

**Marco Fratini**

Manuale *Sistematico*  
di **Diritto**  
**Amministrativo**

edizione  
**2023-2024**

 **NeldirittoEditore**

## PREMESSA

Il *Manuale sistematico di diritto amministrativo* è un'opera dai caratteri molto definiti.

È sistematica, per consentire una visione del diritto amministrativo ordinata attorno alla trama dei concetti giuridici. Ma è al contempo un'opera elastica, attenta alle evoluzioni della materia.

È esaustiva: consente al lettore di acquisire, da una sola fonte, una conoscenza organica e completa degli istituti del diritto amministrativo, delle questioni risolte e di quelle ancora aperte.

È completa: affronta tutti gli istituti e gli ambiti della materia. Si compone anche di una parte dedicata ai singoli settori (servizi pubblici, concorrenza, urbanistica, edilizia, beni culturali, beni paesaggistici, ambiente, espropriazione per pubblica utilità, immigrazione) e al diritto processuale amministrativo.

È un'opera che vuol essere formativa, prima che informativa. E per questo è ragionata: espone una linea di pensiero e una posizione unitaria, senza limitarsi a una rassegna delle opinioni in campo. Mira a trasmettere una tradizione di dottrina e di giurisprudenza, proponendosi di guidare alla conoscenza e all'interpretazione del sistema del diritto amministrativo. È uno strumento utile per acquisire una conoscenza dei fondamenti della materia e della *ratio* di ogni regola che la compone.

È al contempo un'opera aggiornata, che affronta i temi più attuali del diritto amministrativo e le questioni attualmente dibattute in dottrina e in giurisprudenza. Tutte le sentenze sono inserite in modo organico nel tessuto argomentativo sistematico, per consentire al lettore di sviluppare la propria capacità argomentativa.

È un'opera che nasce dall'esperienza maturata dal suo autore in tanti anni di insegnamento ai futuri magistrati, e che mira a trasmettere, per iscritto, il valore di un metodo. E per questo è destinata proprio agli studenti di oggi, magistrati di domani. È anche un'opera che, per le sue caratteristiche, costituisce un utile strumento per gli attuali magistrati, per gli avvocati, per i notai e per gli studiosi del diritto.

La nuova edizione del Manuale è aggiornata al nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), al nuovo Testo unico sui servizi di interesse economico generale (decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201), alla legge 3 luglio 2023, n. 87, di conversione in legge del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51, recante disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, alla legge 21 giugno 2023, n. 74, di conversione in legge del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche", al decreto legge 22 giugno 2023, n. 75, recante disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni

**INDICE****PARTE I  
LE FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO****CAPITOLO I  
Diritto amministrativo e unione europea**

1.	Il diritto dell'Unione europea come fonte del diritto amministrativo .....	3
2.	Il diritto dell'Unione europea nella Costituzione .....	3
3.	La "primazia" del diritto dell'Unione europea .....	3
3.1.	La teoria dei controlimiti .....	4
4.	Gli effetti del primato del diritto dell'UE nell'ordinamento interno: il divieto di adottare atti amministrativi in contrasto .....	5
5.	L'efficacia diretta del diritto dell'Unione e la disapplicazione .....	6
6.	La responsabilità dello Stato-amministrazione per violazione del diritto dell'Unione europea (cenni e rinvio) .....	7
7.	L'obbligo di interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea .....	8
8.	I principi del diritto dell'Unione europea e la loro rilevanza per il diritto amministrativo .....	9
8.1.	Il principio di autonomia istituzionale e di leale collaborazione .....	11
8.2.	Il principio di sussidiarietà .....	11
8.3.	Il principio di legalità .....	11
8.4.	Il principio di certezza del diritto e di affidamento legittimo .....	12
8.5.	Il principio di proporzionalità .....	13
8.6.	Il principio di parità di trattamento, di non discriminazione, di uguaglianza e di imparzialità .....	14
8.7.	Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche soggettive e di effettività della tutela .....	14
9.	La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il diritto a una buona amministrazione .....	15
10.	Il regime dell'atto amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione europea .....	16
10.1.	Il regime speciale d'invalidità, tra nullità e disapplicazione .....	17
10.2.	Il regime ordinario dell'annullabilità .....	18
10.2.1.	I precipitati sostanziali e processuali dell'annullabilità .....	19
11.	Il regime del giudicato amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione .....	20
11.1.	La violazione del diritto dell'Unione come limite esterno della giurisdizione .....	22
12.	Giudicato a formazione progressiva, ottemperanza e diritto dell'Unione .....	26
13.	Giudicato, autotutela e diritto dell'Unione europea .....	26
14.	La regola dello stare <i>decisis</i> e il diritto dell'Unione europea .....	27

**CAPITOLO II****Diritto amministrativo e diritto internazionale (in particolare, la CEDU)**

1.	Le fonti del diritto internazionale .....	29
2.	La CEDU .....	29
3.	La Corte EDU e la forza vincolante delle sentenze .....	31
4.	I "controlimiti" .....	32

5.	L'effetto dell'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte EDU.....	33
6.	Il giudicato amministrativo in contrasto con la CEDU: la riapertura del processo	33
7.	Le sanzioni amministrative come sanzioni quasi penali: l'applicazione delle garanzie sancite dall'art. 6 della CEDU.....	36
7.1.	Il sindacato del giudice sulle sanzioni: full jurisdiction?.....	37

### CAPITOLO III

#### Le fonti interne primarie del diritto amministrativo

1.	Il sistema delle fonti interne del diritto amministrativo.....	40
2.	La pluralità-atipicità delle fonti interne del diritto amministrativo.....	40
2.1.	La funzione delle fonti interne.....	42
3.	La gerarchia delle fonti del diritto.....	42
4.	Il valore e il ruolo dei principi generali nel diritto amministrativo.....	43
4.1.	Il rapporto tra principi generali e norme primarie.....	43
5.	Le fonti primarie.....	45
5.1.	Gli statuti e le leggi regionali.....	45
5.2.	La norma e il tempo: il diritto intertemporale.....	46
5.2.1.	I diritti quesiti.....	48
5.3.	Le leggi interpretative.....	48
6.	La legge provvedimento.....	50
6.1.	Un tentativo di classificazione delle leggi provvedimento.....	51
6.2.	La tutela giurisdizionale nei confronti della legge provvedimento.....	52
6.2.1.	Il limite della funzione giurisdizionale.....	56

### CAPITOLO IV

#### Le fonti interne secondarie del diritto amministrativo

1.	Le fonti secondarie: i regolamenti.....	59
1.1.	I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti.....	61
1.2.	Il regolamento come atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente normativo.....	63
2.	Gli atti amministrativi generali: analogie e differenze con i regolamenti.....	64
2.1.	I bandi di gara.....	65
2.2.	Gli strumenti urbanistici.....	65
2.3.	I provvedimenti tariffari e i provvedimenti prezzi.....	67
3.	Il regime giuridico applicabile ai regolamenti e agli atti amministrativi generali .	67
3.1.	Le analogie nel regime giuridico applicabile.....	68
3.2.	L'impugnazione differita.....	69
3.3.	L'impugnazione immediata.....	69
3.4.	Limiti soggettivi di efficacia della sentenza di annullamento di un atto generale .	70
3.5.	La disapplicazione del regolamento (e non dell'atto amministrativo generale) ....	72
4.	La fuga dal regolamento: il <i>tertium genus</i> dell'atto amministrativo generale di regolazione.....	73
5.	Soft law, no law.....	75
6.	Le fonti del diritto amministrativo e l'emergenza sanitaria.....	77
6.1.	L'emergenza sanitaria nella Costituzione.....	77
6.2.	La gestione dell'emergenza.....	77
6.3.	Il quadro normativo relativo alla gestione dell'emergenza.....	78

6.3.1.	I decreti legge del 2020 di gestione dell'emergenza sanitaria .....	80
7.	Le ordinanze di necessità e di urgenza .....	82
7.1.	Il problema della natura giuridica .....	83
7.2.	Limiti al potere di ordinanza e sindacato del giudice .....	84
8.	Le norme interne.....	85
9.	Le circolari.....	85
10.	La prassi amministrativa.....	87

## **PARTE II**

### **LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE**

#### **CAPITOLO I**

##### **Il rapporto giuridico e il potere amministrativo**

1.	Le situazioni giuridiche soggettive .....	91
2.	Il rapporto giuridico: in particolare, il rapporto amministrativo .....	92
3.	Il potere amministrativo.....	92
4.	Il comportamento amministrativo.....	95

#### **CAPITOLO II**

##### **L'interesse legittimo e le altre posizioni soggettive**

1.	Il diritto soggettivo .....	98
2.	L'interesse legittimo .....	98
3.	Una lettura evolutiva: la dissoluzione dell'interesse legittimo nel diritto soggettivo .....	102
4.	L'interesse legittimo non è un diritto soggettivo.....	104
5.	Interessi legittimi pretensivi e oppositivi.....	105
5.1.	I riflessi sulla struttura del procedimento e del processo .....	106
5.2.	I provvedimenti a doppio effetto .....	108
6.	I criteri di distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi.....	109
6.1.	Atti iure imperii e atti iure gestionis .....	109
6.2.	Norme di azione e norme di relazione .....	109
6.3.	Potere vincolato e potere discrezionale .....	110
6.4.	Carenza di potere in astratto e in concreto.....	111
7.	La teoria dei diritti indegradabili (o inaffievolibili).....	112
8.	Interessi partecipativi e procedurali .....	116
9.	Gli interessi diffusi .....	120
10.	Gli interessi collettivi.....	121
10.1.	La rappresentatività dell'ente.....	124
10.2.	Il conflitto di interessi nell'ambito della categoria rappresentata .....	124
10.3.	La legittimazione ex lege degli enti collettivi.....	125
10.4.	La legittimazione ad agire di soggetti non iscritti in appositi albi e la concorrente legittimazione individuale.....	127
11.	Il ricorso per l'efficienza dell'amministrazione (la c.d. <i>class action</i> pubblica) ...	128
11.1.	La natura della situazione giuridica azionata.....	129
11.2.	I presupposti dell'azione.....	131
11.3.	La natura dell'azione .....	133
11.4.	I poteri del giudice e la natura della sentenza .....	134

11.5.	Rapporti tra class action pubblica e azione di classe prevista dal codice di procedura civile .....	135
12.	L'azione popolare e l'interesse civico.....	136
13.	L'interesse di mero fatto, l'interesse semplice e l'interesse amministrativamente protetto.....	137

### CAPITOLO III

#### I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

##### CAPITOLO I

###### La pubblica amministrazione

1.	La pluriforme nozione di pubblica amministrazione .....	141
2.	La pubblica amministrazione in senso soggettivo (e formale).....	142
3.	Lo Stato .....	142
4.	Le agenzie e le autorità amministrative indipendenti .....	143
5.	Gli enti pubblici territoriali e il federalismo amministrativo .....	144
5.1.	Le risorse degli enti pubblici territoriali: l'autonomia finanziaria e il federalismo fiscale.....	147
6.	Gli enti pubblici non territoriali .....	150
6.1.	Enti pubblici economici e non economici. Il processo di privatizzazione .....	152
7.	Gli indici rilevatori della natura pubblica dell'ente .....	153
8.	La pubblica amministrazione in senso oggettivo, sostanziale e funzionale. L'influenza del diritto dell'unione europea.....	155
8.1.	L'esercizio privato di funzioni pubbliche .....	156
8.2.	L'ibridazione delle forme e il problema della disciplina applicabile .....	158
8.2.1.	Lo statuto dell'amministrato .....	159
8.2.2.	La natura dell'atto adottato dal soggetto privato nell'esercizio di funzioni pubbliche: disciplina applicabile, riparto di giurisdizione e sindacato del giudice .....	161
9.	La nozione "finanziaria" di pubblica amministrazione come nozione funzionale .....	162
10.	Considerazioni conclusive: dalla pubblica amministrazione alle pubbliche amministrazioni .....	166

##### CAPITOLO II

###### L'"ibridazione" delle forme: organismo di diritto pubblico, impresa pubblica e fondazioni

1.	L'organismo di diritto pubblico: una sovrastruttura.....	167
1.1.	La personalità giuridica .....	168
1.2.	L'influenza pubblica dominante .....	168
1.2.1.	Il finanziamento pubblico maggioritario .....	169
1.2.2.	La nomina della maggioranza dei componenti degli organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza.....	169
1.2.3.	Il controllo sulla gestione.....	170
1.2.4.	I fini di interesse generale di carattere non industriale o commerciale .....	170
1.3.	La "teoria del contagio" e l'organismo di diritto pubblico in parte qua.....	174
1.4.	La disciplina applicabile all'organismo di diritto pubblico .....	177

