

Indice sommario

PARTE I I PRINCIPI GENERALI

1 / IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ

1. La duplice funzione del principio di legalità: di indirizzo e di garanzia [3]. **2.** Il fondamento normativo [5]. **3.** Il principio di legalità nel diritto amministrativo: uno sguardo alle altre branche del diritto [6]. **4.** Il principio di legalità e la presunta *dequotazione* ad opera dell'art. 21 *octies* legge n. 241/1990 [12]. **5.** Il principio di legalità e i suoi corollari. Rinvio [13]. **6.** L'autonomia negoziale della p.a. e la capacità di stipulare contratti atipici [14]. **7.** A mezza via tra legge e provvedimento: le leggi-provvedimento [16]. **8.** I poteri impliciti [19]. **9.** Principio di legalità e linee guida Anac [30]. **10.** Principio di legalità e rinuncia abdicativa al diritto di proprietà: rinvio [33].

2 / I RAPPORTI CON IL DIRITTO SOVRANAZIONALE

1. Principio di legalità nel diritto transnazionale [35]. **2.** Il provvedimento anticomunitario tra disapplicazione, annullabilità, nullità e autotutela doverosa [40]. **3.** Il giudicato anticomunitario [45]. **4.** Giudicato amministrativo e sentenza della Corte EDU [49]. **5.** Responsabilità dello Stato per mancata attuazione delle direttive UE. Rinvio [51]. **6.** Eccesso di potere giurisdizionale per violazione del diritto UE [51].

3 / I PRINCIPI GENERALI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA: PROPORZIONALITÀ E PRECAUZIONE

1. Il principio di proporzionalità nell'esperienza storica e nel diritto comparato [57]. **2.** I principi di proporzionalità e sussidiarietà fra UE e diritto interno [59]. **3.** Le applicazioni giurisprudenziali del principio di proporzionalità [61]. **4.** Il sistema elettorale ed il "test di proporzionalità" nella sentenza della Corte Cost., 13 gennaio 2014, n. 1 [65]. **5.** Il principio di precauzione [69]. **6.** Precauzione ed emergenza [71]. **7.** Precauzione e tecniche di gestione del rischio: la versione paralizzante del principio di precauzione o del rischio zero (c.d. *lockdown*) [72]. **8.** La versione permissiva o minimalista del principio di precauzione [73]. **9.** La teoria mediana: il principio di precauzione ragionevole e proporzionato [73]. **10.** Le tecniche di gestione del rischio [74].

4 / LA TRASPARENZA E LE NUOVE FRONTIERE DEL DIRITTO DI ACCESSO

1. La trasparenza [77]. **2.** La natura giuridica del "diritto" di accesso previsto dalla legge n. 241/1990: l'accesso documentale [82]. **3.** La legittimazione attiva ad accedere [87]. **4.** I documenti accessibili [90]. **5.** I soggetti passivi dell'accesso [92]. **6.** Il caso affrontato dall'Ad. plen. n. 7/2012 [93]. **7.** I limiti al diritto di accesso [100]. **8.** Accesso difensivo e motivazione: Cons. Stato, Ad. plen., n. 4/2021 [106]. **9.** Accesso e cartelle esattoriali: Cons. Stato, Ad. plen., n. 4/2022 [109]. **10.** L'impugnazione del diniego di accesso nell'ambito di un giudizio già pendente: Cons. Stato, Ad. plen., n. 4/2023 [110]. **11.** Il diritto di accesso civico previsto dall'art. 5 l co.d.lgs. n. 33/2013: l'accesso semplice [111]. **12.** L'accesso civico generalizzato introdotto dal d.lgs. n. 97/2016 [118]. **13.** I rapporti tra le tre forme di accesso [121]. **14.** Accesso civico generalizzato e contratti pubblici: Cons. Stato, Ad. plen., n. 10/2020 e la codificazione ad opera del d.lgs. n. 36/2023 [123]. **15.** Gli obblighi di trasparenza in relazione alle società pubbliche. Rinvio [126].

