

Roberto GAROFOLI

COMPENDIO di
DIRITTO
AMMINISTRATIVO
PARTE GENERALE, PARTE SPECIALE E PROCESSO

XIII EDIZIONE | 2023


Neldiritto
Editore

PREMESSA

L'Edizione luglio 2023 del **Compendio di Diritto amministrativo** è stata rivista con il principale intento di tenere il passo con le importanti **trasformazioni** che hanno attraversato questo settore nei **primi sei mesi del 2023**.

Tra le novità normative di cui si è dovuto tenere ampiamente conto quelle introdotte da:

- **L. 21 giugno 2023, n. 74**, di conv. del D.l. 22 aprile 2023, n. 44 (c.d. **Decreto Rafforzamento P.A.**), in tema di **pubblico impiego**, c.d. **scudo erariale e controllo concomitante**;
- **D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (nuovo Codice dei Contratti pubblici)**, con efficacia dal 1° luglio 2023.

Si è provveduto, in particolare, quanto alle novità del nuovo Codice:

- a **riscrivere** l'intero Capitolo in tema di **Contratti pubblici**;
- a rivedere la trattazione dell'**in house**, così come ad aggiornare le nozioni di organismo di diritto pubblico e impresa pubblica;
- ad innovare l'illustrazione dell'**accesso agli atti di gara**.

Roma, giugno 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	15

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
3.1.2. Linee guida Anac e allegati al nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023: rinvio.	19
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 <i>poteri 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	35

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.	47
8.	Le vicende degli enti pubblici.	48
9.	La struttura interna degli enti pubblici.	50
9.1.	Concetto di organo.	50
9.2.	Titolarità dell'organo.	51
9.3.	La <i>prorogatio</i>	51
9.4.	La classificazione degli organi.	52
9.5.	Rapporto organico, legale rappresentanza e rapporto di servizio.	52
10.	Le relazioni interorganiche: gerarchia, direzione, coordinamento, controllo.	53
11.	Gli uffici e il c.d. rapporto di servizio.	54
12.	Competenza ed attribuzione.	56
12.1.	Trasferimento di competenze. Delega, avocazione, sostituzione, avvalimento. La disciplina dei poteri sostitutivi nel PNRR: rinvio.	57
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.	76
6.1.4.	Implicazioni applicative.	77
7.	L'impresa pubblica.	77
8.	Le società <i>in house</i> .	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. Il controllo a cascata, frazionato o congiunto, inverso e orizzontale nel nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	82
8.1.3.	L'elemento funzionale	84
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.	84
9.	I servizi pubblici locali nel d.lgs 23 dicembre 2022, n. 201, Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica	86
9.1.	La nozione. La contrapposizione tra teorie soggettiva e oggettiva e l'influenza del diritto europeo.	86
9.2.	La nuova disciplina dei servizi pubblici locali dettata dal d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201.	88
9.2.1.	Il perimetro applicativo.	88
9.2.2.	L'assunzione del servizio. Il principio di sussidiarietà orizzontale.	89
9.2.3.	Le modalità di affidamento e la scelta dell' <i>in house</i> .	90
10.	La cooperazione orizzontale fra Amministrazioni: il partenariato pubblico-pubblico.	92
	SCHEDA DI SINTESI	94
	QUESTIONARIO	94

**PARTE TERZA
L'ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE**

CAPITOLO I I PROFILI ORGANIZZATIVI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO	99
1. La Costituzione e l'organizzazione della Pubblica	99

	Amministrazione.	
2.	L'apparato amministrativo centrale dello Stato.	100
2.1.	La struttura del Governo.	101
2.1.1.	Il Presidente del Consiglio e la Presidenza.	102
2.1.2.	I Ministeri.	103
2.2.	I Comitati interministeriali.	104
3.	Le Agenzie e le Aziende autonome.	105
4.	Gli organi di rilievo costituzionale.	106
5.	Le Conferenze permanenti.	107
6.	Organi ausiliari e consultivi.	109
7.	Le Scuole della Pubblica Amministrazione.	109
8.	L'amministrazione periferica dello Stato.	110
	SCHEDA DI SINTESI	112
	QUESTIONARIO	113