2.	L'impresa pubblica e la distinzione dall'organismo di diritto pubblico .....	178
2.1.	I modelli di impresa pubblica: l'azienda autonoma, l'ente pubblico economico, la società pubblica .....	179
3.	Le fondazioni .....	182
3.1.	Le fondazioni bancarie .....	183

### **CAPITOLO III**

#### **Le società pubbliche**

1.	La società pubblica: una figura anfibia e pluriforme .....	185
2.	I modelli di società pubblica: un tentativo di classificazione .....	185
3.	Società a totale partecipazione pubblica e società miste .....	186
3.1.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle procedure di scelta del socio .....	188
4.	Le società <i>in house</i> .....	188
4.1.	L'elaborazione giurisprudenziale della figura .....	189
4.2.	Il controllo analogo .....	190
4.3.	Il requisito dell'attività prevalentemente svolta a favore dell'ente affidante .....	191
4.4.	Le figure di <i>in house</i> riconosciute dalla giurisprudenza .....	192
4.5.	L' <i>in house</i> frazionato (o pluripartecipato) .....	192
4.6.	L' <i>in house</i> a cascata .....	192
4.7.	L' <i>in house</i> orizzontale .....	193
4.8.	L' <i>in house</i> verticale invertito (o capovolto) .....	193
4.9.	I nuovi requisiti normativi dell' <i>in house</i> . La figura della società <i>in house</i> mista .....	193
4.10.	La conferma normativa delle figure di società <i>in house</i> elaborate dalla giurisprudenza .....	194
4.11.	Le norme sul requisito funzionale dell'attività prevalente .....	195
4.12.	La società <i>in house</i> come organismo di diritto pubblico .....	195
4.13.	L' <i>in house</i> : regola o eccezione? Cenni e rinvio .....	196
5.	Società di gestione, società strumentale e società-impresa pubblica .....	200
6.	Le società degli enti locali .....	201
7.	La disciplina applicabile alle società pubbliche: il Testo unico (d.lgs. n. 175 del 2016) .....	203
7.1.	La regola aurea: l'applicazione generale del diritto privato .....	203
7.2.	Le regole contenute nel Testo unico .....	204
7.3.	Il vincolo di scopo e di attività .....	205
8.	La responsabilità dei componenti degli organi di amministrazione tra diritto privato e diritto pubblico .....	207
9.	Atti di nomina e revoca degli amministratori: natura giuridica e riparto di giurisdizione .....	210
10.	La disciplina della crisi delle società pubbliche .....	211
11.	I poteri speciali nei settori strategici .....	211

### **CAPITOLO IV**

#### **Le Autorità Amministrative Indipendenti**

1.	Le ragioni di un fenomeno non unitario .....	213
2.	La natura giuridica .....	214
3.	La neutralità e l'indipendenza .....	215

4.	Legittimazione e fondamento costituzionale ed euro-unitario delle <i>authorities</i> ..	217
5.	Un tentativo di classificazione delle autorità indipendenti .....	219
6.	Le autorità trasversali: in particolare, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato .....	219
6.1.	Il Garante per la protezione dei dati personali .....	220
7.	Le autorità di settore .....	221
7.1.	La Banca d’Italia .....	222
7.2.	La Consob.....	223
7.3.	L’IVASS.....	224
7.4.	L’ANAC .....	225
8.	Le autorità di regolazione dei servizi pubblici.....	227
8.1.	L’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico .....	229
8.2.	L’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni .....	229
8.3.	L’Autorità di regolazione dei trasporti.....	230
9.	Sintesi tassonomica dei poteri e delle funzioni delle autorità indipendenti .....	230
10.	Le regole procedurali .....	231
10.1.	Il procedimento sanzionatorio e le garanzie del giusto processo .....	232
10.2.	Il diritto al silenzio.....	234
11.	La tutela giurisdizionale .....	236
11.1.	Il riparto di giurisdizione .....	237
11.2.	Il rito applicabile (rinvio).....	239
11.3.	Il sindacato del giudice .....	239
11.4.	Il sindacato di merito sulle sanzioni .....	242
11.5.	Il sindacato sull’esercizio della funzione di vigilanza .....	244
12.	Le autorità indipendenti come soggetti attivi in giudizio: in particolare, la legittimazione processuale dell’AGCM.....	245
12.1.	Profili procedurali. Il parere dell’Autorità antitrust .....	247
12.2.	La legittimazione processuale dell’ANAC .....	249

## CAPITOLO V

### L’organizzazione interna

1.	Il concetto di organizzazione dalla sociologia alla scienza giuridica.....	252
2.	Le fonti dell’organizzazione amministrativa .....	253
3.	I principi generali in materia di organizzazione.....	254
4.	La teoria dell’organizzazione amministrativa.....	255
5.	L’organo.....	255
6.	L’elemento personale: il titolare dell’organo e la natura del rapporto .....	257
6.1.	Il rapporto di servizio.....	258
6.2.	Il funzionario di fatto.....	259
6.2.1.	La sorte degli atti favorevoli del funzionario di fatto .....	259
6.2.2.	La sorte dei provvedimenti sfavorevoli del funzionario di fatto .....	260
6.2.3.	Nomina illegittima, ma non ancora rimossa al momento dell’adozione dell’atto .....	261
7.	L’elemento oggettivo: l’ufficio .....	261
8.	La competenza .....	262
8.1.	I criteri di distribuzione delle competenze .....	262
8.2.	La risoluzione dei conflitti di competenza .....	263
8.3.	Il trasferimento di competenze .....	264
8.3.1.	La delegazione.....	264



8.3.2.	L'avocazione.....	264
8.3.3.	La sostituzione.....	265
9.	La classificazione degli organi .....	265
9.1.	Organi individuali e collegiali .....	265
9.2.	Organi attivi, consultivi e di controllo .....	266
9.3.	Organi esterni e interni .....	266
9.4.	Organi ordinari e straordinari, permanenti e temporanei .....	266
10.	Le relazioni tra gli organi. La gerarchia.....	266
10.1.	La direzione, il coordinamento e il controllo.....	267
11.	L'amministrazione indiretta.....	268
11.1.	La delegazione.....	268
11.2.	La codipendenza.....	268
12.	Il principio di continuità e la prorogatio .....	269

## PARTE IV IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

### CAPITOLO I

#### La privatizzazione e le specificità del rapporto di pubblico impiego

1.	Il rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione: l'evoluzione storica.....	275
2.	La privatizzazione del lavoro pubblico: il quadro normativo .....	277
3.	L'ambito della privatizzazione: le categorie escluse.....	279
4.	Le fonti di disciplina del rapporto.....	279
4.1.	Il rapporto tra la legge e la contrattazione collettiva.....	280
4.1.1.	Le peculiarità della contrattazione collettiva e il ruolo dell'ARAN .....	282
5.	Il potere organizzativo e la distinzione tra macro-organizzazione e micro-organizzazione .....	284
5.1.	I riflessi sulla natura della situazione giuridica del dipendente .....	286
6.	Il principio del concorso pubblico .....	287
6.1.	Le deroghe al principio del concorso.....	288
6.2.	La nullità dei rapporti "di fatto" .....	289
6.3.	La stabilizzazione dei precari .....	289
6.4.	Lo ius superveniens durante lo svolgimento di una procedura .....	291
7.	La dirigenza pubblica .....	292
7.1.	La separazione tra politica e amministrazione.....	292
7.2.	Il c.d. spoils system.....	294
7.3.	Il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali .....	296
7.4.	La responsabilità dirigenziale .....	299
7.5.	Il quadro della riforma della dirigenza nella legge n. 125 del 2015.....	300
8.	La disciplina del rapporto di lavoro .....	301
8.1.	Le mansioni del lavoratore e lo «ius variandi» del datore di lavoro pubblico .....	301
9.	La responsabilità disciplinare .....	303
10.	Il processo in atto di riforma del pubblico impiego: la legge delega n. 124 del 2015 e i decreti attuativi nn. 74 e 75 del 2017 .....	305
10.1.	Il modello della dotazione organica e il suo superamento: il piano dei fabbisogni .....	306
10.2.	Concorsi pubblici e c.d. lavoro flessibile.....	307

10.2.1.	La disciplina del reclutamento nell'ambito delle politiche di attuazione del PNRR .....	309
10.3.	La valutazione delle performance.....	310

## CAPITOLO II

### Pubblico impiego e tutela giurisdizionale

1.	Il riparto di giurisdizione in materia di pubblico impiego .....	311
2.	Le controversie relative all'assunzione.....	312
3.	Posizione giuridica del vincitore e riparto di giurisdizione .....	313
4.	Posizione giuridica dell'idoneo non vincitore, scorrimento della graduatoria e riparto di giurisdizione.....	313
5.	Le controversie relative ai concorsi interni e misti: il riparto di giurisdizione ....	317
6.	La disapplicazione da parte del giudice ordinario degli atti amministrativi presupposti.....	319
7.	I provvedimenti del giudice ordinario .....	320

## PARTE V

### I BENI PUBBLICI

#### CAPITOLO I

##### La classificazione dei beni pubblici

1.	Premessa .....	325
2.	L'analisi economica della disciplina dei beni pubblici .....	325
3.	La pluralità dei regimi giuridici .....	326
4.	Beni privati e beni patrimoniali disponibili .....	327
5.	Beni privati di interesse pubblico .....	328
6.	I beni culturali e paesaggistici .....	329
6.1.	Le aree naturali protette .....	330
6.2.	Le reti per l'erogazione di servizi pubblici .....	331
7.	Beni pubblici per appartenenza e per destinazione.....	331
8.	Il demanio: origine ed evoluzione storica.....	332
8.1.	Le sottocategorie di beni demaniali .....	333
9.	I beni patrimoniali indisponibili .....	334

#### CAPITOLO II

##### Il regime giuridico dei beni pubblici

1.	Premessa .....	335
2.	Il regime della commerciabilità .....	335
3.	I beni pubblici e l'espropriazione per pubblico interesse.....	336
4.	L'autotutela .....	336
5.	L'acquisto della demanialità e della indisponibilità.....	337
6.	La perdita della indisponibilità e la sdemanializzazione.....	339
6.1.	La c.d. sdemanializzazione tacita .....	340
7.	L'uso dei beni pubblici .....	341
7.1.	La concessione di beni pubblici.....	343
7.1.1.	Concessione di beni pubblici e riparto di giurisdizione.....	345

7.1.2.	Diritto di insistenza, proroga automatica e concessioni demaniali marittime.....	347
7.1.2.1.	La formazione di un giudicato favorevole al concessionario.....	350
7.1.2.2.	La gestione degli effetti della sentenza: l'inefficacia della proroga pro futuro....	351
7.1.2.3.	Gli interventi del legislatore e gli arresti della giurisprudenza dopo l'Adunanza plenaria .....	351
8.	Il federalismo demaniale.....	352
9.	La valorizzazione e la dismissione dei beni pubblici.....	355
10.	Dai beni pubblici ai beni comuni.....	358
10.1.	L'acqua come bene comune? .....	360
10.2.	Il progetto della "Commissione Rodotà".....	361
11.	Gli usi civici: inquadramento storico e normativo.....	363
11.1.	Il regime giuridico applicabile agli usi civici .....	363

## **PARTE VI L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA**

### **CAPITOLO I Le forme dell'attività amministrativa**

1.	La nozione di attività amministrativa .....	367
2.	Attività amministrativa e atto politico .....	368
2.1.	Tassonomia e casistica degli atti politici.....	370
3.	L'attività di alta amministrazione .....	371
3.1.	Tassonomia e casistica degli atti di alta amministrazione.....	373
3.1.1.	La revoca degli assessori comunali e regionali.....	373
4.	Attività amministrativa discrezionale, vincolata e tecnico-discrezionale .....	375
5.	La discrezionalità amministrativa.....	377
5.1.	Discrezionalità e merito .....	379
5.2.	Discrezionalità e autovincolo amministrativo .....	379
6.	La rilevanza applicativa della distinzione tra attività discrezionale e attività vincolata .....	380
7.	La discrezionalità tecnica .....	382
8.	L'attività amministrativa in forma privatistica.....	383
8.1.	L'attività amministrativa di diritto privato: regola o eccezione? .....	385
8.2.	I soggetti privati che esercitano funzioni pubbliche .....	386
8.3.	Convenzioni e accordi tra pubbliche amministrazioni e privati. Cenni e rinvio..	387

