

Roberto GAROFOLI

COMPENDIO di

DIRITTO

AMMINISTRATIVO

PARTE GENERALE, PARTE SPECIALE E PROCESSO

XII EDIZIONE | 2023


Neldiritto
Editore

PREMESSA

Il volume si inserisce nella collana **I COMPENDI D'AUTORE**, ideata e strutturata appositamente per tutti coloro che si apprestano alla **preparazione degli esami orali per l'università e per l'abilitazione alla professione forense** o ancora per le **prove dei principali concorsi pubblici**.

L'opera è frutto di una felice combinazione tra gli aspetti caratteristici, da un lato, della **tradizionale trattazione manualistica**, di cui conserva la struttura e l'essenziale impostazione nozionistica, e, dall'altro, della più moderna **trattazione "per compendio"**, di cui fa proprie la capacità di sintesi e la schematicità nell'analisi degli istituti giuridici. Al contempo, si è avuto cura nell'evitare sia l'eccessivo appesantimento teorico e dogmatico della manualistica classica, controproducente per chi deve comprendere e memorizzare "in fretta", sia l'estrema sintesi dei vecchi modelli di compendio, spesso "nemica" di un'agevole e chiara comprensione delle questioni trattate e quasi sempre causa di lacune nella preparazione.

Ne è derivato un **modello di "terza generazione" di testi per la preparazione alle prove d'esame**, destinato inevitabilmente a prevalere nel futuro scenario della formazione di studi, in cui l'imperativo è possedere **tutte le conoscenze necessarie e sufficienti** per raggiungere brillantemente l'obiettivo finale.

A tal fine, le direttrici lungo cui si è sviluppata la collana sono state **chiarezza nella forma e completezza nella sostanza**.

Nella forma, l'Opera coniuga, infatti, semplicità ed eleganza espositiva, cercando di soddisfare l'aspirazione di quanti ambiscono a memorizzare velocemente, attraverso l'ausilio di espedienti grafici, quali l'utilizzo di **grassetto e corsivi per i concetti-chiave** di ogni singolo istituto o, ancora, tramite l'**esposizione "per punti"** delle principali tesi emerse in dottrina e in giurisprudenza sulle questioni più problematiche.

Nella sostanza, la chiara comprensione degli istituti è agevolata da una **trattazione esaustiva, ma allo stesso tempo sintetica**, delle nozioni giuridiche di base e degli aspetti più "sensibili" in prospettiva concorsuale.

I problemi giuridici sono stati inquadrati equilibrandoli tra la loro profondità storica (tramite un contenuto richiamo ai principali **orientamenti della dottrina**) e la loro attualità concreta (tramite un'attenta selezione delle decisioni della **giurisprudenza**, segnalate in appositi **Focus giurisprudenziali**).

L'**Edizione 2023** del volume di **Diritto amministrativo** è stata profondamente rivista, anche con l'intento di tenere il passo con le importanti trasformazioni che hanno attraversato questo settore nel 2022.

Tra le **novità normative** si è infatti dovuto tenere ampiamente conto di quelle introdotte dal d. lgs., 23 dicembre 2022, n. 201 (*servizi pubblici locali*), dalla l. 5 agosto 2022, n. 118 (*legge annuale sulla concorrenza*), dal d.l. 7 luglio 2022, n. 85 (*contenzioso PNRR*), dal d.l. 30 aprile 2022, n. 36, conv. in l. 29 giugno 2022, n. 79 (*pubblico impiego*), dal d.l. 1° marzo 2022, n. 17, conv. in l. 27 aprile 2022, n. 34 (*edilizia*), dalla l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1 (*ambiente in Costituzione*).

Il 16 dicembre 2022, inoltre, il Consiglio dei Ministri ha approvato in sede preliminare lo Schema di decreto legislativo recante il nuovo **Codice dei contratti pubblici**. È una riforma di grande importanza perché costituisce uno dei più significativi obiettivi di riforma previsti dal PNRR. Sulla base del cronoprogramma concordato con l'Europa, dovrà essere approvato entro il 30 marzo 2023. Lo Schema di decreto prevede che il nuovo codice **entri in vigore il 1° aprile 2023**, ma acquisti **efficacia dal 1° luglio** dello stesso anno. Nel rivedere la trattazione della disciplina dei contratti pubblici, così come nell'aggiornare altre Parti del Compendio si è quindi dato atto, talvolta in appositi **box**, delle più rilevanti innovazioni che il Progetto di Codice introduce.

Quanto alle **novità giurisprudenziali**, si segnalano, tra le molte pronunce prese in considerazione quelle in tema di: conferimento di incarichi dirigenziali (*Cass. civ. Sez. Lav., 14 settembre 2022, n. 27126*), acquisizione sanante e rinuncia abdicativa (*Cass., Sez. I, 6 giugno 2022, nn. 18142, 18143, 18167, 18168, Cons. St., Sez. IV, 16 maggio 2022, n. 3827; 11 marzo 2022, n. 1746; 28 gennaio 2022, n. 600*), contratti a termine nei rapporti di impiego con la P.A. (*Cass. civ., Sez. lav., 11 maggio 2022, n. 15027*), dissesto finanziario degli enti locali (*Cons. St., A.P., 12 gennaio 2022, n. 1*), valutazione di impatto ambientale (*Corte cost., 3 dicembre 2021, n. 233*).

