

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Premessa alla seconda edizione</i>	VII
<i>Premessa alla prima edizione</i>	IX

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	5
2.1. Organizzazione pubblica	6
2.2. Situazioni giuridiche soggettive	7
2.3. Attività	8
2.3.1. Provvedimenti amministrativi	9
2.3.2. Accordi pubblici	10
2.3.3. Impresa pubblica e servizi pubblici	11
2.4. Obbligazioni, contratti e responsabilità	11
2.5. Le forme di tutela e il principio di pluralità delle azioni	11
3. Parte speciale	14
4. Diritto amministrativo e “altri diritti”	14
4.1. Diritto amministrativo e diritto privato. Il diritto privato delle pubbliche amministrazioni e il diritto pubblico dei privati	14
4.1.1. Diritto amministrativo e diritto commerciale	17
4.2. Diritto amministrativo e diritto penale	17
4.3. Diritto amministrativo e diritto costituzionale	18

	<i>pag.</i>
4.3.1. Diritto amministrativo e giustizia costituzionale	19
4.4. Diritto amministrativo e diritto europeo	20
4.5. Diritto amministrativo e diritto internazionale	20
4.6. Diritto amministrativo e processo civile	20
 <i>Parte Seconda. Principi generali</i>	 21
5. Principi generali e regole	21
6. Principio di legalità: le ragioni della sua trasformazione	22
7. Principio di buon andamento e imparzialità	23
8. Principio di sussidiarietà: cenni e rinvio	24
9. Principio di ragionevolezza e di proporzionalità: cenni e rinvio	24
10. Principio di precauzione e gestione del rischio	25
11. Principio del contraddittorio, di trasparenza e dell'obbligo di motivazione: cenni e rinvio	26
12. Principio di concorrenza	26
12.1. Le regole antitrust	27
12.2. La "concorrenza nel mercato"	28
12.3. La "concorrenza per il mercato"	29
13. Il principio di buona fede: cenni e rinvio	30
14. Il principio di affidamento	31
15. Principi generali di finanza pubblica e pareggio di bilancio	33

Capitolo 2

Fonti interne primarie

<i>Parte Prima. Fonti primarie</i>	35
1. Fonti del diritto, norma giuridica e ordinamento giuridico	35
2. Sistema delle fonti e criteri ordinatori	37
3. La Costituzione	38
4. Legge statale, decreti-legge e decreti legislativi	39
5. Semplificazione legislativa	43
6. Legge regionale e statuti regionali: cenni	45
7. Sistema costituzionale di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni	46
7.1. Principio di leale collaborazione e concorrenza di competenze. Il caso dei decreti legislativi	47
7.2. Autonomia regionale differenziata e principio di leale collaborazione	49
7.3. Principio di sussidiarietà legislativa e leale collaborazione	51
8. Il progetto di riforma costituzionale	53

	<i>pag.</i>
<i>Parte Seconda. Implicazioni nel diritto amministrativo</i>	55
9. Premessa	55
10. Forme di tutela innanzi alla Corte Costituzionale: le leggi-provvedimento e la riserva di amministrazione	55
11. Atto amministrativo e giudice costituzionale: il conflitto di attribuzione tra Stato e Regione	61
12. Illegittimità, inefficacia, successioni delle fonti primarie e invalidità sopravvenuta (o successiva) dell'atto amministrativo. Inquadramento generale	63
12.1. Atto emanato sulla base di una legge dichiarata incostituzionale	65
12.1.1. Atto emanato sulla base di una legge in contrasto con il diritto europeo: esclusione e rinvio	69
12.2. Atto emanato sulla base di un decreto-legge non convertito	70
12.3. Atto emanato sulla base di una legge "superata" da altra legge successiva retroattiva	71
12.4. Leggi di interpretazione autentica	73
13. Valore del precedente e <i>overruling</i>	75

Capitolo 3

Fonti interne secondarie e atti amministrativi generali

1. Premessa	79
<i>Parte Prima. I regolamenti</i>	80
2. I regolamenti: inquadramento generale	80
3. Fondamento e riserva di potere regolamentare	80
4. I regolamenti statali	83
4.1. Procedimento di formazione	86
4.2. Fuga dal regolamento e atti normativi "atipici"	86
5. Regolamenti regionali	88
6. Regolamenti degli enti pubblici: cenni	90
7. Riparto di competenze tra potere regolamentare statale, regionale e locale	90
8. Le forme di tutela nei confronti dei regolamenti	92
8.1. Atto presupposto normativo e invalidità derivata. Il sistema di impugnazione dei regolamenti innanzi al giudice amministrativo	93
8.1.1. <i>Segue</i> : la disapplicazione	96
8.1.2. <i>Segue</i> : natura delle situazioni giuridiche e modalità di impugnazione dei regolamenti	99
9. La consuetudine	100

	<i>pag.</i>
<i>Parte Seconda. Gli atti amministrativi generali e altre ipotesi di atti presupposti. La prassi amministrativa, le norme interne e le circolari</i>	100
10. Gli atti amministrativi generali	100
11. Atto presupposto generale e invalidità derivata. Il sistema di impugnazione degli atti amministrativi generali	101
11.1. Il caso dei bandi di gara e di concorso	102
11.2. Impugnazione degli strumenti urbanistici: rinvio	108
12. Atti presupposti individuali e invalidità derivata	108
13. Atti procedimentali e invalidità derivata	109
14. Norme interne e prassi	110
15. Le circolari	111
<i>Parte Terza. Atti di incerta qualificazione</i>	113
16. Potere di regolazione delle Autorità amministrative indipendenti	113
16.1. Potere di regolazione e linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione	115
17. Le ordinanze di necessità e di urgenza: nozione, caratteri identificativi, rapporti con il principio di legalità, limiti e distinzione rispetto agli atti necessitati	119
17.1. Natura giuridica	122
17.2. Tipologie di ordinanze	123
17.3. Regime giuridico	126
18. Bandi militari; carte di servizi; provvedimenti prezzo; capitolati generali	127
19. <i>Soft law</i>	130
19.1. Codici di autoregolamentazione. Codici deontologici	130
19.2. Codici di condotta diversi	131

Capitolo 4

Fonti esterne

<i>Parte Prima. Fonti europee</i>	134
<i>Sezione I. Sistema delle fonti europee e rapporti con l'ordinamento nazionale</i>	134
1. Premessa	134
2. Fonti europee e criteri interni ordinatori del sistema	135
2.1. I Trattati	134
2.2. Principi generali del diritto europeo	136
2.3. Le fonti di diritto derivato	136
3. Il sistema di giustizia europea: cenni	139
4. Rapporti tra ordinamento europeo e ordinamento nazionale. I criteri ordinatori esterni: principio di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità	140

	<i>pag.</i>
5. La ricostruzione dei rapporti tra ordinamenti nella giurisprudenza costituzionale ed europea	141
6. L'attuazione del diritto europeo	149
6.1. Potere sostitutivo legislativo	150
<i>Sezione II. Implicazioni nel diritto amministrativo</i>	151
7. Premessa	151
8. Regole sostanziali, organizzative, procedimentali e processuali europee. La cd. esecuzione diretta	151
9. Regole sostanziali europee e autonomia organizzativa, procedimentale e processuale nazionale. La cd. esecuzione indiretta	152
10. Autonomia organizzativa: limiti ed eccezioni (cenni e rinvio)	154
11. Autonomia procedimentale: limiti ed eccezioni. La regola procedimentale generale del "diritto ad una buona amministrazione"	155
11.1. Le regole procedimentali specifiche: il procedimento di scelta del contraente e il principio di concorrenza "per il mercato"	157
11.2. Autonomia procedimentale di secondo grado	158
12. Autonomia processuale: limiti ed eccezioni	160
12.1. Vizi del provvedimento amministrativo in contrasto con il diritto europeo: rimedi giudiziari	161
12.2. Intangibilità del giudicato amministrativo	167
12.3. Processo amministrativo nel settore degli appalti pubblici. Inefficacia del contratto. Tutela cautelare <i>ante causam</i> . Ricorso incidentale. Cenni e rinvio	171
13. Autonomia delle regole negoziali e di responsabilità: limiti ed eccezioni (cenni e rinvio)	172
14. Esecuzione composta o integrata: la nozione di procedimenti amministrativi composti o integrati	173
<i>Parte Seconda. Fonti internazionali</i>	176
<i>Sezione I. Sistema delle fonti internazionali e rapporti con l'ordinamento nazionale</i>	176
15. Il sistema delle fonti internazionali e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo	176
16. La collocazione del diritto internazionale e della Cedu nel sistema delle fonti	177
17. Principio di sussidiarietà ed esecuzione delle sentenze della Corte Edu	178
18. Rapporti tra diritto convenzionale e diritto europeo	179
19. Il sistema multilivello di protezione dei diritti fondamentali	181
<i>Sezione II. Implicazioni nel diritto amministrativo</i>	183
20. Premessa	183
21. Cedu e diritto penale: principio di legalità convenzionale e costituzionale a confronto	183