### **CAPITOLO II Il sindacato del giudice sull'attività amministrativa**

1.	Attività amministrativa e situazioni giuridiche soggettive.....	388
2.	Attività amministrativa e sindacato del giudice.....	389
3.	Il sindacato del giudice sulla discrezionalità .....	389
3.1.	Sindacato e merito .....	390
3.2.	La discrezionalità dopo la sentenza .....	392
3.3.	Discrezionalità e limite esterno della giurisdizione del giudice amministrativo..	393
4.	Il sindacato del giudice sulla discrezionalità tecnica .....	394
4.1.	I modelli di sindacato in astratto applicabili .....	395
4.2.	La discrezionalità tecnica come discrezionalità amministrativa .....	395

4.3.	Il sindacato intrinseco sulla discrezionalità tecnica .....	396
4.4.	Sindacato forte o sindacato debole?.....	397
4.5.	Sindacato effettivo sulla discrezionalità tecnica .....	399

### CAPITOLO III

#### I principi generali dell'attività amministrativa

1.	Il ruolo e la funzione dei principi generali dell'attività amministrativa.....	402
2.	Il principio di legalità.....	403
2.1.	Principio di preferenza della legge, di legalità formale e di legalità sostanziale .	404
2.2.	I corollari del principio di legalità sostanziale .....	406
2.3.	Nominatività e tipicità degli atti .....	407
2.4.	I poteri impliciti .....	408
2.4.1.	I poteri amministrativi impliciti .....	408
2.4.1.1.	Alcune forme di potere amministrativo implicito.....	409
2.4.2.	I poteri normativi impliciti.....	411
2.5.	Gli atti contingibili e urgenti.....	414
3.	Il principio di buon andamento .....	415
3.1.	I principi di efficienza, efficacia ed economicità nella scienza economico-aziendalistica .....	415
3.2.	Efficienza, efficacia ed economicità dal lato del cittadino.....	417
3.3.	Un nuovo modello di amministrazione.....	417
3.4.	Efficienza, efficacia ed economicità come parametri di legittimità dell'azione amministrativa .....	418
3.5.	I Nucleo della concretezza .....	419
4.	Il principio di parità di trattamento, di non discriminazione e di uguaglianza....	420
5.	Il principio di imparzialità .....	421
6.	Il principio di trasparenza .....	422
6.1.	Il "decreto trasparenza" .....	424
7.	Il principio di pubblicità .....	425
8.	I principi del diritto dell'Unione europea .....	426
9.	Il principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento.....	427
9.1.	Gli ambiti di applicazioni del principio di tutela del legittimo affidamento .....	429
9.2.	Gli elementi costitutivi dell'affidamento legittimo.....	430
9.3.	Gli strumenti di tutela dell'affidamento legittimo .....	431
10.	Il principio di proporzionalità.....	432
11.	Il principio di ragionevolezza .....	433
12.	Il principio di buona amministrazione .....	436
13.	Il principio di tempestività e di certezza dell'azione amministrativa.....	438
14.	Il principio di non aggravamento dell'azione amministrativa .....	438
15.	Il principio di semplificazione e di liberalizzazione .....	439
16.	Il principio del giusto procedimento .....	441
17.	Il principio di motivazione.....	442
18.	Il principio della capacità di diritto privato della pubblica amministrazione.....	443
19.	Il principio di responsabilità .....	443

**CAPITOLO IV****Il procedimento amministrativo: funzione e struttura**

1.	Il procedimento amministrativo e la legalità procedimentale .....	445
2.	Il procedimento amministrativo in prospettiva strutturale e funzionale .....	446
2.1.	Analisi delle singole funzioni del procedimento .....	446
3.	La classificazione dei procedimenti sulla base della struttura .....	449
4.	La classificazione dei procedimenti sulla base della funzione.....	450
5.	Procedimento amministrativo e procedimenti di settore.....	451
6.	Il procedimento come modello del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino .....	451
7.	Le fasi del procedimento amministrativo .....	453
8.	La fase di apertura del procedimento.....	453
9.	La comunicazione di avvio del procedimento .....	454
9.1.	Il contenuto della comunicazione di avvio .....	454
9.2.	I soggetti destinatari della comunicazione di avvio .....	455
9.3.	I casi esclusi dalla legge .....	456
9.4.	I casi di esclusione elaborati dalla giurisprudenza.....	457
9.4.1.	I procedimenti diretti all'emanazione di atti vincolati .....	458
9.4.2.	I sub-procedimenti .....	459
9.4.3.	I procedimenti ad istanza di parte .....	460
9.5.	La comunicazione di avvio dei procedimenti di secondo grado .....	460
9.6.	Le forme alternative di comunicazione previste da norme di settore .....	461
9.6.1.	La contestazione nei procedimenti disciplinari e sanzionatori .....	461
9.6.2.	Gli atti di diffida .....	461
10.	La partecipazione al procedimento .....	462
10.1.	Le funzioni della partecipazione.....	462
10.2.	I soggetti legittimati a partecipare al procedimento.....	464
10.3.	La partecipazione degli enti esponenziali: interessi diffusi e interessi collettivi (rinvio).....	466
10.4.	Facoltà della partecipazione .....	466
10.5.	Le conseguenze dell'omessa valutazione degli apporti partecipativi .....	467
10.6.	La separazione tra procedimento e processo .....	468
11.	Il responsabile del procedimento .....	469
11.1.	I compiti del responsabile.....	470
12.	La fase istruttoria .....	472
12.1.	I pareri .....	473
12.2.	Il parere obbligatorio e l'istituto dell'accantonamento .....	474
12.3.	Il parere facoltativo.....	475
12.4.	Il rapporto tra parere e provvedimento .....	475
12.5.	Le valutazioni tecniche .....	476
12.6.	Le dichiarazioni sostitutive di certificazione .....	477
13.	Il preavviso di rigetto.....	479
13.1.	Il rapporto tra preavviso di rigetto e provvedimento finale .....	481
13.2.	Le conseguenze dell'omissione del preavviso di rigetto .....	481
13.3.	L'ambito di applicazione dell'obbligo del preavviso di rigetto .....	483
13.4.	Preavviso di rigetto e silenzio .....	484
13.5.	Preavviso di rigetto e termini del procedimento .....	484
13.6.	Preavviso di rigetto e tutela giurisdizionale.....	485

14.	La fase costitutiva (o decisoria) .....	485
15.	La fase integrativa dell'efficacia.....	486
16.	Il conflitto di interessi nel procedimento amministrativo e l'obbligo di astensione .....	486
16.1.	La sorte del provvedimento adottato in conflitto di interessi.....	488
17.	Procedimento e tempo: ius superveniens e tempus regit actum.....	489

## CAPITOLO V

### Il tempo dell'azione amministrativa e il silenzio inadempimento

1.	La doverosità amministrativa .....	492
2.	Il tempo del procedimento .....	493
2.1.	La c.d. fast track procedure.....	494
3.	Istanza del privato e obbligo di provvedere .....	494
4.	L'inerzia della p.a. e il silenzio inadempimento (o rifiuto).....	495
5.	I rimedi contro l'inerzia .....	496
5.1.	Il potere sostitutivo .....	497
5.1.1.	Il potere sostitutivo nell'ambito della governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza (COVID-19) .....	498
5.2.	Il silenzio significativo (silenzio-assenso e silenzio-diniego).....	499
6.	La tutela giurisdizionale della doverosità amministrativa: l'azione avverso il silenzio-inadempimento.....	500
6.1.	I presupposti sostanziali e processuali: l'interesse legittimo del privato e la giurisdizione del g.a. ....	502
6.2.	Le condizioni e i termini dell'azione .....	502
6.3.	I caratteri dell'azione .....	503
6.4.	Il giudizio sulla fondatezza dell'istanza.....	504
6.5.	La fase esecutiva e la nomina del commissario ad acta .....	506
6.6.	Il provvedimento sopravvenuto nel corso del giudizio .....	507
7.	Il danno da ritardo.....	507
7.1.	Il danno da ritardo nel conseguimento del bene della vita finale.....	509
7.2.	Il danno da "mero ritardo" .....	510
7.3.	L'indennizzo da mero ritardo.....	513
7.4.	Il concorso del danno da ritardo con quello da mero ritardo .....	514
7.5.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo .....	514
7.6.	L'azione di risarcimento del danno da ritardo.....	516
7.7.	Il danno da ritardo e le sopravvenienze .....	517
8.	L'inefficacia degli atti "tardivi" .....	518

## CAPITOLO VI

### La semplificazione amministrativa e il silenzio assenso

1.	Il silenzio assenso come rimedio e come strumento di semplificazione.....	521
2.	Il silenzio assenso come rimedio generale.....	522
3.	Le eccezioni al silenzio-assenso .....	523
4.	Silenzio assenso e potere discrezionale .....	524
5.	Il rapporto con la s.c.i.a. ....	525
6.	La natura giuridica del silenzio assenso e il regime giuridico applicabile.....	526
7.	Il silenzio assenso e le istanze non conformi alla legge.....	528

8.	Il provvedimento adottato dopo il silenzio-assenso .....	529
9.	L'autotutela dopo il silenzio-assenso .....	530
10.	Il silenzio assenso e il dovere di provvedere .....	530
11.	La tutela dei terzi .....	531
12.	La tutela dell'istante: l'azione di accertamento del silenzio-assenso .....	532
12.1.	L'attestazione e l'autocertificazione del silenzio-assenso .....	533
13.	Il silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni: un 'nuovo paradigma' nei rapporti tra amministrazioni pubbliche .....	533
13.1.	L'ambito soggettivo di applicazione .....	535
13.2.	L'ambito oggettivo di applicazione .....	538
13.3.	Il rapporto con gli artt. 16 e 17 legge n. 241/1990 .....	538
13.4.	Il rapporto con la conferenza di servizi .....	539
13.5.	Il potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri .....	539
13.6.	L'autotutela .....	540
13.7.	Le novità introdotte dal d.l. "semplificazioni (n. 76 del 2020) .....	541
14.	Il silenzio-diniego .....	542
14.1.	Il provvedimento adottato dopo il silenzio-diniego .....	543
14.2.	Il silenzio-diniego e il dovere di provvedere .....	544
14.3.	La tutela dell'istante .....	544
15.	Il silenzio-rigetto .....	545
16.	Il silenzio endoprocedimentale .....	546
17.	Il silenzio nel diritto civile .....	547

## CAPITOLO VII

### La liberalizzazione delle attività private: la s.c.i.a.

1.	La s.c.i.a. come strumento di liberalizzazione .....	550
2.	La natura della situazione giuridica del privato: diritto soggettivo e interesse legittimo oppositivo .....	551
3.	La natura della s.c.i.a. ....	552
4.	L'ambito di applicazione .....	553
5.	I poteri della pubblica amministrazione .....	555
5.1.	Quadro di sintesi dei poteri esercitabili .....	555
5.2.	Il potere di controllo ordinario nei sessanta giorni successivi alla s.c.i.a. ....	556
5.3.	Il potere di controllo in autotutela .....	557
6.	Le sanzioni nel sistema delle abilitazioni non provvedimentali .....	559
7.	Le tecniche di tutela del terzo .....	560
7.1.	La tutela del terzo secondo la giurisprudenza (Ad. Plen. n. 15 del 2011) .....	560
7.1.1.	La tutela del terzo decorsi i termini per l'esercizio del potere di controllo .....	560
7.1.2.	La tutela del terzo in pendenza del termine per l'esercizio del potere di controllo .....	561
7.2.	La tutela del terzo secondo il legislatore .....	562
7.3.	La tutela del terzo in una prospettiva costituzionalmente orientata .....	567
8.	La tutela del privato segnalante .....	569

## CAPITOLO VIII

### La conferenza di servizi

1.	Le funzioni della conferenza di servizi .....	570
----	---	-----

1.1.	La conferenza come strumento di semplificazione.....	570
1.2.	La conferenza come strumento di integrazione degli interessi .....	572
1.3.	La conferenza come strumento di negoziazione .....	573
2.	La natura giuridica della conferenza di servizi .....	573
3.	Le tipologie di conferenze di servizi. La conferenza istruttoria.....	574
3.1.	La conferenza decisoria .....	575
3.2.	La conferenza preliminare .....	575
4.	Le modalità di funzionamento della conferenza di servizi .....	576
4.1.	La c.d. conferenza semplificata: una “non conferenza”.....	576
4.2.	La conferenza simultanea .....	577
5.	Il rapporto tra la conferenza di servizi e il silenzio-assenso tra amministrazioni	578
6.	La determinazione conclusiva della conferenza .....	579
7.	La natura giuridica della determinazione conclusiva.....	580
8.	La partecipazione dei privati alla conferenza di servizi.....	581