Roma, gennaio 2023

Roberto Garofoli

SOMMARIO

PARTE PRIMA LE FONTI

CAPITOLO I

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO E IL RUOLO DELLE FONTI DEL DIRITTO SOVRANAZIONALE ED INTERNAZIONALE.	3
1. Il diritto amministrativo: nozioni introduttive e interferenze con il diritto privato.	3
2. Quadro delle fonti.	4
3. Il rapporto tra diritto UE e diritto interno: le due tesi principali.	6
4. Le fonti del diritto dell'Unione europea.	7
4.1. Il diritto primario.	8
4.2. Il diritto intermedio o complementare.	8
4.3. Il diritto derivato.	9
4.3.1. Il sistema delle fonti di diritto derivato.	9
5. Il rango delle norme CEDU nell'ordinamento interno.	11
6. L'impatto del diritto dell'Unione europea e della CEDU sul diritto amministrativo nazionale.	12
SCHEDA DI SINTESI	14
QUESTIONARIO	14

CAPITOLO II

LE FONTI DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE	16
1. Il quadro generale delle fonti del diritto.	16
2. Criteri di classificazione delle fonti.	16
3. Le fonti secondarie.	17
3.1. I tratti distintivi degli atti normativi rispetto agli atti amministrativi generali.	18
4. I regolamenti: fondamento e limiti.	19
5. Classificazione dei regolamenti.	20
6. Regime impugnatorio e disapplicazione dei regolamenti.	23

7.	Le ordinanze.	25
7.1.	I limiti al potere di emanare ordinanze.	25
7.2.	I presupposti del potere di ordinanza.	26
7.3.	Le fonti dell'emergenza sanitaria da Covid-19	27
7.3.1.	I poteri <i>extra ordinem</i> del Sindaco.	27
8.	Gli statuti.	28
9.	Testi Unici e Codici.	29
10.	Atti di incerta collocazione tra le fonti.	30
11.	Norme interne.	32
11.1.	Le circolari.	32
12.	La consuetudine.	34
13.	La prassi amministrativa.	35
	SCHEDA DI SINTESI	35
	QUESTIONARIO	36

PARTE SECONDA I SOGGETTI

	CAPITOLO I	
	I SOGGETTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO	39
1.	Ruolo, compiti e limiti della pubblica amministrazione	39
2.	Le distinte modalità di azione della pubblica amministrazione. Atti di diritto pubblico e privato; attività amministrativa attiva, consultiva, di controllo.	40
3.	La nozione di pubblica amministrazione: il rilievo applicativo.	41
4.	Il "pluralismo" della Pubblica amministrazione: modelli a confronto.	42
5.	Le tre principali linee di tendenza nell'evoluzione della nozione di p.a.: in senso "sostanziale", "funzionale e cangiante", "indipendente e neutrale".	42
5.1.	I criteri di identificazione degli enti pubblici. L'affermarsi di una nozione sostanziale di p.a.	43
5.2.	L'affermarsi di una nozione funzionale di p.a.	44
5.3.	Le autorità indipendenti: il distacco dalla nozione servente di p.a. e l'affermarsi di un modello di amministrazione indipendente e neutrale.	45
6.	Classificazioni.	46

7.	I caratteri degli enti pubblici: autarchia, autotutela, autonomia, autogoverno.	46
8.	Le vicende degli enti pubblici.	48
9.	La struttura interna degli enti pubblici.	50
10.	Le relazioni interorganiche: gerarchia, direzione, coordinamento, controllo.	52
11.	Gli uffici e il c.d. rapporto di servizio.	53
12.	Competenza ed attribuzione.	56
12.1.	Trasferimento di competenze. Delega, avocazione, sostituzione, avvalimento. La disciplina dei poteri sostitutivi nel PNRR: rinvio.	56
12.2.	Il difetto di competenza.	58
13.	Il funzionario di fatto.	59
	SCHEDA DI SINTESI	62
	QUESTIONARIO	63

CAPITOLO II

GLI ENTI PUBBLICI ECONOMICI, I SOGGETTI DI ISPIRAZIONE EUROPEA, I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

1.	Premessa.	65
2.	Gli enti pubblici economici.	66
3.	Il testo unico sulle società partecipate (d.lgs. 175 del 2016).	69
4.	Le fondazioni.	72
5.	Attività pubbliche svolte da soggetti estranei all'amministrazione.	72
6.	L'organismo di diritto pubblico.	73
6.1.	La nozione e gli elementi costitutivi.	73
6.1.1.	La personalità giuridica.	74
6.1.2.	Il requisito teleologico. L'approccio funzionale e la diversa teoria dello scopo istituzionale.	74
6.1.3.	Il requisito della sottoposizione ad un'influenza pubblica dominante.	75
6.1.4.	Implicazioni applicative.	76
7.	L'impresa pubblica.	77
8.	Le società in house.	79
8.1.	Elementi costitutivi dell' <i>in house</i> . Le diverse fonti normative.	80

