il D.lgs. n. 175/2016 fa chiarezza sulle società miste, a partecipazione pubblico-privata.....	475
7.1.	È sufficiente per l'affidamento della gara per la scelta del socio se è a doppio oggetto (art. 17, D.Lgs. 175/2016)	476
8.	Le società strumentali	477
9.	Considerazioni conclusive: geometrie variabili e preferenza per il diritto privato	479

CAPITOLO III

Le Autorità amministrative indipendenti

1.	Verso la modernità: da un modello piramidale a un assetto policentrico	483
2.	<i>There is not a right or left way to pave a road</i> : le ragioni dell'avvento delle Autorità indipendenti	484
3.	Le singole Autorità amministrative indipendenti nell'attuale assetto amministrativo	485
4.	Classificazione delle Autorità in base al tipo di attività: Autorità di settore o trasversali, di regolazione o di controllo.....	488
5.	Le peculiarità delle Autorità indipendenti	489
5.1.	...sul piano oggettivo: una funzione giurisdicente neutrale, caratterizzata da rincarata discrezionalità tecnica.....	489
5.2.	...e sul piano soggettivo: l'indipendenza di amministrazioni riconducibili non allo Stato apparato ma allo Stato comunità	490
6.	Amministrazioni o quarto potere: esiste una copertura costituzionale?	492
6.1.	Non c'è contrasto con l'articolo 95 Cost. perché si tratta di un modello di pubblica amministrazione riconducibile al paradigma dell'articolo 97 Cost.....	493
6.2.	È esclusa anche la frattura con l'articolo 101 Cost.: le <i>Authorities</i> non sono giudici speciali ma autorità amministrative che anticipano il controllo di legalità e soggiacciono al controllo giurisdizionale	494

7.	(<i>Segue</i>) Presupposti e limiti ai quali è subordinato il giudizio di compatibilità costituzionale	496
8.	Le autorità indipendenti sono pubbliche amministrazioni e, per questo, soggiacciono alle regole amministrative sul procedimento e sull'accesso.....	497
	8.1. Connotazione quasi <i>judicial</i> del procedimento sanzionatorio.....	497
	8.2. Le Autorità non sono giudici: per questo le sanzioni (in senso lato, penali) da esse applicate devono soggiacere a un sindacato giurisdizionale improntato al modello della <i>full jurisdiction</i> . Conseguente necessità di una <i>full jurisdiction</i> in sede di sindacato giurisdizionale sulle sanzioni.	498
	8.3. Le sanzioni amministrative “punitive” al vaglio della Corte Costituzionale: ordinanza n. 117/2019 sul diritto al silenzio.....	502
	8.3.1. ... e la sentenza n. 112/2018 sul principio di proporzionalità della sanzione.....	504
9.	Le autorità indipendenti sono pubbliche amministrazioni: per questo non possono sollevare questioni di legittimità costituzionale (Corte Cost., ord. n. 13/2019).....	505
10.	La tutela giustiziale.....	506
11.	La tutela giurisdizionale.....	507
	11.1. Resta ferma la necessità della tutela giurisdizionale: il problema del riparto viene affrontato seguendo la logica dell'esclusività.....	507
	11.2. Il sindacato giurisdizionale	509
	11.3. Il rito.....	509
12.	La responsabilità civile delle Autorità per omessa vigilanza.....	509
13.	La nuova legittimazione processuale dell'Autorità <i>Antitrust</i> : l'art. 21- <i>bis</i> della Legge n. 287/1990.....	511
14.	Autorità statali indipendenti e nuove competenze regionali in base al nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione	512

CAPITOLO IV

Gli enti territoriali e il principio di sussidiarietà

1.	Gli enti pubblici territoriali.....	515
2.	L'assetto dei rapporti fra gli enti territoriali della Costituzione	516
	2.1. Il Titolo V della Parte II nella Costituzione del 1948	516
	2.2. L'assetto dei rapporti nella legge costituzionale n. 3 del 2001	517

2.3.	La nuova formulazione dell'art. 118 Cost.	518
2.3.1.	La sussidiarietà verticale.....	518
2.3.2.	La sussidiarietà orizzontale.....	519
3.	Le Regioni.....	520
3.1.	La potestà legislativa	520
3.2.	L'autonomia amministrativa delle Regioni.....	521
3.2.1.	Il coordinamento fra Stato e Regioni.....	522
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.....	523
3.2.3.	Il controllo sulle Regioni	525
3.2.4.	Il potere sostitutivo del Governo	526
3.3.	L'organizzazione regionale.....	526
4.	Gli enti locali	527
4.1.	Le autonomie locali nella Costituzione	527
4.2.	La legge 8 giugno 1990, n. 142, e il Testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali	527
4.3.	L'autonomia degli enti locali	528
4.4.	Le funzioni degli enti locali.....	528
4.4.1.	Le funzioni del Comune	528
4.4.2.	L'organizzazione del Comune	530
4.4.3.	Le funzioni della Provincia.....	531
4.4.4.	L'organizzazione della Provincia.....	531
4.4.5.	Le funzioni della Città Metropolitana: la "legge Delrio" (legge 7 aprile 2014, n. 56).....	532
4.4.6.	L'organizzazione della Città Metropolitana.....	532
4.4.7.	Le fusioni, le istituzioni e le modificazioni territoriali dei Comuni.....	532
4.4.8.	Gli istituti della partecipazione popolare.....	533
4.4.9.	Finanza provinciale e comunale	534
4.4.10.	Il sistema dei controlli sugli enti locali.....	535
4.4.10.1.	I controlli sugli atti e i controlli prefettizi.....	535
4.4.10.2.	I controlli sugli organi.....	535
4.4.10.2.1.	Corte Costituzionale, sentenza 195/2019, precisa i limiti del controllo sostitutivo	537
4.4.10.3.	I controlli interni	540

CAPITOLO V

Classificazione e vicende degli enti pubblici

1.	Distinzioni tra enti pubblici	541
----	-------------------------------------	-----

2.	Gli enti pubblici nell'assetto pluralistico	543
2.1.	Lo Stato	543
2.2.	Gli enti territoriali	544
2.3.	Gli enti pubblici economici.....	544
3.	Vicende degli enti pubblici	546
3.1.	Costituzione	546
3.2.	Modificazione	547
3.3.	Estinzione degli enti.....	547
3.3.1.	Il meccanismo di soppressione degli enti pubblici: il c.d. taglia-enti	548
4.	L'esercizio privato di pubbliche funzioni	549
4.1.	Concetto e natura giuridica	550
4.2.	Titolo dell'esercizio privato di pubbliche funzioni.....	550
4.3.	Caratteri dell'esercizio di pubbliche funzioni.....	551
4.4.	Regime giuridico.....	552

PARTE QUINTA

L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

La struttura degli enti pubblici

1.	La struttura degli enti pubblici.....	559
1.1.	Gli organi	559
1.2.	Gli uffici.....	560
1.3.	La titolarità di organi e uffici	561
2.	Rapporto organico e rapporto di servizio.....	562
3.	Le classificazioni degli organi e degli uffici.....	563
4.	Il problema della <i>prorogatio</i> degli organi	565
4.1.	L'istituto della <i>prorogatio</i> al vaglio della Corte Costitu- zionale (sent. 243/2016).....	566
5.	Rapporti interorganici	568
5.1.	Il rapporto di gerarchia	568
5.2.	Il rapporto di direzione	571
5.3.	Il rapporto di coordinamento	571
5.4.	Il rapporto di controllo	572
5.4.1.	Il controllo ispettivo.....	572
5.4.2.	Il controllo sostitutivo-sempllice	572
5.4.3.	Il controllo sostitutivo-repressivo	573
5.4.4.	Il controllo repressivo	573

CAPITOLO II
La competenza

1.	Concetto di competenza.....	575
1.1.	Competenza per materia	576
1.2.	Competenza per territorio	576
1.3.	Competenza per grado. In particolare: la gerarchia.....	576
1.4.	Competenza per valore	577
2.	Il trasferimento dell'esercizio della competenza in generale.....	577
3.	(Segue) La delega dei poteri. Nozione ed effetti.....	578
3.1.	(Segue) natura, tipi e differenza da altre figure.....	579
3.2.	(Segue) regime giuridico.....	579
4.	Il difetto di competenza	580
4.1.	Le ipotesi di difetto di competenza: l'acompetenza	580
4.2.	(Segue) incompetenza assoluta	581
4.3.	(Segue) Incompetenza relativa.....	582
4.4.	(Segue) difetto di legittimazione.....	582
5.	(Segue) Il funzionario di fatto.....	582
5.1.	Inquadramento generale.....	582
5.2.	Mancanza del titolo.....	583
5.3.	Il vizio originario del titolo.....	584
5.4.	...e quello sopravvenuto: la c.d. <i>prorogatio</i>	584
5.5.	Fondamento e limiti di imputabilità alla P.A. degli atti del funzionario di fatto.....	586
5.5.1.	Rilievi critici alle suddette tesi.....	587
5.6.	La sorte dei provvedimenti adottati dal funzionario di fatto	588
5.6.1.	Atto adottato in difetto <i>ab initio</i> dell'atto di nomina o nonostante un titolo di legittimazione nullo o inefficace.....	588
5.6.2.	Atto emanato da soggetto la cui nomina, pur se illegit- tima, non sia stata ancora rimossa all'epoca del provvedimento	589
5.6.2.1.	Ipotesi in cui la nomina non sia stata annullata. Il pro- blema della legittimazione ad impugnare l'atto di investitura congiuntamente all'atto specifico lesivo.....	589
5.6.2.2.	Ipotesi in cui la nomina sia stata annullata dopo l'ado- zione dell'atto, ma prima del ricorso	590
5.6.3.	(Segue) La patologia dell'atto in caso di annullamen- to giurisdizionale dell'investitura o di difetto di investitura: incompetenza, violazione di legge o incompetenza?	590
5.6.4.	(Segue) riflessi sul problema della doppia impugna- tiva dell'atto di nomina e dell'atto concretamente lesivo	591
5.6.5.	Conclusioni sul problema dell'impugnazione della no-	

mina a seguito dell'adozione del provvedimento concretamente lesivo	591
5.7. Funzionario di fatto e organi collegiali.....	592
5.8. Le pretese economiche del funzionario di fatto.....	592
5.9. Ammissibilità di una gestione di affari <i>ex art. 2028 c.c.</i>	593
6. I conflitti di competenza	594

