

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).	5
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>	8
6. Fonti primarie.	9
7. Fonti secondarie.	9
7.1. Regolamenti: caratteri e classificazione.	9
7.2. Analogie e differenze (tabella: atti normativi / atti amministrativi generali).	12
7.3. Regolamenti statali.	13
7.4. Regolamenti regionali.	13
7.5. Regolamenti comunali.	13
7.6. Regime impugnatorio e disapplicabilità dei regolamenti.	14
7.7. Statuti.	15
7.8. Ordinanze contingibili e urgenti.	15
Riquadro di approfondimento <i>Quali sono i poteri di ordinanza del sindaco?</i>	16
7.9. Analogie e differenze (tabella: ordinanze contingibili e urgenti / atti necessitati).	16
8. Testi unici e codici.	17
9. Atti di incerta collocazione tra le fonti.	18
10. Norme interne.	19
10.1. Circolari.	19
Riquadro di approfondimento <i>Qual è il regime impugnatorio delle circolari?</i>	20
11. Consuetudine.	20
12. Prassi amministrativa.	21
13. Interpretazione, integrazione ed applicazione del diritto amministrativo.	21

1. Nozione.	22
1.1. Evoluzione del sistema amministrativo italiano.	22
1.2. Modello costituzionale.	23
2. Lo Stato.	24
2.1. Le funzioni.	25
2.2. Analogie e differenze (tabella: atti politici/atti di alta amministrazione).	26
3. Amministrazione statale.	28
3.1. Struttura dell'amministrazione statale.	29
3.2. Struttura dell'amministrazione statale centrale.	29
3.3. Organi costituzionali ed organi a rilevanza costituzionale.	34
3.4. Struttura dell'amministrazione statale periferica.	39
4. Pluralismo istituzionale della pubblica amministrazione.	41
4.1. Indici di pubblicità.	42
4.2. Caratteri.	42
4.3. Rapporti intersoggettivi tra amministrazioni.	44
5. Organo.	44
5.1. Natura giuridica.	45
5.2. Classificazione.	45
5.3. Relazioni interorganiche.	46
Riquadro di approfondimento <i>Esiste un principio generale di prorogatio?</i>	46
6. Rapporto organico.	46
7. Ufficio.	47
7.1. Analogie e differenze (tabella: organo / ufficio).	47
8. Rapporto di servizio.	47
8.1. Analogie e differenze (tabella: rapporto organico / rapporto di servizio).	48
Riquadro di approfondimento <i>Cosa è il munus?</i>	48
9. Competenza.	49
9.1. Classificazione.	49
9.2. Trasferimento.	50
9.3. Difetto di competenza.	51
9.4. Conflitto di competenza.	51
10. Funzionario di fatto.	52
10.1. Regime di imputabilità degli atti.	53
10.2. Compenso.	53
11. Enti territoriali.	54
12. Amministrazione comunale.	55
13. Amministrazione provinciale.	57
Riquadro di approfondimento <i>È possibile fondere, creare o modificare nuovi enti locali?</i>	60

14. Amministrazione delle città metropolitane.	61
Riquadro di approfondimento <i>Qual è lo status di Roma capitale della Repubblica?</i>	62
15. Amministrazione regionale.	62
16. Controlli.	69
17. Altri enti locali.	74
18. Autorità amministrative indipendenti.	75
18.1. <i>Ratio</i> .	77
18.2. Funzioni.	77
Riquadro di approfondimento <i>Qual è la natura del potere sanzionatorio della CONSOB?</i>	78
18.3. Disciplina procedimentale.	78
18.4. Tutela giurisdizionale.	78
Riquadro di approfondimento <i>Qual è il grado di intensità del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti delle autorità indipendenti?</i>	79
18.5. Tutela giustiziale.	80
CAPITOLO III. MODULI ORGANIZZATIVI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	81
1. Intervento pubblico nell'economia.	81
2. Enti pubblici in forma societaria.	84
Riquadro di approfondimento <i>Alle società partecipate si applica la disciplina sulla trasparenza prevista dal d.lgs. n. 33 del 2013?</i>	86
3. Privatizzazione.	87
4. Esternalizzazione.	87
Riquadro di approfondimento <i>Quali sono i soggetti pubblici di matrice europea?</i>	88
5. Affidamento <i>in house</i> .	88
5.1. Requisiti.	89
5.2. Analogie e differenze (in house "inverso"/"orizzontale"/"frazionato").	90
Riquadro di approfondimento <i>L'in house è un modello avente una portata applicativa generale?</i>	91
6. Servizi pubblici.	91
7. Servizi pubblici locali.	92
7.1. Modalità di gestione e di affidamento.	92
7.2. Disciplina: evoluzione.	93
CAPITOLO IV. RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	96
1. Nozione.	96

