

Lucia

**MINERVINI**

# MAPPE<sup>e</sup> SCHEMI

DIRITTO

**AMMINISTRATIVO**

CON SCHEMI E TAVOLE SINOTTICHE  
PER STUDIARE, MEMORIZZARE, RIPETERE



Neldiritto  
Editore

## PREMESSA

L'Opera, frutto di un lavoro difficilissimo anche di tipo tecnico-redazionale, ripropone in larga parte, con la tecnica delle Mappe e degli schemi espliciti, il *Manuale di diritto amministrativo* che tanto successo ha riscosso.

È destinata a due distinte categorie di studiosi.

Da un lato, a chi, preparando le **prove scritte** del concorso in Magistratura o dei concorsi pubblici o dell'esame per Avvocato, intende disporre di uno strumento di grandissimo ausilio nella ottimizzazione delle fasi di studio: un vero compendio pensato e realizzato per **agevolare la memorizzazione** visiva attraverso mappe, tavole sinottiche e riquadri esplicativi che, diversi per forma, contorno e sfondo, forniscono una sintetica, ma esaustiva ricostruzione degli istituti, delle fonti normative, nonché anche del dibattito dottrinale e giurisprudenziale svoltosi su pressoché tutti i problemi interpretativi emersi.

Al contempo, il volume, atteggiandosi a vero e proprio **Compendio**, è diretto a chi deve sostenere le **prove orali** dell'esame di Avvocato o del concorso di Magistratura o di altri concorsi pubblici.

Sono stati utilizzati peculiari accorgimenti grafici: per es. doppio riquadro grigio per le problematiche più rilevanti; tratteggio per evidenziare i principi di diritto o fornire un breve profilo dell'istituto; sfondo grigio scuro per la casistica; sfondo grigio chiaro per i riferimenti normativi.

Il volume, nel dedicare ampio spazio alla ricostruzione delle posizioni assunte in giurisprudenza sui profili problematici più significativi, è aggiornato alle **più recenti novità normative e giurisprudenziali**.

Roma, aprile 2022

L'autrice

## SOMMARIO

### PARTE I • FONTI, ENTI E ORGANIZZAZIONE

<b>CAPITOLO I • LE FONTI</b>	<b>3</b>
<b>SEZIONE I • LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E LA CEDU</b>	<b>5</b>
1. Il rango delle norme CEDU nell'ordinamento interno.	5
2. Le fonti del diritto dell'Unione europea.	6
3. Principi generali del diritto dell'Unione europea.	7
4. Diritto dell'Unione europea primario: Trattati istitutivi.	7
5. Diritto dell'Unione europea derivato.	8
5.1. Efficacia delle direttive <i>self executing</i> .	9
5.2. Recepimento delle direttive nell'ordinamento interno.	10
5.3. Responsabilità dello Stato per mancata attuazione delle direttive europee.	11
5.4. La responsabilità dello Stato per mancato rispetto del diritto europeo da parte del giudice nazionale.	12
6. Contrastato rapporto tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento interno.	12
7. Implicazioni amministrativistiche dell'adesione alla tesi della integrazione o della separatezza.	14
<b>SEZIONE II • LE FONTI DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE</b>	<b>15</b>
8. Le fonti secondarie del diritto amministrativo.	15
9. Regolamenti.	17
9.1. Classificazione dei regolamenti.	18
9.1.1. Regolamenti statali.	18
9.1.2. Regolamenti regionali: fondamento e competenza.	19
9.1.3. Regolamenti comunali.	19
10. Tutela giurisdizionale avverso i regolamenti.	20
11. Disapplicazione del regolamento illegittimo.	21
11.1. Disapplicazione regolamentare quale strumento di tutela: unicità o alternative.	23
12. Statuti delle Regioni e degli enti locali.	24
13. Consuetudine.	25
14. Atti di dubbia riconducibilità tra le fonti normative secondarie.	26
14.1. Ordinanze contingibili e urgenti.	26
14.1.1. Poteri di ordinanza del Sindaco.	30
14.1.2. I provvedimenti contingibili e urgenti nell'emergenza da Covid-19.	
14.1.3. Normativa emergenziale: natura giuridica e dubbi di costituzionalità.	
14.2. Piani regolatori generali.	31

14.3.	Capitolati generali d'oneri.	32
14.4.	Bandi militari.	33
14.5.	Carta dei servizi pubblici.	34
14.6.	Provvedimenti tariffari e provvedimenti prezzi.	35
14.7.	Le linee guida dell'ANAC in materia di contratti pubblici. Rinvio.	36
15.	Atti non rientranti nella categoria delle fonti di diritto: circolari.	36
15.1.	Impugnazione delle circolari.	38
16.	Livelli di disciplina emergenziale, fondamento normativo, rapporti reciproci.	40
<b>CAPITOLO II ▪ LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA SUA ORGANIZZAZIONE</b>		<b>41</b>
<b>SEZIONE I ▪ NOZIONE, PRINCIPI, CARATTERI E VICENDE</b>		<b>43</b>
1.	Nozioni, modelli e principi.	43
2.	Il "pluralismo" della pubblica amministrazione e gli enti pubblici.	44
2.1.	I caratteri degli enti pubblici.	45
2.2.	I rapporti intersoggettivi tra amministratori e le forme associative.	46
3.	L'intervento pubblico nell'economia e il fenomeno della privatizzazione.	47
<b>SEZIONE II ▪ LA STRUTTURA DELL'AMMINISTRAZIONE</b>		<b>48</b>
4.	La struttura dell'amministrazione: gli organi e gli uffici.	48
4.1.	La nozione di organo e il c.d. rapporto organico.	48
4.2.	La classificazione degli organi amministrativi e le relazioni interorganiche.	49
4.3.	Gli uffici.	50
<b>SEZIONE III ▪ I CRITERI DI RIPARTO DELL'ATTIVITÀ ALL'INTERNO DELL'AMMINISTRAZIONE</b>		<b>51</b>
5.	I criteri di riparto dell'attività all'interno dell'amministrazione.	51
5.1.	La nozione di competenza.	51
5.2.	Il difetto di competenza.	52
6.	Il funzionario di fatto. Definizione e imputabilità degli atti all'ente pubblico.	53
6.1.	La sorte dei provvedimenti del funzionario di fatto.	54
<b>CAPITOLO III ▪ LE NUOVE FRONTIERE DELLA NOZIONE DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE</b>		<b>55</b>
<b>SEZIONE I ▪ CONFIGURABILITÀ DI ENTI PUBBLICI A FORMA PRIVATA NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE</b>		<b>57</b>
1.	Enti pubblici in forma societaria.	57
1.1.	La disciplina dettata dal d.lgs. n. 175 del 2016.	59