CAPITOLO II

L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DELLA REPUBBLICA

114

1.	L'organizzazione territoriale nella Repubblica. Autonomia e decentramento.	114
2.	Le Regioni.	115
3.	L'autonomia statutaria.	116
4.	Le competenze legislative delle regioni.	118
5.	L'autonomia regolamentare.	119
6.	Le competenze amministrative delle regioni. Il superamento del parallelismo. Sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.	120
7.	Autonomia finanziaria, federalismo fiscale, patto di stabilità e equilibrio di bilancio.	121
7.1.	Le entrate.	122
7.2.	Federalismo demaniale.	122
7.3.	Il patto di stabilità interno e l'equilibrio di bilancio.	123
8.	L'organizzazione regionale. Consiglio, Giunta e Presidente.	124
9.	L'organizzazione e le funzioni degli enti locali.	125
10.	Il Comune.	126
11.	La Provincia.	127
12.	Il segretario comunale e provinciale.	128

13.	Le Città Metropolitane.	129
14.	Le Unioni dei Comuni e le altre forme associative (<i>rinvio</i>).	130
15.	I controlli sugli enti territoriali.	131
15.1.	I controlli sulle Regioni.	131
15.2.	I controlli sugli enti locali.	132
16.	Il potere sostitutivo da parte dello Stato.	133
17.	I poteri sostitutivi nella governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza.	134
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.	135
	SCHEDA DI SINTESI	137
	QUESTIONARIO	137

CAPITOLO III

	LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI	138
1.	Le Autorità amministrative indipendenti.	138
1.1.	Ratio e fondamento storico del fenomeno.	138
1.2.	Tipologie. Le funzioni dell'ANAC. Cosa cambia con il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023?	139
1.2.1.	Le funzioni dell'ANAC dopo il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	141
1.3.	Categorie.	141
2.	Natura, poteri e funzioni delle Autorità indipendenti.	142
2.1.	Natura giuridica e compatibilità costituzionale delle Authorities.	142
2.2.	I poteri sanzionatori delle Autorità.	144
3.	La disciplina procedimentale e l'accesso agli atti.	145
4.	La tutela avverso gli atti delle Autorità indipendenti.	146
4.1.	La giurisdizione e il rito.	146
4.2.	L'intensità del sindacato.	147
4.3.	La legittimazione a ricorrere.	149
4.4.	I ricorsi amministrativi.	149
	SCHEDA DI SINTESI	150
	QUESTIONARIO	150

CAPITOLO IV	
LA DISCIPLINA DEL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA P.A.	151
1. I caratteri del rapporto di impiego pubblico.	151
2. La c.d. privatizzazione del rapporto di pubblico impiego. Atti di macro organizzazione e personale escluso.	152
2.1. Il regime degli atti di gestione del rapporto e l'applicabilità della l. 7 agosto 1990, n. 241.	153
2.2. I rapporti tra legge e contrattazione nella disciplina del rapporto di lavoro: le quattro fasi evolutive. L'ambito oggettivo di intervento della contrattazione collettiva.	154
2.3. Ambito soggettivo di applicabilità della contrattazione collettiva.	155
2.4. La disciplina speciale di stampo pubblicistico. Abuso di contratti a tempo determinato.	156
3. L'accesso al lavoro nelle p.a.	157
3.1. Le stabilizzazioni a deroga al concorso: casi e limiti.	158
3.2. Modalità di svolgimento dei concorsi pubblici: le novità del Decreto c.d. PNRR 2 (d.l. 30 aprile 2022, n. 36) e del Decreto Rafforzamento P.A. (d.l. 22 aprile 2023, n. 44, conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74). Portale unico di reclutamento	158
3.3. Tipologie di concorsi. Concorsi interni, misti, scorrimento.	159
3.3.1. Concorsi misti.	160
3.3.2. Concorsi interni misti.	161
3.3.3. Scorrimento della graduatoria. Le novità del Decreto Rafforzamento P.A. (d.l. 22 aprile 2023, n. 44, conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74).	161
3.4. La tutela.	163
3.4.1. La posizione giuridica del vincitore del concorso.	163
3.4.2. La tutela risarcitoria.	164
4. Le mansioni.	165
5. Le vicende del rapporto di lavoro. Mobilità, sospensione, estinzione.	166
5.1. Mobilità. Le modifiche introdotte nel 2022.	167
5.2. Sospensione. Aspettativa, disponibilità, comando,	168

