

# Indice

*pag.*

*Premessa*

VII

## **Parte Prima**

### **Fonti del diritto e situazioni giuridiche soggettive**

#### **Capitolo 1**

#### **Introduzione e principi generali**

<i>Parte Prima. Introduzione</i>	3
1. Premessa	3
2. Parte generale. Principio di legalità e fonti del diritto	4
2.1. Organizzazione pubblica	4
2.2. Situazioni giuridiche soggettive	5
2.3. Attività amministrativa	5
2.4. Obbligazioni, contratti e responsabilità	7
2.5. Le forme di tutela e il principio di pluralità delle azioni	8
3. Parte speciale	10
4. Diritto amministrativo e altri diritti	10
4.1. Diritto amministrativo e diritto privato	10
4.1.1. Diritto amministrativo e diritto commerciale	13
4.2. Diritto amministrativo e diritto costituzionale	13
4.3. Diritto amministrativo e diritto europeo	14
4.4. Diritto amministrativo e diritto internazionale	15
<i>Parte Seconda. Principi generali</i>	15
5. Principi generali e regole	15
6. Principio di legalità: rinvio	16
7. Principio di buon andamento e imparzialità. Principio di trasparenza: cenni e rinvio	16

	<i>pag.</i>
8. Principio di concorrenza	17
8.1. Le regole antitrust	18
8.2. La “concorrenza nel mercato”	19
8.3. La “concorrenza per il mercato”	20
9. Il principio di ragionevolezza e il principio di proporzionalità: cenni e rinvio	20
10. Il principio di buona fede	21
11. Il principio di affidamento	24

## **Capitolo 2**

### **Fonti interne primarie**

<i>Parte Prima. Fonti primarie</i>	27
1. Fonti del diritto, norma giuridica e ordinamento giuridico	27
2. Sistema delle fonti e criteri ordinatori	29
3. Legge statale, decreti-legge e decreti legislativi	30
4. Semplificazione legislativa	34
5. Legge regionale e statuti regionali: cenni	37
6. Sistema di riparto di competenze tra legge statale e legge regionale	37
6.1. Il principio di sussidiarietà legislativa	40
7. Il progetto di riforma costituzionale	43
<i>Parte Seconda. Implicazioni nel diritto amministrativo</i>	45
8. Premessa	45
9. Forme di tutela innanzi alla Corte Costituzionale: le leggi-provvedimento	45
10. Atto amministrativo e giudice costituzionale: il conflitto di attribuzione tra Stato e Regione	50
11. Illegittimità, inefficacia, successioni delle fonti primarie e invalidità successiva dell'atto amministrativo	52
11.1. Atto emanato sulla base di una legge dichiarata incostituzionale	52
11.2. Atto emanato sulla base di un decreto-legge non convertito	56
11.3. Atto emanato sulla base di una legge “superata” da altra legge successiva retroattiva	58
12. Forme di tutela processuali e <i>overruling</i>	59

## **Capitolo 3**

### **Fonti interne secondarie e atti amministrativi generali**

1. Premessa	63
-------------	----

	<i>pag.</i>
<i>Parte Prima. I regolamenti</i>	64
2. I regolamenti: inquadramento generale	64
3. Fondamento e riserva di potere regolamentare	64
4. I regolamenti statali	67
4.1. Procedimento di formazione	70
4.2. Fuga dal regolamento e atti normativi “atipici”	70
5. Regolamenti regionali	72
6. Regolamenti degli enti pubblici: cenni	74
7. Riparto di competenze tra potere regolamentare statale, regionale e locale	74
8. Le forme di tutela nei confronti dei regolamenti	76
8.1. Atto presupposto normativo e invalidità derivata. Il sistema di impugnazione dei regolamenti innanzi al giudice amministrativo	77
8.1.1. <i>Segue</i> : natura delle situazioni giuridiche e modalità di impugnazione dei regolamenti	82
 <i>Parte Seconda. Gli atti amministrativi generali e altre ipotesi di atti presupposti. La prassi amministrativa, le norme interne e le circolari</i>	 83
9. Gli atti amministrativi generali	83
10. Atto presupposto generale e invalidità derivata. Il sistema di impugnazione degli atti amministrativi generali	84
10.1. Il caso dei bandi di gara e di concorso	84
10.2. Impugnazione degli strumenti urbanistici: rinvio	91
11. Atti presupposti individuali e invalidità derivata	91
12. Atti procedimentali e invalidità derivata	92
13. Norme interne e prassi	92
14. Le circolari	93
 <i>Parte Terza. Atti di incerta qualificazione</i>	 96
15. Potere di regolazione delle Autorità amministrative indipendenti	96
15.1. Potere di regolazione e linee guida dell’Autorità nazionale anticorruzione	98
16. Le ordinanze di necessità e di urgenza: nozione, caratteri identificativi, rapporti con il principio di legalità e limiti	101
16.1. Natura giuridica	103
16.2. Tipologie di ordinanze	104
16.3. Regime giuridico	107
17. Bandi militari; carte di servizi; provvedimenti prezzo; capitolati generali	108
18. <i>Soft law</i>	110
18.1. Codici di autoregolamentazione. Codici deontologici	110
18.2. Codici di condotta diversi	111

pag.

## Capitolo 4

### Fonti esterne

<i>Parte Prima. Fonti europee</i>	113
<i>Sezione I. Sistema delle fonti europee e rapporti con l'ordinamento nazionale</i>	113
1. Premessa	113
2. Fonti europee e criteri interni ordinatori del sistema	114
2.1. I Trattati	115
2.2. Principi generali del diritto europeo	115
2.3. Le fonti di diritto derivato	116
3. Il sistema di giustizia europea: cenni	117
4. Rapporti tra ordinamento europeo e ordinamento nazionale. I criteri ordinatori esterni	118
5. La ricostruzione dei rapporti tra ordinamenti nella giurisprudenza costituzionale ed europea	119
6. L'attuazione del diritto europeo	126
6.1. Potere sostitutivo legislativo	127
<i>Sezione II. Implicazioni nel diritto amministrativo</i>	127
7. Premessa	127
8. Ordinamento europeo e ordinamento italiano: regole sostanziali	128
9. Autonomia organizzativa, procedimentale e processuale	128
10. Autonomia organizzativa: le eccezioni dell'organismo di diritto pubblico e dell' <i>in house</i> (cenni e rinvio)	130
11. Autonomia procedimentale	131
11.1. Il procedimento amministrativo europeo	131
11.2. Procedimenti nazionali e influenze europee	131
11.2.1. Procedimento di scelta del contraente e concorrenza "per il mercato"	133
11.3. I procedimenti amministrativi composti	134
11.4. Procedimenti di secondo grado	136
12. Autonomia processuale	138
12.1. Vizi del provvedimento amministrativo in contrasto con il diritto europeo: rimedi giudiziari	140
12.2. Intangibilità del giudicato amministrativo e sue eccezioni	145
12.3. Processo amministrativo nel settore degli appalti pubblici. Inefficacia del contratto. Tutela cautelare <i>ante causam</i> . Ricorso incidentale. Cenni e rinvio	149
13. Autonomia delle regole negoziali e di responsabilità: cenni e rinvio	150

	<i>pag.</i>
<i>Parte Seconda. Fonti internazionali</i>	151
<i>Sezione I. Sistema delle fonti internazionali e rapporti con l'ordinamento nazionale</i>	151
14. Il sistema delle fonti internazionali e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo	151
15. La collocazione del diritto internazionale e della Cedu nel sistema delle fonti	152
16. Principio di sussidiarietà ed esecuzione delle sentenze della Corte Edu	153
17. Rapporti tra diritto convenzionale e diritto europeo	154
18. Il sistema multilivello di protezione dei diritti fondamentali	156
<i>Sezione II. Implicazioni nel diritto amministrativo</i>	158
19. Premessa	158
20. La nozione di pena e di materia penale	158
20.1. Le sanzioni amministrative	160
21. Proprietà pubblica ed espropriazione: cenni e rinvio	162
22. Giudicato e contrasto con la Cedu	163