5 / SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE E LA TUTELA DELLE POSIZIONI SOGGETTIVE TRA INTERESSI DIFFUSI, COLLETTIVI E CLASS ACTION

1. Il principio di sussidiarietà orizzontale [127]. **2.** Titolarità di interessi diffusi e collettivi. L'Ad. plen. n. 6/2020 [132]. **3.** La legittimazione delle associazioni ambientaliste [137]. **4.** Effettività della tutela e *class action* amministrativa [140]. **5.** Presupposti dell'azione e legittimazione processuale [142]. **6.** La preventiva diffida e l'ordine di ripristino [142]. **7.** Rapporti tra *class action* pubblica e azione di classe prevista dal c.p.c. [144]. **8.** L'esigua casistica giurisprudenziale [145]. **9.** La legittimazione a ricorrere dell'Antitrust ai sensi dell'art. 21 bis della legge n. 287/1990. Rinvio [148]. **10.** Brevi osservazioni conclusive [149].

PARTE II L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

1 / LA SOGGETTIVITÀ PUBBLICA

1. L'evoluzione della p.a. [153]. **2.** Pluralismo di interessi e pluralismo di enti [154]. **3.** Il pluralismo organizzativo [155]. **4.** La qualificazione della persona giuridica pubblica e la nozione funzionale e cangiante di ente pubblico: conseguenze in punto di disciplina applicabile [155]. **5.** Gli indici sintomatici della pubblicità [157]. **6.** Il caso dell'azienda speciale [159]. **7.** L'inquadramento fornito dal diritto comunitario [161]. **8.** L'esercizio privato di pubbliche funzioni [163]. **9.** Le società a partecipazione pubblica [165].

2 / LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

1. Premessa: le Autorità indipendenti nell'ambito del modello dello Stato regolatore [189]. **2.** Il potenziamento delle funzioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'art. 21 bis legge n. 287/1990 [201]. **3.** Il fondamento dell'art. 21 bis e i dubbi di compatibilità costituzionale [202]. **4.** La sequenza procedimentale prevista dal II co. dell'art. 21 bis legge n. 287/1990 [207].

3 / IL PUBBLICO IMPIEGO

1. Un inquadramento generale. La progressiva contrattualizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pp.aa. [213]. **2.** L'accesso al pubblico impiego [219]. **3.** La natura giuridica degli atti di gestione del rapporto di lavoro [221]. **4.** Atti di gestione (o di micro-organizzazione) e atti di macro-organizzazione [222]. **5.** La separazione tra politica e amministrazione. Il sistema delle spoglie (c.d. *spoils system*) [223]. **6.** Lo svolgimento di mansioni superiori. Il demansionamento del pubblico dipendente [233]. **7.** Incarichi dirigenziali e cittadinanza italiana [237]. **8.** I rapporti di lavoro a tempo determinato [241]. **9.** La mobilità e lo scorrimento della graduatoria [242]. **10.** Le responsabilità del pubblico dipendente [250].

PARTE III L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

SEZIONE I IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1 / IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E I VIZI NON INVALIDANTI DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1. Premessa: il procedimento amministrativo [259]. **2.** Dal provvedimento al procedimento: la concezione garantistica [261]. **3.** Procedimento amministrativo e algoritmo informatico [265]. **4.** Giusto procedimento e interdittiva antimafia [268]. **5.** La comunicazione di avvio del procedimen-

to: verso l'abbandono delle forme nei rapporti col cittadino [270]. **6.** Il preavviso di rigetto [274]. **7.** L'art. 21 octies II co. legge 7 agosto 1990, n. 241 e l'attività discrezionale della p.a. [276]. **8.** La natura (processuale o sostanziale) dell'art. 21 octies II co. legge n. 241/1990 [279]. **9.** Considerazioni conclusive [281].

2 / IL SOCCORSO ISTRUTTORIO

1. Premessa [285]. **2.** Il soccorso istruttorio nella legge sul procedimento amministrativo [286]. **3.** Il soccorso istruttorio nei contratti pubblici [287]. **4.** L'introduzione del I ter co. nell'art. 46 d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e la procedimentalizzazione del soccorso istruttorio [293]. **5.** Il soccorso istruttorio previsto dall'art. 83 IX co. d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 [294]. **6.** Il d.lgs. n. 50/2016 e le applicazioni giurisprudenziali [295]. **7.** L'art. 101 d.lgs. n. 36/2023 [297]. **8.** ... e in caso di errore materiale dell'offerta [301]. **9.** Soccorso istruttorio e oneri di sicurezza nel d.lgs. n. 163/2006: Cons. Stato, Ad. plen., sentenze 2 aprile 2015, n. 9 e 27 luglio 2016, n. 19 [302]. **10.** Soccorso istruttorio e oneri di sicurezza nel d.lgs. n. 50/2016 [306]. **11.** Gli ulteriori sviluppi della vicenda: il dialogo tra Corti [309]. **12.** Il soccorso istruttorio "processuale" [311].