1.1.2.	I limiti sostanziali e procedurali, alla costituzione di una società a partecipazione pubblica e all'acquisto di partecipazioni in società già costituite.	60
1.2.	La responsabilità degli amministratori delle società in mano pubblica.	61
<b>SEZIONE II ▪ L'ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO E L'IMPRESA PUBBLICA</b>		<b>62</b>
2.	Il rilievo applicativo della nozione di organismo di diritto pubblico.	62
2.1.	Nozione europea di organismo di diritto pubblico.	63
2.1.1.	Il quadro normativo.	63
2.1.2.	Elementi strutturali della nozione di organismo di diritto pubblico.	65
2.1.3.	La disciplina dell'impresa pubblica. nozione e tratti comuni e differenziali tra organismo di diritto pubblico e impresa pubblica.	
<b>SEZIONE III ▪ L'AFFIDAMENTO DIRETTO A SOCIETÀ IN HOUSE E A SOCIETÀ A CAPITALE MISTO</b>		<b>68</b>
3.	L'affidamento <i>in house</i> : la definizione.	68
3.1.	Origine dell'istituto.	69
3.2.	Requisiti legittimanti.	70
3.2.1.	Il controllo analogo.	70
3.2.2.	Il requisito funzionale del prevalente svolgimento dell'attività in favore dell'ente controllante.	71
3.2.3.	L' <i>in house</i> "inverso" e l' <i>in house</i> "orizzontale". La partecipazione dei privati.	72
3.2.4.	L' <i>in house</i> : modello generale alternativo alla gara o modello "eccezionale"?	73
3.2.5.	Disciplina legale dell' <i>in house</i> e compatibilità costituzionale e comunitaria.	74
<b>SEZIONE IV ▪ I SERVIZI PUBBLICI LOCALI: MODALITÀ DI GESTIONE E AFFIDAMENTO</b>		<b>75</b>
4.	La disciplina nazionale relativa alle modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali.	75
4.1.	La nuova disciplina dei servizi pubblici locali.	77
4.1.1.	Il Decreto Bersani.	78
4.2.	Il partenariato pubblico-privato: l'affidamento senza gara alle società a capitale misto è ancora consentito?	79
4.2.1.	Le riforme introdotte dalla l. 27 dicembre 2013, n. 147 e la delega per la riforma della disciplina dei servizi pubblici locali.	82
<b>SEZIONE V ▪ LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ PUBBLICHE DA PARTE DI SOGGETTI ESTRANEI ALL'AMMINISTRAZIONE</b>		<b>83</b>
5.	L'esternalizzazione dei servizi ( <i>outsourcing</i> ).	83

<b>CAPITOLO IV ▪ IL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI A SEGUITO DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE</b>	<b>85</b>
<b>SEZIONE I ▪ IL RIPARTO DI COMPETENZE LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE PRIMA DELLA RIFORMA</b>	<b>87</b>
1. Il riparto delle competenze legislative.	87
2. Il riparto delle competenze amministrative.	87
<b>SEZIONE II ▪ LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE</b>	<b>88</b>
3. Le modifiche apportate dalla riforma costituzionale del 2001.	88
4. Il regime transitorio: il principio di “cedevolezza”.	88
5. Il principio di sussidiarietà in senso verticale e in senso orizzontale.	89
6. L’organizzazione regionale.	89
7. L’organizzazione degli enti locali.	90
<b>SEZIONE III ▪ RIFLESSI DELLA RIFORMA SUL SISTEMA DELLE FONTI, SUL PROCEDIMENTO.</b>	<b>91</b>
8. Il nuovo riparto del potere regolamentare tra Stato e regioni a seguito della l. cost. n. 3/2001.	91
9. Riflessi della riforma sul procedimento	91
<b>CAPITOLO V ▪ LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI</b>	<b>93</b>
1. Le Autorità indipendenti: i principali tratti distintivi.	95
2. I tratti distintivi di tipo funzionale.	96
3. Autorità di settore e Autorità trasversali.	97
3.1. Criteri di riparto tra Autorità di settore e trasversali.	97
4. La natura giuridica delle Autorità indipendenti.	99
5. Il riparto di giurisdizione nelle controversie contro le Autorità indipendenti.	100
6. Illeciti amministrativi sostanzialmente penali e diritto al silenzio.	100
<b>CAPITOLO VI ▪ IL RAPPORTO DI IMPIEGO</b>	<b>101</b>
<b>SEZIONE I ▪ IL RAPPORTO DI IMPIEGO PUBBLICO</b>	<b>103</b>
1. Le categorie di lavoratori con rapporto di impiego pubblico e le fonti del rapporto.	103
2. La tutela giurisdizionale.	103
3. Il risarcimento del danno: il <i>mobbing</i> nel pubblico impiego non privatizzato e devoluzione al giudice competente.	104

