

INDICE GENERALE

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

PARTE PRIMA IL DIRITTO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

CAPITOLO I

COS'È LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE?

UNA NOZIONE A GEOMETRIE VARIABILI.....	3
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.....	6
4. I limiti alla “ <i>pubblicizzazione</i> ” 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.....	8
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..... 17 |

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 poli- tico.....	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
5.	Gli statuti ed i regolamenti degli enti locali.....	43
6.	Le fonti secondarie dubbie: le ordinanze di necessità ed urgenza	44
7.	Gli altri atti di dubbia natura giuridica	46
8.	Le norme interne.....	47
9.	Le consuetudini	49

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.....	56
3.	Il potere discrezionale: la discrezionalità amministrativa.....	56
3.1.	Discrezionalità amministrativa e merito.....	58
3.2.	Tutela giurisdizionale	59

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.....	61
5.2.	I comportamenti amministrativi nella giurisdizione di legittimità	62

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	69
5. La differenza tra diritti ed interessi come criterio di riparto della giurisdizione (rinvio).....	71
6. La tutela giurisdizionale dell'interesse legittimo: dalla tutela tipica di solo annullamento alla tutela piena ed atipica.....	71
7. Interessi superindividuali	74
8. Forme di tutela degli interessi collettivi	76
9. <i>Segue.</i> La tutela giurisdizionale in sede civile degli interessi ultraindividuali: la disciplina dell'illecito ambientale.....	77
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.....	78
11. Interessi di fatto ed interessi amministrativamente protetti.....	80

PARTE TERZA

L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

L'ARCHITETTURA PLURALISTICA

DELL'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA:

I RAPPORTI TRA CENTRO E PERIFERIA	85
1. I principi costituzionali in tema di organizzazione della P.A.	85
2. Il pluralismo della P.A.....	86
3. Lo Stato.....	87
3.1. L'organizzazione ministeriale: il Governo e i Ministeri	87
3.2. Le agenzie	89
3.3. Le strutture di raccordo	90
3.4. Il Presidente del Consiglio dei Ministri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri	90
3.5. CNEL, Consiglio di Stato, Corte dei conti.....	91
3.6. L'intervento dello Stato nell'economia	93

4.	Gli enti pubblici territoriali.....	95
4.1.	I rapporti tra centro e periferia nella L. Cost. n. 3 del 2001.....	96
4.2.	Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118 Cost.....	97
4.2.1.	Sussidiarietà verticale.....	97
4.2.2.	Sussidiarietà orizzontale.....	97
5.	I singoli enti territoriali: le Regioni.....	98
6.	Gli enti locali.....	100
6.1.	I Comuni.....	102
6.2.	Le Province e le Città Metropolitane.....	104
6.3.	Gli istituti della partecipazione popolare.....	106

CAPITOLO II

LA STRUTTURA DEGLI ENTI PUBBLICI..... 109

1.	La soggettività giuridica delle Amministrazioni Pubbliche.....	109
2.	L'imputazione giuridica.....	109
2.1.	Nozione di organo.....	110
2.2.	Rapporto organico.....	110
3.	La struttura organizzativa della P.A.....	111
3.1.	Gli uffici.....	111
3.2.	Rapporto di servizio, <i>munus</i> e <i>officium</i>	112
3.3.	Classificazioni degli organi e degli uffici.....	113
4.	<i>Segue</i> . La competenza.....	113
4.1.	Il difetto di competenza: incompetenza, incompetenza assoluta, incompetenza relativa.....	114
4.2.	Il trasferimento dell'esercizio della competenza in generale.....	115
4.2.1.	La delega.....	115
4.2.2.	L'avocazione.....	116
4.2.3.	La sostituzione.....	116
4.3.	I conflitti di competenza.....	116
4.4.	La <i>prorogatio</i> degli organi.....	117
4.5.	Il funzionario di fatto.....	117
4.6.	La <i>negotiorum gestio</i>	119
5.	Relazioni organizzative.....	119
5.1.	Gerarchia.....	119
5.2.	Direzione.....	120
5.3.	Coordinamento.....	121
5.4.	Controllo.....	121

CAPITOLO III

IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE..... 125

DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI..... 125

1.	Il "pubblico" impiego.....	125
2.	La cd. privatizzazione del pubblico impiego e la più recente evoluzione normativa.....	126