3 / L'INCIDENZA DELLE SOPRAVVENIENZE DI FATTO E DI DIRITTO SUL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO E SUL GIUDICATO

1. *lus superveniens* e procedimento amministrativo: cenni generali [315]. **2.** Il caso dei pubblici concorsi [317]. **3.** Le sopravvenienze nel giudizio di ottemperanza [318]. **4.** Esecuzione del giudicato e sentenze della Corte di giustizia dell'Unione Europea: Cons. Stato, Ad. plen., 9 giugno 2016, n. 11 [319]. **5.** La revisione delle penalità di mora in sede d'ottemperanza: Cons. Stato, Ad. plen., 9 maggio 2019, n. 7 [321]. **6.** La problematica del provvedimento amministrativo retroattivo [324].

4 / LA S.C.I.A. TRA SEMPLIFICAZIONE E LIBERALIZZAZIONE PARZIALE

1. La S.c.i.a. [327]. **2.** S.c.i.a. e concentrazione dei regimi amministrativi: l'art. 19 bis legge n. 241/1990. S.c.i.a. unica e condizionata [330]. **3.** I (contro) poteri della p.a. alla luce della legge n. 124/2015 [332]. **4.** S.c.i.a. e tutela del terzo controinteressato [334]. **5.** *Overruling* e S.c.i.a. [344].

5 / PROCEDIMENTO COMPLESSO E CONFERENZA DI SERVIZI

1. Premessa [347]. **2.** La conferenza di servizi [348]. **3.** Cenni storici [349]. **4.** La conferenza di servizi nell'era della semplificazione [350]. **5.** Conclusioni [353].

SEZIONE II IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1 / LA RILEVANZA GIURIDICA DELL'INERZIA DELLA P.A.

1. L'obbligo di concludere il procedimento [357]. **2.** L'inerzia della p.a.: strumenti di tutela [359]. **3.** Il silenzio nei rapporti verticali. L'art. 20 legge 7 agosto 1990, n. 241 [359]. **4.** Il silenzio assenso e il dovere (onere?) di provvedere [361]. **5.** Sulla permanenza in capo alla p.a. di un potere di provvedere prima del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 [363]. **6.** ... e dopo il d.l. n. 76/2020 [364]. **7.** L'inconfigurabilità del silenzio assenso in relazione a posizioni di diritto soggettivo [366]. **8.** Silenzio assenso e interessi sensibili. Cons. Stato, Ad. plen., 27 luglio 2016, n. 17 [368]. **9.** Silenzio assenso tra pp.aa. e tra queste e i gestori di beni o servizi pubblici: l'introduzione dell'art. 17 bis legge n. 241/1990 [371]. **10.** Art. 17 bis legge n. 241/1990 e parere della Soprintendenza, ai sensi dell'art. 146 d.lgs. n. 42/2004 [374].

2 / IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO TRA INTERPRETAZIONE E INTEGRAZIONE

1. Premessa: l'interpretazione tra legge, provvedimento e contratto [379]. **2.** I criteri di interpretazione del contratto [379]. **3.** *Segue.* L'applicazione al provvedimento amministrativo [381]. **4.** Dall'interpretazione all'integrazione del provvedimento: è ammissibile l'integrazione "cogente" del provvedimento amministrativo [383]. **5.** Integrazione cogente e bando di gara [386].

3 / LA MOTIVAZIONE DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1. L'obbligo di motivazione [387]. **2.** Motivazione in senso formale ed in senso sostanziale [390]. **3.** Motivazione implicita [393]. **4.** La diversa intensità della motivazione e Cons. Stato, Ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8 [394]. **5.** Motivazione e discrezionalità tecnica. Cons. Stato, Ad. plen., 20 settembre 2017, n. 7 [396]. **6.** Motivazione, abusi edilizi ed attività vincolata della p.a.: Cons. Stato, Ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 9 [396]. **7.** Il problema della motivazione postuma [398].

