

R. GAROFOLI

MANUALE di DIRITTO AMMINISTRATIVO

Analisi di Principi generali, Istituti
e Problematiche dottrinali e giurisprudenziali

Edizione profondamente rivista e aggiornata

Con **DOMANDE**
REALMENTE FORMULATE agli esami
ORALI UNIVERSITARI e alle prove orali
MAGISTRATO e **AVVOCATO** degli ultimi anni

IX edizione **2024**


Neldiritto
Editore

**FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI DICEMBRE 2023 DA:
Torgraf
Galatina (LE)**

Gentile Lettore,
eventuali aggiornamenti, precisazioni, correzioni, e/o errata corrige, relativi ai contenuti del presente volume, saranno pubblicati sul sito shop.enneditore.it.

Per accedere ai suddetti servizi, è necessario:

- Creare un account nella sezione denominata "Il mio account";
 - Accedere alla sezione "La mia libreria";
 - Registrare la password presente nell'ultima pagina del volume e cliccare sulla foto della copertina relativa allo stesso.
-

© **NELDIRITTO EDITORE srl, L. De Lillo, 2/B,- Zona industriale- 70056 Molfetta**

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi.

ISBN 979-12-5470-514-8

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

L'autore e l'editore declinano, pertanto, ogni responsabilità, anche in relazione all'elaborazione dei testi normativi e per eventuali modifiche e/o variazioni degli schemi e delle tabelle allegate.

L'autore, pur garantendo la massima affidabilità dell'opera, non risponde di eventuali danni derivanti dai dati e delle notizie ivi contenute.

L'editore non risponde di eventuali danni causati da involontari errori o refusi di stampa.

I lettori che desiderano essere informati sulle novità di Neldiritto Editore possono visitare il sito **web shop.enneditore.it o scrivere a info@neldiritto.it**

PREMESSA

La Collana “**Manuali brevi**” è stata 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** e degli esami per l'**abilitazione professionale e universitari**. 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.

I problemi giuridici sono stati inquadrati equilibrandoli tra la loro **profondità** (tramite un contenuto richiamo ai principali **orientamenti dottrinali**) e la loro **attualità concreta** (tramite un'attenta selezione delle **decisioni della giurisprudenza**).

Per agevolare chi deve **comprendere e memorizzare “in fretta”** e, al contempo, deve possedere una **preparazione completa e approfondita** della materia, i volumi si sviluppano lungo due principali direttrici:

- **chiarezza** nella forma, attraverso semplicità ed eleganza espositiva;
- **completezza** nella sostanza, attraverso una trattazione esaustiva ma allo stesso tempo sintetica.

I volumi sono caratterizzati da:

- chiara articolazione degli argomenti in paragrafi e sottoparagrafi interni;
- esposizione **schematica** “per punti”;
- evidenziazione, tramite l'utilizzo di grassetto e corsivi, dei concetti-chiave di ogni singolo istituto;
- **box di approfondimento** sulle questioni più problematiche;
- attenta selezione delle più rilevanti e recenti decisioni della giurisprudenza, segnalate in appositi “**Focus giurisprudenziali**”;
- segnalazione delle **principali domande d'esame** alla fine di ogni capitolo;
- **dettagliato indice analitico-alfabetico**, per agevolare la ricerca degli istituti.

Dalla combinazione di questi elementi deriva un **modello di “terza generazione”** di testi per la preparazione alle prove d'esame, che riesce a coniugare i vantaggi dei tradizionali manuali e dei moderni compendi, destinato inevitabilmente a prevalere nel futuro scenario della formazione di studi, in cui l'imperativo è apprendere “tutto e subito”!

Questa **IX Edizione** del **Manuale breve di Diritto amministrativo 2024**, **profondamente rivista nell'impostazione e nei contenuti**, tiene conto delle numerose e rilevanti novità legislative introdotte, che hanno imposto la **riscrittura** di alcuni capitoli e la revisione sistematica di altri. L'approvazione, con **d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36**, del **nuovo Codice dei contratti pubblici** e l'abrogazione, a far data dal 1° luglio dello stesso anno, del precedente Codice del 2016, ha reso in primo luogo necessaria la riscrittura dell'intero Capitolo in tema di contratti pubblici, così come la riorganizzazione della trattazione di temi connessi tra cui l'**in house**, l'**accesso agli atti di gara**, l'uso di **algoritmi** e di **intelligenza artificiale**. Il Codice

dei contratti pubblici è stato, peraltro, già modificato dalla **L. 27 novembre 2023 n. 170**, di conversione del d.l. 29 settembre 2023, n. 132, di cui si è tenuto conto nell'esaminare la disciplina del **conflitto di interessi**. Tra le altre novità legislative di cui si è dato atto, quelle in tema di **pubblico impiego, scudo erariale e controllo concomitante**. **Tante e assai rilevanti le nuove questioni** esaminate, come imposto anche da un vivacissimo dibattito **giurisprudenziale**, interno e sovranazionale, di cui si è dato ampiamente atto, nel testo e nei numerosi **Focus**.