3.	Ambito soggettivo e oggettivo della riforma	129
4.	La dirigenza pubblica	130
4.1.	Evoluzione storica	130
4.2.	Distinzione politica/amministrazione e riforma della dirigenza	131
4.3.	Gli strumenti di collegamento tra organi di governo e organi burocratici di vertice	134
4.4.	Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali: natura sostanziale e regime processuale. Inconferibilità e incompatibilità	134
4.5.	Lo <i>spoil system</i>	135
5.	La giurisdizione non esclusiva del G.O. per i rapporti privatizzati	137
5.1.	Alcune zone opache	138
5.1.1.	Le controversie in materie di assunzione	138
5.1.2.	Concorsi esterni e interni	140
5.2.	Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali	141
6.	<i>Segue</i> . I confini tra richiesta di disapplicazione al G.O. ed impugnazione innanzi al G.A. dell'atto di macro-organizzazione	141
7.	<i>Segue</i> . I poteri del G.O.	143
8.	La giurisdizione esclusiva del G.A. per le categorie non privatizzate	144

CAPITOLO IV

I CONTROLLI	147
SEZIONE I. I CONTROLLI SUGLI ATTI	147
1. L'attività di controllo in generale	147
2. Classificazione dei controlli sugli atti	148
3. La dequotazione del controllo sugli atti e la successiva inversione di rotta del Legislatore	149
4. Problematiche processuali	149
SEZIONE II. I CONTROLLI DI EFFICIENZA	151
1. Introduzione al tema	151
2. I controlli gestionali esterni	151
2.1. La compatibilità con la Costituzione	152
2.2. Il sindacato giurisdizionale sugli atti di controllo	153
2.3. La legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questione di costituzionalità o questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia	154
3. I controlli gestionali interni	154

PARTE QUARTA

L'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I

IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA: L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI	161
1. Nozione e fonti	161

2.	Il diritto di accesso: natura giuridica	161
3.	Disciplina.....	162
	3.1. Accesso ad attività di diritto privato e di soggetti privati	164
	3.2. Accesso e riservatezza	165
	3.3. L'accesso nei confronti delle Amministrazioni Indipendenti e nelle materie speciali	166
4.	La tutela processuale.....	166
5.	La tutela giustiziale innanzi alla Commissione per l'accesso o al difen- so civile.....	167
6.	L'accesso civico (D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33)	168

CAPITOLO II

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO.....	173	
1. Nozione e struttura.....	173	
2. Il procedimento amministrativo nella L. n. 241/1990: i principi	175	
3. Il responsabile del procedimento	176	
	3.1. L'individuazione e la comunicazione del responsabile.....	177
	3.2. I compiti del responsabile	177
	3.3. Profili di responsabilità.....	178
4. La partecipazione al procedimento amministrativo.....	179	
	4.1. L'avviso di avvio del procedimento: destinatari e contenuto.....	179
	4.1.1. Le eccezioni all'obbligo di comunicazione	180
	4.2. I soggetti legittimati a partecipare pur se non destinatari della comu- nicazione obbligatoria di avvio.....	181
	4.3. Forme e modalità della partecipazione	181
5. Il preavviso di provvedimento negativo (art. 10- <i>bis</i> , L. n. 241/1990)	181	
	5.1. <i>Segue</i> . Termini e motivazione	183
	5.2. Preavviso di diniego e art. 21- <i>octies</i> , co. 2, L. n. 241/1990.....	183
6. La semplificazione del procedimento amministrativo	184	
7. La conferenza di servizi.....	184	
	7.1. Natura giuridica	185
	7.2. La conferenza di servizi istruttoria	185
	7.3. La conferenza di servizi decisoria	186
	7.4. La conferenza di servizi preliminare	187
	7.5. Organizzazione e funzionamento	187
	7.6. Provvedimento finale e composizione del dissenso	188

CAPITOLO III

IL SILENZIO AMMINISTRATIVO.....	195	
1. Il comportamento inerte della Pubblica Amministrazione.....	195	
2. Il silenzio-inadempimento.....	196	
	2.1. Obbligo di provvedere e procedimento di formazione del silenzio- inadempimento.....	196

2.2. Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-rifiuto	198
2.3. Il danno da ritardo.....	199
2.4. La disciplina dell'azione avverso il silenzio-inadempimento	200
2.5. Il nuovo meccanismo sostitutivo	200
3. Il silenzio assenso	201
3.1. Trattati distintivi rispetto alla d.i.a./s.c.i.a.....	202
3.2. Adozione di un provvedimento espresso successivo	203
4. Il silenzio diniego.....	204
5. Il silenzio rigetto in materia di ricorso gerarchico.....	204
6. Il silenzio facoltativo e il silenzio devolutivo	204
7. La segnalazione certificata di inizio attività	205
7.1. La natura della s.c.i.a. e la tutela del terzo	207
7.2. I poteri della P.A. dopo la presentazione della s.c.i.a.	209
7.3. La giurisdizione esclusiva in materia di s.c.i.a.....	209