CAPITOLO III

I controlli amministrativi

1. L'attività di controllo in generale.....	597
2. La dequotazione del controllo sugli atti alla luce del nuovo Titolo V della parte II della Costituzione e la recentissima inversione di rotta del Legislatore: tornano alla ribalta i controlli sugli atti?	599
3. Classificazione dei controlli sugli atti.....	601
3.1. Problematiche processuali	602
3.1.1. L'impugnazione dell'atto negativo di controllo.....	604
4. I controlli di efficienza.....	605
5. I controlli gestionali esterni	605
5.1. La compatibilità dei controlli in esame con la Costituzione	607
5.1.1. Questioni in tema di tutela delle autonomie regionali	607
5.2. Individuazione degli enti assoggettati a controllo ed effetti in materia di tutela giurisdizionale	609
5.3. Sindacato sugli atti di controllo esterni sulla gestione effettuati dalla Corte dei Conti.....	610
5.4. Casi di inesistenza del potere di controllo	611
5.5. Legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questione di costituzionalità o questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia.....	612
6. I controlli gestionali interni.....	614

PARTE SESTA

LE RISORSE PUBBLICHE

CAPITOLO I

Dal pubblico impiego al rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione

1. Il pubblico impiego: il fascino della storia e l'importanza delle etichette	624
--	-----

1.1. Di cosa parliamo quando parliamo di pubblico impiego?	624
1.2. La pubblicizzazione di inizio Novecento: nasce il diritto amministrativo del lavoro	624
1.3. Le coordinate costituzionali confermano la specialità del lavoro pubblico, ma lasciano spazio a diverse opzioni legislative	626
1.4. La corsa verso la privatizzazione: <i>un tuffo dove l'acqua è più blu</i>	628
1.5. L'attenzione dedicata dalla riforma Madia e dai decreti attuativi 2016-2017 al nodo cruciale del lavoro pubblico	630
2. I tre volti della privatizzazione sostanziale.....	630
2.1. La privatizzazione della disciplina del rapporto di lavoro	631
2.2. La privatizzazione intesa come contrattualizzazione	632
2.2.1. Il contratto collettivo diventa fonte <i>erga omnes</i> del rapporto di lavoro.....	633
2.2.2. I tormentati rapporti tra legge e contrattazione collettiva.....	634
2.2.2.1. Le novità recate dal Decreto legislativo n. 75/2017	636
2.3. La privatizzazione degli atti di organizzazione degli uffici e di gestione dei rapporti di lavoro	638
3. La privatizzazione sostanziale conduce alla privatizzazione processuale: la giurisdizione non esclusiva del giudice ordinario e la residuale giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo	639
3.1. La giurisdizione del giudice ordinario è esclusiva?.....	640
3.2. La giurisdizione può dipendere dalla decisione del ricorrente di chiedere l'annullamento o la disapplicazione?	642
3.3. I poteri del G.O. possono esulare dai limiti posti dalla L.A.C.?.....	644
3.4. Esecuzione forzata e giudizio di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo.....	647
3.4.1. L'esecuzione forzata civile conosce il limite dell'infungibilità delle prestazioni di <i>facere</i>	647
3.4.2. La tutela esecutiva si avvale dell'ottemperanza davanti al Giudice Amministrativo.....	648
3.5. Per i rapporti privatizzati è ancora percorribile la strada del ricorso straordinario?	649
3.6. Alcune zone grigie	649
3.6.1. Le controversie in materie di assunzione.....	649
3.6.2. Il problema dello scorrimento della graduatoria.....	652
3.6.3. Concorsi esterni e interni	653
3.6.4. Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali.....	655

3.7. La giurisdizione esclusiva del G.A. per le categorie non privatizzate.....	655
4. La dirigenza pubblica.....	656
4.1. Evoluzione storica.....	656
4.2. Distinzione tra politica e amministrazione: la riforma della dirigenza.....	657
4.3. Gli strumenti di collegamento tra organi di governo e organi burocratici di vertice.....	660
4.4. Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali: natura sostanziale e regime processuale. Inconferibilità e incompatibilità.....	661
4.5. Lo <i>spoil system</i>	663
4.6. Incarichi dirigenziali e requisito della nazionalità (Cons. St., Ad. Plen., n. 9/2018).....	666
5. La promozione della meritocrazia e la prevenzione della corruzione nella P.A.	667
6. Il sesso incerto dell'impiego pubblico nelle principali esperienze europee.....	668

CAPITOLO II

Beni pubblici

1. La proprietà pubblica: un ossimoro in cerca d'autore.....	671
2. La storia della proprietà pubblica: una storia di diversità.....	672
2.1. Dalla proprietà-sovrantà... ..	673
2.2. ...alla proprietà diversa.....	673
3. Classificazione formale del codice civile.....	675
3.1. I beni demaniali.....	675
3.2. I beni patrimoniali indisponibili.....	678
3.3. I beni patrimoniali disponibili.....	680
4. (<i>Segue</i>) Il tradizionale regime codicistico in tema di gestione e utilizzazione dei beni pubblici.....	681
4.1. Il regime dell'uso.....	681
4.2. (<i>Segue</i>) La concessione di beni pubblici: profili sostanziali.....	682
4.2.1. ...e questioni di giurisdizione.....	683
4.3. I diritti reali pubblici su beni altrui.....	686
4.4. La tutela dei beni pubblici.....	687
4.5. Beni privati di interesse pubblico.....	688
5. Le tre caratteristiche classiche della proprietà pubblica: necessaria soggettività pubblica, incommerciabilità, <i>ius excludendi</i>	689

6.	La deroga alla soggettività pubblica con la privatizzazione degli enti pubblici titolari	692
	6.1. Riflessioni di sistema: nozione oggettiva di proprietà pubblica, uso efficiente dei beni, insufficienza del vincolo di indisponibilità	693
	6.2. L'indifferenza comunitaria al regime proprietario dei beni necessari ai servizi pubblici: il caso delle "reti"	695
7.	La deroga all'intrasferibilità: cartolarizzazioni, dimissioni e privatizzazioni dei beni pubblici	700
	7.1. Il corollario del nuovo assetto della proprietà pubblica: una nuova demanialità dal sesso incerto.....	703
8.	La deroga allo <i>jus excludendi</i> del proprietario pubblico: i beni comuni che soddisfano i diritti fondamentali dell' <i>homo non oeconomicus</i>	703
	8.1. La meravigliosa indeterminatezza della categoria dei beni comuni	707
	8.2. Cittadinanza attiva e principio costituzionale di sussidiarietà	709
9.	Un tuffo verso il nuovo	711

CAPITOLO III

L'espropriazione per pubblica utilità

1.	La nozione.....	714
2.	La storia	714
	2.1. Dal diritto romano al codice civile del 1865.....	715
	2.2. Con il codice civile del 1942 il diritto di proprietà si relativizza e si moltiplica: dalla proprietà alle proprietà	716
	2.3. L'articolo 42 della Costituzione: funzione sociale ed espropriazione.....	718
	2.4. L'articolo 1 del primo protocollo addizionale della CEDU: ritorno all'800?	720
	2.5. Dal testo unico del 2001 al codice del processo amministrativo del 2010	721
3.	Il quadro generale dell'istituto.....	722
	3.1. Acquisto originario o derivativo?	723
	3.2. L'espropriazione, le espropriazioni	723
	3.2.1. Differenze in base all'oggetto: <i>l'espropriazione di valore</i>	724
	3.2.1.1. ...e <i>l'espropriazione non dominicale</i>	725