	<i>pag.</i>
21.1. La nozione di pena e di materia penale	187
22. Le sanzioni amministrative	188
22.1. Garanzie convenzionali sostanziali applicate alle sanzioni penali e amministrative afflittive	189
22.2. Garanzie convenzionali processuali. Giusto procedimento e giusto processo	191
22.3. Principio di <i>ne bis in idem</i> e doppio binario sanzionatorio	191
22.4. Giudicato e contrasto con la Cedu	195
23. Proprietà pubblica ed espropriazione: cenni e rinvio	199
24. Misure di prevenzione: cenni e rinvio	200
25. Sanzioni applicate agli enti per responsabilità amministrativa da reato: cenni e rinvio	200
26. Conclusioni	201

Capitolo 5

Situazioni giuridiche soggettive

1. Concetti generali	203
2. Le situazioni giuridiche soggettive nel diritto privato. Rapporto giuridico privatistico	204
3. Le forme di tutela delle situazioni giuridiche soggettive	208
3.1. Forme di esecuzione indiretta e coazione all'adempimento	211
3.2. L'abuso delle situazioni giuridiche soggettive	211
4. Potere pubblico, interesse pubblico e interesse legittimo. Il rapporto giuridico di diritto pubblico	213
4.1. Interesse procedimentale	219
4.2. L'interesse legittimo nel diritto privato	221
5. Forme di tutela dell'interesse legittimo e natura soggettiva del processo: cenni	222
6. Interesse pubblico e azione popolare	222
7. Interesse collettivo e azione proponibile	223
8. Interessi diffusi, criteri di selezione e soggetti legittimati a farli valere	225
8.1. Criteri di differenziazione in presenza di azione proposta da soggetti privati	226
8.1.1. Azione per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni: la cd. <i>class action</i> pubblica	229
8.2. Interessi diffusi e pubbliche amministrazioni	232
8.2.1. Il riconoscimento della legittimazione in capo ad Enti territoriali	233
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	233

Parte Seconda

Organizzazione pubblica

Capitolo 6

Soggetti pubblici

<i>Parte Prima. Principi generali</i>	244
1. Nozione di organizzazione pubblica e fonti di regolazione	244
2. Capacità giuridica e di agire	245
<i>Sezione I. Organi e uffici</i>	246
3. Nozione di rappresentanza e di organo	246
4. Rapporto di servizio e rapporto di ufficio	250
5. Il funzionario di fatto	251
6. La <i>prorogatio</i> degli organi	255
<i>Parte Seconda. Gli enti costituzionalmente necessari. Il principio di sussidiarietà</i>	258
7. Lo Stato	258
7.1. I Ministeri	259
7.2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Consiglio dei Ministri	262
7.3. Le Agenzie	262
7.4. Le Aziende	264
7.5. Gli organi ausiliari del Governo	264
8. Il Comune	265
8.1. Gestione associata delle funzioni amministrative	268
9. Le Province	269
10. Le Città metropolitane	271
11. Le Regioni	273
12. Il principio di leale collaborazione e gli strumenti di raccordo	274
13. Il principio di sussidiarietà verticale e le regole di riparto delle funzioni amministrative	275
13.1. Tipologie di funzioni	280
14. Il potere sostitutivo e il principio di sussidiarietà	282
<i>Parte Terza. La nozione di ente pubblico</i>	285
15. Gli enti nel diritto privato	285
15.1. Associazioni e fondazioni	286
15.2. Le società	291
16. La nozione di ente pubblico	292

	<i>pag.</i>
17. Modello generale di ente pubblico	293
18. Modelli speciali di ente pubblico. Autonomia organizzativa: limiti ed eccezioni europei	296
18.1. I modelli speciali di enti nei contratti pubblici: organismo di diritto pubblico e distinzione dall'impresa pubblica	296
18.1.1. <i>In house</i> : cenni e rinvio	301
18.2. I modelli speciali di enti nel settore della finanza pubblica	302
18.3. I modelli speciali di enti pubblici nel settore del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione: cenni e rinvio	304
18.4. Direttive europee auto-esecutive e nozione di autorità pubblica	305
19. Distinzioni tra enti: enti strumentali ed enti pubblici ad autonomia funzionale	306
19.1. Gli enti nel settore dello sport	306
20. Le relazioni organizzative	308
20.1. Delegazione di funzioni ed utilizzazione degli uffici	310
21. Le vicende degli enti pubblici	312
<i>Parte Quarta. Le Autorità amministrative indipendenti</i>	312
22. Inquadramento generale	312
23. Natura e struttura delle Autorità	314
23.1. Le Autorità generaliste: l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità garante per la protezione dei dati personali	315
23.1.1. L'Autorità garante per la protezione dei dati personali	317
23.2. Le Autorità di settore che operano nei mercati finanziari liberalizzati: Consob, Banca d'Italia e Ivass	317
23.3. 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	320
23.4. L'Autorità nazionale anticorruzione: cenni e rinvio	321
23.5. Altri organismi	322
24. Le funzioni	323
24.1. Le funzioni sanzionatorie. Il caso delle sanzioni Consob e le regole del giusto procedimento e del cd. diritto al silenzio dell'incolpato	325
25. Il sindacato giurisdizionale sugli atti delle autorità amministrative indipendenti: cenni e rinvio	329
26. Riparto di giurisdizione: rinvio	329

Capitolo 7

Soggetti privati

1. Premessa	331
<i>Parte Prima. Esercizio privato di pubbliche funzioni e sussidiarietà orizzontale</i>	
2. Esercizio privato di pubbliche funzioni e di pubblici servizi	332
3. Sussidiarietà orizzontale	336
<i>Parte Seconda. Società pubbliche</i>	
<i>Sezione I. Le società pubbliche prima della riforma del 2016</i>	
4. Premessa	338
5. Le privatizzazioni, la nascita e la diffusione del modello delle società pubbliche	339
6. I modelli di società pubblica	340
7. Le società a partecipazione pubblica	341
7.1. Le regole organizzative	341
7.2. Le regole relative all'attività e allo scopo	342
8. Le società <i>in house</i>	344
8.1. Le società strumentali	346
8.2. L'organismo di diritto pubblico in forma societaria: rinvio	347
<i>Sezione II. Le società pubbliche dopo la riforma del 2016</i>	
9. Premessa	348
10. Ambito applicativo del decreto e modelli societari	350
11. Finalità perseguibili mediante l'acquisizione di partecipazioni pubbliche e processi di privatizzazione sostanziale	354
12. Esclusione dal campo di applicazione del Testo unico	355
13. Costituzione delle società, acquisto di partecipazioni in società già costituite ed alienazioni di partecipazioni sociali	358
14. Regole di organizzazione e gestione delle società	360
14.1. I poteri speciali nei settori nevralgici (<i>golden power</i>)	362
15. Società <i>in house</i>	363
16. Società miste	372
17. Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate: cenni e rinvio	373
18. Crisi di impresa e fallimento	374
19. Gestione del personale: cenni e rinvio	375
20. Monitoraggio, razionalizzazione periodica e revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche	376
21. Società pubbliche e trasparenza: rinvio	377

	<i>pag.</i>
22. Le forme di tutela	377
23. Considerazioni conclusive	378
<i>Parte Terza. Le fondazioni bancarie</i>	380
24. Processi di privatizzazione e trasformazioni in associazioni o fondazioni: premessa	380
25. Le fondazioni bancarie	380
25.1. Potere di vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze	384

Capitolo 8

Personale pubblico

<i>Parte Prima. Inquadramento generale</i>	387
1. Premessa	387
2. Rapporto di ufficio e rapporto di servizio	388
3. Il lavoro pubblico nella Costituzione	389
4. Il lavoro pubblico nel diritto europeo	389
5. Il rapporto di lavoro pubblico prima della privatizzazione	394
6. Le fasi della privatizzazione del rapporto di lavoro	394
7. Norme pubbliche e private di disciplina del rapporto di lavoro	395
8. Norme di diritto pubblico: settori esclusi, procedure concorsuali e atti di macro-organizzazione	396
9. Norme di diritto privato (generali e speciali) e regole di autonomia negoziale (individuali e collettive)	399
10. Norme di diritto privato e autonomia negoziale individuale e collettiva	399
10.1. Rapporto tra legge e contrattazione collettiva	403
11. Norme di diritto privato speciale	405
11.1. Regole di micro-organizzazione	405
11.2. Regole relative ad inquadramento professionale, durata, mansioni, carriera ed estinzione	405
11.2.1. Doveri e responsabilità disciplinare	410
12. Le forme di tutela	413
13. Il rapporto di lavoro regionale e locale	413
13.1. La sentenza n. 251 del 2016 della Corte Costituzionale e i decreti correttivi	414
<i>Parte Seconda. La dirigenza pubblica</i>	415
14. Rapporto di servizio e di ufficio nella dirigenza pubblica	415
15. Quadro costituzionale. Distinzione tra politica e amministrazione	416