<b>SEZIONE II ▪ IL RAPPORTO DI IMPIEGO PRIVATIZZATO</b>	<b>105</b>
4. Le fonti del rapporto di impiego privatizzato.	105
4.1. Le novità introdotte dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.	106
4.2. L'accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni. La regola del concorso. Il d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (c.d. decreto reclutamento).	
5. La regolazione contrattuale del rapporto di lavoro e i contratti collettivi.	107
6. La tutela giurisdizionale dopo la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.	107
7. La giurisdizione in materia di concorsi.	108
7.1. La giurisdizione in tema di concorsi interni, misti e interni-misti.	109
8. La posizione giuridica del vincitore del concorso.	110
9. Lo scorrimento della graduatoria.	110
10. Concorsi pubblici e tutela e tutela risarcitoria.	113
<b>CAPITOLO VII ▪ I BENI PUBBLICI</b>	<b>115</b>
<b>SEZIONE I ▪ PRINCIPI GENERALI</b>	<b>117</b>
1. I beni pubblici.	117
2. I beni demaniali.	118
2.1. Regime giuridico dei beni demaniali.	120
3. I beni patrimoniali.	121
3.1. Regime giuridico dei beni indisponibili.	122
3.2. I beni disponibili.	123
3.3. I porti turistici.	123
4. L'utilizzazione dei beni pubblici.	124
4.1. Il diritto di insistenza.	125
5. I beni di interesse pubblico.	126
6. I diritti reali pubblici su beni altrui.	127
7. L'amministrazione dei beni pubblici.	128
8. La tutela dei beni pubblici.	128
<b>SEZIONE II ▪ TUTELA GIURISDIZIONALE</b>	<b>129</b>
9. Il riparto di giurisdizione in materia di concessione di beni pubblici. L'art. 133, l. b), C.p.a. Rinvio (parte V, cap. II par.4 la giurisdizione in tema di concessione di beni)	129
<b>PARTE II ▪ L'ATTIVITÀ</b>	
<b>CAPITOLO I ▪ I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA</b>	<b>133</b>
<b>SEZIONE I ▪ L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA IN GENERALE</b>	<b>135</b>
1. Attività di diritto pubblico e attività di diritto privato.	135

1.1. Classificazione.	138
2. La semplificazione.	140
<b>SEZIONE II ▪ I PRINCIPI COSTITUZIONALI</b>	<b>141</b>
3. I principi costituzionali.	141
3.1. Il principio di legalità.	142
3.2. Il principio di ragionevolezza.	143
3.3. Il principio di imparzialità e il principio di buon andamento.	144
3.4. Il principio di pubblicità e trasparenza.	146
3.5. Il principio di sussidiarietà.	148
3.6. Il principio del contraddittorio.	148
3.7. I principi di consensualità dell'azione amministrativa e della capacità negoziale.	149
3.8. I principi di collaborazione e di buona fede.	149
<b>SEZIONE III ▪ I PRINCIPI EUROPEI</b>	<b>150</b>
4. Inquadramento generale.	150
4.1. Il principio di proporzionalità e il principio del legittimo affidamento.	151
<b>CAPITOLO II ▪ L PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO</b>	<b>153</b>
<b>SEZIONE I ▪ IL PROCEDIMENTO</b>	<b>155</b>
1. Funzione e nozione di procedimento amministrativo.	155
2. Le fasi del procedimento amministrativo.	156
2.1. Fase dell'iniziativa.	157
2.2. Fase istruttoria.	158
2.3. Fase decisoria.	159
2.4. Fase integrativa dell'efficacia.	160
2.5. Le modifiche alla legge sul procedimento introdotte dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76. Quadro riassuntivo	
2.6. Le modifiche alla legge sul procedimento introdotte dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77 Quadro riassuntivo.	161
<b>SEZIONE II ▪ IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO</b>	<b>165</b>
3. La figura del responsabile del procedimento.	165
4. L'individuazione del responsabile del procedimento.	166
5. I compiti del responsabile del procedimento.	167
6. Responsabilità penale e civile.	168
<b>SEZIONE III ▪ LA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO</b>	<b>169</b>
7. Finalità della comunicazione di avvio del procedimento.	169



8.	Destinatari della comunicazione.	170
9.	Il contenuto della comunicazione.	171
9.1.	Conseguenze dell'omissione del contenuto della comunicazione di avvio del procedimento.	171
10.	Modalità e tempi della comunicazione.	172
11.	Le deroghe all'obbligo di comunicazione previste dalla legge.	173
11.1.	Le deroghe all'obbligo di comunicazione di creazione pretoria.	174
12.	Conseguenze dell'omessa comunicazione.	176
<b>SEZIONE IV • IL PREAVVISO DI RIGETTO</b>		<b>177</b>
13.	Preavviso di rigetto: nozione ed ambito applicativo.	177
14.	La natura. Il contenuto. La forma. I termini.	178
14.1.	La natura.	178
14.2.	Il contenuto. La forma. I termini.	179
15.	Natura del termine per presentare osservazioni.	180
16.	Effetti del preavviso di rigetto e della sua omessa comunicazione.	181
16.1.	Applicabilità all'ipotesi di omissione di preavviso di rigetto dell'art. 21 <i>octies</i> , co. 2 seconda parte della l. n. 241 del 1990.	182
<b>CAPITOLO III • IL SILENZIO AMMINISTRATIVO</b>		<b>183</b>
<b>SEZIONE I • IL SILENZIO- INADEMPIMENTO</b>		<b>185</b>
<b>I • I PROFILI SOSTANZIALI</b>		<b>185</b>
1.	Il silenzio amministrativo.	185
2.	Il silenzio e l'atto amministrativo implicito. Differenze.	186
2.1.	Requisiti di individuazione dell'atto implicito.	187
2.2.	Ipotesi di atti impliciti.	188
3.	Il silenzio asignificativo: dalla concezione attizia (silenzio-rifiuto) a quella comportamentale (silenzio-inadempimento).	189
4.	La disciplina dei termini di definizione del procedimento con provvedimento espresso.	190
4.1.	I doveri dell'amministrazione strumentali al rispetto dei tempi procedurali.	193
4.2.	Il potere sostitutivo in caso di inerzia.	194
4.2.1.	Il nuovo potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri per gli interventi rilevanti e il Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza.	
4.3.	L'indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento.	195
4.4.	Il risarcimento del danno da "mero ritardo"	196
5.	L'obbligo di provvedere.	197
6.	Il rilievo penale del silenzio.	199