8.1.1.	La partecipazione dei privati.	81
8.1.2.	Il controllo analogo.	82
8.1.3.	L'elemento funzionale	83
8.2.	La scelta tra <i>in house</i> e esternalizzazione: le diverse discipline. Cosa cambia con il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	83
9.	I servizi pubblici locali nel d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica	85
9.1.	La nozione. La contrapposizione tra teorie soggettiva e oggettiva e l'influenza del diritto europeo.	85
9.2.	La nuova disciplina dei servizi pubblici locali dettata dal d. lgs. 23 dicembre 2022, n. 201	87
9.2.1.	Il perimetro applicativo.	87
9.2.2.	L'assunzione del servizio. Il principio di sussidiarietà orizzontale.	88
9.2.3.	Le modalità di affidamento e la scelta dell' <i>in house</i> .	89
	SCHEDA DI SINTESI	91
	QUESTIONARIO	91

PARTE TERZA L'ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I		
I PROFILI ORGANIZZATIVI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO		95
1.	La Costituzione e l'organizzazione della Pubblica Amministrazione.	95
2.	L'apparato amministrativo centrale dello Stato.	96
2.1.	La struttura del Governo.	97
2.1.1.	Il Presidente del Consiglio e la Presidenza.	98
2.1.2.	I Ministeri.	99
2.2.	I Comitati interministeriali.	100
3.	Le Agenzie e le Aziende autonome.	101
4.	Gli organi di rilievo costituzionale.	102
5.	Le Conferenze permanenti.	103

6.	Organi ausiliari e consultivi.	105
7.	Le Scuole della Pubblica Amministrazione.	105
8.	L'amministrazione periferica dello Stato.	106
	SCHEDA DI SINTESI	108
	QUESTIONARIO	109

CAPITOLO II

L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DELLA REPUBBLICA

		110
1.	L'organizzazione territoriale nella Repubblica. Autonomia e decentramento.	110
2.	Le Regioni.	111
3.	L'autonomia statutaria.	112
4.	Le competenze legislative delle regioni.	114
5.	L'autonomia regolamentare.	115
6.	Le competenze amministrative delle regioni. Il superamento del parallelismo. Sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.	116
7.	Autonomia finanziaria, federalismo fiscale, patto di stabilità e equilibrio di bilancio.	117
7.1.	Le entrate.	118
7.2.	Federalismo demaniale.	118
7.3.	Il patto di stabilità interno e l'equilibrio di bilancio.	119
8.	L'organizzazione regionale. Consiglio, Giunta e Presidente.	120
9.	L'organizzazione e le funzioni degli enti locali.	121
10.	Il Comune.	122
11.	La Provincia.	123
12.	Il segretario comunale e provinciale.	124
13.	Le Città Metropolitane.	125
14.	Le Unioni dei Comuni e le altre forme associative (rinvio).	126
15.	I controlli sugli enti territoriali.	127
15.1.	I controlli sulle Regioni.	127
15.2.	I controlli sugli enti locali.	128
16.	Il potere sostitutivo da parte dello Stato.	129
17.	I poteri sostitutivi nella governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza.	130

18.	La crisi finanziaria degli enti locali e gli strumenti per farvi fronte. Il dissesto finanziario, il c.d. dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Cons. St., A.P., 12 gennaio 2022, n. 1.	131
	SCHEDA DI SINTESI	133
	QUESTIONARIO	133

CAPITOLO III

LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI **134**

1.	Le Autorità amministrative indipendenti.	134
1.1.	Ratio e fondamento storico del fenomeno.	134
1.2.	Tipologie. Le funzioni dell'ANAC. Cosa cambia con il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023?	135
1.3.	Categorie.	138
2.	Natura, poteri e funzioni delle Autorità indipendenti.	139
2.1.	Natura giuridica e compatibilità costituzionale delle <i>Authorities</i> .	139
2.2.	I poteri sanzionatori delle Autorità.	141
3.	La disciplina procedimentale e l'accesso agli atti.	142
4.	La tutela avverso gli atti delle Autorità indipendenti.	143
4.1.	La giurisdizione e il rito.	143
4.2.	L'intensità del sindacato.	144
4.3.	La legittimazione a ricorrere.	146
4.4.	I ricorsi amministrativi.	146
	SCHEDA DI SINTESI	147
	QUESTIONARIO	147

CAPITOLO IV

LA DISCIPLINA DEL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA P.A. **148**

1.	I caratteri del rapporto di impiego pubblico.	148
2.	La c.d. privatizzazione del rapporto di pubblico impiego. Atti di macro organizzazione e personale escluso.	149
2.1.	Il regime degli atti di gestione del rapporto e l'applicabilità della l. 7 agosto 1990, n. 241.	150
2.2.	I rapporti tra legge e contrattazione nella disciplina	151