## CAPITOLO IX

### Il provvedimento amministrativo

1.	Il duplice volto del provvedimento amministrativo: tra autorità e garanzia .....	583
2.	Provvedimento e atto amministrativo non provvedimentale .....	583
2.1.	L’atto amministrativo paritetico.....	584
3.	Provvedimento amministrativo e atto politico .....	585
4.	Tipicità e nominatività del provvedimento .....	585
5.	I caratteri essenziali del provvedimento .....	586
6.	La forma .....	588
6.1.	La forma nell’era digitale .....	588
7.	Il provvedimento implicito .....	589
8.	La motivazione: la dinamica nelle norme della legge n. 241 del 1990 .....	590
8.1.	Le funzioni della motivazione .....	591
8.2.	L’ambito di applicazione dell’obbligo di motivazione .....	592
8.3.	Motivazione per relationem e motivazione implicita .....	594
8.4.	Sufficienza, adeguatezza, congruità e logicità della motivazione.....	595
8.4.1.	Sindacato sulla motivazione e merito amministrativo .....	597
8.4.2.	La motivazione nella valutazione delle prove concorsuali .....	598
8.5.	La motivazione in relazione alla natura del potere e della situazione del privato	599
8.6.	Le conseguenze della violazione dell’obbligo di motivazione .....	601
8.7.	La motivazione postuma e l’integrazione in giudizio .....	602

## CAPITOLO X

### Tassonomia dei provvedimenti

1.	Relatività e descrittività di una tassonomia .....	606
2.	I provvedimenti limitativi.....	606
3.	I provvedimenti ablatori .....	606
4.	Le sanzioni amministrative: il principio di legalità .....	609
4.1.	Sanzioni amministrative e sanzioni penali.....	610
4.2.	Sanzioni pecuniarie, interdittive e disciplinari.....	611
4.3.	Natura dell’atto sanzionatorio e riparto di giurisdizione .....	611
5.	Il sequestro.....	614



6.	La confisca.....	614
6.1.	Sanzioni amministrative e sanzioni penali. La proporzionalità della misura.....	615
6.1.1.	La confisca del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito .....	617
7.	Il fermo amministrativo .....	619
8.	I provvedimenti ampliativi. Le autorizzazioni e le concessioni.....	620
8.1.	Autorizzazioni e concessioni nel diritto dell'Unione europea .....	623
9.	I provvedimenti attributivi di vantaggi economici (sovvenzioni, contributi, sussidi, etc.).....	625
10.	I provvedimenti di accertamento: la decisione dell'AGCM che constata l'illecito <i>antitrust</i> .....	625
11.	La distinzione tra provvedimento di accertamento e atto paritetico: il caso del Gestore dei Servizi Elettrici.....	631

## CAPITOLO XI

### L'efficacia del provvedimento amministrativo

1.	Perfezione, validità ed efficacia del provvedimento .....	635
2.	Inefficacia remediale e non remediale .....	636
3.	L'efficacia spaziale del provvedimento .....	636
4.	L'efficacia temporale del provvedimento. La recettività.....	637
4.1.	La retroattività del provvedimento amministrativo .....	638
4.2.	Effetti istantanei ed effetti permanenti.....	640
5.	La sospensione del provvedimento.....	641
6.	La proroga .....	642
7.	L'inoppugnabilità.....	642
8.	L'esecutività e l'eseguibilità del provvedimento .....	643
9.	L'esecutorietà del provvedimento.....	643

## CAPITOLO XII

### L'invalidità del provvedimento amministrativo

1.	La nozione di invalidità .....	646
2.	L'irregolarità.....	646
3.	L'inesistenza del provvedimento .....	647
4.	Il sistema delle cause di nullità e di annullabilità .....	648
5.	Le cause di nullità.....	649
5.1.	La nullità strutturale.....	649
5.2.	La nullità per difetto assoluto di attribuzione: carenza di potere in astratto e in concreto .....	650
5.3.	La nullità per violazione o elusione del giudicato .....	653
5.4.	La nullità testuale e la (mancata previsione della) nullità virtuale.....	654
6.	Il regime giuridico della nullità .....	655
7.	Le cause di annullabilità .....	656
8.	La tripartizione dei vizi di annullabilità.....	657
9.	L'eccesso di potere.....	657
9.1.	Gli strumenti per la rilevazione dell'eccesso di potere: le figure sintomatiche ...	657
9.1.1.	L'errore di fatto.....	658
9.1.2.	Il difetto di istruttoria.....	658

9.1.3.	Il difetto di motivazione.....	659
9.1.4.	La contraddittorietà.....	659
9.1.5.	La violazione di norme interne .....	660
9.1.6.	L'illogicità e la perplessità.....	660
9.1.7.	La disparità di trattamento .....	660
9.1.8.	La manifesta ingiustizia.....	661
9.1.9.	La violazione dei principi di ragionevolezza, logicità, proporzionalità e legittimo affidamento.....	661
10.	L'incompetenza.....	662
10.1.	Il particolare regime giuridico dell'incompetenza .....	663
11.	La violazione di legge.....	664
11.1.	Vizi meramente formali e vizi sostanziali di forma .....	665
11.2.	La dequotazione dei vizi formali del provvedimento vincolato.....	666
11.3.	La dequotazione dei vizi formali dei provvedimenti discrezionali: l'omessa comunicazione di avvio del procedimento .....	667
11.3.1.	Il riparto dell'onere della prova .....	667
11.3.2.	La natura del provvedimento viziato, ma non annullato.....	668
11.4.	I vizi di merito .....	670
12.	Il regime giuridico dell'annullabilità .....	670

### **CAPITOLO XIII**

#### **Le figure di invalidità**

1.	Le forme di invalidità. L'invalidità parziale .....	672
2.	Invalidità originaria e invalidità successiva .....	672
2.1.	Norma retroattiva.....	673
2.2.	Norma di interpretazione autentica.....	674
2.3.	Decreto legge non convertito.....	675
2.4.	L'illegittimità costituzionale della norma .....	675
3.	L'invalidità derivata.....	678
3.1.	Il regime processuale dell'invalidità derivata a effetto viziante .....	681
3.2.	Il regime processuale dell'invalidità a effetto caducante .....	682
4.	L'invalidità per contrasto con il diritto dell'Unione europea .....	682
4.1.	Il regime speciale: tra nullità e disapplicazione .....	682
4.2.	Il regime ordinario dell'annullabilità .....	683
4.3.	I precipitati sostanziali e processuali dell'annullabilità .....	684

### **CAPITOLO XIV**

#### **L'autotutela e i provvedimenti di secondo grado**

1.	L'autotutela nel diritto penale e nel diritto civile .....	686
2.	L'autotutela nel diritto amministrativo: un tentativo di classificazione .....	686
2.1.	L'autotutela esecutiva .....	686
2.2.	L'autotutela contenziosa e quella decisoria necessaria (rinvio) .....	688
2.3.	L'autotutela decisoria spontanea.....	688
3.	I provvedimenti di secondo grado .....	688
4.	L'annullamento d'ufficio .....	689
4.1.	L'illegittimità .....	689
4.2.	Le ragioni di pubblico interesse.....	690

4.3.	La ragionevolezza del termine.....	690
4.4.	La tutela del legittimo affidamento del privato.....	691
4.4.1.	Riflessioni sul legittimo affidamento oltre l'autotutela amministrativa.....	695
5.	L'autotutela doverosa.....	697
5.1.	L'annullamento d'ufficio dell'atto in contrasto con il diritto dell'Unione europea .....	699
6.	Profili procedurali.....	701
6.1.	La domanda di riesame e il silenzio dell'amministrazione.....	701
6.2.	La comunicazione di avvio e l'art. 21-octies, comma 2.....	701
7.	Gli effetti dell'annullamento d'ufficio.....	701
7.1.	L'annullamento parziale.....	702
8.	La revoca.....	703
8.1.	Limiti alla revoca e strumenti di compensazione.....	704
8.2.	L'oggetto della revoca.....	706
8.3.	Profili procedurali.....	706
8.4.	La distinzione tra revoca e provvedimenti affini.....	706
9.	L'abrogazione.....	707
10.	I provvedimenti di secondo grado ad esito conservativo.....	707
10.1.	La convalida.....	708
10.1.1.	Il principio di conservazione e il nuovo art. 21-decies della l. n. 241/90.....	709
10.2.	La ratifica.....	710
10.3.	La sanatoria.....	710
10.4.	La rettifica.....	711
10.5.	La conferma.....	711
10.6.	La conversione.....	712

## CAPITOLO XV

### L'accesso ai documenti amministrativi

1.	Il principio di trasparenza.....	713
2.	L'accesso procedimentale.....	713
2.1.	La natura giuridica.....	714
2.2.	La legittimazione ad accedere.....	715
2.3.	I documenti accessibili.....	718
2.3.1.	L'accesso agli atti interni e ai pareri legali.....	719
2.4.	I soggetti passivi del diritto di accesso: la nozione di pubblica amministrazione.....	721
2.5.	L'accesso agli atti di soggetti privati.....	721
2.6.	L'accesso agli atti delle autorità amministrative indipendenti.....	722
2.7.	I casi di esclusione del diritto di accesso.....	723
2.8.	Il conflitto tra accesso e riservatezza.....	725
2.9.	Accesso e privacy.....	726
2.10.	La tutela dei controinteressati.....	728
2.11.	Il differimento dell'accesso.....	728
2.12.	Il diritto di accesso nell'ordinamento degli enti locali.....	729
2.13.	Il diritto di accesso in materia ambientale.....	730
2.14.	Il diritto di accesso nella disciplina dei contratti pubblici.....	730
2.15.	L'accesso alle cartelle di pagamento.....	732
3.	La tutela del diritto di accesso.....	733
3.1.	La tutela giustiziale.....	734

3.2.	La tutela giurisdizionale del diritto di accesso (cenni e rinvio) .....	735
4.	L'accesso civico .....	737
5.	L'accesso civico generalizzato.....	738
5.1.	Il rapporto tra l'accesso civico e l'accesso civico generalizzato.....	739
5.2.	Il rapporto con l'accesso procedimentale: la titolarità e le condizioni di esercizio del diritto .....	740
5.3.	I limiti all'accesso.....	740
5.4.	L'ambito soggettivo di applicazione .....	741
5.5.	Le tecniche di tutela.....	742
6.	Il concorso delle diverse forme di accesso .....	742
7.	Conclusioni: la trasparenza come valore-chiave.....	745

## CAPITOLO XVI

### La negoziazione della funzione amministrativa

1.	La neutralità delle forme della funzione amministrativa .....	746
2.	La funzionalizzazione dell'attività di diritto privato.....	747
3.	Gli accordi nel procedimento amministrativo.....	748
3.1.	Gli accordi come contratti di diritto privato .....	749
3.2.	Gli accordi come convenzioni pubblicistiche .....	750
4.	Accordi procedurali e accordi sostitutivi .....	751
4.1.	Fattispecie tipiche di accordi sostitutivi.....	752
5.	La forma degli accordi.....	754
6.	L'applicazione dei principi del codice civile .....	754
7.	Il recesso dall'accordo .....	754
8.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo .....	756
9.	Gli strumenti di tutela nei confronti degli accordi .....	756
9.1.	La tutela dei terzi .....	758
9.2.	La tutela della pubblica amministrazione .....	759
10.	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni.....	759
10.1.	Gli accordi di programma.....	761
10.2.	Gli accordi di programma nella disciplina degli enti locali .....	763
10.3.	La natura giuridica degli accordi (rinvio) .....	763
10.4.	La disciplina degli accordi: l'art. 15 della legge n. 241 del 1990. ....	764
10.5.	Accordi e tutela della concorrenza.....	764
10.6.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo .....	765
10.7.	Gli strumenti di tutela .....	765

