

SOMMARIO

PARTE PRIMA

CAPITOLO I. FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO	3
1. Nozione.	3
2. Le fonti.	3
3. La C.E.D.U.	5
3.1. Analogie e differenze (tabella: UE/CEDU).	6
4. Fonti dell'ordinamento nazionale.	6
4.1. Fonti di rango costituzionale.	6
5. Fonti del diritto dell'Unione Europea.	7
5.1. Classificazione.	7
Riquadro di approfondimento <i>Che valore hanno le pronunce pregiudiziali interpretative della Corte di Giustizia?</i>	9
6. Fonti primarie.	9
7. Fonti secondarie.	10
7.1. Regolamenti: caratteri e classificazione.	10
7.2. Analogie e differenze (tabella: atti normativi / atti amministrativi generali).	13
7.3. Regolamenti statali.	14
7.4. Regolamenti regionali.	14
7.5. Regolamenti comunali.	14
7.6. Regime impugnatorio e disapplicabilità dei regolamenti.	15
7.7. Statuti.	16
7.8. Ordinanze contingibili e urgenti.	16
Riquadro di approfondimento <i>Quali sono i poteri di ordinanza del sindaco?</i>	17
7.9. Analogie e differenze (tabella: ordinanze contingibili e urgenti / atti necessitati).	18
8. Testi unici e codici.	18
9. Atti di incerta collocazione tra le fonti.	19
10. Norme interne.	20
10.1. Circolari.	20
Riquadro di approfondimento <i>Qual è il regime impugnatorio delle circolari?</i>	22
11. Consuetudine.	22
12. Prassi amministrativa.	22
13. Interpretazione, integrazione ed applicazione del diritto amministrativo.	23

CAPITOLO II. ORGANIZZAZIONE E STRUTTURA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

24

1. Nozione.	24
1.1. Evoluzione del sistema amministrativo italiano.	24
1.2. Modello costituzionale.	26
2. Lo Stato.	26
2.1. Le funzioni.	27
2.2. Analogie e differenze (tabella: atti politici / atti di alta amministrazione).	28
3. Amministrazione statale.	30
3.1. Struttura dell'amministrazione statale.	31
3.2. Struttura dell'amministrazione statale centrale.	31
3.3. Organi costituzionali ed organi a rilevanza costituzionale.	37
3.4. Struttura dell'amministrazione statale periferica.	43
4. Pluralismo istituzionale della pubblica amministrazione.	44
4.1. Indici di pubblicità.	45
4.2. Caratteri.	46
4.3. Rapporti intersoggettivi tra amministrazioni.	47
5. Organo.	47
5.1. Natura giuridica.	49
5.2. Classificazione.	49
5.3. Relazioni interorganiche.	49
Riquadro di approfondimento <i>Esiste un principio generale di prorogatio?</i>	50
6. Rapporto organico.	50
7. Ufficio.	51
7.1. Analogie e differenze (tabella: organo / ufficio).	51
8. Rapporto di servizio.	51
8.1. Analogie e differenze (tabella: rapporto organico / rapporto di servizio).	52
Riquadro di approfondimento <i>Cosa è il munus?</i>	52
9. Competenza.	53
9.1. Classificazione.	53
9.2. Trasferimento.	54
9.3. Difetto di competenza.	55
9.4. Conflitto di competenza.	56
10. Funzionario di fatto.	56
10.1. Regime di imputabilità degli atti.	57
10.2. Compenso.	58
11. Enti territoriali.	59
12. Amministrazione comunale.	59
13. Amministrazione provinciale.	61