4 / DISCREZIONALITÀ TECNICA E SINDACATO DEL G.A.

1. Nozione di potere vincolato e nozione di potere discrezionale [403]. **2.** Discrezionalità tecnica e sindacato del giudice: il sindacato del g.a. sulla discrezionalità tecnica prima dell'entrata in vigore della legge n. 205/2000. Il sindacato "estrinseco" [408]. **3.** Azione di condanna al rilascio di un provvedimento e discrezionalità tecnica [410]. **4.** Valutazione dell'offerta nelle gare d'appalto [412]. **5.** Dichiarazione di vincolo di bene culturale come atto connotato da discrezionalità tecnica [414]. **6.** Sindacato sulla discrezionalità tecnica delle Autorità indipendenti [415]. **7.** Sindacato del g.a. sui provvedimenti del CSM [418]. **8.** L'esaurimento della discrezionalità tecnica [419].

5 / L'AUTOTUTELA COME NUOVO PARADIGMA NEI RAPPORTI TRA CITTADINI E PP.AA.

1. Premessa [423]. **2.** L'autotutela nel diritto amministrativo: il potere di secondo grado [425]. **3.** Provvedimenti demolitori e conservativi [426]. **4.** La revoca del provvedimento amministrativo e l'affidamento: l'indennizzo [427]. **5.** L'annullamento d'ufficio e le forme di autotutela doverosa [428]. **6.** Autotutela e affidamento del privato. L'art. 21 *nonies* e il relativo ambito di applicazione [432]. **7.** Autotutela e proporzionalità [435]. **8.** Autotutela e S.c.i.a. [436]. **9.** Autotutela e conferenza di servizi [438]. **10.** Autotutela e silenzio significativo [439].

6 / L'ESERCIZIO CONSENSUALE DEL POTERE PUBBLICO

1. Il tradizionale connotato unilaterale del provvedimento amministrativo: difficoltà di conciliazione con il contratto [441]. **2.** Accordi di diritto privato e di diritto pubblico: la difficile coesistenza tra autorità e consenso [443]. **3.** Contratti di diritto privato, speciali e di diritto pubblico [444]. **4.** Il recesso nei contratti pubblici [447]. **5.** L'ordinanza di rimessione del Cons. Stato, sez. V, 5 dicembre 2013, n. 5786 [450]. **6.** Cons. Stato, Ad. plen., 20 giugno 2014, n. 14 [452]. **7.** Cenni critici [455]. **8.** L'incidenza del d.lgs. n. 50/2016 e del d.lgs. n. 36/2023 [455]. **9.** Il recesso negli accordi tra pp.aa. [459].

7 / LA NULLITÀ DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

1. L'invalidità dell'atto amministrativo. L'inesistenza [461]. **2.** La nullità. Inquadramento dell'istituto [463]. **3.** L'evoluzione interpretativa: dal riconoscimento giurisprudenziale al riconoscimento normativo [464]. **4.** Aspetti critici delle diverse ipotesi di nullità previste dall'art. 21 *septies*. Il riparto di giurisdizione [466]. **5.** La nullità nel codice del processo amministrativo [469]. **6.** Il regime giuridico della nullità secondo il Cons. Stato, Ad. plen., sentenza 16 ottobre 2020, n. 22 [471]. **7.** La natura del giudizio amministrativo sulla nullità del provvedimento nella giurisprudenza amministrativa [472].

PARTE IV LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.

1 / LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.

1. La natura della responsabilità della p.a. [477]. 2. La responsabilità della p.a. per lesione dell'affidamento [481]. 3. La responsabilità precontrattuale [495]. 4. La responsabilità precontrattuale prima dell'aggiudicazione [497]. 5. Il Cons. Stato, Ad. plen., sentenza 4 maggio 2018, n. 5 e la responsabilità precontrattuale in assenza di trattativa [498]. 6. La responsabilità precontrattuale da "contatto sociale": Corte di cassazione, sentenza 12 luglio 2016, n. 14188 [502].

2 / RESPONSABILITÀ DELLA P.A. PER ATTI LEGITTIMI

1. Premessa [505]. 2. L'illecito del legislatore [505]. 3. Gli spostamenti patrimoniali non giustificati [507]. 4. *Negotiorum gestio* [508]. 5. Pagamento dell'indebitito [510]. 6. Ingiustificato arricchimento: cenni generali [513]. 7. Corte di cassazione, sez. un., sentenza 26 maggio 2015, n. 10798 [518].