3.2.2. Differenze in funzione della struttura: <i>l'espropriazione consensuale</i>	725
3.2.3. Differenze in base al tempo: <i>l'espropriazione invertita (o postuma)</i>	726
3.2.4. Differenze in relazione alle materie: <i>espropriazioni urbanistiche e non urbanistiche</i>	727
4. Principi costituzionali e CEDU: un'armonizzazione faticosa	727
4.1. L'articolo 42 Cost: riserva relativa di legge, motivi di interesse generale e obbligo di indennizzo	727
4.2. L'articolo 1 del primo protocollo addizionale CEDU: legalità sostanziale, indennizzo pieno e ripudio dell'espropriazione indiretta	731
4.3. Il raccordo tra le due fonti nell'ultima giurisprudenza costituzionale	733
5. Il procedimento espropriativo	735
5.1. L'oggetto e i soggetti del procedimento d'esproprio	737
6. Il nodo cruciale dell'indennizzo per il rapporto tra autorità e libertà	739
6.1. L'indennità per le aree edificabili al vaglio della Consulta (Corte Cost. n. 348/2007) e dei vincoli CEDU	741
6.1.1. La legge 244/2007 recepisce le indicazioni della Consulta, ma lascia sul terreno alcuni nodi irrisolti	744
6.2. L'indennità per aree non edificabili: la rivoluzione sancita da Corte Cost. 10 giugno 2011, n. 181	747
6.3. Gli altri criteri: aree edificate, edificazione abusiva e opere private per pubblica utilità	749
6.4. Considerazioni finali sull'attuale assetto dei criteri di computo dell'indennizzo	749
6.5. La compensazione economica in caso di cessione volontaria	750
7. Il divieto di <i>espropriazione indiretta</i> : il lungo viaggio dalla occupazione appropriativa all'espropriazione invertita <i>ex 42-bis</i> T.U. 327/2001	751
7.1. L'istituto pretorio dell'occupazione appropriativa: un'invenzione (troppo) audace	751
7.2. Le acrobazie del legislatore: l'avvento dell'articolo 42-bis del T.U. n. 327/2001	753
7.3. Una creatura dal sesso incerto: espropriazione legittima o sanatoria di un illecito?	754
7.4. Con la sentenza 30 aprile 2015, n. 71 la Consulta "salva" l'art. 42-bis da morte annunciata	757

7.5. Aspettando una nuova pronuncia della Corte Europea dei diritti dell'uomo	759
7.6. Le conseguenze in materia di giurisdizione	763
7.7. Questioni processuali: può il commissario <i>ad acta</i> sostituire la pubblica amministrazione nell'adozione del provvedimento <i>ex art. 42-bis?</i>	764
7.8. All'affannosa ricerca di alternative all'espropriazione invertita: la rinuncia <i>abdicativa</i>	766
7.9. ... e l'usucapione	768
8. Il riparto di giurisdizione in materia espropriativa	770

CAPITOLO IV

Il denaro pubblico

1. Il diritto al bilancio e le fonti normative essenziali	773
2. I sistemi contabili: contabilità finanziaria, economico-patrimoniale ed analitica.....	775
3. I bilanci: caratteristiche generali.....	776
4. Bilancio di cassa e di competenza	778
5. I soggetti della contabilità pubblica	780
5.1. Gli aggregati ed i saldi di contabilità pubblica	782
6. L'organizzazione di base della finanza pubblica: la riforma dell'articolo 81 e l'introduzione del pareggio di bilancio.....	783
7. Ciclo e strumenti della programmazione e di bilancio	787
8. La struttura del bilancio di previsione	790

PARTE SETTIMA

L'AZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

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

1. Il diritto di accesso: principio generale dell'azione amministrativa e precipitato del principio di trasparenza	797
2. La natura giuridica del "diritto" di accesso documentale	799
3. La titolarità del diritto di accesso.....	800
4. Il documento accessibile.....	803

4.1. L'accesso esercitato sui pareri legali.....	804
4.2. (Segue) in particolare: l'accesso agli atti preparatori... ..	805
4.3. ...e agli atti interni	805
4.4. Gli atti di diritto privato della P.A.....	806
5. (Segue) L'accesso alle informazioni	807
6. I limiti al diritto di accesso	807
6.1. Accesso agli atti del procedimento tributario	809
7. Le normative speciali che estendono la legittimazione all'accesso documentale e l'oggetto dell'accesso: a) l'accesso nell'ordinamento degli enti locali... ..	809
7.1. b) ...e l'accesso "ambientale".....	811
8. Le modalità di accesso	812
9. Il differimento dell'accesso.....	814
10. I rapporti tra riservatezza e accesso	814
10.1. Il rapporto tra accesso e riservatezza in materia di contratti pubblici.....	817
11. La tutela del diritto di accesso in sede giurisdizionale	818
11.1. Il rito speciale in materia di accesso (art. 116 c.p.a.).....	818
12. Le nuove figura dell'accesso civico e dell'accesso universale: il sistema della trasparenza diventa a triplo binario.....	820
12.1. Differenze tra accesso documentale e accesso universale.....	824
12.2. Differenze tra accesso civico e accesso universale.....	824
12.3. Differenze tra accesso documentale e accesso civico.....	825
12.4. Le indicazioni giurisprudenziali sulle differenze tra l'accesso tradizionale e i nuovi modelli a legittimazione aperta	825
12.5. L'accesso civico nella materia dei contratti pubblici	828

CAPITOLO II

La liberalizzazione amministrativa e il modulo della denuncia legittimante

1. Liberalizzazione, liberalizzazioni	833
2. Il principale strumento di liberalizzazione amministrativa: la segnalazione di inizio attività	836
2.1. Dall'articolo 19 della legge 241 ai decreti legislativi nn. 216 e 222/2016, di attuazione della legge Madia n. 124/2015	836
2.2. La controversa natura giuridica dell'istituto: liberalizzazione amministrativa, non mera semplificazione	838
2.3. È però una liberalizzazione temperata, che non elimina ma plasma una nuova intermediazione amministrativa	840

2.4. La tutela del terzo leso dall'attività denunciata	842
2.4.1. La tesi della Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 15/2011: il terzo può impugnare il diniego tacito di adozione del provvedimento inibitorio ed è legittimato a proporre un'azione preventiva e atipica di accertamento-condanna	842
2.4.2. L'opposta scelta del Legislatore: il nuovo comma 6-ter dell'art. 19 L. n. 241/90 impone la procedura del silenzio-rifiuto e prevede "esclusivamente" il rimedio di cui all'art. 31 c.p.a.	848
2.4.3. La Corte Costituzionale (sentenza n. 45/2019) salva l'articolo 19, comma 6-ter, dalle censure che contestavano l'assenza di termini per l'azione del terzo	851
2.4.4. La soluzione ermeneutica della Corte tutela il denunciante, ma espone il terzo al rischio di un vuoto di tutela: TAR Parma, sentenza 22 gennaio 2019, n. 122, rimette la questione alla Consulta	853
2.4.5. La nuova giurisdizione esclusiva in materia di SCIA (art. 133, comma 1, lett. a, n. 3, del Codice del processo amministrativo).....	855

CAPITOLO III

La semplificazione amministrativa e il regime dei silenzi amministrativi

1. La semplificazione nell'agenda Paese e nell'azione del governo	857
1.1. Semplificazione degli uffici pubblici.....	858
1.2. Semplificazione normativa	859
1.3. Semplificazione delle procedure.....	860
1.4. Semplificazione dei servizi locali in forma imprenditoriale	860
1.5. Semplificazione informatica (e-government).....	860
2. Il principio di semplificazione amministrativa: profili generali	862
2.1. Il valore della semplificazione amministrativa nella riforma Madia della pubblica amministrazione	863
3. Il tempo amministrativo è un bene della vita	865
4. L'obbligo di provvedere e le sue eccezioni.....	869
5. La violazione dell'obbligo di provvedere non consuma il potere amministrativo	871
5.1. Casi eccezionali di termini perentori	873

5.2. Tesi dottrinale minoritaria che afferma il carattere perentorio del termine relativo all'esercizio sfavorevole del potere	874
6. Indennizzo e potere sostitutivo nelle recenti riforme amministrative	877
6.1. Questioni problematiche in materia di tutela indennitaria	878
6.2. Il potere sostitutivo: inquadramento giuridico e coordinate operative	880
7. Il silenzio rifiuto (o inadempimento): profili sostanziali e snodi processuali	881
7.1. La formazione automatica del silenzio: la diffida non è più necessaria	883
7.2. Decorrenza del termine per il ricorso	884
7.3. La spinosa questione dei controinteressati	885
7.4. L'oggetto del sindacato giurisdizionale	886
7.5. Ricorso contro il silenzio-rifiuto e riparto di giurisdizione	887
7.6. Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-rifiuto: la soluzione accolta dal Codice del Processo Amministrativo	888
8. Il silenzio significativo.....	888
8.1. Il silenzio significativo con valore di accoglimento: il silenzio assenso (art. 20 legge n. 241/1990).....	889
8.1.1. Tratti distintivi rispetto alla DIA/SCIA.....	890
8.1.2. Adozione di un provvedimento espresso successivo	890
8.1.3. Il silenzio – assenso nella conferenza di servizi: rinvio.....	891
8.1.4. Il silenzio-assenso tra Amministrazioni Pubbliche: il nuovo art. 17- <i>bis</i> , L. 241/1990.....	891
8.2. Il silenzio-diniego	894
9. Il silenzio procedimentale: silenzio facoltativo e devolutivo ex artt. 16 e 17, Legge n. 241/90.....	896

CAPITOLO IV

Il procedimento amministrativo

SEZIONE I. PROFILI GENERALI	899
1. Il procedimento amministrativo nella L. 241/1990: nozione e struttura	899
2. Il procedimento amministrativo nella L. 241/1990: i principi.....	902
3. Il procedimento amministrativo a seguito della riforma del Titolo V Parte II della Costituzione	904
3.1. (<i>Segue</i>) La soluzione di cui all'art. 29 della L. 241/1990.....	904
4. Successione di leggi e procedimento	905