CAPITOLO IV

IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO	213
1. Il provvedimento amministrativo: nozione e caratteri.....	213
2. Elementi costitutivi del provvedimento	215
3. Perfezione, efficacia e validità	217
4. La struttura	218
4.1. <i>Segue</i> . La motivazione	219
5. L'interpretazione	220
6. I tipi di provvedimento	220
6.1. Le autorizzazioni	221
6.2. Le concessioni	222
6.3. I provvedimenti ablatori	224
6.3.1. I provvedimenti ablatori reali	224
6.3.2. I provvedimenti ablatori personali.....	225
6.3.3. I provvedimenti ablatori obbligatori.....	225
6.4. I provvedimenti sanzionatori	226
6.5. I provvedimenti di secondo grado.....	226
7. Gli atti che non sono provvedimenti	226

CAPITOLO V

L'INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO.....	233
1. L'invalidità del provvedimento amministrativo	233
2. La nullità (art. 21- <i>septies</i> , L. n. 241/1990)	235
3. L'inesistenza.....	236
4. L'annullabilità (art. 21- <i>octies</i> , L. n. 241/1990)	237
4.1. I vizi di legittimità dell'atto amministrativo	238

4.2. I vizi “non invalidanti”	240
4.2.1. Profili processuali.....	242
5. I vizi di merito	243

CAPITOLO VI

I PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

DI SECONDO GRADO	247
1. Provvedimenti amministrativi di secondo grado e autotutela.....	247
2. Il potere della P.A. di riesaminare i propri atti: caratteri generali	248
3. Il riesame con esito demolitorio.....	248
3.1. L’annullamento d’ufficio (art. 21- <i>nonies</i> , L. n. 241/1990).....	249
3.1.1. L’annullamento d’ufficio <i>ex art.</i> 1, co. 136, L. n. 311/2004	250
3.2. La revoca del provvedimento amministrativo (art. 21- <i>quinquies</i> , L. n. 241/1990)	251
3.2.1. I criteri per la quantificazione dell’indennizzo.....	252
4. Il riesame con esito conservativo	253
5. Il riesame con esito confermativo.....	254

CAPITOLO VII

GLI ACCORDI PUBBLICI	257
1. Nozione	257
2. Accordi tra P.A. e privati	258
2.1. La natura giuridica degli accordi <i>ex art.</i> 11, L. n. 241/1990: a) la tesi privatistica	258
2.2. <i>Segue.</i> b) la tesi pubblicistica	259
2.3. Le distanze tra le due tesi si accorciano con il Codice del processo amministrativo	261
2.4. Disciplina	261
2.5. Recesso unilaterale	262
2.6. Casistica	262
3. Gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni: gli accordi di programma.....	263

CAPITOLO VIII

I CONTRATTI DELLA P.A.....	267
1. L’attività “pubblica” di diritto privato	267
2. L’autonomia contrattuale della P.A. e i limiti alla funzione pubblica.....	267
3. La classificazione dei contratti pubblici	268
3.1. La nozione di “appalto pubblico”.....	268
3.2. La nozione di “concessione pubblica” e il confine mobile con gli appalti	269
3.3. Le nuove figure di confine tra appalti e concessioni: i nuovi partenariati pubblico privato e, in particolare, il contratto di disponibilità.....	270
4. La formazione del contratto pubblico: l’evidenza pubblica	271

5.	L'evidenza pubblica nei contratti passivi di appalti e concessioni	271
5.1.	La determina a contrarre	272
5.2.	Dalla scelta del contraente all'aggiudicazione provvisoria.....	272
5.3.	L'aggiudicazione definitiva.....	275
5.4.	La stipula del contratto pubblico	277
6.	I concorrenti alle procedure per la stipula dei contratti pubblici.....	277
6.1.	I requisiti di partecipazione.....	277
6.2.	Le forme di partecipazione congiunta alle gare pubbliche: raggrup- pamenti temporanei di imprese e avvalimento	279
7.	Il riparto di giurisdizione	281
8.	Il nuovo processo dei contratti pubblici	282
9.	La sorte del contratto in caso di annullamento dell'aggiudicazione	283

