

Roberto GAROFOLI

COMPENDIO di  
**DIRITTO**  
**AMMINISTRATIVO**  
PARTE GENERALE, PARTE SPECIALE E PROCESSO

XIV EDIZIONE | 2024

  
Neldiritto  
Editore

## PREMESSA

Il volume si inserisce nella collana **I Compendi d'Autore**, 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**.

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 giuridici con particolare riguardo agli aspetti pratici ed alle conseguenze concrete.

Al contempo, si è avuto cura nell'evitare sia l'eccessivo appesantimento teorico e dogmatico della manualistica classica, sia l'estrema sintesi dei vecchi modelli di compendio, spesso "nemica" di un'agevole e chiara comprensione delle questioni trattate e quasi sempre causa di lacune nella preparazione.

Ne è derivato un **modello di "terza generazione" di testi per la preparazione alle prove d'esame**, in cui l'imperativo è possedere **tutte le conoscenze necessarie e sufficienti** per raggiungere brillantemente l'obiettivo finale.

A tal fine, le direttrici lungo cui si è sviluppata la collana sono state **chiarezza nella forma e completezza nella sostanza**.

Nelle **Edizioni 2024** la Collana è arricchita dall'inserimento di box di **Analogie e differenze**, utilissimi nella preparazione perché volti a mettere in evidenza gli elementi comuni e di distinzione tra Istituti affini. La **tecnica** utilizzata nei box rende di agevolissima **fruizione, comprensione e memorizzazione** aspetti talvolta non semplici e, tuttavia, essenziali delle discipline trattate.

L'**Edizione 2024** del **Compendio di Diritto amministrativo** è stata rivista con il principale intento di tenere il passo con le importanti **trasformazioni** che hanno attraversato questo settore.

Tra le novità normative di cui si è dovuto tenere ampiamente conto quelle introdotte da:

- **D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (nuovo Codice dei Contratti pubblici)**, con efficacia dal 1 luglio 2023, come già modificato da ultimo dalla **L. 27 novembre 2023, n. 170**;
- **L. 21 giugno 2023, n. 74**, di conv. del D.l. 22 aprile 2023, n. 44 (c.d. **Decreto Rafforzamento P.A.**), in tema di **pubblico impiego, c.d. scudo erariale e controllo concomitante**;

Numerosissimi gli aspetti nuovi esaminati nell'Edizione del 2024, anche tratti dall'esame del più significativo dibattito sviluppatosi in **giurisprudenza**.

## SOMMARIO

### PARTE I LE FONTI

#### CAPITOLO I

#### IL DIRITTO AMMINISTRATIVO E IL RUOLO DELLE FONTI DEL DIRITTO SOVRANAZIONALE ED INTERNAZIONALE

1.	Il diritto amministrativo: nozioni introduttive e interferenze con il diritto privato.	3
2.	Quadro delle fonti.	4
3.	Il rapporto tra diritto UE e diritto interno: le due tesi principali.	5
4.	Le fonti del diritto dell'Unione europea.	7
4.1.	Il diritto primario.	7
4.2.	Il diritto intermedio o complementare.	7
4.3.	Il diritto derivato.	8
4.3.1.	Il sistema delle fonti di diritto derivato.	8
5.	Il rango delle norme CEDU nell'ordinamento interno.	10
6.	L'impatto del diritto dell'Unione europea e della cedu sul diritto amministrativo nazionale.	11
6.1.	L'impatto del diritto dell'Unione europea.	11
6.2.	L'influenza della CEDU.	11
	SCHEDA DI SINTESI	12
	QUESTIONARIO	13

#### CAPITOLO II

#### LE FONTI DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE

1.	Il quadro generale delle fonti del diritto.	14
2.	Criteri di classificazione delle fonti.	14
2.1.	Gerarchia delle fonti di produzione del diritto.	14
2.2.	Criteri di risoluzione delle antinomie tra norme.	15
3.	Le fonti secondarie.	15
3.1.	I tratti distintivi degli atti normativi rispetto agli atti amministrativi generali.	16
3.1.2.	Linee guida Anac e allegati al nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023: rinvio.	17
4.	I regolamenti: fondamento e limiti.	18
5.	Classificazione dei regolamenti.	19
5.1.	Distinzione dei regolamenti in relazione al soggetto da cui provengono.	19
5.2.	Distinzione dei regolamenti in relazione alla funzione svolta.	20
6.	Regime impugnatorio e disapplicazione dei regolamenti.	20

