

RAZIONERIA GENERALE
DELLO STATO

Compen
dike

- Abilitazione forense • Concorsi pubblici •
- Esami universitari •

COMPENDIO DI
**DIRITTO
AMMINISTRATIVO**

Francesco Caringella



Giuridica Editrice

AGGIORNATO A:

- nuovo processo amministrativo telematico

2017

INDICE GENERALE

PREMESSA.....	XXI
---------------	-----

PARTE PRIMA

IL DIRITTO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

CAPITOLO I

COS'È LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE? UNA NOZIONE A GEOMETRIE VARIABILI.....

1. Premessa.....	3
2. Enti pubblici e soggetti privati: rilevanza e labilità della distinzione.....	4
3. I criteri classici di distinzione degli enti pubblici da quelli privati.....	5
4. I limiti alla "pubblicizzazione" legislativa.....	6
5. Al confine tra il diritto privato ed il diritto pubblico: i cd. enti pubblici in forma societaria.....	7
5.1. Le norme pubblicistiche applicabili agli enti pubblici societari.....	7
5.2. Questioni connesse di giurisdizione: l'art. 7, co. 2, c.p.a.....	8
6. La nozione comunitaria di Pubblica Amministrazione.....	9
7. L'organismo di diritto pubblico.....	10
8. Classificazione degli enti pubblici.....	12
9. L'esercizio privato di pubbliche funzioni.....	13

CAPITOLO II

L'AZIONE AMMINISTRATIVA: NOZIONE E PRINCIPI.....

1. La funzione amministrativa nel quadro dei poteri pubblici.....	17
2. L'attività amministrativa.....	18
2.1. Rapporti con il potere politico: la controversa nozione di atto politico.....	18
2.2. Anche gli atti di diritto privato della P.A. rientrano nella nozione lata di attività amministrativa.....	20

2.3. Classificazioni dell'attività amministrativa	21
3. I principi costituzionali dell'attività amministrativa	22
3.1. Il principio di legalità	22
3.2. Il principio di imparzialità	23
3.3. Il principio di buona amministrazione	24
3.4. I principi di pubblicità e di trasparenza	25
4. I principi comunitari	27
4.1. Il principio di tutela del legittimo affidamento	28
4.2. Il principio di proporzionalità	29

CAPITOLO III

LE FONTI	31
1. Introduzione al tema	31
2. L'individuazione delle fonti secondarie: le differenze rispetto agli atti amministrativi generali	32
3. I regolamenti	33
3.1. La classificazione dei regolamenti governativi	34
3.2. Il riparto del potere regolamentare tra Stato e Regioni: il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione	36
4. <i>Segue</i> . La tutela giurisdizionale nei confronti dei regolamenti illegittimi: il controllo di costituzionalità e la tutela innanzi al G.O.	37
4.1. <i>Segue</i> . Il sindacato del giudice amministrativo sui regolamenti: dalla tradizione dell'impugnazione nel termine decadenziale	38
4.2. ...alla nuova frontiera della disapplicazione	39
4.3. Il problema della disapplicazione degli atti amministrativi generali: i bandi di gara e di concorso	41
6. Le fonti secondarie dubbie: le ordinanze di necessità ed urgenza	43
7. Gli altri atti di dubbia natura giuridica	45
8. Le norme interne	46
9. Le consuetudini	48
10. Le linee guida dell'ANAC	48

PARTE SECONDA

LE SITUAZIONI SOGGETTIVE

CAPITOLO I

IL POTERE AMMINISTRATIVO	55
1. Il potere amministrativo nel quadro delle situazioni soggettive pubbliche	55
2. Potere e legalità	55
3. Il potere discrezionale: la discrezionalità amministrativa	56
3.1. Discrezionalità amministrativa e merito	57

3.2. Tutela giurisdizionale	58
4. La discrezionalità tecnica: nozione e classificazioni	59
5. I cd. comportamenti amministrativi costituenti esplicazione dinamica del potere pubblico	60
5.1. I comportamenti amministrativi nella giurisdizione esclusiva	60
5.2. I comportamenti amministrativi nella giurisdizione di legittimità	61