	del rapporto di lavoro: le quattro fasi evolutive. L'ambito oggettivo di intervento della contrattazione collettiva.	
2.3.	Ambito soggettivo di applicabilità della contrattazione collettiva.	152
2.4.	La disciplina speciale di stampo pubblicistico. Abuso di contratti a tempo determinato.	153
3.	L'accesso al lavoro nelle p.a.	154
3.1.	Le stabilizzazioni a deroga al concorso: casi e limiti.	155
3.2.	Modalità di svolgimento dei concorsi pubblici: le novità del Decreto c.d. PNRR 2 (d.l. 30 aprile 2022, n. 36). Portale unico di reclutamento	155
3.3.	Tipologie di concorsi. Concorsi interni, misti, scorrimento.	156
3.3.1.	Concorsi misti.	157
3.3.2.	Concorsi interni misti.	157
3.3.3.	Scorrimento della graduatoria.	158
3.4.	La tutela.	159
3.4.1.	La posizione giuridica del vincitore del concorso.	159
3.4.2.	La tutela risarcitoria.	161
4.	Le mansioni.	162
5.	Le vicende del rapporto di lavoro. Mobilità, sospensione, estinzione.	163
5.1.	Mobilità. Le modifiche introdotte nel 2022.	163
5.2.	Sospensione. Aspettativa, disponibilità, comando, distacco, collocamento fuori ruolo, assenza per malattia.	165
5.3.	La prestazione dell'attività lavorativa "a distanza" e lo <i>smart working</i> .	165
5.4.	L'estinzione del rapporto di pubblico impiego.	166
6.	La dirigenza.	167
6.1.	La responsabilità dirigenziale.	168
6.2.	Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali.	169
6.3.	La decadenza automatica dall'incarico: il c.d. <i>spoils system</i> .	170
7.	I diritti e i doveri del lavoratore pubblico.	172
7.1.	I diritti e i doveri del lavoratore pubblico. Codice di comportamento e <i>whistleblowing</i> .	172
8.	La responsabilità del dipendente.	174

8.1.	La responsabilità disciplinare.	174
8.2.	Responsabilità civile.	175
8.3.	Responsabilità erariale e contabile.	175
8.4.	La responsabilità erariale: elementi costitutivi.	176
8.4.1.	Gli elementi costitutivi della fattispecie di danno erariale e le principali tipologie: il danno all'immagine.	176
8.4.2.	Il nuovo regime introdotto dai d.l. 16 luglio 2020, n. 76, e 31 maggio 2021, n. 77. La disciplina della responsabilità nel Codice dei contratti pubblici del 2023.	177
8.4.3.	Le tipologie di danno erariale. Il danno da disservizio e il danno all'immagine.	178
8.4.4.	Il giudizio innanzi alla Corte dei conti	178
8.4.5.	La responsabilità dell'Amministrazione.	179
9.	La tutela giurisdizionale.	180
10.	Il rimedio del ricorso straordinario al capo dello stato.	181
	SCHEDA DI SINTESI	182
	QUESTIONARIO	183

PARTE QUARTA L'ATTIVITÀ

CAPITOLO I I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA 187

1.	L'attività amministrativa in generale.	187
2.	Attività di diritto pubblico e attività di diritto privato.	188
3.	I principi costituzionali dell'azione amministrativa.	189
3.1.	Il principio di legalità. I poteri impliciti.	189
3.2.	I principi di imparzialità e del contraddittorio.	191
3.3.	Il principio di ragionevolezza.	193
3.4.	Il principio di buon andamento della P.A.	193
3.5.	Il principio dell'equilibrio di bilancio.	193
3.6.	I principi di pubblicità e trasparenza. L'accesso ai documenti amministrativi: cenni e rinvio.	194
3.6.1.	La trasparenza nella l. n. 241 del 1990 e l'accesso classico.	194
3.6.2.	La trasparenza nel d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e l'accesso c.d. civico.	195

3.6.3.	La trasparenza nel d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, e l'accesso c.d. generalizzato.	195
3.7.	Il principio di sussidiarietà.	196
3.8.	Il principio di responsabilità.	196
3.9.	Il principio di consensualità.	196
3.10.	I principi di collaborazione e buona fede. Il principio della fiducia nel Codice dei contratti pubblici del 2023	197
4.	I principi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.	198
5.	Semplificazione e liberalizzazione amministrativa.	200
5.1.	Lo sportello unico.	202
5.2.	Le autocertificazioni e le dichiarazioni sostitutive.	202
5.2.1.	L'accertamento di ufficio.	205
6.	L'informatizzazione della p.a.	205
6.1.	Agenda digitale e e-government	206
6.2.	Il CAD.	206
6.3.	Il procedimento digitale.	207
6.4.	Gli strumenti dell'informatizzazione della P.A.	207
6.4.1.	In particolare: la posta elettronica certificata.	208
6.4.2.	La carta di identità elettronica.	208
6.5.	P.A. digitale e diritti dei cittadini e imprese.	208
6.6.	Difensore civico digitale.	210
6.7.	Utilizzo dell'algoritmo nell'esercizio dell'attività amministrativa. I principi di conoscibilità, non esclusività della decisione algoritmica, non discriminazione algoritmica.	210
7.	La discrezionalità amministrativa.	211
8.	Legittimità e merito dell'azione amministrativa.	213
9.	Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa.	214
10.	La discrezionalità tecnica.	215
11.	Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica.	216
	SCHEDA DI SINTESI	218
	QUESTIONARIO	219
CAPITOLO II		
	IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	220
1.	Funzione e nozione di procedimento amministrativo.	220