<b>II • I PROFILI PROCESSUALI</b>	<b>200</b>
7. Il termine di impugnazione del silenzio.	200
8. Il rito del silenzio e i presupposti della sua utilizzabilità.	201
9. Oggetto del sindacato giurisdizionale nel giudizio avverso il silenzio: il dibattito svoltosi prima del c.p.a.	202
9.1. L'intervento del Codice del processo amministrativo.	205
9.2. Provvedimento sopravvenuto espresso ed effetti sul silenzio avverso il silenzio rifiuto: l'art. 117, co. 5, c.p.a.	205
9.3. Ricorso contro il silenzio-rifiuto e tutela dei terzi.	206
10. L' <i>iter</i> procedurale del rito avverso il silenzio	207
11. Impugnabilità del silenzio con ricorso straordinario.	209
<b>SEZIONE II • LE FORME DEL SILENZIO SIGNIFICATIVO</b>	<b>210</b>
12. Silenzio endoprocedimentale.	210
13. Il silenzio-assenso. Natura giuridica. Silenzio-assenso come regola generale nei procedimenti ad istanza di parte e, da ultimo, anche nei rapporti tra PP.AA.	211
14. Conseguenze giuridiche di un eventuale provvedimento tardivo di rigetto.	214
15. Rapporti tra il silenzio significativo e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.	215
16. Il silenzio endoprocedimentale	217
<b>SEZIONE III • LA S.C.I.A.</b>	<b>218</b>
17. La s.c.i.a.: istituto di liberalizzazione o semplificazione?	218
18. La disciplina e i poteri spettanti all'amministrazione.	219
19. La natura giuridica.	221
20. La tutela del terzo.	222
21. Le novità introdotte dal d.lgs. n. 126 del 2016.	225
<b>CAPITOLO IV • LE DISCIPLINE SULL'ACCESSO AI DOCUMENTI, AI DATI E ALLE INFORMAZIONI</b>	<b>227</b>
<b>SEZIONE I • L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA SULL'ACCESSO: DALL'ACCESSO CLASSICO A QUELLO CIVICO LIBERO UNIVERSALE</b>	<b>229</b>
1. L'accesso classico.	229
2. L'accesso civico.	230
3. L'accesso libero e universale.	233
3.1. La matrice costituzionale ed europea del principio di trasparenza.	234

<b>SEZIONE II ▪ LA NATURA GIURIDICA E LA DISCIPLINA SOSTANZIALE DELL'ACCESSO CLASSICO</b>	<b>235</b>
4. La natura giuridica del diritto di accesso.	235
4.1. Natura di interesse legittimo.	236
4.2. Natura di diritto soggettivo.	237
5. L'accesso infraprocedimentale e quello extraprocedimentale.	238
6. I limiti del diritto di accesso.	239
6.1. Il limite della riservatezza.	240
6.2. Accesso e dati sensibili e sensibilissimi.	241
6.3. Il diritto di accesso difensivo. Gli interventi dell'adunanza plenaria 25 settembre 2020, n. 19 e 18 marzo 2021, n. 4.	
7. Accesso agli atti di gara.	242
8. Rapporti tra i diversi tipi di accesso	243
<b>SEZIONE III ▪ IL GIUDIZIO</b>	<b>244</b>
9. Modalità di esercizio del diritto di accesso.	244
<b>SEZIONE IV ▪ TUTELA PENALE DEL DIRITTO DI ACCESSO</b>	<b>247</b>
10. Silenzio diniego sull'istanza di accesso e rilievo penale dell'inerzia.	247
<b>CAPITOLO V ▪ LA DISCREZIONALITÀ</b>	<b>249</b>
<b>SEZIONE I ▪ LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA PURA</b>	<b>251</b>
1. Principio di legalità, limiti all'attività amministrativa e distinzione tra attività vincolata e discrezionale.	251
<b>SEZIONE II ▪ LA DISCREZIONALITÀ TECNICA</b>	<b>253</b>
2. Discrezionalità tecnica.	253
3. Il sindacato giurisdizionale della discrezionalità tecnica.	254
4. Riflessi sul riparto di giurisdizione.	255
<b>CAPITOLO VI ▪ IL PROVVEDIMENTO</b>	<b>257</b>
1. Definizione di provvedimento amministrativo.	259
2. Teorie sull'atto amministrativo.	261
3. Classificazioni.	262
3.1. Distinzione in base alla natura dell'attività.	262
3.2. Distinzione in base all'efficacia.	264
3.3. Distinzione in base ai destinatari.	266
3.4. Atti politici e atti di alta amministrazione.	267
3.5. Atti non provvedimentali.	268
4. I caratteri del provvedimento amministrativo.	269