	distacco, collocamento fuori ruolo, assenza per malattia.	
5.3.	La prestazione dell'attività lavorativa "a distanza" e lo <i>smart working</i> .	168
5.4.	L'estinzione del rapporto di pubblico impiego.	169
6.	La dirigenza.	170
6.1.	La responsabilità dirigenziale.	172
6.2.	Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali.	173
6.3.	La decadenza automatica dall'incarico: il c.d. <i>spoils system</i> .	174
7.	I diritti e i doveri del lavoratore pubblico.	175
7.1.	I diritti e i doveri del lavoratore pubblico. Codice di comportamento e <i>whistleblowing</i> .	176
8.	La responsabilità del dipendente.	177
8.1.	La responsabilità disciplinare.	178
8.2.	Responsabilità civile.	179
8.3.	Responsabilità erariale e contabile.	179
8.4.	La responsabilità erariale: elementi costitutivi.	179
8.4.1.	Gli elementi costitutivi della fattispecie di danno erariale e le principali tipologie: il danno all'immagine.	180
8.4.2.	Il nuovo regime introdotto dai d.l. 16 luglio 2020, n. 76, e 31 maggio 2021, n. 77. Lo scudo erariale, la proroga al 2024 e la disciplina della responsabilità nel Codice dei contratti pubblici del 2023.	180
8.4.3.	Le tipologie di danno erariale. Il danno da disservizio e il danno all'immagine.	182
8.4.4.	Il giudizio innanzi alla Corte dei conti.	183
8.4.5.	La responsabilità dell'Amministrazione.	183
9.	La tutela giurisdizionale.	184
10.	Il rimedio del ricorso straordinario al capo dello stato.	185
	SCHEDA DI SINTESI	186
	QUESTIONARIO	187

PARTE QUARTA L'ATTIVITÀ

CAPITOLO I	
I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA	191
1.	L'attività amministrativa in generale. 191

2.	Attività di diritto pubblico e attività di diritto privato.	192
3.	I principi costituzionali dell'azione amministrativa.	193
3.1.	Il principio di legalità. I poteri impliciti.	193
3.2.	I principi di imparzialità e del contraddittorio.	195
3.3.	Il principio di ragionevolezza.	197
3.4.	Il principio di buon andamento della P.A.	197
3.5.	Il principio dell'equilibrio di bilancio.	197
3.6.	I principi di pubblicità e trasparenza. L'accesso ai documenti amministrativi: cenni e rinvio.	198
3.6.1.	La trasparenza nella l. n. 241 del 1990 e l'accesso classico.	198
3.6.2.	La trasparenza nel d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e l'accesso c.d. civico.	199
3.6.3.	La trasparenza nel d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, e l'accesso c.d. generalizzato.	199
3.7.	Il principio di sussidiarietà.	200
3.8.	Il principio di responsabilità.	200
3.9.	Il principio di consensualità.	200
3.10.	I principi di collaborazione e buona fede. Il principio della fiducia nel Codice dei contratti pubblici del 2023	201
3.11.	I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023. Rinvio.	201
4.	I principi derivanti dall'ordinamento dell'unione europea.	201
5.	Semplificazione e liberalizzazione amministrativa.	204
5.1.	Lo sportello unico.	205
5.2.	Le autocertificazioni e le dichiarazioni sostitutive.	206
5.2.1.	L'accertamento di ufficio.	208
6.	L'informatizzazione della p.a.	209
6.1.	Agenda digitale e <i>e-government</i>	209
6.2.	Il CAD.	210
6.3.	Il procedimento digitale.	210
6.4.	Gli strumenti dell'informatizzazione della P.A.	211
6.4.1.	In particolare: la posta elettronica certificata.	211
6.4.2.	La carta di identità elettronica.	212
6.5.	P.A. digitale e diritti dei cittadini e imprese.	212
6.6.	Difensore civico digitale.	214
6.7.	Utilizzo dell'algoritmo nell'esercizio dell'attività	214

	amministrativa. I principi di conoscibilità, non esclusività della decisione algoritmica, non discriminazione algoritmica. La positivizzazione con il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	
7.	La discrezionalità amministrativa.	216
8.	Legittimità e merito dell'azione amministrativa.	218
9.	Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa.	218
10.	La discrezionalità tecnica.	219
11.	Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica.	221
	SCHEDA DI SINTESI	222
	QUESTIONARIO	223