## **Capitolo 5**

### **Situazioni giuridiche soggettive**

1. Concetti generali	167
2. Le situazioni giuridiche soggettive nel diritto privato. Rapporto giuridico privatistico	168
3. Le forme di tutela delle situazioni giuridiche soggettive	172
3.1. L'abuso delle situazioni giuridiche soggettive	175
4. Potere pubblico, interesse pubblico e interesse legittimo. Il rapporto giuridico di diritto pubblico	177
5. Forme di tutela dell'interesse legittimo e natura soggettiva del processo: cenni	183
6. Interesse pubblico e azione popolare	183
7. Interesse collettivo e azione proponibile	184
8. Interessi diffusi, criteri di selezione e soggetti legittimati a farli valere	186
8.1. Criteri di differenziazione in presenza di azione proposta da soggetti privati	187
8.1.1. Azione per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni: la cd. <i>class action</i> pubblica	190
8.2. Interessi diffusi e pubbliche amministrazioni	193
8.2.1. Il riconoscimento della legittimazione in capo ad Enti territoriali	193
8.2.2. Il riconoscimento della legittimazione in capo ad Autorità amministrative indipendenti. Legittimazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità nazionale anticorruzione	194

## Parte Seconda

### Organizzazione pubblica

#### Capitolo 6

#### Soggetti pubblici

<i>Parte Prima. Principi generali</i>	203
1. La nozione di organizzazione pubblica e le fonti di regolazione	203
<i>Sezione I. Organi e uffici</i>	205
2. Nozione di rappresentanza e di organo	205
3. Rapporto di servizio e rapporto di ufficio	208
4. Il funzionario di fatto	210
5. La <i>prorogatio</i> degli organi	213
<i>Parte Seconda. Gli enti costituzionalmente necessari. Il principio di sussidiarietà</i>	215
6. Lo Stato	215
6.1. I Ministeri	216
6.2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Consiglio dei Ministri	219
6.3. Le Agenzie	220
6.4. Le Aziende	221
6.5. Gli organi ausiliari del Governo	221
7. Il Comune	222
8. Le Province	225
9. Le Città metropolitane	227
10. Il principio di leale collaborazione e gli strumenti di raccordo	229
11. Il principio di sussidiarietà verticale e le regole di riparto delle funzioni amministrative	230
11.1. Tipologie di funzioni	235
12. Il potere sostitutivo e il principio di sussidiarietà	237
<i>Parte Terza. La nozione di ente pubblico</i>	240
13. Gli enti nel diritto privato	240
13.1. Associazioni e fondazioni	241
13.2. Le società	244
14. La nozione di ente pubblico	246
14.1. Ambito generale	246

	<i>pag.</i>
14.2. Ambiti settoriali	247
14.2.1. Il settore dei contratti pubblici: organismo di diritto pubblico e <i>in house</i>	247
14.2.2. Il settore della finanza pubblica	251
14.2.3. Il settore del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione: cenni e rinvio	253
14.2.4. Diversificazioni “interne”	253
15. Distinzioni tra enti: enti strumentali ed enti pubblici ad autonomia funzionale	254
15.1. Gli enti nel settore dello sport	255
16. Le relazioni organizzative	255
16.1. Delegazione di funzioni ed utilizzazione degli uffici	257
<i>Parte Quarta. Le Autorità amministrative indipendenti</i>	257
17. Inquadramento generale	257
18. Natura e struttura delle Autorità	258
18.1. Le Autorità generaliste: l’Autorità garante della concorrenza e del mercato e l’Autorità garante per la protezione dei dati personali	260
18.2. Le Autorità di settore che operano nei mercati finanziari liberalizzati: Consob, Banca d’Italia e Ivass	261
18.3. Le Autorità che operano nei servizi pubblici: l’Autorità per l’energia elettrica e il gas e il sistema idrico, l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l’Autorità di regolazione dei trasporti	263
18.4. L’Autorità nazionale anticorruzione: cenni e rinvio	265
18.5. Altri organismi	266
19. Le funzioni	267
19.1. Le funzioni sanzionatorie	268
20. Il sindacato giurisdizionale sugli atti delle autorità amministrative indipendenti: cenni e rinvio	272
21. Riparto di giurisdizione: rinvio	272

## **Capitolo 7**

### **Soggetti privati**

<i>Parte Prima. Esercizio privato di pubbliche funzioni e sussidiarietà orizzontale</i>	273
1. Premessa	273
2. Esercizio privato di pubbliche funzioni e di pubblici servizi	274
3. Sussidiarietà orizzontale	277

	<i>pag.</i>
<i>Parte Seconda. Società pubbliche</i>	279
<i>Sezione I. Le società pubbliche prima della riforma del 2016</i>	279
4. Premessa	279
5. Le privatizzazioni, la nascita e la diffusione del modello delle società pubbliche	279
6. I modelli di società pubblica	280
7. Le società a partecipazione pubblica	281
7.1. Le regole organizzative	281
7.2. Le regole relative all'attività e allo scopo	282
8. Le società <i>in house</i>	284
8.1. Le società strumentali	286
8.2. L'organismo di diritto pubblico in forma societaria: rinvio	288
<i>Sezione II. Le società pubbliche dopo la riforma del 2016</i>	288
9. Premessa	288
10. Ambito applicativo del decreto e modelli societari	291
11. Finalità perseguibili mediante l'acquisizione di partecipazioni pubbliche e processi di privatizzazione sostanziale	293
12. Esclusione dal campo di applicazione del Testo unico	294
13. Costituzione delle società, acquisto di partecipazioni in società già costituite ed alienazioni di partecipazioni sociali	297
14. Regole di organizzazione e gestione delle società	299
15. Società <i>in house</i>	301
16. Società miste	306
17. Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate: cenni e rinvio	307
18. Crisi di impresa e fallimento	308
19. Gestione del personale: cenni e rinvio	309
20. Monitoraggio, razionalizzazione periodica e revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche	309
21. Società pubbliche e trasparenza: rinvio	310
22. Considerazioni conclusive	310
<i>Parte Terza. Le fondazioni bancarie</i>	312
23. Processi di privatizzazione e trasformazioni in associazioni o fondazioni: premessa	312
24. Le fondazioni bancarie	312
24.1. Potere di vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze	316

## Capitolo 8

### Personale pubblico

<i>Parte Prima. Inquadramento generale</i>	319
1. Premessa	319
2. Rapporto di ufficio e rapporto di servizio	320
3. Il lavoro pubblico nella Costituzione	320
4. Il lavoro pubblico nel diritto europeo	321
5. Il rapporto di lavoro pubblico prima della privatizzazione	325
6. Le fasi della privatizzazione del rapporto di lavoro	326
7. Regole pubbliche e private di disciplina del rapporto di lavoro	327
8. Regole di diritto pubblico: settori esclusi, procedure concorsuali e atti di macro organizzazione	327
9. Regole di diritto privato (generali e particolari) e regole di autonomia negoziale (individuali e collettive)	330
10. Regole di diritto privato e autonomia negoziale individuale e collettiva	330
10.1. Rapporto tra legge e contrattazione collettiva	334
11. Regole di diritto privato speciale	336
11.1. Regole di micro-organizzazione	336
11.2. Regole relative ad inquadramento professionale, durata, mansioni, carriera ed estinzione	337
11.2.1. Doveri e responsabilità disciplinare	341
12. Il rapporto di lavoro regionale e locale	343
12.1. La sentenza n. 251 del 2016 della Corte Costituzionale e i decreti correttivi	344
<i>Parte Seconda. La dirigenza pubblica</i>	345
13. Rapporto di servizio e di ufficio nella dirigenza pubblica	345
14. Quadro costituzionale. Distinzione tra politica e amministrazione	346
15. Quadro legislativo. L'evoluzione legislativa	349
16. La dirigenza statale nella legislazione vigente	352
16.1. Le funzioni degli organi politici e dirigenziali	352
16.2. L'accesso alla dirigenza	352
16.3. Il procedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale	354
16.3.1. I criteri di conferimento degli incarichi	355
16.3.2. La tipologia degli incarichi e la competenza ad assegnarli	355
16.3.3. I destinatari degli incarichi: incarichi interni ed esterni	356
16.3.4. La durata degli incarichi	356
16.3.5. La cessazione del rapporto di ufficio e il sistema delle spoglie	357
16.3.6. Le forme di tutela	359
16.3.7. La responsabilità dirigenziale e il sistema di valutazione	359
16.3.8. Il rinnovo degli incarichi	361