SOMMARIO

PARTE PRIMA FONTI, ORGANIZZAZIONE E SOGGETTI

CAPITOLO I LE FONTI

SEZIONE I LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E LA CEDU

1.	Premessa. L'assetto delle fonti del diritto amministrativo.	3
2.	Il rapporto tra diritto europeo e diritto interno.	4
3.	Classificazioni delle fonti dell'Unione europea.	8
3.1.	Il diritto primario.	8
3.2.	Il diritto derivato.	10
3.3.	Gli effetti diretti verticali delle direttive non recepite.	11
3.4.	La responsabilità dello Stato per violazione del diritto europeo.	13
3.5.	Le sentenze della Corte di Giustizia.	15
4.	Il rango delle norme CEDU nell'ordinamento interno.	15
5.	L'impatto del diritto dell'Unione europea e della CEDU sul diritto amministrativo nazionale.	18
QUESTIONARIO		21

SEZIONE II LE FONTI DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE

1.	Le fonti secondarie del diritto amministrativo.	22
2.	I regolamenti.	24
2.1.	Nozione, fondamento e limiti.	24
2.2.	Procedimento di formazione e classificazione dei regolamenti governativi e ministeriali.	25
2.3.	Regolamenti di delegificazione, testi unici misti e codificazione.	27
3.	Il riparto della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.	28
4.	I regolamenti regionali: fondamento e competenza.	29
5.	Regolamenti e tutela.	30
6.	Gli statuti regionali e degli enti locali.	33
7.	Le ordinanze contingibili e urgenti.	35
8.	Atti di incerta collocazione tra le fonti: piani regolatori generali; capitolati generali d'oneri; bandi militari; Carta dei Servizi Pubblici; provvedimenti tariffari e provvedimenti prezzi; linee guida e <i>soft law</i> .	39
9.	Norme interne.	42
9.1.	Le circolari.	42
10.	La consuetudine.	44
QUESTIONARIO		45

CAPITOLO II L'ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

SEZIONE I PRINCIPI, CARATTERI E STRUTTURA DELLA P.A.

1.	La nozione di Pubblica Amministrazione alla luce delle più recenti tendenze.	46
2.	Il "pluralismo" della Pubblica amministrazione: modelli a confronto.	47
3.	Le tre principali linee di tendenza nell'evoluzione della nozione di p.a.: in senso "sostanziale", "funzionale e cangiante", "indipendente e neutrale".	48
3.1.	I criteri di identificazione degli enti pubblici. L'affermarsi di una nozione sostanziale di p.a.	48
3.2.	L'affermarsi di una nozione funzionale di p.a.	49
3.3.	Le autorità indipendenti: il distacco dalla nozione servente di p.a. e l'affermarsi di un modello di amministrazione indipendente e neutrale.	50
4.	L'organizzazione dello Stato: l'apparato amministrativo centrale e l'organizzazione periferica.	51
4.1.	La struttura del Governo.	51
4.1.1.	Il Presidente del Consiglio e la Presidenza.	52
4.1.2.	I Ministeri.	52
4.2.	I Comitati interministeriali.	54
4.3.	Le Agenzie e le Aziende autonome.	54
4.4.	Gli organi di rilievo costituzionale.	55
4.5.	Le Conferenze permanenti.	56
4.6.	L'amministrazione periferica dello Stato.	57
5.	I caratteri degli enti pubblici: autarchia, autotutela, autonomia, autogoverno.	59
6.	I rapporti intersoggettivi tra amministrazioni.	61
7.	Costituzione e vicende successive dell'ente.	62
8.	La struttura dell'amministrazione: la distinzione tra organi e uffici.	63
8.1.	Titolarità dell'organo.	64
8.2.	La <i>prorogatio</i> .	65
8.3.	La classificazione degli organi.	65
8.4.	Rapporto organico, legale rappresentanza e rapporto di servizio.	66
9.	Le relazioni interorganiche: gerarchia, direzione, coordinamento, controllo.	66
10.	I criteri di riparto dell'attività all'interno dell'amministrazione: il criterio di competenza.	66
10.1.	Inderogabilità delle competenze e meccanismi che consentono il trasferimento del solo esercizio della competenza. Avocazione, sostituzione e delega.	67
10.2.	Il difetto di competenza.	70
11.	Il funzionario di fatto e il regime degli atti adottati.	70
11.1.	La questione dell'imputabilità degli atti all'ente pubblico e la loro sorte.	72
11.2.	Le pretese economiche del funzionario di fatto: l'azione di ingiustificato arricchimento contro la P.A.	73
11.3.	L'azione di ingiustificato arricchimento contro la P.A.	74
11.4.	La configurabilità di una gestione di affari altrui ex art. 2028 c.c.	75
QUESTIONARIO		76

SEZIONE II STATO ED ENTI TERRITORIALI TRA AUTONOMIA E SUSSIDIARIETÀ

1.	Gli enti pubblici territoriali: nozione, elementi costitutivi e peculiarità.	77
2.	Il riparto delle competenze legislative e amministrative tra Stato e Regioni prima della riforma del 2001.	78

2.1.	Il riparto di competenze legislative.	78
2.2.	Il riparto di competenze amministrative.	78
2.3.	Il riparto di competenze legislative ed amministrative nelle Regioni a statuto speciale.	79
3.	La riforma del titolo V della Costituzione.	79
3.1.	Il riparto di competenze legislative dopo la riforma del titolo V.	81
3.2.	Il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale.	82
3.2.1.	Sussidiarietà orizzontale, giudizio amministrativo e procedimento amministrativo.	83
3.3.	Il potere sostitutivo dello Stato. I poteri sostitutivi nella <i>governance</i> del Piano nazionale di ripresa e resilienza.	85
3.4.	Riforma del Titolo V e Regioni a statuto speciale.	87
4.	L'organizzazione amministrativa delle Regioni dopo la riforma del 2001. Gli organi regionali necessari.	88
4.1.	La forma di governo regionale.	89
5.	L'organizzazione degli enti locali.	90
5.1.	Le funzioni dei Comuni. Fusione e incorporazioni di Comuni. Le Unioni di Comuni.	92
5.2.	Le funzioni della Provincia.	94
5.3.	Le Città metropolitane.	95
6.	L'autonomia finanziaria.	97
6.1.	Il federalismo fiscale.	99
6.2.	Il patto di stabilità interno e l'equilibrio di bilancio.	99
6.3.	La gestione finanziaria degli enti locali. I debiti fuori bilancio.	101
6.4.	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.	102
6.5.	La finanza derivata degli enti territoriali. Cenni.	106
7.	Il sistema dei controlli sugli enti locali.	107
QUESTIONARIO		110