CAPITOLO II

	IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	224
1.	Funzione e nozione di procedimento amministrativo.	224
2.	L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo.	225
3.	I principi e criteri direttivi desumibili dalla legge n. 241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo.	226
4.	Tipologie classificatorie.	227
5.	Le fasi del procedimento amministrativo.	227
5.1.	La fase dell'iniziativa.	227
5.2.	La fase istruttoria.	228
5.3.	La fase decisoria.	229
5.4.	Fase integrativa dell'efficacia.	230
5.5.	Influenza dello <i>jus superveniens</i> sul procedimento.	230
6.	Il responsabile del procedimento.	231
7.	La partecipazione, l'intervento e la comunicazione di avvio del procedimento.	233
7.1.	La comunicazione: funzione.	233
7.2.	I destinatari.	234
7.3.	Il contenuto.	234
7.4.	Le modalità ed i tempi della comunicazione.	235
7.5.	Le deroghe all'obbligo di comunicazione.	235
8.	Il preavviso di rigetto. Le modifiche del d.l. 76/2020	237

9.	Gli strumenti della semplificazione amministrativa a livello procedimentale.	238
10.	La conferenza di servizi: natura e tipologie.	239
10.1.	Tipologie: la conferenza di servizi istruttoria.	240
10.1.1.	La conferenza di servizi decisoria.	241
10.1.2.	La conferenza di servizi preliminare.	241
10.1.3.	La procedura della conferenza di servizi e gli effetti del dissenso.	242
11.	Le tre principali discipline dell'accesso: l'accesso classico, l'accesso civico e l'accesso generalizzato.	244
11.1.	I tre accessi.	245
11.2.	Le differenze tra accesso classico e accesso civico.	246
11.3.	Le differenze tra accesso civico e accesso generalizzato.	246
11.4.	Le differenze tra accesso classico e accesso generalizzato.	246
12.	L'accesso classico.	247
12.1.	Natura giuridica della posizione dell'accedente.	247
12.2.	Categorie di atti accessibili e non accessibili.	249
12.3.	Nozione di documento accessibile.	249
12.4.	I limiti all'accesso classico. L'accesso difensivo.	250
12.5.	Accesso e riservatezza	251
13.	Gli altri accessi.	252
13.1.	Accesso all'informazione ambientale.	252
13.2.	L'accesso dei consiglieri degli enti locali.	252
13.3.	Accesso agli atti di gara. Il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	253
14.	Gli strumenti di tutela.	255
14.1.	Il giudizio in materia di accesso.	256
15.	La tutela della privacy	257
15.1.	Il Regolamento 2016/679/Ue.	257
15.2.	Gli organismi nazionali e internazionali di tutela della privacy: il Garante per la protezione dei dati personali.	258
15.3.	La nozione di dato personale.	259
15.4.	La classificazione dei dati personali.	260
15.4.1.	Dati sensibili, genetici e biometrici.	260
15.4.2.	Dati quasi sensibili.	261
15.4.3.	Dati anonimi e giudiziari.	261

15.5.	Il trattamento dei dati personali.	262
15.6.	Il trattamento dei dati sensibili.	264
15.7.	Il danno da trattamento dei dati sensibili.	265
15.8.	Il principio di inutilizzabilità dei dati illegittimamente trattati.	266
15.9.	I soggetti coinvolti nel trattamento dei dati personali: il titolare dei dati.	266
15.9.1.	Segue: il titolare del trattamento dei dati personali.	268
15.9.2.	Segue: il responsabile del trattamento dei dati personali.	269
15.9.3.	Il <i>Data Protection Officer</i> .	269
15.10.	Il trattamento ad opera di un soggetto pubblico.	270
	SCHEDA DI SINTESI	271
	QUESTIONARIO	272

CAPITOLO III

IL SILENZIO AMMINISTRATIVO E LE SUE FORME 274

1.	Il silenzio amministrativo: profili generali.	274
1.1.	Le diverse forme di silenzio e la differenza rispetto all'atto implicito.	275
2.	Il silenzio asignificativo.	276
3.	I termini di definizione del procedimento.	277
3.1.	I poteri sostitutivi della p.a. inerte. I poteri sostitutivi nella disciplina del Pnrr: rinvio	277
3.2.	Gli effetti del decorso del termine.	278
4.	I presupposti sostanziali del silenzio-inadempimento.	279
5.	Il rilievo penale del silenzio.	281
6.	I profili processuali: l'azione avverso il silenzio.	281
6.1.	Ricorso avverso il silenzio e tutela dei terzi.	283
7.	Il silenzio endoprocedimentale.	284
8.	Il silenzio-rigetto su ricorso amministrativo.	285
9.	Il silenzio-diniego.	286
10.	Il silenzio-assenso: natura giuridica e procedimento di formazione.	286
10.1.	Effetti dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni (art. 17 bis, l. n. 241/1990).	289
11.	La s.c.i.a.	290