5.	Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.	270
6.	I requisiti del provvedimento amministrativo.	271
7.	Leggi - provvedimento.	272
7.1.	Problematiche.	273
<b>CAPITOLO VII ▪ LA MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI</b>		<b>275</b>
<b>SEZIONE I ▪ I PROFILI SOSTANZIALI</b>		<b>277</b>
1.	La motivazione del provvedimento: nozione e funzione.	277
2.	La motivazione alla luce della l. n. 241 del 1990.	278
2.1.	Gli obblighi motivazionali nei procedimenti selettivi.	279
3.	Le eccezioni all'obbligo di motivazione. La struttura della motivazione	280
4.	Conseguenze dell'omessa o insufficiente motivazione.	281
5.	La disciplina della motivazione e le novità apportate dalla l. n. 15 del 2005 e dal d.l. n. 76 del 2020	
6.	L'integrazione <i>ex post</i> della motivazione.	282
<b>CAPITOLO VIII ▪ AUTORIZZAZIONE E CONCESSIONE</b>		<b>283</b>
<b>SEZIONE I ▪ L'AUTORIZZAZIONE</b>		<b>285</b>
1.	Nozione, natura giuridica e struttura.	285
2.	Classificazioni.	286
<b>SEZIONE II ▪ LA CONCESSIONE</b>		<b>287</b>
3.	Nozione e caratteri fondamentali.	287
4.	Il rapporto di concessione.	288
<b>CAPITOLO IX ▪ ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI</b>		<b>289</b>
<b>SEZIONE I ▪ L'INQUADRAMENTO. LA CONFERENZA DI SERVIZI</b>		<b>291</b>
1.	Le forme consensuali di esercizio dell'azione amministrativa.	291
1.1.	Le diverse tipologie previste a seguito del d.lgs. n. 127 del 2016 alla luce delle novelle del 2016, del 2020 e del 2021.	292
2.	Natura giuridica della conferenza di servizi di tipo decisorio.	293
2.1.	Ammissibilità del ripensamento unilaterale da parte di una delle P.A. partecipanti.	294
3.	La procedura della conferenza di servizi.	295
3.1.	L'indizione e la convocazione.	295
3.1.1.	Le novità apportate dal d.lgs. n. 127 del 2016 e dal d.l. n. 76 del 2020.	296
3.2.	La fase conclusiva.	297

4.	La disciplina del dissenso.	298
<b>SEZIONE II ▪ GLI ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E GLI ACCORDI DI PROGRAMMA</b>		<b>299</b>
5.	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni ex art. 15 L. n. 241/90. La natura giuridica.	299
6.	Gli accordi di programma ex art. 34 d.lgs. n. 267/2000.	300
6.1.	Il procedimento.	301
<b>CAPITOLO X ▪ ACCORDI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E PRIVATI</b>		<b>303</b>
1.	Gli accordi ex art. 11, l. n. 241/90.	305
2.	Ambito di applicazione dell'art. 11, l. n. 241/90.	307
3.	Natura giuridica degli accordi: tesi a confronto.	308
4.	Regime della patologia degli accordi, rimedi esperibili in caso di inadempimento, di mancata emanazione del provvedimento o di mancata conclusione dell'accordo.	309
5.	La giurisdizione esclusiva.	310
<b>CAPITOLO XI ▪ LA PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO</b>		<b>311</b>
<b>SEZIONE I ▪ L'INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO</b>		<b>313</b>
1.	La patologia dell'atto amministrativo.	313
2.	L'inesistenza dell'atto amministrativo: i discussi rapporti tra inesistenza e nullità.	314
2.1.	La rilevanza pratica della distinzione tra nullità ed inesistenza.	315
2.2.	I casi di inesistenza.	316
3.	La nullità del provvedimento amministrativo: l'art. 21 <i>septies</i> , l. n. 241/90.	317
3.1.	La carenza di potere.	318
3.2.	La nullità per difetto assoluto di attribuzione.	319
3.3.	La nullità strutturale: la controversa individuazione degli elementi essenziali.	320
3.4.	Nullità del provvedimento e riparto di giurisdizione.	321
3.5.	L'inefficacia del provvedimento tardivamente adottato.	322
4.	L'annullabilità del provvedimento amministrativo.	323
4.1.	L'incompetenza.	324
4.2.	Riflessi processuali del vizio di incompetenza.	325
5.	L'eccesso di potere.	326
5.1.	Figure sintomatiche e prova del vizio.	327
6.	La violazione di legge.	329
7.	L'art. 21 <i>octies</i> , co. 2, l. n. 241/90.	330

7.1.	Qualificazione giuridica dell'atto insuscettibile di annullamento ai sensi dell'art. 21 octies , comma 2.	331
7.2.	Tipologie di invalidità considerate e conseguenze. L'impatto del d.l. 76 del 2020.	332
8.	L'invalidità derivata.	333
9.	L'invalidità sopravvenuta.	336
10.	Incompatibilità del provvedimento amministrativo con il diritto dell'Unione europea	337
11.	La legge di interpretazione autentica.	339
12.	L'autotutela.	340
13.	L'annullamento d'ufficio.	341
14.	La revoca <i>ex art. 21 quinquies</i> , l. n. 241 del 1990 e l'obbligo di indennizzo.	343
<b>CAPITOLO XII • I CONTROLLI</b>		<b>345</b>
<b>SEZIONE I • I CONTROLLI AMMINISTRATIVI</b>		<b>347</b>
1.	Nozione di controllo e criteri di classificazione.	347
2.	I controlli sugli organi e sugli enti locali dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001.	348
3.	La tutela giurisdizionale.	348
4.	Il controllo di gestione.	348
5.	L'attività di controllo della Corte dei Conti.	349
6.	L'evoluzione dei controlli interni a seguito della legge n. 15/2009.	351
<b>CAPITOLO XIII • L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ</b>		<b>353</b>
<b>SEZIONE I • L'ESPROPRIAZIONE</b>		<b>355</b>
1.	La proprietà e l'espropriazione.	355
2.	Classificazione dei provvedimenti ablatori reali della Pubblica amministrazione.	356
3.	Natura giuridica dell'acquisto del bene da parte della P.A.	357
4.	Le garanzie costituzionali.	358
5.	L'attività di pianificazione e la strumentalità della procedura espropriativa.	359
5.1.	I vincoli conformativi e i vincoli espropriativi.	361
5.2.	Reiterazione dei vincoli espropriativi e obbligo di indennizzo.	362
5.3.	Perequazione urbanistica.	364
6.	L'ambito oggettivo del procedimento di esproprio e i soggetti coinvolti.	365
7.	Il procedimento di espropriazione.	366
8.	La cessione volontaria.	367
9.	La retrocessione.	370