PARTE QUINTA LA RESPONSABILITÀ

CAPITOLO I

LA RESPONSABILITÀ CIVILE

DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	289
1. La responsabilità civile della P.A.: profili generali e natura	289
2. La responsabilità della P.A. per lesione di diritti soggettivi	290
2.1. La responsabilità contrattuale	290
2.2. La responsabilità aquiliana.....	290
2.3. La responsabilità precontrattuale	291
3. La responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi	293
3.1. La responsabilità natura della responsabilità della P.A.	294
4. Gli elementi strutturali dell'illecito	295
4.1. Il risarcimento tra interessi oppositivi e interessi pretensivi.....	295
4.2. I danni da ritardo	297
4.3. L'elemento soggettivo	298
5. Giurisdizione e profili processuali.....	301
5.1. La pregiudiziale amministrativa e la (autonoma) azione risarcitoria	301
5.2. Risarcimento del danno in sede di ottemperanza e in corso di giu- dizio	304
6. L'obbligazione risarcitoria della P.A.: Il risarcimento per equivalente	304
6.1. <i>Segue</i> . Il risarcimento in forma specifica.....	306

CAPITOLO II

LA RESPONSABILITÀ NEI CONFRONTI DELLA P.A.	309
1. Profili generali	309
2. La responsabilità amministrativa.....	309
2.1. I presupposti.....	310

2.2. Il danno	311
3. La responsabilità contabile.....	312
4. La responsabilità disciplinare.....	312
5. La responsabilità dirigenziale.....	313

PARTE SESTA

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO DEL TERRITORIO

CAPITOLO I

I BENI PUBBLICI	317
1. Le categorie di beni pubblici: i beni demaniali.....	317
1.1. I beni patrimoniali indisponibili	319
1.2. I beni patrimoniali disponibili.....	320
2. Utilizzazione dei beni pubblici.....	320
2.1. <i>Segue</i> . La concessione di beni pubblici.....	321
3. I diritti reali pubblici su beni altrui.....	321
4. La tutela dei beni pubblici.....	322
5. Beni privati di interesse pubblico.....	322
6. Il processo di valorizzazione e cessione del patrimonio immobiliare pubblico	323

Capitolo II

URBANISTICA, EDILIZIA, AMBIENTE	327
1. L'urbanistica: nozione e riparto di competenze tra Stato e Regioni.....	327
1.1. Gli strumenti di pianificazione: il piano regolatore generale.....	328
1.2. Vincoli di inedificabilità e standard urbanistici	329
1.3. I nuovi strumenti di pianificazione del territorio.....	330
2. L'edilizia	330
2.1. I titoli abilitativi e l'attività edilizia libera.....	331
2.2. L'abusivismo e la sanatoria edilizia.....	333
3. L'ambiente	334
3.1. Principi.....	335
3.2. Strumenti e istituti di tutela	336
3.3. L'informazione ambientale.....	337
3.4. I danni all'ambiente e la tutela risarcitoria	338

Capitolo III

L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ.....	345
1. Caratteri generali e fondamenti costituzionali dell'espropriazione per pubblica utilità.....	345
1.1. Fattispecie non espropriative ed espropriazione di valore.....	346

2.	Fonti ed elementi dell'espropriazione	347
3.	Il procedimento espropriativo	348
4.	L'indennizzo	350
4.1.	Gli interventi giurisprudenziali e legislativi sull'indennità di esproprio	350
4.2.	Conclusioni.....	353
5.	L'occupazione appropriativa	353
5.1.	Profili di criticità dell'istituto, tra oscillazioni giurisprudenziali e motivi sovranazionali	354
5.2.	Il regime del risarcimento.....	355
5.3.	L'occupazione usurpativa	356
5.4.	L'acquisizione sanante e l'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico.....	357
6.	La giurisdizione in materia espropriativa	359

PARTE SETTIMA

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO DEL MERCATO

CAPITOLO I

LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

1.	Caratteri generali	365
2.	Peculiarità delle Autorità Indipendenti	366
2.1.	...sul piano oggettivo: neutralità e imparzialità	366
2.1.1.	Autorità di settore o trasversali, di regolazione o di vigilanza.....	367
2.2.	...e sul piano soggettivo: l'indipendenza.....	368
2.3.	La copertura costituzionale	370
3.	Natura giuridica delle <i>Authorities</i>	371
3.1.	Funzioni e poteri.....	371
4.	Procedimento e accesso.....	372
5.	La tutela giurisdizionale avverso le <i>Authorities</i>	373
5.1.	Il riparto di giurisdizione.....	373
5.2.	Il rito	374
6.	Responsabilità civile delle Autorità per omessa vigilanza.....	375
7.	La nuova legittimazione processuale dell' <i>Antitrust</i>	376