11.1.	Natura giuridica della s.c.i.a. e tutela del terzo.	293
	SCHEDA DI SINTESI	295
	QUESTIONARIO	296

CAPITOLO IV

GLI ATTI ED I PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI 297

1.	Nozione di atto amministrativo e relative teorie.	297
2.	Classificazioni degli atti amministrativi.	299
2.1.	Atti di alta amministrazione e atti politici	302
2.2.	Le leggi provvedimento.	304
2.3.	L'atto di conferma.	306
2.4.	I pareri.	307
2.5.	Provvedimenti concessori, autorizzatori e ablatori.	308
2.5.1.	L'autorizzazione.	311
2.5.2.	La concessione.	313
3.	I caratteri del provvedimento amministrativo.	317
4.	Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.	320
4.1.	La motivazione dei provvedimenti amministrativi.	322
5.	I requisiti del provvedimento amministrativo.	328
	SCHEDA DI SINTESI	329
	QUESTIONARIO	330

CAPITOLO V

LA PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO 331

1.	La patologia dell'atto amministrativo: nozioni generali.	331
1.1.	Le forme di invalidità. L'invalidità derivata.	333
1.2.	L'invalidità sopravvenuta.	334
2.	I casi di inesistenza e il regime dell'atto amministrativo inesistente.	334
3.	La nullità del provvedimento amministrativo.	335
3.1.	La nullità per difetto assoluto di attribuzione.	336
3.2.	La nullità strutturale.	336
3.3.	La violazione ed elusione del giudicato.	337
3.4.	Le nullità testuali.	338
3.5.	La disciplina giuridica della nullità.	338
4.	L'annullabilità del provvedimento amministrativo.	339

4.1.	L'incompetenza.	340
4.2.	L'eccesso di potere.	341
4.3.	La violazione di legge.	342
5.	La categoria dei vizi non invalidanti il provvedimento amministrativo.	343
6.	L'illegittimità costituzionale dell'atto amministrativo.	345
7.	L'incompatibilità del provvedimento amministrativo con il diritto dell'Unione europea.	346
8.	I vizi di merito del provvedimento amministrativo: l'inopportunità.	348
9.	L'autotutela amministrativa: profili generali.	348
10.	L'annullamento d'ufficio.	351
11.	La revoca.	354
12.	I provvedimenti ad effetto conservativo.	356
	SCHEDA DI SINTESI	358
	QUESTIONARIO	359

CAPITOLO VI I CONTROLLI

		360
1.	L'attività amministrativa di controllo e la classificazione dei controlli.	360
1.1.	Tipologie.	361
1.1.1.	Il controllo sugli atti.	363
1.1.2.	Controllo sugli organi.	365
2.	Il controllo di gestione.	366
2.1.	Il controllo interno di gestione e il ciclo di gestione della performance.	366
3.	Il controllo esterno sulla gestione e l'attività della corte dei conti.	367
3.1.	Le competenze della Corte dei conti in materia di controllo.	367
3.2.	Il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo.	369
3.3.	Il controllo successivo sugli atti.	370
3.4.	Il controllo sul bilancio dello Stato.	370
3.5.	Il controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.	371
3.6.	Il controllo sulle autonomie territoriali.	371

3.7.	Il nuovo controllo concomitante previsto dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, e la ripermetratura ex l. 21 giugno 2023, n. 74, di conv. del d.l. 22 aprile 2023, n. 44 (c.d. Decreto Rafforzamento P.A.)	372
3.8.	Funzione giurisdizionale.	373
	SCHEDA DI SINTESI	374
	QUESTIONARIO	375
CAPITOLO VII		
GLI ACCORDI		376
1.	Le forme consensuali di esercizio dell'azione amministrativa: profili generali.	376
2.	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni. La cooperazione tra stazioni appaltanti nel Codice dei contratti pubblici del 2023: rinvio.	377
2.1.	Gli accordi di programma.	378
2.2.	Ulteriori forme di esercizio consensuale dell'attività amministrativa tra Pubbliche amministrazioni.	379
2.2.1.	Federazioni.	380
2.2.2.	Convenzioni.	380
2.2.3.	Consorzi.	380
2.2.4.	Unioni di comuni.	380
2.2.5.	Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni.	381
3.	Gli accordi tra pubblica amministrazione e privati.	381
3.1.	I precedenti degli accordi tra P.A. e privati.	382
3.2.	Tipologie, disciplina e natura giuridica degli accordi tra P.A. e privato.	383
	SCHEDA DI SINTESI	387
	QUESTIONARIO	387
CAPITOLO VIII		
I CONTRATTI DELLA P.A.		388
1.	La capacità di diritto privato della P.A.	388
2.	Classificazione dei contratti della Pubblica Amministrazione.	390
3.	I contratti atipici.	391
4.	Il Codice dei contratti pubblici. Dal d.lgs. 18 aprile	395