2.	L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo.	221
3.	I principi e criteri direttivi desumibili dalla legge n. 241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo.	222
4.	Tipologie classificatorie.	223
5.	Le fasi del procedimento amministrativo.	223
5.1.	La fase dell'iniziativa.	223
5.2.	La fase istruttoria.	224
5.3.	La fase decisoria.	225
5.4.	Fase integrativa dell'efficacia.	226
5.5.	Influenza dello <i>jus superveniens</i> sul procedimento.	226
6.	Il responsabile del procedimento.	227
7.	La partecipazione, l'intervento e la comunicazione di avvio del procedimento.	229
7.1.	La comunicazione: funzione.	229
7.2.	I destinatari.	230
7.3.	Il contenuto.	230
7.4.	Le modalità ed i tempi della comunicazione.	231
7.5.	Le deroghe all'obbligo di comunicazione.	231
8.	Il preavviso di rigetto. Le modifiche del d.l. 76/2020	233
9.	Gli strumenti della semplificazione amministrativa a livello procedimentale.	234
10.	La conferenza di servizi: natura e tipologie.	235
10.1.	Tipologie: la conferenza di servizi istruttoria.	236
10.1.1.	La conferenza di servizi decisoria.	237
10.1.2.	La conferenza di servizi preliminare.	237
10.1.3.	La procedura della conferenza di servizi e gli effetti del dissenso.	238
11.	Le tre principali discipline dell'accesso: l'accesso classico, l'accesso civico e l'accesso generalizzato.	240
11.1.	I tre accessi.	241
11.2.	Le differenze tra accesso classico e accesso civico.	242
11.3.	Le differenze tra accesso civico e accesso generalizzato.	242
11.4.	Le differenze tra accesso classico e accesso generalizzato.	242
12.	L'accesso classico.	243
12.1.	Natura giuridica della posizione dell'accedente.	243
12.2.	Categorie di atti accessibili e non accessibili.	245

12.3.	Nozione di documento accessibile.	245
12.4.	I limiti all'accesso classico. L'accesso difensivo.	246
12.5.	Accesso e riservatezza	247
13.	Gli altri accessi.	248
13.1.	Accesso all'informazione ambientale.	248
13.2.	L'accesso dei consiglieri degli enti locali.	248
13.3.	Accesso agli atti di gara.	249
14.	Gli strumenti di tutela.	250
14.1.	Il giudizio in materia di accesso.	251
15.	La tutela della privacy	252
15.1.	Il Regolamento 2016/679/Ue.	252
15.2.	Gli organismi nazionali e internazionali di tutela della privacy: il Garante per la protezione dei dati personali.	253
15.3.	La nozione di dato personale.	254
15.4.	La classificazione dei dati personali.	254
15.4.1.	Dati sensibili, genetici e biometrici.	255
15.4.2.	Dati quasi sensibili.	256
15.4.3.	Dati anonimi e giudiziari.	256
15.5.	Il trattamento dei dati personali.	256
15.6.	Il trattamento dei dati sensibili.	258
15.7.	Il danno da trattamento dei dati sensibili.	260
15.8.	Il principio di inutilizzabilità dei dati illegittimamente trattati.	260
15.9.	I soggetti coinvolti nel trattamento dei dati personali: il titolare dei dati.	260
15.9.1.	Segue: il titolare del trattamento dei dati personali.	262
15.9.2.	Segue: il responsabile del trattamento dei dati personali.	263
15.9.3.	Il Data Protection Officer.	263
15.10.	Il trattamento ad opera di un soggetto pubblico.	264
	SCHEDA DI SINTESI	265
	QUESTIONARIO	266

CAPITOLO III

IL SILENZIO AMMINISTRATIVO E LE SUE FORME **268**

1.	Il silenzio amministrativo: profili generali.	268
1.1.	Le diverse forme di silenzio e la differenza rispetto	269

	all'atto implicito.	
2.	Il silenzio asignificativo.	270
3.	I termini di definizione del procedimento.	271
3.1.	I poteri sostitutivi della p.a. inerte. I poteri sostitutivi nella disciplina del Pnrr: rinvio	271
3.2.	Gli effetti del decorso del termine.	272
4.	I presupposti sostanziali del silenzio-inadempimento.	273
5.	Il rilievo penale del silenzio.	275
6.	I profili processuali: l'azione avverso il silenzio.	275
6.1.	Ricorso avverso il silenzio e tutela dei terzi.	277
7.	Il silenzio endoprocedimentale.	278
8.	Il silenzio-rigetto su ricorso amministrativo.	279
9.	Il silenzio-diniego.	280
10.	Il silenzio-assenso: natura giuridica e procedimento di formazione.	280
10.1.	Effetti dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni (art. 17 bis, l. n. 241/1990).	283
11.	La s.c.i.a.	284
11.1.	Natura giuridica della s.c.i.a. e tutela del terzo.	287
	SCHEDA DI SINTESI	289
	QUESTIONARIO	290

CAPITOLO IV

GLI ATTI ED I PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI 291

1.	Nozione di atto amministrativo e relative teorie.	291
2.	Classificazioni degli atti amministrativi.	293
2.1.	Atti di alta amministrazione e atti politici	296
2.2.	Le leggi provvedimento.	298
2.3.	L'atto di conferma.	300
2.4.	I pareri.	301
2.5.	Provvedimenti concessori, autorizzatori e ablatori.	302
2.5.1.	L'autorizzazione.	305
2.5.2.	La concessione.	307
3.	I caratteri del provvedimento amministrativo.	312
4.	Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.	315
4.1.	La motivazione dei provvedimenti amministrativi.	317