	<i>pag.</i>
16. Quadro legislativo. L'evoluzione legislativa	418
17. La dirigenza statale nella legislazione vigente	421
17.1. Le funzioni degli organi politici e dirigenziali	422
17.2. L'accesso alla dirigenza	422
17.3. Il procedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale	424
17.3.1. I criteri di conferimento degli incarichi	424
17.3.2. La tipologia degli incarichi e la competenza ad assegnarli	425
17.3.3. I destinatari degli incarichi: incarichi interni ed esterni	426
17.3.4. La durata degli incarichi	426
17.3.5. La cessazione del rapporto di ufficio e il sistema delle spoglie	427
17.3.6. Le forme di tutela	429
17.3.7. La responsabilità dirigenziale e il sistema di valutazione	429
17.3.8. Il rinnovo degli incarichi	431
18. Il riparto di competenze legislative Stato-Regioni	432
18.1. La dirigenza regionale e locale nella disciplina vigente	433
18.2. La riforma della dirigenza pubblica e il riparto delle funzioni legislative	434
19. Dirigenza sanitaria: rinvio	434
20. Riparto di giurisdizione e competenza in materia di rapporto alle dipendenze della pubblica amministrazione: rinvio	434

Capitolo 9

Beni pubblici e diritti reali

1. Premessa	435
2. La nozione di bene	436
3. La nozione di diritto reale e di diritto di proprietà	437
4. I beni pubblici nel codice civile	439
5. I beni demaniali	440
5.1. Il regime giuridico dei beni demaniali	442
6. I beni patrimoniali indisponibili	444
6.1. Il regime giuridico dei beni patrimoniali indisponibili	445
7. I beni patrimoniali disponibili	448
8. Beni privati di interesse pubblico	448
9. Diritti demaniali su beni altrui	448
10. Usi civici e domini collettivi	449
11. Le nuove classificazioni dei beni pubblici	452
12. Gli usi dei beni pubblici. La concessione di bene pubblico	455
12.1. Concessioni demaniali marittime: rinvio	456
13. Esecutorietà degli atti amministrativi e tutela dei beni pubblici: rinvio	456
14. Il nuovo diritto dei beni pubblici	457
15. Amministrazione, valorizzazione e alienazione dei beni pubblici	457
15.1. Procedure di cartolarizzazione di beni statali	458
15.1.1. <i>Segue</i> : ... e di beni regionali e degli Enti locali	460

	<i>pag.</i>
15.2. Patrimonio dello Stato s.p.a. e Infrastrutture s.p.a.	461
15.3. Società di gestione del risparmio e fondi di investimento immobiliari	462
15.4. Società di trasformazione urbana	464
15.5. Società pubbliche e trasferimento di beni immobili	465
15.6. Federalismo demaniale e procedure di valorizzazione e dismissione	466
16. Privatizzazione degli enti pubblici, società pubbliche e vincoli di destinazione	469
17. Processi di liberalizzazione, servizi e beni pubblici: nuove forme di utilizzazione dei beni a tutela della concorrenza	470
18. Beni comuni	473
19. Considerazioni conclusive	475

Parte Terza

Attività

Capitolo 10

Il procedimento amministrativo

<i>Parte Prima. Inquadramento generale</i>	480
1. Premessa	480
2. Procedimento amministrativo: fonti di regolazione e struttura	481
2.1. Sistematica	483
2.2. Funzione	484
2.3. Tipologie di procedimenti	485
3. Regole di riparto delle funzioni legislative	486
4. Regole di tutela giurisdizionale: rinvio	488
<i>Parte Seconda. La disciplina del procedimento amministrativo</i>	489
<i>Sezione I. La fase dell'iniziativa e della durata del procedimento. Il silenzio inadempimento</i>	489
5. Procedimenti ad iniziativa di parte e procedimenti ad iniziativa d'ufficio: la decorrenza del termine	489
6. I termini di durata del procedimento amministrativo	493
6.1. La durata dei procedimenti di rilevanza economica	495
7. Il silenzio inadempimento	498
<i>Sezione II. La partecipazione al procedimento e la fase istruttoria</i>	502
8. La partecipazione al procedimento	502
8.1. Il preavviso di rigetto	507

	<i>pag.</i>
9. La fase istruttoria	509
9.1. Il responsabile del procedimento	509
9.1.1. Conflitto di interessi	510
9.2. Gli atti istruttori	511
9.3. La funzione consultiva	513
9.4. Partecipazione procedimentale e conferenza di servizi: cenni e rinvio	515
<i>Sezione III. Semplificazione e liberalizzazione amministrativa</i>	516
10. La semplificazione amministrativa	516
11. La conferenza di servizi. Premessa	517
11.1. Tipologie di conferenze di servizi	518
11.1.1. La conferenza di servizi decisoria e la valutazione di impatto ambientale: rinvio	520
11.2. Le funzioni delle conferenze di servizi	521
11.3. La struttura della conferenza di servizi	521
11.4. La partecipazione del privato	522
11.5. La conferenza decisoria semplificata	524
11.6. La conferenza decisoria simultanea	527
11.6.1. La decisione	532
11.6.1.1. La decisione in presenza di amministrazioni titolari di interessi sensibili	533
11.6.1.2. La decisione in presenza di materie di competenza regionale	536
11.6.2. I rimedi in autotutela e il potere di revisione del rappresentante unico	538
11.6.3. I rimedi giurisdizionali	540
11.7. Considerazioni conclusive	540
12. Lo sportello unico	541
13. Il silenzio assenso nei rapporti tra amministrazioni	542
13.1. Campo di applicazione, raffronto con altri istituti e forme di tutela	544
14. Il silenzio assenso nei rapporti tra pubblica amministrazione e privato	551
14.1. Silenzio assenso ed aree protette	554
14.2. Il procedimento di formazione del silenzio assenso e le relative forme di tutela	556
15. La segnalazione certificata di inizio attività	558
15.1. Natura della segnalazione certificata di inizio attività	561
15.2. Esigenze di liberalizzazione e forme di tutela del terzo	562
15.3. La normativa vigente sino al 2011	563
15.4. Le modifiche del 2011 e 2014 e la successiva riforma Madia	566

	<i>pag.</i>
<i>Sezione IV. L'accesso ai documenti amministrativi</i>	574
16. Il principio di trasparenza	574
16.1. La tutela della riservatezza: cenni	576
17. L'accesso nella legge n. 241 del 1990. La natura del diritto di accesso ai documenti	577
17.1. Soggetti e oggetto	580
17.2. Esclusioni	582
17.2.1. Accesso e segreto	585
17.3. Le regole procedimentali	588
17.4. Le regole processuali: cenni e rinvio	589
18. Il principio di trasparenza nel decreto legislativo n. 33 del 2013 e gli obblighi di pubblicazione	590
18.1. L'accesso civico "prima maniera": estensione soggettiva e limitazione oggettiva	592
18.2. L'accesso civico generalizzato "seconda maniera": estensione soggettiva ed estensione oggettiva "limitata"	593
18.2.1. <i>Segue</i> : trasparenza e riservatezza	596
18.3. Le regole procedimentali	597
18.4. Le regole processuali: cenni e rinvio	598
18.5. Considerazioni conclusive	599

Capitolo 11

Il provvedimento amministrativo

<i>Parte Prima. Il provvedimento in generale: nozione, elementi e tipologie</i>	602
1. Il provvedimento amministrativo: nozione e caratteri essenziali	602
1.1. <i>Segue</i> : nominatività e tipicità. Gli atti atipici	604
2. Gli atti amministrativi non provvedimentali	607
3. Le leggi provvedimento: rinvio	608
4. Gli elementi essenziali del provvedimento	608
4.1. La forma del provvedimento. Il provvedimento implicito e tacito	610
4.2. Atto amministrativo informatico (o decisione robotizzata)	615
5. La motivazione del provvedimento	616
5.1. Le implicazioni processuali: natura del vizio, integrazione postuma della motivazione e rapporti tra annullamento e fase di ottemperanza	621
6. Le clausole particolari e gli elementi accidentali	624
7. L'interpretazione del provvedimento	628
8. Considerazioni conclusive	630
9. Tipologie di provvedimenti	631
10. Soggetti destinatari: cenni e rinvio	631
11. Contenuto	631