	<i>pag.</i>
17. Il riparto di competenze legislative Stato-Regioni	361
17.1. La dirigenza regionale e locale nella disciplina vigente	362
17.2. La riforma della dirigenza pubblica e il riparto delle funzioni legislative	364
18. Dirigenza sanitaria: rinvio	364
19. Riparto di giurisdizione e competenza in materia di rapporto alle dipendenze della pubblica amministrazione: rinvio	364

## **Capitolo 9**

### **Beni pubblici**

1. Premessa	365
2. La nozione di bene	366
3. La nozione di diritto reale e di diritto di proprietà	367
4. I beni pubblici nel codice civile	369
5. I beni demaniali	370
5.1. Il regime giuridico dei beni demaniali	371
6. I beni patrimoniali indisponibili	373
6.1. Il regime giuridico dei beni patrimoniali indisponibili	374
7. I beni patrimoniali disponibili	377
8. Beni privati di interesse pubblico	378
9. Diritti demaniali su beni altrui e beni collettivi	378
10. Le nuove classificazioni dei beni pubblici	380
11. Gli usi dei beni pubblici. La concessione di bene pubblico	383
11.1. Concessioni demaniali marittime. Procedure di scelta del concessionario	384
11.2. Criteri di determinazione dei canoni	388
12. Esecutorietà degli atti amministrativi e tutela dei beni pubblici: rinvio	390
13. Il nuovo diritto dei beni pubblici	390
14. Amministrazione, valorizzazione e alienazione dei beni pubblici	391
14.1. Procedure di cartolarizzazione di beni statali	392
14.1.1. <i>Segue</i> : ... e di beni regionali e degli Enti locali	394
14.2. Patrimonio dello Stato s.p.a. e Infrastrutture s.p.a.	394
14.3. Società di gestione del risparmio e fondi di investimento immobiliari	396
14.4. Società di trasformazione urbana	398
14.5. Società pubbliche e trasferimento di beni immobili	398
14.6. Federalismo demaniale e procedure di valorizzazione e dismissione	399
15. Privatizzazione degli enti pubblici, società pubbliche e vincoli di destinazione	402
16. Processi di liberalizzazione, servizi e beni pubblici: nuove forme di utilizzazione dei beni a tutela della concorrenza	404
17. Beni comuni	406
18. Considerazioni conclusive	408

## Parte Terza Attività

### Capitolo 10 Procedimento amministrativo

<i>Parte Prima. Inquadramento generale</i>	414
1. Premessa	414
2. Procedimento amministrativo: fondamento e struttura	414
2.1. Sistematica	416
2.2. Funzione	417
2.3. Tipologie di procedimenti	418
3. Regole di riparto delle funzioni legislative	419
4. Regole di tutela giurisdizionale: rinvio	421
<i>Parte Seconda. La disciplina del procedimento amministrativo</i>	422
<i>Sezione I. La fase dell'iniziativa e della durata del procedimento. Il silenzio inadempimento</i>	422
5. Procedimenti ad iniziativa di parte e procedimenti ad iniziativa d'ufficio: la decorrenza del termine	422
6. I termini di durata del procedimento amministrativo	426
6.1. La durata dei procedimenti di rilevanza economica	428
7. Il silenzio inadempimento	431
<i>Sezione II. La partecipazione al procedimento e la fase istruttoria</i>	435
8. La partecipazione al procedimento	435
8.1. Il preavviso di rigetto	439
9. La fase istruttoria	441
9.1. Il responsabile del procedimento	441
9.2. Gli atti istruttori	442
9.3. La funzione consultiva	444
9.4. Partecipazione procedimentale e conferenza di servizi: cenni e rinvio	446
<i>Sezione III. Semplificazione e liberalizzazione amministrativa</i>	447
10. La semplificazione amministrativa	447
11. La conferenza di servizi. Premessa	448
11.1. Tipologie di conferenze di servizi	449
11.1.1. La conferenza di servizi decisoria e la valutazione di impatto ambientale: rinvio	451

	<i>pag.</i>
11.2. Le funzioni delle conferenze di servizi	452
11.3. La struttura della conferenza di servizi	453
11.4. La partecipazione del privato	454
11.5. La conferenza decisoria semplificata	455
11.6. La conferenza decisoria simultanea	458
11.6.1. La decisione	463
11.6.1.1. La decisione in presenza di amministrazioni titolari di interessi sensibili	464
11.6.1.2. La decisione in presenza di materie di competenza regionale	467
11.6.2. I rimedi in autotutela e il potere di revisione del rappresentante unico	469
11.6.3. I rimedi giurisdizionali	470
11.7. Considerazioni conclusive	471
12. Lo sportello unico	471
13. Il silenzio-assenso nei rapporti tra amministrazioni	473
13.1. Campo di applicazione, raffronto con altri istituti e forme di tutela	475
14. Il silenzio assenso nei rapporti tra pubblica amministrazione e privato	481
14.1. Silenzio assenso ed aree protette	485
14.2. Il procedimento di formazione del silenzio assenso e le relative forme di tutela	486
15. La segnalazione certificata di inizio attività	488
15.1. Natura della segnalazione certificata di inizio attività	491
15.2. Esigenze di liberalizzazione e forme di tutela del terzo	492
15.3. La normativa vigente sino al 2011	493
15.4. Le modifiche del 2011 e 2014 e la successiva riforma Madia	495
<i>Sezione IV. L'accesso ai documenti amministrativi</i>	501
16. Il principio di trasparenza	501
16.1. La tutela della riservatezza: cenni	502
17. L'accesso nella legge n. 241 del 1990. La natura del diritto di accesso ai documenti	504
17.1. Soggetti e oggetto	506
17.2. Esclusioni	508
17.2.1. Accesso e segreto	510
17.3. Le regole procedurali	514
17.4. Le regole processuali: cenni e rinvio	515
18. Il principio di trasparenza nel decreto legislativo n. 33 del 2013 e gli obblighi di pubblicazione	516
18.1. L'accesso civico "prima maniera": estensione soggettiva e limitazione oggettiva	517
18.2. L'accesso civico generalizzato "seconda maniera": estensione soggettiva ed estensione oggettiva "limitata"	518
18.3. Le regole procedurali	520
18.4. Le regole processuali: cenni e rinvio	521
18.5. Considerazioni conclusive	522

## Capitolo 11

### Provvedimento amministrativo

<i>Parte Prima. Il provvedimento in generale: nozione, elementi e tipologie</i>	525
1. Il provvedimento amministrativo: nozione e caratteri essenziali	525
1.1. <i>Segue</i> : nominatività e tipicità	528
2. Gli elementi essenziali	530
2.1. La forma del provvedimento. Il provvedimento implicito e tacito	532
3. La motivazione del provvedimento	536
4. L'interpretazione del provvedimento	541
5. Considerazioni conclusive	543
6. Tipologie di provvedimenti	544
7. Soggetti destinatari: cenni e rinvio	544
8. Contenuto	544
8.1. Attività amministrativa vincolata e discrezionale	545
8.2. Merito amministrativo	548
8.3. Discrezionalità tecnica	549
8.3.1. Il sindacato giurisdizionale sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti	552
8.4. Atti politici	553
8.4.1. Atti di alta amministrazione	558
8.4.1.1. Revoca degli assessori	559
9. Effetti costitutivi e dichiarativi	561
10. Le autorizzazioni	561
10.1. Le singole figure: abilitazione, licenza, nulla osta, dispensa e approvazione	564
11. Le concessioni	564
11.1. Le singole figure: ammissioni e sovvenzioni	567
12. I provvedimenti ablatori: cenni e rinvii	567
13. I provvedimenti sanzionatori: rinvio	568
14. I provvedimenti dichiarativi	568
<i>Parte Seconda. L'efficacia del provvedimento</i>	571
15. L'efficacia: inquadramento generale	571
16. L'efficacia del provvedimento amministrativo	572
16.1. Efficacia in ordine allo spazio	572
16.2. Efficacia in ordine alla durata	573
16.3. Efficacia in ordine al tempo: retroattività	574
17. Efficacia dichiarativa	576
18. Atti amministrativi recettivi	577
19. Imperatività, esecutività ed eseguibilità del provvedimento	582
20. Autotutela esecutoria	584
20.1. Poteri cautelari amministrativi e sospensione	589