Riquadro di approfondimento <i>È possibile fondere, creare o modificare nuovi enti locali?</i>	64
14. Amministrazione delle città metropolitane.	65
Riquadro di approfondimento <i>Qual è lo status di Roma capitale della Repubblica?</i>	67
15. Amministrazione regionale.	67
16. Controlli.	75
17. Altri enti locali.	80
18. Autorità amministrative indipendenti.	81
18.1. <i>Ratio</i> .	84
18.2. Funzioni.	84
Riquadro di approfondimento <i>Qual è la natura del potere sanzionatorio della CONSOB?</i>	85
18.3. Disciplina procedimentale.	86
18.4. Tutela giurisdizionale.	86
Riquadro di approfondimento <i>Qual è il grado di intensità del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti delle autorità indipendenti?</i>	87
18.5. Tutela giustiziale.	88
CAPITOLO III. MODULI ORGANIZZATIVI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	89
1. Intervento pubblico nell'economia.	89
2. Enti pubblici in forma societaria.	92
Riquadro di approfondimento <i>Alle società partecipate si applica la disciplina sulla trasparenza prevista dal d.lgs. n. 33 del 2013?</i>	95
3. Privatizzazione.	97
4. Esternalizzazione.	97
Riquadro di approfondimento <i>Quali sono i soggetti pubblici di matrice europea?</i>	98
5. Affidamento <i>in house</i> .	98
5.1. Requisiti.	99
5.2. Analogie e differenze (tabella: <i>in house</i> "inverso" / "orizzontale" / "frazionato").	100
Riquadro di approfondimento <i>L'in house è un modello avente una portata applicativa generale?</i>	101
6. Servizi pubblici.	102
7. Servizi pubblici locali.	102
7.1. Modalità di gestione e di affidamento.	103
7.2. Disciplina: evoluzione.	103

CAPITOLO IV. RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	107
1. Nozione.	107
2. Rapporto di impiego pubblico.	107
2.1. Tutela giurisdizionale.	108
Riquadro di approfondimento <i>Il risarcimento del danno da mobbing a quale giurisdizione appartiene?</i>	108
3. Rapporto di impiego privatizzato.	109
3.1. Disciplina: evoluzione.	109
Riquadro di approfondimento <i>In cosa consiste il sistema di valutazione delle performances?</i>	116
3.2. Atti di macro-organizzazione e di micro-organizzazione.	117
3.3. Contrattualizzazione del rapporto individuale di lavoro.	118
3.4. Accesso al lavoro: il concorso.	122
3.5. Accesso al lavoro: lo scorrimento delle graduatorie.	124
Riquadro di approfondimento <i>Chi è il giudice competente a conoscere le controversie in materia di scorrimento delle graduatorie?</i>	124
4. Svolgimento del rapporto di impiego.	125
5. Dirigenza.	126
5.1. Disciplina: evoluzione.	126
5.2. L'accesso alla dirigenza e il conferimento degli incarichi dirigenziali.	128
5.3. Responsabilità dirigenziale.	129
Riquadro di approfondimento <i>Esiste ancora il cd. spoil system?</i>	130
6. Responsabilità.	130
7. Tutela giurisdizionale.	132
Riquadro di approfondimento <i>Le selezioni per il conferimento di incarichi dirigenziali (cd. procedure di interpello) possono essere assimilate alle procedure concorsuali di cui all'art. 63, co. 4, d.lgs. 165/2001?</i>	133
 CAPITOLO V. BENI PUBBLICI	 134
1. Nozione.	134
2. Beni pubblici <i>strictu sensu</i> .	134
2.1. Criteri di individuazione.	134
3. Beni demaniali.	135
3.1. Classificazione.	135
Riquadro di approfondimento <i>Qual è la disciplina applicabile alle concessioni demaniali marittime?</i>	136
3.2. Regime giuridico.	137
Riquadro di approfondimento <i>Cos'è il federalismo demaniale?</i>	138

4. Beni patrimoniali indisponibili.	138
4.1. Classificazione.	139
4.2. Regime giuridico.	139
5. Beni patrimoniali disponibili.	140
5.1. Regime giuridico.	140
6. Diritti reali pubblici su beni altrui.	140
6.1. Diritti demaniali su beni altrui.	140
7. Beni di interesse pubblico.	141
8. Utilizzazione dei beni pubblici.	141
9. Tutela dei beni pubblici.	142
10. Tutela giurisdizionale.	142