	2016, n. 50 al d.lgs 31 marzo 2023 n. 33	
4.1.	Il ruolo del Codice dei Contratti pubblici e il suo ambito applicativo.	395
4.1.1.	La disciplina intertemporale.	396
4.1.2.	Il nuovo sistema delle fonti	397
4.1.3.	Il rilievo dei principi generali nel nuovo Codice del 2023.	398
4.1.4.	I principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato.	400
4.1.5.	I principi di buona fede e tutela dell'affidamento, tassatività delle cause di esclusione	401
4.1.6.	Il Conflitto di interessi.	403
4.1.7.	I principi per le fasi dell'affidamento e dell'esecuzione: concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, tempestività, pubblicità, suddivisione in lotti e rotazione.	403
4.1.7.1.	Suddivisione in lotti e rotazione.	404
4.1.8.	Ambito applicativo.	405
5.	I contratti pubblici: le <i>species</i> . Passivi e attivi; a titolo oneroso e gratuito; concessioni e appalti; sotto e sopra soglia.	406
5.1.	Le soglie di rilevanza europea.	408
6.	Il procedimento ad evidenza pubblica.	410
6.1.	La deliberazione a contrarre.	411
6.2.	Il bando di gara.	412
6.3.	L'impugnazione delle clausole del bando.	413
7.	I sistemi di aggiudicazione e la selezione delle offerte.	415
8.	I criteri di aggiudicazione.	417
8.1.	Le offerte anomale.	418
9.	La partecipazione alla procedura di gara e i requisiti soggettivi.	419
9.1.	Le cause di esclusione automatica e non automatica e i requisiti di ordine speciale.	420
9.1.1.	Disciplina dell'esclusione, verifica del possesso dei requisiti e soccorso istruttorio.	422
9.2.	Partecipazione in forma associata alla gara: i raggruppamenti (e le associazioni) temporanei di impresa.	424

9.3.	I consorzi ordinari e i consorzi stabili.	426
9.4.	Il contratto di rete e il contratto di avvalimento	429
9.5.	Il subappalto. Il subappalto a cascata.	431
10.	L'aggiudicazione, la stipulazione del contratto e l'approvazione.	433
10.1.	Le fasi dell'aggiudicazione. La proposta di aggiudicazione	434
10.2.	L'approvazione e la stipula del contratto.	434
10.2.1.	L'avvio di esecuzione e lo <i>stand still</i> sostanziale e processuale.	436
11.	L'esecuzione del contratto.	438
11.1.	Il collaudo e la verifica di conformità.	438
11.2.	Le garanzie.	439
11.3.	Le modifiche del contratto in corso di esecuzione.	440
11.4.	Proroga e rinnovo del contratto in corso di esecuzione.	441
11.5.	Vicende particolari in corso di esecuzione. Sospensione, risoluzione e recesso.	441
12.	La giurisdizione e la tutela.	444
12.1.	I rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale.	444
12.2.	I rimedi giurisdizionali.	446
13.	Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto.	448
	SCHEDA DI SINTESI	453
	QUESTIONARIO	453

PARTE QUINTA BENI PUBBLICI AMBIENTE E GOVERNO DEL TERRITORIO

CAPITOLO I I BENI PUBBLICI

1.	I beni pubblici.	457
2.	I beni demaniali.	458
3.	Il federalismo demaniale.	462
4.	I beni patrimoniali indisponibili.	463
5.	I beni patrimoniali disponibili.	465
6.	I beni comuni.	466
7.	I diritti reali pubblici su beni altrui.	468

8.	I beni privati di interesse pubblico.	470
9.	L'utilizzazione dei beni pubblici: la concessione amministrativa e il diritto di insistenza.	470
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.	472
9.2.	Legge 5 agosto 2022, n. 118 (c.d. legge annuale sulla concorrenza).	474
9.3.	Interviene L. 24 febbraio 2023, n. 14, di conversione del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, e Corte di Giustizia UE, Sez. III, 20 aprile 2023, n. 348.	474
10.	L'amministrazione dei beni pubblici.	475
11.	La valorizzazione dei beni pubblici e la dismissione del patrimonio immobiliare.	475
12.	La tutela dei beni pubblici.	476
13.	Il riparto di giurisdizione in materia di concessioni di beni pubblici.	477
	SCHEDA DI SINTESI	478
	QUESTIONARIO	478