SEZIONE II. IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO	907
1. La figura del responsabile del procedimento.....	907
2. L'individuazione del responsabile del procedimento	907
3. I compiti del responsabile del procedimento e il rapporto con il dirigente dell'unità organizzativa	909
4. Profili di responsabilità.....	910
 SEZIONE III. LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO AMMINI- STRATIVO	911
1. Introduzione.....	911
2. La partecipazione nella L. 241/1990.....	911
3. La comunicazione di avvio del procedimento	912
4. Contenuti della comunicazione di avvio del procedimento.....	913
5. Le eccezioni all'obbligo di comunicazione	914
5.1. Le cause di esclusione individuate dalla legge	914
5.2. Eccezioni all'obbligo di comunicazione individuate dal- la giurisprudenza.....	915
6. Gli interventori eventuali. Partecipazione al procedimento dei portatori di interessi diffusi e legittimazione processuale.....	916
7. Le forme della partecipazione.....	917
8. Il preavviso di provvedimento negativo (art. 10- <i>bis</i> , L. 241/ 1990).....	918
8.1. Presupposti.....	918
8.2. I termini del preavviso e la sua collocazione all'interno del procedimento.....	919
8.3. Effetti del preavviso: l'interruzione del termine proce- dimentale.....	920
8.4. (<i>Segue</i>) Effetti ulteriori del preavviso e contenuto del- l'intervento.....	921
8.5. I rapporti con l'art. 21- <i>octies</i> , comma 2, L. 241/1990.....	921

CAPITOLO V

Il provvedimento amministrativo

SEZIONE I. IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO. CARATTERI GENERALI	923
1. L'atto amministrativo.....	923
1.1. Differenza tra atto e provvedimento amministrativo. Classificazione degli atti non provvedimentali.....	926
2. Classificazione dei provvedimenti amministrativi	928

2.1. I provvedimenti autorizzatori.....	929
2.2. I provvedimenti concessori.....	930
2.3. I provvedimenti ablatori.....	930
2.4. I provvedimenti sanzionatori.....	932
2.5. I provvedimenti di secondo grado.....	933
3. I caratteri del provvedimento amministrativo.....	933
3.1. L'autoritarietà o imperatività.....	933
3.2. L'esecutorietà.....	934
3.3. L'esecutività.....	936
3.4. L'inoppugnabilità.....	936
3.5. La tipicità e la nominatività.....	937
4. Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.....	937
5. Gli elementi accidentali.....	942
6. I requisiti di legittimità e di efficacia del provvedimento amministrativo.....	943
6.1. L'efficacia del provvedimento amministrativo.....	944
6.1.1. La sospensione dell'efficacia e dell'esecuzione del provvedimento amministrativo.....	946
7. L'interpretazione del provvedimento amministrativo.....	948
8. Le c.d. leggi-provvedimento.....	949

SEZIONE II. LA MOTIVAZIONE DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1. La motivazione del provvedimento amministrativo: nozione e profili funzionali.....	952
2. L'obbligo generalizzato di motivazione.....	953
2.1. Prima della legge sul procedimento amministrativo: ricostruzione pretoria.....	953
2.2. L'art. 3 della Legge 7 agosto 1990, n. 241.....	953
2.2.1. L'obbligo di motivazione nei pubblici concorsi.....	955
2.3. Deroche all'obbligo di motivazione.....	957
3. La struttura della motivazione.....	960
3.1. La motivazione <i>per relationem</i>	962
4. Motivazione, invalidità e processo.....	963

CAPITOLO VI

L'invalidità del provvedimento amministrativo

1. Osservazioni generali sull'invalidità.....	965
1.1. Diritto amministrativo e diritto privato: un confronto.....	966

1.1.1. (<i>Segue</i>) L'invalidità nel diritto amministrativo: categoria autonoma?.....	967
1.2. Illiceità, illegittimità, irregolarità, inopportunità, inesistenza	969
1.3. Questioni problematiche in punto di invalidità	971
1.3.1. L'invalidità dei provvedimenti consensuali	971
1.3.2. L'invalidità parziale	971
1.3.3. L'invalidità derivata	971
1.3.4. L'invalidità sopravvenuta.....	973
1.3.5. La legge retroattiva	975
1.3.6. La legge di interpretazione autentica.....	977
1.3.7. Il decreto legge non convertito	978
1.3.8. La dichiarazione di incostituzionalità della norma regolativa o attributiva del potere amministrativo	979
1.3.9. L'invalidità comunitaria.....	980
1.3.10. (<i>Segue</i>) Uno sguardo di insieme	981
2. L'inesistenza dell'atto amministrativo	982
2.1. I casi di inesistenza	985
2.2. Il regime giuridico dell'atto inesistente	987
3. La nullità del provvedimento amministrativo: evoluzione e disciplina	988
3.1. Invalidità e inesistenza.....	989
3.2. Invalidità e disapplicazione	991
3.3. La nullità nel diritto amministrativo: invalidità eccezionale e tipica	991
3.3.1. La carenza di potere nell'elaborazione anteriore all'art. 21- <i>septies</i> della L. 241/1990.....	993
3.3.2. La nullità per mancanza di elementi essenziali	997
3.3.3. Nullità per difetto assoluto di attribuzione	1000
3.3.4. La violazione e l'elusione del giudicato	1002
3.3.4.1. La giurisdizione esclusiva in tema di nullità per violazione o elusione del giudicato.....	1004
3.3.5. Le nullità testuali	1005
3.4. Profili di disciplina della nullità.....	1007
3.5. Questioni processuali.....	1011
4. L'annullabilità del provvedimento amministrativo: premessa.....	1013
4.1. La tripartizione dei vizi di legittimità nell'evoluzione storica e nell'art. 21- <i>octies</i> della L. 241/90	1014
4.1.1. L'incompetenza.....	1016
4.1.2. L'eccesso di potere.....	1021
4.1.2.1. Figure sintomatiche e prova del vizio.....	1025

4.1.3. La violazione di legge.....	1032
4.2. I vizi “non invalidanti”: un nuovo concetto sostanziale di invalidità basata sull’incidenza effettiva dell’illegittima sul rapporto amministrativo (c.d. “influenza”)	1034
4.2.1. (<i>Segue</i>) Il comma 2 dell’art. 21- <i>octies</i> : ratio, ambito applicativo e natura giuridica.....	1036
4.2.1.1. Ambito applicativo della norma.....	1038
4.2.1.2. La controversa natura giuridica della norma: irregolarità, raggiungimento dello scopo o sanatoria? Norma processuale o nuova invalidità di matrice sostanzialistica?	1039
4.1.2.3. Profili probatori.....	1041
5. I vizi di merito del provvedimento amministrativo: l’inopportunità (artt. 7, comma 6, e 134 del Codice del processo)	1041

CAPITOLO VII

L’autotutela amministrativa

1. L’autotutela e la deroga al divieto di farsi giustizia da sé.....	1045
2. L’autotutela nel diritto amministrativo: profili generali	1046
3. Il potere di riesame: inquadramento dogmatico e fondamento normativo.....	1050
4. Il riesame con esito demolitorio.....	1052
4.1. Il potere di annullamento	1052
4.1.1. Il fattore “tempo” e la tutela dell’affidamento: il concetto elastico di “termine ragionevole”	1056
4.1.2. Il nuovo e aggiuntivo termine rigido di diciotto mesi per i provvedimenti favorevoli	1060
4.1.3. Ambito applicativo della norma: prevale l’interpretazione estensiva	1060
4.1.3.1. Il criterio di computo del termine	1062
4.1.3.2. Mendacio e affidamento: un’antitesi che impedisce il decorso del termine.....	1062
4.1.3.3. Il rapporti con figure speciali di annullamento.....	1064
4.1.4. L’autotutela negli appalti pubblici e nella conferenza di servizi: rinvio	1064
4.2. Il potere di revoca	1064
4.2.1. La dicotomia atti a efficacia durevole e atti ad efficacia istantanea	1066
4.2.2. La tutela indennitaria	1068
4.2.3. Affidamento e revoca legittima del provvedimento amministrativo	1072

4.2.4. Revoca, recesso e risoluzione	1073
5. L'autotutela atipica.....	1074
6. Il riesame con esito conservativo.....	1076
6.1. La convalida.....	1077
6.2. La ratifica.....	1078
6.3. La sanatoria.....	1079
6.4. La conversione.....	1079
6.5. La riforma.....	1079
6.6. La rettifica.....	1079
7. Il riesame con esito confermativo.....	1080
8. Viaggio in Europa e negli Stati Uniti, un'immersione sorprendente nelle esperienze di diritto comparato	1081

PARTE OTTAVA
LA NEGOZIAZIONE
DELLA FUNZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I
La conferenza di servizi

1. La conferenza nel sistema della semplificazione amministrativa	1091
2. Le tipologie di conferenze	1092
2.1. La classificazione in base alla funzione: conferenza istruttoria, decisoria, predecisoria e ambientale.....	1092
2.2. La classificazione in base alle modalità di svolgimento: conferenza in forma semplificata e in forma simultanea.....	1094
3. La natura giuridica della conferenza: organo e modello di raccordo?	1095
4. La questione spinosa della presunta neutralità della conferenza.....	1096
5. La determinazione motivata di conclusione della conferenza	1097
5.1. I dubbi interpretativi sulla natura e sulla portata della determinazione finale.....	1098
6. Il problema dell'autotutela.....	1099
7. Il meccanismo di superamento dei dissensi nei settori sensibili	1101
8. Il controverso rapporto tra art. 17- <i>bis</i> della legge n. 241/1990 e conferenza di servizi	1102