PARTE V GLI APPALTI E LE CONCESSIONI ALLA LUCE DEL D.LGS. N. 36/2023

1 / APPALTI PUBBLICI: QUESTIONI CONTROVERSE

1. Gli appalti pubblici: cenni storici [523]. 2. Il nuovo codice dei contratti pubblici (il d.lgs. n. 36/2023) [525]. 3. I principi generali del Codice [526]. 4. Gli altri principi del Codice [529]. 5. Il principio di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione [534]. 6. Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale [537]. 7. Il principio di immodificabilità soggettiva dell'operatore economico [543]. 8. Avalimento: premessa [547]. 9. Il raggruppamento temporaneo di imprese e i consorzi (ordinari e stabili) [558]. 10. Il subappalto [561].

2 / PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E CONCESSIONI

1. Il partenariato pubblico privato [567]. 2. Le concessioni [569]. 3. La proroga legislativa delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative. Le sentenze gemelle dell'Adunanza plenaria nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021 [574]. 4. Le evoluzioni normative e giurisprudenziali successive alle sentenze gemelle [586].

3 / I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

1. La nozione di servizio pubblico [597]. 2. La disciplina dei servizi pubblici [600]. 3. Assunzione e gestione del servizio pubblico [600]. 4. La disciplina europea [602]. 5. La disciplina dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali: evoluzione storica [605]. 6. La legge Madia, lo schema di d.lgs. sui servizi pubblici e il parere del Consiglio di Stato del 3 maggio 2016, n. 1075 [618]. 7. Il d.lgs. n. 201/2022 [619].

PARTE VI I BENI

1 / I BENI PUBBLICI

1. I beni pubblici e quelli privati [625]. 2. Classificazione e disciplina normativa. Il Demanio [627]. 3. Criterio di individuazione dei beni pubblici e regime giuridico dei rispettivi atti [633]. 4. I diritti reali (pubblici) su cosa altrui. Le servitù pubbliche e gli usi civici [636]. 5. Uso e godimento dei beni pubblici. La concessione [639]. 6. Problematiche in tema di tutela dei beni pubblici [640].

2 / GOVERNO DEL TERRITORIO E PEREQUAZIONE URBANISTICA

1. Governo del territorio ed evoluzione della disciplina urbanistica [643]. **2.** Strumenti di pianificazione territoriale [644]. **3.** Perequazione urbanistica [646].

3 / LA TUTELA DELL'AMBIENTE

1. La tutela multilivello dell'ambiente: uno sguardo al diritto penale e al diritto civile [651]. **2.** L'ambiente nella legislazione italiana e nella Corte costituzionale [652]. **3.** La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza amministrativa [654]. **4.** Obblighi di bonifica in capo al proprietario/gestore del sito inquinato [662]. **5.** Il riparto di giurisdizione in tema di tutela ambientale [664]. **6.** Silenzio assenso nei rapporti verticali e valutazioni ambientali [665]. **7.** Silenzio assenso tra pp.aa. e valutazioni ambientali. Rinvio [668]. **8.** Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni ambientali [668].

4 / QUESTIONI CONTROVERSE IN MATERIA EDILIZIA

1. Premessa [671]. **2.** Le conseguenze derivanti dalla mancata ottemperanza all'ordinanza di demolizione [672]. **3.** Fiscalizzazione dell'abuso edilizio, Ad. plen. n. 17/2020 [677]. **4.** Rideterminazione del contributo di costruzione, Ad. plen. n. 12/2018 [678]. **5.** Annullamento del permesso di costruire in sanatoria e motivazione dell'ordinanza di demolizione. Rinvio [680]. **6.** Legittimazione e interesse all'impugnativa del titolo edilizio. Rinvio [680].

PARTE VII IL POTERE ESPROPRIATIVO

1 / LE ESPROPRIAZIONI: IL POTERE ESPROPRIATIVO "ORDINARIO"

1. Premessa [685]. **2.** Potere espropriativo e conformativo: differenze [685]. **3.** Potere espropriativo e figure affini [691]. **4.** L'espropriazione sostanziale e di valore [698]. **5.** L'espropriazione legale o *ope legis* [699]. **6.** L'espropriazione a carattere sanzionatorio [700].