	<i>pag.</i>
<i>Parte Terza. L'invalidità del provvedimento</i>	591
21. Premessa. Nullità e annullabilità nel diritto privato	591
22. L'annullamento del provvedimento amministrativo	594
22.1. Violazione di legge e incompetenza	594
22.2. Eccesso di potere	595
22.2.1. Eccesso di potere e principio di ragionevolezza	598
22.2.2. Eccesso di potere e principio di proporzionalità	599
23. La disciplina dei vizi formali non invalidanti	602
23.1. La natura del vizio formale non invalidante	605
24. La nullità del provvedimento amministrativo	607
 <i>Parte Quarta. I provvedimenti di secondo grado</i>	 612
25. Inquadramento generale	612
25.1. L'annullamento d'ufficio	614
25.1.1. Fattispecie specifiche	619
25.2. La revoca: disciplina generale	621
25.2.1. Ambito di applicazione di fattispecie diverse	624
26. Gli atti di riesame ad effetto conservativo	625
26.1. La convalida	625
26.2. La ratifica	628
26.3. La rettifica	628
26.4. La sanatoria	629
26.5. La conversione	629
26.6. La conferma	631
26.7. La riforma	631

## **Capitolo 12**

### **Accordi pubblici**

1. Premessa	633
 <i>Parte Prima. Accordi tra amministrazione e privati</i>	 634
2. Il dibattito sull'ammissibilità dei contratti di diritto pubblico	634
2.1. La creazione delle cd. concessioni-contratto e il modello dualistico	635
3. L'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Considerazioni di ordine generale	636
4. Il contenuto dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990	637
4.1. Ambito di applicazione dell'art. 11	639
5. Natura giuridica. Ricostruzione in termini pubblicistici	641
5.1. Natura giuridica dell'accordo pubblicistico	642
6. Ricostruzione in termini privatistici	644

	<i>pag.</i>
7. La fase della formazione	645
8. Vizi dell'accordo	645
8.1. Accordi sostitutivi e tesi pubblicistica	646
8.1.1. Accordi sostitutivi e tesi privatistica	646
8.2. Accordi procedimentali e tesi pubblicistica	647
8.2.1. Accordi procedimentali e tesi privatistica	648
9. La fase di esecuzione: il recesso	648
10. Giurisdizione esclusiva e tutela dei terzi: rinvio	651
<i>Parte Seconda. Gli accordi tra pubbliche amministrazioni</i>	651
11. Le decisioni pluristrutturate	651
12. Gli accordi tra amministrazioni	652
12.1. Accordi pubblici, decisioni pluristrutturate, conferenza di servizi e silenzio assenso tra amministrazioni: cenni e rinvio	654
12.2. Accordi tra amministrazioni e contratti pubblici	655

## **Capitolo 13**

### **Servizi pubblici**

1. Premessa	657
<i>Parte Prima. La dimensione europea dei servizi</i>	658
2. Principio di concorrenza	658
3. Servizio di interesse economico generale: obblighi di servizio pubblico e obblighi di servizio universale	662
3.1. <i>Segue</i> : modalità di finanziamento dei servizi di interesse economico generale	664
<i>Parte Seconda. La dimensione nazionale dei servizi</i>	665
4. La nozione di servizio pubblico	665
4.1. Le implicazioni di diritto europeo	667
5. I soggetti che erogano prestazioni di servizi	668
5.1. Nozione soggettiva di servizio e modello organizzativo pubblico. Aziende autonome ed enti pubblici economici: cenni e rinvio	669
5.2. Nozione oggettiva di servizio pubblico e modello plurale nella gestione dei servizi pubblici. I processi di privatizzazione degli enti pubblici economici	669
5.3. Mere prestazioni di servizi: attività di impresa e soggetti privati, individuali e collettivi	671
6. Tipologie di prestazioni di servizi	671

	<i>pag.</i>
6.1. Servizi di interesse economico generale di rete	671
6.2. Servizi non di rete	672
6.3. Mere prestazioni di servizi	673
7. Modalità di gestione dei servizi	673
7.1. Autorizzazioni e segnalazioni certificate di inizio attività	674
7.2. Procedura di scelta del soggetto	675
7.3. I contratti di servizio pubblico	675
7.3.1. Le concessioni di servizi pubblici	676
8. Le procedure di affidamento del servizio pubblico. Servizi pubblici locali: rinvio	678
8.1. Ricorso al mercato e procedura di gara	678
8.2. Ricorso all'autoproduzione: cenni e rinvio	679
8.3. Ricorso alle società miste: cenni e rinvio	679
9. Concessioni demaniali marittime: rinvio	680
10. Considerazioni conclusive	680
<i>Parte Terza. I servizi pubblici locali</i>	681
11. Quadro europeo e costituzionale	681
12. Quadro normativo nazionale	682
12.1. La legge Giolitti	682
12.2. La legge n. 142 del 1990	683
12.3. L'art. 35 della legge n. 448 del 2001	687
12.4. La riforma del 2003	692
12.5. La riforma del 2008	694
12.6. Le riforme del 2011	695
12.7. La riforma del 2012	697
12.8. La mancata riforma del 2016	698
13. Considerazioni conclusive	699
14. Riparto di giurisdizione: rinvio	699

## Capitolo 14

### Controlli

1. Premessa. Concetti generali	701
2. I controlli nella Costituzione	702
3. Linee guida dell'analisi	703
4. Controlli sugli atti	703
4.1. Controlli esterni su atti statali da parte della Corte dei Conti	704
4.2. Controlli interni sugli atti statali	705
4.3. Controlli sugli atti delle Regioni e degli Enti locali	707
4.4. Le forme di tutela	707
5. I controlli sull'attività	708
5.1. I controlli esterni della Corte dei Conti sulle amministrazioni statali. Il controllo sul bilancio dello Stato	709

	<i>pag.</i>
5.1.1. I controlli gestionali	709
5.1.2. Il controllo sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria	711
5.1.3. I controlli nei confronti delle Regioni e degli Enti locali	711
5.2. I controlli interni. Controlli di gestione, valutazione e controllo strategico	716
5.3. La valutazione della <i>performance</i> . Oggetto e soggetti	717
5.3.1. Il ciclo di gestione della <i>performance</i>	719
5.4. I controlli interni nel sistema degli Enti locali	722
6. I controlli sugli organi	723
7. Il potere sostitutivo	725

## Parte Quarta

### Obbligazioni, contratti e responsabilità

#### Capitolo 15

#### Obbligazioni in generale

1. Premessa	729
2. Le fonti delle obbligazioni	730
3. L'inadempimento delle obbligazioni	730

*Parte Prima. Le obbligazioni pecuniarie e le obbligazioni soggettivamente complesse. La responsabilità patrimoniale* 732

4. Le obbligazioni pecuniarie. Inquadramento generale	732
5. La responsabilità da inadempimento nelle obbligazioni pecuniarie	735
5.1. Debiti di valuta: interessi moratori e danno da svalutazione	736
5.2. Debiti di valore e interessi	740
5.3. Le obbligazioni pecuniarie della pubblica amministrazione	741
5.3.1. La disciplina dei cd. debiti fuori bilancio	742
6. I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali	743
7. Le obbligazioni soggettivamente complesse	747
7.1. Le obbligazioni solidali a interesse unisoggettivo	750
7.1.1. La natura delle obbligazioni solidali in materia di sanzioni amministrative	751
8. La responsabilità patrimoniale	753

*Parte Seconda. Gli altri atti e fatti leciti fonti di obbligazioni* 755

9. La gestione di affari	755
--------------------------	-----

	<i>pag.</i>
10. Il pagamento di indebitato	758
11. Le obbligazioni derivanti da arricchimento senza causa. Nozione e disciplina	762
11.1. Azione di ingiustificato arricchimento nei confronti della pubblica amministrazione	766