	<i>pag.</i>
11.1. Attività amministrativa vincolata e discrezionale	631
11.2. Merito amministrativo	636
11.3. Discrezionalità tecnica	637
11.3.1. Il sindacato giurisdizionale sugli atti delle Autorità indipendenti	640
11.4. Atti politici	644
11.4.1. Atti di alta amministrazione	650
11.4.1.1. Revoca degli assessori	651
11.5. Atti amministrativi di organi costituzionali e autodichia	652
12. Effetti costitutivi e dichiarativi	653
13. Le autorizzazioni	654
13.1. Le singole figure: abilitazione, licenza, nulla osta, dispensa e approvazione	656
14. Le concessioni	657
14.1. Le singole figure: ammissioni e sovvenzioni	659
15. I provvedimenti ablatori: cenni e rinvii	660
16. I provvedimenti sanzionatori: rinvio	661
17. I provvedimenti dichiarativi	661
18. Le decisioni pluristrutturate	663
 <i>Parte Seconda. L'efficacia del provvedimento</i>	 665
19. L'efficacia: inquadramento generale	665
20. L'efficacia del provvedimento amministrativo	667
20.1. Efficacia in ordine allo spazio	668
20.2. Efficacia in ordine alla durata	668
20.3. Efficacia in ordine al tempo: retroattività	669
21. Efficacia dichiarativa	672
22. Atti amministrativi recettizi	672
23. Imperatività, esecutività ed eseguibilità del provvedimento	678
24. Autotutela esecutoria	679
24.1. Poteri cautelari amministrativi e sospensione	689
 <i>Parte Terza. L'invalidità del provvedimento</i>	 691
25. Premessa. Nullità e annullabilità nel diritto privato	691
26. L'annullamento del provvedimento amministrativo	694
26.1. Violazione di legge e incompetenza	695
26.2. Eccesso di potere	696
26.2.1. Eccesso di potere e principio di ragionevolezza	698
26.2.2. Eccesso di potere e principio di proporzionalità	699
26.3. Invalidità successiva e derivata: rinvio	702
27. La disciplina dei vizi formali non invalidanti	703
27.1. La natura del vizio formale non invalidante	706
28. La nullità del provvedimento amministrativo	707
29. L'inesistenza del provvedimento amministrativo	714

	<i>pag.</i>
<i>Parte Quarta. I provvedimenti di secondo grado</i>	715
30. L'autotutela nel diritto penale e nel diritto privato	715
31. Inquadramento generale	716
31.1. L'annullamento d'ufficio	718
31.1.1. Fattispecie specifiche	723
31.2. La revoca: disciplina generale	726
31.2.1. Ambito di applicazione di fattispecie diverse	729
32. Gli atti di riesame ad effetto conservativo	730
32.1. La convalida	730
32.2. La ratifica	733
32.3. La rettifica	734
32.4. La sanatoria	734
32.5. La conversione	735
32.6. La conferma	737
32.7. La riforma	738

Capitolo 12

Accordi pubblici

1. Premessa	739
<i>Parte Prima. Accordi tra amministrazione e privati</i>	739
2. Il dibattito sull'ammissibilità dei contratti di diritto pubblico	739
2.1. La creazione delle cd. concessioni-contratto e il modello dualistico	741
3. L'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Considerazioni di ordine generale	742
4. Il contenuto dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990	743
4.1. Ambito di applicazione dell'art. 11	745
5. Natura giuridica. Ricostruzione in termini pubblicistici	746
5.1. Natura giuridica dell'accordo pubblicistico	748
6. Ricostruzione in termini privatistici	749
7. La fase della formazione	750
8. Vizi dell'accordo	751
8.1. Accordi sostitutivi e tesi pubblicistica	751
8.1.1. Accordi sostitutivi e tesi privatistica	752
8.2. Accordi procedimentali e tesi pubblicistica	753
8.2.1. Accordi procedimentali e tesi privatistica	754
9. La fase di esecuzione: il recesso	754
10. Giurisdizione esclusiva e tutela dei terzi: rinvio	757

	<i>pag.</i>
<i>Parte Seconda. Gli accordi tra pubbliche amministrazioni</i>	757
11. Gli accordi tra amministrazioni	757
11.1. Accordi pubblici, decisioni pluristrutturate, conferenza di servizi e silenzio assenso tra amministrazioni: cenni e rinvio	759
11.2. Accordi tra amministrazioni e contratti pubblici	760

Capitolo 13

Attività di impresa e servizi pubblici

1. Premessa	763
<i>Parte Prima. La dimensione europea dell'impresa e dei servizi dei servizi</i>	765
2. Principio di concorrenza e attività di impresa	765
3. Servizio di interesse economico generale: obblighi di servizio pubblico e obblighi di servizio universale	768
3.1. <i>Segue</i> : modalità di finanziamento dei servizi di interesse economico generale	770
<i>Parte Seconda. La dimensione nazionale dell'impresa e dei servizi</i>	771
4. La nozione di impresa pubblica e servizio pubblico	771
4.1. Le implicazioni di diritto europeo	773
5. I soggetti che erogano prestazioni di servizi	775
5.1. Nozione soggettiva di servizio, impresa pubblica e modello organizzativo pubblico. Aziende autonome ed enti pubblici economici: cenni e rinvio	775
5.2. Nozione oggettiva di servizio pubblico, impresa pubblica e privata e modello plurale nella gestione dei servizi pubblici. I processi di privatizzazione degli enti pubblici economici	775
5.3. Mere prestazioni di servizi e attività di impresa privata	777
6. Tipologie di prestazioni di servizi	777
6.1. Mere prestazioni di servizi	777
6.2. Servizi di interesse economico generale di rete	777
6.3. Servizi non di rete	779
7. Modalità di gestione dei servizi	780
7.1. Autorizzazioni e segnalazioni certificate di inizio attività	780
7.1.1. Procedura di scelta del soggetto	781
7.2. I contratti di servizio	782
7.2.1. Le concessioni di servizi	782
7.2.2. Le procedure di affidamento del servizio: procedure di gara, autoproduzione e società miste	784
8. Concessioni demaniali marittime	785
8.1. Criteri di determinazione dei canoni	790
9. Considerazioni conclusive	792

	<i>pag.</i>
<i>Parte Terza. I servizi pubblici locali</i>	794
10. Quadro europeo e costituzionale	794
11. Quadro normativo nazionale	795
11.1. La legge Giolitti	795
11.2. La legge n. 142 del 1990	796
11.3. L'art. 35 della legge n. 448 del 2001	800
11.4. La riforma del 2003	805
11.5. La riforma del 2008	806
11.6. Le riforme del 2011	807
11.7. La riforma del 2012	809
11.8. La mancata riforma del 2016	810
12. Considerazioni conclusive	811
13. Riparto di giurisdizione: rinvio	811

Capitolo 14

Controlli

1. Premessa. Concetti generali	813
2. I controlli nella Costituzione	814
3. Linee guida dell'analisi	815
4. Controlli sugli atti	815
4.1. Controlli esterni su atti statali da parte della Corte dei Conti	816
4.2. Controlli interni sugli atti statali	817
4.3. Controlli sugli atti delle Regioni e degli Enti locali	819
4.4. Le forme di tutela	819
5. I controlli sull'attività	820
5.1. I controlli esterni della Corte dei Conti sulle amministrazioni statali. Il controllo sul bilancio dello Stato	821
5.1.1. I controlli gestionali	821
5.1.2. Il controllo sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria	823
5.1.3. I controlli nei confronti delle Regioni e degli Enti locali	823
5.2. I controlli interni. Controlli di gestione, valutazione e controllo strategico	828
5.3. La valutazione della <i>performance</i> . Oggetto e soggetti	829
5.3.1. Il ciclo di gestione della <i>performance</i>	831
5.4. I controlli interni nel sistema degli Enti locali	834
6. I controlli sugli organi	835
7. Il potere sostitutivo	836

Parte Quarta
Obbligazioni,
contratti e responsabilità

Capitolo 15
Obbligazioni in generale

1. Premessa	841
2. Le fonti delle obbligazioni	842
3. L'inadempimento delle obbligazioni	844
<i>Parte Prima. Le obbligazioni pecuniarie e le obbligazioni soggettivamente complesse. La responsabilità patrimoniale</i>	
4. Le obbligazioni pecuniarie. Inquadramento generale	847
5. La responsabilità da inadempimento nelle obbligazioni pecuniarie	851
5.1. Debiti di valuta: interessi moratori e danno da svalutazione	852
5.2. Debiti di valore e interessi	855
5.3. Le obbligazioni pecuniarie della pubblica amministrazione	856
5.3.1. La disciplina dei cd. debiti fuori bilancio. Procedura di dissesto ed equità intergenerazionale	857
6. I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali	858
7. Le obbligazioni soggettivamente complesse	862
7.1. Le obbligazioni solidali a interesse unisoggettivo	866
7.1.1. La natura delle obbligazioni solidali in materia di sanzioni amministrative	867
8. La responsabilità patrimoniale	870
<i>Parte Seconda. Gli altri atti e fatti leciti fonti di obbligazioni</i>	
9. La gestione di affari	872
10. Il pagamento di indebitato	875
11. Le obbligazioni derivanti da arricchimento senza causa. Nozione e disciplina	880
11.1. Azione di ingiustificato arricchimento nei confronti della pubblica amministrazione	883
11.1.1. Prestazioni professionali senza titolo a favore della pubblica amministrazione	885

pag.