2 / LE FORME DI ESPROPRIAZIONE INDIRETTA E L'OCCUPAZIONE PROVVEDIMENTALE

1. L'espropriazione indiretta: le occupazioni [701]. **2.** L'incidenza della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo [702]. **3.** L'occupazione sanante: primo atto [703]. **4.** Il periodo di *interregnum* conseguente alla pronuncia della Corte costituzionale [705]. **5.** L'occupazione sanante: secondo atto [706]. **6.** L'art. 42 bis del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 e la Corte costituzionale, sentenza 30 aprile 2015, n. 71 [707]. **7.** Provvedimento emesso ai sensi dell'art. 42 bis del d.P.R. n. 327/2001 e giudicato di restituzione [711]. **8.** Provvedimento emesso ai sensi dell'art. 42 bis del d.P.R. n. 327/2001 e attività di diritto privato [714]. **9.** I rapporti con il giudizio sul silenzio inadempiamento [715]. **10.** Indennizzo e giurisdizione [716].

3 / I MODI DI ACQUISTO DELLA PROPRIETÀ DELLA P.A.: RINUNCIA IMPLICITA E L'USUCAPIONE "PUBBLICA"

1. I modi di acquisto della proprietà da parte della p.a. [721]. **2.** La rinuncia implicita al diritto di proprietà quale ulteriore modo di acquisto della proprietà: gli argomenti a favore [721]. **3.** L'Adunanza plenaria n. 2/2020 ritiene inammissibile la rinuncia abdicativa al diritto di proprietà [725]. **4.** L'usucapione entra a Palazzo Spada [728]. **5.** L'individuazione del decorso del termine [729]. **6.** L'usucapione pubblica non esiste e la retromarcia dell'Adunanza plenaria [730]. **7.** Usucapione e profili di giurisdizione [731]. **8.** Usucapione del fondo validamente espropriato e *interversio possessionis*: Sezioni unite n. 651/2023 [732]. **9.** Conclusioni [735].

PARTE VIII PROCESSO AMMINISTRATIVO, GIURISDIZIONE E TUTELA

1 / PROCESSO AMMINISTRATIVO E ORDO QUAESTIONUM

1. Presupposti processuali e condizioni dell'azione [739]. **2.** La tassonomia delle questioni. Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5 [739]. **3.** La graduazione dei motivi [743]. **4.** I limiti alla graduazione dei motivi [744]. **5.** La pratica dell'assorbimento dei motivi [746]. **6.** Le deroghe al divieto [747].

2 / L'INTERESSE A RICORRERE NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO: SPUNTI IN TEMA DI REGIME DI IMPUGNAZIONE

1. Il processo amministrativo: presupposti processuali e condizioni dell'azione [749]. **2.** Legittimazione ad agire [750]. **3.** L'interesse a ricorrere [753]. **4.** L'ordo quaestionum: Cons. Stato, Ad. plen., sentenza 27 aprile 2015, n. 5. Rinvio [754]. **5.** Gli atti endoprocedimentali: gli atti a carattere consultivo, gli atti soprassessori e gli atti provvisori [759]. **6.** L'impugnazione di atti presupposti a contenuto generale: i bandi di gara [761]. **7.** I principi delineati dal Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4 [770]. **8.** Le circolari quali norme interne [773].