## **Capitolo 16**

### **Contratti**

#### *Parte Prima. Inquadramento generale*

1. Premessa	770
2. I contratti nel diritto privato. Le categorie contrattuali e il diritto europeo	771
3. Contratti pubblici, autonomia negoziale, principio di legalità e interessi pubblici	774
4. La procedura di evidenza pubblica: orientamento tradizionale	776
4.1. Atti amministrativi negoziali e autonomia contrattuale	778
4.2. Principio di legalità, vincolo di scopo, negazione dell'autonomia contrattuale e statuto giuridico unitario della pubblica amministrazione	779
5. Le principali novità del nuovo Codice dei contratti pubblici	781
6. Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni	784

#### *Parte Seconda. Requisiti oggettivi e soggettivi*

7. Ambito di applicazione oggettivo	785
7.1. Contratti sopra soglia e sotto soglia di rilevanza europea	788
7.2. Contratti gratuiti	789
7.2.1. Contratti esclusi	790
7.2.2. Contratti atipici	793
7.2.3. Contratti misti	795
8. Ambito di applicazione soggettivo	798
8.1. Le stazioni appaltanti	798
8.1.1. Il responsabile del procedimento e le commissioni di gara	800
8.1.2. Il direttore dei lavori e il direttore dell'esecuzione del contratto per i servizi e le forniture	802
8.2. L'operatore economico	804
8.3. L'Autorità nazionale anticorruzione	808
9. I requisiti generali di partecipazione	810
9.1. I requisiti speciali nei settori degli appalti di lavori pubblici. Il sistema di qualificazione	812
9.2. I requisiti speciali nel settore degli appalti di servizi e forniture	817
9.3. Il documento unico di gara	817
9.4. Certificazione delle qualità	817
10. L'avvalimento	818
11. Principio di tassatività delle cause di esclusione, cause di nullità e soccorso istruttorio	820

	<i>pag.</i>
<i>Parte Terza. La procedura di scelta del contraente</i>	824
12. Le fasi che precedono lo svolgimento della singola procedura: programmazione, progettazione, consultazioni preliminari e determinazione a contrarre	824
13. Le procedure di scelta del contraente	826
13.1. La procedura aperta	826
13.2. La procedura ristretta	827
13.3. La procedura negoziata	827
13.4. La procedura negoziata non preceduta dalla pubblicazione del bando di gara	829
13.5. Il dialogo competitivo	830
13.6. Il partenariato per l'innovazione	832
13.7. Gli accordi quadro	833
14. I criteri di selezione delle offerte	834
15. Le fasi della procedura ad evidenza pubblica	838
16. Il bando di gara	838
17. Le offerte anomale	839
17.1. Gli oneri di sicurezza aziendale	841
17.2. L'aggiudicazione della gara	844
<i>Parte Quarta. La stipulazione del contratto</i>	844
18. La stipulazione del contratto: premessa	844
19. Evoluzione storica delle teorie sulla sorte del contratto in caso di annullamento dell'aggiudicazione	845
20. La sorte del contratto in caso di aggiudicazione illegittima. L'inefficacia «nei casi gravi»	848
21. L'inefficacia del contratto «negli altri casi»	851
22. Controversie relative a infrastrutture strategiche	852
23. La natura dell'inefficacia	853
24. Regime giuridico dell'inefficacia	859
25. Le sanzioni alternative	862
26. Risarcimento del danno: cenni e rinvio	864
27. Profili processuali	864
<i>Parte Quinta. La fase esecutiva</i>	864
28. La fase esecutiva	864
29. La buona fede: cenni e rinvio	865
30. Il sistema di garanzie	865
31. Il subappalto	866
32. Il recesso	869
33. La rinegoziazione nel diritto civile	874

	<i>pag.</i>
33.1. La rinegoziazione prima del Codice dei contratti pubblici	881
33.2. La rinegoziazione nel Codice dei contratti pubblici vigente	883
34. La sospensione	885
35. La risoluzione del contratto	886
<i>Parte Sesta. I settori speciali</i>	887
36. I settori speciali	887
37. L'attività	888
38. I soggetti	889
39. La ragione giustificativa	890
40. Gli "appalti esclusi" e la nozione di strumentalità dell'appalto	891
41. Le regole procedurali	893
<i>Parte Settima. La concessione di lavori e servizi pubblici</i>	893
42. La concessione di lavori pubblici nella ricostruzione tradizionale	893
43. La concessione di lavori pubblici nel Codice del 2016	894
44. La procedura di scelta del concessionario	896
45. La fase esecutiva	897
46. Le concessioni autostradali	898
47. Conclusioni	900
<i>Parte Ottava. Il partenariato pubblico e privato</i>	900
48. Il partenariato pubblico e privato	900
49. La finanza di progetto	904
50. La locazione finanziaria	907
51. Il contratto di disponibilità	909
52. Gli interventi di sussidiarietà orizzontale	909
53. Il baratto amministrativo	910
54. La cessione di immobili in cambio di opere	910
55. Il contraente generale	911

## **Capitolo 17**

### **Responsabilità**

1. Premessa. Le responsabilità	915
<i>Parte Prima. La responsabilità civile</i>	917
2. Fondamento costituzionale ed europeo	917

	<i>pag.</i>
<i>Sezione I. La responsabilità da provvedimento amministrativo illegittimo</i>	918
3. Struttura e funzione della responsabilità civile	918
3.1. Struttura e funzione della responsabilità contrattuale	922
4. Struttura e funzione della responsabilità civile della pubblica amministrazione	923
5. I soggetti responsabili. La natura della responsabilità	924
6. Gli elementi costitutivi della responsabilità	925
6.1. L'elemento oggettivo	925
6.2. L'elemento soggettivo	926
6.3. Il danno ingiusto	929
6.4. Il rapporto di causalità	933
6.4.1. Il risarcimento del danno da perdita di <i>chance</i>	938
6.4.2. Il concorso di cause	945
6.5. Il danno conseguenza. Il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali	949
6.5.1. La quantificazione dei danni risarcibili	955
6.5.2. La cd. <i>compensatio lucri cum danno</i> nella determinazione del danno: inquadramento generale	957
6.5.2.1. I casi decisi dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione	959
6.5.2.2. Il caso deciso dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato	964
6.5.3. Il risarcimento del danno in forma specifica	969
<i>Sezione I-bis. La responsabilità da ritardo e da comportamento materiale</i>	972
7. Premessa	972
8. La responsabilità per danno da ritardo	972
9. La responsabilità da comportamento meramente materiale	975
9.1. La responsabilità della pubblica amministrazione nella gestione del demanio stradale	976
9.2. La responsabilità del Ministero della salute per i danni da emoderivati e da emotrasfusioni: rinvio	979
9.3. La responsabilità della Consob per i danni cagionati ai risparmiatori: rinvio	979
<i>Sezione II. La responsabilità precontrattuale e contrattuale</i>	979
10. La responsabilità precontrattuale	979
11. La responsabilità contrattuale: cenni e rinvio	989
<i>Sezione III. La responsabilità da atto lecito dannoso</i>	990
12. Nozione, natura e regime giuridico della responsabilità da atto lecito dannoso	990
13. Le tipologie di atto lecito dannoso	991

	<i>pag.</i>
<i>Sezione IV. La responsabilità da atto legislativo e da atto giurisdizionale</i>	993
14. La responsabilità da atto legislativo. Violazione del diritto europeo	993
15. La responsabilità da atto giurisdizionale lecito ma dannoso	997
16. La responsabilità del giudice	999
<i>Parte Seconda. La responsabilità amministrativa</i>	1001
17. La responsabilità amministrativa del dipendente pubblico	1001
17.1. La responsabilità amministrativa nelle società a partecipazione pubblica	1004
18. La responsabilità dirigenziale: rinvio	1006
19. La responsabilità disciplinare: rinvio	1006
<i>Parte Terza. La responsabilità amministrativa da reato</i>	1006
20. La responsabilità amministrativa da reato degli enti	1006