## PARTE VII

### I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

<b>CAPITOLO I .....</b>	<b>769</b>	
<b>Il contratto pubblico .....</b>	<b>769</b>	
1.	La capacità negoziale della pubblica amministrazione.....	769
2.	I limiti alla capacità negoziale della pubblica amministrazione .....	769
3.	Tassonomia dei contratti pubblici .....	771
4.	Il contratto di appalto pubblico .....	771
5.	Il contratto di concessione .....	772

6.	Le figure contrattuali di confine tra l'appalto e la concessione: il partenariato pubblico privato .....	774
6.1.	La finanza di progetto .....	775
6.2.	La locazione finanziaria .....	776
6.3.	Il contratto di disponibilità .....	776
6.4.	Il contratto di affidamento a contraente generale (general contractor) .....	778
7.	I contratti misti .....	778
8.	Il regime giuridico del contratto pubblico .....	780
9.	I contratti gratuiti .....	782

## CAPITOLO II

### I principi generali in materia di contratti pubblici

1.	Le fonti primarie della disciplina dei contratti pubblici .....	783
2.	La codificazione dei principi nel nuovo codice dei contratti pubblici .....	783
3.	Il principio del risultato .....	784
4.	Il principio della fiducia .....	785
5.	Il principio dell'accesso al mercato .....	786
6.	I principi di buona fede e di tutela dell'affidamento .....	786
7.	I principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. L'affidamento dei servizi sociali .....	788
8.	Principio di auto-organizzazione amministrativa .....	789
9.	Il principio di autonomia contrattuale .....	790
9.1.	Divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito .....	790
10.	Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale .....	791
10.1.	Le sopravvenienze che rendono la prestazione in parte o temporaneamente inutile .....	792
11.	I principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione ...	792
12.	Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore .....	793
13.	I principi generali non codificati .....	793
14.	I principi di pubblicità e di trasparenza .....	793
14.1.	L'accesso agli atti delle procedure di affidamento e della fase di esecuzione ....	796
15.	Il principio di libera concorrenza .....	797
16.	I principi di non discriminazione, di imparzialità e di parità di trattamento .....	798
17.	I principi di efficienza, efficacia ed economicità .....	799
18.	Il principio di tempestività .....	800
19.	Il principio di qualità delle prestazioni .....	800
20.	Il principio di proporzionalità .....	801
21.	Il principio di rotazione .....	802
21.1.	La rotazione quale criterio metagiuridico di gestione del potere .....	803
22.	I principi generali sul procedimento amministrativo e i principi generali del diritto comune dei contratti .....	804
23.	Le altre fonti esterne al codice .....	805

## CAPITOLO III

### L'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del codice dei contratti pubblici

1.	I contratti sopra soglia e sotto soglia. L'interesse transfrontaliero certo .....	806
2.	I contratti esclusi .....	807

2.1.	Gli accordi di cooperazione tra enti pubblici .....	808
2.2.	Servizi affidati in base a un diritto esclusivo .....	808
2.3.	L'in house providing (cenni e rinvio) .....	809
3.	Settori ordinari e settori speciali .....	809
4.	L'ambito di applicazione soggettivo del codice .....	810
4.1.	Le amministrazioni aggiudicatrici .....	811
4.2.	L'organismo di diritto pubblico (cenni e rinvio) .....	811
4.3.	Gli enti aggiudicatori .....	812
4.4.	Le imprese pubbliche (cenni e rinvio) .....	812
4.5.	I soggetti privati titolari di diritti speciali o esclusivi .....	812
4.6.	I soggetti aggiudicatori .....	813

## CAPITOLO IV

### Le controparti contrattuali

1.	Gli operatori economici: una categoria atipica .....	814
2.	Analisi delle figure di operatore economico .....	814
2.1.	I raggruppamenti temporanei di imprese .....	815
2.1.1.	Il superamento delle diverse forme di raggruppamento (orizzontale, verticale e misto) .....	816
2.1.2.	La natura giuridica e la tutela dei mandanti .....	816
2.1.3.	La modifica del raggruppamento .....	816
2.1.4.	La corrispondenza tra quota di partecipazione e quota di qualificazione .....	818
2.2.	I consorzi .....	819
2.2.1.	Differenze tra consorzio ordinario e consorzio stabile .....	820
3.	L'avvalimento nella prospettiva del nuovo codice dei contratti pubblici .....	822
3.1.	Il contratto di avvalimento .....	822
3.2.	Forme di avvalimento: interno ed esterno, occasionale e stabile .....	823
3.3.	Avvalimento di garanzia e operativo .....	824
3.4.	Avvalimento plurimo, frazionato e a cascata .....	824
3.4.1.	L'avvalimento "premiabile" .....	825
3.5.	La responsabilità del soggetto ausiliario .....	826
3.6.	L'esclusione dalla gara dell'impresa ausiliata per dichiarazioni mendaci dell'ausiliaria .....	827
4.	Il principio di tassatività delle cause di esclusione .....	827
5.	I requisiti generali di partecipazione alla gara .....	829
6.	Cause automatiche e cause non automatiche di esclusione .....	830
6.1.	La ratio delle principali cause automatiche di esclusione .....	830
7.	Le misure di prevenzione .....	831
8.	L'informativa antimafia .....	831
8.1.	La natura e gli effetti dell'interdittiva antimafia .....	832
8.2.	Il procedimento dell'informativa antimafia e il contraddittorio .....	835
8.3.	Il problema della legalità-tipicità e il sindacato del giudice amministrativo .....	837
8.4.	Controllo giudiziario e giudizio di impugnazione dell'interdittiva antimafia .....	840
9.	I protocolli di legalità .....	842
10.	Le cause di esclusione non automatica .....	845
10.1.	I gravi illeciti professionali .....	845
11.	I requisiti di ordine speciale .....	845
12.	Il rating d'impresa .....	847

13.	Il soccorso istruttorio .....	848
13.1.	La procedimentalizzazione del soccorso istruttorio .....	849
13.2.	Il soccorso istruttorio processuale.....	849

## CAPITOLO V

### Le procedure di aggiudicazione

1.	I principi di tassatività e tipicità dei procedimenti a evidenza pubblica .....	852
2.	I principi di concorsualità e di massima apertura al mercato: le procedure aperte .....	852
3.	Le procedure ristrette.....	853
4.	Le procedure competitive con negoziazione.....	854
5.	Le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara .....	854
6.	Il dialogo competitivo.....	855
7.	Il partenariato per l'innovazione.....	856
8.	Le procedure di affidamento dei contratti "sotto soglia" .....	856
8.1.	Le modalità di affidamento dei contratti sotto-soglia .....	858

## CAPITOLO VI

### Lo sviluppo della procedura di evidenza pubblica

1.	Le consultazioni preliminari di mercato .....	860
2.	La volontà di contrarre.....	860
3.	I documenti di gara .....	860
4.	Il bando di gara .....	861
5.	Il disciplinare di gara e i capitolati speciali .....	862
6.	Il rapporto tra bando, disciplinare e capitolato. Le lacune e l'eterointegrazione .	862
7.	La lettera di invito.....	863
8.	L'avviso di preinformazione .....	863
9.	La pubblicazione del bando e degli avvisi.....	864
10.	Il termine per la presentazione delle domande di partecipazione .....	864
11.	Le commissioni giudicatrici .....	865
12.	I criteri di aggiudicazione .....	865
13.	Il divieto di integrazione delle offerte e di negoziazione dopo l'aggiudicazione.	868
14.	Le offerte anomale .....	869
15.	La proposta di aggiudicazione e l'approvazione.....	870
16.	La stipulazione del contratto. Lo <i>stand still period</i> .....	871
17.	Il sistema delle garanzie.....	872
17.1.	La garanzia provvisoria .....	872
17.1.1.	La garanzia provvisoria nel codice del 2006 .....	872
17.1.2.	La garanzia provvisoria nel codice del 2016 .....	873
17.1.3.	La garanzia provvisoria nel nuovo codice .....	873
17.2.	La garanzia definitiva .....	875

## CAPITOLO VII

### Vizi della procedura, difetti del contratto e tecniche di tutela

1.	Premessa .....	876
2.	La scelta del sistema di gara e la tutela delle imprese .....	876
3.	Gli atti impugnabili.....	876

4.	Legittimazione al ricorso e partecipazione alla gara.....	877
5.	L'interesse al ricorso: la figura dell'interesse strumentale.....	877
6.	Illegittimità del bando e tutela dell'interessato.....	878
7.	Ammissioni ed esclusioni dalla gara: la tutela dell'interesse procedimentale.....	879
8.	I vizi della proposta di aggiudicazione e dell'aggiudicazione.....	881
9.	Rapporto tra impugnazione del bando e aggiudicazione.....	881
10.	Rifiuto o ritardo nell'aggiudicazione della gara.....	881
11.	La mancata stipulazione del contratto.....	882
12.	Il rapporto tra annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto: breve <i>excursus</i> storico tra nullità, annullabilità e caducazione.....	883
13.	L'inefficacia del contratto: le gravi violazioni.....	884
13.1.	Le eccezioni alla regola dell'inefficacia del contratto per gravi violazioni.....	885
13.2.	L'inefficacia del contratto per violazioni non gravi.....	886
13.3.	L'inefficacia in senso stretto (non remediale) del contratto.....	887
13.4.	La dichiarazione dell'inefficacia ex officio.....	888
13.5.	La natura della dichiarazione di inefficacia.....	888
13.6.	La resistenza del contratto finanziato con le risorse del PNRR.....	889
14.	Annullamento in autotutela dell'aggiudicazione e sorte del contratto.....	889
15.	La giurisdizione esclusiva, ma non di merito, del giudice amministrativo.....	890
15.1.	Differenze tra annullamento d'ufficio e annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione.....	891
16.	Le sanzioni alternative.....	892
17.	La tutela in forma specifica e il risarcimento del danno per equivalente.....	893
17.1.	L'irrelevanza dell'elemento soggettivo.....	894
17.2.	L'interesse positivo risarcibile.....	895
17.3.	L'interesse negativo.....	897
17.4.	La perdita di chance.....	897
17.5.	La detrazione "automatica" dell'aliunde perceptum vel percipiendum.....	899
18.	La giurisdizione e la sorte del contratto nelle fattispecie che non rientrano nel campo di applicazione degli artt. 120-125 c.p.a.....	900
19.	L'esclusione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.....	901
20.	L'autotutela interna al contratto.....	901
20.1.	La risoluzione.....	901
20.2.	Il recesso.....	903
20.2.1.	Rapporti tra recesso e revoca dopo la stipulazione del contratto.....	904
21.	Il precontenzioso amministrativo.....	905
21.1.	La legittimazione dell'ANAC a impugnare i provvedimenti delle stazioni appaltanti.....	907
21.1.1.	Il ruolo dell'ANAC.....	908
21.1.2.	Le domande proponibili.....	910

## CAPITOLO VIII

### L'esecuzione del contratto

1.	Dalla fase pubblicistica a quella privatistica.....	911
2.	Il bilanciamento tra esigenze di modificazione e principi di trasparenza.....	911
3.	Le modifiche oggettive del contratto. Le varianti in corso d'opera.....	912
3.1.	La disciplina della rinegoziazione del contratto.....	912
4.	La riduzione del corrispettivo.....	915



5.	La revisione dei prezzi.....	916
6.	La proroga .....	918
7.	Il subappalto .....	918
7.1.	Subappalto e avvalimento a confronto.....	920
7.2.	I limiti al subappalto .....	921
8.	Il collaudo e la verifica di conformità.....	923

## CAPITOLO IX

### Il partenariato pubblico-privato. Le concessioni. I settori speciali

1.	Il partenariato pubblico privato nel nuovo codice dei contratti pubblici .....	924
2.	Le concessioni nel nuovo codice dei contratti pubblici .....	925
3.	La disciplina delle concessioni .....	926
3.1.	L'equilibrio economico finanziario e la durata della concessione .....	926
3.2.	I criteri di aggiudicazione .....	927
3.3.	I contratti misti di concessione .....	927
3.4.	I contratti esclusi.....	928
3.5.	Le garanzie procedurali .....	928
3.6.	L'esecuzione del contratto di concessione .....	929
3.7.	La concessione di beni pubblici (rinvio).....	930
4.	La c.d. finanza di progetto ( <i>project financing</i> ) nel nuovo codice dei contratti pubblici .....	931
5.	La locazione finanziaria e il contratto di disponibilità.....	931
6.	I contratti nei settori speciali (sempre meno speciali e più ordinari) .....	933
6.1.	L'ambito di applicazione della disciplina dei settori speciali .....	933
6.2.	I contratti misti.....	934