6.1.	Con riguardo al ruolo del Giudice amministrativo si registrano due tesi.	21
7.	Le ordinanze.	22
7.1.	I limiti al potere di emanare ordinanze.	23
7.2.	I presupposti del potere di ordinanza.	24
7.3.	Le fonti dell'emergenza sanitaria da Covid-19	24
7.3.1.	I poteri <i>extra ordinem</i> del Sindaco.	25
8.	Gli statuti.	25
8.1.	Inquadramento giuridico della fonte.	25
8.2.	Gli statuti regionali.	25
8.3.	Gli statuti degli enti locali.	26
8.4.	Gli statuti degli altri enti pubblici.	26
9.	Testi Unici e Codici.	26
10.	Atti di incerta collocazione tra le fonti.	27
11.	Norme interne.	28
11.1.	Le circolari.	29
11.1.1.	Natura giuridica delle circolari.	29
11.1.2.	Gli aspetti processuali.	30
12.	La consuetudine.	30
13.	La prassi amministrativa.	31
<b>SCHEDA DI SINTESI</b>		<b>31</b>
<b>QUESTIONARIO</b>		<b>31</b>

## PARTE II I SOGGETTI

### CAPITOLO I I SOGGETTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1.	Ruolo, compiti e limiti della pubblica amministrazione	35
2.	Le distinte modalità di azione della pubblica amministrazione. Atti di diritto pubblico e privato; attività amministrativa attiva, consultiva, di controllo.	36
3.	La nozione di pubblica amministrazione: il rilievo applicativo.	37
4.	Il "pluralismo" della Pubblica amministrazione: modelli a confronto.	38
5.	Le tre principali linee di tendenza nell'evoluzione della nozione di p.a.: in senso "sostanziale", "funzionale e cangiante", "indipendente e neutrale".	38
5.1.	I criteri di identificazione degli enti pubblici. L'affermarsi di una nozione sostanziale di p.a.	38
5.2.	L'affermarsi di una nozione funzionale di p.a.	39
5.3.	Le autorità indipendenti: il distacco dalla nozione servente di p.a. e l'affermarsi di un modello di amministrazione indipendente e neutrale.	40
6.	Classificazioni.	41

7.	I caratteri degli enti pubblici: autarchia, autotutela, autonomia, autogoverno.	41
8.	Le vicende degli enti pubblici.	43
9.	La struttura interna degli enti pubblici.	44
9.1.	Concetto di organo.	44
9.2.	Titolarità dell'organo.	45
9.3.	La <i>prorogatio</i> .	45
9.4.	La classificazione degli organi.	46
9.5.	Rapporto organico, legale rappresentanza e rapporto di servizio.	46
10.	Le relazioni interorganiche: gerarchia, direzione, coordinamento, controllo.	46
11.	Gli uffici e il c.d. rapporto di servizio.	47
11.1.	Nozione.	47
11.2.	Classificazione.	48
11.3.	Il rapporto di servizio.	48
11.4.	Differenze tra rapporto di servizio e rapporto organico.	49
12.	Competenza ed attribuzione.	50
12.1.	Trasferimento di competenze. Delega, avocazione, sostituzione, avalimento. La disciplina dei poteri sostitutivi nel PNRR: rinvio.	50
12.2.	Il difetto di competenza.	51
13.	Il funzionario di fatto.	52
13.1.	Nozione dell'istituto.	52
13.2.	Regime di imputabilità degli atti.	53
13.3.	Posizione economica ed azione di ingiustificato arricchimento.	53
	<b>SCHEDA DI SINTESI</b>	<b>54</b>
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>55</b>

## CAPITOLO II

### GLI ENTI PUBBLICI ECONOMICI, I SOGGETTI DI ISPIRAZIONE EUROPEA, I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

1.	Premessa.	57
2.	Gli enti pubblici economici.	58
2.1.	Forme dell'intervento pubblico in economia.	58
2.2.	Il fenomeno delle privatizzazioni.	59
2.3.	La questione della configurabilità di enti pubblici in forma societaria.	59
3.	Il testo unico sulle società partecipate (d.lgs. 175 del 2016).	60
3.1.	I soggetti.	60
3.2.	Il regime giuridico applicabile.	61
3.3.	I limiti alla costituzione di una società a partecipazione pubblica e all'acquisto di partecipazioni in società già costituite.	61
3.4.	I vincoli procedurali.	62
3.5.	La politica di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche.	62
3.6.	Regole finali e i profili di giurisdizione per la gestione del personale.	62