CAPITOLO III I SOGGETTI

SEZIONE I GLI ENTI PUBBLICI IN FORMA SOCIETARIA

1.	Il fenomeno delle società in mano pubblica: le ragioni del riordino attuato con d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.	111
2.	La disciplina dettata dal d.lgs. n. 175 del 2016: ambito applicativo e rapporti tra disciplina speciale e diritto comune.	113
2.1.	I limiti, sostanziali e procedurali, alla costituzione di una società a partecipazione pubblica e all'acquisto di partecipazioni in società già costituite.	114
2.2.	La razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche.	116
2.3.	L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico.	117
2.4.	La gestione dei rapporti di impiego nelle società a controllo pubblico e i profili di giurisdizione.	118
2.5.	La responsabilità degli amministratori delle società partecipate.	118
2.6.	La gestione della crisi d'impresa.	119
2.7.	Profili organizzativi delle società <i>in house</i> e delle società miste (Rinvio).	120
3.	È configurabile un ente pubblico a forma societaria?	120
3.1.	Quali le condizioni per qualificare come pubblico l'ente societario?	121
4.	Le fondazioni.	122

5.	Lo svolgimento di attività pubbliche da parte di soggetti estranei all'amministrazione.	122
----	---	-----

QUESTIONARIO		123
---------------------	--	------------

SEZIONE II

L'ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO, L'IMPRESA PUBBLICA, LE SOCIETÀ *IN HOUSE*, LE SOCIETÀ MISTE E I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

1.	L'organismo di diritto pubblico: nozione, elementi strutturali e implicazioni applicative.	124
1.1.	La nozione e gli elementi costitutivi.	124
1.1.1.	La personalità giuridica.	125
1.1.2.	Il requisito teleologico. L'approccio funzionale e la diversa teoria dello scopo istituzionale.	125
1.1.3.	Il requisito della sottoposizione ad un'influenza pubblica dominante.	126
1.1.4.	Implicazioni applicative.	127
2.	L'impresa pubblica.	127
3.	Le società <i>in house</i> .	129
3.1.	Elementi costitutivi dell' <i>in house</i> . Le diverse fonti normative.	129
3.1.1.	La partecipazione dei privati.	131
3.1.2.	Il controllo analogo. Il controllo a cascata, frazionato o congiunto, inverso e orizzontale nel nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	131
3.1.3.	L'elemento funzionale	132
3.2.	La scelta tra <i>in house</i> e esternalizzazione: le diverse discipline. Cosa cambia con il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	133
4.	L'affidamento a favore di società a capitale misto.	135
5.	Le società strumentali.	137
6.	La cooperazione orizzontale fra Amministrazioni: il partenariato pubblico-pubblico nel nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	137
7.	I servizi pubblici locali nel d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica	140
7.1.	La nozione di servizio pubblico. La contrapposizione tra teorie soggettiva e oggettiva e l'influenza del diritto europeo.	140
7.2.	La nuova disciplina dei servizi pubblici locali dettata dal d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201.	141
7.2.1.	Il perimetro applicativo.	142
7.2.2.	Principi in materia di servizi pubblici. Sussidiarietà orizzontale, continuità, universalità.	142
7.2.1.	Misure compensative degli obblighi di servizio pubblico e disciplina degli aiuti di Stato.	144
7.2.3.	Le modalità di affidamento e la scelta dell' <i>in house</i> .	145
QUESTIONARIO		146

SEZIONE III

LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

1.	Le Autorità indipendenti: nozione e nascita del fenomeno.	147
2.	Le peculiarità genetico-ordinamentali.	150
2.1.	Natura e funzioni delle Autorità indipendenti.	152
3.	La tutela avverso gli atti delle Autorità indipendenti.	161
QUESTIONARIO		165

CAPITOLO IV
IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA P.A.

