INDICE

PARTE I

LE NUOVE FRONTIERE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

CAPITOLO 1

Il diritto amministrativo CEDU

1. Il diritto internazionale: profili generali Pag. 5
   1.1 Il diritto internazionale come ordinamento a giuridicità limitata e i rapporti con l'ordinamento nazionale » 7
      1.1.1 Il rapporto tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale » 8
   1.2 I meccanismi di recepimento delle norme di diritto internazionale e il loro rango nel sistema interno delle fonti » 9
2. Il Consiglio d'Europa e la CEDU » 13
   2.1 Il rapporto tra CEDU e ordinamento interno » 14
      2.1.1 Il rango delle norme CEDU: le differenze rispetto al diritto dell'Unione Europea » 14
      2.1.2 Segue: La CEDU non è stata "europeizzata" » 17
      2.1.3 L'efficacia delle sentenze della Corte EDU » 18
      2.1.4 Segue: Effetti delle sentenze CEDU nei confronti dello Stato parte del giudizio » 19
      2.1.5 Segue: Effetti delle sentenze CEDU al di fuori del singolo caso deciso » 20
         2.1.5.1 La minoritaria tesi dottrinale che ricava dalla forza cogente delle sentenze della Corte EDU una cessione di sovranità, se non normativa, almeno giurisdizionale » 21
      2.1.6 La tutela multilivello dei diritti fondamentali: le prospettive dell'adesione dell'Unione alla CEDU » 22
   2.2 L'influenza della CEDU sul diritto amministrativo » 25
      2.2.1 Le sanzioni amministrative "punitive" » 27
         2.2.1.1 I tre criteri identificativi delle sanzioni punitive e l'approccio multifattoriale » 27
         2.2.1.2 La casistica applicativa » 28
      2.2.2 Segue: Le garanzie processuali *ex* art. 6 CEDU » 34
      2.2.3 Segue: Le garanzie sostanziali *ex* art. 7 CEDU » 36
      2.2.4 Segue: Il c.d. "doppio binario" sanzionatorio e la compatibilità con il principio del *ne bis in idem* » 39
      2.2.5 La tutela della proprietà in materia di espropriazione per pubblica utilità (cenni e rinvio) » 41
      2.2.6 Il giudicato in contrasto con la CEDU » 43

CAPITOLO 2
Il diritto amministrativo dell'Unione Europea

Sezione I
Le fonti del diritto dell'Unione Europea

1. Il sistema normativo europeo Pag. 47
1.1 I Trattati » 49
1.2 I principi generali del diritto europeo e la Carta di Nizza » 50
1.3 Il diritto europeo derivato » 52
1.3.1 I regolamenti » 52
1.3.2 Le direttive » 53
1.3.2.1 Profili generali » 53
1.3.2.2 L'efficacia delle direttive: le direttive *self-executing* » 54
1.3.3 Le decisioni » 56
1.4 L'efficacia normativa delle sentenze della Corte di Giustizia » 57

Sezione II
Rapporti tra ordinamento dell'Unione Europea e ordinamento nazionale

1. Il principio di primazia (*primautè*) del diritto europeo su quello nazionale » 60
2. Le modalità di attuazione del primato: la disapplicazione e i casi residuali di competenza della Corte costituzionale » 61
3. Il rapporto fra ordinamento europeo e ordinamento nazionale: la tesi c.d. *monista* e la tesi c.d. *dualista* » 64
3.1 Il trionfo della tesi monista: le norme europee non fanno parte di un ordinamento "altro" ma sono parte del nostro ordinamento nazionale » 65
4. La deroga al principio di primazia del diritto europeo: la teoria dei c.d. *controlimiti* » 66
4.1 Il riconoscimento europeo della legittimità dei controlimiti li trasforma in vincoli europei? » 67
5. La questione della c.d. *doppia pregiudizialità* nella recente sentenza Corte cost. 269/2017 e una possibile ulteriore fase nella definizione dei rapporti fra ordinamento nazionale e ordinamento europeo » 70
5.1 Problemi applicativi e questioni interpretative sul tappeto » 73
6. La responsabilità dello Stato per violazione del diritto europeo » 74
6.1 Segue: Le condizioni sostanziali e il regime giuridico della responsabilità dello Stato » 76
6.2 Segue: Il problema della responsabilità dello Stato per comportamento tenuto da altri soggetti pubblici (o privati equiparati) » 79
6.3 Segue: La responsabilità dello Stato per violazione del diritto europeo derivante da provvedimento giurisdizionale: la riforma della responsabilità civile dei magistrati (L. 27 febbraio 2015, n. 18) » 80

Sezione III
Il nuovo volto del diritto amministrativo nazionale alla luce del diritto dell'Unione Europea

Premessa » 81

I
Il diritto amministrativo sostanziale

1. Sopravvive l'interesse legittimo? » 84

2. Nozione sostanziale e "teleologica" di pubblica amministrazione Pag. 84
3. I principi generali dell'ordinamento europeo sull'azione amministrativa » 85
4. Patologia dell'atto amministrativo per violazione del diritto unionale » 87
4.1 Caso della violazione immediata » 87
4.2 Caso della violazione mediata dalla legge nazionale » 88
4.3 Considerazioni di sistema » 89
4.4 Caso della violazione di norma europea non immediatamente applicabile » 90
5. Il problema dell'autotutela » 91
6. Le forme di cooperazione europea secondo il principio di separazione e di cooperazione » 93
7. I procedimenti amministrativi compositi: il modello della coamministrazione e i relativi risvolti problematici » 94

II
Il diritto processuale amministrativo

1. Dal principio di autonomia processuale degli Stati membri verso la creazione di uno *ius commune* nel campo della giustizia amministrativa » 97
2. L'influenza del diritto europeo sul nostro sistema di giustizia amministrativa » 97
2.1 Segue: Cade il dogma dell'irrisarcibilità dell'interesse legittimo » 98
2.2 Segue: Le azioni esperibili dinnanzi al G.A. e il principio di atipicità delle tutele » 99
2.3 Segue: Potere cautelare e diritto europeo » 99
2.4 Segue: I poteri istruttori » 100
2.5 Segue: Il giudicato nazionale in contrasto con il diritto europeo » 100
2.5.1 Segue: I possibili rimedi interni: il ricorso per Cassazione *ex* art. 111 Cost. e il giudicato amministrativo a formazione progressiva » 102
3. Il concetto europeo di giurisdizione nazionale » 105

PARTE II
FONTI E PRINCIPI

CAPITOLO 1
Le fonti

1. Profili generali: il pluralismo delle fonti e i criteri di identificazione delle stesse » 112
2. Il regime giuridico comune degli atti normativi » 114
3. I rapporti fra le fonti del diritto: i criteri di risoluzione delle antinomie » 117
4. Le fonti internazionali ed europee » 119
5. La Costituzione e le fonti di rango costituzionale » 119
6. Le fonti di rango primario » 121
6.1 Gli statuti e le leggi regionali » 121
6.2 Il discusso istituto della legge-provvedimento: profili generali » 123
6.2.1 Segue: L'ammissibilità costituzionale delle leggi-provvedimento » 125
6.2.2 I limiti posti dalla Consulta al fine di arginare l'abuso della figura » 126
6.2.3 I dubbi dottrinali sul fenomeno della legge provvedimento » 128
7. Le fonti secondarie » 130
7.1 La centralità del criterio di identificazione sostanziale. La differenza tra fonti normative secondarie e atti amministrativi generali » 131
8. Segue: Le fonti secondarie per eccellenza: i regolamenti » 132
8.1 Fondamento della potestà regolamentare: principio di legalità e riserva di legge » 133

8.2 Limiti al potere regolamentare Pag. 135
8.3 I regolamenti statali: procedimento di formazione e classificazione dei regolamenti governativi » 136
8.4 I regolamenti regionali: la L. cost. 3/2001 e il riparto del potere regolamentare tra Stato e Regioni » 140
8.5 La tutela giurisdizionale nei confronti dei regolamenti illegittimi » 141
8.5.1 Il controllo di legittimità costituzionale » 141
8.5.2 La tutela dinnanzi al G.O.: la disapplicazione dei regolamenti *ex* art. 5 L.A.C. » 142
8.5.3 Il giudizio impugnatorio dinanzi al G.A.: i regolamenti volizione-azione e i regolamenti volizione-preliminare » 142
8.5.3.1 Questioni processuali sottese al regime impugnatorio: controinteressati, effetti ultra partes del giudicato e sorte dei provvedimenti attuativi medio tempore adottati » 144
8.5.4 La disapplicazione dei regolamenti illegittimi. L'orientamento tradizionale contrario » 146
8.5.4.1 Il Consiglio di Stato demolisce il dogma pietrificato della non disapplicabilità dei regolamenti illegittimi » 146
8.5.4.1.1 La disapplicazione si aggiunge o sostituisce l'annullamento? » 148
9. I bandi di gara » 149
9.1 Il sindacato giurisdizionale sui bandi di gara » 151
9.1.1 L'orientamento tradizionale esclude la disapplicazione dei bandi e ne limita l'immediata impugnazione alle sole statuizioni espulsive » 151
9.1.2 Tesi minoritaria secondo cui non esistono clausole immediatamente lesive » 152
9.1.3 Tesi minoritaria che impone l'immediata impugnazione di tutte le clausole illegittime » 152
9.1.4 L'orientamento eccentrico favorevole alla disapplicazione del bando » 153
9.1.5 L'Adunanza Plenaria e la Corte di Giustizia confermano l'indirizzo tradizionale che richiede la necessaria impugnazione del bando, distinguendo tra impugnazione immediata o differita a seconda dell'attuale lesività o meno delle prescrizioni » 154
9.1.5.1 L'Adunanza Plenaria, con le sent. 4/2018 e 22/2020, conferma l'indirizzo tradizionale secondo cui l'onere di immeditata impugnazione sussiste solamente per le clausole escludenti (e, in generale, per quelle immediatamente lesive) » 156
9.2 Il regime processuale del sindacato sui bandi di gara: è necessaria la domanda di partecipazione quale requisito di legittimazione processuale? » 158
9.2.1 La Corte di Giustizia conferma l'indirizzo nazionale che di norma considera la presentazione di una domanda rituale ed efficace come necessario requisito di legittimazione » 160
9.3 Altre questioni processuali: controinteressati e conseguenze dell'annullamento del bando sulla sorte degli atti di gara » 161
10. Le linee guida: il risultato del fenomeno della "fuga dal regolamento" » 162
10.1 Linee guida vincolanti dell'Anac: un istituto in via di estinzione » 162
10.1.1 Le critiche dottrinali alla ricostruzione in termini non regolamentari delle linee guida vincolanti » 163
10.2 Le linee guida non vincolanti dell'Anac, tra *soft law* e *no law* » 164
11. Atti dalla dubbia natura giuridica » 164
11.1 Le ordinanze straordinarie di necessità e urgenza » 164
11.1.1 Nozione » 164

11.1.2 Evoluzione storica Pag. 165
11.1.3 Natura giuridica » 165
11.1.4 Il confine labile tra le ordinanze contingibili e urgenti e i c.d. atti necessitati » 166
11.1.5 I requisiti del potere di ordinanza sindacale » 166
11.1.6 Indefettibilità e urgenza: i presupposti legittimanti il potere del Sindaco » 167
11.2 Le misure urgenti previste dalla decretazione d'urgenza per fronteggiare la pandemia Covid-19: un difficile equilibrio tra Stato di diritto e vincoli dell'emergenza » 168
11.2.1 L'emergenza non può abrogare lo Stato di diritto: nella nostra Costituzione non è previsto lo Stato d'eccezione » 168
11.2.2 Le misure adottate con i D.L. 6 e 19/2020 » 170
11.2.3 Gli sforzi per un ulteriore passo avanti sul piano delle garanzie costituzionali e convenzionali » 171
11.3 I bandi militari » 173
11.4 I provvedimenti prezzo e tariffari » 173
11.5 Capitolati generali » 174
11.6 Piani regolatori generali » 174
11.6.1 Natura giuridica » 174
11.7 Carte dei servizi pubblici » 175
12. Le norme interne della P.A. » 175
12.1 Le circolari » 176
12.2 Il regime di impugnazione delle circolari » 176
13. La consuetudine e la prassi amministrativa: le regole «*non scritte*» » 177

CAPITOLO 2
I principi generali del diritto amministrativo

1. Caratteri e funzione dei principi generali del diritto » 178

Sezione I
I principi generali dell'azione amministrativa

1. Nozione di azione amministrativa e confronto con l'attività politica, di alta amministrazione e normativa » 180
1.1 Differenza tra attività politica e attività amministrativa » 181
1.2 Differenza tra attività amministrativa e attività normativa » 183
2. Classificazioni dell'attività amministrativa » 183
2.1 I principi generali dell'azione amministrativa: una prima classificazione » 186
3. I principi costituzionali » 187
3.1 Il principio di legalità » 187
3.1.1 Portata applicativa e rapporti con la riserva di legge » 188
3.1.2 Corollari e temperamenti » 190
3.2 Principio di imparzialità » 191
3.3 Il principio di buon andamento » 193
3.4 Principio di responsabilità della pubblica amministrazione » 195
3.5 I principi di sussidiarietà e di leale collaborazione » 198
4. I principi europei » 199
4.1 Considerazioni generali » 199
4.2 Principi di buona e sana amministrazione » 200
4.3 Principio di proporzionalità » 201
4.4 Principio di legittimo affidamento » 204
4.4.1 Legittimo affidamento e rimedi » 208