CAPITOLO II

L'INTERESSE LEGITTIMO	65
1. Le situazioni giuridiche soggettive in generale	65
2. I diritti soggettivi	65
3. L'interesse legittimo	66
4. Classificazione degli interessi legittimi	68
5. La differenza tra diritti e interessi come criterio di riparto della giurisdizione (rinvio)	70
6. La tutela giurisdizionale dell'interesse legittimo: dalla tutela tipica di solo annullamento alla tutela piena e atipica	70
7. Interessi superindividuali	73
8. Forme di tutela degli interessi collettivi	73
9. <i>Segue</i> . La tutela giurisdizionale in sede civile degli interessi ultraindividuali: la disciplina dell'illecito ambientale	74
10. <i>Segue</i> . Un nuovo modello di tutela degli interessi collettivi: la <i>class action</i> consumeristica e l'azione di classe nei confronti della P.A.	75
11. Interessi di fatto ed interessi amministrativamente protetti	77

PARTE TERZA

L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

L'ARCHITETTURA PLURALISTICA DELL'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA: I RAPPORTI TRA CENTRO E PERIFERIA	83
1. I principi costituzionali in tema di organizzazione della P.A.	83
2. Il pluralismo della P.A.	84
3. Lo Stato	84
3.1. L'organizzazione ministeriale: il Governo e i Ministeri	85
3.2. Le agenzie	87
3.3. Le strutture di raccordo	88
3.4. Il Presidente del Consiglio dei Ministri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri	88
3.5. CNEL, Consiglio di Stato, Corte dei conti	89
3.6. L'intervento dello Stato nell'economia	90
4. Gli enti pubblici territoriali	92

4.1. I rapporti tra centro e periferia nella L. Cost. n. 3 del 2001	92
4.2. Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118 Cost.	93
4.2.1. Sussidiarietà verticale	93
4.2.2. Sussidiarietà orizzontale	94
5. I singoli enti territoriali: le Regioni	95
6. Gli enti locali	97
6.1. I Comuni	98
6.2. Le Province e le Città Metropolitane	100
6.3. Gli istituti della partecipazione popolare	102

CAPITOLO II

LA STRUTTURA DEGLI ENTI PUBBLICI	105
1. La soggettività giuridica delle Amministrazioni Pubbliche	105
2. L'imputazione giuridica	105
2.1. Nozione di organo	106
2.2. Rapporto organico	106
3. La struttura organizzativa della P.A.	107
3.1. Gli uffici	107
3.2. Rapporto di servizio, <i>munus</i> e <i>officium</i>	107
3.3. Classificazioni degli organi e degli uffici	108
4. Segue. La competenza	108
4.1. Il difetto di competenza: incompetenza, incompetenza assoluta, incompetenza relativa	109
4.2. Il trasferimento dell'esercizio della competenza in generale	110
4.2.1. La delega	110
4.2.2. L'avocazione	111
4.2.3. La sostituzione	111
4.3. I conflitti di competenza	111
4.4. La <i>prorogatio</i> degli organi	112
4.5. Il funzionario di fatto	112
4.6. La <i>negotiorum gestio</i>	112
5. Relazioni organizzative	113
5.1. Gerarchia	113
5.2. Direzione	114
5.3. Coordinamento	115
5.4. Controllo	115

CAPITOLO III

IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	119
1. Il "pubblico" impiego	119
2. La cd. privatizzazione del pubblico impiego e la più recente evoluzione normativa	120

3. Ambito soggettivo e oggettivo della riforma	123
4. La dirigenza pubblica	124
4.1. Evoluzione storica	124
4.2. Distinzione politica/amministrazione e riforma della dirigenza	125
4.3. Gli strumenti di collegamento tra organi di governo e organi burocratici di vertice	127
4.4. Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali: natura sostanziale e regime processuale. Inconferibilità e incompatibilità	128
4.5. Lo <i>spoils system</i>	128
5. La giurisdizione non esclusiva del G.O. per i rapporti privatizzati	129
5.1. Alcune zone opache	130
5.1.1. Le controversie in materie di assunzione	131
5.1.2. Concorsi esterni e interni	132
5.2. Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali	132
6. Segue. I poteri del G.O.	133
7. La giurisdizione esclusiva del G.A. per le categorie non privatizzate	134