## CAPITOLO X..... 936

### Il riparto di giurisdizione in materia di contratti pubblici..... 936

1.	La giurisdizione esclusiva in materia di appalti pubblici: l'ambito .....	936
2.	L'autolimitazione, gli appalti dei soggetti privati, gli appalti sotto soglia .....	937
3.	I comportamenti e la responsabilità precontrattuale .....	938
4.	La fase di esecuzione del contratto .....	938
4.1.	Gli ambiti della giurisdizione del giudice amministrativo nella fase esecutiva ...	939
5.	Gli atti di ritiro dell'aggiudicazione e di risoluzione del contratto .....	940
6.	L'azione di rivalsa.....	941
7.	La giurisdizione sul subappalto .....	941
8.	La cessione del contratto di appalto.....	942
9.	La revisione dei prezzi.....	943
10.	Il rifiuto di stipulare il contratto.....	944
11.	La sorte del contratto di appalto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione (rinvio).....	944
12.	Le sanzioni alternative.....	944

## CAPITOLO XI

### La governance dei contratti pubblici: i poteri dell'ANAC

1.	Premessa .....	945
----	----------------	-----

2.	I poteri di indirizzo e di regolazione .....	945
2.1.	Il ritorno al regolamento e il superamento delle linee guida dell'Anac .....	946
3.	I poteri di vigilanza e controllo .....	946
4.	I poteri di segnalazione e sanzionatori .....	947
5.	Le attività di gestione del contenzioso (rinvio) .....	947

## **PARTE VIII I CONTROLLI**

### **CAPITOLO I I principi generali**

1.	Nozione di controllo e criteri di classificazione .....	951
2.	I controlli sugli atti .....	952
3.	Controllo sugli atti e tutela giurisdizionale .....	953
3.1.	Impugnabilità degli atti di controllo .....	953
3.2.	Gli effetti della sentenza che annulla l'atto negativo di controllo .....	953
3.3.	L'amministrazione controllata non è controinteressata nel giudizio avverso l'atto negativo di controllo .....	954

### **CAPITOLO II I controlli interni**

1.	I controlli interni: la classificazione .....	955
2.	Il controllo di gestione .....	955
3.	Il controllo strategico .....	955
4.	Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile .....	956
5.	I controlli interni negli enti territoriali: lineamenti generali .....	957

### **CAPITOLO III I controlli della corte dei conti**

1.	I controlli della Corte dei conti .....	958
2.	Il controllo preventivo di legittimità .....	959
2.1.	La natura dell'atto di controllo .....	960
3.	Il controllo successivo di legittimità .....	961
4.	Il controllo sugli enti sovvenzionati .....	961
5.	Il controllo successivo sulla gestione .....	962
6.	Il controllo concomitante di cui all'art. 11 della legge 15 del 2009 .....	963
7.	Il controllo sulla contrattazione collettiva .....	964
8.	Il giudizio di parifica .....	964
9.	I controlli della Corte dei conti nei confronti delle regioni e degli enti locali .....	965
9.1.	Il controllo previsto dall'art. 7 della legge n. 131/2003 .....	965
9.2.	Il controllo previsto dalle leggi n. 266/05 e n. 15/09 .....	966
9.3.	Il controllo previsto dall'art. 148-bis del TUEL .....	967
9.4.	La natura degli atti di controllo della Corte dei Conti sugli enti locali .....	968
9.5.	I controlli nei confronti delle Regioni .....	970
9.6.	Il controllo sulle spese dei gruppi consiliari regionali .....	971

**PARTE IX**  
**LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

**CAPITOLO I**

**Fondamento, funzioni e modelli della responsabilità della pubblica amministrazione**

1.	La responsabilità: dal concetto culturale a quello giuridico.....	975
2.	Il fondamento costituzionale della responsabilità della pubblica amministrazione .....	975
3.	I modelli di responsabilità della pubblica amministrazione.....	976
4.	Il sistema di responsabilità della pubblica amministrazione a doppio binario.....	977
5.	Le funzioni della responsabilità della pubblica amministrazione: riparatoria, sanzionatoria e deterrente .....	979
6.	Le forme di responsabilità .....	980

**CAPITOLO II**

**La responsabilità da provvedimento illegittimo**

1.	La natura della responsabilità da provvedimento illegittimo .....	981
2.	La responsabilità per lesione degli interessi legittimi oppositivi e pretensivi.....	983
3.	Il nesso di causalità: il giudizio prognostico sulla spettanza del bene della vita..	985
4.	L'elemento soggettivo: la colpa della pubblica amministrazione .....	986
4.1.	La responsabilità oggettiva per violazione del diritto dell'Unione Europea.....	987
5.	La giurisdizione del giudice amministrativo.....	988
5.1.	I diritti indegradabili .....	989
6.	L'azione (autonoma) di risarcimento del danno e la pregiudiziale di merito .....	990
7.	La conversione dell'annullamento in accertamento a fini risarcitori .....	993
8.	L'azione risarcitoria esercitata nel giudizio di annullamento.....	995
9.	L'azione risarcitoria nel giudizio di ottemperanza.....	996
10.	La responsabilità da provvedimento illegittimo favorevole.....	999
10.1.	La responsabilità per lesione dell'affidamento legittimo correlato all'esercizio del potere .....	1001
10.1.1.	L'affidamento tutelabile.....	1003

**CAPITOLO III**

**La responsabilità per lesione di interessi procedurali**

1.	Gli interessi procedurali (cenni e rinvio) .....	1005
2.	La responsabilità aquiliana per lesione dell'interesse procedimentale .....	1006
3.	La responsabilità da contatto sociale per lesione dell'interesse procedimentale	1007
4.	Le ragioni dell'inconfigurabilità di una responsabilità per lesione di un interesse procedimentale.....	1009
5.	La responsabilità per il ritardo nell'esercizio del potere amministrativo: il c.d. danno da ritardo (rinvio).....	1010

**CAPITOLO IV**

**La responsabilità da comportamento della pubblica amministrazione**

1.	La responsabilità da comportamento amministrativo .....	1011
----	---	------

2.	La giurisdizione del giudice amministrativo.....	1012
3.	La responsabilità da mero comportamento .....	1012
3.1.	Il rapporto tra terzo danneggiato e dipendente pubblico.....	1013
3.2.	Il rapporto tra il terzo danneggiato e la pubblica amministrazione.....	1013
3.3.	Il rapporto interno tra dipendente e amministrazione .....	1013

## CAPITOLO V

### La responsabilità precontrattuale e contrattuale della pubblica amministrazione

1.	La responsabilità da inadempimento contrattuale.....	1016
2.	La responsabilità precontrattuale .....	1016
2.1.	Responsabilità precontrattuale in senso cronologico .....	1017
2.2.	Responsabilità precontrattuale in senso ontologico .....	1018
2.2.1.	La responsabilità precontrattuale da contratto inefficace.....	1020
3.	La responsabilità precontrattuale come responsabilità da contatto sociale .....	1021
4.	Responsabilità precontrattuale e riparto di giurisdizione.....	1022

## CAPITOLO VI

### La responsabilità della pubblica amministrazione da atto legittimo dannoso

1.	La responsabilità da atto legittimo.....	1024
----	--	------

## CAPITOLO VII

### Il risarcimento del danno

1.	Gli strumenti di tutela contro il danno: il risarcimento in forma specifica .....	1026
2.	Il rapporto tra il risarcimento in forma specifica e quello per equivalente .....	1027
3.	Il risarcimento del danno per equivalente.....	1028
4.	Il danno risarcibile in materia di appalti (rinvio).....	1028
5.	Il danno da perdita di chance (rinvio).....	1028
6.	Il danno risarcibile nella responsabilità precontrattuale .....	1030

## CAPITOLO VIII

### La responsabilità amministrativa

1.	Nozione e inquadramento .....	1031
2.	Le fonti normative .....	1031
3.	La natura e la funzione della responsabilità amministrativa .....	1032
4.	I caratteri della responsabilità amministrativa: la personalità.....	1032
4.1.	La parzialità.....	1033
4.2.	L'intrasmissibilità agli eredi .....	1034
5.	La condotta: l'insindacabilità del merito .....	1034
6.	Il rapporto di impiego e il rapporto di servizio .....	1034
6.1.	Il vincolo di occasionalità necessaria.....	1036
7.	L'elemento soggettivo: il dolo e la colpa grave .....	1036
7.1.	La riforma della responsabilità amministrativa nel decreto "semplificazioni" (d.l. 76 del 2020): la prova dell'evento dannoso .....	1037
7.1.1.	L'esclusione temporanea della responsabilità per colpa grave .....	1039
8.	Il danno erariale .....	1039

9.	Le principali tipologie di danno erariale.....	1040
9.1.	Il danno da conferimento di incarichi.....	1041
9.2.	Il danno alla concorrenza.....	1042
9.3.	Il danno da disservizio.....	1043
9.4.	Il danno da tangente.....	1044
9.5.	Il danno all'immagine.....	1045
10.	I vantaggi compensativi (la <i>compensatio lucri cum danno</i> ).....	1048
11.	Il potere del giudice di ridurre il risarcimento del danno.....	1049
12.	Il termine di prescrizione.....	1050
13.	La giurisdizione della Corte dei Conti.....	1051
14.	Il codice di giustizia contabile: le linee di fondo.....	1051

## PARTE X I SINGOLI SETTORI

### CAPITOLO I I servizi pubblici e la concorrenza

1.	Premessa storica.....	1055
2.	La nozione soggettiva di servizio pubblico.....	1056
3.	La nozione oggettiva di servizio pubblico.....	1056
4.	Servizi a fruizione collettiva e individuale.....	1058
5.	I servizi di interesse generale a rilevanza economica e non economica.....	1058
6.	I servizi di interesse economico generale e i servizi non economici di interesse generale.....	1059
7.	Il criterio di distinzione tra servizi di interesse economico generale e servizi di interesse generale.....	1060
8.	I servizi di interesse generale nel diritto europeo.....	1061
9.	Le direttive di liberalizzazione.....	1062
10.	La tutela della concorrenza.....	1062
10.1.	Regole di concorrenza c.d. antitrust.....	1063
10.2.	La concorrenza nel mercato.....	1063
10.2.1.	Il fallimento del mercato e gli obblighi di servizio.....	1064
11.	Obblighi di servizio pubblico e disciplina degli aiuti di Stato.....	1065
12.	La concorrenza per il mercato.....	1066
13.	L'assunzione e la regolazione dei servizi pubblici.....	1067
13.1.	I principi in materia di servizi pubblici.....	1068
13.2.	Le forme di gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica.....	1069
13.3.	La gestione del servizio.....	1071
13.4.	Il contratto di servizio.....	1071
13.5.	Le carte dei servizi.....	1072
13.6.	I contratti di utenza.....	1072
14.	Le autorità di regolazione.....	1072
15.	I servizi pubblici locali.....	1074
15.1.	L'evoluzione del quadro normativo.....	1074
16.	Il testo unico sui servizi di interesse economico generale di rilevanza locale: la correlazione tra valori sociali e concorrenza.....	1078
16.1.	I principi direttivi.....	1078

16.2.	La fonte del servizio: la sussidiarietà orizzontale e l'istituzione del servizio pubblico da parte dell'ente locale .....	1079
16.3.	Diritto speciali o esclusivi .....	1080
16.4.	Le modalità di gestione del servizio pubblico .....	1080
16.5.	Le iniziative dell'ente locale e gli obblighi di servizio pubblico .....	1081
16.6.	La durata dell'affidamento del servizio e l'indennizzo.....	1082
16.7.	Il contratto di servizio.....	1082
17.	La giurisdizione esclusiva sui pubblici servizi .....	1082
17.1.	La fase di affidamento .....	1084
17.2.	La fase di esecuzione.....	1085