2. Rapporto di impiego pubblico.	96
2.1. Tutela giurisdizionale.	97
Riquadro di approfondimento <i>Il risarcimento del danno da mobbing a quale giurisdizione appartiene?</i>	97
3. Rapporto di impiego privatizzato.	98
3.1. Disciplina: evoluzione.	98
Riquadro di approfondimento <i>In cosa consiste il sistema di valutazione delle performances?</i>	103
3.2. Atti di macro-organizzazione e di micro-organizzazione.	104
3.3. Contrattualizzazione del rapporto individuale di lavoro.	105
3.4. Accesso al lavoro: il concorso.	109
3.5. Accesso al lavoro: lo scorrimento delle graduatorie.	110
Riquadro di approfondimento <i>Chi è il giudice competente a conoscere le controversie in materia di scorrimento delle graduatorie?</i>	111
4. Svolgimento del rapporto di impiego.	111
5. Dirigenza.	112
5.1. Disciplina: evoluzione.	113
5.2. Responsabilità dirigenziale.	114
Riquadro di approfondimento <i>Esiste ancora il cd. spoil system?</i>	115
6. Responsabilità.	115
7. Tutela giurisdizionale.	117
CAPITOLO V. BENI PUBBLICI	118
1. Nozione.	118
2. Beni pubblici <i>strictu sensu</i> .	118
2.1. Criteri di individuazione.	118
3. Beni demaniali.	119
3.1. Classificazione.	119
3.2. Regime giuridico.	120
Riquadro di approfondimento <i>Cos'è il federalismo demaniale?</i>	121
4. Beni patrimoniali indisponibili.	121
4.1. Classificazione.	121
4.2. Regime giuridico.	122
5. Beni patrimoniali disponibili.	122
5.1. Regime giuridico.	122
6. Diritti reali pubblici su beni altrui.	123
6.1. Diritti demaniali su beni altrui.	123
7. Beni di interesse pubblico.	123
8. Utilizzazione dei beni pubblici.	124
9. Tutela dei beni pubblici.	125

10. Tutela giurisdizionale.	125
-----------------------------	-----

PARTE SECONDA

CAPITOLO VI. PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA	129
---	------------

1. Attività amministrativa.	129
1.1. Attività di diritto pubblico e di diritto privato.	129
2. Principi costituzionali.	130
2.1. Analogie e differenze (tabella: potere implicito / atto amministrativo implicito).	133
3. Principi comunitari.	135
4. Semplificazione amministrativa.	136
4.1. Informatizzazione della pubblica amministrazione.	138
5. Discrezionalità amministrativa.	141
5.1. Analogie e differenze (tabella: regole di legittimità / regole di merito).	142
6. Discrezionalità tecnica.	142
6.1. Analogie e differenze (tabella: discrezionalità tecnica / mero accertamento tecnico).	143
Riquadro di approfondimento <i>In cosa si sostanzia il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica?</i>	143
7. Discrezionalità mista.	144

CAPITOLO VII. PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	145
--	------------

1. Nozione.	145
Riquadro di approfondimento <i>Qual è l'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo?</i>	146
1.1. Procedimento amministrativo ex l. 241/1990.	146
2. Fasi del procedimento amministrativo.	148
2.1. Responsabile del procedimento.	150
Riquadro di approfondimento <i>Il RUP può svolgere la funzione di commissario di una gara pubblica?</i>	151
2.2. Comunicazione di avvio del procedimento.	151
2.3. Preavviso di rigetto.	152
3. Conferenza di servizi.	153
3.1. Classificazione.	151
3.2. Procedimento.	154
3.3. Analogie e differenze (tabella conferenza semplificata/ conferenza simultanea).	157
3.4. Determinazione conclusiva.	158
4. Diritto di accesso.	158
4.1. Principio di trasparenza.	160