<b>SEZIONE II ▪ L'INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE</b>	<b>371</b>
10. L'indennità di espropriazione.	371
<b>SEZIONE III ▪ DALL'OCCUPAZIONE ACQUISITIVA ALL'OCCUPAZIONE PROVVEDIMENTALE</b>	<b>372</b>
11. L'occupazione del bene nella procedura espropriativa.	372
12. L'occupazione acquisitiva: genesi, presupposti e caratteri.	374
13. L'occupazione usurpativa.	375
14. L'art. 43 e 42 <i>bis</i> d.P.R. n. 327/2001: l'occupazione provvedimento o acquisizione sanante.	376
15. Recenti questioni di acquisizione sanante.	381
<b>CAPITOLO XIV ▪ I CONTRATTI DELLA P.A.</b>	<b>383</b>
<b>SEZIONE I ▪ L'AUTONOMIA NEGOZIALE DELLA P.A.</b>	<b>385</b>
1. Capacità giuridica di diritto privato.	385
2. Il recesso dai contratti <i>ex art. 21 sexies</i> , l. n. 241/1990.	386
<b>SEZIONE II ▪ L'AMBITO DI APPLICAZIONE DEL DIRITTO DEGLI APPALTI</b>	<b>387</b>
3. Gli appalti pubblici.	387
4. Appalti e concessioni.	388
4.1. Concessione di servizi.	388
4.2. Gli appalti sottosoglia. Le novità introdotte dal Decreto sblocca cantieri del 2019, dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77	
4.2.1. Le altre novità introdotte dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77.	
5. Gli appalti misti.	389
5.1. Alcuni Esempi: il contratto di <i>global service</i> , il contratto di brokeraggio e quello concluso con l' <i>advisor</i> , la sponsorizzazione, il leasing pubblico e i contratti atipici.	390
<b>SEZIONE III ▪ IL QUADRO NORMATIVO</b>	<b>391</b>
6. Codice dei Contratti Pubblici: disciplina.	391
6.1. Regolamento di attuazione e esecuzione.	
6.2. Le linee guida ANAC.	391
6.3. I principi.	392
7. Le fasi del procedimento ad evidenza pubblica.	393
8. Le procedure per la scelta del contraente.	394
<b>SEZIONE IV ▪ L'EVIDENZA PUBBLICA</b>	<b>395</b>

9.	L'evidenza pubblica. Natura giuridica.	395
10.	La determinazione a contrarre e il bando di gara.	395
11.	Natura giuridica del bando.	396
12.	Impugnazione delle clausole del bando. Disapplicabilità del bando.	397
12.1.	I chiarimenti offerti dall'Adunanza Plenaria n. 4/2018.	399
13.	Partecipazione alla procedura di gara: requisiti.	400
13.1.	L'avalimento.	
13.2.	Il soccorso istruttorio.	401
14.	L'aggiudicazione. Natura giuridica.	402
14.1.	Proposta di aggiudicazione e aggiudicazione (definitiva). Autonomia dell'impugnazione.	403
14.2.	Rifiuto o ritardo nell'aggiudicazione della gara: tutela. La disciplina acceleratoria introdotta dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77	
14.3.	Il subappalto. Le novità introdotte dal d.l. n. 32 del 2019, c.d. Sblocca Cantieri e dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77.	
<b>SEZIONE V ▪ LA TUTELA</b>		<b>404</b>
15.	La tutela giurisdizionale. Il dibattito prima del C.p.a.	404
15.1.	Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto <i>medio tempore</i> concluso.	405
15.2.	Cass. civ., Sez. Un., n. 27169 del 2007 e Cons. st., Ad. Pl., n. 12 del 2008.	407
15.3.	Le soluzioni offerte dal Codice del processo amministrativo alla questione della "sorte del contratto".	408
<b>PARTE III ▪ LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE</b>		
<b>CAPITOLO I ▪ LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.</b>		<b>413</b>
<b>SEZIONE I ▪ LA RESPONSABILITÀ DELLA P. A</b>		<b>415</b>
1.	Principali questioni.	415
2.	Esame delle problematiche connesse ai profili sostanziali.	416
2.1.	<i>An</i> della risarcibilità.	416
2.2.	Natura giuridica della responsabilità della P.A.	417
2.2.1.	Natura giuridica della responsabilità della P.A.: tesi della responsabilità <i>sui generis</i> e tesi della responsabilità precontrattuale.	419
2.2.2.	I principi espressi dall'adunanza plenaria n. 7 del 2021 e le ragioni dell'adesione alla tesi della responsabilità extracontrattuale.	
3.	Elemento oggettivo.	421
4.	La causalità.	427
5.	Elemento soggettivo.	428
5.1	La colpa della P.A.	428
5.2.	Il dolo.	432