PARTE SECONDA

CAPITOLO VI. *PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA* 147

1. Attività amministrativa.	147
1.1. Attività di diritto pubblico e di diritto privato.	147
Riquadro di approfondimento <i>In quale categoria di contratti rientra la cessione volontaria di beni immobili oggetto di procedura di esproprio?</i>	148
2. Principi costituzionali.	149
2.1. Analogie e differenze (tabella: potere implicito / atto amministrativo implicito).	152
3. Principi comunitari.	154
4. Semplificazione amministrativa.	155
4.1. Informatizzazione della pubblica amministrazione.	157
5. Discrezionalità amministrativa.	161
5.1. Analogie e differenze (tabella: regole di legittimità / regole di merito).	162
6. Discrezionalità tecnica.	163
6.1. Analogie e differenze (tabella: discrezionalità tecnica / mero accertamento tecnico).	163
Riquadro di approfondimento <i>In cosa si sostanzia il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica?</i>	164
7. Discrezionalità mista.	164

CAPITOLO VII. *PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO* 166

1. Nozione.	166
Riquadro di approfondimento <i>Qual è l'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo?</i>	167
1.1. Procedimento amministrativo ex l. 241/1990.	167
2. Fasi del procedimento amministrativo.	169

2.1. Responsabile del procedimento.	171
Riquadro di approfondimento <i>Il RUP può svolgere la funzione di commissario di una gara pubblica?</i>	172
2.2. Comunicazione di avvio del procedimento.	173
2.3. Preavviso di rigetto.	174
3. Conferenza di servizi.	174
3.1. Classificazione.	175
3.2. Procedimento.	176
3.3. Analogie e differenze (tabella conferenza semplificata / conferenza simultanea).	178
3.4. Determinazione conclusiva.	179
4. Diritto di accesso.	180
4.1. Principio di trasparenza.	181
4.2. Natura giuridica.	182
4.3. Soggetti.	183
4.4. Oggetto.	183
4.5. Esercizio.	183
4.6. Limiti.	184
Riquadro di approfondimento <i>Come si atteggia il rapporto tra accesso e riservatezza?</i>	184
4.7. Tutela.	185
Riquadro di approfondimento <i>Cos'è l'URP?</i>	186
4.8. Accesso civico.	186
Riquadro di approfondimento <i>È possibile l'accesso civico generalizzato nella materia degli appalti pubblici?</i>	187
4.9. Analogie e differenze (tabella accesso civico / accesso civico generalizzato).	188
CAPITOLO VIII. SILENZIO AMMINISTRATIVO E S.C.I.A.	189
1. Nozione.	189
2. Silenzio – inadempimento.	191
Riquadro di approfondimento <i>Quali sono i presupposti sostanziali dell'obbligo di provvedere?</i>	192
2.1. Tutela giurisdizionale.	193
3. Silenzio – assenso.	194
Riquadro di approfondimento <i>Come si atteggia il silenzio assenso in materia edilizia?</i>	194
3.1. Tutela giurisdizionale.	194
4. Silenzio – assenso endoprocedimentale.	195
5. Segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.).	195
5.1. Ambito di applicazione e procedimento.	196

5.2. Natura giuridica e tutela del terzo.	198
5.3. Analogie e differenze (tabella: silenzio - assenso / s.c.i.a.).	199

CAPITOLO IX. PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO 201

1. Atto amministrativo.	201
2. Classificazione.	202
3. Caratteri del provvedimento amministrativo.	204
4. Elementi essenziali.	205
Riquadro di approfondimento <i>In cosa consiste l'obbligo della motivazione?</i>	207
5. Requisiti.	208
Riquadro di approfondimento <i>Cos'è l'atto di conferma?</i>	209
6. Autorizzazione.	209
6.1. Figure affini.	210
7. Concessione.	211
7.1. Figure affini.	213
8. Provvedimenti ablatori.	214
9. Atti non provvedimentali.	215
9.1. Pareri.	217
9.2. Analogie e differenze.	218
Riquadro di approfondimento <i>Cosa sono le leggi provvedimento?</i>	219