## CAPITOLO II

### Il governo del territorio: l'urbanistica

1.	Origine e funzioni dell'urbanistica .....	1086
2.	L'evoluzione normativa della materia. La nozione di "governo del territorio" ..	1087
3.	Il ruolo della pianificazione (urbanistica e territoriale) .....	1088
4.	Il piano territoriale di coordinamento .....	1088
5.	Il rapporto tra piano territoriale di coordinamento e pianificazione urbanistica comunale.....	1089
6.	La pianificazione urbanistica comunale: il piano regolatore generale .....	1089
6.1.	Natura giuridica del piano regolatore generale .....	1090
6.2.	Contenuto ed effetti del piano regolatore generale .....	1091
6.3.	Le varianti al piano regolatore generale.....	1092
7.	Il sistema della pianificazione comunale attuativa. Il piano particolareggiato ..	1093
8.	Il piano di lottizzazione e l'urbanistica consensuale.....	1093
9.	Le convenzioni urbanistiche: in particolare, le convenzioni di lottizzazione ....	1094
10.	L'edilizia residenziale sociale: il Piano di zona per l'edilizia economica e popolare e il social housing .....	1095
11.	Il Piano di recupero e gli altri strumenti di riqualificazione urbana.....	1096
12.	Il Piano per gli insediamenti produttivi .....	1097
13.	La perequazione urbanistica: le finalità .....	1097
13.1.	I modelli della perequazione urbanistica .....	1098
13.2.	Il fondamento normativo .....	1099
13.3.	Le differenze con la pianificazione territoriale, la compensazione e la premialità .....	1100
13.4.	La perequazione urbanistica nella giurisprudenza .....	1101
14.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo .....	1102

## CAPITOLO III

### Il governo del territorio: l'edilizia

1.	La nozione di edilizia e l'evoluzione storica del settore .....	1103
2.	Il testo unico dell'edilizia .....	1103
3.	Il regolamento edilizio .....	1104
4.	L'incidenza del regolamento edilizio nei rapporti tra privati .....	1104
5.	Natura giuridica dei regolamenti edilizi e tecniche di tutela (parziale rinvio)...	1105
6.	Gli interventi edilizi previsti dalla legge.....	1105
7.	I titoli abilitativi .....	1106

7.1.	L'attività edilizia libera.....	1106
7.2.	Interventi soggetti a comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA).....	1106
7.3.	Interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).....	1106
7.4.	Gli interventi soggetti a permesso edilizio o di costruire.....	1107
8.	Il permesso edilizio come atto autorizzatorio in funzione di controllo e a carattere reale.....	1107
8.1.	La natura del potere esercitato dal Comune.....	1107
8.2.	Gli oneri concessori.....	1108
8.3.	Il procedimento di rilascio del permesso di costruire.....	1113
8.4.	L'annullamento comunale in autotutela del permesso di costruire.....	1114
8.5.	L'annullamento regionale del permesso di costruire.....	1114
8.6.	Il contenzioso sul permesso di costruzione.....	1115
8.7.	La tutela del terzo.....	1115
8.8.	La tutela del terzo in caso di SCIA (rinvio).....	1116
8.9.	La possibilità di sanatoria nel caso di intervento edilizio eseguito in base a permesso di costruire annullato in sede giurisdizionale.....	1116
9.	La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.....	1117
10.	Il sistema repressivo-sanzionatorio.....	1118
10.1.	L'accertamento di conformità.....	1120
11.	L'ordine di demolizione.....	1122
11.1.	Il riparto di giurisdizione in materia di sanzioni.....	1125
11.2.	Le sanzioni civili.....	1125
12.	Il condono.....	1125
13.	La possibilità di sanatoria nel caso di intervento edilizio eseguito in base a permesso di costruire annullato in sede giurisdizionale.....	1126

#### **CAPITOLO IV** **I beni culturali**

1.	I beni culturali: a) nozione; b) tipicità; c) materialità ed immaterialità; d) inerenza al pubblico interesse.....	1129
2.	Beni culturali di proprietà pubblica e di proprietà privata.....	1131
3.	I poteri amministrativi per la tutela dei beni culturali.....	1132
3.1.	Il vincolo culturale di destinazione d'uso.....	1134
3.2.	Il vincolo culturale indiretto.....	1135
4.	La fruizione dei beni culturali.....	1136
5.	La valorizzazione dei beni culturali.....	1137
6.	La globalizzazione dei beni culturali.....	1139

#### **CAPITOLO V** **I beni paesaggistici**

1.	La nozione di paesaggio.....	1140
2.	Il paesaggio nella Costituzione.....	1140
3.	La tutela e la valorizzazione del paesaggio tra Stato e Regioni.....	1141
4.	I beni paesaggistici.....	1142
5.	Il piano paesistico come strumento di tutela dinamica del paesaggio.....	1144
6.	L'autorizzazione paesaggistica.....	1145
6.1.	Il regime di impugnazione dell'autorizzazione paesaggistica.....	1146

7.	Il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica .....	1147
8.	Le sanzioni amministrative a tutela del paesaggio.....	1148

## **CAPITOLO VI**

### **L'ambiente**

1.	La nozione di ambiente.....	1149
2.	I principi in materia ambientale nel quadro dell'Unione europea.....	1150
2.1.	Il principio di sostenibilità .....	1151
2.2.	I principi di prevenzione e di precauzione .....	1151
2.3.	Il principio di informazione e di cooperazione tra gli Stati .....	1152
2.4.	Il principio dell'elevato livello di tutela .....	1152
2.5.	Il principio della correzione alla fonte .....	1153
2.6.	Il principio chi inquina paga .....	1153
2.7.	Il principio di trasparenza: l'accesso alle informazioni ambientali.....	1153
3.	Procedimenti speciali a tutela dell'ambiente: la valutazione di impatto ambientale (VIA) .....	1155
3.1.	La valutazione ambientale strategica (VAS) .....	1156
4.	L'autorizzazione ambientale .....	1157
4.1.	L'autorizzazione integrata ambientale (AIA).....	1159
4.2.	L'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) .....	1159
5.	Le certificazioni ambientali .....	1160
6.	Il danno ambientale: la nozione .....	1161
6.1.	Le misure di prevenzione e di precauzione volte ad evitare il danno ambientale.....	1162
7.	La responsabilità per danno ambientale: i criteri di imputazione .....	1162
7.1.	La funzione della responsabilità per danno ambientale .....	1163
7.2.	La riparazione del danno e i soggetti responsabili .....	1164

## **CAPITOLO VII**

### **L'espropriazione per pubblica utilità**

1.	Il diritto di proprietà .....	1167
2.	Il diritto di proprietà nella Costituzione e nel codice civile .....	1167
3.	Il diritto di proprietà nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea .....	1169
4.	Il diritto di proprietà nel diritto internazionale e, in particolare, nella Cedu.....	1169
5.	L'espropriazione diretta e in buona e dovuta forma.....	1171
6.	Il procedimento di espropriazione: ambito di applicazione e finalità .....	1171
7.	I soggetti del procedimento espropriativo.....	1172
7.1.	L'autorità espropriante .....	1173
7.2.	Il beneficiario dell'espropriazione .....	1173
7.3.	Il promotore dell'espropriazione .....	1174
8.	Le regole generali sulla competenza.....	1174
9.	Le fasi del procedimento .....	1174
10.	Il vincolo preordinato all'esproprio .....	1174
10.1.	Le conseguenze dell'apposizione del vincolo: l'espropriazione sostanziale .....	1175
10.2.	La distinzione tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi .....	1176
10.3.	La reiterazione del vincolo .....	1177
11.	La partecipazione degli interessati.....	1178



12.	L'approvazione del progetto definitivo.....	1179
13.	La dichiarazione di pubblica utilità .....	1180
14.	Il decreto di esproprio.....	1180
14.1.	Il decreto di esproprio tardivo.....	1181
15.	L'atto di cessione volontaria .....	1182
16.	L'indennizzo: i principi generali.....	1182
16.1.	I criteri di determinazione dell'indennizzo .....	1183
16.1.1.	Le aree edificabili .....	1184
16.1.2.	Le aree agricole .....	1184
17.	L'indennità di occupazione .....	1185
17.1.	La determinazione giudiziale dell'indennità.....	1185
18.	Le procedure urgenti.....	1186
18.1.	L'occupazione d'urgenza .....	1187
19.	L'art. 42-bis del Testo unico sulle espropriazioni .....	1187
20.	L'occupazione appropriativa e quella usurpativa.....	1188
21.	L'acquisizione sanante ex art. 43 del Testo unico .....	1189
22.	L'acquisizione sanante nell'art. 42-bis del Testo unico .....	1190
22.1.	L'indennizzo .....	1193
22.2.	Il danno non patrimoniale.....	1193
22.3.	Il risarcimento per il mancato godimento del bene.....	1193
23.	Una lettura di sintesi dell'art. 42-bis.....	1195
24.	Usucapione e specificazione.....	1196
25.	La rinuncia abdicativa.....	1198
26.	Il giudicato restitutorio e i poteri del giudice dell'ottemperanza .....	1202
26.1.	Gli effetti del giudicato civile di rigetto dell'azione di risarcimento per equivalente.....	1203
27.	La retrocessione .....	1205
27.1.	La retrocessione parziale .....	1206
27.2.	La retrocessione totale .....	1206
27.3.	Il prezzo della retrocessione .....	1207
28.	La tutela giurisdizionale e il riparto di giurisdizione .....	1207
28.1.	I comportamenti ai fini del riparto della giurisdizione .....	1208
28.2.	Retrocessione e riparto di giurisdizione.....	1209

## CAPITOLO VIII

### L'immigrazione

1.	Il diritto dell'immigrazione e lo statuto dello straniero .....	1211
2.	La distinzione tra migrante volontario e involontario.....	1211
3.	Tutela dello straniero e riparto della giurisdizione .....	1212
3.1.	La tutela del migrante volontario.....	1212
3.2.	La tutela del migrante involontario.....	1213
4.	Una chiave di lettura di sistema della tutela dello straniero.....	1214
5.	Provvedimenti nei confronti dello straniero e sindacato del giudice amministrativo .....	1215
5.1.	Il provvedimento di espulsione dello straniero .....	1216
6.	Il permesso di soggiorno per motivi umanitari .....	1216
6.1.	La successione di leggi nel tempo e il principio del tempus regit .....	1218
6.2.	L'integrazione sociale.....	1222

7.	Il diniego di cittadinanza .....	1224
----	----------------------------------	------

## **PARTE XI LA TUTELA GIUSTIZIALE**

### **CAPITOLO I I ricorsi amministrativi ordinari**

1.	La tutela giustiziale: il ruolo nel sistema della giustizia amministrativa .....	1229
2.	La natura giuridica dei ricorsi amministrativi ordinari .....	1230
3.	La cornice normativa .....	1231
4.	Il ricorso amministrativo come rimedio facoltativo e alternativo .....	1231
5.	Tutela giustiziale e tutela giurisdizionale a confronto .....	1232
6.	Tassonomia dei ricorsi amministrativi ordinari .....	1233
7.	Il ricorso gerarchico proprio .....	1235
8.	Il ricorso gerarchico improprio .....	1236
9.	Gli atti impugnabili. La non definitività dell'atto .....	1236
10.	Il ricorso in opposizione .....	1237
11.	I rapporti tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale.....	1237
12.	La decisione sul ricorso .....	1238
13.	Il silenzio sul ricorso amministrativo.....	1239
14.	Impugnazione della decisione sul ricorso amministrativo .....	1240
15.	Motivi deducibili in sede giurisdizionale.....	1242

### **CAPITOLO II Il ricorso straordinario al presidente della repubblica**

1.	Il ricorso straordinario nel prisma dei rimedi giustiziali .....	1243
2.	Il principio dell'alternatività tra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale .....	1243
3.	Le caratteristiche del ricorso straordinario .....	1244
4.	Gli atti impugnabili con ricorso straordinario.....	1245
5.	Il procedimento.....	1246
6.	La tutela cautelare.....	1246
7.	La decisione del ricorso straordinario.....	1247
8.	La natura giuridica della decisione del ricorso straordinario .....	1247
9.	I rimedi avverso la decisione del ricorso straordinario: il ricorso per Cassazione per motivi di giurisdizione.....	1249
9.1.	L'impugnazione del decreto di decisione del ricorso .....	1250
9.2.	La richiesta di riesame del parere del Consiglio di Stato .....	1251
9.3.	La revocazione.....	1251
10.	L'esecuzione della decisione del ricorso straordinario: il giudizio di ottemperanza.....	1251
11.	Considerazioni finali.....	1252

