

Virginia ARATA

**DOMANDE & RISPOSTE**  
**DIRITTO**  
**AMMINISTRATIVO**  
**SIMULA L'ESAME**  
**E TESTA LA TUA PREPARAZIONE**

- ✓ UNIVERSITÀ  
(singoli atenei • singole cattedre)
- ✓ ORALI MAGISTRATURA
- ✓ ORALI ESAMI AVVOCATO
- ✓ CONCORSI PUBBLICI

+ APPENDICE  
con domande  
realmente  
formulate

III edizione 2022

  
Neldiritto  
Editore

## PREMESSA

L'opera consente di mettere alla prova, in modo innovativo, la propria preparazione, confrontandosi **con pressoché tutte le possibili domande di esame, tanto di concetto quanto di taglio pratico**, ordinate seguendo un **ordine crescente di complessità e difficoltà**.

A seconda del grado di preparazione, il volume può essere utilizzato per:

- **apprendere concetti** e ripercorre le **nozioni della disciplina** (a tal fine la struttura del volume segue l'ordine delle più classiche trattazioni manualistiche);
- **verificarne la padronanza**;
- **simulare in forma realistica l'esame**, anche concentrando l'attenzione sulle domande realmente formulate nella sede di esame.

A tal fine, in modo del tutto **originale e innovativo nel panorama editoriale**, nella **corposa appendice finale** sono state raccolte **in ordine alfabetico** (con rinvio, per ciascuna, alla risposta di riferimento elaborata nel testo del volume), **le domande formulate** negli ultimi anni:

- nei **singoli atenei** e dai **singoli professori**;
- nelle **ultime sessioni dell'esame di avvocato** e del **concorso in magistratura**.

Il volume è stato redatto tenendo conto delle più recenti **innovazioni normative**, **oltre che** delle **principali pronunce giurisprudenziali** e di **talune posizioni dottrinali**.

Per la sua impostazione innovativa, il volume è particolarmente utile anche per la preparazione ai **quiz a risposta aperta**.

Completa l'opera un **corposo indice analitico** nel quale sono riportate tutte le domande, con l'indicazione del **numero progressivo assegnato a ciascuna Risposta**.

### Istruzioni per l'uso

Le domande e le relative risposte sono state raccolte in capitoli.

**Per ciascuna domanda è indicato un numero progressivo**, riportato in ciascuna voce dell'**indice analitico**, oltre che per ciascuna delle domande realmente formulate raccolte nell'**appendice** che completa l'opera. **Il lettore dovrà, quindi, seguire i numeri progressivi assegnati alle domande e alle risposte, anziché, come di consueto, i numeri di pagina**.

La vastità del diritto amministrativo e la sua duplice natura sostanziale e processuale rendono sovente la sua preparazione complessa; il volume ha quindi il fine di contemperare i due aspetti accompagnando a domande concernenti gli istituti di diritto sostanziale domande di natura processuale, il cui grado di approfondimento segue un ordine crescente.

La sequenza della trattazione è scandita in sei parti di cui:

- una prima parte ha ad oggetto i principi del diritto amministrativo e le sue fonti;

- una seconda parte è dedicata ai soggetti dell'azione amministrativa;
- una terza parte è dedicata all'organizzazione della Pubblica amministrazione;
- una quarta parte è relativa all'attività amministrativa in generale e con specifico riguardo ai singoli settori;
- una quinta parte in cui è trattato il tema della responsabilità della P.A.;
- una sesta parte avente ad oggetto il diritto processuale amministrativo e le domande più frequenti in tema di giustizia amministrativa.

Il volume è stato redatto tenendo conto delle più recenti innovazioni normative, quali: il d.l. 31 dicembre 2020 n. 183, c.d. decreto milleproroghe 2021, che detta alcune importanti disposizioni in materia di appalti pubblici; il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 convertito in L. 11 settembre 2020, n. 120, c.d. decreto semplificazioni, che ha introdotto una serie di novità in materia di appalti pubblici e edilizia, nonché modifiche alla Legge n. 241/1990; il d.l. 19 maggio 2020 n. 34 convertito in L. 17 luglio 2020 n. 77, c.d. decreto rilancio, che contiene misure di liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi in relazione all'emergenza COVID19; il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in L. 24 aprile 2020, n. 27 (c.d. decreto Cura Italia) che contiene una serie di misure volte a fronteggiare gli effetti dell'emergenza epidemiologica e, in particolare, misure in tema di giustizia; la direttiva UE 2019/1937 del 23 ottobre 2019 in materia di whistleblowing; il d.l. 18 aprile 2019, n. 32 convertito in L. 14 giugno 2019 n. 55 (c.d. Decreto Sblocca Cantieri) che ha introdotto importanti modifiche al Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

Nel corpo delle risposte è inoltre possibile rinvenire i riferimenti alle principali e più recenti pronunce giurisprudenziali.