3 / IL RICORSO INCIDENTALE

1. Il ricorso incidentale [781]. **2.** *Segue.* L'inquadramento giuridico [783]. **3.** L'ordine di trattazione del ricorso principale e del ricorso incidentale [787]. **4.** *Segue.* Il caso delle pubbliche gare [788]. **5.** La pronuncia del Cons. Stato, Ad. plen., 10 novembre 2008, n. 11 [791]. **6.** La giurisprudenza successiva e la sentenza del Cons. Stato, Ad. plen., 7 aprile 2011, n. 4 [792]. **7.** La rimessione della questione alla Corte di giustizia dell'Unione Europea [794]. **8.** La pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione Europea, sez. IV, sentenza 4 luglio 2013, C-100/12 [796]. **9.** Le ordinanze di rimessione all'Adunanza plenaria: Cons. Stato, 17 maggio 2013, n. 2681 e 30 luglio 2013, n. 4023 [798]. **10.** Cons. Stato, Ad. plen., sentenza 30 gennaio 2014, n. 7 [801]. **11.** Cons. Stato, Ad. plen., sentenza 25 febbraio 2014, n. 9 [802]. **12.** L'incidenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, sez. X, sentenza 4 luglio 2013, C-100/12 *Fastweb* [802]. **13.** Corte di giustizia dell'Unione Europea, Grande sezione, sentenza 5 aprile 2016, C-689/2013, *Puligienica* [805]. **14.** L'applicazione dei principi della sentenza *Puligienica*: Cons. Stato, sez. III, sentenza 26 agosto 2016, n. 3708 [806]. **15.** Il ricorso incidentale nuovamente all'Adunanza plenaria: Cons. Stato, sez. V, ordinanza 6 novembre 2017, n. 5103 [806]. **16.** La Corte di giustizia dell'Unione Europea, sez. IV, sentenza 5 settembre 2019, C-133/18, *Lombardi* [807].

4 / LA GIURISDIZIONE, I LIMITI E LE DEROGHE

1. I connotati della giurisdizione in generale [811]. **2.** Il sistema monista. La giurisdizione del giudice ordinario. Limiti interni ed esterni. Il potere di disapplicazione [812]. **3.** Il sistema dualista. La nascita della giurisdizione del giudice amministrativo [814]. **4.** I limiti interni ed esterni alla giurisdizione del g.a. [818]. **5.** I comportamenti della p.a. [823]. **6.** L'ulteriore presupposto della giurisdizione amministrativa: l'esistenza della p.a. [826]. **7.** Il criterio della prevalenza e la deroga alla giurisdizione per ragioni di connessione [827]. **8.** Gli atti politici [829]. **9.** La giurisdizione in relazione al danno da legittimo affidamento [831].

5 / LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA

1. Nozioni generali [835]. **2.** La giurisdizione esclusiva dal r. d. 30 dicembre 1923, n. 2840 al d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (c.p.a.) [836]. **3.** La pretesa possibilità di impugnare le sentenze del Consiglio di Stato innanzi alla Corte di cassazione per motivi di legittimità [839]. **4.** Corte cost., sentenza 15

luglio 2016, n. 179: la possibilità per la p.a. di far valere l'inadempimento degli accordi sostitutivi [841]. **5.** Giurisdizione esclusiva e diritti fondamentali [843]. **6.** Le applicazioni giurisprudenziali [849]. **7.** Ulteriori questioni in tema di giurisdizione esclusiva [860].

6 / LA TUTELA CAUTELARE NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO FRA RITO ORDINARIO E MODELLI SPECIALI

1. Premessa [873]. **2.** L'evoluzione storica [874]. **3.** La tutela cautelare nel c.p.a.: cenni generali [877]. **4.** L'art. 55 X co. c.p.a. e le difficoltà interpretative [878]. **5.** Sentenza in forma semplificata e l'avviso alle parti [879]. **6.** Tutela cautelare e incidente di costituzionalità [881]. **7.** Tutela cautelare e riti speciali [882]. **8.** Conclusioni [886].

7 / IL PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA NELLE APPLICAZIONI GIURISPRUDENZIALI

1. La tutela giurisdizionale innanzi al g.a.: le tappe di un'evoluzione [887]. **2.** L'azione di accertamento atipica: Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717 [889]. **3.** Il principio di effettività nel c.p.a. e la pluralità delle tutele [891]. **4.** La consacrazione giurisprudenziale dell'atipicità della tutela: Cons. Stato, Ad. plen., sentenza 23 marzo 2011, n. 3 [893]. **5.** L'azione di adempimento: il riconoscimento giurisprudenziale ad opera del T.a.r. per la Lombardia, sez. III, sentenza 8 giugno 2011, n. 1428 [893]. **6.** *Segue*. Cons. Stato, Ad. plen., sentenza 29 luglio 2011, n. 15 e il simultaneo riconoscimento dell'azione "complessa" di adempimento e dell'azione di accertamento atipica [894]. **7.** L'azione di adempimento nel secondo correttivo al c.p.a. e l'ammissibilità dell'azione di adempimento autonoma [896]. **8.** Oltre i confini dell'azione di annullamento: Cons. Stato, sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755 [898]. **9.** La limitazione per il futuro del principio di diritto e Cons. Stato, Ad. plen., sentenza 22 dicembre 2017, n. 13 [901].