4.2. Natura giuridica.	160
4.3. Soggetti.	161
4.4. Oggetto.	162
4.5. Esercizio.	162
4.6. Limiti.	162
Riquadro di approfondimento <i>Come si atteggia il rapporto tra accesso e riservatezza?</i>	163
4.7. Tutela.	163
Riquadro di approfondimento <i>Cos'è l'URP?</i>	164
4.8. Accesso civico.	165
Riquadro di approfondimento <i>È possibile l'accesso civico generalizzato nella materia degli appalti pubblici?</i>	165
4.9. Analogie e differenze (tabella accesso civico/ accesso civico generalizzato).	166
CAPITOLO VIII. SILENZIO AMMINISTRATIVO E S.C.I.A.	167
1. Nozione.	167
2. Silenzio – inadempimento.	168
Riquadro di approfondimento <i>Quali sono i presupposti sostanziali dell'obbligo di provvedere?</i>	170
2.1. Tutela giurisdizionale.	171
3. Silenzio – assenso.	171
Riquadro di approfondimento <i>Come si atteggia il silenzio assenso in materia edilizia?</i>	172
3.1. Tutela giurisdizionale.	172
4. Silenzio – assenso endoprocedimentale.	172
5. Segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.).	173
5.1. Ambito di applicazione e procedimento.	173
5.2. Natura giuridica e tutela del terzo.	175
5.3. Analogie e differenze (tabella: silenzio - assenso / s.c.i.a.).	176
CAPITOLO IX. PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO	178
1. Atto amministrativo.	178
2. Classificazione.	179
3. Caratteri del provvedimento amministrativo.	181
4. Elementi essenziali.	182
Riquadro di approfondimento <i>In cosa consiste l'obbligo della motivazione?</i>	183
5. Requisiti.	184
Riquadro di approfondimento <i>Cos'è l'atto di conferma?</i>	185
6. Autorizzazione.	185

6.1. Figure affini.	186
7. Concessione.	187
7.1. Figure affini.	189
8. Provvedimenti ablatori.	190
9. Atti non provvedimentali.	191
9.1. Pareri.	193
9.2. Analogie e differenze.	194
Riquadro di approfondimento <i>Cosa sono le leggi provvedimento?</i>	194
CAPITOLO X. PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO	196
1. Nozione e categorie patologiche.	196
2. Nullità.	197
Riquadro di approfondimento <i>Come si atteggia il rilievo officioso della nullità?</i>	199
3. Annullabilità.	199
Riquadro di approfondimento <i>Qual è la disciplina dei vizi non invalidanti?</i>	201
4. Invalidità derivata.	202
5. Invalidità sopravvenuta.	202
6. Incompatibilità del provvedimento amministrativo con il diritto dell'U.E.	203
7. Vizi di merito: inopportunità.	204
8. Autotutela amministrativa.	204
8.1. Annullamento d'ufficio.	205
Riquadro di approfondimento <i>Come si atteggia l'annullamento d'ufficio rispetto al legittimo affidamento medio tempore ingenerato nei destinatari del provvedimento?</i>	207
8.2. Revoca.	207
Riquadro di approfondimento <i>Esistono categorie di atti irrevocabili?</i>	208
8.3. Abrogazione.	208
8.4. Decadenza.	208
8.5. Mero ritiro.	209
9. Atti di convalescenza.	209
10. Atti di conservazione.	210
CAPITOLO XI. CONTROLLI	212
1. Nozione.	212
2. Controllo sugli atti.	213
3. Controllo di gestione.	215
3.1. Controllo interno.	215
3.2. Controllo esterno.	216

CAPITOLO XII. ACCORDI	218
1. Nozione.	218
2. Accordi tra P.A. e privato.	218
2.1. Analogie e differenze (tabella: accordi/contratti di diritto pubblico).	220
3. Accordi tra pubbliche amministrazioni.	220
Riquadro di approfondimento <i>Che cos'è il partenariato pubblico-pubblico?</i>	222
 CAPITOLO XIII. CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	 223
1. Capacità di diritto privato della P.A.	223
1.1. Analogie e differenze (tabella: contratti / accordi).	223
2. Codice dei contratti pubblici.	224
2.1. Ambito di applicazione.	226
Riquadro di approfondimento <i>Cosa è la Stazione Unica Appaltante (S.U.A.)?</i>	227
3. Procedimento ad evidenza pubblica.	228
3.1. Delibera a contrarre.	229
3.2. Bando di gara.	229
Riquadro di approfondimento <i>In cosa consiste il nuovo potere riconosciuto all'ANAC in materia di contratti pubblici?</i>	230
3.3. Partecipazione alla procedura e sistemi di aggiudicazione.	231
Riquadro di approfondimento <i>Cosa cambia con la legge di bilancio 2019?</i>	232
3.4. Aggiudicazione, stipulazione ed approvazione del contratto.	234
Riquadro di approfondimento <i>Cosa è l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti e qual è la nuova disciplina dei soggetti aggregatori?</i>	236
Riquadro di approfondimento <i>La Stazione Appaltante ha la facoltà di non procedere all'aggiudicazione del contratto?</i>	236
4. Forme di tutela.	237
Riquadro di approfondimento <i>Qual è la sorte del contratto a seguito dell'annullamento dell'aggiudicazione?</i>	239
 CAPITOLO XIV. GOVERNO DEL TERRITORIO ED ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ	 240
1. Ambiente e governo del territorio.	240
2. Urbanistica ed attività di pianificazione.	241
2.1. Analogie e differenze (tabella: zonizzazione/ localizzazione)	241
Riquadro di approfondimento <i>In cosa consiste la perequazione urbanistica?</i>	242
3. Edilizia.	243
Riquadro di approfondimento <i>Come si declina l'onere motivazionale in caso di annullamento d'ufficio di un titolo edilizio in sanatoria?</i>	245
4. Espropriazione per pubblica utilità.	246