Roma, maggio 2022

L'autore

## SOMMARIO

### CAPITOLO I

#### **I RAPPORTI TRA DIRITTO AMMINISTRATIVO E FONTI SOVRANAZIONALI**

1

Le fonti nazionali e sovranazionali del diritto amministrativo

1

La responsabilità dello Stato Legislatore

8

### CAPITOLO II

#### **LE FONTI DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE**

11

Le fonti primarie e secondarie

11

Le potestà regolamentare

14

Le fonti atipiche

17

La consuetudine

22

### CAPITOLO III

#### **LA FUNZIONE AMMINISTRATIVA**

23

La nozione di pubblica amministrazione

23

Norma giuridica

24

L'attività politica e l'attività amministrativa

24

Il provvedimento amministrativo

26

### CAPITOLO IV

#### **I SOGGETTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO**

31

Il pluralismo della P.A.

31

L'organo amministrativo

34

La competenza

36

Il funzionario di fatto

37

### CAPITOLO V

#### **ENTI PUBBLICI ECONOMICI, SOCIETÀ PUBBLICHE E ORGANISMI DI DIRITTO PUBBLICO**

39

L'ente pubblico

39

Le società pubbliche

41

L'organismo di diritto pubblico

44

## CAPITOLO VI

### I PROFILI ORGANIZZATIVI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

47

I modelli di organizzazione della P.A.	47
Il Governo	48
Le agenzie	49
Le aziende autonome	49
Gli organi costituzionali	50
Il Prefetto	51
Il Sindaco	52

## CAPITOLO VII

### L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DELLA REPUBBLICA

53

I poteri delle Regioni	53
La sussidiarietà	54
Il federalismo fiscale	55
Il Consiglio regionale	55
Il Segretario comunale	57
Le città metropolitane	57
Le cause di scioglimento del consiglio	58

## CAPITOLO VIII

### LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

59

La nascita delle Autorità amministrative indipendenti	59
Autorità trasversali e di settore	60
La natura delle Autorità amministrative indipendenti	65
La giurisdizione	66

## CAPITOLO IX

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

69

La privatizzazione del pubblico impiego	69
La valutazione delle <i>performance</i>	70
Le fonti	71
L'accesso al pubblico impiego	73
Il <i>whistleblowing</i>	74
La giurisdizione	74
Le dirigenza pubblica	75

Il <i>mobbing</i>	77
Licenziamento disciplinare	78
Il ricorso straordinario	79

## CAPITOLO X

### **I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA** **81**

La capacità di diritto privato della P.A.	81
La semplificazione	83
I principi	85
I limiti	87
La digitalizzazione	87
La discrezionalità della P.A.	88
Il sindacato del G.A.	90

## CAPITOLO XI

### **IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO** **91**

Le teorie sul procedimento amministrativo	91
La legge sul procedimento	92
Le fasi del procedimento	93
Il responsabile del procedimento amministrativo	95
La comunicazione di avvio del procedimento	96
Il preavviso di rigetto	97
La conferenza di servizi	98
La trasparenza e l'accesso agli atti	100

## CAPITOLO XII

### **IL SILENZIO AMMINISTRATIVO E LE SUE FORME** **107**

Il silenzio amministrativo	107
Il silenzio inadempimento	108
Gli altri silenzi	110
La S.C.I.A. e il silenzio assenso	111

## CAPITOLO XIII

### **GLI ATTI E I PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI** **113**

Le tipologie di atti amministrativi	113
Gli elementi del provvedimento amministrativo	117
La motivazione del provvedimento	118

## CAPITOLO XIV

### **LA PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO** 121

La patologia dell'atto amministrativo	121
La nullità del provvedimento	122
L'annullamento del provvedimento	124
L'illegittimità costituzionale	125
L'illegittimità europea	126
I vizi	126
L'autotutela	127

## CAPITOLO XV

### **I CONTROLLI** 131

I tipi di controlli	131
Il sindacato	132
La valutazione della <i>performance</i>	133
Il controllo della Corte dei conti	134