CAPITOLO IV

I CONTROLLI	137
SEZIONE I. I CONTROLLI SUGLI ATTI	137
1. L'attività di controllo in generale	137
2. Classificazione dei controlli sugli atti	138
3. La dequotazione del controllo sugli atti e la successiva inversione di rotta del Legislatore	138
4. Problematiche processuali	139
SEZIONE II. I CONTROLLI DI EFFICIENZA	140
1. Introduzione al tema	141
2. I controlli gestionali esterni	141
2.1. La compatibilità con la Costituzione	142
2.2. Il sindacato giurisdizionale sugli atti di controllo	143
2.3. La legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questione di costituzionalità o questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia	143
3. I controlli gestionali interni	144

PARTE QUARTA

L'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I

IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA: L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI	151
1. Nozione e fonti	151

2.1	Il diritto di accesso: natura giuridica	152
3.1	Disciplina	152
3.1	3.1. Accesso ad attività di diritto privato e di soggetti privati	154
3.2	3.2. Accesso e riservatezza	154
3.3	3.3. L'accesso nei confronti delle Amministrazioni Indipendenti e nelle materie speciali	155
4.	La tutela processuale	155
5.1	La tutela giustiziale innanzi alla Commissione per l'accesso o al difensore civico	156
6.1	L'accesso civico (D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97)	156

CAPITOLO II

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO		161
1.1	Nozione e struttura	161
2.	Il procedimento amministrativo nella L. n. 241/1990: i principi	163
3.	Il responsabile del procedimento	164
3.1	3.1. L'individuazione e la comunicazione del responsabile	164
3.2	3.2. I compiti del responsabile	165
3.3	3.3. Profili di responsabilità	165
4.1	La partecipazione al procedimento amministrativo	166
4.1.1	4.1.1. L'avviso di avvio del procedimento: destinatari e contenuto	166
4.1.1.1	4.1.1.1. Le eccezioni all'obbligo di comunicazione	167
4.2	4.2. I soggetti legittimati a partecipare pur se non destinatari della comunicazione obbligatoria di avvio	167
4.3	4.3. Forme e modalità della partecipazione	168
5.1	Il preavviso di provvedimento negativo (art. 10-bis, L. n. 241/1990)	168
5.1.1	5.1.1. Segue. Termini e motivazione	169
5.2	5.2. Preavviso di diniego e art. 21-octies, co. 2, L. n. 241/1990	170
6.1	La semplificazione del procedimento amministrativo	170
7.	La conferenza di servizi	171
7.1	7.1. Natura giuridica	171
7.2	7.2. Il D. Lgs. n. 127/2016 in attuazione della Legge Madia: il riordino della conferenza di servizi	172
7.3	7.3. Il nuovo art. 14 L. n. 241/1990	172
7.4	7.4. La conferenza di servizi istruttoria	172
7.5	7.5. La conferenza di servizi decisoria	173
7.6	7.6. La conferenza di servizi preliminare	173
7.7	7.7. La conferenza di servizi per i progetti sottoposti a VIA	174
8.	Le modalità di svolgimento della conferenza di servizi	174
9.	La decisione finale della conferenza	176
10.	Il superamento del dissenso: il nuovo art. 14-quinquies	177

CAPITOLO III

IL SILENZIO AMMINISTRATIVO		183
1.1	Il comportamento inerte della Pubblica Amministrazione	183
2.1	Il silenzio-inadempimento	183
2.1.1	2.1. Obbligo di provvedere e procedimento di formazione del silenzio-inadempimento	184
2.2	2.2. Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-rifiuto	186
2.3	2.3. Il danno da ritardo	186
2.4	2.4. La disciplina dell'azione avverso il silenzio-inadempimento	187
2.5	2.5. Il nuovo meccanismo sostitutivo	187
3.	Il silenzio assenso	188
3.1	3.1. Trattati distintivi rispetto alla d.i.a./s.c.i.a.	189
3.2	3.2. Adozione di un provvedimento espresso successivo	190
3.3	3.3. Silenzio assenso tra Amministrazioni Pubbliche: il nuovo art. 17-bis, Legge n. 241/1990	191
4.1	Il silenzio diniego	191
5.	Il silenzio rigetto in materia di ricorso gerarchico	191
6.1	Il silenzio facoltativo e il silenzio devolutivo	192
7.1	La segnalazione certificata di inizio attività	192
7.1.1	7.1.1. Il Decreto Scia-1	194
7.2	7.2. Il Decreto Scia-2	196
7.3	7.3. La natura della s.c.i.a. e la tutela del terzo	196
7.4	7.4. I poteri della P.A. dopo la presentazione della s.c.i.a.	197