Capitolo 16

Contratti

<i>Parte Prima. Inquadramento generale</i>	888
1. Premessa	888
2. I contratti nel diritto privato: autonomia negoziale e norme imperative	889
2.1. Le fonti di regolazione del contratto di diritto privato	890
2.2. Struttura, funzione e forme di tutela	893
2.3. Autonomia negoziale sostanziale. Equilibrio economico-giuridico nei contratti di diritto comune. La cd. giustizia contrattuale	894
2.4. Autonomia negoziale e procedimento di formazione del contratto	896
3. Contratti con le parti deboli: cenni e rinvio	897
4. Contratti pubblici, autonomia negoziale, principio di legalità e interessi pubblici	898
5. La procedura di evidenza pubblica	901
6. Le principali novità del nuovo Codice dei contratti pubblici	903
7. Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni	906
<i>Parte Seconda. Requisiti oggettivi e soggettivi</i>	907
8. Ambito di applicazione oggettivo	907
8.1. Contratti sopra soglia e sotto soglia di rilevanza europea	910
8.2. Contratti gratuiti	911
8.2.1. Contratti esclusi	912
8.2.2. Contratti atipici	916
8.2.3. Contratti misti	920
9. Ambito di applicazione soggettivo	923
9.1. Le stazioni appaltanti	923
9.1.1. Il responsabile del procedimento e le commissioni di gara	925
9.1.2. Il direttore dei lavori e il direttore dell'esecuzione del contratto per i servizi e le forniture	927
9.2. L'operatore economico	928
9.3. L'Autorità nazionale anticorruzione	933
10. I requisiti generali di partecipazione	934
10.1. Grave illecito professionale	936
10.2. Violazioni di obblighi relativi al pagamento di imposte e tasse e dei contributi previdenziali e assistenziali. La valenza del documento unico di regolarità contributiva (Durc)	939
10.3. I requisiti speciali nei settori degli appalti di lavori pubblici. Il sistema di qualificazione	941
10.4. I requisiti speciali nel settore degli appalti di servizi e forniture	947
10.5. Il documento unico di gara	947
10.6. Certificazione delle qualità	947

	<i>pag.</i>
11. L'avvalimento	947
12. Principio di tassatività delle cause di esclusione, cause di nullità e soccorso istruttorio	950
<i>Parte Terza. La procedura di scelta del contraente</i>	955
13. Le fasi che precedono lo svolgimento della singola procedura: programmazione, progettazione, consultazioni preliminari e determinazione a contrarre	955
14. Le procedure di scelta del contraente	957
14.1. La procedura aperta	958
14.2. La procedura ristretta	958
14.3. La procedura negoziata	958
14.4. La procedura negoziata non preceduta dalla pubblicazione del bando di gara	960
14.5. Il dialogo competitivo	962
14.6. Il partenariato per l'innovazione	963
14.7. Gli accordi quadro	964
15. I criteri di selezione delle offerte	967
16. Le fasi della procedura ad evidenza pubblica	971
17. Il bando di gara	971
18. Le offerte anomale	972
18.1. Gli oneri di sicurezza aziendale	975
18.2. L'aggiudicazione della gara	978
19. Principio di trasparenza e accesso nel settore dei contratti pubblici	979
20. Il conflitto di interessi	982
<i>Parte Quarta. La stipulazione del contratto</i>	983
21. La stipulazione del contratto: premessa	983
22. Evoluzione storica delle teorie sulla sorte del contratto in caso di annullamento dell'aggiudicazione	984
23. La sorte del contratto in caso di aggiudicazione illegittima. L'inefficacia « <i>nei casi gravi</i> »	987
24. L'inefficacia del contratto « <i>negli altri casi</i> »	990
25. Controversie relative a infrastrutture strategiche	991
26. La natura dell'inefficacia	992
27. Regime giuridico dell'inefficacia	997
28. Le sanzioni alternative	1000
29. Risarcimento del danno: cenni e rinvio	1002
30. Profili processuali	1003

	<i>pag.</i>
<i>Parte Quinta. La fase esecutiva</i>	1003
31. La fase esecutiva	1003
32. La buona fede: cenni e rinvio	1004
33. Il sistema di garanzie	1007
34. Il subappalto	1009
35. Il recesso nel diritto privato	1012
35.1. Il recesso nei contratti pubblici	1016
36. La rinegoziazione nel diritto privato	1018
36.1. La rinegoziazione prima del Codice dei contratti pubblici	1024
36.2. La rinegoziazione nel Codice dei contratti pubblici vigente	1026
37. La sospensione	1029
38. La risoluzione del contratto	1029
<i>Parte Sesta. I settori speciali</i>	1031
39. I settori speciali	1031
40. L'attività	1032
41. I soggetti	1033
42. La ragione giustificativa	1035
43. Gli "appalti esclusi" e la nozione di strumentalità dell'appalto	1036
44. Le regole procedurali	1038
<i>Parte Settima. La concessione di lavori e servizi pubblici</i>	1038
45. La concessione di lavori pubblici nella ricostruzione tradizionale	1038
46. La concessione di lavori pubblici nel Codice del 2016	1039
47. La procedura di scelta del concessionario	1041
48. La fase esecutiva	1043
49. Le concessioni autostradali	1044
50. Conclusioni	1045
<i>Parte Ottava. Il partenariato pubblico e privato</i>	1046
51. Il partenariato pubblico e privato	1046
52. La finanza di progetto	1050
53. La locazione finanziaria	1052
54. Il contratto di disponibilità	1054
55. Gli interventi di sussidiarietà orizzontale	1055
56. Il baratto amministrativo	1055
57. La cessione di immobili in cambio di opere	1056
58. Il contraente generale	1056

Capitolo 17

Responsabilità

1. Premessa. Le responsabilità	1059
<i>Parte Prima. La responsabilità di diritto civile</i>	
2. Fondamento costituzionale ed europeo	1061
<i>Capo I. Responsabilità da atto illecito</i>	
<i>Sezione I. La responsabilità civile da provvedimento amministrativo illegittimo</i>	
3. Struttura e funzione della responsabilità civile	1063
3.1. Struttura e funzione della responsabilità contrattuale	1067
4. Struttura e funzione della responsabilità civile della pubblica amministrazione	1069
5. I soggetti responsabili. La natura della responsabilità	1070
6. Gli elementi costitutivi della responsabilità	1073
7. L'elemento oggettivo	1073
8. Il danno ingiusto	1073
9. Il rapporto di causalità nella responsabilità (penale e) civile	1077
9.1. La causalità nella responsabilità contrattuale	1081
9.2. La causalità nella responsabilità della pubblica amministrazione	1083
9.3. Il danno da perdita di <i>chance</i> nel diritto civile	1085
9.3.1. La <i>chance</i> nel diritto amministrativo	1089
9.4. Il concorso di cause	1093
10. Le cause di giustificazione	1098
11. L'elemento soggettivo nella responsabilità (penale e) civile	1098
11.1. L'elemento soggettivo nella responsabilità contrattuale	1101
11.2. L'elemento soggettivo nella responsabilità della pubblica amministrazione	1102
12. Il danno conseguenza. Il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali nel diritto civile	1105
12.1. <i>Segue</i> : nel diritto amministrativo	1111
13. La quantificazione dei danni risarcibili	1113
13.1. La cd. <i>compensatio lucri cum damno</i> nella determinazione del danno: inquadramento generale	1115
13.1.1. I casi decisi dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione	1116
13.1.2. Il caso deciso dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato	1121
13.2. Il risarcimento del danno in forma specifica	1126
<i>Sezione I-bis. La responsabilità civile da ritardo e da comportamento materiale</i>	
14. Premessa	1130
15. La responsabilità per danno da ritardo	1130

	<i>pag.</i>
16. La responsabilità da comportamento meramente materiale	1133
16.1. La responsabilità da cose in custodia nel diritto civile. La rilevanza del caso fortuito	1134
16.1.1. La responsabilità della pubblica amministrazione nella gestione del demanio stradale	1138
16.2. La responsabilità del Ministero della salute per i danni da emoderivati e da emotrasfusioni: rinvio	1140
16.3. La responsabilità della Consob per i danni cagionati ai risparmiatori: rinvio	1140
<i>Sezione I-ter. La responsabilità precontrattuale e contrattuale</i>	1141
17. La responsabilità precontrattuale	1141
18. La responsabilità contrattuale: cenni e rinvio	1150
<i>Sezione II. La responsabilità da atto lecito dannoso</i>	1151
19. Nozione, natura e regime giuridico della responsabilità da atto lecito dannoso	1151
20. Le tipologie di atto lecito dannoso nel diritto civile	1152
20.1. <i>Segue</i> : nel diritto amministrativo	1153
<i>Sezione III. La responsabilità da atto legislativo e da atto giurisdizionale</i>	1154
21. La responsabilità da atto legislativo. Violazione del diritto europeo	1154
22. La responsabilità da atto giurisdizionale lecito ma dannoso	1158
23. La responsabilità del giudice	1160
<i>Parte Seconda. La responsabilità amministrativa</i>	1162
24. La responsabilità amministrativa del dipendente pubblico	1162
24.1. La responsabilità amministrativa nelle società a partecipazione pubblica	1167
25. La responsabilità dirigenziale: rinvio	1169
26. La responsabilità disciplinare: rinvio	1170
<i>Parte Terza. La responsabilità amministrativa da reato</i>	1170
27. La responsabilità amministrativa da reato degli enti	1170
27.1. La natura giuridica della responsabilità	1171
27.2. I criteri di imputazione oggettiva e soggettiva	1173