## CAPITOLO XVI

### **GLI ACCORDI** 135

Gli accordi tra P.A.	135
Gli accordi tra privati e P.A.	136

## CAPITOLO XVII

### **I CONTRATTI DELLA P.A.** 139

La capacità contrattuale della P.A.	139
Il riparto di competenza legislativa	142
Le fasi delle procedure di affidamento	142
Le forme di partecipazione congiunta alle gare tempranee di imprese	145
Aggiudicazione e contratto	147

## CAPITOLO XVIII

### **I BENI PUBBLICI** 151

Le caratteristiche dei beni pubblici	151
Le categorie	152
La sdemanializzazione	153
I vincoli	154
L'amministrazione dei beni pubblici	155

La giurisdizione	157
------------------	-----

## **CAPITOLO XIX**

### **I SERVIZI PUBBLICI** **159**

Le caratteristiche dei servizi pubblici	159
La gestione dei servizi pubblici	160
L'affidamento e l'organizzazione dei servizi pubblici	162

## **CAPITOLO XX**

### **IL GOVERNO DEL TERRITORIO E L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ** **165**

Gli strumenti del governo del territorio	165
L'attività edilizia	168
I provvedimenti ablatori	170
L'espropriazione per pubblica utilità	171

## **CAPITOLO XXI**

### **LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: PROFILI SOSTANZIALI E PROCESSUALI** **175**

La risarcibilità degli interessi legittimi	175
La responsabilità della P.A.	176
Il danno	179
L'arricchimento senza causa nei confronti della P.A.	180
La responsabilità del pubblico dipendente	181
Il riparto di giurisdizione	182
Il danno da ritardo	183
La c.d. pregiudiziale amministrativa	183
Il risarcimento del danno nel giudizio di ottemperanza	184

## **CAPITOLO XXII**

### **I RICORSI AMMINISTRATIVI** **185**

La tutela giustiziale	185
Le tipologie di ricorsi amministrativi	186
Elementi del ricorso e procedimento	186
Il ricorso gerarchico	187
Il ricorso in opposizione	188
Il ricorso straordinario	189



## CAPITOLO XXIII

### **POSIZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE, RIPARTO DI GIURISDIZIONE E TECNICHE DI TUTELA**

**191**

Il diritto soggettivo e l'interesse legittimo	191
L'interesse procedimentale	193
Gli interessi superindividuali	193
Il cattivo uso e la carenza di potere	196
L'affievolimento	197
Le azioni giurisdizionali	197

## CAPITOLO XXIV

### **LA TUTELA INNANZI AL GIUDICE ORDINARIO**

**201**

La giurisdizione del G.O.	201
La disapplicazione	202
Il sindacato del G.O.	203
La giurisdizione esclusiva e piena del G.O.	203

## CAPITOLO XXV

### **LA TUTELA INNANZI AL GIUDICE AMMINISTRATIVO**

**205**

Gli organi della giustizia amministrativa	205
Giurisdizione amministrativa	207
La giurisdizione esclusiva	208
La giurisdizione di merito	214
La giurisdizione della Corte dei conti	215
Il processo tributario	215

## CAPITOLO XXVI

### **IL PROCESSO AMMINISTRATIVO**

**217**

I principi	217
Le parti processuali e le condizioni dell'azione	218
La competenza	219
Il ricorso giurisdizionale	220
I motivi aggiunti	223
Il ricorso incidentale	224
Il processo	224
L'appello	226
I riti speciali	229
I mezzi di impugnazione diversi dall'appello	231

La tutela cautelare	232
Il giudicato amministrativo	234
Il giudizio di ottemperanza	237
La giurisdizione	240
La perenzione	241

## **APPENDICE**

### **LE DOMANDE REALMENTE FORMULATE NELLE UNIVERSITÀ E AGLI ORALI DI MAGISTRATO E AVVOCATO**

Parte prima	251
Parte seconda	343
Parte terza	351
Indice analitico	359



## CAPITOLO I

# I RAPPORTI TRA DIRITTO AMMINISTRATIVO E FONTI SOVRANAZIONALI

---

### SOMMARIO

• **LE FONTI NAZIONALI E SOVRANAZIONALI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO 1.** Cosa si intende per diritto amministrativo europeo? **2.** Quali sono le fonti del diritto amministrativo? **3.** Quali sono i rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento dell'Unione europea? **4.** Quale rango assumono le norme CEDU nell'ordinamento interno? **5.** Come si classificano e si distinguono tra loro le fonti del diritto dell'Unione europea? **6.** Cosa si intende per diritto primario dell'UE? **7.** Che cosa si intende per fonti intermedie o complementari e quale rango hanno rispetto a quelle primarie? **8.** In cosa si differenziano le direttive dai regolamenti? **9.** Quali atti rientrano nel novero delle fonti di diritto derivato e quali sono gli elementi di differenziazione tra raccomandazioni e pareri? La responsabilità dello Stato Legislatore **10.** Quale tipo di responsabilità sussiste in capo allo Stato in caso di mancato recepimento di una direttiva europea? **11.** In quali ambiti il diritto amministrativo risulta maggiormente influenzato dalla CEDU e dal diritto dell'UE?