CAPITOLO IV

IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO		201
1.1	Il provvedimento amministrativo: nozione e caratteri	201
2.	Elementi costitutivi del provvedimento	203
3.1	Perfezione, efficacia e validità	203
4.1	La struttura	205
4.1.1	4.1.1. Segue. La motivazione	205
5.1	L'interpretazione	206
6.1	I tipi di provvedimento	206
6.1.1	6.1.1. Le autorizzazioni	207
6.2	6.2. Le concessioni	208
6.3	6.3. I provvedimenti ablatori	209
6.3.1	6.3.1. I provvedimenti ablatori reali	210
6.3.2	6.3.2. I provvedimenti ablatori personali	211
6.3.3	6.3.3. I provvedimenti ablatori obbligatori	211
6.4	6.4. I provvedimenti sanzionatori	211
6.5	6.5. I provvedimenti di secondo grado	212
7.1	Gli atti che non sono provvedimenti	212

CAPITOLO V

L'INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO.....	219
1. L'invalidità del provvedimento amministrativo.....	219
2. La nullità (art. 21-septies, L. n. 241/1990).....	221
3. L'inesistenza.....	222
4. L'annullabilità (art. 21-octies, L. n. 241/1990).....	223
4.1. I vizi di legittimità dell'atto amministrativo.....	224
4.2. I vizi "non invalidanti".....	226
4.2.1. Profili processuali.....	228
5. I vizi di merito.....	228

CAPITOLO VI

I PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI DI SECONDO GRADO.....	233
1. Provvedimenti amministrativi di secondo grado e autotutela.....	233
2. Il potere della P.A. di riesaminare i propri atti: caratteri generali.....	234
3. Il riesame con esito demolitorio.....	234
3.1. L'annullamento d'ufficio (art. 21-nonies, L. n. 241/1990).....	235
3.2. La revoca del provvedimento amministrativo (art. 21-quinquies, L. n. 241/1990).....	237
3.2.1. I criteri per la quantificazione dell'indennizzo.....	238
4. L'autotutela nella Conferenza di servizi.....	239
5. Il riesame con esito conservativo.....	239
6. Il riesame con esito confermativo.....	240

CAPITOLO VII

GLI ACCORDI PUBBLICI.....	243
1. Nozione.....	243
2. Accordi tra P.A. e privati.....	244
2.1. La natura giuridica degli accordi ex art. 11, L. n. 241/1990: a) la tesi privatistica.....	244
2.2. Segue. b) la tesi pubblicistica.....	245
2.3. Le distanze tra le due tesi si accorciano con il Codice del processo amministrativo.....	246
2.4. Disciplina.....	246
2.5. Recesso unilaterale.....	247
2.6. Casistica.....	248
3. Gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni: gli accordi di programma.....	248

CAPITOLO VIII

I CONTRATTI DELLA P.A.....	253
1. L'attività "pubblica" di diritto privato.....	253
2. L'autonomia contrattuale della P.A. ed i limiti alla funzione pubblica.....	253
3. La classificazione dei contratti pubblici.....	254

3.1. La nozione di "appalto pubblico".....	254
3.2. La nozione di "concessione pubblica" e il confine mobile con gli appalti.....	255
3.3. Le nuove figure di confine tra appalti e concessioni: i nuovi partenariati pubblico privato e, in particolare, il contratto di disponibilità.....	256
4. La formazione del contratto: l'evidenza pubblica.....	256
5. L'evidenza pubblica nei contratti passivi di appalti e concessioni.....	257
5.1. La determina a contrarre.....	257
5.2. Dalla scelta del contraente alla proposta di aggiudicazione.....	258
5.3. La verifica e l'approvazione della proposta di aggiudicazione.....	260
5.4. L'aggiudicazione definitiva.....	260
5.5. La stipula del contratto pubblico.....	261
6. I concorrenti alle procedure per la stipula dei contratti pubblici.....	262
6.1. I requisiti di partecipazione.....	262
6.2. Le forme di partecipazione congiunta alle gare pubbliche: i raggruppamenti temporanei di imprese e l'avvalimento.....	262
7. Il riparto di giurisdizione.....	263
8. Il nuovo processo di contratti pubblici.....	264
9. La sorte del contratto in caso di annullamento dell'aggiudicazione.....	265