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.	479
1.1.	La riforma costituzionale del 2022.	480
1.2.	La disciplina normativa dell'ambiente: i principi ambientali.	481
1.3.	Atti autorizzativi della P.A., valutazioni di impatto ambientale e strategico e autorizzazione integrata ambientale.	482
2.	Il governo del territorio. L'urbanistica e l'attività di pianificazione.	485
3.	Le nuove tecniche pianificatorie: perequazione urbanistica, compensazione, misure incentivanti.	489
4.	L'edilizia.	491
5.	I titoli edilizi e l'attività edilizia libera.	493
6.	Il regime della proprietà privata e l'espropriazione.	496

7.	Classificazione dei provvedimenti ablatori della P.A.	498
8.	L'espropriazione per pubblica utilità.	499
9.	Il procedimento di esproprio.	500
10.	La retrocessione.	502
11.	La cessione volontaria.	504
12.	L'indennità di espropriazione.	506
13.	L'occupazione del bene nella procedura espropriativa.	509
14.	La c.d. acquisizione sanante.	513
14.1.	L'evoluzione legislativa: l'art. 43.	513
14.2.	Il nuovo art. 42- <i>bis</i> .	515
14.3.	I rapporti con il giudizio di ottemperanza.	516
14.4.	Acquisizione sanante e giudicato restitutorio e risarcitorio.	517
14.5.	Acquisizione sanante e rinuncia abdicativa.	517
	SCHEDA DI SINTESI	519
	QUESTIONARIO	520

PARTE SESTA LA RESPONSABILITÀ

CAPITOLO I		
LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: PROFILI SOSTANZIALI E PROCESSUALI		523
1.	La responsabilità: nozione generale.	523
2.	Il riconoscimento della responsabilità della P.A. nell'evoluzione giurisprudenziale.	524
3.	La natura della responsabilità della P.A.	525
4.	Gli elementi della responsabilità della P.A.	529
5.	La responsabilità della P.A. per lesione di diritti soggettivi.	531
6.	Le tecniche risarcitorie.	532
6.1.	Autonomia dell'azione risarcitoria e ripercussioni in tema di quantificazione del danno. Il risarcimento della chance.	533
6.2.	Il risarcimento mediante reintegrazione in forma specifica.	534
7.	La responsabilità del pubblico dipendente. Rinvio.	535
8.	Il riparto di giurisdizione e le singole ipotesi di danno.	536

8.1.	Danno da ritardo o da silenzio.	539
9.	I rapporti tra azione di annullamento e azione risarcitoria: la questione della “pregiudiziale” amministrativa.	541
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.	543
11.	Proponibilità della domanda risarcitoria in ottemperanza.	544
	SCHEDA DI SINTESI	546
	QUESTIONARIO	547

PARTE SETTIMA LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I I RICORSI AMMINISTRATIVI

1.	La funzione giustiziale: profili generali.	551
2.	Tipologie di ricorsi amministrativi.	552
3.	I presupposti dei ricorsi amministrativi.	553
4.	Il ricorso gerarchico proprio.	554
5.	Il ricorso gerarchico improprio.	556
6.	Il ricorso in opposizione.	557
7.	Il procedimento.	557
8.	Il ricorso straordinario al Capo dello Stato.	559
8.1.	Il procedimento e la regola dell’alternatività.	560
8.2.	Natura giuridica del ricorso straordinario.	563
9.	I rimedi non giurisdizionali per la tutela dei privati nei confronti della p.a.: oltre i tradizionali ricorsi amministrativi.	567
	SCHEDA DI SINTESI	568
	QUESTIONARIO	568

CAPITOLO II POSIZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE, RIPARTO DI GIURISDIZIONE E TECNICHE DI TUTELA

1.	Le situazioni giuridiche soggettive.	569
-----------	--------------------------------------	------------

2.	Nozione di interesse legittimo.	570
3.	La classificazione degli interessi legittimi.	571
4.	L'interesse alla tutela dell'ambiente.	575
5.	La tutela degli interessi collettivi: gli strumenti a tutela dei consumatori e degli utenti.	576
6.	Il criterio di riparto di giurisdizione fondato sulla distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi.	578
7.	Giurisdizione e diritti fondamentali.	581
8.	Le azioni a tutela dell'interesse legittimo previste dal c.p.a. e il dibattito sulle azioni atipiche.	583
	SCHEDA DI SINTESI	587
	QUESTIONARIO	588