Parte Quinta
Parte speciale

Capitolo 18
Urbanistica ed edilizia

<i>Parte Prima. Urbanistica</i>	1183
1. Inquadramento generale. Nozione	1183
2. Fonti di regolazione	1184
3. Soggetti	1188
4. Rapporto giuridico di rilevanza urbanistica	1190
5. Procedimenti di rilevanza urbanistica. Le funzioni amministrative urbanistiche	1190
6. Tipi di piano e rapporti tra le differenti forme di pianificazione	1195
6.1. Piani di vasta area e piani di livello comunale	1195
6.2. Piani generali e piani attuativi nell'urbanistica tradizionale: il piano urbanistico generale	1196
6.2.1. Piano particolareggiato	1198
6.2.2. Programma pluriennale di attuazione	1199
6.3. Il piano strutturale e il piano operativo nella nuova urbanistica	1200
6.4. Piani generali e piani settoriali	1201
6.4.1. La rigenerazione urbana	1205
7. Gli accordi nell'ambito della pianificazione. La cd. urbanistica contrattata	1206
7.1. Le convenzioni urbanistiche	1207
7.1.1. Le convenzioni di lottizzazione	1207
7.1.2. Le convenzioni a contenuto operativo nell'ambito dei piani settoriali	1209
7.1.3. Le convenzioni edilizie	1211
7.1.4. Le cessioni di cubatura	1211
7.1.5. Gli accordi di programma	1214
7.2. I programmi di iniziativa (anche privata): rinvio	1215
7.3. Le società di trasformazione urbana	1215
7.4. La perequazione urbanistica	1215
7.4.1. Compensazione e premialità edilizia	1218
8. Forme di tutela	1219
9. Gli sviluppi successivi delle funzioni amministrative: edilizia, espropriazione e appalti pubblici	1221
<i>Parte Seconda. Edilizia</i>	1222
10. Inquadramento generale	1222
11. Fonti di regolazione	1222

	<i>pag.</i>
12. Soggetti	1223
13. Il rapporto di diritto pubblico di rilevanza edilizia	1224
14. Procedimenti amministrativi edilizi. I titoli abilitativi	1224
15. Attività libera	1225
16. Attività a comunicazione di inizio lavori asseverata	1225
17. Il permesso di costruire	1226
17.1. Natura giuridica	1226
17.2. Interventi edilizi	1227
17.3. I costi di costruzione e urbanizzazione	1227
17.4. Legittimazione e procedimento amministrativo	1229
17.5. Annullamento d'ufficio	1231
17.6. Decadenza, proroga e rinnovazione	1233
17.7. Le forme di tutela	1234
18. Segnalazione certificata di inizio attività	1235
18.1. Procedimento e forme di tutela: rinvio	1236
19. Le sanzioni	1236
19.1. Le lottizzazioni abusive	1241
19.2. Ordine di demolizione e tutela dell'affidamento	1244
19.3. Ordine di demolizione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo	1246
19.4. Sanzioni ed edifici di culto	1247
20. Permesso di costruire in sanatoria e condoni	1247
21. Edilizia e diritto privato	1250
21.1. Circolazione degli immobili abusivi	1250
21.2. Distanza tra le costruzioni	1253
21.2.1. Norme di diritto pubblico integratrici e riduzione in pristino	1254
21.2.2. Autonomia negoziale ed usucapione	1255
21.2.3. Principio di prevenzione applicato ai rapporti di diritto pubblico	1256
21.3. Le pertinenze e il regime di circolazione dei parcheggi	1257
21.3.1. Il regime originario	1257
21.3.2. Il regime vigente	1259
22. Edilizie e diritto penale	1260

Capitolo 19

Espropriazione

<i>Parte Prima. L'espropriazione</i>	1261
1. Inquadramento generale	1261
2. Fonti di regolazione	1263
3. Soggetti e oggetto	1264
4. Il rapporto di diritto pubblico di rilevanza espropriativa	1265

	<i>pag.</i>
5. Il procedimento espropriativo	1266
6. Prima fase. Il vincolo preordinato all'espropriazione	1266
7. Seconda fase. La dichiarazione di pubblica utilità	1270
8. Terza fase. La determinazione dell'indennità di esproprio	1271
9. Il decreto di espropriazione	1277
10. La cessione volontaria del bene	1278
11. La retrocessione del bene	1278
12. Le forme di tutela	1279
<i>Parte Seconda. L'utilizzazione senza titolo</i>	1280
13. Espropriazione indiretta	1280
14. Occupazione acquisitiva: descrizione dell'istituto	1280
15. Occupazione usurpativa: descrizione dell'istituto	1284
16. Occupazione acquisitiva, occupazione usurpativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo	1286
17. La sentenza n. 349 del 2007 della Corte Costituzionale: cenni	1288
18. Utilizzazione senza titolo: la versione originaria	1289
19. L'utilizzazione senza titolo nella versione vigente	1291
20. Le forme di tutela del privato nel processo di cognizione e di ottemperanza	1294
21. Il regime transitorio	1298
22. Usucapione pubblica	1299
22.1. Possesso e usucapione nel diritto privato	1299
22.2. Usucapione a favore della pubblica amministrazione	1303

Capitolo 20

Patrimonio culturale e ambiente

<i>Parte Prima. Patrimonio culturale</i>	1307
1. Inquadramento generale	1307
<i>Sezione I. Beni culturali</i>	1308
2. Fonti di regolazione	1308
3. Soggetti	1310
4. Oggetto e procedimenti di rilevanza culturale	1311
5. Il regime giuridico dei beni culturali sottoposto a tutela. Gli atti di alienazione	1314
5.1. Gli atti di acquisto privilegiati	1315
5.1.1. La prelazione artistica	1316
5.1.2. L'acquisto coattivo	1318
5.1.3. L'espropriazione	1318
5.1.4. Sanzioni	1319
6. Procedimenti in materia di fruizione e valorizzazione dei beni culturali	1319

	<i>pag.</i>
7. Il rapporto giuridico pubblico di rilevanza culturale	1321
8. Contratti pubblici e beni culturali	1322
<i>Sezione II. Il paesaggio</i>	1322
9. Nozione	1322
10. Fonti di regolazione	1323
11. Soggetti	1324
12. Rapporto giuridico di rilevanza paesaggistica	1324
13. Procedimenti amministrativi di rilevanza paesaggistica. I vincoli paesaggistici	1324
13.1. La pianificazione paesaggistica	1327
13.2. L'autorizzazione paesaggistica	1328
13.3. Le sanzioni	1331
14. I procedimenti generali e la valenza differenziata (e sensibile) dell'interesse culturale	1332
15. Le forme di tutela	1332
<i>Parte Seconda. Ambiente</i>	1333
16. Inquadramento generale. Nozione	1333
17. Fonti di regolazione	1335
18. Soggetti	1337
19. Rapporto giuridico di rilevanza ambientale	1338
20. Procedimenti di rilevanza ambientale	1339
20.1. Valutazione di impatto ambientale	1339
20.1.1. Valutazione ambientale strategica	1340
20.1.2. Autorizzazione integrata ambientale	1341
20.1.3. Autorizzazione unica ambientale	1341
20.2. Procedimenti specifici settoriali	1341
20.2.1. Inquinamento atmosferico	1342
20.2.2. Inquinamento acustico	1342
20.2.3. Inquinamento elettromagnetico	1343
20.2.4. Tutela delle acque dall'inquinamento	1345
20.2.5. Difesa del suolo e regime delle acque	1346
20.2.6. Gestione dei rifiuti	1347
20.2.6.1. La bonifica dei siti inquinati e la responsabilità del proprietario	1347
20.2.7. La protezione delle aree protette: cenni e rinvio	1350
20.3. I procedimenti generali e la valenza differenziata (e sensibile) dell'interesse ambientale	1351
20.3.1. Conferenza di servizi e valutazione di impatto ambientale	1351
21. Le forme di tutela	1353
21.1. La tutela risarcitoria	1353
21.2. Tutela delle associazioni ambientaliste: rinvio	1359