8 / LA TUTELA RISARCITORIA NELL'AMBITO DELLE TUTELE RICONOSCIUTE DAL C.P.A.

1. Responsabilità e tutela risarcitoria [905]. **2.** La distinzione tra modelli riparatori, inibitori e in forma specifica [905]. **3.** Tutela risarcitoria e tutela caducatoria [906]. **4.** Cons. Stato, Ad. plen., 13 aprile 2015, n. 4 [909]. **5.** Inutilità dell'annullamento ed emersione dell'interesse a fini risarcitori [911]. **6.** Tutela in forma specifica e per equivalente [913]. **7.** Condanna generica e condanna sui criteri [914]. **8.** Tecniche di liquidazione del danno e *compensatio lucri cum damno*: Cons. Stato, Ad. plen., 23 febbraio 2018, n. 1 [916]. **9.** Il tempo del provvedere e il risarcimento del danno da ritardo [919]. **10.** Il risarcimento del danno da perdita di *chance* all'Adunanza plenaria [925]. **11.** La responsabilità da impossibilità di eseguire il giudicato e il risarcimento del danno da mancata aggiudicazione: Cons. Stato, Ad. plen., sentenza 12 maggio 2017, n. 2 [926]. **12.** Risarcimento del danno e interdittiva antimafia: Cons. Stato, Ad. plen., 6 aprile 2018, n. 3 e Ad. plen., 23 ottobre 2020, n. 23 [929].

PARTE IX IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA

1 / IL GIUDICATO

1. Il giudicato [933]. **2.** Gli effetti del giudicato amministrativo [937]. **3.** Giudicato esterno, interno e implicito [939]. **4.** La rilevanza del giudicato amministrativo nel processo civile e nel processo penale [941]. **5.** Il giudicato amministrativo e le sopravvenienze: Cons. Stato, Ad. plen., sentenza 9 giugno 2016, n. 11. Rinvio [943].

2 / IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA TRA MODELLI SURROGATORIO E COMPULSORIO

1. Premessa [945]. **2.** I labili confini tra l'azione di ottemperanza e un nuovo giudizio di cognizione [951]. **3.** L'ottemperanza ai provvedimenti equiparati al giudicato del g. o.: le ordinanze di arresto del credito *ex art.* 553 c. p. c. [957]. **4.** L'azione risarcitoria nel giudizio di ottemperanza tra precedenti e nuove incertezze [960]. **5.** Attività di riedizione della p. a. e commissario *ad acta*: Ad. plen. n. 8/2021 [963]. **6.** L'ottemperanza ai provvedimenti "delle altre parti" *ex art.* 112 l. co. c. p. a. [965]. **7.** La compatibilità tra *astreintes* e il modello surrogatorio [967]. **8.** La sentenza del Cons. Stato, Ad. plen., 25 giugno 2014, n. 15 [969]. **9.** Le penalità di mora ad "applicazione automatica" e la legge di stabilità del 2016 [973]. **10.** La revisione delle penalità di mora in sede d'ottemperanza: Adunanza plenaria, 9 maggio 2019, n. 7. Rinvio [974].

PARTE X L'IBRIDA NATURA DEL RICORSO STRAORDINARIO

1 / L'IBRIDA NATURA DEL RICORSO STRAORDINARIO

1. I ricorsi amministrativi: origini storiche [977]. **2.** Natura giuridica [979]. **3.** Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: nascita ed evoluzione [981]. **4.** Gli atti impugnabili [983]. **5.** Principio di alternatività e atti presupposti [984]. **6.** Le azioni esperibili: accertamento e condanna [986]. **7.** Ricorso straordinario e giudizio di ottemperanza [987]. **8.** Le novità introdotte dalla legge n. 69/2009 [989]. **9.** La concorrenza tra il ricorso innanzi al g. o. e quello straordinario innanzi al Capo dello Stato: Corte cost., sentenza 26 marzo 2014, n. 73 [996]. **10.** Ricorso straordinario al Capo dello Stato e "giudicato implicito" sulla giurisdizione. Corte di cassazione, sez. un., sentenza 14 maggio 2014, n. 10414 [997]. **11.** Conclusioni [999].

INDICE ANALITICO [1001].