3.7.	La responsabilità degli amministratori delle società partecipate e delle società <i>in house</i> .	62
4.	Le fondazioni.	63
5.	Attività pubbliche svolte da soggetti estranei all'amministrazione.	63
6.	L'organismo di diritto pubblico.	64
6.1.	La nozione e gli elementi costitutivi.	64
6.1.1.	La personalità giuridica.	65
6.1.2.	Il requisito teleologico. L'approccio funzionale e la diversa teoria dello scopo istituzionale.	65
6.1.3.	Il requisito della sottoposizione ad un'influenza pubblica dominante.	66
6.1.4.	Implicazioni applicative.	67
7.	L'impresa pubblica.	67
7.1.	Nozione.	67
7.2.	Categorie e disciplina.	68
8.	Le società <i>in house</i> .	68
8.1.	<i>Ratio</i> del modello.	68
8.2.	Elementi costitutivi dell' <i>in house</i> . Le diverse fonti normative.	69
8.2.1.	La partecipazione dei privati.	70
8.2.2.	Il controllo analogo. Il controllo a cascata, frazionato o congiunto, inverso e orizzontale nel nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	71
8.2.3.	L'elemento funzionale	73
8.3.	La scelta tra <i>in house</i> e esternalizzazione: le diverse discipline. Cosa cambia con il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	73
9.	I servizi pubblici locali nel d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica	74
9.1.	La nozione. La contrapposizione tra teorie soggettiva e oggettiva e l'influenza del diritto europeo.	75
9.2.	La nuova disciplina dei servizi pubblici locali dettata dal d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201.	76
9.2.1.	Il perimetro applicativo.	76
9.2.2.	Principi in materia di servizi pubblici. Sussidiarietà orizzontale, continuità, universalità.	77
9.2.2.1.	Misure compensative degli obblighi di servizio pubblico e disciplina degli aiuti di Stato.	79
9.2.3.	Le modalità di affidamento e la scelta dell' <i>in house</i> .	80
10.	La cooperazione orizzontale fra Amministrazioni: il partenariato pubblico-pubblico.	81
	<b>SCHEDA DI SINTESI</b>	<b>82</b>
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>83</b>

**PARTE III**  
**L'ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

**CAPITOLO I**  
**I PROFILI ORGANIZZATIVI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO**

1.	La Costituzione e l'organizzazione della Pubblica Amministrazione.	87
2.	L'apparato amministrativo centrale dello Stato.	88
2.1.	La struttura del Governo.	89
2.1.1.	Il Governo.	89
2.1.2.	Il Presidente del Consiglio e la Presidenza.	89
2.1.3.	I Ministeri.	90
2.2.	I Comitati interministeriali.	91
3.	Le Agenzie e le Aziende autonome.	92
3.1.	Le Agenzie.	92
3.2.	Le Aziende autonome.	92
4.	Gli organi di rilievo costituzionale.	92
5.	Le Conferenze permanenti.	94
5.1.	La funzione delle conferenze.	94
5.2.	La Conferenza Stato-Regioni.	94
5.3.	Conferenza Stato-città ed autonomie locali.	95
5.4.	La Conferenza unificata.	95
6.	Gli organi ausiliari	95
6.1.	Il Consiglio di Stato	96
6.2.	La Corte dei conti	96
6.3.	Il Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)	97
6.4.	Il ruolo dell'Avvocatura dello Stato	97
7.	Le Scuole della Pubblica Amministrazione.	97
8.	L'amministrazione periferica dello Stato.	98
8.1.	Nozione.	98
8.2.	Il ruolo delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo.	98
8.3.	La funzione ulteriore di Rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie.	98
8.4.	Il ruolo del Prefetto nella normativa più recente.	99
8.5.	Il ruolo del Sindaco in veste di ufficiale di Governo.	99
	<b>SCHEDA DI SINTESI</b>	<b>99</b>
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>100</b>

**CAPITOLO II**  
**L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DELLA REPUBBLICA**

1.	L'organizzazione territoriale nella Repubblica. Autonomia e decentramento.	101
2.	Le Regioni.	102
3.	L'autonomia statutaria.	103