4.5 Principio di certezza del diritto Pag. 210
4.6 I principi di settore » 211
4.7 I principi CEDU » 213
5. Gli altri principi dell'azione amministrativa » 213
5.1 Principio di trasparenza » 213
5.2 Principio del giusto procedimento » 214
5.3 Principio di liberalizzazione » 216
5.4 Principio di semplificazione » 216
5.5 Principio di consensualità amministrativa » 217
5.6 Il principio di buona fede (art. 2, comma 8bis, L. 241/1990; art. 5 del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 36/2023) » 217
5.7 Principio della certezza temporale » 217

Sezione II
I principi generali dell'organizzazione amministrativa

1. Profili generali » 218
2. Il modello accentratore e il progressivo cambiamento » 218
3. Principio di sussidiarietà e autonomie territoriali » 219
3.1 Gli enti pubblici territoriali » 219
3.2 I rapporti fra gli enti territoriali della Costituzione » 219
3.3 Principio di sussidiarietà verticale » 220
4. Principio di sussidiarietà orizzontale » 221
5. Principio di privatizzazione del lavoro pubblico » 221
6. Principio di separazione tra politica e amministrazione » 222
7. I principi del bilancio dello Stato » 223
7.1 Il diritto al bilancio » 223
7.2 L'organizzazione di base della finanza pubblica: l'art. 81 Cost. » 224
7.3 La programmazione di bilancio » 224
7.4 Principio di corresponsabilità delle PP.AA. » 224

Sezione III
I principi generali della giustizia amministrativa

1. I principi enunciati dal codice del processo amministrativo » 225
2. L'effettività della tutela giurisdizionale » 225
2.1 Il principio di effettività della tutela giurisdizionale porta fatalmente verso un giudizio avente a oggetto il rapporto amministrativo » 227
3. Principio del «*giusto processo*» amministrativo e i suoi corollari » 229
4. Principio del divieto di abuso del processo » 230
5. Principio di *calculability* delle decisioni e dei loro effetti » 231
6. I principi strettamente processuali » 232

PARTE III
IL RAPPORTO AMMINISTRATIVO

CAPITOLO 1
Il potere amministrativo

1. Introduzione: funzioni, attività e potere amministrativo » 239
2. Dimensione statica e dinamica del potere amministrativo » 241
3. Le caratteristiche del potere amministrativo » 243

4. Il nuovo volto del potere amministrativo Pag. 245
5. Il potere amministrativo è un potere derivato, non originario: *the rule of the law* » 246
6. La legge perfetta e completa non esiste: l'essenza del potere è la discrezionalità » 248
7. La discrezionalità amministrativa » 249
7.1 Discrezionalità e merito amministrativo » 251
7.2 Vincolatività e discrezionalità in relazione nella disciplina del procedimento… » 252
7.3 …e nella disciplina del processo » 253
7.4 Giudicato e potere discrezionale » 254
8. La discrezionalità tecnica » 257
8.1 … e la sua sindacabilità: il sindacato deve essere intrinseco… » 259
8.1.1 …ma non può essere pienamente sostitutivo » 262
8.1.2 Qual è il limite all'opinabilità? » 264
8.1.3 Il doppio significato della matrice non sostitutiva del controllo » 265
8.2 Profili di diritto euro-unitario » 266
8.3 La *full jurisdiction* della CEDU sulle valutazioni tecniche » 266
9. Il potere implicito e gli *implied powers* » 267
9.1 La natura eccentrica del modello degli *implied powers* impone limiti e reclama confini » 269
10. Il potere trasparente » 271
11. Il potere democratico » 272
11.1 L'eclissi dell'atto e il trionfo del procedimento: il volto dinamico del potere amministrativo *in fieri* » 273
11.2 La procedimentalizzazione rafforzata del potere sanzionatorio nel modello CEDU » 274
12. Il potere consensuale » 275
13. Il potere tempestivo » 275
14. Il comportamento come potere: il c.d. potere mediato e il comportamento solo occasionato dal potere » 277

CAPITOLO 2
L'interesse legittimo

1. Breve storia dell'interesse legittimo » 278
2. I tentativi dottrinali di definizione » 280
2.1 La teoria dell'interesse occasionalmente protetto » 280
2.2 La teoria processualistica » 281
2.3 La teoria dell'interesse legittimo come interesse strumentale alla legittimità degli atti amministrativi » 282
2.4 La teoria normativa: l'interesse al bene della vita » 283
3. La scelta effettuata dal codice del processo amministrativo » 284
4. Classificazioni » 285
4.1 Gli interessi legittimi «mascherati» » 285
4.2 Interessi oppositivi e pretensivi » 286
4.3 Interessi partecipativi e procedimentali » 287
4.4 Interessi diffusi e collettivi: l'evoluzione giurisprudenziale » 288
4.4.1 I criteri di differenziazione tra interessi diffusi e interessi collettivi » 290
4.4.2 La scelta legislativa in materia ambientale » 291
4.4.3 La tutela civile degli interessi collettivi dei consumatori » 293
4.4.4 La *class action* pubblica » 293
4.5 Interessi di fatto e interessi amministrativamente protetti » 294

5. Diritti soggettivi e interessi legittimi: una dicotomia tutta italiana Pag. 295
5.1 I criteri di distinzione » 297
5.1.1 La distinzione basata sulla dicotomia norma di azione-norma di relazione » 297
5.1.2 La distinzione basata sulla dicotomia potere discrezionale-potere vincolato » 298
5.1.3 La distinzione basata sulla dicotomia carenza-cattivo uso del potere » 299
5.1.4 Le opzioni legislative » 299
6. La natura sostanziale dell'interesse legittimo: le nuove forme di tutela » 299
6.1 La risarcibilità del danno da lesione dell'interesse legittimo » 300
6.2 La pluralità delle azioni tipiche » 301
6.3 L'ammissibilità delle azioni atipiche » 301
6.4 Il contenuto atipico delle azioni tipiche: l'annullamento richiede un vizio influente e assume geometrie variabili » 302
6.4.1 Il vizio deve essere idoneo a corrodere la correttezza sostanziale della funzione » 303
6.4.2 L'annullamento diventa un modello elastico di carattere giudice-centrico » 305
7. Segue: Gli effetti del nuovo Codice sul processo amministrativo » 307
7.1 Principio della domanda e graduazione dei motivi » 307
7.2 Principio della domanda, modifica della domanda e assorbimento dei motivi » 309
7.3 I motivi aggiunti » 309
7.4 Il nuovo modello di tutela cautelare » 310
7.5 Il nuovo modello istruttorio » 310
8. Le singole azioni esperibili a tutela dell'interesse legittimo » 311
9. Segue: L'azione di annullamento » 311
9.1 La natura dell'azione di annullamento » 311
9.2 L'art. 21octies, comma 2, L. 241/1990; l'annullamento presuppone il carattere influente del vizio » 312
9.3 Dall'annullamento dell'atto illegittimo all'accertamento dell'illegittimità dell'atto » 312
9.4 La sentenza di annullamento e il giudicato amministrativo » 313
10. Segue: L'azione di nullità » 314
11. Segue: Le altre azioni di accertamento » 316
12. Segue: L'azione di condanna pubblicistica » 317
12.1 I limiti all'azione di esatto adempimento » 317
12.2 L'azione di condanna pubblicistica può essere proposta anche in sede di ricorso straordinario » 319
12.3 L'azione di condanna nel silenzio-rifiuto » 319
12.4 L'azione di condanna in materia di accesso ai documenti amministrativi (art. 116 c.p.a.) » 321
12.5 L'azione di condanna all'aggiudicazione della gara e alla stipulazione del contratto (art. 124 c.p.a.) » 321
13. Segue: La responsabilità da provvedimento illegittimo e l'azione risarcitoria » 322
14. Le azioni atipiche » 323
15. Il futuro dell'interesse legittimo » 324
16. L'interesse legittimo conserva la sua identità come posizione che dialoga con il potere precettivo unilaterale della P.A. » 327
17. La vicenda COVID dimostra la centralità dell'interesse legittimo in uno Stato costituzionale di diritto: dai diritti soggettivi inviolabili agli interessi legittimi fondamentali » 328

CAPITOLO 3
Il rapporto amministrativo

1. Il rapporto giuridico amministrativo come relazione intersoggettiva Pag. 330
2. La natura relazionale del rapporto amministrativo implica la dimensione attiva e passiva sia del potere che dell'interesse legittimo » 332
   2.1 L'interesse legittimo come interesse che dialoga con il potere pubblico » 332
   2.2 Il potere pubblico come potere giuridico che segue lo schema norma-fatto-potere-effetto » 333
3. Il contatto amministrativo » 335
4. Il rapporto giuridico procedimentale » 337
   4.1 Il confronto tra tesi strumentale e approccio teleologico » 338
   4.2 Il tema controverso della trasmissibilità dell'interesse legittimo » 341
   4.3 Modificazione o estinzione della posizione » 341
5. Il contatto amministrativo è sempre accompagnato da un contatto privatistico: la controversa figura del danno da comportamento solo occasionato dal potere (Cass., Sez. Un., 7717 e 9029/2025) » 343
   5.1 Le considerazioni critiche in merito a tale costruzione recepite da Ad. Plen. 19, 20 e 21/2021 » 344
      5.1.1 L'interesse legittimo rischia di tornare mero interesse alla legittimità dell'azione amministrativa » 344
      5.1.2 Il procedimento amministrativo non è un contenitore accidentale, ma forma unitaria del potere » 345
      5.1.3 Si rischia di depotenziare e duplicare la tutela giurisdizionale » 346
      5.1.4 Il contatto sociale è una categoria eterogenea da utilizzare con attenzione » 346
   5.2 Il nuovo Codice dei contratti pubblici recepisce la tesi della buona fede come regola del potere amministrativo » 346
   5.3 Una tesi mediana: si devono riservare alla giurisdizione amministrativa almeno i casi di "affidamento provvedimentale" » 347
   5.4 Una seconda tesi mediana attribuisce al G.A. il danno la lesione dell'affidamento nelle sole materie di giurisdizione esclusiva » 348
6. Il giudizio sul rapporto » 348
7. Dal rapporto all'accordo » 350

PARTE IV
LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO 1
Cos'è la Pubblica Amministrazione? Una nozione a geometrie variabili

1. Un problema complesso che rifiuta soluzioni semplici » 355
2. Il carattere necessario e strumentale degli enti pubblici nel quadro pluralistico » 357
3. I principi costituzionali in tema di organizzazione della P.A. » 358
4. Il pluralismo della Pubblica Amministrazione » 359
5. L'importanza della qualificazione di un ente come ente pubblico » 360
   5.1 I privilegi che spettano alle pubbliche amministrazioni » 360
   5.2 I limiti posti agli enti pubblici in relazione al carattere funzionale e alla matrice teleologicamente vincolata della loro azione » 361
   5.3 Gli enti pubblici soggiacciono alla giurisdizione amministrativa (art. 7, comma 2, c.p.a.) » 363
6. I criteri classici per distinguere gli enti pubblici da quelli privati: dagli indici sintomatici al giudizio sintetico » 363
7. I limiti alla "pubblicizzazione" legislativa » 366

8. Al confine tra il diritto privato e il diritto pubblico: le società pubbliche equiparate a enti pubblici Pag. 368
8.1 Dalla neutralità della forma societaria alla neutralità della partecipazione pubblica: le società partecipate non sono enti pubblici in forma societaria, ma società private equiparate a enti pubblici (art. 1, comma 3, T.U. 175/2016 e art. 7, comma 2, c.p.a.) » 370
8.2 Le norme applicabili alle società pubbliche equiparate e la casistica applicativa » 371
8.2.1 L'assetto organizzativo e il rapporto di lavoro » 372
8.2.2 Non si applica, di norma, la legge sul procedimento amministrativo » 372
8.2.3 Eccezionalità dell'annullamento straordinario » 373
8.2.4 Ci sono norme di equiparazione in tema di accesso ai documenti amministrativi, di appalti pubblici e di controllo contabile e, limitatamente all'*in house*, sulla responsabilità per danno erariale » 373
8.2.5 Lo strano caso della responsabilità per danni al patrimonio sociale: il danno è cagionato alla società privata o al socio pubblico? » 373
8.2.6 Casistica sulle questioni di giurisdizione (art. 7, comma 2, c.p.a.) » 374
8.2.7 Conclusioni » 375
9. Dallo *status* di ente pubblico alla logica delle geometrie variabili: la nozione europea di Pubblica Amministrazione » 375
9.1 La nostra legislazione si adegua al flessibile modello europeo » 377
10. L'organismo di diritto pubblico » 378
10.1 La capacità giuridica » 379
10.2 L'influenza pubblica dominante » 380
10.3 Il requisito teleologico » 381
11. Le imprese pubbliche » 384
11.1 La linea di distinzione tra imprese pubbliche e organismi di diritto pubblico » 386
12. Il c.d. affidamento *in house*. Rinvio » 387

CAPITOLO 2
Le società pubbliche: un pianeta misterioso

1. Società pubbliche e forme private: un ossimoro apparente » 388
2. Il sintagma «*società pubbliche*»: prevale il sostantivo o l'aggettivo? » 389
3. Enti pubblici in forma societaria o soggetti privati equiparati? » 390
4. Il quadro di riferimento anteriore alla riforma del 2016 » 392
4.1 Le tipologie di società partecipate » 392
4.2 Due temi controversi prima delle risposte del testo unico: sull'azione di responsabilità e la crisi societaria » 393
4.2.1 L'azione di responsabilità nei confronti degli organi di amministrazione e controllo e la relativa giurisdizione » 393
4.2.2 La crisi delle società pubbliche » 394
5. Venti di novità: il D.Lgs. 175/2016 e il successivo D.Lgs. 201/2022 » 395
5.1 La legge delega » 395
5.2 L'ambito di applicazione del Testo Unico » 396
5.3 L'architettura del testo unico sposa la tesi del soggetto privato eccezionalmente equiparato all'ente pubblico » 396
5.3.1 Eccezioni all'ambito di applicazione della riforma » 398
5.3.2 I soggetti pubblici controllanti o partecipanti tenuti all'applicazione del T.U. » 399
5.4 Il contratto di società » 401
5.5 I limiti alla costituzione e al mantenimento di partecipazioni » 403
5.5.1 La dismissione delle partecipazioni sociali » 404