5.	I requisiti del provvedimento amministrativo.	322
	SCHEDA DI SINTESI	323
	QUESTIONARIO	325

CAPITOLO V

	LA PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO	326
1.	La patologia dell'atto amministrativo: nozioni generali.	326
1.1.	Le forme di invalidità. L'invalidità derivata.	328
1.2.	L'invalidità sopravvenuta.	329
2.	I casi di inesistenza e il regime dell'atto amministrativo inesistente.	329
3.	La nullità del provvedimento amministrativo.	330
3.1.	La nullità per difetto assoluto di attribuzione.	331
3.2.	La nullità strutturale.	331
3.3.	La violazione ed elusione del giudicato.	332
3.4.	Le nullità testuali.	333
3.5.	La disciplina giuridica della nullità.	333
4.	L'annullabilità del provvedimento amministrativo.	334
4.1.	L'incompetenza.	335
4.2.	L'eccesso di potere.	336
4.3.	La violazione di legge.	337
5.	La categoria dei vizi non invalidanti il provvedimento amministrativo.	338
6.	L'illegittimità costituzionale dell'atto amministrativo.	340
7.	L'incompatibilità del provvedimento amministrativo con il diritto dell'Unione europea.	341
8.	I vizi di merito del provvedimento amministrativo: l'inopportunità.	343
9.	L'autotutela amministrativa: profili generali.	343
10.	L'annullamento d'ufficio.	346
11.	La revoca.	349
12.	I provvedimenti ad effetto conservativo.	351
	SCHEDA DI SINTESI	353
	QUESTIONARIO	354

CAPITOLO VI		
I CONTROLLI		355
1.	L'attività amministrativa di controllo e la classificazione dei controlli.	355
1.1.	Tipologie.	356
1.1.1.	Il controllo sugli atti.	358
1.1.2.	Controllo sugli organi.	360
2.	Il controllo di gestione.	360
2.1.	Il controllo interno di gestione e il ciclo di gestione della performance.	361
3.	Il controllo esterno sulla gestione e l'attività della corte dei conti.	362
	SCHEDA DI SINTESI	369
	QUESTIONARIO	370

CAPITOLO VII		
GLI ACCORDI		371
1.	Le forme consensuali di esercizio dell'azione amministrativa: profili generali.	371
2.	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni. La cooperazione tra stazioni appaltanti nel Codice dei contratti pubblici del 2023.	372
2.1.	Gli accordi di programma.	374
2.2.	Ulteriori forme di esercizio consensuale dell'attività amministrativa tra Pubbliche amministrazioni.	375
2.2.1.	Federazioni.	375
2.2.2.	Convenzioni.	376
2.2.3.	Consorzi.	376
2.2.4.	Unioni di comuni.	376
2.2.5.	Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni.	377
2.2.6.	Partenariato pubblico-pubblico ex d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.	377
3.	Gli accordi tra pubblica amministrazione e privati.	377
3.1.	I precedenti degli accordi tra P.A. e privati.	378
3.2.	Tipologie, disciplina e natura giuridica degli accordi tra P.A. e privato.	379

SCHEDA DI SINTESI	383
QUESTIONARIO	383

CAPITOLO VIII

I CONTRATTI DELLA P.A.

1.	La capacità di diritto privato della P.A.	384
2.	Classificazione dei contratti della Pubblica Amministrazione.	386
3.	I contratti atipici.	387
4.	Il Codice dei contratti pubblici. Dal d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 alla legge delega 21 giugno 2022, n. 78 e allo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri in esame preliminare il 16 dicembre 2022.	390
4.1.	Il ruolo del Codice dei Contratti pubblici e il suo ambito applicativo.	390
4.2.	La legge delega 21 giugno 2022, n. 78.	391
4.3.	Lo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri in esame preliminare il 16 dicembre 2022.	392
4.3.1.	La disciplina intertemporale.	392
4.3.2.	Come cambia il sistema delle fonti.	393
4.3.3.	Il rilievo dei principi generali nel nuovo Codice del 2023.	394
4.3.4.	Ambito applicativo.	395
4.3.5.	I principi per le fasi dell'affidamento e dell'esecuzione. Pubblicità, concorrenza, equivalenza.	396
5.	I contratti pubblici: <i>le species</i> . Passivi e attivi; a titolo oneroso e gratuito; concessioni e appalti; sotto e sopra soglia.	398
6.	Il riparto di competenze legislative in materia di contratti pubblici.	402
7.	Il procedimento ad evidenza pubblica.	402
8.	La deliberazione a contrarre.	403
9.	Il bando di gara.	403
10.	L'impugnazione delle clausole del bando.	405
11.	I sistemi di aggiudicazione e la selezione delle offerte.	407

11.1.	I criteri di aggiudicazione.	409
11.2.	Le offerte anomale.	411
12.	La partecipazione alla procedura di gara e i requisiti soggettivi.	412
12.1.	Partecipazione in forma associata alla gara: i raggruppamenti temporanei di impresa.	414
12.2.	I consorzi ordinari e i consorzi stabili.	416
12.3.	Il contratto di rete.	417
12.4.	Il contratto di avvalimento.	417
12.5.	Il subappalto. Le novità introdotte dal d.l. n. 77 del 2021. Il subappalto a cascata nel Codice dei contratti pubblici del 2023.	418
13.	L'aggiudicazione, la stipulazione del contratto e l'approvazione.	420
13.1.	Le fasi dell'aggiudicazione.	421
13.2.	L'approvazione, lo <i>stand still</i> e la stipula del contratto.	422
14.	Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto.	423
15.	L'esecuzione del contratto.	425
16.	La giurisdizione e la tutela.	428
	SCHEDA DI SINTESI	431
	QUESTIONARIO	432