<b>SEZIONE II ▪ TECNICHE RISARCITORIE E QUANTIFICAZIONE DEL DANNO</b>	<b>433</b>
6. Le forme di riparazione e i loro rapporti.	433
7. Esame delle problematiche connesse alle singole domande risarcitorie.	434
7.1. Il risarcimento per equivalente e la quantificazione del danno.	434
7.1.2. Il risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale in caso di ritiro in autotutela degli atti di gara.	441
7.2. Il risarcimento mediante reintegrazione in forma specifica.	442
8. I chiarimenti dell'Adunanza Plenaria n.1/2018 circa il cumulo tra indennizzo e risarcimento del danno	444
<b>CAPITOLO II ▪ LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: I PROFILI PROCESSUALI</b>	<b>445</b>
<b>SEZIONE I ▪ IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE SULLA DOMANDA DI RISARCIMENTO DEL DANNO</b>	<b>447</b>
1. Le cinque fasi evolutive del quadro ordinamentale.	447
1.1. La prima fase.	447
1.2. La seconda fase: dalle S.U. n. 500 del 1999 alla l. n. 205 del 2000.	448
1.3. La terza fase: dalla l. n. 205 del 2000 alla sentenza della Corte Costituzionale n. 204 del 2004.	449
1.4. La quarta fase: l'intervento della sentenza n. 204 del 2004 e la nozione di comportamento.	450
1.5. La quinta fase: il legislatore “codifica” i principi espressi dalla Corte costituzionale in tema di giurisdizione esclusiva.	451
1.6. Determinazioni non attizie della P.A. e giurisdizione.	451
<b>SEZIONE II ▪ I RAPPORTI TRA AZIONE DI ANNULLAMENTO E AZIONE RISARCITORIA: PREGIUDIZIALITÀ O AUTONOMIA? IL DIBATTITO SVOLTOSI PRIMA DEL C.P.A.</b>	<b>461</b>
2. Rimedi esperibili.	461
3. Rapporti tra azione di annullamento ed azione risarcitoria - pregiudizialità o autonomia?	461
3.1. Principale questione.	461
3.2. La tesi della pregiudizialità.	462
3.2.1. Cons. Stato, sez. IV, 18 giugno 2002, n. 3338.	463
3.2.2. Cons. Stato, Adunanza Plenaria, nn. 4/03; 12/07.	464
3.2.3. Cons. Stato, sez. IV, 31 marzo 2009, n. 1917.	464
3.2.4. Cons. Stato, sez. VI, 21 aprile 2009, n. 2436.	465
3.3. La tesi dell'autonomia dell'azione risarcitoria.	466
3.3.1. Cass. Civ., Sez. Un., ord. 13 giugno 2006, nn. 13659- 13660- 13911.	467
3.3.2. Cass. civile, Sez. Un., 23 dicembre 2008, n. 30254.	467
3.4. La tesi intermedia del rilievo sostanziale (e non processuale) della mancata impugnazione.	468

4.	Le soluzioni offerte dal Codice del processo amministrativo: l'opzione per l'autonomia con rete di contenimento a protezione dell'interesse pubblico.	468
4.1.	Il termine decadenziale.	469
4.2.	Il grado di diligenza richiesto al danneggiato.	472
4.3.	I poteri cognitori del G.A. nel giudizio risarcitorio autonomo. Pregiudizialità e ipotesi peculiari.	472
5.	Pregiudizialità e ipotesi peculiari.	473
5.1.	Pregiudizialità e danno da silenzio	473
5.2.	Pregiudizialità e danni da attività non provvedimentoale: responsabilità precontrattuale e responsabilità per danni da occupazione appropriativa.	474
5.3.	Pregiudizialità ed autotutela.	474
5.4.	Pregiudiziale e ricorso straordinario al Capo dello Stato.	475
<b>SEZIONE III ▪ PROFILI PROCESSUALI E IL RITO</b>		<b>476</b>
6.	Domanda risarcitoria e giudizio di ottemperanza.	476
6.1.	Il dibattito svoltosi prima del C.p.a.	476
6.2.	Le soluzioni del C.p.a.	477
6.3.	Le novità introdotte dal primo correttivo.	478
6.4.	Le precisazioni di: Cons. St., A.P., 12 maggio 2017, n. 2.	479
6.5.	Il recente intervento del Cons. St., A.P., 09 maggio 2019, n. 7.	480
<b>PARTE IV ▪ I RICORSI AMMINISTRATIVI</b>		
<b>CAPITOLO I ▪ LA FUNZIONE GIUSTIZIALE</b>		<b>483</b>
1.	Principi generali.	485
2.	Natura della decisione dei ricorsi amministrativi.	486
3.	Analogie e differenze rispetto alla tutela giurisdizionale.	487
4.	Tipologia e classificazioni.	488
5.	Presupposti dei ricorsi amministrativi.	490
<b>CAPITOLO II ▪ IL RICORSO GERARCHICO PROPRIO E IMPROPRIO ED IL RICORSO IN OPPOSIZIONE</b>		<b>493</b>
1.	Il ricorso gerarchico proprio.	495
2.	Il rilievo della delega.	497
3.	La decisione.	498
4.	I rapporti con la tutela giurisdizionale amministrativa.	498
5.	Impugnazione.	499
6.	Il ricorso gerarchico improprio.	500
7.	Il ricorso in opposizione.	501

<b>CAPITOLO III ▪ IL RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO</b>	<b>503</b>
1. Ricorso straordinario.	505
2. Ambito di applicazione.	506
2.1. Ammissibilità del ricorso straordinario avverso atti di diritto privato della Pubblica Amministrazione.	507
2.2. Ricorso straordinario, comportamenti meri, silenzio	507
3. Natura giuridica del ricorso straordinario.	508
3.1. Esperibilità del rimedio dell'ottemperanza per l'esecuzione del decreto che decide sul ricorso straordinario.	511
4. Regola dell'alternatività.	513
4.1. Alternatività e giudizio di ottemperanza	514
4.2. Alternatività e giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.	514
4.3. Alternatività e impugnazione ad opera di uno o più cointeressati.	515
4.4. Alternatività e ricorsi avverso atti connessi.	515
5. I profili procedurali. Trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario.	517
6. Procedimento.	518
7. Impugnazione e revocazione.	519

## **PARTE V ▪ LA GIURISDIZIONE**

<b>CAPITOLO I ▪ INTERESSE LEGITTIMO: POSIZIONE SOGGETTIVA E REGOLA DI RIPARTO TRA G.O. E G.A.</b>	<b>523</b>
---	------------