5.6 Nomina e revoca degli amministratori Pag. 405
5.7 Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico. Il "principio di separazione contabile" » 407
5.8 Cade il tabù dell'intangibilità delle partecipate pubbliche. Le società pubbliche possono fallire » 407
5.9 L'inversione di tendenza: la regola è l'amministratore unico. Deroghe solo per le società più grandi » 408
5.10 La responsabilità per danni da "*mala gestio*" in bilico tra danno societario di pertinenza del giudice ordinario e danno erariale di competenza del giudice contabile » 408
5.10.1 Considerazioni critiche sulla soluzione abbracciata dalla giurisprudenza » 410
5.10.2 Il danno erariale non patrimoniale da lesione dell'immagine » 411
5.11 Le procedure di reclutamento del personale » 411
5.11.1 Segue: I rapporti con il personale » 412
5.12 Le eccezioni all'applicazione del diritto civile » 413
6. Il nuovo modello di società *in house providing* » 413
6.1 Il requisito del controllo analogo » 415
6.2 L'in house è regola o eccezione? » 416
6.2.1 La risposta della Corte di Giustizia (sent. 6 febbraio 2020, cause 89-91/2019) e della Corte cost. (27 maggio 2020, n. 100) » 418
6.2.2 Il cambio di rotta del nuovo codice dei contratti pubblici (art. 7 del D.Lgs. 36/2023) e il regime differenziato sancito dall'art. 17 del D.Lgs. 201/2022 sui servizi pubblici locali » 419
6.3 Necessità della gara pubblica e rito speciale di cui all'art. 119 c.p.a. » 420
6.4 Riparto di giurisdizione e ottemperanza » 421
7. Il D.Lgs. 175/2016 e il D.Lgs 201/2022 fanno chiarezza sulle società miste, a partecipazione pubblico-privata » 421
7.1 È sufficiente per l'affidamento della gara per la scelta del socio, se è a doppio oggetto (art. 17, D.Lgs. 175/2016) » 421
8. Le società strumentali » 424

CAPITOLO 3
Le Autorità amministrative indipendenti

1. Verso la modernità: da un modello piramidale a un assetto policentrico » 426
2. *There is not a right or left way to pave a road*: le ragioni dell'avvento delle Autorità indipendenti » 427
3. Le singole Autorità amministrative indipendenti nell'attuale assetto amministrativo » 428
4. Classificazione delle Autorità in base al tipo di attività: Autorità di settore o trasversali, di regolazione o di controllo » 429
5. Le peculiarità delle Autorità indipendenti » 430
5.1 …sul piano oggettivo: una funzione giusdicente neutrale, caratterizzata da rincarata discrezionalità tecnica... » 430
5.2 …e sul piano soggettivo: l'indipendenza di amministrazioni riconducibili non allo Stato apparato ma allo Stato comunità » 431
6. Amministrazioni o quarto potere: esiste una copertura costituzionale? » 433
6.1 Non c'è contrasto con l'art. 95 Cost. perché si tratta di un modello di pubblica amministrazione riconducibile al paradigma dell'art. 97 Cost. » 433
6.2 È esclusa anche la frattura con l'art. 101 Cost.: le *Authorities* non sono giudici speciali ma autorità amministrative che anticipano il controllo di legalità e soggiacciono al controllo giurisdizionale » 435

7. Segue: Presupposti e limiti ai quali è subordinato il giudizio di compatibilità costituzionale Pag. 436
8. Le autorità indipendenti sono pubbliche amministrazioni e, per questo, soggiacciono alle regole amministrative sul procedimento e sull'accesso » 437
8.1 Connotazione quasi judicial del procedimento sanzionatorio » 437
8.2 Le Autorità non sono giudici: per questo le sanzioni (in senso lato, penali) da esse applicate devono soggiacere a un sindacato giurisdizionale improntato al modello della *full jurisdiction*. Conseguente necessità di una *full jurisdiction* in sede di sindacato giurisdizionale sulle sanzioni » 438
8.2.1 Il delicato tema del sindacato sulle sanzioni antitrust alla luce dell'intreccio tra *private* e *public enforcement* (art. 7, D.Lgs. 3/2017): verso il sindacato sostitutivo di maggiore attendibilità? » 440
8.2.1.1 Il rischio del ritorno al passato » 441
8.2.1.2 Il rischio di una fuga in avanti » 442
8.3 Le sanzioni amministrative "punitive" al vaglio della giurisprudenza » 444
9. Le autorità indipendenti sono pubbliche amministrazioni: per questo non possono sollevare questioni di legittimità costituzionale (*Corte cost. ord. 13/2019*) » 446
10. La tutela giustiziale » 447
11. La tutela giurisdizionale » 447
11.1 Resta ferma la necessità della tutela giurisdizionale: il problema del riparto viene affrontato seguendo la logica dell'esclusività » 447
11.2 Il sindacato giurisdizionale » 448
11.3 Il rito » 448
12. La responsabilità civile delle Autorità per omessa vigilanza » 449
13. La nuova legittimazione processuale dell'Autorità Antitrust (l'art. 21bis della L. 287/1990) e dell'ANAC (art. 220 del Codice dei contratti pubblici) » 450
14. Autorità statali indipendenti e nuove competenze regionali in base al nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione » 451

CAPITOLO 4
Gli enti territoriali e il principio di sussidiarietà

1. Gli enti pubblici territoriali » 452
2. L'assetto dei rapporti fra gli enti territoriali della Costituzione » 453
2.1 Il Titolo V della Parte II nella Costituzione del 1948 » 453
2.2 L'assetto dei rapporti nella L. cost. 3/2001 » 453
2.3 La nuova formulazione dell'art. 118 Cost. » 454
2.3.1 La sussidiarietà verticale » 454
2.3.2 La sussidiarietà orizzontale » 455
2.4 La nuova legge sull'autonomia differenziata (L. 26 giugno 2024, n. 86) » 456
3. Le Regioni » 456
3.1 La potestà legislativa » 457
3.2 L'autonomia amministrativa delle Regioni » 458
3.2.1 Il coordinamento fra Stato e Regioni » 458
3.2.2 Finanza regionale. L'attuazione del federalismo fiscale con la legge delega 5 maggio 2009, n. 42. Il federalismo demaniale di cui al D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85: rinvio » 459
3.2.3 Il controllo sulle Regioni » 460
3.2.4 Il potere sostitutivo del Governo » 461
3.3 L'organizzazione regionale » 462
4. Gli enti locali » 462
4.1 Le autonomie locali nella Costituzione » 462
4.2 Il Testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali » 462

4.3 L'autonomia degli enti locali Pag. 462
4.4 Le funzioni degli enti locali » 463
4.4.1 Le funzioni del Comune » 463
4.4.2 L'organizzazione del Comune » 464
4.4.3 Le funzioni della Provincia » 465
4.4.4 L'organizzazione della Provincia » 466
4.4.5 Le funzioni della Città Metropolitana: la "legge Delrio" (L. 7 aprile 2014, n. 56) » 466
4.4.6 Le fusioni, le istituzioni e le modificazioni territoriali dei Comuni » 466
4.4.7 Gli istituti della partecipazione popolare » 467
4.4.8 Il sistema dei controlli sugli enti locali » 467
4.4.8.1 I controlli sugli atti e i controlli prefettizi » 467
4.4.8.2 I controlli sugli organi » 468
4.4.8.2.1 Corte cost. 195/2019, precisa i limiti del controllo sostitutivo » 469
4.4.8.3 I controlli interni » 470

CAPITOLO 5
Classificazione e vicende degli enti pubblici

1. Distinzioni tra enti pubblici » 471
2. Gli enti pubblici nell'assetto pluralistico » 472
2.1 Lo Stato » 473
2.2 Gli enti territoriali » 474
2.3 Gli enti pubblici economici » 474
3. Vicende degli enti pubblici » 475
3.1 Costituzione » 475
3.2 Modificazione » 476
3.3 Estinzione degli enti » 476
3.3.1 Il meccanismo di soppressione degli enti pubblici: il c.d. taglia-enti » 476
4. L'esercizio privato di pubbliche funzioni » 477
4.1 Concetto e natura giuridica » 477
4.2 Titolo dell'esercizio privato di pubbliche funzioni » 478
4.3 Caratteri dell'esercizio di pubbliche funzioni » 478
4.4 Regime giuridico » 479

PARTE V
L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO 1
La struttura degli enti pubblici

1. La struttura degli enti pubblici » 485
1.1 Gli organi » 485
1.2 Gli uffici » 486
1.3 La titolarità di organi e uffici » 487
2. Rapporto organico e rapporto di servizio » 487
3. Le classificazioni degli organi e degli uffici » 489
4. Il problema della *prorogatio* degli organi » 490
4.1 L'istituto della prorogatio al vaglio della Corte cost. (sent. 243/2016) » 491
5. Rapporti interorganici » 492
5.1 Il rapporto di gerarchia » 492
5.2 Il rapporto di direzione » 495
5.3 Il rapporto di coordinamento » 495

5.4 Il rapporto di controllo Pag. 496
5.4.1 Il controllo ispettivo » 496
5.4.2 Il controllo sostitutivo-semplice » 496
5.4.3 Il controllo sostitutivo-repressivo » 497
5.4.4 Il controllo repressivo » 497

CAPITOLO 2
La competenza

1. Concetto di competenza » 498
1.1 Competenza per materia » 499
1.2 Competenza per territorio » 499
1.3 Competenza per grado. In particolare: la gerarchia » 499
1.4 Competenza per valore » 499
2. Il trasferimento dell'esercizio della competenza in generale » 500
3. Segue: La delega dei poteri. Nozione ed effetti » 500
3.1 Segue: Natura, tipi e differenza da altre figure » 501
3.2 Segue: Regime giuridico » 502
4. Il difetto di competenza » 503
4.1 Le ipotesi di difetto di competenza: l'acompetenza » 503
4.2 Segue: Incompetenza assoluta » 503
4.3 Segue: Incompetenza relativa » 504
4.4 Segue: Difetto di legittimazione » 505
5. Segue: Il funzionario di fatto » 505
5.1 Inquadramento generale » 505
5.2 Mancanza del titolo » 506
5.3 Il vizio originario del titolo... » 507
5.4 ...e quello sopravvenuto: la c.d. *prorogatio* » 507
5.5 Fondamento e limiti di imputabilità alla P.A. degli atti del funzionario di fatto » 508
5.5.1 Rilievi critici alle suddette tesi » 509
5.6 La sorte dei provvedimenti adottati dal funzionario di fatto » 509
5.6.1 Atto adottato in difetto ab initio dell'atto di nomina o nonostante un titolo di legittimazione nullo o inefficace » 510
5.6.2 Atto emanato da soggetto la cui nomina, pur se illegittima, non sia stata ancora rimossa all'epoca del provvedimento » 511
5.6.2.1 Ipotesi in cui la nomina non sia stata annullata. Il problema della legittimazione a impugnare l'atto di investitura congiuntamente all'atto specifico lesivo » 511
5.6.2.2 Ipotesi in cui la nomina sia stata annullata dopo l'adozione dell'atto, ma prima del ricorso » 511
5.6.3 Segue: La patologia dell'atto in caso di annullamento giurisdizionale dell'investitura o di difetto di investitura: incompetenza, violazione di legge o acompetenza? » 511
5.6.4 Segue: Riflessi sul problema della doppia impugnativa dell'atto di nomina e dell'atto concretamente lesivo » 512
5.6.5 Conclusioni sul problema dell'impugnazione della nomina a seguito dell'adozione del provvedimento concretamente lesivo » 512
5.7 Funzionario di fatto e organi collegiali » 513
5.8 Le pretese economiche del funzionario di fatto » 513
5.9 Ammissibilità di una gestione di affari *ex* art. 2028 c.c. » 514
6. I conflitti di competenza » 515

CAPITOLO 3
I controlli amministrativi

1. L'attività di controllo in generale Pag. 516
2. La dequotazione del controllo sugli atti alla luce del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione e l'inversione di rotta del Legislatore: tornano alla ribalta i controlli sugli atti? » 518
3. Classificazione dei controlli sugli atti » 519
   3.1 Problematiche processuali » 520
      3.1.1 L'impugnazione dell'atto negativo di controllo » 521
4. I controlli di efficienza » 522
5. I controlli gestionali esterni » 523
   5.1 La compatibilità dei controlli in esame con la Costituzione » 524
      5.1.1 Questioni in tema di tutela delle autonomie regionali » 524
   5.2 Individuazione degli enti assoggettati a controllo ed effetti in materia di tutela giurisdizionale » 525
   5.3 Sindacato sugli atti di controllo esterni sulla gestione effettuati dalla Corte dei Conti » 526
   5.4 Casi di inesistenza del potere di controllo » 527
   5.5 Legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questione di costituzionalità o questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia » 528
6. I controlli gestionali interni » 529

PARTE VI
LE RISORSE PUBBLICHE

CAPITOLO 1
Dal pubblico impiego al rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione

1. Il pubblico impiego: il fascino della storia e l'importanza delle etichette » 537
   1.1 Di cosa parliamo quando parliamo di pubblico impiego? » 537
   1.2 La pubblicizzazione di inizio novecento: nasce il diritto amministrativo del lavoro » 538
   1.3 Le coordinate costituzionali confermano la specialità del lavoro pubblico, ma lasciano spazio a diverse opzioni legislative » 540
   1.4 La corsa verso la privatizzazione: un tuffo dove l'acqua è più blu » 541
2. I tre volti della privatizzazione sostanziale » 542
   2.1 La privatizzazione della disciplina del rapporto di lavoro » 543
   2.2 La privatizzazione intesa come contrattualizzazione » 544
      2.2.1 Il contratto collettivo diventa fonte "*erga omnes*" del rapporto di lavoro » 545
      2.2.2 I tormentati rapporti tra legge e contrattazione collettiva » 545
         2.2.2.1 Le novità recate dal D.Lgs. 75/2017 » 547
   2.3 La privatizzazione degli atti di organizzazione degli uffici e di gestione dei rapporti di lavoro » 548
3. La privatizzazione sostanziale conduce alla privatizzazione processuale: la giurisdizione non esclusiva del giudice ordinario e la residuale giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo » 550
   3.1 La giurisdizione del giudice ordinario è esclusiva? » 551
   3.2 La giurisdizione può dipendere dalla decisione del ricorrente di chiedere l'annullamento o la disapplicazione? » 553
   3.3 I poteri del G.O. possono esorbitare dai limiti posti dalla L.A.C.? » 555

3.4 Esecuzione forzata e giudizio di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo Pag. 557
3.4.1 L'esecuzione forzata civile conosce il limite dell'infungibilità delle prestazioni di *facere* » 557
3.4.2 La tutela esecutiva si avvale dell'ottemperanza davanti al Giudice Amministrativo » 558
3.5 Per i rapporti privatizzati è ancora percorribile la strada del ricorso straordinario? » 558
3.6 Alcune zone grigie » 559
3.6.1 Le controversie in materie di assunzione » 559
3.6.2 Il problema dello scorrimento della graduatoria » 561
3.6.3 Concorsi esterni e interni » 562
3.6.4 Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali » 564
3.7 La giurisdizione esclusiva del G.A. per le categorie non privatizzate » 565
4. La dirigenza pubblica » 566
4.1 Evoluzione storica » 566
4.2 Distinzione tra politica e amministrazione: la riforma della dirigenza » 567
4.3 Gli strumenti di collegamento tra organi di governo e organi burocratici di vertice » 569
4.4 Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali: natura sostanziale e regime processuale. Inconferibilità e incompatibilità » 569
4.5 Lo *spoils-system* » 571
4.6 Incarichi dirigenziali e requisito della nazionalità (Cons. Stato, Ad. Plen., 9/2018) » 573
5. La promozione della meritocrazia e la prevenzione della corruzione nella P.A. » 574

CAPITOLO 2
Beni pubblici
1. La proprietà pubblica: un ossimoro in cerca d'autore » 575
2. La proprietà pubblica: una storia di diversità » 576
2.1 Dalla proprietà-sovranità… » 576
2.2 ...alla proprietà diversa » 577
3. Classificazione formale del codice civile » 578
3.1 I beni demaniali » 579
3.2 I beni patrimoniali indisponibili » 581
3.3 I beni patrimoniali disponibili » 582
4. Segue: Il tradizionale regime codicistico in tema di gestione e utilizzazione dei beni pubblici » 583
4.1 Il regime dell'uso » 583
4.2 Segue: La concessione di beni pubblici: profili sostanziali; la vicenda annosa delle concessioni balneari » 584
4.2.1 Le concessioni balneari con finalità turistico-ricreative: l'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale » 584
4.2.2 Lo Statuto fissato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sent. 17 e 18/2021): le leggi di proroga automatica vanno disapplicate » 585
4.2.3 Le nuove pronunce della Corte di Giustizia e gli ulteriori interventi legislativi colpiti dalla disapplicazione » 587
4.2.4 La disapplicazione delle ultime leggi di proroga » 589
4.2.5 Il problema dell'indennizzo in favore del concessionario uscente » 590
4.2.6 Il regime delle nuove gare e dei connessi indenizzi spetta alla legislazione statale » 592
4.3 Le questioni di giurisdizione relative alle concessioni di beni pubblici » 592

4.4 I diritti reali pubblici su beni altrui Pag. 595
4.5 La tutela dei beni pubblici » 596
4.6 Beni privati di interesse pubblico » 598
5. Le tre caratteristiche classiche della proprietà pubblica: necessaria soggettività pubblica, incommerciabilità, *ius excludendi* » 599
6. La deroga alla soggettività pubblica con la privatizzazione degli enti pubblici titolari » 601
6.1 Riflessioni di sistema: nozione oggettiva di proprietà pubblica, uso efficiente dei beni, insufficienza del vincolo di indisponibilità » 602
6.2 L'indifferenza europea al regime proprietario dei beni necessari ai servizi pubblici: il caso delle "reti" » 603
7. La deroga all'intrasferibilità: cartolarizzazioni, dimissioni e privatizzazioni dei beni pubblici » 607
7.1 Il corollario del nuovo assetto della proprietà pubblica: una nuova demanialità dal sesso incerto » 608
8. La deroga allo *jus excludendi* del proprietario pubblico: i beni comuni che soddisfano i diritti fondamentali dell'*homo non oeconomicus* » 609
8.1 La meravigliosa indeterminatezza della categoria dei beni comuni » 612
8.2 Cittadinanza attiva e principio costituzionale di sussidiarietà » 613
9. Un tuffo verso il nuovo » 615

CAPITOLO 3
L'espropriazione per pubblica utilità

1. La nozione » 617
2. La storia » 617
2.1 Il codice civile del 1865 » 617
2.2 Con il codice civile del 1942 il diritto di proprietà si relativizza e si moltiplica: dalla proprietà alle proprietà » 618
2.3 L'art. 42 della Costituzione: funzione sociale ed espropriazione » 619
2.4 L'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU: ritorno all'800? » 621
2.5 Dal testo unico del 2001 al codice del processo amministrativo del 2010 » 622
3. Il quadro generale dell'istituto » 623
3.1 Acquisto originario o derivativo? » 623
3.2 L'espropriazione, le espropriazioni » 624
3.2.1 Differenze in base all'oggetto: l'espropriazione di valore… » 624
3.2.1.1 …e l'espropriazione non dominicale » 626
3.2.2 Differenze in funzione della struttura: l'espropriazione consensuale » 626
3.2.3 Differenze in base al tempo: l'espropriazione invertita (o postuma) » 627
3.2.4 Differenze in relazione alle materie: espropriazioni urbanistiche e non urbanistiche » 627
4. Principi costituzionali e CEDU: un'armonizzazione faticosa » 627
4.1 L'art. 42 Cost: riserva relativa di legge, motivi di interesse generale e obbligo di indennizzo » 628
4.2 L'art. 1 del primo protocollo addizionale CEDU: legalità sostanziale, indennizzo pieno e ripudio dell'espropriazione indiretta » 631
4.3 Il raccordo tra le due fonti nella più recente giurisprudenza costituzionale » 633
5. Il procedimento espropriativo » 634
5.1 L'oggetto e i soggetti del procedimento d'esproprio » 636
6. Il nodo cruciale dell'indennizzo per il rapporto tra autorità e libertà » 638
6.1 L'indennità per le aree edificabili al vaglio della Consulta (Corte cost. 348/2007) e dei vincoli CEDU » 639
6.1.1 La L. 244/2007 recepisce le indicazioni della Consulta, ma lascia sul terreno alcuni nodi irrisolti » 641

6.2 L'indennità per aree non edificabili: la rivoluzione sancita da Corte cost. 10 giugno 2011, n. 181 Pag. 643
6.3 Gli altri criteri: aree edificate, edificazione abusiva e opere private per pubblica utilità » 645
6.4 Considerazioni finali sull'attuale assetto dei criteri di computo dell'indennizzo » 646
6.5 La compensazione economica in caso di cessione volontaria » 647
7. Il divieto di *espropriazione indiretta*: il lungo viaggio dall'occupazione appropriativa all'espropriazione invertita *ex* art. 42bis, T.U. 327/2001 » 647
7.1 L'istituto pretorio dell'occupazione appropriativa: un'invenzione (troppo) audace » 647
7.2 Le acrobazie del legislatore: l'avvento dell'art. 42bis del T.U. 327/2001 » 649
7.3 Una creatura dal sesso incerto: espropriazione legittima o sanatoria di un illecito? » 649
7.4 Con la sent. 30 aprile 2015, n. 71 la Consulta "salva" l'art. 42bis da morte annunciata » 652
7.5 La nuova pronuncia della Corte Europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU, sez. I, 5 dicembre 2023, Domenica Sorasio/Italia) delude le attese di chi aveva pronosticato la condanna a morte dell'art. 42bis » 654
7.6 Le conseguenze in materia di giurisdizione » 657
7.7 Questioni processuali: può il commissario *ad acta* sostituire la pubblica amministrazione nell'adozione del provvedimento *ex* art. 42bis? » 659
7.7.1 L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sent. 5/2020) ammette la possibilità di imporre, tramite l'istituto di cui all'art. 42bis T.U. Espr., una servitù di passaggio in caso di giudicato restitutorio civile » 660
7.7.2 Giudicato implicito sull'occupazione appropriativa ed effetti negativi sulla tutela del privato (Cons. Stato, Ad. Plen., 6/2021) » 660
7.8 All'affannosa ricerca di alternative all'espropriazione invertita: la rinuncia abdicativa » 661
7.8.1 Le critiche dottrinali alla tesi della Plenaria contraria alla rinuncia abdicativa e, soprattutto, all'immediato risarcimento del danno sostitutivo da perdita sostanziale del diritto di proprietà » 664
7.8.1.1 Una diversa ricostruzione è possibile » 666
7.9 L'ulteriore alternativa dell'usucapione » 668
7.9.1 Critiche all'indirizzo che ammette l'usucapione amministrativa » 669
7.10 La Cassazione esclude l'usucapione in favore del privato dell'area espropriata ma non occupata dalla pubblica amministrazione (Cass., Sez. Un., 651/2023) » 670
8. Il riparto di giurisdizione in materia espropriativa » 671

CAPITOLO 4
Il denaro pubblico

1. Il diritto al bilancio e le fonti normative essenziali » 673
2. I bilanci: caratteristiche generali » 674
3. Bilancio di cassa e di competenza » 675
4. I soggetti della contabilità pubblica » 675
4.1 Gli aggregati e i saldi di contabilità pubblica » 676
5. L'organizzazione di base della finanza pubblica: la riforma dell'art. 81 e l'introduzione del pareggio di bilancio » 677
6. Ciclo e strumenti della programmazione e di bilancio » 678
7. La struttura del bilancio di previsione » 678

PARTE VII

L'AZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO 1

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

1. Il diritto di accesso: principio generale dell'azione amministrativa e precipitato del principio di trasparenza Pag. 683
2. La natura giuridica del "diritto" di accesso documentale » 685
3. La titolarità del diritto di accesso » 687
4. Il documento accessibile » 689
   4.1 L'accesso esercitato sui pareri legali » 691
   4.2 Segue: In particolare: l'accesso agli atti preparatori... » 691
   4.3 ...e agli atti interni » 691
   4.4 Gli atti di diritto privato della P.A. » 692
5. Segue: L'accesso alle informazioni » 693
6. I limiti al diritto di accesso » 694
   6.1 Accesso agli atti del procedimento tributario » 695
7. Le normative speciali che estendono la legittimazione all'accesso documentale e l'oggetto dell'accesso: a) l'accesso nell'ordinamento degli enti locali… » 695
   7.1 b) …e l'accesso "ambientale" » 696
8. Le modalità di accesso » 697
9. Il differimento dell'accesso » 698
10. I rapporti tra riservatezza e accesso » 698
    10.1 Il rapporto tra accesso e riservatezza in materia di contratti pubblici » 701
11. La tutela del diritto di accesso in sede giurisdizionale » 704
    11.1 Il rito speciale in materia di accesso (art. 116 c.p.a.) » 704
    11.2 L'accesso incidentale *ex* art. 116, comma 2, c.p.a. » 705
    11.3 Il rito super-accelerato coniato dall'art. 36, comma 4, del nuovo codice dei contratti pubblici » 707
12. Le nuove figure dell'accesso civico e dell'accesso universale: il sistema della trasparenza diventa a triplo binario » 709
    12.1 L'accesso civico semplice » 710
    12.2 L'accesso civico universale » 710
    12.3 Differenze tra accesso documentale e accesso universale » 712
    12.4 Differenze tra accesso civico e accesso universale » 714
    12.5 Differenze tra accesso documentale e accesso civico » 714
    12.6 Le indicazioni giurisprudenziali sulle differenze tra l'accesso tradizionale e i nuovi modelli a legittimazione aperta » 715
    12.7 L'accesso civico nella materia dei contratti pubblici » 716

CAPITOLO 2

La liberalizzazione amministrativa e il modulo della denuncia legittimante

1. Liberalizzazione, liberalizzazioni » 717
2. Il principale strumento di liberalizzazione amministrativa: la segnalazione di inizio attività » 719
   2.1 Dall'art. 19 della L. 241/1990 ai D.Lgs. 216 e 222/2016, di attuazione della legge Madia 124/2015 » 720
   2.2 La controversa natura giuridica dell'istituto: liberalizzazione amministrativa, non mera semplificazione » 720
   2.3 È però una liberalizzazione temperata, che non elimina ma plasma una nuova intermediazione amministrativa » 723