CAPITOLO X. PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO 220

1. Nozione e categorie patologiche.	220
2. Nullità.	221
Riquadro di approfondimento <i>Come si atteggia il rilievo officioso della nullità?</i>	223
3. Annullabilità.	224
Riquadro di approfondimento <i>Qual è la disciplina dei vizi non invalidanti?</i>	226
4. Invalidità derivata.	226
5. Invalidità sopravvenuta.	227
6. Incompatibilità del provvedimento amministrativo con il diritto dell'U.E.	228
7. Vizi di merito: inopportunità.	228
8. Autotutela amministrativa.	229
8.1. Annullamento d'ufficio.	230
Riquadro di approfondimento <i>Come si atteggia l'annullamento d'ufficio rispetto al legittimo affidamento medio tempore ingenerato nei destinatari del provvedimento?</i>	232
8.2. Revoca.	232
Riquadro di approfondimento <i>Esistono categorie di atti irrevocabili?</i>	233

8.3. Abrogazione.	233
8.4. Decadenza.	233
8.5. Mero ritiro.	234
9. Atti di convalescenza.	234
10. Atti di conservazione.	235
CAPITOLO XI. CONTROLLI	237
1. Nozione.	237
2. Controllo sugli atti.	239
3. Controllo di gestione.	240
3.1. Controllo interno.	240
3.2. Controllo esterno.	241
CAPITOLO XII. ACCORDI	243
1. Nozione.	243
2. Accordi tra P.A. e privato.	243
2.1. Analogie e differenze (tabella: accordi / contratti di diritto pubblico).	245
3. Accordi tra pubbliche amministrazioni.	245
Riquadro di approfondimento <i>Che cos'è il partenariato pubblico-pubblico?</i>	247
CAPITOLO XIII. CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	248
1. Capacità di diritto privato della P.A.	248
1.1. Analogie e differenze (tabella: contratti / accordi).	248
2. Codice dei contratti pubblici.	249
Riquadro di approfondimento <i>Cosa cambia con il decreto sblocca-cantieri?</i>	250
2.1. Ambito di applicazione.	252
Riquadro di approfondimento <i>Cosa è la Stazione Unica Appaltante (S.U.A.)?</i>	254
3. Procedimento ad evidenza pubblica.	255
3.1. Delibera a contrarre.	255
3.2. Bando di gara.	256
Riquadro di approfondimento <i>In cosa consiste il nuovo potere riconosciuto all'ANAC in materia di contratti pubblici?</i>	257
3.3. Partecipazione alla procedura e sistemi di aggiudicazione.	257
3.4. Aggiudicazione, stipulazione ed approvazione del contratto.	262
Riquadro di approfondimento <i>Cosa è l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti e qual è la nuova disciplina dei soggetti aggregatori?</i>	263
Riquadro di approfondimento <i>La Stazione Appaltante ha la facoltà di non procedere all'aggiudicazione del contratto?</i>	264

4. Forme di tutela.	264
Riquadro di approfondimento <i>Qual è la sorte del contratto a seguito dell'annullamento dell'aggiudicazione?</i>	267

CAPITOLO XIV. GOVERNO DEL TERRITORIO ED ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

1. Ambiente e governo del territorio.	268
2. Urbanistica ed attività di pianificazione.	269
2.1. Analogie e differenze (tabella: zonizzazione / localizzazione)	269
Riquadro di approfondimento <i>In cosa consiste la perequazione urbanistica?</i>	270
3. Edilizia.	271
Riquadro di approfondimento <i>Come si declina l'onere motivazionale in caso di annullamento d'ufficio di un titolo edilizio in sanatoria?</i>	274
4. Espropriazione per pubblica utilità.	275
4.1. Caratteri.	276
4.2. Procedimento.	277
4.3. Retrocessione.	278
4.4. Indennità di espropriazione.	280
4.5. Occupazione d'urgenza.	281
4.6. Occupazione strumentale.	281
4.7. Occupazione appropriativa ed usurpativa.	282
4.8. Acquisizione sanante.	283
Riquadro di approfondimento <i>La Pubblica amministrazione può usucapire un bene privato?</i>	284
Riquadro di approfondimento <i>Quali sono i poteri del commissario ad acta nominato per l'esecuzione dei provvedimenti occorrenti ad ottemperare ad un giudicato amministrativo relativo ad una vicenda di acquisizione sanante ex art. 42-bis?</i>	285