CAPITOLO II

I SERVIZI PUBBLICI

1.	Definizione di servizio pubblico.....	379
1.1.	La teoria del servizio pubblico in senso soggettivo.....	380
1.2.	Segue le teorie del servizio pubblico in senso oggettivo e misto	380
2.	La normativa europea.....	381

3.	La riforma del processo amministrativo (D.Lgs. n. 104/2010)	382
4.	La riforma degli enti locali e del Titolo V della Costituzione.....	382
4.1.	Servizi pubblici locali di rilevanza economica e privi di rilevanza economica	383
4.2.	Lo statuto dei servizi di rilievo economico.....	384
4.3.	Affidamenti <i>in house</i>	385
4.3.1.	Il controllo analogo.....	385
4.3.2.	La dedizione prevalente	386
4.3.2.1.	Il connesso problema dello svolgimento di attività extraterritoriali	387
4.3.3.	La partecipazione pubblica totalitaria	387
4.4.	La rilevanza delle sopravvenienze	388
4.5.	L' <i>in house</i> è una regola o un'eccezione?	388
4.6.	L' <i>in house</i> nelle nuove Direttive appalti e concessioni.....	390
4.6.1.	Il cd. <i>in house</i> verticale capovolto e l' <i>in house</i> orizzontale	390
4.6.2.	L' <i>in house</i> frazionato	391
4.7.	La gestione del servizio pubblico locale da parte di società miste	391
5.	La posizione dell'utente nei confronti dei soggetti erogatori di servizi di natura imprenditoriale.....	392
5.1.	...e dei servizi sociali.....	393

PARTE OTTAVA

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

CENNI STORICI.....	399
1. La giustizia amministrativa.....	399
2. Evoluzione storica	400
2.1. La legge abolitrice del contenzioso amministrativo e l'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato	400
2.2. Le tappe intermedie tra la Legge Crispi del 1889 e la Costituzione	401
2.3. La Costituzione repubblicana.....	402
2.4. L'evoluzione normativa successiva all'entrata in vigore della Costituzione	403
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)	404
2.6. Le ultime novità normative: il cd. Decreto Renzi (D.L. n. 90/2014)	405

Capitolo II

LA TUTELA IN SEDE AMMINISTRATIVA	409
1. Principi generali	409
2. Nozione e classificazione dei ricorsi amministrativi	410

3.	Caratteri comuni dei ricorsi amministrativi	411
3.1.	Gli elementi del ricorso	411
3.2.	Il procedimento per la decisione del ricorso	412
4.	Il ricorso gerarchico	413
5.	Il ricorso in opposizione	415
6.	Il ricorso straordinario al Capo dello Stato	416
6.1.	Trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale e procedimento	418

Capitolo III

IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE TRA GIUDICE	AMMINISTRATIVO E GIUDICE ORDINARIO	423
1.	I diversi criteri di riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario	423
2.	La giurisdizione del G.A.	424
2.1.	La giurisdizione di legittimità ed il criterio di individuazione della <i>causa petendi</i>	425
2.2.	I diritti non affievolibili	427
2.3.	La giurisdizione per connessione	428
3.	La giurisdizione esclusiva	428
3.1.	Il nuovo modello di giurisdizione esclusiva alla luce delle sentenze n. 204/2004 e n. 191/2006 della Consulta	429
3.1.1.	Servizi pubblici	431
3.1.2.	Affidamento di lavori, servizi e forniture	432
3.1.3.	Edilizia, urbanistica ed espropriazione	432
3.1.4.	Occupazione acquisitiva ed usurpativa	433
3.1.5.	Il pubblico impiego non privatizzato	434
3.1.6.	Accordi, revoca e provvedimenti violativi o elusivi del giudicato	434
3.1.7.	Silenzio, s.c.i.a. e d.i.a.	435
3.1.8.	Concessione di beni pubblici	435
3.1.9.	Diritto sportivo	435
3.1.10.	Energia elettrica	436
3.1.11.	Gestione dei rifiuti	436
3.1.12.	La <i>class action</i> pubblica	436
3.2.	Il risarcimento del danno	437
4.	La cd. <i>translatio iudicii</i>	438