CAPITOLO II
Gli accordi amministrativi

1.	L'esercizio consensuale del potere: non un ossimoro, ma un bisogno democratico	1105
2.	Accordi tra pubblica amministrazione e privati (art. 11 della legge n. 241/1990)	1107
	2.1. La natura giuridica degli accordi	1108
	2.1.1. La tesi privatistica: sono contratti di diritto comune a oggetto pubblico	1108
	2.1.1.1. Corollari della tesi privatistica	1109
	2.1.2. Tesi pubblicistica: sono provvedimenti consensuali o tecniche di esercizio consensuale del <i>public power</i>	1111
	2.1.2.1 Corollari della tesi pubblicistica	1113
	2.2. Le distanze tra le due tesi si accorciano con il Codice del processo amministrativo	1116
	2.3. Quadro generale delle regole sostanziali	1117
	2.3.1. Il recesso unilaterale	1118
	2.4. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.....	1119
3.	Gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni (articolo 15 della legge n. 241/1990)	1120
	3.1. Accordi degli enti locali per una migliore qualità dei servizi pubblici	1121
	3.2. La problematica conciliazione tra accordi, concorrenza ed evidenza pubblica: il problema degli appalti mascherati da accordi	1122

PARTE NONA
I CONTRATTI
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I
Il contratto pubblico

1.	Un ossimoro solo apparente.....	1127
2.	I principi generali dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione.....	1130
3.	La tormentata evoluzione della normativa in materia di con-	

tratti pubblici: dalla legge di contabilità di Stato del 1923 al Codice del 2016	1133
3.1. La portata della riforma attuata con il codice del 2016: riforma o rivoluzione?	1134
3.2. Il legislatore ha modificato in profondità l'assetto codi- cistico con il decreto legge Sblocca-Cantieri n. 32/2019 (conv. dalla legge n. 55/2019)	1135
4. Cos'è il contratto pubblico?	1138
5. (Segue) Il profilo soggettivo del contratto pubblico: la neces- saria "soggettività" pubblica	1138
5.1. La necessaria <i>intersoggettività sostanziale</i> del contratto pubblico	1139
6. I criteri oggettivi di classificazione dei contratti pubblici	1140
6.1. Contratti attivi e passivi	1140
6.2. Concessioni e appalti pubblici	1141
6.2.1. La nozione di contratto di appalto pubblico	1141
6.2.2. Il contratto di concessione	1142
6.2.3. Le forme contrattuali di confine tra appalto e conces- sione	1145
7. La forma del contratto pubblico	1147
7.1. Natura pubblicistica dell'ente e forma del contratto: il caso dell'azienda speciale	1148
8. Il regime giuridico del contratto pubblico	1152
9. Il sistema delle fonti dopo la riforma del 2019: verso un nuo- vo regolamento unico	1155

CAPITOLO II

La procedura di gara

1. Profili generali	1159
2. La fase dell'evidenza pubblica a monte della procedura di selezione del contraente: la determina a contrarre	1163
3. L'atto iniziale della procedura di selezione del contraente: il bando di gara. Rinvio	1165
4. La proposta di aggiudicazione	1165
5. La verifica e approvazione della proposta di aggiudicazione	1167
6. L'aggiudicazione quale provvedimento conclusivo (non ef- ficace) della fase pubblicistica	1169
6.1. L'aggiudicazione e la verifica dei requisiti dell'aggiudi- catario	1170

7.	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	1171
8.	Il secondo termine dilatorio per la stipula del contratto	1171
9.	(<i>Segue</i>) Le sanzioni per la violazione degli obblighi di <i>stand still</i>	1172
10.	Il termine ‘massimo’ per la stipula del contratto e le situazioni giuridiche soggettive dell’aggiudicatario prima di divenire contraente.....	1173
11.	Le procedure di aggiudicazione per i contratti passivi nel nuovo codice	1174
	11.1. Procedura aperta e procedura ristretta: le ‘ordinarie’ vie di affidamento dei contratti pubblici.....	1176
	11.2. La procedura competitiva con negoziazione.....	1177
	11.3. Il dialogo competitivo	1178
	11.4. La procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara.....	1179
	11.5. Il partenariato per l’innovazione.....	1180
	11.6. Le nuove regole per gli affidamenti sotto-soglia dopo il decreto Sblocca-cantieri n. 32/2019	1181

CAPITOLO III

Autotutela amministrativa e contratto pubblico: la strana coppia

1.	Il potere di farsi giustizia da sé: un privilegio antico o un bisogno moderno?.....	1187
2.	L’autotutela successiva al contratto: un mistero affascinante.....	1188
3.	I termini del problema nella vigenza del vecchio codice:	1188
	3.1. L’Adunanza Plenaria (sentenza n. 14/2014) sposa una tesi mediana: è possibile l’autotutela pubblicistica solo nei casi in cui non è praticabile l’autotutela privatistica.....	1190
4.	I termini del dibattito dopo il nuovo codice, in bilico tra tradizione pubblicistica e sirene privatistiche	1191
	4.1. Il nuovo quadro alla luce degli articoli 108 e 109 del Nuovo Codice in materia di recesso e risoluzione	1192
	4.2. Limiti temporali e possibilità dell’annullamento d’ufficio in casi diversi da quelli contemplati dall’articolo 108 del codice	1197
	4.3. La cessazione delle concessioni ex art. 176: un annullamento mascherato?	1199

CAPITOLO IV

*Il nuovo precontenzioso amministrativo.
I poteri dell'ANAC in materia di contratti pubblici*

1.	Profili generali	1202
2.	I pareri di precontenzioso (art. 211, comma 1, del nuovo codice dei contratti pubblici) tra consulenza collaborativa e funzione para-giurisdizionale.....	1202
	2.1. La fisionomia di una creatura tutta da scoprire.....	1202
	2.2. La qualificazione atecnica dell'istituto	1203
	2.3. L'istituto comprende anche la conclusione della gara?	1204
	2.4. Le molteplici tesi sulla natura giuridica del rimedio	1207
	2.5. I nodi al pettine e le sfida da raccogliere	1207
	2.6. È necessario un atto di recepimento del parere da parte della stazione appaltante?	1209
	2.7. La previsione espressa dell'impugnabilità del parere vincolante dell'ANAC	1211
3.	Il potere speciale dell'ANAC di impugnare i provvedimenti affetti da gravi violazioni del codice.....	1211
	3.1. Dalle ceneri delle raccomandazioni vincolanti sorge il potere di azione dell'ANAC: il modello della legittimazione processuale speciale dell'AGCM e la funzione di "advocacy"	1211
	3.2. Il confronto con l'art. 21-bis della legge n. 287/1990	1212
	3.3. Il fondamento della legittimazione processuale dell'ANAC.: non una giurisdizione oggettiva, ma una giurisdizione soggettiva che vede l'ANAC agire come ente esponenziale di un interesse collettivo	1213
	3.4. Lo spazio oggettivo e soggettivo di operatività del nuovo istituto: l'intento limitativo del legislatore e la fatica equitativa dell'interprete	1214
	3.4.1. I contratti a rilevante impatto e i regolamenti.....	1214
	3.4.2. Concessioni e norme extra-codicistiche	1215
	3.4.3. Che cosa vuol dire "violazione grave"? Il mistero dell'eccesso di potere.....	1216
	3.5. La fase preliminare alla proposizione del ricorso e l'emanazione del parere motivato	1217
	3.5.1. Il procedimento preliminare all'esercizio dell'azione	1217
	3.5.2. La fase preliminare è sempre condizione di ammissibilità del ricorso?	1218
	3.5.3. Il procedimento ha natura giuridica "privata" o am-	

ministrativa? Il potere dell'ANAC è libero, discrezionale, doveroso, o eventualmente auto-vincolato?.....	1219
3.5.4. Gli atti di pre-iniziativa adottati da soggetti privati o pubblici possono costituire un obbligo di procedere in capo all'Autorità?	1221
3.5.5. Il termine per l'emissione del parere motivato e la sua decorrenza	1222
3.5.6. L'art. 21- <i>nonies</i> della legge n. 241/1990: il parere motivato è soggetto al limite temporale di diciotto mesi e al principio del termine ragionevole?.....	1223
3.5.7. La conclusione della prima fase del procedimento preliminare: la natura giuridica del parere motivato e la perimetrazione dei suoi effetti.....	1224
3.5.8. Gli effetti sostanziali del parere motivato: sussiste il dovere della stazione appaltante di attivare l'autotutela?	1225
3.5.9. Il parere motivato è autonomamente e immediatamente impugnabile?.....	1226
3.6. La fase processuale	1227
3.6.1. Dal parere motivato alla proposizione del ricorso. L'oggetto del giudizio nel caso di conferma espressa dell'originario provvedimento.....	1227
3.6.2. L'ANAC deve dimostrare la sussistenza di un concreto diretto e attuale interesse al ricorso?.....	1228
3.6.3. Le domande proponibili innanzi al giudice amministrativo. L'azione di annullamento esaurisce la legittimazione speciale dell'ANAC?	1228