1.	I caratteri del rapporto di impiego pubblico.	167
2.	Le fonti: dalla disciplina pubblicistica alla privatizzazione (cenni)	167
3.	Caratteri della privatizzazione e categorie escluse	168
3.1.	Gli effetti della privatizzazione sulla disciplina degli atti adottati dalla P.A.	169
4.	Le fonti del rapporto individuale di lavoro e la sua contrattualizzazione.	172
4.1.	L'ambito soggettivo di applicabilità della contrattazione collettiva.	174
5.	L'accesso al lavoro nelle P.A.: la regola del concorso.	174
5.1.	La legittimità costituzionale dei concorsi interni. Le progressioni e le stabilizzazioni.	176
5.2.	Lo scorrimento della graduatoria. Le novità del Decreto Rafforzamento P.A. (d.l. 2 aprile 2023, n. 44, conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74).	179
6.	La disciplina del rapporto e i poteri del datore di lavoro.	180
6.1.	Mobilità	181
6.2.	Sospensione	182
6.3.	Estinzione	182
6.4.	Il licenziamento	182
7.	Le mansioni e lo <i>ius variandi</i> del datore di lavoro.	183
8.	La dirigenza.	185
8.1.	Natura giuridica degli atti di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali.	192
8.2.	Gli Incarichi dirigenziali cc.dd. esterni	195
8.3.	La responsabilità dirigenziale.	196
8.4.	La decadenza automatica dall'incarico: il c.d. <i>spoils system</i> .	198
9.	I diritti e i doveri del lavoratore pubblico.	200
9.1.	I diritti e i doveri del lavoratore pubblico. Codice di comportamento e <i>whistleblowing</i> .	200
9.1.1.	Le novità introdotte dal D.lgs. 10 marzo 2023, n. 24.	201
10.	La responsabilità del dipendente.	203
10.1.	La responsabilità disciplinare.	203
10.1.1	Il procedimento disciplinare	203
10.1.2.	Il rilievo disciplinare dell'assenteismo e degli illeciti dei sanitari	204
10.2.	Responsabilità civile.	205
10.3.	Responsabilità erariale e contabile.	205
10.4.	La responsabilità erariale: elementi costitutivi.	205
10.4.1.	Gli elementi costitutivi della fattispecie di danno erariale e le principali tipologie: il danno all'immagine.	206
10.4.2.	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.	206
10.4.3	Le tipologie di danno erariale. Il danno da disservizio e il danno all'immagine.	208
10.4.4.	Il giudizio innanzi alla Corte dei conti.	208
11.	La tutela giurisdizionale dopo la privatizzazione del pubblico impiego: il riparto di giurisdizione.	208
11.1.	Il potere di disapplicazione del giudice ordinario	211
11.2.	La giurisdizione del giudice amministrativo sui rapporti non privatizzati e le giurisdizioni speciali.	212
11.3.	La tutela risarcitoria nei rapporti non privatizzati. Il danno da <i>mobbing</i>	213
11.4.	La giurisdizione in materia di concorsi.	215
11.5.	Tutela risarcitoria del concorrente risultato tardivamente vincitore.	220
12.	Non esperibilità del ricorso straordinario al Capo dello Stato.	220
	QUESTIONARIO	221

CAPITOLO V I BENI PUBBLICI

1.	I beni pubblici: principi generali e categorie.	222
1.1.	I beni demaniali.	223
1.2.	I beni patrimoniali indisponibili.	228
1.2.1.	I beni patrimoniali disponibili.	230
1.3.	I beni comuni.	232
1.4.	I diritti reali pubblici su beni altrui.	233
1.5.	I beni privati di interesse pubblico.	236
2.	L'utilizzazione dei beni pubblici: la concessione amministrativa e il diritto di insistenza.	236
3.	L'amministrazione dei beni pubblici.	240
4.	La liberalizzazione dei servizi a rete.	241
5.	La tutela dei beni pubblici.	241
6.	Il riparto di giurisdizione in materia di concessioni di beni pubblici.	242
QUESTIONARIO		243

PARTE SECONDA L'ATTIVITÀ

CAPITOLO I I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

1.	L'attività amministrativa in generale: attività di diritto pubblico e attività di diritto privato; attività di amministrazione attiva, consultiva e di controllo; attività discrezionale e attività vincolata.	247
2.	La semplificazione amministrativa.	249
2.1.	L'informatizzazione della P.A. e l'uso degli algoritmi. Le novità del Codice dei contratti pubblici del 2023.	252
3.	I principi costituzionali.	255
3.1.	Il principio di legalità e i poteri amministrativi impliciti.	255
3.2.	Il principio di imparzialità.	259
3.3.	Il principio del contraddittorio.	260
3.4.	Il principio di ragionevolezza.	261
3.5.	Il principio di buon andamento della Pubblica amministrazione.	261
3.6.	Il principio di pubblicità e trasparenza.	261
3.7.	Il principio di sussidiarietà.	262
3.8.	I principi di consensualità dell'azione amministrativa e della capacità negoziale della PA. I principi di collaborazione e di buona fede positivizzati dal Codice dei contratti pubblici del 2023.	262
3.9.	Il principio di responsabilità.	263
3.10.	I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023. Rinvio.	264
4.	I principi europei.	264
4.1.	Il principio di proporzionalità.	265
4.2.	Il principio di legittimo affidamento.	266
4.3.	La tutela della concorrenza.	267
4.3.1.	La disciplina del c.d. <i>Golden power</i> .	268

CAPITOLO II LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA

1.	Principio di legalità, limiti all'attività amministrativa e discrezionalità.	272
----	--	-----

2.	La nozione di discrezionalità amministrativa.	273
3.	Legittimità, merito e rapporti con la discrezionalità.	274
4.	La discrezionalità tecnica: nozione e differenze rispetto alla discrezionalità amministrativa pura, alla discrezionalità c.d. mista e all'accertamento tecnico.	274
4.1.	Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica: dal sindacato e strinseco a quello intrinseco.	276
5.	Limiti al sindacato e Corti europee.	277
QUESTIONARIO		278

CAPITOLO III IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1.	Funzione e nozione di procedimento amministrativo.	279
2.	Le fasi del procedimento amministrativo.	280
3.	Influenza dello <i>jus superveniens</i> sul procedimento in corso.	283
4.	Il responsabile del procedimento: individuazione, compiti e responsabilità.	284
5.	La comunicazione di avvio del procedimento.	288
5.1.	Le deroghe all'obbligo di comunicazione.	292
6.	Il preavviso di rigetto.	295
6.1.	L'ambito di applicazione dell'art. 10 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990.	300
7.	La conferenza di servizi: natura e tipologie.	301
7.1.	La procedura della conferenza di servizi e gli effetti del dissenso.	307
QUESTIONARIO		317