4.1. Caratteri.	247
4.2. Procedimento.	248
4.3. Retrocessione.	249
4.4. Indennità di espropriazione.	250
4.5. Occupazione d'urgenza.	252
4.6. Occupazione strumentale.	252
4.7. Occupazione appropriativa ed usurpativa.	252
4.8. Acquisizione sanante.	253
Riquadro di approfondimento <i>La Pubblica amministrazione può usucapire un bene privato?</i>	255
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>	255

PARTE TERZA

CAPITOLO XV. RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	259
1. Nozione.	259
2. Natura giuridica.	259
Riquadro di approfondimento <i>È riconosciuta la responsabilità della P.A. per la lesione di diritti soggettivi?</i>	261
3. Tecniche risarcitorie.	262
Riquadro di approfondimento <i>È ammissibile l'applicazione del principio della compensatio lucri cum damno nell'ambito dei giudizi amministrativi?</i>	263
4. Riparto di giurisdizione.	263
Riquadro di approfondimento <i>Cosa è la questione della pregiudiziale amministrativa?</i>	264
5. Responsabilità da atto lecito.	265
6. Responsabilità nei confronti della P.A.	265
6.1. Responsabilità del pubblico dipendente.	266
6.2. Illecito amministrativo.	267

PARTE QUARTA

CAPITOLO XVI. RICORSI AMMINISTRATIVI	271
1. Funzione giustiziale.	271
1.1. Analogie e differenze (tabella: tutela giurisdizionale / tutela giustiziale).	271
2. Ricorsi amministrativi: tipologie, classificazione e presupposti.	273
2.1. Procedimento.	275

3. Ricorso gerarchico proprio.	276
4. Ricorso gerarchico improprio.	277
5. Ricorso in opposizione.	277
6. Ricorso straordinario al Capo dello Stato.	277
CAPITOLO XVII. TUTELA GIURISDIZIONALE E RIPARTO DI GIURISDIZIONE TRA G.A. E G.O.	280
1. Situazioni giuridiche soggettive.	280
1.1. Diritto soggettivo.	280
1.2. Interesse legittimo.	281
1.3. Interessi superindividuali.	284
1.4. Analogie e differenze (tabella: azione di classe del consumatore / <i>class action</i> pubblica).	286
2. Riparto di giurisdizione.	288
Riquadro di approfondimento <i>Qual è la disciplina della translatio iudicii?</i>	291
2.1. Tecniche di tutela.	291
3. Giurisdizione ordinaria.	293
3.1. Poteri del giudice ordinario.	294
Riquadro di approfondimento <i>In cosa consiste il sindacato del giudice penale sugli atti amministrativi?</i>	295
3.2. Azioni esperibili.	296
Riquadro di approfondimento <i>È ammessa l'esecuzione forzata nei confronti della P.A.?</i>	297
4. Giurisdizione amministrativa.	297
4.1. Giurisdizione generale di legittimità.	298
4.2. Giurisdizione esclusiva.	298
4.3. Giurisdizione di merito.	299
CAPITOLO XVIII. PROCESSO AMMINISTRATIVO	300
1. Nozione.	300
2. Parti.	301
3. Giudice competente.	303
Riquadro di approfondimento <i>Come deve essere rilevata l'incompetenza?</i>	303
4. Ricorso.	304
5. Processo.	305
6. Mezzi di impugnazione.	308
Riquadro di approfondimento <i>Il ricorrente soccombente nel merito può impugnare il capo sulla giurisdizione?</i>	309
7. Riti speciali.	309
7.1. Giudizio di ottemperanza.	309
7.2. Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi.	311

7.3. Tutela contro l'inerzia della pubblica amministrazione.	312
7.4. Procedimento di ingiunzione.	312
7.5. Riti abbreviati.	312
8. Tutela cautelare.	313
Riquadro di approfondimento <i>Quali sono le caratteristiche del giudicato amministrativo?</i>	314
CAPITOLO XIX. GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE SPECIALI	316
1. Nozione.	316
2. Tribunali delle acque.	316
3. Commissioni tributarie.	317
4. Giurisdizione sportiva.	318
Indice analitico	320