PARTE QUINTA

LA RESPONSABILITÀ

CAPITOLO I

LA RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	271
1. La responsabilità civile della P.A.: profili generali e natura.....	271
2. La responsabilità della P.A. per lesione di diritti soggettivi.....	272
2.1. La responsabilità contrattuale.....	272
2.2. La responsabilità aquiliana.....	272
2.3. La responsabilità precontrattuale.....	273
3. La responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi.....	275
3.1. La responsabilità natura della responsabilità della P.A.....	276
4. Gli elementi strutturali dell'illecito.....	277
4.1. Il risarcimento tra interessi oppositivi e interessi pretensivi.....	277
4.2. I danni da ritardo.....	279
4.3. L'elemento soggettivo.....	280
5. Giurisdizione e profili processuali.....	283
5.1. La pregiudiziale amministrativa e la (autonoma) azione risarcitoria.....	283
5.2. Risarcimento del danno in sede di ottemperanza e in corso di giudizio.....	286

6.	L'obbligazione risarcitoria della P.A.: Il risarcimento per equivalente	286
6.1.	<i>Segue.</i> Il risarcimento in forma specifica	288

CAPITOLO II

LA RESPONSABILITÀ NEI CONFRONTI DELLA P.A.		291
1.	Profili generali	291
2.	La responsabilità amministrativa	291
2.1.	I presupposti	293
2.2.	Il danno	294
3.	La responsabilità contabile	295
4.	La responsabilità disciplinare	295
5.	La responsabilità dirigenziale	295

PARTE SESTA

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO DEL TERRITORIO

CAPITOLO I

I BENI PUBBLICI		301
1.	Le categorie di beni pubblici: i beni demaniali	301
1.1.	I beni patrimoniali indisponibili	302
1.2.	I beni patrimoniali disponibili	303
2.	Utilizzazione dei beni pubblici	304
2.1.	<i>Segue.</i> La concessione di beni pubblici	304
3.	I diritti reali pubblici su beni altrui	305
4.	La tutela dei beni pubblici	306
5.	Beni privati di interesse pubblico	306

CAPITOLO II

URBANISTICA, EDILIZIA, AMBIENTE		309
1.	L'urbanistica: nozione e riparto di competenze tra Stato e Regioni	309
1.1.	Gli strumenti di pianificazione: il piano regolatore generale	310
1.2.	Vincoli di inedificabilità e standard urbanistici	311
1.3.	I nuovi strumenti di pianificazione del territorio	312
2.	L'edilizia	312
2.1.	I titoli abilitativi e l'attività edilizia libera	313
2.2.	L'abusivismo e la sanatoria edilizia	315
3.	L'ambiente	316
3.1.	Principi	317
3.2.	Strumenti e istituti di tutela	318
3.3.	L'informazione ambientale	319
3.4.	I danni all'ambiente e la tutela risarcitoria	320

CAPITOLO III

L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ		327
1.	Caratteri generali e fondamenti costituzionali dell'espropriazione per pubblica utilità	327
1.1.	Fattispecie non espropriative ed espropriazione di valore	328
2.	Fonti ed elementi dell'espropriazione	329
3.	Il procedimento espropriativo	330
4.	L'indennizzo	331
4.1.	Gli interventi giurisprudenziali e legislativi sull'indennità di esproprio	332
4.2.	Conclusioni	334
5.	L'occupazione appropriativa	335
5.1.	Profili di criticità dell'istituto, tra oscillazioni giurisprudenziali e moniti sovranazionali	336
5.2.	Il regime del risarcimento	336
5.3.	L'occupazione usurpativa	338
5.4.	L'acquisizione sanante e l'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico	338
6.	La giurisdizione in materia espropriativa	341