CAPITOLO V

Il riparto di giurisdizione

1. La giurisdizione esclusiva in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture (art. 133, comma 1, lett. e), n. 1, c.p.a.).....	1231
2. La nozione di procedura di evidenza pubblica	1232
3. La mancata stipula del contratto	1233
4. Ulteriori profili oggettivi e soggettivi.....	1238
4.1. Società a partecipazione pubblica e riparto di giurisdizione	1239
4.2. Le questioni relative all'esecuzione.....	1239
5. L'inefficacia derivata del contratto	1241
6. La sorte del contratto di appalto a seguito di annullamento in autotutela dell'aggiudicazione	1243

CAPITOLO VI
Le tecniche di tutela

1.	Il diritto processuale degli appalti pubblici: un banco di prova sperimentale	1249
2.	La tutela costitutiva: l'azione di annullamento.....	1250
2.1.	Le regole del giudizio impugnatorio in materia di contratti pubblici.....	1250
3.	La tutela specifica (o di esatto adempimento): l'azione di condanna all'aggiudicazione della gara e alla stipulazione del contratto (art. 124 c.p.a.). Rinvio.....	1251
4.	(Segue) Tutela specifica e inefficacia del contratto	1252
4.1.	Natura e regime dell'inefficacia contrattuale a valle dell'annullamento dell'aggiudicazione.....	1253
4.2.	Inefficacia del contratto nei casi di gravi violazioni.....	1255
4.3.	Art. 122 c.p.a.: ipotesi residuali e discrezionali di inefficacia del contratto.....	1257
4.4.	Inefficacia del contratto e tutela cautelare	1260
4.5.	È necessaria la domanda di parte ai fini della declaratoria di inefficacia del contratto?	1260
4.6.	Art. 123 c.p.a.: le sanzioni alternative.....	1262
5.	La tutela risarcitoria (art. 124 c.p.a.).....	1263
5.1.	Il risarcimento in materia di contratti pubblici non richiede l'elemento soggettivo	1266
6.	(Segue) La responsabilità precontrattuale della stazione appaltante.....	1269
6.1.	La responsabilità della stazione appaltante può sussistere anche prima dell'aggiudicazione: Adunanza Plenaria n. 5 del 2018.....	1269
7.	Il processo dei contratti pubblici: il rito speciale di cui all'art. 120 c.p.a.....	1271
7.1.	La questione del ricorso incidentale ancora al vaglio della Corte di Giustizia	1274

PARTE DECIMA
I SERVIZI PUBBLICI

CAPITOLO I
La nozione di servizio pubblico

1.	Il <i>Welfare State</i>	1281
----	-------------------------------	------

2.	Evoluzione storica.....	1282
3.	La controversa nozione di servizio pubblico: istituto giuridico o economico?	1286
3.1.	La teoria del servizio pubblico in senso soggettivo (o formale)	1287
3.2.	La teoria del servizio pubblico in senso oggettivo (o sostanziale)	1288
3.3.	La tesi mista (o eclettica) che scinde titolarità (pubblica) e gestione (privata).....	1290
4.	La nozione comunitaria di servizio di interesse economico generale (art. 106 TFUE)	1291
4.1.	I criteri di distinzione tra i servizi di interesse economico generale, e non, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia.....	1293
4.2.	Servizi pubblici e concorrenza; concorrenza “ <i>nel mercato</i> ” e concorrenza “ <i>per il mercato</i> ” (Cons. St., sezione normativa, parere 3 maggio 2016, n. 1075)	1294
5.	I servizi pubblici locali	1297
5.1.	La distinzione tra servizi pubblici locali di rilevanza economica e privi di rilevanza economica	1298
5.2.	Lo statuto dei servizi di rilievo economico: il regime delle reti	1301
6.	La decisione di assumere un servizio pubblico... ..	1301
6.1.	... e i principi generali della regolazione	1302
7.	Il contratto d’utenza: il rapporto tra utente e soggetto erogatore del servizio	1303
7.1.	Il delicato campo dei servizi sociali.....	1306
7.2.	Le carte dei servizi.....	1306
8.	La distinzione impalpabile tra funzione pubblica e servizio pubblico: verso il <i>diritto amministrativo prestazionale</i>	1307

CAPITOLO II

Modalità di affidamento dei servizi pubblici

1.	Le tre modalità di affidamento dei pubblici servizi economici: gara pubblica, società <i>in house</i> e affidamento a società mista	1309
2.	La procedura di gara	1309
3.	L’ <i>in house providing</i>	1310
4.	L’affidamento a società miste (cd. <i>in house spurio</i>).....	1311

4.1. Profili applicativi in materia di società miste: è necessaria la doppia gara o basta la gara a doppio oggetto per la scelta del socio?	1312
4.2. (<i>Segue</i>) Lo svolgimento di attività extraterritoriali.....	1314
5. Il rapporto tra pubblica amministrazione e gestore: il contratto di servizio	1315

CAPITOLO III

La giurisdizione esclusiva

del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici

1. Evoluzione storica: dal D.lgs. n. 80/90 al codice del processo amministrativo.....	1317
2. La struttura dell'attuale articolo 133, comma 1, lettera c), c.p.a e l'effetto restrittivo rispetto al precedente assetto	1318
3. La lettura che ravvisa nella nuova disciplina un effetto ampliativo	1321
4. La residua rilevanza della nozione di servizio pubblico come criterio di riparto della giurisdizione	1324
5. Le controversie escluse dalla giurisdizione del G.A. a seguito della sentenza n. 204/2004	1325

PARTE UNDICESIMA

LA RESPONSABILITÀ

CAPITOLO I

La responsabilità civile della pubblica amministrazione

1. La responsabilità civile della P.A.: profili generali.....	1334
2. Il dibattito sulla natura diretta o indiretta della responsabilità della P.A.	1335
2.1. La Cassazione fa il punto sulla responsabilità della pubblica amministrazione per danni cagionati da illeciti penali degli agenti pubblici (Cass., Sez. Un., 9 aprile 2019, n. 13246)	1336
3. La responsabilità per lesione di diritti soggettivi.....	1340
3.1. La responsabilità contrattuale	1340
3.2. La responsabilità aquiliana	1341

3.2.1. Il problema dell'applicabilità alla P.A. dei criteri speciali di imputazione.....	1341
3.3. La responsabilità precontrattuale	1343
3.3.1. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato abbraccia un'interpretazione estensiva della responsabilità precontrattuale della P.A. (Cons. St., Ad Plen., 4 maggio 2018, n. 5)	1344
3.4. La doppia anima della responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione: la responsabilità precontrattuale pura da comportamento e quella spuria da provvedimento	1347
3.5. Notazioni conclusive sulla natura giuridica della responsabilità precontrattuale: <i>trionfa il contatto sociale</i>	1350
4. La responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi: l'evoluzione storica.....	1351
4.1. Origini del problema.....	1351
4.2. La svolta operata dalla sentenza 500/1999 delle Sezioni Unite.....	1353
4.3. Il Codice del processo amministrativo: La Corte Costituzionale fugge i dubbi di legittimità costituzionale collegati alla previsione del termine decadenziale (Corte Cost. n. 94/2017)	1354
5. Gli elementi strutturali dell'illecito.....	1357
5.1. L'elemento oggettivo e la "spettanza del bene della vita"	1357
5.1.1. Interessi oppositivi e risarcimento: il danno da disturbo.....	1358
5.1.2. Interessi pretensivi e "giudizio prognostico".....	1359
5.1.3. Danno da ritardo e da silenzio	1362
5.1.4. Giudizio risarcitorio e "spettanza del bene della vita"	1362
5.2. L'elemento soggettivo.....	1363
5.2.1. L'elemento soggettivo nella sentenza n. 500/1999 e nella giurisprudenza successiva.....	1364
5.2.2. (<i>Segue</i>) Il risarcimento del danno negli appalti pubblici (art. 124 c.p.a.): la Corte di Giustizia conia una responsabilità di stampo oggettivo	1366
5.2.3. Il dolo.....	1367
6. La giurisdizione	1368
7. La pregiudiziale amministrativa	1369
7.1. Il legislatore supera la pregiudiziale processuale e opta per un'autonomia fortemente temperata della tutela risarcitoria.....	1369
7.2. L'Adunanza Plenaria (sentenza 23 marzo 2011, n. 3) adotta il modello dell'autonomia temperata anche per le questioni anteriori al codice del processo	1371
7.3. Rapporti tra azione di nullità (art. 31, co. 4, c.p.a.) e tutela risarcitoria	1374

7.4. Risarcimento del danno in sede di ottemperanza (art. 112, co. 3, c.p.a.) e in corso di giudizio (art. 30, co. 5, c.p.a.).....	1374
8. L'obbligazione risarcitoria della P.A.....	1375
8.1. Risarcimento per equivalente: tecniche di quantificazione del danno	1376
8.2. Un'ipotesi particolare di quantificazione-liquidazione del danno: l'art. 34, co. 4, c.p.a.....	1377
8.3. Il risarcimento in forma specifica	1378
9. La responsabilità civile del dipendente verso i terzi.....	1380

CAPITOLO II

La responsabilità nei confronti della P.A.