<b>SEZIONE I ▪ L'INTERESSE LEGITTIMO: NOZIONI, CLASSIFICAZIONI E DISTINZIONI</b>	<b>525</b>
--	------------

1. Le situazioni giuridiche soggettive: le nozioni di diritto soggettivo e di interesse legittimo.	525
2. Gli interessi legittimi: qualificazione giuridica e criteri di classificazione.	526
3. Gli interessi superindividuali: dagli interessi diffusi agli interessi collettivi.	527
4. La tutela dell'interesse collettivo in materia ambientale	529
5. La tutela collettiva dei consumatori: la <i>class action</i> introdotta dalla l. n. 244/2007.	531
6. La <i>class action</i> pubblica introdotta con d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198.	533
7. La giurisdizione esclusiva del G.A. in materia di servizi pubblici.	535
8. Le posizioni non protette: gli interessi di fatto e gli interessi semplici.	535
9. La problematica distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi: alla ricerca del criterio dominante.	536
10. La teoria dei diritti affievolibili e il binomio cattivo uso e carenza di potere prima e dopo l'entrata in vigore dell'art. 21 <i>septies</i> , l. n. 241/90 e Corte Cost. n. 204/2004 e n. 191/2006.	537
10.1 Giurisdizione e risarcimento danni. Rinvio.	

<b>SEZIONE II ▪ LE AZIONI A TUTELA DELL'INTERESSE LEGITTIMO</b>	<b>540</b>
11. L'azione di annullamento.	540
11.1. Le novità introdotte nel sistema di rimedi sperimentabili nel processo amministrativo.	541
12. Il principio di tipicità delle azioni nel nuovo processo amministrativo: tesi contrapposte.	542
12.1. Azioni atipiche di accertamento e adempimento e condanna dopo il Codice del processo amministrativo.	543
<b>CAPITOLO II ▪ LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA</b>	<b>547</b>
<b>SEZIONE I ▪ LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA</b>	<b>549</b>
1. La giurisdizione esclusiva: caratteri generali.	549
2. La giurisdizione in tema di servizi pubblici: la precedente formulazione dell'art. 33, d.lgs. n. 80/98 e l'impianto complessivo a seguito dell'intervento della Corte Cost. n. 204/2004.	549
3. La nozione di servizio pubblico: le due tesi a confronto.	550
3.1. Le controversie relative a concessione di pubblici servizi.	551
3.2. Le controversie relative all'affidamento del servizio, alla vigilanza e al controllo, al servizio farmaceutico, trasporti, telecomunicazioni.	551
4. La giurisdizione in tema di concessione di beni.	552
5. Nozioni di edilizia e di urbanistica e rispettiva giurisdizione.	554
6. Giurisdizione in tema di azioni possessorie, nunciatorie e cautelari prima e dopo la sent. Corte Cost. n. 204/2004.	554
6.1. Giurisdizione in tema di retrocessione.	555
6.2. Giurisdizione in materia di diritto sportivo.	556
6.2.1. La giurisdizione esclusiva del g.a. sui provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche.	558
6.3. La nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva in materia di energia elettrica e rifiuti.	558
6.4. Nuove ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.	559
7. La giurisdizione di merito.	561
<b>SEZIONE II ▪ IL PROCESSO</b>	<b>562</b>
8. Le regole del processo in sede di giurisdizione esclusiva.	562
9. L'azione di accertamento.	563
10. L'azione costitutiva.	563
11. L'azione di condanna.	564
12. I mezzi di prova e la loro acquisizione nel corso del processo amministrativo.	564
13. L'arbitrato.	565

**CAPITOLO III ▪ LA TUTELA DEI DIRITTI SOGGETTIVI INNANZI  
AL GIUDICE ORDINARIO** 567

**SEZIONE I ▪ AMBITO DELLA GIURISDIZIONE ORDINARIA E  
POTERI** 569

1. Il quadro costituzionale: i limiti esterni e i limiti interni della  
giurisdizione del G.O. 569
2. La disapplicazione. 570
3. La disapplicazione del giudice penale. 571

**SEZIONE II ▪ LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA E PIENA DEL  
GIUDICE ORDINARIO** 572

4. Le nozioni di giurisdizione esclusiva e giurisdizione piena del G.O. 572
5. La configurabilità della giurisdizione esclusiva del giudice ordinario. 573
6. La giurisdizione piena del giudice ordinario. 573

**CAPITOLO IV ▪ LA *TRANSLATIO IUDICII*** 575

1. La posizione della giurisprudenza prima di Cass. civ., S.U., n. 4109  
del 2007 e di Corte cost. n. 77 del 2007. 577
2. L'intervento della pronuncia della Cass. civ., S.U., n. 4109 del 2007. 578
3. L'intervento della Corte cost. n. 77 del 2007. 579
4. Gli scenari dopo le decisioni della Corte di Cassazione e della Corte  
Costituzionale. 579
5. La disciplina della *translatio* introdotta dall'art. 59, l. n. 69 del 2009. 580
6. La disciplina del C.p.a. 580

**PARTE VI ▪ IL PROCESSO**

**CAPITOLO I ▪ IL GIUDICATO AMMINISTRATIVO ED IL GIUDIZIO  
DI OTTEMPERANZA** 583

**SEZIONE I ▪ IL GIUDICATO AMMINISTRATIVO** 585

1. Il giudicato amministrativo. Definizione. 585
2. Giudicato e diritto comunitario 585
3. Giudicato e pronunce della Corte EDU. 587
4. I limiti del giudicato amministrativo. 588
5. Gli effetti del giudicato amministrativo. 589
- 5.1. Giudicato e riedizione del potere. 590
- 5.2. Gli effetti nel tempo del giudicato di annullamento.

<b>SEZIONE II ▪ IL RICORSO PER OTTEMPERANZA</b>	<b>591</b>
6. Natura giuridica delle posizioni soggettive del privato e della pubblica amministrazione.	<b>591</b>
7. Natura giuridica, presupposti e oggetto del giudizio di ottemperanza	<b>591</b>
8. Profili processuali.	<b>595</b>
<b>Indice analitico</b>	<b>601</b>