PARTE SETTIMA

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO
DEL MERCATO

CAPITOLO I

LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI		347
1.	Caratteri generali	347
2.	Peculiarità delle Autorità Indipendenti	348
2.1.	...sul piano oggettivo: neutralità e imparzialità	348
2.1.1.	Autorità di settore o trasversali, di regolazione o di vigilanza	349
2.2.	...e sul piano soggettivo: l'indipendenza	350
2.3.	La copertura costituzionale	351
3.	Natura giuridica delle <i>Authorities</i>	352
3.1.	Funzioni e poteri	353
4.	Procedimento e accesso	354
5.	La tutela giurisdizionale avverso le <i>Authorities</i>	354
5.1.	Il riparto di giurisdizione	355
5.2.	Il rito	356
6.	Responsabilità civile delle Autorità per omessa vigilanza	357
7.	La nuova legittimazione processuale dell' <i>Antitrust</i>	358

CAPITOLO II

I SERVIZI PUBBLICI	361
1. Definizione di servizio pubblico.....	361
1.1. La teoria del servizio pubblico in senso soggettivo.....	361
1.2. Segue le teorie del servizio pubblico in senso oggettivo e misto	362
2. La normativa europea.....	363
3. La riforma del processo amministrativo (D.Lgs. n. 104/2010).....	364
4. La riforma degli enti locali e del Titolo V della Costituzione	364
4.1. Servizi pubblici locali di rilevanza economica e privi di rilevanza economica	365
4.2. Lo statuto dei servizi di rilievo economico.....	366
4.3. Affidamenti <i>in house</i>	367
5. La positivizzazione dell' <i>in house</i>	368
5.1. Il controllo analogo	369
5.2. La dedizione prevalente	370
5.2.1. Il connesso problema dello svolgimento di attività extraterritoriali.....	371
5.3. La partecipazione pubblica totalitaria	371
5.4. La rilevanza delle sopravvenienze.....	372
5.5. L' <i>in house</i> è una regola o un'eccezione?	372
6. La cooperazione tra pubbliche amministrazioni: il partenariato pubblico-pubblico	373
7. La gestione del servizio pubblico locale da parte di società miste.....	374

PARTE OTTAVA

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

CENNI STORICI.....	381
1. La giustizia amministrativa.....	381
2. Evoluzione storica	382
2.1. La legge abolitrice del contenzioso amministrativo e l'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato	382
2.2. Le tappe intermedie tra la Legge Crispi del 1889 e la Costituzione	383
2.3. La Costituzione repubblicana.....	384
2.4. L'evoluzione normativa successiva all'entrata in vigore della Costituzione	385
2.5. Il Codice del processo amministrativo (D.Lgs. n. 104/2010) e i relativi decreti correttivi (D.Lgs. nn. 195/2011 e 160/2012).....	386
2.6. Le ultime novità normative: il cd. Decreto Renzi (D.L. n. 90/2014).....	387

CAPITOLO II

LA TUTELA IN SEDE AMMINISTRATIVA	391
1. Principi generali	391
2. Nozione e classificazione dei ricorsi amministrativi	392
3. Caratteri comuni dei ricorsi amministrativi	393
3.1. Gli elementi del ricorso	393
3.2. Il procedimento per la decisione del ricorso.....	394
4. Il ricorso gerarchico.....	395
5. Il ricorso in opposizione	397
6. Il ricorso straordinario al Capo dello Stato	398
6.1. Trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale e procedimento.....	399

CAPITOLO III

IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE TRA GIUDICE AMMINISTRATIVO E GIUDICE ORDINARIO	405
1. I diversi criteri di riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario.....	405
2. La giurisdizione del G.A.....	406
2.1. La giurisdizione di legittimità ed il criterio di individuazione della <i>causa petendi</i>	407
2.2. I diritti non affievolibili	409
2.3. La giurisdizione per connessione	410
3. La giurisdizione esclusiva	411
3.1. Il nuovo modello di giurisdizione esclusiva alla luce delle sentenze n. 204/2004 e n. 191/2006 della Consulta.....	411
3.1.1. Servizi pubblici.....	413
3.1.2. Affidamento di lavori, servizi e forniture	414
3.1.3. Edilizia, urbanistica ed espropriazione	415
3.1.4. Occupazione acquisitiva ed usurpativa	415
3.1.5. Il pubblico impiego non privatizzato.....	416
3.1.6. Accordi, revoca e provvedimenti violativi o elusivi del giudizio	416
3.1.7. Silenzio, s.c.i.a. e d.i.a.	417
3.1.8. Concessione di beni pubblici	417
3.1.9. Diritto sportivo	418
3.1.10. Energia elettrica	418
3.1.11. Gestione dei rifiuti	418
3.1.12. La <i>class action</i> pubblica	419
3.2. Il risarcimento del danno	419
4. La cd. <i>translatio iudicii</i>	420