## **Parte Quinta**

### **Parte speciale**

#### **Capitolo 18**

#### **Urbanistica ed edilizia**

<i>Parte Prima. Urbanistica</i>	1017
1. Inquadramento generale. Nozione	1017
2. Fonti di regolazione	1018
3. Soggetti	1021
4. Rapporto giuridico di rilevanza urbanistica	1023
5. Procedimenti di rilevanza urbanistica. Le funzioni amministrative urbanistiche	1023
6. Tipi di piano e rapporti tra le differenti forme di pianificazione	1028
6.1. Piani di vasta area e piani di livello comunale	1028
6.2. Piani generali e piani attuativi nell'urbanistica tradizionale: il piano urbanistico generale	1029
6.2.1. Piano particolareggiato	1031
6.2.2. Programma pluriennale di attuazione	1032
6.3. Il piano strutturale e il piano operativo nella nuova urbanistica	1032
6.4. Piani generali e piani settoriali	1034
7. Gli accordi nell'ambito della pianificazione. La cd. urbanistica contrattata	1038
7.1. Le convenzioni urbanistiche	1038

	<i>pag.</i>
7.1.1. Convenzioni di lottizzazione	1039
7.1.2. Le convenzioni a contenuto operativo nell'ambito dei piani settoriali	1040
7.1.3. Gli accordi di programma	1042
7.1.4. Le convenzioni edilizie	1043
7.1.5. Le cessioni di cubatura	1043
7.2. I programmi di iniziativa (anche privata): rinvio	1045
7.3. Le società di trasformazione urbana	1045
7.4. La perequazione urbanistica	1046
7.4.1. Compensazione e premialità edilizia	1049
8. Forme di tutela	1049
9. Gli sviluppi successivi delle funzioni amministrative. Edilizia, espropriazione e appalti pubblici	1051
<i>Parte Seconda. Edilizia</i>	1051
10. Inquadramento generale	1051
11. Fonti di regolazione	1052
12. Soggetti	1053
13. Il rapporto di diritto pubblico di rilevanza edilizia	1053
14. Procedimenti amministrativi edilizi. I titoli abilitativi	1054
15. Attività libera	1055
16. Attività a comunicazione di inizio lavori asseverata	1055
17. Il permesso di costruire	1055
17.1. Natura giuridica	1056
17.2. Interventi edilizi	1056
17.3. I costi di costruzione e urbanizzazione	1057
17.4. Legittimazione e procedimento amministrativo	1059
17.5. Annullamento d'ufficio	1060
17.6. Decadenza, proroga e rinnovazione	1063
17.7. Le forme di tutela	1064
18. Segnalazione certificata di inizio attività	1064
18.1. Procedimento e forme di tutela: rinvio	1065
19. Le sanzioni	1065
19.1. Le lottizzazioni abusive	1070
19.2. Ordine di demolizione e tutela dell'affidamento	1073
19.3. Ordine di demolizione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo	1075
20. Permesso di costruire in sanatoria e condoni	1075
21. Edilizia e diritto privato	1077
21.1. Circolazione degli immobili abusivi	1078
21.2. Distanza tra le costruzioni	1081
21.2.1. Norme di diritto pubblico integratrici e riduzione in pristino	1081
21.2.2. Autonomia negoziale ed usucapione	1082
21.2.3. Principio di prevenzione applicato ai rapporti di diritto pubblico	1083

	<i>pag.</i>
21.3. Le pertinenze e il regime di circolazione dei parcheggi	1084
21.3.1. Il regime originario	1084
21.3.2. Il regime vigente	1086
22. Edilizie e diritto penale	1087

## **Capitolo 19**

### **Espropriazione**

<i>Parte Prima. L'espropriazione</i>	1089
1. Inquadramento generale	1089
2. Fonti di regolazione	1091
3. Soggetti e oggetto	1092
4. Il rapporto di diritto pubblico di rilevanza espropriativa	1093
5. Il procedimento espropriativo	1094
6. Prima fase. Il vincolo preordinato all'espropriazione	1094
7. Seconda fase. La dichiarazione di pubblica utilità	1098
8. Terza fase. La determinazione dell'indennità di esproprio	1098
9. Il decreto di espropriazione	1104
10. La cessione volontaria del bene	1105
11. La retrocessione del bene	1106
12. Le forme di tutela	1107
<i>Parte Seconda. L'utilizzazione senza titolo</i>	1107
13. Espropriazione indiretta	1107
14. Occupazione acquisitiva: descrizione dell'istituto	1107
15. Occupazione usurpativa: descrizione dell'istituto	1111
16. Occupazione acquisitiva, occupazione usurpativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo	1113
17. La sentenza n. 349 del 2007 della Corte Costituzionale: cenni	1115
18. Utilizzazione senza titolo: la versione originaria	1116
19. L'utilizzazione senza titolo nella versione vigente	1118
20. Le forme di tutela del privato nel processo di cognizione e di ottemperanza	1121
21. Il regime transitorio	1124
22. Usucapione pubblica	1125
22.1. Possesso e usucapione nel diritto privato	1125
22.2. Usucapione a favore della pubblica amministrazione	1129

*pag.*

## Capitolo 20

### Patrimonio culturale e ambiente

<i>Parte Prima. Patrimonio culturale</i>	1133
1. Inquadramento generale	1133
<i>Sezione I. Beni culturali</i>	1134
2. Fonti di regolazione	1134
3. Soggetti	1136
4. Oggetto e procedimenti di rilevanza culturale	1137
5. Il regime giuridico dei beni culturali sottoposto a tutela. Gli atti di alienazione	1140
5.1. Gli atti di acquisto privilegiati	1141
5.1.1. La prelazione artistica	1142
5.1.2. L'acquisto coattivo	1143
5.1.3. L'espropriazione	1144
5.1.4. Sanzioni	1144
6. Procedimenti in materia di fruizioni e valorizzazione dei beni culturali	1144
7. Il rapporto giuridico pubblico di rilevanza culturale	1146
8. Contratti pubblici e beni culturali	1147
<i>Sezione II. Il paesaggio</i>	1147
9. Nozione	1147
10. Fonti di regolazione	1148
11. Soggetti	1149
12. Rapporto giuridico di rilevanza paesaggistica	1149
13. Procedimenti amministrativi di rilevanza paesaggistica. I vincoli paesaggistici	1149
13.1. La pianificazione paesaggistica	1152
13.2. L'autorizzazione paesaggistica	1153
13.3. Le sanzioni	1156
14. I procedimenti generali e la valenza differenziata (e sensibile) dell'interesse culturale	1157
15. Le forme di tutela	1157
<i>Parte Seconda. Ambiente</i>	1157
16. Inquadramento generale. Nozione	1157
17. Fonti di regolazione	1159
18. Soggetti	1162
19. Rapporto giuridico di rilevanza ambientale	1163
20. Procedimenti di rilevanza ambientale	1164
20.1. Valutazione di impatto ambientale	1164
20.1.1. Valutazione ambientale strategica	1165
20.1.2. Autorizzazione integrata ambientale	1165
20.1.3. Autorizzazione unica ambientale	1166

	<i>pag.</i>
20.2. Procedimenti specifici settoriali	1166
20.2.1. Inquinamento atmosferico	1166
20.2.2. Inquinamento acustico	1166
20.2.3. Inquinamento elettromagnetico	1167
20.2.4. Tutela delle acque dall'inquinamento	1170
20.2.5. Difesa del suolo e regime delle acque	1171
20.2.6. Gestione dei rifiuti	1171
20.2.6.1. La bonifica dei siti inquinati e la responsabilità del proprietario	1171
20.2.7. La protezione delle aree protette: cenni e rinvio	1173
20.3. I procedimenti generali e la valenza differenziata (e sensibile) dell'interesse ambientale	1174
20.3.1. Conferenza di servizi e valutazione di impatto ambientale	1174
21. Le forme di tutela	1176
21.1. La tutela risarcitoria	1176
21.2. Tutela delle associazioni ambientaliste: rinvio	1181

## Capitolo 21

### Sanità, servizi sociali e istruzione

1. Inquadramento generale	1183
<i>Parte Prima. Sanità e servizi sociali</i>	1183
2. Sanità	1183
3. Fonti di regolazione	1184
4. Soggetti	1186
4.1. Gli organi. Il direttore generale delle aziende sanitarie	1187
5. Il rapporto giuridico di diritto pubblico e privato di rilevanza sanitaria	1190
6. I procedimenti di rilevanza sanitaria	1191
6.1. La programmazione	1192
6.2. Gli operatori privati nella sanità ed il sistema delle "tre A": autorizzazione, accreditamento e accordo contrattuale	1193
7. Le forme di tutela	1196
7.1. La responsabilità della struttura sanitaria e del personale pubblico	1196
7.1.1. La responsabilità del medico e il consenso informato: cenni	1200
7.2. La responsabilità del Ministero della salute per i danni da emoderivati e da emotrasfusioni	1200
8. Servizi sociali	1203
<i>Parte Seconda. Istruzione</i>	1204
9. Premessa	1204
10. Fonti di regolazione	1204