2.4 La tutela del terzo leso dall'attività denunciata Pag. 724
2.4.1 La tesi della Adunanza Plenaria del Cons. Stato 15/2011: il terzo può impugnare il diniego tacito di adozione del provvedimento inibitorio ed è legittimato a proporre un'azione preventiva e atipica di accertamento-condanna » 725
2.4.2 L'opposta scelta del Legislatore: il nuovo comma 6ter dell'art. 19, L. 241/1990 impone la procedura del silenzio-rifiuto e prevede "esclusivamente" il rimedio di cui all'art. 31 c.p.a. » 729
2.4.3 La Corte costituzionale (sent. 45/2019 e 153/2020) salva l'art. 19, comma 6ter, dalle censure che contestavano l'assenza di termini per l'azione del terzo » 731
2.4.4 La soluzione ermeneutica della Corte tutela il denunciante, ma espone il terzo al rischio di un vuoto di tutela » 733
2.4.5 La nuova giurisdizione esclusiva in materia di SCIA (art. 133, comma 1, lett. *a)*, n. 3, del Codice del processo amministrativo) » 736

CAPITOLO 3
La semplificazione amministrativa e il regime dei silenzi amministrativi

1. La semplificazione nell'agenda Paese e nell'azione del Governo » 738
1.1 Semplificazione degli uffici pubblici » 739
1.2 Semplificazione normativa » 739
1.3 Semplificazione amministrativa » 739
1.4 Semplificazione informatica (e-government) » 739
2. Il principio di semplificazione amministrativa: profili generali » 740
3. Il tempo amministrativo è un bene della vita » 741
4. L'obbligo di provvedere e le sue eccezioni » 744
4.1 Dovere di risposta e poteri ufficiosi: due rette parallele? » 744
4.2 I casi in cui l'astratto dovere di provvedere non è in concreto configurabile » 746
5. La violazione dell'obbligo di tempestività non consuma il potere amministrativo » 747
5.1 Casi eccezionali di termini perentori » 748
5.2 L'inefficacia del provvedimento tardivo *ex* art. 2, comma 8bis, della L. 241/1990: nullità o inefficacia in senso stretto? » 751
5.3 Tesi dottrinale minoritaria che afferma il carattere perentorio del termine relativo all'esercizio sfavorevole del potere » 751
6. Indennizzo e potere sostitutivo nelle recenti riforme amministrative » 754
6.1 Questioni problematiche in materia di tutela indennitaria » 754
6.2 Il potere sostitutivo: inquadramento giuridico e coordinate operative » 756
7. Il silenzio rifiuto (o inadempimento): profili sostanziali e snodi processuali » 756
7.1 La formazione automatica del silenzio: la diffida non è più necessaria » 758
7.2 Decorrenza del termine per il ricorso » 759
7.3 La spinosa questione dei controinteressati » 760
7.4 L'oggetto del sindacato giurisdizionale e il giudizio di ottemperanza » 761
7.5 Ricorso contro il silenzio-rifiuto e riparto di giurisdizione » 762
7.6 Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-rifiuto: la soluzione accolta dal Codice del Processo Amministrativo » 763
8. Il silenzio significativo » 763
8.1 Il silenzio significativo con valore di accoglimento: il silenzio assenso (art. 20, L. 241/1990) » 764
8.1.1 Tratti distintivi rispetto alla DIA/SCIA » 764
8.1.2 Il silenzio assenso deve essere per forza legittimo? » 765
8.1.3 L'adozione di un provvedimento espresso successivo » 766

8.1.4 L'attestazione amministrativa dell'avvenuta formazione del silenzio-assenso e il dovere di risposta all'istanza anche dopo la formazione del silenzio-assenso (art. 62 del D.L. 77/2022) Pag. 767
8.1.5 Il silenzio-assenso nella conferenza di servizi: rinvio » 768
8.1.6 Effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra Amministrazioni Pubbliche: il nuovo art. 17bis, L. 241/1990 » 768
8.2 Il silenzio-diniego (o rigetto) » 771
9. Il silenzio procedimentale: i silenzi procedurali *ex* artt. 16 e 17, L. 241/1990 » 774

CAPITOLO 4
Il procedimento amministrativo

Sezione I
Profili generali

1. Il procedimento amministrativo nella L. 241/1990: nozione e struttura » 775
2. Il procedimento amministrativo nella L. 241/1990: i principi » 778
3. Il procedimento amministrativo a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione » 779
3.1 Segue: La soluzione di cui all'art. 29 della L. 241/1990 » 779
4. Successione di leggi e procedimento » 780

Sezione II
Il responsabile del procedimento

1. La figura del responsabile del procedimento » 781
2. L'individuazione del responsabile del procedimento » 782
3. I compiti del responsabile del procedimento e il rapporto con il dirigente dell'unità organizzativa » 783
4. Profili di responsabilità » 784

Sezione III
La partecipazione al procedimento amministrativo

1. Introduzione » 785
2. La partecipazione nella L. 241/1990 » 785
3. La comunicazione di avvio del procedimento » 786
4. Contenuti della comunicazione di avvio del procedimento » 786
5. Le eccezioni all'obbligo di comunicazione » 787
5.1 Le cause di esclusione individuate dalla legge » 787
5.2 Eccezioni all'obbligo di comunicazione individuate dalla giurisprudenza » 788
6. Gli interventori eventuali. Partecipazione al procedimento dei portatori di interessi diffusi e legittimazione processuale » 789
7. Le forme della partecipazione » 790
8. Il preavviso di provvedimento negativo (art. 10bis, L. 241/1990 mod. del D.L. 76/2020) » 790
8.1 Presupposti » 791
8.2 I termini del preavviso e la sua collocazione all'interno del procedimento » 791
8.3 Preavviso e termini del procedimento » 792
8.4 Funzione delle osservazioni e vincolo motivazionale » 793
8.5 La consumazione del potere in caso di violazione dell'obbligo di immediata deduzione dei motivi ostativi: entra in scena il "*one shot procedimentale secco*" » 793
8.5.1 Il problema della sorte del provvedimento violativo del vincolo » 794

8.5.2 Il problema connesso del sindacato giurisdizionale in caso di violazione del divieto di motivazioni già deducibili Pag. 794
8.5.3 Principio o eccezione? » 795
8.6 I rapporti con l'art. 21octies, comma 2, L. 241/1990 » 795

CAPITOLO 5
Il provvedimento amministrativo

Sezione I
Il provvedimento amministrativo. Caratteri generali

1. L'atto amministrativo » 796
1.1 Differenza tra atto e provvedimento amministrativo. Classificazione degli atti non provvedimentali » 798
2. Classificazione dei provvedimenti amministrativi » 801
2.1 I provvedimenti autorizzatori » 801
2.2 I provvedimenti concessori » 802
2.3 I provvedimenti ablatori » 803
2.4 I provvedimenti sanzionatori » 804
2.5 I provvedimenti di secondo grado » 805
3. I caratteri del provvedimento amministrativo » 806
3.1 L'autoritarietà o imperatività » 806
3.2 L'esecutorietà » 806
3.3 L'esecutività » 808
3.4 L'inoppugnabilità » 808
3.5 La tipicità e la nominatività » 809
4. Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo » 809
5. Gli elementi accidentali » 814
6. I requisiti di legittimità e di efficacia del provvedimento amministrativo » 815
6.1 L'efficacia del provvedimento amministrativo » 816
6.1.1 La sospensione dell'efficacia e dell'esecuzione del provvedimento amministrativo » 817
7. L'interpretazione del provvedimento amministrativo » 819
8. Le c.d. leggi-provvedimento » 820

Sezione II
La motivazione del provvedimento amministrativo

1. La motivazione del provvedimento amministrativo: nozione e profili funzionali » 820
2. L'obbligo generalizzato di motivazione » 821
2.1 L'art. 3 della L. 7 agosto 1990, n. 241 generalizza l'obbligo di motivazione » 821
2.2 L'ambito di applicazione della norma » 821
2.2.1 L'obbligo di motivazione nei pubblici concorsi » 822
2.3 Deroghe all'obbligo di motivazione » 823
3. La struttura della motivazione » 826
3.1 La motivazione per relationem » 827
4. Motivazione, invalidità e processo » 828

CAPITOLO 6
L'invalidità del provvedimento amministrativo

1. Osservazioni generali sull'invalidità » 830
1.1 Diritto amministrativo e diritto privato: un confronto » 831
1.1.1 Segue: L'invalidità nel diritto amministrativo: categoria autonoma? » 832
1.2 Illiceità, illegittimità, irregolarità, inopportunità, inesistenza » 834

1.3 Questioni problematiche in punto di invalidità Pag. 835
1.3.1 L'invalidità dei provvedimenti consensuali » 835
1.3.2 L'invalidità parziale » 835
1.3.3 L'invalidità derivata » 835
1.3.4 L'invalidità sopravvenuta » 837
1.3.4.1 La legge retroattiva » 838
1.3.4.2 La legge di interpretazione autentica » 840
1.3.4.3 Il decreto legge non convertito » 840
1.3.4.4 La dichiarazione di incostituzionalità della norma regolativa o attributiva del potere amministrativo » 841
1.3.4.5 Segue: Uno sguardo di insieme sull'invalidità sopravvenuta » 842
1.4 L'invalidità unionale » 843
2. L'inesistenza dell'atto amministrativo » 844
2.1 I casi d'inesistenza » 846
2.2 Il regime giuridico dell'atto inesistente » 848
3. La nullità del provvedimento amministrativo: evoluzione e disciplina » 849
3.1 Invalidità e inesistenza » 850
3.2 Invalidità e disapplicazione » 851
3.3 La nullità nel diritto amministrativo: invalidità eccezionale e tipica » 852
3.3.1 La carenza di potere nell'elaborazione anteriore all'art. 21septies della L. 241/1990 » 853
3.3.2 La nullità per mancanza di elementi essenziali » 857
3.3.3 Nullità per difetto assoluto di attribuzione » 859
3.3.4 La violazione e l'elusione del giudicato » 860
3.3.4.1 La giurisdizione esclusiva in tema di nullità per violazione o elusione del giudicato » 861
3.3.5 Le nullità testuali » 862
3.4 Profili di disciplina sostanziale della nullità » 863
3.4.1 La nullità parziale » 864
3.4.2 La nullità derivata » 864
3.4.3 L'autotutela » 864
3.4.3.1 Va esclusa la disapplicazione dell'atto nullo da parte di altra pubblica amministrazione » 865
3.4.4 La convalida » 866
3.5 Questioni processuali » 867
4. L'annullabilità del provvedimento amministrativo: premessa » 868
4.1 La tripartizione dei vizi di legittimità nell'evoluzione storica e nell'art. 21octies della L. 241/1990 » 870
4.1.1 L'incompetenza » 871
4.1.2 L'eccesso di potere » 873
4.1.2.1 Figure sintomatiche e prova del vizio » 877
4.1.3 La violazione di legge » 882
4.2 I vizi "non invalidanti": un nuovo concetto sostanziale di invalidità basata sull'incidenza effettiva dell'illegittimità sul rapporto amministrativo (c.d. "influenza") » 884
4.2.1 Segue: Il comma 2 dell'art. 21octies: *ratio*, ambito applicativo e natura giuridica » 885
4.2.1.1 Ambito applicativo della norma » 886
4.2.1.2 La controversa natura giuridica della norma: irregolarità, raggiungimento dello scopo o sanatoria? Norma processuale o nuova invalidità di matrice sostanzialistica? » 887
4.2.1.3 Profili probatori » 889

5. I vizi di merito del provvedimento amministrativo: l'inopportunità (artt. 7, comma 6, e 134 del Codice del processo amministrativo) Pag. 890

CAPITOLO 7
L'autotutela amministrativa

1. L'autotutela e la deroga al divieto di farsi giustizia da sé » 892
2. L'autotutela nel diritto amministrativo: profili generali » 893
3. Il potere di riesame: inquadramento dogmatico e fondamento normativo » 896
4. Il riesame con esito demolitorio » 898
   4.1 Il potere di annullamento » 898
      4.1.1 Il potere di annullamento può essere doveroso? » 901
         4.1.1.1 La tradizionale tesi negativa » 901
         4.1.1.2 Venti di novità soffiano a favore del diritto di domanda e del dovere di risposta » 902
      4.1.2 Il fattore "tempo" e la tutela dell'affidamento: il concetto elastico di "termine ragionevole" » 904
         4.1.2.1 Il nuovo e aggiuntivo termine rigido di dodici mesi per i provvedimenti favorevoli » 906
         4.1.2.2 Ambito applicativo della norma: prevale l'interpretazione estensiva » 907
         4.1.2.3 Il termine rigido di dodici mesi supera il vaglio della Corte costituzionale (Corte cost. 26 giugno 2025, n. 88) » 908
         4.1.2.4 Il criterio di computo del termine » 909
         4.1.2.5 Mendacio e affidamento: un'antitesi che impedisce il decorso del termine » 910
         4.1.2.6 Il rapporto con figure speciali di annullamento » 911
      4.1.3 L'autotutela negli appalti pubblici e nella conferenza di servizi: rinvio » 912
   4.2 Il potere di revoca » 912
      4.2.1 La dicotomia atti a efficacia durevole e atti ad efficacia istantanea » 914
      4.2.2 La tutela indennitaria » 915
         4.2.2.1 La misura dell'indennizzo: i nodi da sciogliere » 917
      4.2.3 Affidamento e revoca legittima del provvedimento amministrativo » 919
      4.2.4 Revoca, recesso e risoluzione » 919
5. L'autotutela atipica » 920
6. Il riesame con esito conservativo » 921
   6.1 La convalida » 921
   6.2 La ratifica » 924
   6.3 La sanatoria » 924
   6.4 La conversione » 924
   6.5 La riforma » 924
   6.6 La rettifica » 925
7. Il riesame con esito confermativo » 925
8. Considerazioni di diritto comparato » 926