CAPITOLO IV

LA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE..... 425

1. I limiti esterni della giurisdizione ordinaria ricavabili dall'art. 2 LAC e dall'art. 103 Cost. in relazione al criterio della *causa petendi*..... 425
2. Il Giudice ordinario può conoscere di interessi legittimi? Il problema della giurisdizione esclusiva del G.O. 426
3. Le singole ipotesi di giurisdizione esclusiva del G.O. 427
 - 3.1. La g.e. in materia di pubblico impiego privatizzato..... 427
 - 3.2. La giurisdizione del G.O. in tema di tutela della privacy, di sanzioni amministrative e di sanzioni irrogate dall'ANAC 428
4. I limiti interni della giurisdizione del G.O. 429
5. L'art. 4 LAC: poteri di cognizione e poteri di decisione 429
 - 5.1. La nozione di atto amministrativo ex art. 4 LAC 430
6. La disapplicazione 431
 - 6.1. I controversi rapporti tra gli artt. 4 e 5 LAC 431
 - 6.2. La disapplicazione da parte del giudice penale: in particolare la cd. disapplicazione in *malam partem* 432
 - 6.2.1. Le tesi sul tappeto 433
 - 6.3. Impugnazione e disapplicazione nel contenzioso sul pubblico impiego privatizzato (art. 63 TUPI) 434
7. Le azioni proponibili..... 435
 - 7.1. Azioni dichiarative 435
 - 7.2. Azioni costitutive..... 436
 - 7.3. Azioni di condanna..... 436
8. Casistica..... 437

CAPITOLO V

IL PROCESSO AMMINISTRATIVO..... 443

- SEZIONE I. CARATTERI GENERALI DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO 443
1. Il processo amministrativo 443
 - 1.1. I principi generali del processo amministrativo 445
2. Le tre giurisdizioni del G.A. 446
 - 2.1. La giurisdizione di legittimità 447
 - 2.1.1. Le azioni esperibili nei confronti della P.A. 448
 - 2.2. La giurisdizione di merito 449
 - 2.3. La giurisdizione esclusiva 449
3. I soggetti 450
4. Questioni di giurisdizione..... 451
5. La competenza territoriale dei TAR 453

SEZIONE II. IL PROCESSO DI PRIMO GRADO 454

1. Il ricorso..... 454
 - 1.1. Il termine per ricorrere..... 456

- 1.2. La notificazione e il deposito del ricorso..... 457
2. La costituzione delle parti in giudizio 459
 - 2.1. Il ricorso incidentale..... 459
 - 2.2. L'intervento in giudizio 462
3. L'istruzione probatoria 462
 - 3.1. I mezzi di prova..... 463
4. La trattazione del ricorso..... 463
5. Le vicende anomale del processo..... 464
6. Decisione del ricorso 466
 - 6.1. Le tipologie di pronunce 467
 - 6.2. *Segue*. La condanna alle spese 467
7. I riti speciali..... 468

SEZIONE III. LE IMPUGNAZIONI..... 468

1. Le impugnazioni..... 469
2. L'appello 469
 - 2.1. *Segue*. La conclusione del giudizio di appello..... 472
 - 2.2. I rimedi contro le sentenze d'appello 473
3. Revocazione..... 473
4. L'opposizione di terzo 474
5. Il ricorso per Cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione 475

SEZIONE IV. IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA..... 476

1. I caratteri del giudizio di ottemperanza 476
2. Il giudizio di ottemperanza alle sentenze del G.O. 477
3. Il giudizio di ottemperanza alle sentenze del G.A. 477
4. La disciplina del giudizio di ottemperanza 478
5. I rimedi per la mancata esecuzione anche dopo il giudizio di ottemperanza: le *astreintes* 479