CAPITOLO IV IL SILENZIO AMMINISTRATIVO

SEZIONE I IL SILENZIO-INADEMPIMENTO

1.	Il silenzio amministrativo: profili generali.	318
1.1.	Ultime novità normative in tema di silenzio.	318
1.2.	Le differenti tipologie di silenzio e l'atto amministrativo implicito.	319
2.	I termini di conclusione del procedimento.	321
2.1.	Gli effetti del decorso del termine.	322
2.2.	I poteri sostitutivi della P.A. inerte.	323
2.3.	Il danno da ritardo nella conclusione del procedimento: rinvio.	324
3.	I presupposti del silenzio-inadempimento: l'obbligo di provvedere.	324
4.	Il rilievo penale del silenzio.	327
5.	I profili processuali: l'azione avverso il silenzio.	328
5.1.	Oggetto del sindacato giurisdizionale nel giudizio avverso il silenzio e poteri del giudice.	330
5.2.	Effetti del provvedimento espresso sopravvenuto sul giudizio avverso il silenzio.	332
5.3.	Ricorso avverso il silenzio e tutela dei terzi.	333
5.4.	La fase di esecuzione: l'ottemperanza anomala e il ruolo del commissario <i>ad acta</i> .	334
QUESTIONARIO		335

SEZIONE II
LE FORME DI SILENZIO SIGNIFICATIVO E LA S.C.I.A.

1.	Il silenzio endoprocedimentale.	337
2.	Il silenzio-rigetto su ricorso amministrativo.	339
3.	Il silenzio-diniego.	340
4.	Il silenzio-assenso: natura giuridica, istituti affini e procedimento di formazione.	341
5.	Gli effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni (art. 17 <i>bis</i> , l. n. 241/90).	345
6.	La s.c.i.a.	347
6.1.	Natura giuridica della s.c.i.a.	350
6.2.	Tutela del terzo.	351
6.2.1.	I termini per la sollecitazione delle verifiche e i poteri della P.A.: la sentenza n. 45 del 2019 della Corte costituzionale.	353
7.	La concentrazione dei regimi amministrativi: la s.c.i.a. plurima o unica e la s.c.i.a. condizionata ad atti di assenso.	353
8.	La C.I.L.A. in materia edilizia e i rapporti con la S.C.I.A.	354
QUESTIONARIO		356

CAPITOLO V
LE DISCIPLINE SULL'ACCESSO AI DOCUMENTI, AI DATI E ALLE INFORMAZIONI

1.	Dall'accesso classico, all'accesso "civico" fino all'accesso "generalizzato"	357
2.	I tre accessi.	359
3.	Il diritto di accesso classico.	361
4.	Gli altri accessi.	366
4.1.	Accesso all'informazione ambientale.	366
4.2.	L'accesso dei consiglieri degli enti locali.	366
4.3.	Accesso agli atti di gara. Le novità introdotte dal Codice dei contratti pubblici del 2023.	367
4.3.1.	L'ambito applicativo.	367
4.3.2.	L'accesso generalizzato.	368
4.3.3.	La disciplina dettata dal nuovo Codice.	368
4.3.4.	L'accesso digitale (artt. 35, comma 1, e 36, commi 1, 2 e 3).	370
4.3.5.	La disciplina processuale (artt. 36, commi 4, 5, 6, 7 e 8).	371
5.	Gli strumenti di tutela.	372
5.1.	La tutela giurisdizionale nel Codice del processo amministrativo.	373
QUESTIONARIO		375

CAPITOLO VI
IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1.	Definizione di provvedimento e teorie sull'atto amministrativo.	376
2.	Classificazioni di atti amministrativi.	378
2.1.	L'atto di conferma.	384
2.2.	Atti di alta amministrazione e atti politici.	385
2.3.	Provvedimenti concessori, autorizzatori, ablatori e sanzionatori.	389
2.3.1.	I provvedimenti accrescitivi. La concessione.	389
2.3.2.	Provvedimenti autorizzatori.	394
2.3.3.	Provvedimenti ablatori. Gli ordini. Provvedimenti sanzionatori.	398
3.	I caratteri del provvedimento amministrativo.	399
4.	Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.	402

4.1.	La motivazione dei provvedimenti amministrativi.	404
4.1.1.	Profili processuali.	409
5.	I requisiti del provvedimento amministrativo.	414
6.	Le leggi provvedimento.	416
QUESTIONARIO		419

CAPITOLO VII

LA PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO E IL POTERE DI AUTOTUTELA