CAPITOLO III

LA TUTELA INNANZI AL GIUDICE ORDINARIO **589**

1.	L'ambito della giurisdizione ordinaria.	589
2.	I poteri del giudice ordinario.	589
2.1.	I poteri di cognizione e di decisione del Giudice ordinario.	589
2.2.	Azioni esperibili (e non) innanzi al G.O. Dichiarative, costitutive, risarcitorie, reintegratorie, possessorie.	590
2.2.1.	Provvedimenti di sequestro e di urgenza.	590
2.2.2.	<i>Actio negotiorum gestio.</i>	591
2.2.3.	L'esecuzione forzata.	591
2.2.4.	L'esecuzione forzata in forma specifica.	591
3.	Il potere di disapplicazione.	592
3.1.	Sindacato del giudice penale sull'atto amministrativo.	592
4.	La giurisdizione esclusiva del G.O.	594
5.	La giurisdizione piena del G.O.	594
	SCHEDA DI SINTESI	595
	QUESTIONARIO	596

CAPITOLO IV

LA TUTELA INNANZI AL GIUDICE AMMINISTRATIVO **597**

1.	L'evoluzione storica della giustizia amministrativa italiana.	597
----	---	-----

2.	L'ambito della giurisdizione del G.A.	599
3.	La giurisdizione generale di legittimità.	599
4.	La giurisdizione esclusiva.	599
4.1.	Le controversie devolute alla giurisdizione esclusiva	600
4.2.	Le regole del processo in sede di giurisdizione esclusiva.	601
4.2.1.	Azioni esperibili.	602
4.2.2.	Mezzi di prova e forme di tutela sommaria.	602
4.3.	La giurisdizione in materia di diritto sportivo.	603
5.	La giurisdizione di merito.	604
	SCHEDA DI SINTESI	605
	QUESTIONARIO	606

CAPITOLO V

IL PROCESSO AMMINISTRATIVO

		607
1.	Il processo amministrativo: nozione ed evoluzione.	607
2.	Il Codice del processo amministrativo ed i principi ispiratori della materia.	608
3.	Le parti del rapporto processuale.	609
3.1.	La legittimazione e l'interesse.	611
4.	Il ricorso: nozione e struttura.	612
4.1.	La competenza; i termini di proposizione e deposito del ricorso; il contenuto del ricorso.	612
4.1.1.	Competenza funzionale inderogabile.	613
4.1.2.	Il regolamento di competenza.	613
4.1.3.	I termini di proposizione e deposito del ricorso.	614
4.1.4.	Contenuto del ricorso e riunione dei ricorsi.	615
4.2.	I motivi aggiunti.	616
5.	Il ricorso incidentale.	617
6.	Il processo e le sue singole fasi.	618
6.1.	Istruttoria.	618
6.2.	Udienza.	619
6.3.	Interruzione e sospensione.	620
6.4.	Estinzione.	621
6.5.	Decisione del ricorso.	622
7.	I mezzi di impugnazione. L'appello.	624
8.	La revocazione.	628
9.	L'opposizione di terzo.	629

10.	Il ricorso per cassazione.	631
11.	I riti speciali. I riti abbreviati.	632
12.	Il rito elettorale.	633
13.	Il procedimento per decreto ingiuntivo. Il rito avverso il silenzio della Pubblica amministrazione e il rito in materia di accesso (rinvio).	635
14.	Il rito speciale in materia di contratti pubblici (rinvio).	635
15.	La tutela cautelare.	635
15.1.	Caratteristiche del provvedimento cautelare.	636
15.2.	La tutela cautelare collegiale.	636
15.3.	La tutela cautelare monocratica.	638
15.4.	Tutela cautelare <i>ante causam</i> .	639
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.	640
16.	Il giudicato amministrativo.	641
17.	Il ricorso per ottemperanza.	646
18.	Esecuzione delle pronunce del G.A. e il ruolo del commissario ad acta.	649
19.	Il processo amministrativo telematico.	652
	SCHEDA DI SINTESI	653
	QUESTIONARIO	654
CAPITOLO VI		
	LE GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE SPECIALI	655
1.	La giurisdizione della Corte dei Conti.	655
2.	La giurisdizione del tribunale superiore delle acque pubbliche.	656
	SCHEDA DI SINTESI	656
	QUESTIONARIO	656
	INDICE ANALITICO	657