PARTE VIII
LA NEGOZIAZIONE DELLA FUNZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO 1
La conferenza di servizi

1. La conferenza nel sistema della semplificazione amministrativa » 933

2. Le tipologie di conferenze Pag. 934
2.1 La classificazione in base alla funzione: conferenza istruttoria, decisoria, predecisoria e ambientale » 934
2.2 La classificazione in base alle modalità di svolgimento: conferenza in forma semplificata e in forma simultanea » 935
3. La natura giuridica della conferenza: organo straordinario o modello di raccordo? » 937
4. La questione spinosa della presunta neutralità della conferenza » 938
5. La determinazione motivata di conclusione della conferenza » 939
5.1 I dubbi interpretativi sulla natura e sulla portata della determinazione finale » 940
6. Il problema dell'autotutela » 941
7. Il meccanismo di superamento dei dissensi nei settori sensibili » 942
8. Il controverso rapporto tra art. 17bis della L. 241/1990 sul silenzio nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e la conferenza di servizi » 943

CAPITOLO 2
Gli accordi amministrativi

1. L'esercizio consensuale del potere: non un ossimoro, ma un bisogno democratico » 944
2. Accordi tra pubblica amministrazione e privati (art. 11 della L. 241/1990) » 946
2.1 La natura giuridica degli accordi » 947
2.1.1 La tesi privatistica: sono contratti di diritto comune a oggetto pubblico » 947
2.1.1.1 Corollari della tesi privatistica » 948
2.1.2 Tesi pubblicistica: sono provvedimenti consensuali o tecniche di esercizio consensuale del public power » 949
2.1.2.1 Corollari della tesi pubblicistica » 950
2.2 Le distanze tra le due tesi si accorciano con il codice del processo amministrativo » 953
2.3 Quadro generale delle regole sostanziali » 954
2.3.1 Il recesso unilaterale » 955
2.4 La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo » 956
3. Gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni (art. 15 della L. 241/1990) » 957
3.1 Accordi di programma degli enti locali per una migliore qualità dei servizi pubblici » 958
3.2 La problematica conciliazione tra accordi, concorrenza ed evidenza pubblica: il problema degli appalti mascherati da accordi » 958

PARTE IX
I CONTRATTI PUBBLICI

CAPITOLO 1
Il contratto pubblico

1. Un ossimoro solo apparente » 965
2. I principi generali dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione » 968
3. La tormentata evoluzione della normativa in materia di contratti pubblici » 971
4. Vede la luce il nuovo codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 : uno sguardo d'insieme » 972
4.1 Un cambio di paradigma: dal diritto comunitario della concorrenza al diritto amministrativo nazionale » 972

4.2 Dalla concorrenza assoluta alla concorrenza regolata Pag. 975
4.3 Discrezionalità nella decisione sul ricorso al mercato » 976
4.4 Discrezionalità nella scelta del contratto » 976
4.5 Discrezionalità nella scelta e nella gestione del modello di affidamento » 978
4.6 I temperamenti alla discrezionalità » 978
4.6.1 Il ruolo dei principi: criterio di orientamento e parametro di legittimità » 979
4.6.2 La certezza dei tempi » 979
4.6.3 Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità » 979
4.6.4 Responsabilità e tutela dell'affidamento » 980
4.6.5 La trasparenza rende il potere amministrativo democratico » 980
4.6.6 Il traguardo ambizioso della digitalizzazione integrale di tutte le procedure e di tutte le stazioni appaltanti » 980
5. Segue: La nuova attenzione al "diritto civile dei contratti pubblici": il trionfo dell'autonomia negoziale… » 982
6. Segue: … e l'innovativo principio di conservazione del contratto » 982
6.1 I profili generali della nuova disciplina: *contract test* e *competition test* » 982
6.2 La natura della posizione soggettiva in capo alla parte svantaggiata dalla sopravvenienza: interesse legittimo o diritto soggettivo? Conseguenze sul piano della giurisdizione » 983
6.3 Vincolo *de contractando* o vincolo *de contrahendo*? Tutela risarcitoria o tutela costitutiva? » 985
6.4 Conclusioni » 986
7. Segue: Altri profili di novità » 987
8. Cos'è il contratto pubblico? » 987
9. Segue: Il profilo soggettivo del contratto pubblico: la necessaria "soggettività" pubblica » 987
9.1 La necessaria intersoggettività sostanziale del contratto pubblico » 988
10. I criteri oggettivi di classificazione dei contratti pubblici » 989
10.1 Contratti attivi e passivi » 989
10.2 Concessioni e appalti pubblici » 991
10.3 La nozione di contratto di appalto pubblico » 991
10.4 Il contratto di concessione » 992
10.5 Le forme contrattuali di confine tra appalto e concessione » 994
11. La forma del contratto pubblico » 996
12. Il regime giuridico del contratto pubblico » 996

CAPITOLO 2
La procedura di gara

1. Profili generali » 1000
2. La fase dell'evidenza pubblica a monte della procedura di selezione del contraente: la decisione di contrarre » 1003
3. L'atto iniziale della procedura di selezione del contraente: il bando di gara. Rinvio » 1005
4. La proposta di aggiudicazione » 1007
5. L'aggiudicazione quale provvedimento conclusivo della fase pubblicistica » 1008
6. Il *favor partecipationis* e il soccorso istruttorio: verso il superamento delle esclusioni per motivi puramente formali (Cons. Stato, Ad Plen., 6/2025) » 1010
6.1 Requisiti di partecipazione e tassatività delle cause di esecuzione » 1010
6.2 Il ruolo nevralgico del soccorso istruttorio » 1011
6.3 I principi sanciti da Ad. Plen. 6/2025 (sul mancato pagamento del contributo ANAC) » 1013

7. La procedura di affidamento ad evidenza pubblica: esposizione delle singole procedure Pag. 1015
8. Il confine tra la fase pubblicistica e quella privatistica – gli obblighi di *stand still "sostanziale"*: il primo termine dilatorio per la stipula del contratto » 1018
9. Il secondo termine dilatorio per la stipula del contratto: lo *stand still* processuale » 1019
10. Segue: Le sanzioni per la violazione degli obblighi di *stand still* » 1019
11. Il termine 'massimo' per la stipula del contratto e le situazioni giuridiche soggettive dell'aggiudicatario prima di divenire contraente » 1020
12. Il nuovo codice dei contratti pubblici sanziona il ritardo amministrativo nella stipula del contratto con la formazione del silenzio-inadempimento (art. 18, comma 5) » 1022
13. La fase esecutiva: il contratto di subappalto » 1023
14. La disciplina dei contratti sotto-soglia » 1024

CAPITOLO 3
Autotutela e contratto pubblico: la strana coppia

1. Il potere di farsi giustizia da sé: un privilegio antico o un bisogno moderno? » 1029
2. L'autotutela successiva al contratto: un mistero affascinante » 1030
3. I termini del problema nel dibattito tradizionale » 1030
4. I termini della questione dopo il nuovo codice, in bilico tra tradizione pubblicistica e sirene privatistiche » 1031
   4.1 Il nuovo quadro alla luce degli artt. 122, 123 e 190 del Nuovo Codice in materia di recesso e risoluzione » 1032
   4.2 La risoluzione a geometrie variabili: diritto potestativo privatistico o annullamento pubblicistico mascherato? » 1032
      4.2.1 Limiti temporali e possibilità dell'annullamento d'ufficio in casi diversi da quelli contemplati dall'art. 122 del codice » 1035
   4.3 La revoca pubblicistica è esclusa dal recesso privatistico di cui all'art. 123 » 1036
   4.4 La risoluzione e il recesso *ex* art. 190: le concessioni sono definitivamente contrattualizzate » 1037

CAPITOLO 4
Il nuovo precontenzioso ANAC e gli altri strumenti alternativi alla tutela giurisdizionale

1. Profili generali » 1038
2. I pareri di precontenzioso (art. 220, comma 1, del nuovo codice dei contratti pubblici) tra consulenza collaborativa e funzione para-giurisdizionale » 1039
   2.1 La fisionomia di una creatura tutta da scoprire » 1039
   2.2 La qualificazione atecnica dell'istituto » 1039
   2.3 Le molteplici tesi sulla natura giuridica del rimedio » 1040
   2.4 È necessario un atto di recepimento del parere da parte della stazione appaltante? » 1041
3. Il potere speciale dell'ANAC di impugnare i provvedimenti affetti da gravi violazioni del codice » 1042
   3.1 Dalle ceneri delle raccomandazioni vincolanti sorge il potere di azione dell'ANAC: il modello della legittimazione processuale speciale dell'AGCM e la funzione di "*advocacy*" » 1042
   3.2 Il confronto con l'art. 21bis della L. 287/1990 » 1042
   3.3 Il fondamento della legittimazione processuale dell'ANAC: non una giurisdizione oggettiva, ma una giurisdizione soggettiva che vede l'ANAC agire come ente esponenziale di un interesse collettivo » 1043

3.4 Lo spazio oggettivo e soggettivo di operatività del nuovo istituto: l'intento limitativo del legislatore e la fatica equitativa dell'interprete Pag. 1044
3.4.1 I contratti a rilevante impatto e i regolamenti » 1044
3.4.2 Vizi deducibili » 1045
3.4.3 Che cosa vuol dire "violazione grave"? Il mistero dell'eccesso di potere » 1045
3.5 La fase preliminare alla proposizione del ricorso e l'emanazione del parere motivato » 1046
3.5.1 Il procedimento preliminare all'esercizio dell'azione » 1046
3.5.2 La fase preliminare è sempre condizione di ammissibilità del ricorso? » 1046
3.5.3 Il procedimento ha natura giuridica "privata" o amministrativa? Il potere dell'ANAC è libero, discrezionale, doveroso, o eventualmente auto-vincolato? » 1047
3.5.4 Gli atti di pre-iniziativa adottati da soggetti privati o pubblici possono costituire un obbligo di procedere in capo all'Autorità? » 1049
3.5.5 Il termine per l'emissione del parere motivato e la sua decorrenza » 1050
3.5.6 L'art. 21nonies della L. 241/1990: il parere motivato è soggetto al limite temporale di dodici mesi e al principio del termine ragionevole? » 1050
3.5.7 La conclusione della prima fase del procedimento preliminare: la natura giuridica del parere motivato e la perimetrazione dei suoi effetti » 1050
3.5.8 Gli effetti sostanziali del parere motivato: sussiste il dovere della stazione appaltante di attivare l'autotutela? » 1051
3.5.9 Il parere motivato è autonomamente e immediatamente impugnabile? » 1052
3.6 La fase processuale » 1053
3.6.1 Dal parere motivato alla proposizione del ricorso. L'oggetto del giudizio nel caso di conferma espressa dell'originario provvedimento » 1053
3.6.2 L'ANAC deve dimostrare la sussistenza di un concreto, diretto e attuale interesse al ricorso? » 1054
3.6.3 Le domande proponibili innanzi al giudice amministrativo. L'azione di annullamento esaurisce la legittimazione speciale dell'ANAC? » 1054
4. Gli altri strumenti di adr (*alternative dispute resolution*) previsti nel nuovo Codice dei contratti pubblici » 1056

CAPITOLO 5
Il riparto di giurisdizione

1. La giurisdizione esclusiva in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture (art. 133, comma 1, lett. *e)*, n. 1, c.p.a.) » 1057
2. La nozione di procedura di evidenza pubblica » 1058
3. Il nuovo codice scioglie il nodo della natura giuridica della pretesa dell'aggiudicatario alla stipulazione del contratto (artt. 17, comma 6 e 18, comma 5) » 1059
4. I contratti dei soggetti privati equiparati » 1060
5. Le questioni relative all'esecuzione » 1061
6. L'inefficacia derivata del contratto conseguente all'annullamento dell'aggiudicazione » 1063
6.1 Le conseguenze dell'annullamento dell'aggiudicazione sulla sorte dei contratti di società e dei contratti attivi » 1063

7. La sorte del contratto di appalto a seguito di annullamento in autotutela dell'aggiudicazione Pag. 1064
8. I conflitti tra Cassazione e Consiglio di Stato sulla "giurisdizione risarcitoria" in tema di responsabilità precontrattuale » 1067
9. La giurisdizione amministrativa conquista anche l'azione risarcitoria e di rivalsa proposta dalla P.A. nei confronti dell'aggiudicatario illegittimo » 1067

CAPITOLO 6
Le tecniche di tutela

1. Il diritto processuale dei contratti pubblici: un banco di prova sperimentale » 1069
2. La tutela costitutiva: l'azione di annullamento » 1069
   2.1 Le regole del giudizio impugnatorio in materia di contratti pubblici nel rito speciale dell'art. 120 c.p.a. » 1071
   2.2 La questione del ricorso incidentale ancora al vaglio della Corte di Giustizia (sent. 5 settembre 2019, in causa 333/18) » 1072
3. L'azione di nullità » 1074
4. L'azione avverso il silenzio-rifiuto » 1075
5. La tutela specifica (o di esatto adempimento): l'azione di condanna all'aggiudicazione della gara e alla stipulazione del contratto (art. 124 c.p.a.). Rinvio » 1075
6. Segue: Tutela specifica e inefficacia del contratto » 1076
   6.1 Natura e regime dell'inefficacia contrattuale a valle dell'annullamento dell'aggiudicazione » 1077
   6.2 Inefficacia del contratto nei casi di gravi violazioni » 1079
   6.3 Art. 122 c.p.a.: ipotesi residuali e discrezionali di inefficacia del contratto » 1080
   6.4 La graduazione temporale dell'inefficacia e il subentro del ricorrente vittorioso: un meccanismo sofisticato dai delicati ingranaggi » 1082
   6.5 Inefficacia del contratto e tutela cautelare » 1083
   6.6 È necessaria la domanda di parte ai fini della declaratoria di inefficacia del contratto? » 1084
   6.7 Autotutela in caso di mancata dichiarazione giurisdizionale dell'inefficacia » 1085
   6.8 Art. 123 c.p.a.: le sanzioni alternative » 1086
7. La tutela risarcitoria (art. 124 c.p.a.) » 1086
   7.1 Il risarcimento in materia di contratti pubblici non richiede l'elemento soggettivo » 1090