PARTE QUINTA BENI PUBBLICI AMBIENTE E GOVERNO DEL TERRITORIO

CAPITOLO I I BENI PUBBLICI **437**

1.	I beni pubblici.	437
2.	I beni demaniali.	438
3.	Il federalismo demaniale.	442
4.	I beni patrimoniali indisponibili.	443
5.	I beni patrimoniali disponibili.	445
6.	I beni comuni.	446
7.	I diritti reali pubblici su beni altrui.	448
8.	I beni privati di interesse pubblico.	450

9.	L'utilizzazione dei beni pubblici: la concessione amministrativa e il diritto di insistenza.	450
9.1.	Il rinnovo delle concessioni demaniali balneari: da Corte di Giustizia 14 luglio 2016 a Cons. St., A.P. 9 novembre 2021, nn. 17 e 18.	452
9.2.	Legge 5 agosto 2022, n. 118 (c.d. legge annuale sulla concorrenza).	453
10.	L'amministrazione dei beni pubblici.	454
11.	La valorizzazione dei beni pubblici e la dismissione del patrimonio immobiliare.	455
12.	La tutela dei beni pubblici.	456
13.	Il riparto di giurisdizione in materia di concessioni di beni pubblici.	456
	SCHEDA DI SINTESI	457
	QUESTIONARIO	458

CAPITOLO II

L'AMBIENTE, IL GOVERNO DEL TERRITORIO E L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

1.	L'ambiente. Riparto di competenze tra Stato e regioni, principi e procedimenti ambientali.	459
1.1.	La riforma costituzionale del 2022.	460
1.2.	La disciplina normativa dell'ambiente: i principi ambientali.	461
1.3.	Atti autorizzativi della P.A., valutazioni di impatto ambientale e strategico e autorizzazione integrata ambientale.	462
2.	Il governo del territorio. L'urbanistica e l'attività di pianificazione.	465
3.	Le nuove tecniche pianificatorie: perequazione urbanistica, compensazione, misure incentivanti.	469
4.	L'edilizia.	471
5.	I titoli edilizi e l'attività edilizia libera.	473
6.	Il regime della proprietà privata e l'espropriazione.	476
7.	Classificazione dei provvedimenti ablatori della P.A.	478
8.	L'espropriazione per pubblica utilità.	479
9.	Il procedimento di esproprio.	480
10.	La retrocessione.	482

11.	La cessione volontaria.	484
12.	L'indennità di espropriazione.	486
13.	L'occupazione del bene nella procedura espropriativa.	489
14.	La c.d. acquisizione sanante.	493
14.1.	L'evoluzione legislativa: l'art. 43.	493
14.2.	Il nuovo art. 42-bis.	495
14.3.	I rapporti con il giudizio di ottemperanza.	496
14.4.	Acquisizione sanante e giudicato restitutorio e risarcitorio.	497
14.5.	Acquisizione sanante e rinuncia abdicativa.	497
	SCHEDA DI SINTESI	499
	QUESTIONARIO	500

PARTE SESTA LA RESPONSABILITÀ

CAPITOLO I LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: PROFILI SOSTANZIALI E PROCESSUALI

1.	La responsabilità: nozione generale.	503
2.	Il riconoscimento della responsabilità della P.A. nell'evoluzione giurisprudenziale.	504
3.	La natura della responsabilità della P.A.	505
4.	Gli elementi della responsabilità della P.A.	509
5.	La responsabilità della P.A. per lesione di diritti soggettivi.	511
6.	Le tecniche risarcitorie.	512
6.1.	Autonomia dell'azione risarcitoria e ripercussioni in tema di quantificazione del danno. Il risarcimento della chance.	513
6.2.	Il risarcimento mediante reintegrazione in forma specifica.	514
7.	La responsabilità del pubblico dipendente. Rinvio.	515
8.	Il riparto di giurisdizione e le singole ipotesi di danno.	516
8.1.	Danno da ritardo o da silenzio.	519
9.	I rapporti tra azione di annullamento e azione risarcitoria: la questione della "pregiudiziale"	521

	amministrativa.	
10.	La disciplina dell'azione risarcitoria nel Codice del processo amministrativo. L'interesse alla verifica di legittimità ai fini risarcitori. Cons. St., Ad. Plen., 13 luglio 2022, n. 8.	522
11.	Proponibilità della domanda risarcitoria in ottemperanza.	524
	SCHEDA DI SINTESI	526
	QUESTIONARIO	526

PARTE SETTIMA

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I

I RICORSI AMMINISTRATIVI

		531
1.	La funzione giustiziale: profili generali.	531
2.	Tipologie di ricorsi amministrativi.	532
3.	I presupposti dei ricorsi amministrativi.	533
4.	Il ricorso gerarchico proprio.	534
5.	Il ricorso gerarchico improprio.	536
6.	Il ricorso in opposizione.	537
7.	Il procedimento.	537
8.	Il ricorso straordinario al Capo dello Stato.	539
8.1.	Il procedimento e la regola dell'alternatività.	540
8.2.	Natura giuridica del ricorso straordinario.	543
9.	I rimedi non giurisdizionali per la tutela dei privati nei confronti della p.a.: oltre i tradizionali ricorsi amministrativi.	547
	SCHEDA DI SINTESI	547
	QUESTIONARIO	548