Capitolo 21

Sanità, servizi sociali e istruzione

1.	Inquadramento generale	1361
<i>Parte Prima. Sanità e servizi sociali</i>		1361
2.	Sanità	1361
3.	Fonti di regolazione	1362
4.	Soggetti	1364
4.1.	Gli organi. Il direttore generale delle aziende sanitarie	1366
5.	Il rapporto giuridico di diritto pubblico e privato di rilevanza sanitaria	1369
6.	I procedimenti di rilevanza sanitaria	1369
6.1.	La programmazione	1370
6.2.	Gli operatori privati nella sanità ed il sistema delle “tre A”: autorizzazione, accreditamento e accordo contrattuale	1371
7.	Le forme di tutela	1374
7.1.	La responsabilità civilistica della struttura sanitaria e del personale pubblico	1375
7.1.1.	Responsabilità del medico, consenso informato e disposizioni anticipate di trattamento (Dat): cenni	1379
7.2.	La responsabilità del Ministero della salute per i danni da emoderivati e da emotrasfusioni	1380
7.3.	Responsabilità penale del medico	1383
8.	Servizi sociali	1384
<i>Parte Seconda. Istruzione</i>		1385
9.	Premessa	1385
10.	Fonti di regolazione	1385
11.	Soggetti	1386
12.	Il rapporto giuridico rilevante nel settore dell’istruzione	1389
13.	I procedimenti amministrativi rilevanti nel settore dell’istruzione	1389
13.1.	I procedimenti di assegnazione delle ore ai soggetti disabili	1393
13.2.	I procedimenti amministrativi rilevanti nel settore del sistema universitario	1393
13.2.1.	La lingua straniera negli insegnamenti presso le Università	1394
14.	Le forme di tutela	1397

Capitolo 22

Ordine pubblico, sicurezza pubblica, prevenzione della corruzione, immigrazione e protezione civile

<i>Parte Prima. Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Prevenzione della corruzione</i>	1399
1. Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Nozione	1399
2. Fonti di regolazione	1400
3. Soggetti	1401
4. Procedimenti di rilevanza nel settore dell'ordine pubblico e della sicurezza	1402
4.1. Procedimenti amministrativi di contrasto alla criminalità organizzata	1403
4.1.1. Le comunicazione antimafia	1404
4.1.2. L'informativa antimafia	1405
4.1.3. Le forme di tutela	1407
4.2. <i>Rating</i> di legalità	1410
4.3. Le misure di prevenzione: garanzie convenzionali e costituzionali	1411
4.3.1. Misure di prevenzione personali applicate dal Questore	1412
4.3.2. Misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria	1412
4.3.3. Presupposti	1413
4.3.4. Le misure di prevenzione patrimoniali	1413
4.3.5. Presupposti	1414
4.3.6. Natura giuridica	1414
4.3.7. Pericolosità generica e "tipizzazione sostanziale" giurisprudenziale dei comportamenti	1416
4.4. Scioglimento dei consigli comunali e provinciali	1417
4.4.1. Il potere sostitutivo prefettizio	1419
4.5. Sicurezza urbana. Sicurezza integrata e principio di sussidiarietà verticale	1421
4.5.1. Ordinanze di necessità e di urgenza e ordinanze ordinarie del Sindaco: rinvio	1422
4.5.2. Il Daspo urbano. Allontanamento e divieto di accesso	1422
4.5.3. Sicurezza pubblica e commercio	1424
4.6. Apparecchi da gioco lecito, potere amministrativo di pianificazione e ludopatia	1424
5. Rapporti giuridici rilevanti e forme di tutela	1426
<i>Parte Seconda. Immigrazione</i>	1428
6. Inquadramento generale	1428
7. Fonti di regolazione	1429
8. Rapporto giuridico di rilevanza in materia di immigrazione	1430
9. Procedimenti amministrativi rilevanti in materia di immigrazione	1431
9.1. I procedimenti di carattere generale in materia di flussi migratori	1431

	<i>pag.</i>
9.2. Procedimenti individuali: ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato italiano. Decreto sicurezza e abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari	1431
9.3. <i>Segue</i> : espulsioni	1435
9.4. <i>Segue</i> : respingimenti	1436
9.5. <i>Segue</i> : procedimenti esecutivi degli atti di espulsione	1436
9.6. Revoca della cittadinanza	1437
10. Le forme di tutela e le regole di riparto della giurisdizione	1438
11. Lo straniero involontario. Decreto sicurezza e modifiche del sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati	1442
<i>Parte Terza. Protezione civile</i>	1443
12. Nozione	1443
13. Fonti di regolazione	1443
14. Soggetti	1444
15. Procedimenti rilevanti nel settore della protezione civile	1445
15.1. <i>Segue</i> : poteri di ordinanza	1446
16. Rapporto giuridico di rilevanza nella materia della protezione civile e forme di tutela	1447

Capitolo 23

Tutela del mercato e tutela della parte debole

<i>Parte Prima. Introduzione generale</i>	1449
1. Inquadramento generale	1449
2. Tutela del mercato e tutela della parte debole	1450
<i>Parte Seconda. Contratti dei consumatori</i>	1453
3. Contratti dei consumatori. Inquadramento generale	1453
4. Clausole abusive. Inquadramento generale	1456
4.1. Tutela privata. Nullità testuale di protezione, riduzione conservativa, giudicato	1458
4.1.1. Nullità virtuale di protezione	1462
4.2. Tutela privata collettiva	1464
4.3. Tutela pubblica. Autorità garante della concorrenza e del mercato	1465
5. Pratiche commerciali scorrette. Inquadramento generale	1466
5.1. Tutela pubblica. Autorità garante della concorrenza e del mercato e rapporti con Autorità di settore	1469
5.2. Tutela privata	1476
6. Gli obblighi di informazione	1478

	<i>pag.</i>
6.1. Tutela privata	1478
6.1.1. Informazione precontrattuale: responsabilità precontrattuale, contrattuale e recesso di pentimento	1478
6.1.2. Informazione nella vita di relazione e responsabilità extracontrattuale	1480
6.1.3. Informazione nei singoli contratti e responsabilità contrattuale	1480
6.2. Tutela pubblica	1481
7. Azione di classe risarcitoria e rapporti con la <i>class action</i> pubblica	1481
<i>Parte Terza. Contratti di impresa asimmetrici</i>	1484
8. Contratti di impresa asimmetrici e abuso di dipendenza economica	1484
8.1. Tutela privata	1485
8.2. Tutela pubblica. Autorità garante della concorrenza e del mercato	1488
<i>Parte Quarta. Tutela della concorrenza, Autorità antitrust e tutela della parte debole</i>	1488
9. Intese anticoncorrenziali, abuso di posizione dominante e operazioni di concentrazione	1488
9.1. Tutela pubblica: cenni e rinvio	1493
9.1.1. Le decisioni con impegni	1494
9.2. Tutela privata	1496
<i>Parte Quinta. Tutela dei mercati finanziari, autorità di settore e tutela della parte debole</i>	1502
10. Mercato finanziario	1502
11. Mercato finanziario in senso stretto. Inquadramento generale	1502
11.1. Tutela pubblica: Consob e Banca d'Italia	1504
11.2. Tutela privata	1505
12. Mercato bancario. Inquadramento generale	1508
12.1. Tutela pubblica. Banca d'Italia	1509
12.1.1. Banca d'Italia, trasformazione delle banche popolari e diritto di recesso	1510
12.2. Tutela privata	1512
13. Mercato assicurativo. Inquadramento generale	1512
13.1. Tutela pubblica. Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni	1513
13.2. Tutela privata	1514
<i>Parte Sesta. Servizi pubblici, autorità di settore e tutela della parte debole</i>	1514
14. Mercati e servizi pubblici	1514
15. Energia elettrica	1514

	<i>pag.</i>
15.1. Tutela pubblica	1515
15.2. Tutela privata	1517
16. Gas	1518
16.1. Tutela pubblica	1518
16.2. Tutela privata	1519
17. Comunicazioni elettroniche	1520
17.1. Tutela pubblica	1521
17.2. Tutela privata	1522
18. Trasporti	1523
18.1. Tutela pubblica	1523
18.2. Tutela privata	1527

Parte Sesta

Giustizia amministrativa

Capitolo 24

Ricorsi amministrativi e strumenti di giustizia alternativa

<i>Parte Prima. Ricorsi amministrativi</i>	1531
1. I ricorsi amministrativi. Inquadramento generale	1531
2. Il ricorso gerarchico proprio	1534
3. Il silenzio	1536
4. Il ricorso gerarchico improprio	1539
5. Il ricorso in opposizione	1539
6. Il ricorso straordinario. Inquadramento generale	1540
6.1. Ambito di applicazione e principio della pluralità delle azioni	1540
6.2. Struttura	1541
6.3. Rapporti con la tutela giurisdizionale	1543
6.4. Il ricorso per ottemperanza: rinvio	1545
6.5. Le regole di impugnazione del ricorso straordinario	1545
6.6. Natura giuridica	1546
<i>Parte Seconda. Strumenti di giustizia alternativa</i>	1549
7. Sistemi alternativi di risoluzione delle controversie: inquadramento generale	1549
8. Sistemi alternativi di risoluzione delle controversie nel diritto europeo	1550
9. Classificazioni: sistemi di autocomposizione ed eterocomposizione delle liti	1551
10. Sistemi di autocomposizione della lite. Il contratto di transazione	1551
10.1. L'accordo bonario	1551