	<i>pag.</i>
11. Soggetti	1205
12. Il rapporto giuridico rilevante nel settore dell'istruzione	1207
13. I procedimenti amministrativi rilevanti nel settore dell'istruzione	1208
13.1. I procedimenti di assegnazione delle ore ai soggetti disabili	1210
13.2. I procedimenti amministrativi rilevanti nel settore del sistema universitario	1211
14. Le forme di tutela	1212

## Capitolo 22

### Ordine pubblico, sicurezza pubblica, immigrazione e protezione civile

<i>Parte Prima. Ordine pubblico e sicurezza pubblica</i>	1213
1. Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Nozione	1213
2. Fonti di regolazione	1214
3. Soggetti	1215
4. Procedimenti di rilevanza nel settore dell'ordine pubblico e della sicurezza	1216
4.1. Procedimenti amministrativi di contrasto alla criminalità organizzata	1217
4.1.1. Le comunicazione antimafia	1218
4.1.2. L'informativa antimafia	1218
4.1.3. Le forme di tutela	1220
4.2. <i>Rating</i> di legalità	1223
4.3. Scioglimento dei consigli comunali e provinciali	1225
5. Rapporti giuridici rilevanti e forme di tutela	1226
<i>Parte Seconda. Immigrazione</i>	1227
6. Inquadramento generale	1227
7. Fonti di regolazione	1227
8. Rapporto giuridico di rilevanza in materia di immigrazione	1229
9. Procedimenti amministrativi rilevanti in materia di immigrazione	1229
9.1. I procedimenti di carattere generale in materia di flussi migratori	1229
9.2. Procedimenti individuali: ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato italiano	1230
9.3. <i>Segue</i> : espulsioni	1233
9.4. <i>Segue</i> : respingimenti	1233
9.5. <i>Segue</i> : procedimenti esecutivi degli atti di espulsione	1234
10. Le forme di tutela e le regole di riparto della giurisdizione	1234
11. Lo straniero involontario	1239
<i>Parte Terza. Protezione civile</i>	1240
12. Nozione	1240
13. Fonti di regolazione	1240

	<i>pag.</i>
14. Soggetti	1241
15. Procedimenti rilevanti nel settore della protezione civile	1242
15.1. <i>Segue</i> : poteri di ordinanza	1243
16. Rapporto giuridico di rilevanza nella materia della protezione civile e forme di tutela	1244

## Capitolo 23

### Tutela del mercato e tutela della parte debole

<i>Parte Prima. Introduzione generale</i>	1245
1. Inquadramento generale	1245
2. Tutela del mercato e tutela della parte debole	1246
<i>Parte Seconda. Contratti dei consumatori</i>	1249
3. Contratti dei consumatori. Inquadramento generale	1249
4. Clausole abusive. Inquadramento generale	1251
4.1. Tutela privata	1253
4.2. Tutela privata collettiva	1255
4.3. Tutela pubblica. Autorità garante della concorrenza e del mercato	1256
5. Pratiche commerciali scorrette. Inquadramento generale	1258
5.1. Tutela pubblica. Autorità garante della concorrenza e del mercato e rapporti con Autorità di settore	1260
5.2. Tutela privata	1264
6. Gli obblighi di informazione	1266
6.1. Tutela privata	1267
6.2. Tutela pubblica	1268
7. Azione di classe risarcitoria e rapporti con la <i>class action</i> pubblica	1269
<i>Parte Terza. Contratti di impresa asimmetrici</i>	1270
8. Contratti di impresa asimmetrici e abuso di dipendenza economica	1270
8.1. Tutela privata	1271
8.2. Tutela pubblica. Autorità garante della concorrenza e del mercato	1273
<i>Parte Quarta. Tutela della concorrenza, Autorità antitrust e tutela della parte debole</i>	1274
9. Intese anticoncorrenziali, abuso di posizione dominante e operazioni di concentrazione	1274
9.1. Tutela pubblica: cenni e rinvio	1278
9.1.1. Le decisioni con impegni	1279
9.2. Tutela privata	1281

	<i>pag.</i>
<i>Parte Quinta. Tutela dei mercati finanziari, autorità di settore e tutela della parte debole</i>	1286
10. Mercato finanziario	1286
11. Mercato finanziario in senso stretto. Inquadramento generale	1287
11.1. Tutela pubblica: Consob e Banca d'Italia	1288
11.2. Tutela privata	1289
12. Mercato bancario. Inquadramento generale	1291
12.1. Tutela pubblica. Banca d'Italia	1292
12.1.1. Banca d'Italia, trasformazione delle banche popolari e diritto di recesso	1293
12.2. Tutela privata	1295
13. Mercato assicurativo. Inquadramento generale	1295
13.1. Tutela pubblica. Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni	1296
13.2. Tutela privata	1296
<i>Parte Sesta. Servizi pubblici, autorità di settore e tutela della parte debole</i>	1297
14. Mercati e servizi pubblici	1297
15. Energia elettrica	1297
15.1. Tutela pubblica	1297
15.2. Tutela privata	1299
16. Gas	1300
16.1. Tutela pubblica	1300
16.2. Tutela privata	1302
17. Comunicazioni elettroniche	1302
17.1. Tutela pubblica	1304
17.2. Tutela privata	1304
18. Trasporti	1305
18.1. Tutela pubblica	1305
18.2. Tutela privata	1307

## Parte Sesta

### Giustizia amministrativa

#### Capitolo 24

#### Ricorsi amministrativi e strumenti di giustizia alternativa

<i>Parte Prima. Ricorsi amministrativi</i>	1311
1. I ricorsi amministrativi. Inquadramento generale	1311
2. Il ricorso gerarchico proprio	1314

	<i>pag.</i>
3. Il silenzio	1316
4. Il ricorso gerarchico improprio	1318
5. Il ricorso in opposizione	1319
6. Il ricorso straordinario. Inquadramento generale	1320
6.1. Ambito di applicazione e principio della pluralità delle azioni	1320
6.2. Struttura	1321
6.3. Rapporti con la tutela giurisdizionale	1323
6.4. Il ricorso per ottemperanza: rinvio	1325
6.5. Le regole di impugnazione del ricorso straordinario	1325
6.6. Natura giuridica	1326
 <i>Parte Seconda. Strumenti di giustizia alternativa</i>	 1328
7. Sistemi alternativi di risoluzione delle controversie: inquadramento generale	1328
8. Sistemi alternativi di risoluzione delle controversie nel diritto europeo	1329
9. Classificazioni: sistemi di autocomposizione ed eterocomposizione delle liti	1330
10. Sistemi di autocomposizione della lite. Il contratto di transazione	1330
10.1. L'accordo bonario	1331
10.2. Il contratto di accertamento	1332
11. Sistemi di eterocomposizione della lite. L'arbitrato	1333
11.1. L'arbitrato nei contratti pubblici	1335
12. Il parere di precontenzioso dell'Autorità nazionale anticorruzione	1337
13. Autorità indipendenti nei settori liberalizzati: cenni	1338
14. Camere di commercio: cenni	1339
15. Ricorsi amministrativi: cenni e rinvio	1339
16. Sistemi alternativi di risoluzione delle controversie nel diritto civile. La mediazione: cenni	1339
16.1. La negoziazione assistita: cenni	1340
16.2. Gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie nel Codice del consumo: cenni	1340

## Capitolo 25

### Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa

1. Origini e sviluppi della giustizia amministrativa: cenni	1341
---	------

<i>Parte Prima. Il riparto di giurisdizione</i>	1343
---	------

2. I criteri di riparto della giurisdizione	1343
2.1. Il criterio del <i>petitum</i> e della <i>causa petendi</i> : le tesi della distinzione tra norme di azione e norme di relazione e tesi della prospettazione	1344
2.2. <i>Segue</i> : rapporti di diritto privato e rapporti di diritto pubblico	1345
2.2.1. Provvedimento vincolato e discrezionale	1346