1. Profili generali	1383
2. La responsabilità amministrativa dopo le L. nn. 102/2009 e 141/2009	1384
2.1. I presupposti.....	1386
2.1.1. Natura dell'ente danneggiato	1386
2.1.2. Il rapporto di servizio.....	1387
2.1.3. La condotta imputabile e l'elemento soggettivo.....	1388
2.1.4. Il danno	1389
2.1.4.1. Danni di nuova generazione	1389
3. La responsabilità contabile	1392
4. La responsabilità disciplinare	1393
5. La responsabilità dirigenziale	1394

PARTE DODICESIMA

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

I ricorsi amministrativi

SEZIONE I. LA TUTELA GIUSTIZIALE. CARATTERI GENERALI.....	1399
1. La tutela giustiziale in generale: autotutela o autodichia?.....	1399
2. Rapporti tra ricorsi amministrativi e tutela giurisdizionale: analogie e differenze	1402
3. Classificazione dei ricorsi amministrativi.....	1403
3.1. Ricorsi ordinari e straordinari	1403

3.2. Ricorsi impugnatori e non impugnatori.....	1403
3.3. Ricorsi rinnovatori ed eliminatori (o cassatori).....	1404
SEZIONE II. IL RICORSO GERARCHICO.....	1404
1. Nozione e tipologie di ricorso gerarchico.....	1404
2. Il rapporto gerarchico: questioni controverse.....	1405
3. Il requisito della non definitività dell'atto.....	1406
4. Rapporti tra il ricorso gerarchico e la tutela giurisdizionale.....	1408
5. La decisione sul ricorso gerarchico.....	1410
6. Impugnazione della decisione sul ricorso gerarchico.....	1411
6.1. Motivi del ricorso giurisdizionale dopo la decisione gerarchica.....	1414
6.2. Effetti dell'accoglimento del ricorso giurisdizionale.....	1414
7. Il silenzio sul ricorso amministrativo e la successiva tutela giurisdizionale.....	1415

CAPITOLO II

Il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e amministrativo

SEZIONE I. PROFILI GENERALI ED EVOLUZIONE STORICA.....	1420
1. Sistemi processuali amministrativi e riparto di giurisdizioni: cenni di diritto comparato.....	1420
2. Il criterio di riparto fondato sulla distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo: l'evoluzione storica.....	1422
2.1. Dal sistema preunitario alla L.A.C.	1423
2.2. Nasce il giudice amministrativo e il conseguente problema del riparto di giurisdizione (L. 5992/1889, istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato).....	1425
2.3. La ricerca del criterio di riparto: <i>petitum</i> formale o <i>causa petendi</i> ?.....	1427
2.4. Il trionfo del criterio della <i>causa petendi</i> : dal concordato giurisprudenziale del 1929 alla Costituzione.....	1428
SEZIONE II. IL CRITERIO GENERALE DI RIPARTO BASATO SULLA CAUSA PETENDI.....	1430
1. La non facile applicazione del criterio della <i>causa petendi</i> : come si distinguono gli interessi dai diritti?.....	1430
1.1. Attività di imperio e di gestione.....	1431
1.2. Norme di azione e norme di relazione.....	1432

1.3. Attività vincolata e discrezionale.....	1433
1.4. Si afferma la tesi della dicotomia carenza-cattivo uso del potere	1435
2. L'attuazione del criterio di riparto basato sulla dicotomia carenza-cattivo uso: i problemi da approfondire e i nodi da sciogliere	1437
2.1. Viene alla ribalta la categoria pretoria della carenza in concreto del potere per limitare la teoria della degradazione	1437
2.1.1. Come si distinguono le regole di legittimità dalle condizioni di esistenza del potere?	1438
2.1.2. La giurisprudenza amministrativa rifiuta il modello della carenza in concreto: il potere esiste o non esiste solo in astratto	1439
2.1.3. Carenza in concreto, nullità e riparto dopo l'art. 21-septies della L. 241/1990	1440
2.2. Potere amministrativo e diritti fondamentali: carenza o cattivo uso?	1441
2.2.1. La dottrina amministrativistica contesta la teoria dell'indegradabilità e ripristina la formula di Mortara: <i>dove c'è potere, non c'è diritto</i>	1444
2.2.2. La giurisdizione esclusiva comprende, naturalmente, anche i diritti inviolabili.....	1446
2.3. Il sottile confine tra poteri pubblici e poteri privati della P.A.....	1446
2.4. Giurisdizione e risarcimento del danno	1447
2.4.1. L'evoluzione storica dalla L.A.C. alla sentenza n. 191/2006 della Consulta	1448
2.4.2. La giurisdizione sul danno non consequenziale a provvedimenti oggetto d'impugnazione	1451
2.4.3. Il danno da comportamenti amministrativi: casistica	1454
2.4.4. 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)	1455
2.4.4.1. Osservazioni critiche: il carattere favorevole dell'atto attiene alla percezione del danno, non alla natura della posizione lesa	1456
3. Il riparto di giurisdizione nel codice del processo amministrativo	1459
4. La giurisdizione in materia di procedimenti amministrativi complessi	1460

5.	La giurisdizione per connessione	1462
6.	Riparto di giurisdizione e questioni processuali: <i>translatio iudicii</i> , giudicato implicito e sindacato della Cassazione sulle sentenze del G.A.	1463
	6.1. La <i>translatio iudicii</i> (art. 59 L. 18 giugno 2009, n. 69 e art. 11 c.p.a.)	1464
	6.2. Il giudicato implicito sulla giurisdizione (art. 9 c.p.a.).....	1464
	6.3. L'ampiezza del sindacato della Cassazione sulle decisioni del Consiglio di Stato (Corte Cost., sentenza 18 gennaio 2018, n. 6)	1465
	SEZIONE III. IL RIPARTO PER MATERIA: LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO	1466
1.	Storia della giurisdizione esclusiva: dalla legislazione preunitaria alle sentenze della Corte Costituzionale nn. 204/2004, 191/2006, 140/2007 e 35/2010	1466
2.	Alla ricerca del potere perduto.....	1472
3.	La giurisdizione esclusiva nel Codice del processo amministrativo	1475
4.	Il processo innanzi al G.A. in sede di giurisdizione esclusiva	1475
	4.1. Il privato parte resistente: la Corte Costituzionale (sentenza 15 luglio 2016, n. 179) esclude una giurisdizione esclusiva soggettivamente frazionata	1477
	4.2. Arbitrato e diritti soggettivi (art. 12 c.p.a.)	1479
5.	Le materie devolute alla giurisdizione esclusiva del G.A.	1480
	5.1. La giurisdizione esclusiva in materia di diritto sportivo (art. 133, comma 1, lett. z), c.p.a.)	1481
	5.2. La giurisdizione esclusiva in materia di energia elettrica (art. 133, comma 1, lett. o), c.p.a.)	1483
	5.3. La <i>class action</i> pubblica (legge c.d. Brunetta 15/2009 e D.lgs. di attuazione 20 dicembre 2009, n. 198)	1484
6.	La giurisdizione sul risarcimento del danno da lesione di interesse legittimo è a sua volta una materia di giurisdizione esclusiva?	1484
7.	La giurisdizione esclusiva del giudice ordinario. Rinvio	1486

CAPITOLO III

La tutela dinanzi al giudice ordinario

1.	I limiti esterni della giurisdizione del G.O.	1487
----	--	------

2.	Il Giudice ordinario può conoscere di interessi legittimi? Il problema della giurisdizione esclusiva del G.O.	1488
3.	Ipotesi applicative di giurisdizione esclusiva del G.O.....	1492
4.	I limiti interni della giurisdizione del G.O.....	1495
5.	L'art. 4 L.A.C.: poteri di cognizione e poteri di decisione	1495
6.	L'art. 5 L.A.C.: la disapplicazione.....	1498
	6.1. I vizi suscettibili di cognizione con lo strumento della disapplicazione	1500
	6.2. Profili processuali	1501
	6.3. La disapplicazione da parte del giudice penale	1502
	6.3.1. Il problema dell'ammissibilità della disapplicazione <i>in peius</i>	1502
	6.3.2. La casistica in materia di reati edilizi	1506
	6.4. Impugnazione e disapplicazione nel contenzioso sul pubblico impiego privatizzato (art. 63, T.U. n. 165/2001). Rinvio.....	1509
7.	Le azioni proponibili innanzi al G.O.	1510
	7.1. Azioni dichiarative.....	1510
	7.2. Azioni costitutive	1511
	7.3. Azioni di condanna	1511
	7.4. Casistica	1513
	7.4.1. Azioni possessorie.....	1513
	7.4.2. Sequestro e provvedimenti d'urgenza <i>ex art. 700 c.p.c.</i>	1514
	7.4.3. Convalida di sfratto	1514
	7.4.4. <i>L'actio negotiorum gestio</i> e l'azione di arricchimento senza causa	1514
	7.4.5. Le azioni esecutive	1515

CAPITOLO IV

Il processo amministrativo

	SEZIONE I. IL PROCESSO DI PRIMO GRADO	1521
1.	Profili generali	1521
2.	Soggetti e parti del processo amministrativo.....	1521
3.	Presupposti processuali e condizioni dell'azione	1524
	3.1. Giurisdizione e competenza.....	1526
	3.2. Le condizioni dell'azione: la legittimazione a ricorrere... ..	1526
	3.2.1. Le ipotesi di legittimazione speciale <i>ex lege</i> in materia di ambiente, consumo, servizi, concorrenza e appalti pubblici	1529
	3.3. Ancora sulle condizioni dell'azione: l'interesse a ricorrere	1530