CAPITOLO II

POSIZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE, RIPARTO DI GIURISDIZIONE E TECNICHE DI TUTELA

1.	Le situazioni giuridiche soggettive.	549
2.	Nozione di interesse legittimo.	550
3.	La classificazione degli interessi legittimi.	551

4.	L'interesse alla tutela dell'ambiente.	555
5.	La tutela degli interessi collettivi: gli strumenti a tutela dei consumatori e degli utenti.	556
6.	Il criterio di riparto di giurisdizione fondato sulla distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi.	558
7.	Giurisdizione e diritti fondamentali.	561
8.	Le azioni a tutela dell'interesse legittimo previste dal c.p.a. e il dibattito sulle azioni atipiche.	563
	SCHEDA DI SINTESI	567
	QUESTIONARIO	568

CAPITOLO III

LA TUTELA INNANZI AL GIUDICE ORDINARIO **569**

1.	L'ambito della giurisdizione ordinaria.	569
2.	I poteri del giudice ordinario.	569
2.1.	I poteri di cognizione e di decisione del Giudice ordinario.	569
2.2.	Azioni esperibili (e non) innanzi al G.O. Dichiarative, costitutive, risarcitorie, reintegratorie, possessorie.	570
2.2.1.	Provvedimenti di sequestro e di urgenza.	570
2.2.2.	<i>Actio negotiorum gestio.</i>	571
2.2.3.	L'esecuzione forzata.	571
2.2.4.	L'esecuzione forzata in forma specifica.	571
3.	Il potere di disapplicazione.	572
3.1.	Sindacato del giudice penale sull'atto amministrativo.	572
4.	La giurisdizione esclusiva del G.O.	574
5.	La giurisdizione piena del G.O.	574
	SCHEDA DI SINTESI	575
	QUESTIONARIO	576

CAPITOLO IV

LA TUTELA INNANZI AL GIUDICE AMMINISTRATIVO **577**

1.	L'evoluzione storica della giustizia amministrativa italiana.	577
2.	L'ambito della giurisdizione del G.A.	579
3.	La giurisdizione generale di legittimità.	579

4.	La giurisdizione esclusiva.	579
4.1.	Le controversie devolute alla giurisdizione esclusiva	580
4.2.	Le regole del processo in sede di giurisdizione esclusiva.	581
4.2.1.	Azioni esperibili.	582
4.2.2.	Mezzi di prova e forme di tutela sommaria.	582
4.3.	La giurisdizione in materia di diritto sportivo.	583
5.	La giurisdizione di merito.	584
	SCHEDA DI SINTESI	585
	QUESTIONARIO	586

CAPITOLO V

IL PROCESSO AMMINISTRATIVO

1.	Il processo amministrativo: nozione ed evoluzione.	587
2.	Il Codice del processo amministrativo ed i principi ispiratori della materia.	588
3.	Le parti del rapporto processuale.	589
3.1.	La legittimazione e l'interesse.	591
4.	Il ricorso: nozione e struttura.	592
4.1.	La competenza; i termini di proposizione e deposito del ricorso; il contenuto del ricorso.	592
4.1.1.	Competenza funzionale inderogabile.	593
4.1.2.	Il regolamento di competenza.	593
4.1.3.	I termini di proposizione e deposito del ricorso.	594
4.1.4.	Contenuto del ricorso e riunione dei ricorsi.	595
4.2.	I motivi aggiunti.	596
5.	Il ricorso incidentale.	597
6.	Il processo e le sue singole fasi.	598
6.1.	Istruttoria.	598
6.2.	Udienza.	599
6.3.	Interruzione e sospensione.	600
6.4.	Estinzione.	601
6.5.	Decisione del ricorso.	602
7.	I mezzi di impugnazione. L'appello.	604
8.	La revocazione.	608
9.	L'opposizione di terzo.	609
10.	Il ricorso per cassazione.	611
11.	I riti speciali. I riti abbreviati.	612

12.	Il rito elettorale.	613
13.	Il procedimento per decreto ingiuntivo. Il rito avverso il silenzio della Pubblica amministrazione e il rito in materia di accesso (rinvio).	615
14.	Il rito speciale in materia di contratti pubblici (rinvio).	615
15.	La tutela cautelare.	615
15.1.	Caratteristiche del provvedimento cautelare.	616
15.2.	La tutela cautelare collegiale.	616
15.3.	La tutela cautelare monocratica.	618
15.4.	Tutela cautelare <i>ante causam</i> .	619
15.5.	Lo speciale regime introdotto dall'art. 3, d.l. 7 luglio 2022, n. 85, abrogato e confluito nell'art. 12 bis, l. 5 agosto 2022, n. 108, per il contenzioso PNRR.	620
16.	Il giudicato amministrativo.	621
17.	Il ricorso per ottemperanza.	626
18.	Esecuzione delle pronunce del G.A. e il ruolo del commissario <i>ad acta</i> .	629
19.	Il processo amministrativo telematico.	632
	SCHEDA DI SINTESI	633
	QUESTIONARIO	634

CAPITOLO VI

LE GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE SPECIALI **635**

1.	La giurisdizione della Corte dei Conti.	635
2.	La giurisdizione del tribunale superiore delle acque pubbliche.	636
3.	Il contenzioso tributario.	636
	SCHEDA DI SINTESI	637
	QUESTIONARIO	637

INDICE ANALITICO **639**