	<i>pag.</i>
2.2.2. Carenza di potere e cattivo uso del potere. Nullità dell'atto amministrativo e riparto di giurisdizione	1347
3. Diritti fondamentali e riparto di giurisdizione	1349
4. Il giudice della giurisdizione	1351
5. La disciplina del difetto di giurisdizione	1352
5.1. Il regolamento preventivo di giurisdizione	1352
5.2. La decisione sulle questioni di giurisdizione	1353
 <i>Parte Seconda. Tipologie di giurisdizione amministrativa</i>	 1354
6. Le forme della giurisdizione	1354
7. La giurisdizione generale di legittimità	1354
8. La giurisdizione esclusiva	1355
9. La giurisdizione di merito	1358
 <i>Parte Terza. Le singole fattispecie</i>	 1360
10. L'analisi delle fattispecie più controverse. Premessa	1360
11. La giurisdizione sugli atti delle autorità amministrative indipendenti	1360
12. La giurisdizione in materia di personale pubblico	1362
12.1. La nozione di procedura concorsuale: progressioni di carriera e scorrimento della graduatoria	1363
12.1.1. Graduatorie ad esaurimento nell'ambito della scuola	1365
12.2. Incarichi dirigenziali	1367
12.3. Profili di diritto intertemporale	1367
13. La giurisdizione in materia di contratti pubblici	1369
14. La giurisdizione in materia di accordi pubblici	1372
15. La giurisdizione in materia di servizi pubblici	1372
15.1. Concessione di servizi pubblici e di beni pubblici	1373
15.1.1. Sovvenzioni	1374
16. La giurisdizione nelle controversie in tema di risarcimento del danno	1375
16.1. Provvedimento favorevole illegittimo e tutela dell'affidamento	1376
17. La giurisdizione in materia di espropriazione	1380
18. Gli altri casi di giurisdizione esclusiva	1381
 <i>Parte Quarta. I poteri del giudice ordinario</i>	 1382
19. La giurisdizione esclusiva del giudice ordinario	1382
20. I limiti interni della giurisdizione ordinaria	1383
21. Le azioni esperibili e le tipologie di sentenze ammissibili innanzi al giudice ordinario	1384
22. Il potere di disapplicazione	1386
22.1. La disapplicazione nel rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione	1388
22.2. La disapplicazione nel settore dell'immigrazione: rinvio	1389

	<i>pag.</i>
22.3. La disapplicazione del giudice penale	1390
23. L'esecuzione forzata nei confronti dell'amministrazione	1392

## Capitolo 26

### Processo amministrativo di cognizione

<i>Parte Prima. Disposizioni generali</i>	1395
1. Principi processuali europei	1395
2. Principi costituzionali e principi generali del processo	1396
2.1. Principi strutturali	1396
2.1.1. Principi riguardanti il giudice	1397
2.1.2. Principi riguardanti le parti	1398
2.2. Principi funzionali	1399
2.3. Principi sull'assetto della giurisdizione amministrativa: cenni e rinvio	1400
2.4. Principi generali che definiscono il modello processuale: principio della domanda	1400
2.5. L'oggetto del processo	1402
2.6. Rapporti con la disciplina del processo civile	1404
3. L'abuso del processo: cenni	1404
4. I presupposti processuali	1405
5. Le condizioni dell'azione	1406
6. Il giudice amministrativo	1407
7. La competenza	1409
7.1. La competenza per grado	1409
7.2. La competenza territoriale: inquadramento in generale	1409
7.2.1. Criteri di riparto della competenza	1410
7.2.2. Il rilievo dell'incompetenza e il regolamento di competenza	1412
7.3. La competenza funzionale	1413
8. Astensione e ricusazione del giudice	1415
9. Le parti del processo	1417
10. Il principio di pluralità delle azioni	1421
10.1. L'azione di annullamento	1422
10.2. L'azione di nullità	1424
10.3. L'azione di adempimento	1427
10.4. L'azione di accertamento	1428
10.5. L'azione avverso il silenzio inadempimento	1430
10.6. L'azione di condanna al risarcimento del danno	1431
10.6.1. Profili di costituzionalità	1434
10.6.2. Azione risarcitoria e principio della domanda	1436
10.6.3. Azione risarcitoria e riparto di giurisdizione: rinvio	1437
10.6.4. Azione risarcitoria e giudizio di ottemperanza: rinvio	1437
10.7. Azione per l'efficienza della pubblica amministrazione: rinvio	1437

*pag.*

<i>Parte Seconda. Lo svolgimento del processo di primo grado</i>	1437
11. Premessa	1437
12. Il ricorso: contenuto, nullità, notificazione, deposito	1437
13. Il ricorso per motivi aggiunti	1441
14. La costituzione delle altre parti	1442
15. Il ricorso incidentale	1442
15.1. Ricorso incidentale e contratti pubblici	1443
16. La tutela cautelare: presupposti e tipologie	1447
16.1. La procedura ordinaria	1448
16.2. La procedura nei casi di particolare urgenza	1450
16.3. I rimedi	1451
16.4. L'esecuzione	1451
17. L'istruttoria	1452
17.1. I mezzi di prova	1453
18. Gli incidenti del giudizio	1457
18.1. La sospensione del processo	1457
18.2. L'interruzione del processo	1458
19. L'estinzione del processo	1459
19.1. La rinuncia	1460
19.2. La perenzione	1460
20. La trattazione della causa	1461
21. La decisione	1462
21.1. La sentenza	1462
21.2. L'ordinanza e il decreto	1465
21.3. La procedura di correzione dell'errore materiale	1465
<i>Parte Terza. Le impugnazioni</i>	1466
22. Le impugnazioni in generale	1466
23. L'appello	1468
24. Il ricorso per Cassazione	1473
25. La revocazione	1475
26. L'opposizione di terzo	1478
<i>Parte Quarta. I riti speciali e la giustizia sportiva</i>	1481
27. I riti speciali. Inquadramento generale	1481
28. Il rito speciale in materia di accesso ai documenti	1481
29. Il rito speciale in materia di silenzio inadempimento	1483
30. Il decreto ingiuntivo	1484
31. Il rito accelerato in materia di contratti pubblici	1485
31.1. Il rito "superaccelerato" in materia di ammissioni ed esclusioni	1486
32. I riti elettorali	1489

	<i>pag.</i>
33. Il rito speciale in materia di azione per l'efficienza della pubblica amministrazione	1493
34. La giustizia sportiva	1494

## Capitolo 27

### Processo amministrativo di ottemperanza

1. Premessa	1497
2. Le sentenze e i provvedimenti oggetto del giudizio di ottemperanza	1498
3. L'ottemperanza di chiarimento	1502
4. Il giudice competente	1503
5. La disciplina del rito	1504
5.1. Termine di proposizione del ricorso	1504
5.2. Procedimento in camera di consiglio e diffida	1505
5.3. La legittimazione	1505
5.4. Le regole del contraddittorio	1506
6. Poteri del giudice dell'ottemperanza	1507
7. Il regime giuridico dell'atto dell'amministrazione e del commissario <i>ad acta</i> tra ottemperanza e cognizione	1512
7.1. Azione di annullamento, potere discrezionale e regime giuridico dell'attività dell'amministrazione e del commissario	1512
7.1.1. Azione di annullamento, azione di adempimento, potere vincolato ed esclusività del giudizio di ottemperanza	1517
7.2. Azione di accertamento e azione di nullità	1518
7.3. Azione avverso il silenzio, obbligo di provvedere e natura degli atti del commissario <i>ad acta</i>	1518
7.4. Azione di risarcimento del danno e giudizio di ottemperanza	1519
7.5. La conversione delle azioni	1522
8. Il regime delle sopravvenienze	1523
8.1. Le sopravvenienze "europee": cenni e rinvio	1526
9. Regime delle impugnazioni	1526
10. La natura giuridica del giudizio di ottemperanza	1527
 <i>Indice analitico</i>	 1531
 <i>Appendice – Indice diritto civile</i>	 1571