1.	La patologia dell'atto amministrativo: nozioni generali.	420
2.	L'inesistenza dell'atto amministrativo. I discussi rapporti tra inesistenza e nullità.	423
3.	La nullità del provvedimento amministrativo.	426
3.1.	La nullità per difetto assoluto di attribuzione.	427
3.2.	La nullità strutturale.	427
3.3.	La violazione ed elusione del giudicato.	429
3.4.	Le nullità testuali.	429
3.5.	La disciplina giuridica della nullità.	430
4.	L'annullabilità del provvedimento amministrativo.	431
4.1.	L'incompetenza.	432
4.2.	L'eccesso di potere.	433
4.3.	La violazione di legge.	436
5.	L'art. 21- <i>octies</i> , comma 2, della legge n. 241 del 1990: i vizi non invalidanti il provvedimento amministrativo.	437
5.1.	Il dibattito sulla natura processuale o sostanziale dell'art. 21- <i>octies</i> , l. n. 241 del 1990.	438
6.	L'invalidità derivata.	441
7.	L'invalidità sopravvenuta.	443
7.1.	L'illegittimità costituzionale dell'atto amministrativo. La legge retroattiva.	443
7.2.	L'incompatibilità del provvedimento amministrativo con il diritto dell'Unione europea.	444
8.	I vizi di merito del provvedimento amministrativo: l'inopportunità.	446
9.	L'autotutela amministrativa: profili generali.	447
9.1.	La tutela dell'affidamento del privato nell'ordinamento europeo.	449
9.2.	L'annullamento d'ufficio.	450
9.3.	La revoca.	454
10.	Il mero ritiro.	457
11.	I provvedimenti ad effetto conservativo: convalida, sanatoria, conversione, riforma, rettifica e conferma.	459
QUESTIONARIO		461

CAPITOLO VIII I CONTROLLI

1.	L'attività amministrativa di controllo e la classificazione dei controlli.	463
2.	Il controllo sugli atti.	466
3.	Il controllo di gestione.	467
3.1.	Il controllo interno di gestione e il ciclo di gestione della <i>performance</i> .	468
3.2.	Il controllo esterno di gestione e l'attività della Corte dei Conti	469
3.3.	Il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo.	472
3.4.	Controllo successivo sugli atti	473
3.5.	Controllo sul bilancio dello Stato	473
3.6.	Controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria	474

3.7.	Controllo sulle autonomie territoriali	474
3.8.	Il nuovo controllo concomitante previsto dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76. Le novità introdotte dal d.l. 22 aprile 2023, n. 44, conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74, di conversione del d (c.d. decreto rafforzamento P.A.)	476

QUESTIONARIO		477
---------------------	--	------------

CAPITOLO IX GLI ACCORDI

1.	Le forme consensuali di esercizio dell'azione amministrativa: profili generali.	478
2.	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni.	479
2.1.	Gli accordi di programma.	481
2.2.	Ulteriori forme di esercizio consensuale dell'attività amministrativa tra Pubbliche amministrazioni.	484
3.	Gli accordi tra pubblica amministrazione e privati ex art. 11 della legge n. 241 del 1990: profili generali e differenza con i contratti di diritto comune.	485
3.1.	Tipologie, disciplina e natura giuridica degli accordi tra P.A. e privato.	486

QUESTIONARIO		491
---------------------	--	------------

CAPITOLO X I CONTRATTI PUBBLICI

1.	Centralità della disciplina dei contratti pubblici. Il ruolo del diritto dell'unione.	493
1.1.	La capacità di diritto privato della P.A.	494
2.	Classificazione dei contratti della Pubblica Amministrazione.	495
3.	I contratti atipici.	496
4.	Il Codice dei contratti pubblici. Dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 al d.lgs. 31 marzo 2023 n. 33	499
4.1.	La struttura del nuovo Codice dei Contratti pubblici.	499
4.1.1.	La disciplina intertemporale.	500
4.1.2.	Il nuovo sistema delle fonti	500
5.	L'ambito oggettivo di applicazione del nuovo Codice. Appalti e concessioni. Contratti esclusi, gratuiti, attivi.	501
5.1.	Le soglie di rilevanza europea.	504
6.	L'ambito soggettivo di applicazione del nuovo Codice.	505
6.1.	Aggregazione e qualificazione delle stazioni appaltanti.	506
6.1.1.	Il sistema di qualificazione (necessario): livelli ed indicatori.	508
6.1.2.	I (tre) macro-indici.	509
6.1.3.	(Segue). Il sistema di qualificazione e le corrispondenti attività.	510
7.	Il rilievo dei principi generali nel nuovo Codice del 2023.	511
7.1.	I principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato.	513
7.1.1.	Il principio del risultato	513
7.1.2.	Il principio della fiducia. La nuova responsabilità erariale nel settore dei contratti pubblici (Cenni e rinvio). La copertura assicurativa.	514
7.1.2.1.	Il conflitto di interessi.	514
7.1.3.	Il principio dell'accesso al mercato.	515
8.	I principi di buona fede e tutela dell'affidamento, conservazione dell'equilibrio contrattuale e tassatività delle cause di esclusione	516
8.1.	Il principio di buona fede e tutela dell'affidamento. Cenni e rinvio.	516
8.2.	Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale. Sopravvenienze rilevanti e diritto alla rinegoziazione.	517
8.3.	Il principio di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione.	518