4.	Le competenze legislative delle regioni.	104
5.	L'autonomia regolamentare.	106
6.	Le competenze amministrative delle regioni. Il superamento del parallelismo. Sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.	106
7.	Autonomia finanziaria, federalismo fiscale, patto di stabilità e equilibrio di bilancio.	107
7.1.	Le entrate.	107
7.2.	Federalismo demaniale.	108
7.3.	Il patto di stabilità interno e l'equilibrio di bilancio.	108
8.	L'organizzazione regionale. Consiglio, Giunta e Presidente.	109
9.	L'organizzazione e le funzioni degli enti locali.	110
10.	Il Comune.	111
10.1.	Nozione.	111
10.2.	Gli Organi.	111
10.3.	Le funzioni.	111
11.	La Provincia.	112
12.	Il segretario comunale e provinciale.	113
13.	Le Città Metropolitane.	114
14.	Le Unioni dei Comuni e le altre forme associative ( <i>rinvio</i> ).	115
15.	I controlli sugli enti territoriali.	115
15.1.	Osservazioni preliminari.	115
15.2.	I controlli sulle Regioni.	115
15.3.	I controlli sugli enti locali.	116
16.	Il potere sostitutivo da parte dello Stato.	117
17.	I poteri sostitutivi nella <i>governance</i> del Piano nazionale di ripresa e resilienza.	117
18.	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. Cons. St., A.P., 12 gennaio 2022, n. 1.	118
	<b>SCHEDA DI SINTESI</b>	<b>120</b>
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>120</b>

### CAPITOLO III LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

1.	Le Autorità amministrative indipendenti.	121
1.1.	<i>Ratio</i> e fondamento storico del fenomeno.	121
1.2.	Tipologie.	122
1.2.1.	Le funzioni dell'ANAC dopo il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	123
1.3.	Categorie.	124
2.	Natura, poteri e funzioni delle Autorità indipendenti.	124
2.1.	Natura giuridica e compatibilità costituzionale delle <i>Authorities</i> .	124
2.2.	I poteri sanzionatori delle Autorità.	126



3.	La disciplina procedimentale e l'accesso agli atti.	127
4.	La tutela avverso gli atti delle Autorità indipendenti.	127
4.1.	La giurisdizione e il rito.	127
4.1.1.	I danni da omessa vigilanza CONSOB.	128
4.2.	L'intensità del sindacato.	129
4.3.	La legittimazione a ricorrere.	131
4.4.	I ricorsi amministrativi.	131
SCHEDA DI SINTESI		131
QUESTIONARIO		132

#### CAPITOLO IV

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

1.	I caratteri del rapporto di impiego pubblico.	133
2.	La c.d. privatizzazione del rapporto di pubblico impiego. Atti di macro-organizzazione e personale escluso.	134
2.1.	Il regime degli atti di gestione del rapporto e l'applicabilità della l. 7 agosto 1990, n. 241.	135
2.2.	I rapporti tra legge e contrattazione nella disciplina del rapporto di lavoro: le quattro fasi evolutive. L'ambito oggettivo di intervento della contrattazione collettiva.	136
2.3.	Ambito soggettivo di applicabilità della contrattazione collettiva.	137
2.3.1.	La classificazione della contrattazione collettiva e l'ambito oggettivo di applicazione.	137
2.4.	La disciplina speciale di stampo pubblicistico. Abuso di contratti a tempo determinato.	139
3.	L'accesso al lavoro nelle p.a.	139
3.1.	Le stabilizzazioni a deroga al concorso: casi e limiti.	140
3.2.	Modalità di svolgimento dei concorsi pubblici: le novità del Decreto c.d. PNRR 2 (d.l. 30 aprile 2022, n. 36) e del Decreto Rafforzamento P.A. (d.l. 22 aprile 2023, n. 44, conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74). Portale unico di reclutamento	141
3.3.	Tipologie di concorsi. Concorsi interni, misti, scorrimento.	141
3.3.1.	Concorsi misti.	142
3.3.2.	Concorsi interni misti.	142
3.3.3.	Scorrimento della graduatoria. Le novità del Decreto Rafforzamento P.A. (d.l. 22 aprile 2023, n. 44, conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74).	143
3.4.	La tutela.	144
3.4.1.	La posizione giuridica del vincitore del concorso.	144
3.4.2.	La tutela risarcitoria.	145
4.	Le mansioni.	146
5.	Le vicende del rapporto di lavoro. Mobilità, sospensione, estinzione.	147
5.1.	Mobilità. Le modifiche introdotte nel 2022.	147