**PARTE XII**  
**LA TUTELA GIURISDIZIONALE**

**CAPITOLO I**  
**La giustizia amministrativa**

1.	Premessa .....	1257
2.	La legge del 1865 abolitiva del contenzioso amministrativo .....	1257
3.	La legge 31 marzo 1889, n. 5992.....	1258
4.	Il dualismo del sistema di giustizia amministrativa e il riparto di giurisdizione .....	1259
5.	La giurisdizione amministrativa nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale .....	1260
6.	Il codice del processo amministrativo: l'art. 7.....	1261
7.	I criteri di riparto della giurisdizione: la causa petendi.....	1262
8.	I limiti "interni" ed "esterni" della giurisdizione (rinvio).....	1262
9.	Le forme della giurisdizione.....	1264
10.	La giurisdizione generale di legittimità .....	1264
10.1.	Dal giudizio sull'atto al giudizio sul rapporto .....	1265
11.	La giurisdizione di merito.....	1267
11.1.	I labili confini tra giurisdizione di legittimità e di merito.....	1268
12.	La giurisdizione esclusiva.....	1269
12.1.	Le "particolari materie" di giurisdizione esclusiva secondo la Corte costituzionale.....	1271
12.2.	La giurisdizione esclusiva nel caso di azione della p.a. nei confronti del privato .....	1272
12.3.	L'elenco delle materie devolute alla giurisdizione esclusiva .....	1272
12.3.1.	I casi di giurisdizione esclusiva correlati al procedimento amministrativo in generale (rinvio) .....	1272
12.3.2.	La giurisdizione esclusiva in materia di concessioni di beni pubblici (rinvio)..	1273
12.3.3.	La giurisdizione esclusiva sui servizi pubblici .....	1273
12.3.4.	La giurisdizione esclusiva sul diritto all'uso di tecnologie informatiche.....	1273
12.3.5.	La giurisdizione esclusiva in materia di contratti pubblici (rinvio) .....	1273
12.3.6.	La giurisdizione esclusiva sulle procedure di scelta del socio (rinvio).....	1273
12.3.7.	La giurisdizione esclusiva in materia di urbanistica ed edilizia (rinvio).....	1273
12.3.8.	La giurisdizione esclusiva in materia di espropriazioni per pubblica utilità (rinvio).....	1274
12.3.9.	La giurisdizione esclusiva sui rapporti di pubblico impiego (rinvio) .....	1274
12.3.10.	La giurisdizione esclusiva sui provvedimenti delle Autorità indipendenti (rinvio).....	1274
12.3.11.	La giurisdizione esclusiva in materia di comunicazioni elettroniche .....	1274
12.3.12.	Il contenzioso sui provvedimenti del soggetto regolatore del trasporto ferroviario .....	1274
12.3.13.	Il contenzioso in materia di energia .....	1274
12.3.14.	Le controversie in materia di protezione civile e di rifiuti.....	1275
12.3.15.	I provvedimenti del Sindaco in determinate materie .....	1275
12.3.16.	La giurisdizione esclusiva in materia di ambiente (rinvio).....	1276
12.3.17.	La giurisdizione esclusiva sul debito pubblico statale .....	1276
12.3.18.	La giurisdizione esclusiva in materia di sport.....	1276

12.3.19.	La giurisdizione esclusiva sulle sanzioni dell'interdizione per grave dissesto finanziario degli enti locali .....	1278
12.3.20.	La giurisdizione esclusiva sull'esercizio dei poteri speciali inerenti alle attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale (rinvio).....	1278
12.3.21.	La giurisdizione esclusiva sugli aiuti di Stato.....	1278
12.4.	Altre ipotesi di giurisdizione esclusiva non contemplate nel codice del processo amministrativo .....	1278
12.4.1.	La giurisdizione esclusiva sulla class action per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici (rinvio) .....	1278
12.4.2.	La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici.....	1279
12.4.3.	La giurisdizione esclusiva sulle misure di gestione della crisi di enti creditizi .	1280
13.	La rilevabilità d'ufficio e il giudicato implicito sulla giurisdizione.....	1280
14.	La translatio iudicii .....	1281
15.	La competenza.....	1282
15.1.	La competenza territoriale .....	1282
15.1.1.	Il rapporto tra il criterio della sede e quello dell'efficacia.....	1283
15.2.	La competenza funzionale .....	1285
15.3.	Il rilievo dell'incompetenza.....	1286
15.3.1.	La pronuncia sull'eccezione di incompetenza, qualora nella fase cautelare sia stata trattenuta implicitamente la competenza.....	1287
16.	Le condizioni dell'azione: la legittimazione e l'interesse ad agire .....	1288
16.1.	La legittimazione ad agire .....	1289
16.2.	L'interesse ad agire .....	1290

## CAPITOLO II

### I principi generali del processo amministrativo

1.	I principi del diritto europeo .....	1292
2.	Il principio di effettività della tutela .....	1292
3.	Il principio del giusto processo .....	1294
3.1.	Le articolazioni del giusto processo.....	1295
4.	La ragionevole durata del processo .....	1296
5.	Dovere di motivazione e sinteticità degli atti .....	1296
6.	Il principio della domanda.....	1297
7.	I principi dell'istruzione probatoria .....	1297
8.	Il divieto di abuso del processo .....	1299

## CAPITOLO III

### Le azioni esperibili e i poteri del giudice

1.	Il principio di atipicità delle azioni e l'esigenza di tassonomia .....	1300
2.	Le azioni costitutive.....	1302
2.1.	Le azioni di riforma e di produzione .....	1302
2.2.	Le azioni costitutive di annullamento e l'effetto conformativo .....	1303
2.2.1.	L'illegittimità senza annullabilità .....	1305
2.2.2.	L'annullabilità ad effetti variabili .....	1306
2.2.3.	La sentenza di accertamento dell'illegittimità senza annullamento dell'atto.....	1307
3.	Le azioni di condanna.....	1308

3.1.	L'azione di esatto adempimento (art. 34, comma 1, lettera c, c.p.a.).....	1309
3.1.1.	I limiti sostanziali .....	1310
3.1.2.	I limiti processuali .....	1311
3.2.	Le azioni di condanna autonome .....	1312
3.2.1.	L'azione di condanna al risarcimento del danno: cenni e rinvio .....	1313
3.2.2.	L'azione di condanna all'accesso ai documenti amministrativi: cenni e rinvio .....	1313
3.2.3.	L'azione di condanna a provvedere in caso di silenzio: cenni e rinvio .....	1313
4.	Le azioni di mero accertamento.....	1314
4.1.	L'azione di nullità .....	1316
5.	Le azioni collettive (cenni e rinvio).....	1317
6.	Il cumulo delle domande .....	1318
7.	La conversione delle azioni .....	1318
8.	L'ordine di esame dei motivi .....	1319
9.	L'assorbimento dei motivi .....	1320
10.	Le sentenze .....	1321
11.	Forme di sentenza.....	1322

#### **CAPITOLO IV**

#### **Gli strumenti per esercitare le azioni: ricorso principale, ricorso incidentale e motivi aggiunti**

1.	Premessa .....	1323
2.	Il ricorso introduttivo del giudizio .....	1323
2.1.	Ricorso collettivo e ricorso cumulativo .....	1324
2.2.	Il termine per la proposizione del ricorso .....	1324
3.	I controinteressati e l'integrazione del contraddittorio .....	1325
4.	I motivi aggiunti .....	1326
5.	Il ricorso incidentale .....	1327
5.1.	Il rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale .....	1328
5.1.1.	I punti fermi e le questioni ancora aperte.....	1330
6.	La domanda riconvenzionale.....	1332
7.	L'intervento in corso di causa. Intervento volontario .....	1332
7.1.	L'intervento per ordine del giudice.....	1334

#### **CAPITOLO V**

#### **La tutela cautelare**

1.	Principio di effettività e tutela cautelare .....	1335
2.	Il principio di atipicità delle misure cautelari .....	1335
3.	Strumentalità, interinalità e sommarietà .....	1337
4.	Priorità di fissazione dell'udienza di discussione e definizione immediata del giudizio.....	1338
5.	I rimedi avverso le ordinanze cautelari e le misure attuative.....	1338
6.	Il procedimento per decreto in corso di causa .....	1339
7.	Il procedimento per decreto anteriore alla causa (c.d. tutela cautelare ante causam).....	1339

## CAPITOLO VI

### L'istruttoria e i mezzi di prova

1.	I modelli di istruttoria: il principio dispositivo e il metodo acquisitivo.....	1341
2.	L'onere del principio di prova.....	1342
3.	I poteri istruttori del giudice amministrativo .....	1342
4.	Il principio di non contestazione e di prudente apprezzamento .....	1343

## CAPITOLO VII

### Le impugnazioni

1.	I principi generali in materia di impugnazioni.....	1344
2.	Tassonomia delle impugnazioni.....	1345
3.	L'appello al Consiglio di Stato: l'effetto devolutivo .....	1346
4.	L'interesse a impugnare: la soccombenza.....	1348
5.	La legittimazione a impugnare .....	1348
6.	L'appello incidentale.....	1349
7.	Le sentenze del giudice di appello .....	1350
8.	Le impugnazioni straordinarie .....	1351
8.1.	La revocazione.....	1352
8.2.	L'opposizione di terzo .....	1353
9.	Il ricorso per Cassazione.....	1355
9.1.	I limiti esterni.....	1355
9.2.	I limiti interni: il cd. diniego di giustizia .....	1356
9.3.	La Corte Costituzionale sui "motivi inerenti alla giurisdizione" .....	1357

## CAPITOLO VIII

### Il giudicato

1.	La <i>ratio</i> del giudicato. Giudicato formale e sostanziale .....	1359
2.	Il giudicato implicito .....	1360
3.	Gli effetti del giudicato amministrativo .....	1361
3.1.	Gli effetti ultra partes.....	1362
4.	Il ruolo della motivazione.....	1363
5.	Giudicato sfavorevole e riesercizio del potere amministrativo .....	1364
5.1.	Il principio del c.d. "one shot temperato" .....	1365
6.	Giudicato e sopravvenienze .....	1366
7.	Il giudicato amministrativo in contrasto con il diritto dell'Unione europea (parziale rinvio) .....	1369
8.	Il giudicato amministrativo in contrasto con la CEDU (rinvio).....	1369
9.	L'efficacia soggettiva del giudicato e l'estensione degli effetti da parte della pubblica amministrazione.....	1369

## CAPITOLO IX

### L'esecuzione: il giudizio di ottemperanza

1.	Le forme di tutela giurisdizionale esecutiva .....	1371
2.	Il giudizio di ottemperanza .....	1371

3.	La natura anfibologica del giudizio di ottemperanza: tra esecuzione e cognizione.....	1372
4.	Il giudicato a formazione progressiva.....	1374
5.	Il giudizio di ottemperanza nei confronti delle sentenze del giudice amministrativo.....	1376
6.	Il giudizio di ottemperanza come strumento di attuazione delle sentenze del giudice ordinario.....	1376
7.	Il giudice competente.....	1377
8.	I poteri del giudice e il commissario ad acta.....	1378
8.1.	I poteri del commissario e i poteri dell'amministrazione commissariata.....	1380
9.	La penalità di mora.....	1383
9.1.	Le astreintes nel processo civile e nel processo amministrativo.....	1384
9.2.	Il rapporto tra le sopravvenienze e la sentenza che ha disposto l'astreinte.....	1386
10.	La responsabilità da mancata esecuzione in forma specifica del giudicato.....	1388
11.	Gli atti idonei a interrompere la prescrizione <i>dell'actio iudicati</i> .....	1390

## CAPITOLO X

### I riti speciali

1.	Premessa.....	1394
2.	Il rito in materia di accesso ai documenti amministrativi (rinvio).....	1394
3.	Il rito avverso il silenzio della pubblica amministrazione (rinvio).....	1394
4.	Il procedimento di ingiunzione.....	1394
5.	Il rito abbreviato.....	1395
6.	Il rito in materia di pubblici appalti (parziale rinvio).....	1395
6.1.	L'abrogazione del rito super-speciale.....	1397
6.1.1.	Profili di diritto intertemporale.....	1400
6.2.	Il dies a quo del termine di impugnazione dell'aggiudicazione.....	1402
6.3.	Le modifiche al rito introdotte dal d.l. "semplificazioni".....	1410
7.	Il contenzioso in materia elettorale.....	1413
7.1.	Il rito elettorale "ordinario".....	1413
7.2.	Il rito elettorale "straordinario".....	1415

## CAPITOLO XI

### La tutela dinanzi al giudice ordinario

1.	Profili generali.....	1417
2.	Il potere di disapplicazione.....	1418
3.	Le azioni esperibili innanzi al giudice ordinario contro la pubblica amministrazione.....	1418
3.1.	L'azione di arricchimento senza causa nei confronti della p.a.....	1419
3.2.	L' <i>actio negotiorum gestio</i> .....	1420

<b>INDICE ANALITICO.....</b>	<b>1423</b>
------------------------------	-------------