PARTE TERZA

CAPITOLO XV. RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Nozione.	289
2. Natura giuridica.	290
Riquadro di approfondimento <i>È riconosciuta la responsabilità della P.A. per la lesione di diritti soggettivi?</i>	292
3. Tecniche risarcitorie.	293
Riquadro di approfondimento <i>È ammissibile l'applicazione del principio della compensatio lucri cum damno nell'ambito dei giudizi amministrativi?</i>	294
4. Riparto di giurisdizione.	294

Riquadro di approfondimento <i>Cosa è la questione della pregiudiziale amministrativa?</i>	295
5. Responsabilità da atto lecito.	296
6. Responsabilità nei confronti della P.A.	296
6.1. Responsabilità del pubblico dipendente.	297
Riquadro di approfondimento <i>Si può configurare la responsabilità per danno all'immagine in mancanza di una condanna penale definitiva (cd. pregiudiziale penale)?</i>	298
6.2. Illecito amministrativo.	299

PARTE QUARTA

CAPITOLO XVI. RICORSI AMMINISTRATIVI **303**

1. Funzione giustiziale.	303
1.1. Analogie e differenze (tabella: tutela giurisdizionale / tutela giustiziale).	303
2. Ricorsi amministrativi: tipologie, classificazione e presupposti.	305
2.1. Procedimento.	307
3. Ricorso gerarchico proprio.	308
4. Ricorso gerarchico improprio.	309
5. Ricorso in opposizione.	309
6. Ricorso straordinario al Capo dello Stato.	309
Riquadro di approfondimento <i>Qual è la ratio del principio di alternatività tra ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e ricorso giurisdizionale?</i>	312

CAPITOLO XVII. TUTELA GIURISDIZIONALE E RIPARTO DI GIURISDIZIONE TRA G.A. E G.O. **313**

1. Situazioni giuridiche soggettive.	313
1.1. Diritto soggettivo.	313
1.2. Interesse legittimo.	314
1.3. Interessi superindividuali.	317
1.4. Analogie e differenze (tabella: azione di classe del consumatore / class action pubblica).	319
2. Riparto di giurisdizione.	322
Riquadro di approfondimento <i>Qual è la disciplina della translatio iudicii?</i>	325
2.1. Tecniche di tutela.	326
Riquadro di approfondimento <i>Gli enti associativi esponenziali di interessi diffusi possono esperire l'azione di annullamento dinanzi al G.A. fuori dai casi previsti dalla legge?</i>	327

3. Giurisdizione ordinaria.	328
3.1. Poteri del giudice ordinario.	329
Riquadro di approfondimento <i>In cosa consiste il sindacato del giudice penale sugli atti amministrativi?</i>	330
3.2. Azioni esperibili.	331
Riquadro di approfondimento <i>È ammessa l'esecuzione forzata nei confronti della P.A.?</i>	332
4. Giurisdizione amministrativa.	333
4.1. Giurisdizione generale di legittimità.	334
4.2. Giurisdizione esclusiva.	334
4.3. Giurisdizione di merito.	335
CAPITOLO XVIII. PROCESSO AMMINISTRATIVO	336
1. Nozione.	336
2. Parti.	337
3. Giudice competente.	339
Riquadro di approfondimento <i>Come deve essere rilevata l'incompetenza?</i>	340
4. Ricorso.	340
5. Processo.	342
6. Mezzi di impugnazione.	345
Riquadro di approfondimento <i>Il ricorrente soccombente nel merito può impugnare il capo sulla giurisdizione?</i>	346
7. Riti speciali.	346
7.1. Giudizio di ottemperanza.	346
7.2. Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi.	349
7.3. Tutela contro l'inerzia della pubblica amministrazione.	349
7.4. Procedimento di ingiunzione.	349
7.5. Riti abbreviati.	349
7.6. Contenzioso in materia elettorale.	350
8. Tutela cautelare.	351
Riquadro di approfondimento <i>Quali sono le caratteristiche del giudicato amministrativo?</i>	353
CAPITOLO XIX. GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE SPECIALI	354
1. Nozione.	354
2. Tribunali delle acque.	354
3. Commissioni tributarie.	355
4. Giurisdizione sportiva.	356
Indice analitico	358