CAPITOLO IV

LA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO	NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	441
1.	I limiti esterni della giurisdizione ordinaria ricavabili dall'art. 2 LAC e dall'art. 103 Cost. in relazione al criterio della <i>causa petendi</i>	441

2.	Il Giudice ordinario può conoscere di interessi legittimi? Il problema della giurisdizione esclusiva del G.O.	442
3.	Le singole ipotesi di giurisdizione esclusiva del G.O.	443
3.1.	La g.e. in materia di pubblico impiego privatizzato.....	443
3.2.	La giurisdizione del G.O. in tema di tutela della <i>privacy</i> , di sanzioni amministrative e di sanzioni irrogate dall'ANAC	444
4.	I limiti interni della giurisdizione del G.O.	445
5.	L'art. 4 LAC: poteri di cognizione e poteri di decisione	445
5.1.	La nozione di atto amministrativo ex art. 4 LAC	446
6.	La disapplicazione	447
6.1.	I controversi rapporti tra gli artt. 4 e 5 LAC	447
6.2.	La disapplicazione da parte del giudice penale: in particolare la cd. disapplicazione in <i>malam partem</i>	448
6.2.1.	Le tesi sul tappeto	449
6.2.2.	La casistica in materia di reati edilizi.....	449
6.3.	Impugnazione e disapplicazione nel contenzioso sul pubblico impiego privatizzato (art. 63 TUPI).....	451
7.	Le azioni proponibili.....	452
7.1.	Azioni dichiarative	452
7.2.	Azioni costitutive.....	453
7.3.	Azioni di condanna.....	453
8.	Casistica.....	454

CAPITOLO V

IL PROCESSO AMMINISTRATIVO.....	459
SEZIONE I. CARATTERI GENERALI DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO	459
1. Il processo amministrativo	459
1.1. I principi generali del processo amministrativo	460
2. Le tre giurisdizioni del G.A.	462
2.1. La giurisdizione di legittimità	462
2.1.1. Le azioni esperibili nei confronti della P.A.....	463
2.2. La giurisdizione di merito	464
2.3. La giurisdizione esclusiva	465
3. I soggetti.....	465
4. Questioni di giurisdizione.....	467
5. La competenza territoriale dei TAR	468
SEZIONE II. IL PROCESSO DI PRIMO GRADO.....	469
1. Il ricorso.....	470
1.1. Il termine per ricorrere.....	472
1.2. La notificazione e il deposito del ricorso	473
2. La costituzione delle parti in giudizio	474
2.1. Il ricorso incidentale.....	474
2.2. L'intervento in giudizio	476
3. L'istruzione probatoria	477

3.1. I mezzi di prova.....	477
4. La trattazione del ricorso.....	478
5. Le vicende anomale del processo.....	478
6. Decisione del ricorso	480
6.1. Le tipologie di pronunce	481
6.2. <i>Segue</i> . La condanna alle spese	481
7. I riti speciali.....	482
SEZIONE III. LE IMPUGNAZIONI	483
1. Le impugnazioni.....	483
2. L'appello.....	484
2.1. <i>Segue</i> . La conclusione del giudizio di appello.....	486
2.2. I rimedi contro le sentenze d'appello	487
3. Revocazione.....	487
4. L'opposizione di terzo	488
5. Il ricorso per Cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione.....	489
SEZIONE IV. IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA.....	490
1. I caratteri del giudizio di ottemperanza	490
2. Il giudizio di ottemperanza alle sentenze del G.O.....	491
3. Il giudizio di ottemperanza alle sentenze del G.A.....	491
4. La disciplina del giudizio di ottemperanza	492
5. I rimedi per la mancata esecuzione anche dopo il giudizio di ottemperanza: le <i>astreintes</i>	493
SEZIONE V. LA TUTELA CAUTELARE	494
1. Caratteri generali	494
2. Il nesso di strumentalità al giudizio di merito	494
3. Il <i>remand</i>	495
4. Struttura della tutela cautelare	495
5. Il procedimento cautelare.....	496
6. La tutela cautelare <i>ante causam</i>	497
7. La tutela presidenziale monocratica	498
CAPITOLO VI	
LE GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE SPECIALI.....	501
1. La giurisdizione della Corte dei conti.....	501
1.1. Il contenzioso contabile.....	502
1.2. Il contenzioso pensionistico.....	503
1.3. L'impugnazione delle decisioni della Corte dei conti.....	503
2. I Tribunali delle Acque.....	504
3. Il contenzioso tributario.....	505
INDICE ANALITICO	509