	<i>pag.</i>
10.2. Il contratto di accertamento	1552
11. Sistemi di eterocomposizione della lite. L'arbitrato	1554
11.1. L'arbitrato nei contratti pubblici	1556
12. Il parere di precontenzioso dell'Autorità nazionale anticorruzione	1558
13. Autorità indipendenti nei settori liberalizzati: cenni	1559
14. Camere di commercio: cenni	1560
15. Ricorsi amministrativi: cenni e rinvio	1560
16. Sistemi alternativi di risoluzione delle controversie nel diritto civile. La mediazione: cenni	1560
16.1. La negoziazione assistita: cenni	1561
16.2. Gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie nel Codice del consumo: cenni	1561

Capitolo 25

Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa

1. Origini e sviluppi della giustizia amministrativa: cenni	1563
<i>Parte Prima. Il riparto di giurisdizione</i>	1566
2. I criteri di riparto della giurisdizione	1566
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	1566
2.2. <i>Segue</i> : rapporti di diritto privato e rapporti di diritto pubblico	1568
2.2.1. Provvedimento vincolato e discrezionale	1568
2.2.2. Carezza di potere e cattivo uso del potere. Nullità dell'atto amministrativo e riparto di giurisdizione	1569
3. Diritti fondamentali e riparto di giurisdizione	1571
4. Il giudice della giurisdizione	1574
5. La disciplina del difetto di giurisdizione	1574
5.1. Il regolamento preventivo di giurisdizione	1575
5.2. La decisione sulle questioni di giurisdizione	1575
<i>Parte Seconda. Tipologie di giurisdizione amministrativa</i>	1577
6. Le forme della giurisdizione	1577
7. La giurisdizione generale di legittimità	1577
8. La giurisdizione esclusiva	1578
9. La giurisdizione di merito	1581
<i>Parte Terza. Le singole fattispecie</i>	1582
10. L'analisi delle fattispecie più controverse. Premessa	1582

	<i>pag.</i>
11. La giurisdizione sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti	1582
12. La giurisdizione in materia di personale pubblico	1585
12.1. La nozione di procedura concorsuale: progressioni di carriera e scorrimento della graduatoria	1585
12.1.1. Graduatorie ad esaurimento nell'ambito della scuola	1588
12.2. Incarichi dirigenziali	1589
12.3. Profili di diritto intertemporale	1590
13. La giurisdizione in materia di contratti pubblici	1592
14. La giurisdizione in materia di accordi pubblici	1594
15. La giurisdizione in materia di servizi pubblici	1595
15.1. Concessione di servizi pubblici e di beni pubblici	1596
15.1.1. Sovvenzioni	1597
16. La giurisdizione nelle controversie in tema di risarcimento del danno	1598
16.1. Provvedimento favorevole illegittimo e tutela dell'affidamento	1599
17. La giurisdizione in materia di espropriazione	1603
18. Gli altri casi di giurisdizione esclusiva	1604
<i>Parte Quarta. I poteri del giudice ordinario</i>	1606
19. La giurisdizione esclusiva del giudice ordinario	1606
20. I limiti interni della giurisdizione ordinaria	1607
21. Le azioni esperibili e le tipologie di sentenze ammissibili innanzi al giudice ordinario	1607
22. Il potere di disapplicazione	1610
22.1. La disapplicazione nel rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione	1611
22.2. La disapplicazione nel settore dell'immigrazione: rinvio	1613
22.3. La disapplicazione del giudice penale	1613
22.3.1. Abuso di ufficio: cenni	1618
23. L'esecuzione forzata nei confronti dell'amministrazione	1618

Capitolo 26

Processo amministrativo di cognizione

<i>Parte Prima. Disposizioni generali</i>	1621
1. Principi processuali europei	1621
2. Principi costituzionali e principi generali del processo	1622
2.1. Principi strutturali	1622
2.1.1. Principi riguardanti il giudice	1623
2.1.2. Principi riguardanti le parti	1624
2.2. Principi funzionali	1625
2.3. Principi sull'assetto della giurisdizione amministrativa: cenni e rinvio	1626

	<i>pag.</i>
2.4. Principi generali che definiscono il modello processuale: principio della domanda	1627
2.5. L'oggetto del processo	1628
2.6. Rapporti con la disciplina del processo civile	1630
3. L'abuso del processo: cenni	1630
4. I presupposti processuali	1632
5. Le condizioni dell'azione	1632
6. Il giudice amministrativo	1634
7. La competenza	1635
7.1. La competenza per grado	1635
7.2. La competenza territoriale: inquadramento in generale	1635
7.2.1. Criteri di riparto della competenza	1636
7.2.2. Il rilievo dell'incompetenza e il regolamento di competenza	1638
7.3. La competenza funzionale	1639
8. Astensione e ricsuzione del giudice	1641
9. Le parti del processo	1643
10. Il principio di pluralità delle azioni	1648
10.1. L'azione di annullamento	1648
10.2. L'azione di nullità	1651
10.3. L'azione di adempimento	1653
10.4. L'azione di accertamento	1654
10.5. L'azione avverso il silenzio inadempimento	1656
10.6. L'azione di condanna al risarcimento del danno	1657
10.6.1. Profili di costituzionalità	1661
10.6.2. Azione risarcitoria e principio della domanda	1662
10.6.3. Azione risarcitoria e riparto di giurisdizione: rinvio	1663
10.6.4. Azione risarcitoria e giudizio di ottemperanza: rinvio	1663
10.7. Azione per l'efficienza della pubblica amministrazione: rinvio	1663
<i>Parte Seconda. Lo svolgimento del processo di primo grado</i>	1663
11. Premessa	1663
12. Il ricorso: contenuto, nullità, notificazione, deposito	1664
13. Il ricorso per motivi aggiunti	1668
14. La costituzione delle altre parti	1668
15. Il ricorso incidentale	1669
15.1. Ricorso incidentale e contratti pubblici	1669
16. La tutela cautelare: presupposti e tipologie	1674
16.1. La procedura ordinaria	1675
16.2. La procedura nei casi di particolare urgenza	1677
16.3. I rimedi	1678
16.4. L'esecuzione	1679
17. L'istruttoria	1679
17.1. I mezzi di prova	1680

	<i>pag.</i>
18. Gli incidenti del giudizio	1684
18.1. La sospensione del processo	1684
18.2. L'interruzione del processo	1686
19. L'estinzione del processo	1687
19.1. La rinuncia	1687
19.2. La perenzione	1687
20. La trattazione della causa	1688
21. La decisione	1689
21.1. La sentenza	1690
21.2. L'ordinanza e il decreto	1692
21.3. La procedura di correzione dell'errore materiale	1692
 <i>Parte Terza. Le impugnazioni</i>	 1693
22. Le impugnazioni in generale	1693
23. L'appello	1696
24. Il ricorso per Cassazione	1701
25. La revocazione	1703
26. L'opposizione di terzo	1706
 <i>Parte Quarta. I riti speciali e la giustizia sportiva</i>	 1709
27. I riti speciali. Inquadramento generale	1709
28. Il rito speciale in materia di accesso ai documenti	1710
29. Il rito speciale in materia di silenzio inadempimento	1712
30. Il decreto ingiuntivo	1713
31. Il rito accelerato in materia di contratti pubblici	1713
31.1. Il rito "superaccelerato" in materia di ammissioni ed esclusioni	1715
32. I riti elettorali	1718
33. Il rito speciale in materia di azione per l'efficienza della pubblica amministrazione	1722
34. La giustizia sportiva	1723

Capitolo 27

Processo amministrativo di ottemperanza

1. Premessa	1727
2. Le sentenze e i provvedimenti oggetto del giudizio di ottemperanza	1728
3. L'ottemperanza di chiarimento	1732
4. Il giudice competente	1733
5. La disciplina del rito	1734
5.1. Termine di proposizione del ricorso	1734
5.2. Procedimento in camera di consiglio e diffida	1735

	<i>pag.</i>
5.3. La legittimazione. Gli effetti inscindibili del giudicato	1736
5.4. Le regole del contraddittorio	1737
6. Poteri del giudice dell'ottemperanza	1738
6.1. Penalità di mora e sopravvenienze	1739
7. Il regime giuridico dell'atto dell'amministrazione e del commissario <i>ad acta</i> tra ottemperanza e cognizione	1743
7.1. Azione di annullamento, potere discrezionale e regime giuridico dell'attività dell'amministrazione e del commissario	1744
7.1.1. Azione di annullamento, azione di adempimento, potere vincolato ed esclusività del giudizio di ottemperanza	1749
7.2. Azione di accertamento e azione di nullità	1750
7.3. Azione avverso il silenzio, obbligo di provvedere e natura degli atti del commissario <i>ad acta</i>	1750
7.4. Azione di risarcimento del danno e giudizio di ottemperanza	1751
7.5. La conversione delle azioni	1754
8. Il regime delle sopravvenienze	1755
8.1. Le sopravvenienze "europee": cenni e rinvio	1758
9. Regime delle impugnazioni	1758
10. La natura giuridica del giudizio di ottemperanza	1759
 <i>Indice analitico</i>	 1763
 <i>Appendice – Indice diritto civile</i>	 1813
 <i>Appendice – Indice diritto penale</i>	 1817