5.2.	Sospensione. Aspettativa, disponibilità, comando, distacco, collocamento fuori ruolo, assenza per malattia.	148
5.3.	La prestazione dell'attività lavorativa "a distanza" e lo <i>smart working</i> . Le novità del 2023.	149
5.4.	L'estinzione del rapporto di pubblico impiego.	149
5.4.1.	Disciplina dettata dalla fonte pattizia (contrattazione collettiva).	149
5.4.2.	Disciplina di stampo pubblicistico.	149
5.4.3.	Disciplina di impronta privatistica.	150
6.	La dirigenza.	150
6.1.	Prima privatizzazione: la distinzione della dirigenza in due fasce.	150
6.2.	Legge "Bassanini": il regime civilistico unitario.	150
6.3.	La c.d. legge Frattini: la ripubblicizzazione dello status di dirigente.	151
6.4.	La riforma Brunetta.	151
6.5.	Legge anticorruzione.	151
6.6.	La responsabilità dirigenziale.	151
6.7.	Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali.	152
6.7.1.	Il conferimento: natura giuridica dell'atto.	152
6.8.	La decadenza automatica dall'incarico: il c.d. <i>spoils system</i> .	153
6.8.1.	La versione originaria dell'art. 19, co. 8, t.u.: la decadenza solo per incarichi apicali.	153
6.8.2.	La riforma del 2002: la decadenza estesa a tutti i dirigenti generali.	153
6.8.3.	La decadenza estesa ai dirigenti esterni nel 2006.	153
6.8.4.	Il ritorno all'originario ambito applicativo limitato agli incarichi di vertice ad opera del d.lgs. 150/2009.	154
7.	I diritti e i doveri del lavoratore pubblico.	154
7.1.	I diritti e i doveri del lavoratore pubblico. Codice di comportamento e <i>whistleblowing</i> .	154
7.1.1.	Le novità introdotte dal D. Lgs. 10 marzo 2023, n. 24.	156
8.	La responsabilità del dipendente.	157
8.1.	La responsabilità disciplinare.	158
8.1.1.	Il procedimento disciplinare.	158
8.1.2.	Il rilievo disciplinare dell'assenteismo e degli illeciti dei dipendenti pubblici.	159
8.2.	Responsabilità civile.	159
8.3.	Responsabilità erariale e contabile.	160
8.4.	La responsabilità erariale: elementi costitutivi.	160
8.4.1.	Gli elementi costitutivi della fattispecie di danno erariale e le principali tipologie: il danno all'immagine.	160
8.4.2.	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.	161
8.4.3.	Le tipologie di danno erariale. Il danno da disservizio e il danno all'immagine.	162
8.4.4.	Il giudizio innanzi alla Corte dei conti.	163
8.4.5.	La responsabilità dell'Amministrazione.	163

9.	La tutela giurisdizionale.	164
10.	Il rimedio del ricorso straordinario al Capo dello Stato.	165
SCHEDA DI SINTESI		165
QUESTIONARIO		166

## PARTE IV L'ATTIVITÀ

### CAPITOLO I I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

1.	L'attività amministrativa in generale.	169
2.	Attività di diritto pubblico e attività di diritto privato.	170
3.	I principi costituzionali dell'azione amministrativa.	171
3.1.	Il principio di legalità. I poteri impliciti.	171
3.2.	I principi di imparzialità e del contraddittorio.	174
3.3.	Il principio di ragionevolezza.	175
3.4.	Il principio di buon andamento della P.A.	175
3.5.	Il principio dell'equilibrio di bilancio.	175
3.6.	I principi di pubblicità e trasparenza. L'accesso ai documenti amministrativi: cenni e rinvio.	176
3.6.1.	La trasparenza nella l. n. 241 del 1990 e l'accesso classico.	176
3.6.2.	La trasparenza nel d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e l'accesso c.d. civico.	176
3.6.3.	La trasparenza nel d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, e l'accesso c.d. generalizzato.	177
3.7.	Il principio di sussidiarietà.	177
3.8.	Il principio di responsabilità.	177
3.9.	Il principio di consensualità.	178
3.10.	I principi di collaborazione e buona fede. Il principio della fiducia nel Codice dei contratti pubblici del 2023	178
3.11.	I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023. <i>Rinvio.</i>	179
4.	I principi derivanti dall'ordinamento dell'unione europea.	179
4.1.	Quadro generale per categorie.	179
4.2.	Principi di diritto UE parzialmente innovativi.	179
4.2.1.	Il principio di proporzionalità.	179
4.2.2.	Il principio di legittimo affidamento.	180
4.2.3.	La tutela della concorrenza. Il rapporto con gli altri principi enunciati dal Codice dei contratti pubblici del 2023: <i>rinvio.</i>	180
4.2.3.1.	La disciplina del c.d. <i>Golden power.</i>	181
5.	Semplificazione e liberalizzazione amministrativa.	184
5.1.	Lo sportello unico.	185
5.2.	Le autocertificazioni e le dichiarazioni sostitutive.	185
5.2.1.	Dalle autocertificazioni alle dichiarazioni sostitutive	185
5.2.2.	Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà	186