9.	I principi per le fasi dell'affidamento e dell'esecuzione: concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, tempestività, pubblicità, suddivisione in lotti e rotazione.	519
9.1.	Suddivisione in lotti e rotazione.	519
10.	Il procedimento ad evidenza pubblica.	520
10.1.	La deliberazione a contrarre.	521
10.2.	Il bando di gara.	521
10.3.	L'impugnazione delle clausole del bando.	522
11.	I sistemi di aggiudicazione e la selezione delle offerte.	526
12.	I criteri di aggiudicazione.	527
12.1.	Le offerte anomale.	528
13.	La partecipazione alla procedura di gara e i requisiti soggettivi.	529
13.1.	Le cause di esclusione automatica e non automatica e i requisiti di ordine speciale.	529
13.1.1.	Disciplina dell'esclusione, verifica del possesso dei requisiti e soccorso istruttorio.	531
13.2.	Partecipazione in forma associata alla gara: i raggruppamenti (e le associazioni) temporanei di impresa.	533
13.3.	I consorzi ordinari e i consorzi stabili.	535
13.4.	Il contratto di rete e il contratto di avvalimento	537
13.5.	Il subappalto. Il subappalto a cascata.	539
14.	L'aggiudicazione, la stipulazione del contratto e l'approvazione.	540
14.1.	Le fasi dell'aggiudicazione. La proposta di aggiudicazione	541
14.2.	L'approvazione e la stipula del contratto.	541
14.2.1.	L'avvio di esecuzione e lo <i>stand still</i> sostanziale e processuale.	543
15.	L'esecuzione del contratto.	544
15.1.	Il collaudo e la verifica di conformità.	544
15.2.	Le garanzie.	545
15.3.	Le modifiche del contratto in corso di esecuzione.	546
15.4.	Proroga e rinnovo del contratto in corso di esecuzione.	546
15.5.	Vicende particolari in corso di esecuzione. Sospensione, risoluzione e recesso.	547
16.	La giurisdizione e la tutela.	549
16.1.	I rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale.	549
16.2.	I rimedi giurisdizionali.	551
16.2.1.	Il contenzioso per le controversie relative ad infrastrutture strategiche	554
17.	Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto.	554
QUESTIONARIO		557

CAPITOLO XI

AMBIENTE, URBANISTICA, EDILIZIA, ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

1.	L'ambiente.	559
2.	I procedimenti amministrativi in materia ambientale.	561
3.	Il danno ambientale.	564
3.1.	La riparazione del danno ambientale.	565
4.	L'accesso alle informazioni ambientali: rinvio.	566
5.	Il governo del territorio.	566
6.	L'urbanistica e l'attività di pianificazione.	567
6.1.	Piano territoriale di coordinamento (P.T.C.).	569
6.2.	Il piano regolatore generale.	569
6.3.	Il piano strutturale ed operativo.	573
6.4.	Il piano particolareggiato.	573
6.5.	Piani generali e piani settoriali.	574

6.6.	Accordi ed urbanistica. L'urbanistica consensuale.	574
6.7.	I vincoli conformativi e i vincoli espropriativi.	575
6.8.	Le nuove tecniche pianificatorie: perequazione urbanistica, compensazione, misure incentivanti.	577
7.	L'edilizia.	580
7.1	Le fonti	580
7.2.	Il testo unico e le tipologie di interventi edilizi.	581
7.3.	La legislazione regionale e la regolamentazione comunale.	583
7.4.	I titoli edilizi e l'attività edilizia libera.	584
7.5.	Le sanzioni.	591
7.6.	Legittimazione degli abusi edilizi: sanatorie e condoni. La c.d. "fiscalizzazione" dell'abuso	595
8.	Il regime della proprietà privata e l'espropriazione.	596
8.1.	Classificazione dei provvedimenti ablatori della P.A.	598
9.	L'espropriazione per pubblica utilità: presupposti ed effetti.	599
10.	Il procedimento di esproprio: ambito oggettivo, soggetti coinvolti e fasi.	601
10.1.	La retrocessione.	606
10.2.	L'indennità di espropriazione.	607
10.3.	L'occupazione del bene nella procedura espropriativa. Occupazione appropriativa e occupazione usurpativa.	611
10.4.	La c.d. acquisizione sanante.	614
10.5.	L'usucapione pubblica e privata. Interviene Cass., Sez. Un. , 12 gennaio 2023, n. 651.	622
QUESTIONARIO		624

PARTE TERZA LA RESPONSABILITÀ

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

1.	Il fondamento costituzionale della responsabilità della P.A. e l'evoluzione giurisprudenziale.	627
1.1.	Il rapporto tra la responsabilità della P.A. e quella del dipendente: la natura concorrente o solidale della responsabilità della P.A.	628
1.2.	La natura diretta della responsabilità della P.A. e il rapporto di immedesimazione organica.	629
1.3.	Un solo sistema di responsabilità poggiante sull'art. 28 Cost. o coesistenza dei due sistemi di responsabilità, diretta o per fatto proprio ex art. 28 Cost. e indiretta o per fatto altrui ex art. 2049 c.c.?	629
2.	La natura della responsabilità della P.A.	631
3.	Gli elementi della responsabilità della P.A.: elemento oggettivo, nesso causale ed elemento soggettivo.	638
4.	La responsabilità della P.A. per lesione di diritti soggettivi.	643
4.1.	La responsabilità per comportamenti lesivi dell'affidamento del privato e la responsabilità precontrattuale alla luce della nuova codificazione del d.lgs. 36 del 2023.	646
4.2.	Il danno da atto legittimo dannoso.	649
5.	Le tecniche risarcitorie: il risarcimento per equivalente.	649
5.1.	Il risarcimento per equivalente in tema di appalti pubblici.	651
5.2.	Il risarcimento del danno non patrimoniale ed esistenziale.	657
5.3.	Il risarcimento mediante reintegrazione in forma specifica.	658
5.4.	Il meccanismo previsto dall'art. 34, comma 4, c.p.a.	659

6.	La responsabilità del pubblico dipendente: <i>rinvio</i>	661
----	--	-----

QUESTIONARIO		661
---------------------	--	------------

CAPITOLO II
LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: PROFILI PROCESSUALI