SEZIONE V. LA TUTELA CAUTELARE 480

1. Caratteri generali 480
2. Il nesso di strumentalità al giudizio di merito 481
3. Il *remand* 482
4. Struttura della tutela cautelare 482
5. Il procedimento cautelare..... 483
6. La tutela cautelare *ante causam*..... 484
7. La tutela presidenziale monocratica 484
8. La tutela cautelare nel c.d. rito appalti..... 485

CAPITOLO VI

LE GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE SPECIALI..... 489

1. La giurisdizione della Corte dei conti..... 489

1.1. Il contenzioso contabile.....	490
1.2. Il contenzioso pensionistico.....	491
1.3. L'impugnazione delle decisioni della Corte dei conti.....	492
1.4. Le novità introdotte dalla Riforma Madia: il nuovo Codice di giu- stizia contabile	492
2. I Tribunali delle Acque.....	494
3. Il contenzioso tributario.....	495

INDICE ANALITICO	499
------------------------	-----

PREMESSA

Le leggi dell'ultimo anno sono intervenute in profondità sui lineamenti del diritto amministrativo. Riforma o rivoluzione? Non è una domanda facile, perché i confini tra le due figure non sono netti. Alcune rivoluzioni hanno solo tagliato teste, senza cambiare nulla. Non erano neanche riforme. Si pensi alla rivoluzione inglese di Cromwell, servita a sostituire una dittatura con un'altra, più feroce e casuale. Alcune riforme hanno cambiato vite e destini individuali e collettivi. Erano rivoluzioni, come quella industriale tra settecento e ottocento.

Nel campo giuridico la distinzione dipende dall'attitudine di una normativa ad affinare le regole del gioco sociale (il codice del processo) o a dettarne di radicalmente nuove (la legge sul procedimento, la privatizzazione del pubblico impiego).

Crediamo che il codice dei contratti del 2016 abbia sancito cinque cambiamenti di prospettiva, illuminando con una luce nuova gli scenari delle gare in cui prendono a soffiare venti diversi: 1) il passaggio da gare formali, in cui si premia l'offerta confezionata meglio, a gare sostanziali ove trionfa l'offerta migliore; 2) il passaggio da criteri meramente economicistici, che privilegiano i prezzi più bassi, ad approcci qualitativi sedotti dall'utilità sostanziale e dalla sostenibilità effettiva dell'offerta; 3) il passaggio da una platea sterminata di microstazioni appaltanti tecnicamente inadeguate a un novero ristretto di centrali di committenza capaci di gestire procedure complesse con il faro della professionalità e della tecnica; 4) il passaggio da gare che proseguono sotto la scure di contenziosi futuri a procedure in cui è necessario proporre subito ricorso avverso esclusioni e ammissioni, con la conseguente definizione immediata del coacervo dei partecipanti; 5) il passaggio da un'Autorità di vigilanza con poteri limitati a un'ANAC che, in base a una logica giurisdicente, assomma, in modo collaborativo e sinergico, poteri di regolazione, di vigilanza, di sanzione e di consulenza.

La legge Madia, portata ad attuazione nel 2016 da numerosi decreti legislativi, ha dettato regole profondamente nuove in materia di autotutela, società pubbliche, pubblico impiego, silenzio, SCIA, conferenza di servizi, trasparenza, procedimento e amministrazione digitale.

Ce n'è abbastanza per parlare di rivoluzione, culturale, prima ancora che giuridica.

Fin qui la forza delle parole. Aspettiamo i fatti.

Sarà vera rivoluzione solo con la pratica, seguendo il monito del Presidente del Consiglio di Stato Alessandro Pajno secondo cui le rivoluzioni normative iniziano solo il giorno dopo l'entrata in vigore della legge, quando le più solenni intenzioni si scontrano contro la brutale durezza della realtà e delle resistenze.

Venendo alla struttura dell'opera, la parte prima si dà cura di definire l'oggetto dell'indagine, ossia la nozione di diritto delle pubbliche amministrazioni, analizzata sul versante soggettivo (cos'è la pubblica amministrazione?), oggettivo (cosa si intende per attività delle pubbliche amministrazioni?), normativo (quali fonti regolano l'organizzazione e l'azione dei pubblici soggetti?) e