3.3.1. L'interesse "presunto" a ricorrere nel rito super-accelerato di cui all'articolo 120, comma 2-bis, del codice del processo amministrativo, abrogato dal D.L. Sbloccacantieri 32/2019.....	1532
3.3.2. Tipologia degli atti impugnabili dinanzi al giudice amministrativo	1534
4. Il ricorso	1537
4.1. I destinatari della notifica del ricorso	1537
4.1.1. L'amministrazione intimata	1538
4.1.2. I controinteressati.....	1538
4.1.3. I 'beneficiari dell'atto illegittimo'	1539
4.1.4. I cointeressati	1540
4.2. I termini per la notifica del ricorso	1540
4.2.1. I termini del ricorso di annullamento.....	1540
4.2.2. I termini nell'azione di condanna risarcitoria	1542
4.2.3. I termini nelle altre azioni	1543
4.3. Il ricorso per motivi aggiunti	1544
5. La costituzione delle parti in giudizio.....	1545
5.1. Il ricorso incidentale	1545
5.2. L'intervento in giudizio.....	1545
6. L'istruzione probatoria.....	1546
7. La trattazione del ricorso	1547
7.1. L'udienza di discussione	1547
7.2. Casi di trattazione del ricorso in Camera di consiglio	1547
8. Decisione	1547
9. L'esecutività delle sentenze dei TAR.....	1548
10. I riti speciali di cui al Libro IV del Codice del processo amministrativo	1549
SEZIONE II. IL RICORSO INCIDENTALE: UNA STORIA INFINITA	1549
1. Caratteri generali dell'istituto: un modello elastico aperto alle variazioni	1549
2. Legittimazione attiva, legittimazione passiva, principio di identità delle parti e suoi temperamenti.....	1551
3. Requisiti di forma	1551
4. Notifica del ricorso incidentale	1551
5. Termine per la proposizione del ricorso incidentale.....	1552
6. Deposito del ricorso incidentale	1552
6.1. Costituzione delle parti intimata rispetto al ricorso incidentale.....	1552
7. Ricorso incidentale e competenza	1552
8. La questione antica dell'ordine di trattazione negli appalti pubblici: il ricorso incidentale è sempre pregiudiziale e preclusivo?	1553

8.1. La tesi della priorità del ricorso incidentale escludente (Plenaria n. 4/2011).....	1554
8.2. La sentenza della Corte di Giustizia ‘Puligenica’ 5 aprile 2016, C-689/13, riapre la partita	1557
8.3. La telenovela del ricorso incidentale ancora al vaglio dell’Adunanza Plenaria: è possibile che tra i due litiganti il terzo goda? Il rinvio pregiudiziale alla CGUE ad opera di Cons. St., Ad. Plen., 11 maggio 2018, n. 6	1558
SEZIONE III. LA TUTELA CAUTELARE	1560
1. Quadro di sintesi	1560
2. I caratteri della tutela cautelare	1562
3. I presupposti per l’azione cautelare	1564
4. Le tipologie di misure cautelari	1567
5. Il procedimento cautelare secondo il Codice del processo	1568
5.1. La domanda cautelare	1568
5.2. La trattazione della domanda cautelare	1569
5.3. La decisione cautelare	1570
5.4. L’efficacia dell’ordinanza cautelare.....	1570
5.5. L’esecuzione delle misure cautelari.....	1572
6. La tutela presidenziale monocratica	1572
7. La tutela cautelare <i>ante causam</i>	1576
8. La tutela cautelare nei riti speciali	1578
SEZIONE IV. LE IMPUGNAZIONI: LE QUESTIONI ATTUALI	1578
1. I mezzi di impugnazione.....	1578
2. L’impugnazione avverso la medesima sentenza: la novità dell’impugnazione incidentale tardiva avverso un capo autonomo	1581
2.1. L’impugnazione incidentale.....	1581
2.2. L’impugnazione incidentale tardiva.....	1582
3. Il deferimento all’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato	1584
3.1. L’Adunanza Plenaria abbraccia la teoria del <i>prospective overruling</i> e ammette il principio della graduabilità degli effetti della sentenza (Cons. St., Ad. Plen., 22 dicembre 2017, n. 13) se ricorre un contrario orientamento interpretativo espressione del diritto vivente (Cons. St., Ad. Plen., 27 febbraio 2019, nn. 4 e 5)	1586
4. Questioni attuali in materia di appello: l’appello incidentale (Cons. St., Ad. Plen., n. 24/2011)	1588
4.1. I casi di annullamento con rinvio nella recente elabora-	

	zione pretoria (Cons. St., Ad. Plen., 30 luglio 2018, nn. 10 e 11; 5 settembre 2018, n. 14; 28 settembre 2018, n. 15).....	1591
5.	Questioni attuali in materia di revocazione (Cons. St., Ad. Plen. nn. 1 e 12/2017)	1593
6.	Questioni attuali in materia di opposizione di terzo: il legislatore amplia la platea dei soggetti legittimati.....	1595
7.	Questioni attuali materia di ricorso per Cassazione: la nuova accezione ampia dei limiti esterni e dei limiti interni alla giurisdizione.....	1597
	7.1. I limiti esterni: si ammette il sindacato sulla motivazione sovrabbondante di un dispositivo ammissibile	1598
8.	(<i>Segue</i>) l'insindacabilità dei "limiti interni" della giurisdizione: il cd. diniego di giustizia	1602
	8.1. Con la sentenza 18 gennaio 2018, n. 6, la Corte Costituzionale pone un freno al sindacato forte della Cassazione sui «motivi inerenti alla giurisdizione»	1604
	SEZIONE V. IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA	1605
1.	Caratteri generali dell'ottemperanza.....	1605
2.	Il giudicato in generale	1608
3.	Il giudicato amministrativo.....	1610
4.	Presupposti dell'azione di ottemperanza	1615
	4.1. I confini mobili tra inottemperanza e illegittimità successiva al giudicato	1617
5.	Ambito di applicazione del giudizio di ottemperanza	1619
	5.1. Esecuzione del giudicato del giudice ordinario	1621
	5.2. Esecuzione del giudicato del giudice amministrativo.....	1622
	5.3. Esecuzione delle sentenze degli altri giudici speciali	1623
	5.4. Esecuzione delle sentenze di primo grado del giudice amministrativo esecutive e non sospese	1625
	5.5. Esecuzione dei lodi arbitrali	1626
	5.6. Esecuzione delle misure cautelari.....	1626
6.	Il procedimento di ottemperanza	1626
	6.1. Introduzione del giudizio	1627
	6.1.1. La competenza	1629
	6.2. La trattazione	1630
	6.3. La decisione	1630
	6.3.1. La nomina del commissario <i>ad acta</i>	1631
	6.4. Le impugnazioni	1633
	6.5. Rimedi per la mancata esecuzione anche dopo il giudizio di ottemperanza: le <i>astreintes</i> irrompono nel processo amministrativo	1633

6.5.1. L'Adunanza Plenaria 25 giugno 2014, n. 15 estende le penalità di mora anche alle sentenze di condanna pecuniaria	1636
6.5.2. L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sentenza, 9 maggio 2019, n. 7) ammette la possibilità che, in sede di ottemperanza di chiarimenti, si modifichi, a causa di sopravvenienze, la statuizione originaria relativa alla penalità di mora.....	1636
7. La Plenaria chiarisce che il risarcimento del danno per impossibilità oggettiva di esecuzione del giudicato è una forma di ottemperanza per equivalente, non di responsabilità per colpa (Cons. St., Ad Plen. n. 2/2017)	1638

CAPITOLO V

Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

1. Brevi cenni storici.....	1639
2. Caratteri generali e cenni sulla disciplina del ricorso straordinario	1640
2.1. Il ricorso straordinario viene giurisdizionalizzato dall'art. 69 della Legge 18 giugno 2009 n. 69.....	1641
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.)	1642
3. I dubbi di legittimità costituzionale e i corollari dell'avvenuta "giurisdizionalizzazione" del ricorso straordinario	1643
3.1. Il Legislatore del 2009 ammette la possibilità di sollevare incidentalmente questione di legittimità costituzionale (art. 69 L. 69/2009).....	1643
3.2. 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.....	1644
3.3. La Consulta fugge i dubbi di costituzionalità (Corte Cost., 2 aprile 2014, n. 73)	1645
4. Le azioni esperibili	1647
4.1. Sono ammissibili azioni di accertamento?.....	1647
4.2. Ricorso straordinario e tutela risarcitoria	1648

4.3. Ricorso straordinario e azione di esatto adempimento (Cons. St., sez. II, 11 giugno 2018, n. 1517)	1649
4.4. Ricorso straordinario e riti speciali c.d. «assoluti»	1649
5. Le garanzie procedurali nel ricorso straordinario	1651
5.1. L'avvento della tutela cautelare (art. 3 della L. 205/2000).....	1652
6. L'alternatività del ricorso straordinario	1652
6.1. L'alternatività riguarda anche i diritti soggettivi affidati alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo?	1653
6.2. Alternatività e impugnazione del medesimo atto da par- te di uno o più cointeressati	1654
6.3. Alternatività e impugnazione di atti connessi	1655
7. La trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizio- nale.....	1655
8. I rimedi avverso la decisione del ricorso straordinario.....	1658