1.	Il riparto di giurisdizione.	662
1.1.	Ipotesi applicative. Il danno da provvedimento illegittimo favorevole.	664
1.2.	Danno da ritardo o da silenzio.	665
1.3.	Danno da responsabilità precontrattuale.	668
1.4.	Danno da occupazioni.	668
1.5.	Danno da omessa vigilanza Consob.	669
2.	I rapporti tra azione di annullamento e azione risarcitoria: la questione della “pregiudiziale” amministrativa.	670
2.1.	La disciplina dell’azione risarcitoria nel Codice del processo amministrativo.	671
3.	Proponibilità della domanda risarcitoria in ottemperanza.	675

QUESTIONARIO		677
---------------------	--	------------

PARTE QUARTA
LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I
I RICORSI AMMINISTRATIVI

1.	La funzione giustiziale: profili generali.	681
2.	Tipologie di ricorsi amministrativi.	683
2.1.	I presupposti dei ricorsi amministrativi.	684
2.2.	Il procedimento.	686
3.	Il ricorso gerarchico proprio.	687
4.	Il ricorso gerarchico improprio.	689
5.	Il ricorso in opposizione.	690
6.	Il ricorso straordinario al Capo dello Stato.	691
6.1.	Il procedimento e la regola dell’alternatività.	693
6.2.	Natura giuridica del ricorso straordinario.	696
7.	I rimedi non giurisdizionali per la tutela dei privati nei confronti della p.a.: o ltre i tradizionali ricorsi amministrativi	701

QUESTIONARIO		702
---------------------	--	------------

CAPITOLO II
LA TUTELA GIURISDIZIONALE E IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE TRA G.A. E G.O.

SEZIONE I
POSIZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE, RIPARTO DI GIURISDIZIONE E TECNICHE DI TUTELA

1.	Le situazioni giuridiche soggettive: diritti soggettivi e interessi legittimi.	703
1.1.	Nozione di interesse legittimo.	705
1.2.	La classificazione degli interessi legittimi.	706
1.2.1.	L’interesse alla tutela dell’ambiente.	711
1.2.2.	La tutela degli interessi collettivi: gli strumenti a tutela dei consumatori e la <i>class action</i> pubblica.	712

1.2.3.	La <i>class action</i> pubblica.	713
2.	Il criterio di riparto di giurisdizione fondato sulla distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi.	715
3.	Giurisdizione e diritti fondamentali.	719
4.	La <i>translatio iudicii</i> .	721
5.	Le azioni a tutela dell'interesse legittimo previste dal C.p.a. e il dibattito sulle azioni atipiche.	723

QUESTIONARIO		726
---------------------	--	------------

SEZIONE II LA TUTELA INNANZI AL G.A.

1.	L'evoluzione storica della giustizia amministrativa italiana.	727
1.1.	Gli organi della giustizia amministrativa.	729
2.	L'ambito della giurisdizione del G.A.	730
3.	La giurisdizione esclusiva.	730
3.1.	Le controversie devolute alla giurisdizione esclusiva.	732
3.2.	La giurisdizione in tema di servizi pubblici.	735
3.2.1.	La persistente rilevanza della nozione di servizio pubblico: il dibattito.	737
3.3.	Le regole del processo in sede di giurisdizione esclusiva.	740
4.	La giurisdizione in materia di diritto sportivo.	741
5.	La giurisdizione di merito.	743

QUESTIONARIO		744
---------------------	--	------------

SEZIONE III LA TUTELA INNANZI AL G.O.

1.	L'ambito della giurisdizione del G.O.	746
2.	I poteri del G.O.	746
2.1.	Il potere di disapplicazione.	747
2.2.	I limiti interni nella definizione delle singole azioni esperibili.	750
3.	La giurisdizione esclusiva del G.O.	753
4.	La giurisdizione piena del G.O.	754

QUESTIONARIO		755
---------------------	--	------------

CAPITOLO III IL PROCESSO AMMINISTRATIVO

1.	I principi informativi del processo amministrativo.	757
1.1.	Le disposizioni emergenziali introdotte per fronteggiare l'emergenza pandemica e per favorire l'attuazione del PNRR: quadro d'insieme.	764
2.	Le parti del rapporto processuale.	765
3.	Il ricorso: giudice competente.	767
3.1.	Il ricorso: contenuto, notifica e deposito.	773
3.2.	I motivi aggiunti.	783
3.3.	Il ricorso incidentale.	784
4.	Il processo.	786
5.	I mezzi di impugnazione. L'appello.	796
5.1.	La revocazione.	803
5.2.	L'opposizione di terzo.	806
5.3.	Il ricorso per Cassazione.	807

6.	I riti speciali. Il rito abbreviato comune <i>ex art.</i> 119 c.p.a.	810
6.1.	Il rito abbreviato relativo alle controversie proposte avverso le procedure di gara pubblica: <i>rinvio</i> .	813
7.	Il rito elettorale.	813
8.	Il procedimento per decreto ingiuntivo. Il rito avverso il silenzio e il rito in materia di accesso: <i>rinvio</i> .	814
9.	La tutela cautelare.	816
10.	Il giudicato amministrativo.	822
10.1.	Giudicato e diritto europeo.	823
10.2.	I limiti oggettivi e soggettivi del giudicato amministrativo.	825
10.3.	Gli effetti del giudicato amministrativo.	826
11.	Il ricorso per ottemperanza.	828
11.1.	I profili processuali del giudizio di ottemperanza.	833
11.2.	Poteri del giudice e commissario <i>ad acta</i> .	835
11.3.	La c.d. penalità di mora.	836
12.	Il processo amministrativo telematico.	839
QUESTIONARIO		840
INDICE ANALITICO		843