## LE FONTI NAZIONALI E SOVRANAZIONALI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

### 1. Diritto amministrativo europeo

#### COSA SI INTENDE PER DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO?

---

Per diritto amministrativo europeo si intende quella branca del diritto che ha ad oggetto i rapporti fra la Pubblica amministrazione e i privati cittadini e che risulta regolato non solo dalle norme di diritto interno ma anche da quelle provenienti da fonti sovranazionali, quali le fonti eurounitarie. Il diritto amministrativo europeo è, allora, un complesso di regole comuni ai diritti amministrativi degli Stati membri, che trova la propria fonte negli organi dell'Unione europea ed è destinato a prevalere sui diritti interni.

Il diritto amministrativo europeo ha ad oggetto anche l'amministrazione europea, ossia l'insieme degli organi e delle istituzioni dell'Unione europea a cui è attribuita la funzione di svolgere l'attività amministrativa. Quest'ultima si configura attualmente come un'amministrazione europea integrata ovvero quale complesso di amministrazioni europee, nazionali e a composizione mista che concorrono a formare l'amministrazione comune dell'ordinamento europeo.

## 2. Fonti

### QUALI SONO LE FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO?

---

Le fonti del diritto amministrativo comprendono le fonti del diritto dell'Unione europea, le fonti del diritto internazionale (quale è la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) e le fonti di diritto interno. Le fonti di diritto interno si distinguono, a loro volta, in fonti primarie, fonti secondarie e consuetudini. Le fonti primarie sono: le leggi ordinarie dello Stato; gli atti aventi forza di legge: il referendum abrogativo, lo Statuti delle Regioni ordinarie; le leggi regionali e provinciali di Trento e Bolzano e i regolamenti del Parlamento e della Corte costituzionale. Le fonti secondarie, invece, si distinguono in regolamenti, ordinanze e Statuti degli enti locali.

## 3. Rapporti fra ordinamenti

### QUALI SONO I RAPPORTI TRA ORDINAMENTO NAZIONALE E ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA?

---

L'attuale assetto dei rapporti fra l'ordinamento nazionale e l'ordinamento dell'Unione europea è il frutto di un'evoluzione che ha visto quali principali protagonisti la **Corte costituzionale** e la **Corte di giustizia dell'Unione europea**. Due sono le tesi principali in ordine al rapporto tra ordinamenti: secondo i fautori della **tesi monista**, a seguito dell'ingresso dello Stato nell'Unione europea si assiste a una fusione tra i due ordinamenti che perderebbero, quindi, la rispettiva autonomia e, di conseguenza, alla luce del principio di gerarchia, le disposizioni dell'ordinamento dell'Unione europea finirebbero per prevalere su quelle degli ordinamenti degli Stati membri. Secondo la **tesi dualista**, invece, nonostante l'adesione dello Stato all'ordinamento europeo, i due resterebbero completamente autonomi e distinti, nonostante necessariamente fra di loro coordinati.

La Corte costituzionale e la **Corte di giustizia dell'Unione europea** hanno sostenuto posizioni divergenti. La prima ha sostenuto la tesi dualista, la seconda, invece, si è fatta portatrice della concezione monista (a partire dalla nota **sentenza Simmenthal**, Corte Giust. UE, 9 marzo 1978, in causa 106/77). Il contrasto tra le Corti è stato risolto solo a seguito di una lunga evoluzione giurisprudenziale che ha visto, infine, la **Corte costituzionale** riconoscere la supremazia del diritto dell'Unione europea sul diritto interno e il potere – dovere del giudice nazionale *a quo* di disapplicare le disposizioni del diritto interno contrastanti con quelle europee, senza necessità di sollevare un'autonoma questione di legittimità costituzionale.

In una **prima fase**, la Corte costituzionale (Corte costituzionale, 7 marzo 1964, n. 14 sul caso Costa c. Enel) ha negato la capacità della norma europea di resistere alla norma nazionale sopravvenuta, tenuto conto che al Trattato andava riconosciuto lo stesso rango della legge nazionale di ratifica, ovvero quello di **legge ordinaria**.