PARTE X
I SERVIZI PUBBLICI

CAPITOLO 1
La nozione di servizio pubblico

1. Il *Welfare State* » 1097
2. Evoluzione storica » 1098
3. La controversa nozione di servizio pubblico: istituto giuridico o economico? » 1100
   3.1 La teoria del servizio pubblico in senso soggettivo (o formale) » 1101
   3.2 La teoria del servizio pubblico in senso oggettivo (o sostanziale) » 1101
   3.3 La tesi mista (o eclettica) che scinde titolarità (pubblica) e gestione (privata) » 1103
4. La nozione comunitaria di servizio di interesse economico generale (art. 106 TFUE) » 1104
   4.1 I criteri di distinzione tra i servizi di interesse economico generale, e non, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia » 1106

4.2 Servizi pubblici e concorrenza; concorrenza "nel mercato" e concorrenza "per il mercato" Pag. 1107
5. I servizi pubblici locali dopo il D.Lgs. 23 dicembre 2023, n. 201 » 1109
5.1 Le tappe dell'evoluzione normativa » 1110
5.2 Il riordino della disciplina dei servizi pubblici di rilevanza economica quale riforma abilitante del PNRR » 1114
5.3 La nozione di servizio pubblico economico » 1115
5.4 I principi del riordino » 1119
5.5 L'istituzione dei servizi pubblici locali » 1121
6. La distinzione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione e i relativi corollari » 1123
7. La distinzione impalpabile tra funzione pubblica e servizio pubblico: verso il diritto amministrativo prestazionale » 1124

CAPITOLO 2
Modalità di affidamento dei servizi pubblici e vicende del rapporto

1. Il quadro generale dopo la riforma » 1125
2. L'affidamento tramite gara » 1126
3. L'affidamento a società mista (art. 16) » 1127
4. L'affidamento *in house providing* » 1130
5. Gestione in economia o mediante azienda speciale » 1132
6. Il contratto di servizio » 1133
7. Le carte dei servizi e gli obblighi di trasparenza dei gestori » 1134
8. Le tariffe » 1135
9. Le vicende del rapporto » 1136

CAPITOLO 3
La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici

1. Evoluzione storica: dal D.Lgs. 80/1998 al Codice del processo amministrativo » 1138
2. La struttura dell'attuale art. 133, comma 1, lett. *c)*, c.p.a e l'effetto restrittivo rispetto al precedente assetto » 1139
3. La lettura che ravvisa nella nuova disciplina un effetto ampliativo » 1141
4. La residua rilevanza della nozione di servizio pubblico come criterio di riparto della giurisdizione » 1143
5. Le controversie escluse dalla giurisdizione del G.A. a seguito della sent. 204/2004 » 1144

PARTE XI
LA RESPONSABILITÀ

CAPITOLO 1
La responsabilità civile della pubblica amministrazione

1. La responsabilità civile della P.A.: profili generali » 1151
2. Il dibattito sulla natura diretta o indiretta della responsabilità della P.A. » 1152
2.1 La Cassazione fa il punto sulla responsabilità della pubblica amministrazione per danni cagionati da illeciti penali degli agenti pubblici (Cass., Sez. Un., 9 aprile 2019, n. 13246) » 1154
3. La responsabilità per lesione di diritti soggettivi » 1156
3.1 La responsabilità contrattuale e da contatto sociale » 1156

3.2 La responsabilità aquiliana Pag. 1158
3.2.1 Il problema dell'applicabilità alla P.A. dei criteri speciali di imputazione » 1158
3.3 La responsabilità precontrattuale » 1160
3.3.1 L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato abbraccia un'interpretazione estensiva della responsabilità precontrattuale della P.A. (Cons. Stato, Ad. Plen., 4 maggio 2018, n. 5) » 1161
3.4 La doppia anima della responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione: la responsabilità precontrattuale pura da comportamento e quella spuria da provvedimento » 1161
4. La responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi: l'evoluzione storica » 1164
4.1 Origini del problema » 1164
4.2 La svolta impressa dalla sent. 500/1999 delle Sezioni Unite » 1166
4.3 Il Codice del processo amministrativo: la Corte costituzionale fuga i dubbi di legittimità costituzionale collegati alla previsione del termine decadenziale (Corte cost. 94/2017) » 1167
4.4 Le conseguenze dell'adesione del codice al modello aquiliano: al centro del palcoscenico si pone il fatto complessivo ai fini della verifica dell'ingiustizia comparativa del danno » 1169
5. Gli elementi strutturali dell'illecito » 1170
5.1 L'elemento oggettivo e la "spettanza del bene della vita" » 1170
5.1.1 Interessi oppositivi e risarcimento: il danno da disturbo » 1170
5.1.2 Interessi pretensivi e "giudizio prognostico" » 1172
5.1.3 Danno da ritardo e danno da silenzio » 1173
5.1.4 Giudizio risarcitorio e "spettanza del bene della vita" » 1174
5.2 L'elemento soggettivo » 1174
5.2.1 L'elemento soggettivo nella sent. 500/1999 e nella giurisprudenza successiva » 1175
5.2.2 Segue: Il risarcimento del danno negli appalti pubblici (art. 124 c.p.a.): la Corte di Giustizia conia una responsabilità di stampo oggettivo » 1177
5.2.3 Il dolo » 1178
6. La giurisdizione » 1178
7. La pregiudiziale amministrativa » 1179
7.1 Il legislatore supera la pregiudiziale processuale e opta per un'autonomia fortemente temperata della tutela risarcitoria... » 1179
7.2 L'Adunanza Plenaria (sent. 23 marzo 2011, n. 3) adotta il modello dell'autonomia temperata anche per le questioni anteriori al codice del processo » 1180
7.3 Rapporti tra azione di nullità (art. 31, comma 4, c.p.a.) e tutela risarcitoria » 1182
7.4 Risarcimento del danno in sede di ottemperanza (art. 112, comma 3, c.p.a.) e in corso di giudizio (art. 30, comma 5, c.p.a.) » 1182
8. L'obbligazione risarcitoria della P.A. » 1184
8.1 Risarcimento per equivalente: tecniche di quantificazione del danno » 1184
8.2 Un'ipotesi particolare di quantificazione-liquidazione del danno: l'art. 34, comma 4, c.p.a. » 1185
8.3 Il risarcimento in forma specifica » 1186
9. La responsabilità civile del dipendente verso i terzi » 1187

CAPITOLO 2
La responsabilità nei confronti della P.A.

1. Profili generali Pag. 1189
2. La responsabilità amministrativa dopo le L. 102/2009 e 141/2009 » 1189
   2.1 I presupposti » 1192
      2.1.1 Natura dell'ente danneggiato » 1192
      2.1.2 Il rapporto di servizio » 1193
      2.1.3 La condotta imputabile e l'elemento soggettivo » 1194
      2.1.4 Il danno » 1194
         2.1.4.1 Danni di nuova generazione » 1195
3. La responsabilità contabile » 1197
4. La responsabilità disciplinare » 1198
5. La responsabilità dirigenziale » 1198

PARTE XII
LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

CAPITOLO 1
I ricorsi amministrativi

Sezione I
La tutela giustiziale. caratteri generali

1. La tutela giustiziale in generale: autotutela o autodichia? » 1203
2. Rapporti tra ricorsi amministrativi e tutela giurisdizionale: analogie e differenze » 1205
3. Classificazione dei ricorsi amministrativi » 1206
   3.1 Ricorsi ordinari e straordinari » 1206
   3.2 Ricorsi impugnatori e non impugnatori » 1207
   3.3 Ricorsi rinnovatori ed eliminatori (o cassatori) » 1207

Sezione II
Il ricorso gerarchico

1. Nozione e tipologie di ricorso gerarchico » 1207
2. Il rapporto gerarchico: questioni controverse » 1208
3. Il requisito della non definitività dell'atto » 1209
4. Rapporti tra il ricorso gerarchico e la tutela giurisdizionale » 1210
5. La decisione sul ricorso gerarchico » 1212
6. Impugnazione della decisione sul ricorso gerarchico » 1213
   6.1 Motivi del ricorso giurisdizionale dopo la decisione gerarchica » 1215
   6.2 Effetti dell'accoglimento del ricorso giurisdizionale » 1215
7. Il silenzio sul ricorso amministrativo e la successiva tutela giurisdizionale » 1216

CAPITOLO 2
Il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo

Sezione I
Profili generali ed evoluzione storica

1. Sistemi processuali amministrativi e riparto di giurisdizione: cenni di diritto comparato » 1219
2. Il criterio di riparto fondato sulla distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo: l'evoluzione storica » 1220
   2.1 Dal sistema preunitario alla L.A.C. » 1221

2.2 Nasce il giudice amministrativo e il conseguente problema del riparto di giurisdizione (L. 5992/1889, istitutiva della sez. IV del Consiglio di Stato) Pag. 1222
2.3 La ricerca del criterio di riparto: *petitum* formale o *causa petendi*? » 1223
2.4 Il trionfo del criterio della *causa petendi*: dal concordato giurisprudenziale del 1929 alla Costituzione » 1224

Sezione II
Il criterio generale di riparto basato sulla causa petendi

1. La non facile applicazione del criterio della *causa petendi*: come si distinguono gli interessi dai diritti? » 1226
1.1 Attività di imperio e di gestione » 1226
1.2 Norme di azione e norme di relazione » 1227
1.3 Attività vincolata e discrezionale » 1228
1.4 Si afferma la tesi della dicotomia carenza-cattivo uso del potere » 1230
2. L'attuazione del criterio di riparto basato sulla dicotomia carenza-cattivo uso: i problemi da approfondire e i nodi da sciogliere » 1232
2.1 Viene alla ribalta la categoria pretoria della carenza in concreto del potere per limitare la teoria della degradazione » 1232
2.1.1 Come si distinguono le regole di legittimità dalle condizioni di esistenza del potere? » 1232
2.1.2 La giurisprudenza amministrativa rifiuta il modello della carenza in concreto: il potere esiste o non esiste solo in astratto » 1233
2.1.3 Carenza in concreto, nullità e riparto dopo l'art. 21septies della L. 241/1990 » 1234
2.2 Potere amministrativo e diritti fondamentali: carenza o cattivo uso? » 1236
2.2.1 La dottrina amministrativistica contesta la teoria dell'indegradabilità e ripristina la formula di Mortara: dove c'è potere, non c'è diritto » 1238
2.2.2 La giurisdizione esclusiva comprende, naturalmente, anche i diritti inviolabili » 1242
2.3 Il sottile confine tra poteri pubblici e poteri privati della P.A. » 1243
2.4 Giurisdizione e risarcimento del danno » 1244
2.4.1 La sent. 500/199 delle Sezioni Unite afferma la giurisdizione del giudice ordinario » 1244
2.4.2 La Corte costituzionale e il codice del processo amministrativo (artt. 7, 30 e 124) individuano nel giudice amministrativo il giudice "naturale" deputato alla tutela risarcitoria degli interessi legittimi » 1244
2.4.2.1 La giurisdizione sul danno non consequenziale a provvedimenti oggetto d'impugnazione » 1246
2.4.3 Il danno da comportamenti amministrativi: casistica » 1248
2.4.4 Le Sezioni Unite optano per la giurisdizione ordinaria in materia di risarcimento del danno da provvedimento favorevole illegittimo previamente annullato (in sede giurisdizionale o di autotutela) » 1250
2.4.4.1 Osservazioni critiche recepite dall'Adunanza Plenaria (rinvio) » 1251
3. Il riparto di giurisdizione nel codice del processo amministrativo » 1252
4. La giurisdizione in materia di procedimenti amministrativi complessi » 1254
5. La giurisdizione per connessione » 1256
6. Riparto di giurisdizione e questioni processuali: *translatio iudicii*, giudicato implicito e sindacato della Cassazione sulle sentenze del G.A. » 1256
6.1 La *translatio iudicii* (art. 59, L. 18 giugno 2009, n. 69 e art. 11 c.p.a.) » 1257

6.2 Il giudicato implicito sulla giurisdizione (art. 9 c.p.a.) Pag. 1257
6.3 L'ampiezza del sindacato della Cassazione sulle decisioni del Consiglio di Stato (Corte cost. 18 gennaio 2018, n. 6 e Cass., Sez. Un., ord. 19598/2020) » 1258
7. Difetto assoluto di giurisdizione e autodichia del Parlamento (Corte cost. 19 aprile 2024, n. 65) » 1259

Sezione III
Il riparto per materia: la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo

1. Storia della giurisdizione esclusiva: dalla legislazione preunitaria alle sentenze della Corte cost. 204/2004, 191/2006, 140/2007 e 35/2010 » 1259
2. Alla ricerca del potere perduto » 1262
3. La giurisdizione esclusiva nel Codice del processo amministrativo » 1265
4. Il processo innanzi al G.A. in sede di giurisdizione esclusiva » 1265
4.1 Il privato parte resistente: la Corte costituzionale (sent. 15 luglio 2016, n. 179) esclude una giurisdizione esclusiva soggettivamente frazionata » 1267
4.2 Arbitrato e diritti soggettivi (art. 12 c.p.a.) » 1268
5. Le materie devolute alla giurisdizione esclusiva del G.A. » 1269
5.1 La giurisdizione esclusiva in materia di diritto sportivo (art. 133, comma 1, lett. *z)*, c.p.a.) » 1270
5.2 La *class action* pubblica (D.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198) » 1272
6. La giurisdizione sul risarcimento del danno da lesione di interesse legittimo è a sua volta una materia di giurisdizione esclusiva? » 1272
7. La giurisdizione esclusiva del giudice ordinario. Rinvio » 1273

CAPITOLO 3
La tutela dinanzi al giudice ordinario

1. I limiti esterni della giurisdizione del G.O. » 1275
2. Il Giudice ordinario può conoscere di interessi legittimi? Il problema della giurisdizione esclusiva del G.O. » 1276
3. Ipotesi applicative di giurisdizione esclusiva del G.O. » 1280
4. I limiti interni della giurisdizione del G.O. » 1281
5. L'art. 4 L.A.C.: poteri di cognizione e poteri di decisione » 1282
6. L'art. 5 L.A.C.: la disapplicazione » 1284
6.1 I vizi suscettibili di cognizione con lo strumento della disapplicazione » 1286
6.2 Profili processuali » 1287
6.3 La disapplicazione da parte del giudice penale » 1287
6.3.1 Il problema dell'ammissibilità della disapplicazione *in peius* » 1288
6.3.2 La casistica in materia di reati edilizi » 1291
6.4 Impugnazione e disapplicazione nel contenzioso sul pubblico impiego privatizzato (art. 63, T.U. 165/2001). Rinvio » 1293
7. Le azioni proponibili innanzi al G.O. » 1293
7.1 Azioni dichiarative » 1293
7.2 Azioni costitutive » 1294
7.3 Azioni di condanna » 1294
7.4 Casistica » 1296
7.4.1 Azioni possessorie » 1296
7.4.2 Sequestro e provvedimenti d'urgenza *ex* art. 700 c.p.c. » 1296
7.4.3 L'*actio negotiorum gestio* e l'azione di arricchimento senza causa » 1297
7.4.4 Le azioni esecutive » 1297

CAPITOLO 4
Il processo amministrativo

Sezione I
Il processo di primo grado

1. Profili generali Pag. 1302
2. Soggetti e parti del processo amministrativo » 1302
3. Presupposti processuali e condizioni dell'azione » 1304
   3.1 Giurisdizione e competenza » 1307
   3.2 Le condizioni dell'azione: la legittimazione a ricorrere… » 1307
      3.2.1 Le ipotesi di legittimazione speciale *ex lege* in materia di ambiente, consumo, servizi, concorrenza e appalti pubblici » 1310
   3.3 Ancora sulle condizioni dell'azione: l'interesse a ricorrere » 1311
      3.3.1 Tipologia degli atti impugnabili dinanzi al giudice amministrativo » 1314
4. Il ricorso » 1317
   4.1 I destinatari della notifica del ricorso » 1318
      4.1.1 L'amministrazione intimata » 1319
      4.1.2 I controinteressati » 1319
      4.1.3 I 'beneficiari dell'atto illegittimo' » 1320
      4.1.4 I cointeressati » 1320
   4.2 I termini per la notifica del ricorso » 1321
      4.2.1 I termini del ricorso di annullamento » 1321
      4.2.2 I termini nell'azione di condanna risarcitoria » 1322
      4.2.3 I termini nelle altre azioni » 1323
   4.3 Il ricorso per motivi aggiunti » 1323
5. La costituzione delle parti in giudizio » 1324
   5.1 Il ricorso incidentale » 1325
   5.2 L'intervento in giudizio » 1325
6. L'istruzione probatoria » 1326
7. La trattazione del ricorso » 1328
   7.1 L'udienza di discussione » 1328
   7.2 Casi di trattazione del ricorso in Camera di consiglio » 1329
   7.3 Le vicende anomale del processo » 1329
      7.3.1 L'interruzione del processo » 1329
      7.3.2 La sospensione del processo » 1330
      7.3.3 L'estinzione del processo » 1331
8. Decisione » 1332
9. L'esecutività delle sentenze dei TAR » 1333
10. I riti speciali di cui al Libro IV del Codice del processo amministrativo » 1333

Sezione II
Il ricorso incidentale: una storia infinita

1. Caratteri generali dell'istituto: un modello elastico aperto alle variazioni » 1334
2. Legittimazione attiva, legittimazione passiva, principio di identità delle parti e suoi temperamenti » 1335
3. Requisiti di forma » 1336
4. Notifica del ricorso incidentale » 1336
5. Termine per la proposizione del ricorso incidentale » 1336
6. Deposito del ricorso incidentale » 1336
   6.1 Costituzione delle parti intimate rispetto al ricorso incidentale » 1336
7. Ricorso incidentale e competenza » 1337

8. La questione antica dell'ordine di trattazione nel rito dei contratti pubblici: il ricorso incidentale è sempre pregiudiziale e preclusivo? Pag. 1337
8.1 La tesi della priorità del ricorso incidentale escludente (Plenaria 4/2011) » 1338
8.2 È possibile che tra i due litiganti il terzo goda? La risposta insoddisfacente di Corte Giustizia sent. 5 settembre 2019, C-333/18 » 1339

Sezione III
La tutela cautelare

1. Quadro di sintesi » 1342
2. I caratteri della tutela cautelare » 1343
3. I presupposti dell'azione cautelare » 1344
4. Le tipologie di misure cautelari » 1345
5. Il procedimento cautelare secondo il codice del processo amministrativo » 1346
5.1 La domanda cautelare » 1346
5.2 La trattazione della domanda cautelare » 1346
5.3 La decisione cautelare » 1347
5.4 L'efficacia dell'ordinanza cautelare » 1347
5.5 L'esecuzione delle misure cautelari » 1349
6. La tutela presidenziale monocratica » 1349
6.1 I decreti cautelari monocratici provvisori sono appellabili? » 1351
7. La tutela cautelare *ante causam* » 1354
8. La tutela cautelare nei riti speciali » 1354

Sezione IV
Le impugnazioni: le questioni attuali

1. I mezzi di impugnazione » 1354
2. L'impugnazione avverso la medesima sentenza: la novità dell'impugnazione incidentale tardiva avverso un capo autonomo » 1357
2.1 L'impugnazione incidentale » 1357
2.2 L'impugnazione incidentale tardiva » 1358
3. Il deferimento all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato » 1360
3.1 L'Adunanza Plenaria abbraccia la teoria del prospective overruling e ammette il principio della graduabilità degli effetti della sentenza (Cons. Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 2017, n. 13; 17 e 18/2021) se ricorre un contrario orientamento interpretativo espressione del diritto vivente (Cons. Stato, Ad. Plen., 27 febbraio 2019, n. 4 e 5) » 1362
4. Questioni attuali in materia di appello: termine lungo, effetto devolutivo, motivi nuovi, motivi assorbiti, prove nuove, integrazione del contraddittorio e mancato deposito della sentenza oggetto di impugnazione » 1363
4.1 I casi di annullamento con rinvio nella recente elaborazione pretoria (Cons. Stato, Ad. Plen., 30 luglio 2018, n. 10 e 11; 5 settembre 2018, n. 14; 28 settembre 2018, n. 15; Ad. Plen. 13 novembre 2024, n. 16 e 15 luglio 2025, n. 10) » 1365
5. Questioni attuali in materia di revocazione » 1368
6. Questioni attuali in materia di opposizione di terzo: il legislatore amplia la platea dei soggetti legittimati » 1372
7. Questioni attuali materia di ricorso per Cassazione: la nuova accezione ampia dei limiti esterni e dei limiti interni alla giurisdizione » 1374
7.1 I limiti esterni: si ammette il sindacato sulla motivazione sovrabbondante di un dispositivo ammissibile » 1375

8. Segue: L'insindacabilità dei "limiti interni" della giurisdizione e la violazione del diritto unionale: la Corte costituzionale e la Corte di giustizia bocciano la lettura dinamica del concetto di giurisdizione Pag. 1377
8.1 Con la sent. 18 gennaio 2018, n. 6, la Corte costituzionale pone un freno al sindacato forte della Cassazione sui «motivi inerenti alla giurisdizione» » 1379
8.2 La Corte di Giustizia blocca il tentativo della Cassazione di estendere il perimetro dei "motivi inerenti alla giurisdizione" in modo da comprendervi, in blocco, la violazione del diritto europeo » 1381
8.3 La questione dell'estensibilità al processo amministrativo del rinvio pregiudiziale alla Cassazione *ex* art. 363bis c.p.c. » 1382

Sezione V
Il giudizio di ottemperanza

1. Caratteri generali dell'ottemperanza » 1382
2. Il giudicato in generale » 1385
3. Il giudicato amministrativo » 1386
3.1 Efficacia soggettiva » 1387
3.2 Estensione oggettiva » 1388
3.3 Effetto demolitorio, ripristinatorio, conformativo e preclusivo » 1388
3.3.1 Giudicato e consumazione del potere: le nuove frontiere del c.d. "*one shot*" processuale » 1389
3.4 Giudicato sul rapporto e nuove azioni » 1390
3.5 Il problema delle sopravvenienze » 1390
3.6 Giudicato a formazione progressiva e il rispetto dei vincoli derivanti dal diritto unionale » 1391
4. Presupposti dell'azione di ottemperanza » 1392
4.1 I confini mobili tra inottemperanza e illegittimità successiva al giudicato » 1393
5. Ambito di applicazione del giudizio di ottemperanza » 1395
5.1 Esecuzione del giudicato del giudice ordinario » 1396
5.2 Esecuzione del giudicato del giudice amministrativo » 1397
5.3 Esecuzione delle sentenze degli altri giudici speciali » 1398
5.4 Esecuzione delle sentenze di primo grado del giudice amministrativo esecutive e non sospese » 1400
5.5 Esecuzione delle misure cautelari » 1400
6. Il procedimento di ottemperanza » 1401
6.1 Introduzione del giudizio » 1402
6.1.1 Il termine del ricorso » 1403
6.1.2 La competenza » 1403
6.2 La trattazione » 1404
6.3 La decisione » 1404
6.3.1 La nomina del commissario *ad acta* » 1405
6.4 Le impugnazioni » 1407
6.5 Rimedi per la mancata esecuzione anche dopo il giudizio di ottemperanza: le *astreintes* irrompono nel processo amministrativo » 1408
6.5.1 L'Adunanza Plenaria 25 giugno 2014, n. 15 estende le penalità di mora anche alle sentenze di condanna pecuniaria » 1410
6.5.2 L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sent. 9 maggio 2019, n. 7) ammette la possibilità che, in sede di ottemperanza di chiarimenti, si modifichi, a causa di sopravvenienze, la statuizione originaria relativa alla penalità di mora » 1411

7. La Plenaria chiarisce che il risarcimento del danno per impossibilità oggettiva di esecuzione del giudicato è una forma di ottemperanza per equivalente, non di responsabilità per colpa (*Cons. Stato, Ad. Plen., 2/2017*) Pag. 1411

CAPITOLO 5
Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

1. Brevi cenni storici » 1413
2. Caratteri generali del ricorso straordinario » 1413
3. Venti di novità: l'attrazione nel sistema della "giurisdizione amministrativa" dopo l'art. 69 della L. 18 giugno 2009, n. 69 e l'art. 7 del codice del processo amministrativo » 1414
   - 3.1 I dubbi di costituzionalità del nuovo assetto dell'istituto e la risposta della Consulta (Corte cost. 2 aprile 2014, n. 73) » 1415
   - 3.2 La *vexata quaestio* della portata della giurisdizionalizzazione: assimilazione totale o parziale? » 1416
     - 3.2.1 La tesi della piena assimilazione ai rimedi giurisdizionali dal punto di vista dei contenuti e della disciplina » 1417
     - 3.2.2 La tesi opposta secondo cui si tratta di un procedimento amministrativo giustiziale e in funzione contenziosa, pur se caratterizzato dall'assimilazione di alcuni tratti di giurisdizionalità » 1418
4. Le azioni esperibili » 1422
   - 4.1 Sono ammissibili azioni di accertamento? » 1422
   - 4.2 Ricorso straordinario e tutela risarcitoria » 1423
   - 4.3 Ricorso straordinario e azione di esatto adempimento (Cons. Stato, sez. II, 11 giugno 2018, n. 1517) » 1424
   - 4.4 Ricorso straordinario e riti speciali c.d. «assoluti» » 1424
   - 4.5 Inammissibilità della domanda di ottemperanza contenuta in un ricorso straordinario » 1425
5. Le garanzie procedurali nel ricorso straordinario » 1425
6. L'alternatività del ricorso straordinario » 1426
   - 6.1 L'alternatività riguarda anche i diritti soggettivi affidati alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo? » 1427
   - 6.2 Alternatività e impugnazione del medesimo atto da parte di uno o più cointeressati » 1427
   - 6.3 Alternatività e impugnazione di atti connessi » 1428
7. La trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale » 1429
8. I rimedi avverso la decisione del ricorso straordinario » 1431
   - 8.1 In particolare, il rimedio proponibile avverso la decisione "straordinaria" adottata nonostante l'avvenuta trasposizione » 1432
9. Rapporti tra ricorso straordinario e ricorso gerarchico » 1432