5.2.3.	Dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà	187
5.2.4.	L'accertamento di ufficio.	188
6.	L'informatizzazione della p.a.	188
6.1.	Agenda digitale e <i>e-government</i>	188
6.2.	Il CAD.	189
6.3.	Il procedimento digitale.	189
6.4.	Gli strumenti dell'informatizzazione della P.A.	189
6.4.1.	In particolare: la posta elettronica certificata.	190
6.4.2.	La carta di identità elettronica.	190
6.5.	P.A. digitale e diritti dei cittadini e imprese.	190
6.6.	Difensore civico digitale.	192
6.7.	Utilizzo dell'algoritmo nell'esercizio dell'attività amministrativa. I principi di conoscibilità, non esclusività della decisione algoritmica, non discriminazione algoritmica. La positivizzazione con il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	192
7.	La discrezionalità amministrativa.	193
8.	Legittimità e merito dell'azione amministrativa.	195
9.	Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa.	195
10.	La discrezionalità tecnica.	196
10.1.	Nozione.	196
10.2.	La discrezionalità mista.	197
10.3.	L'accertamento tecnico.	197
11.	Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica.	198
11.1.	Prima fase: sindacato solo estrinseco.	198
11.2.	Seconda fase: sindacato intrinseco.	198
	<b>SCHEDA DI SINTESI</b>	<b>199</b>
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>199</b>

## CAPITOLO II IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1.	Funzione e nozione di procedimento amministrativo.	201
2.	L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo.	202
3.	I principi e criteri direttivi desumibili dalla legge n. 241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo.	203
4.	Tipologie classificatorie.	203
5.	Le fasi del procedimento amministrativo.	204
5.1.	La fase dell'iniziativa.	204
5.2.	La fase istruttoria.	205
5.3.	La fase decisoria.	206
5.4.	Fase integrativa dell'efficacia.	206
5.5.	Influenza dello <i>jus superveniens</i> sul procedimento.	206
6.	Il responsabile del procedimento.	207
6.1.	La disciplina normativa.	207

6.2.	Le funzioni.	207
6.3.	La responsabilità.	208
7.	La partecipazione, l'intervento e la comunicazione di avvio del procedimento.	208
7.1.	La comunicazione: funzione.	209
7.2.	I destinatari.	209
7.3.	Il contenuto.	210
7.4.	Le modalità ed i tempi della comunicazione.	210
7.5.	Le deroghe all'obbligo di comunicazione.	211
7.5.1.	Deroghe previste dalla legge.	211
7.5.2.	Deroghe di creazione pretoria.	211
8.	Il preavviso di rigetto. Le modifiche del d.l. 76/2020	212
9.	Gli strumenti della semplificazione amministrativa a livello procedimentale.	213
10.	La conferenza di servizi: natura e tipologie.	213
10.1.	Tipologie: la conferenza di servizi istruttoria.	214
10.1.1.	La conferenza di servizi decisoria.	215
10.1.2.	La conferenza di servizi preliminare.	215
10.1.3.	La procedura della conferenza di servizi e gli effetti del dissenso.	216
10.1.3.1.	Lo svolgimento dei lavori: la modalità asincrona e sincrona.	216
10.1.3.2.	Fase conclusiva.	217
10.1.3.3.	Dissenso e autotutela.	218
11.	Le tre principali discipline dell'accesso: l'accesso classico, l'accesso civico e l'accesso generalizzato.	219
11.1.	I tre accessi.	219
11.2.	Le differenze tra accesso classico e accesso civico.	220
11.3.	Le differenze tra accesso civico e accesso generalizzato.	220
11.4.	Le differenze tra accesso classico e accesso generalizzato.	220
12.	L'accesso classico.	221
12.1.	Natura giuridica della posizione dell'accedente.	221
12.2.	Categorie di atti accessibili e non accessibili.	222
12.3.	Nozione di documento accessibile.	223
12.4.	I limiti all'accesso classico. L'accesso difensivo.	224
12.5.	Accesso e riservatezza	224
13.	Gli altri accessi.	225
13.1.	Accesso all'informazione ambientale.	225
13.2.	L'accesso dei consiglieri degli enti locali.	225
13.3.	Accesso agli atti di gara. Il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	225
14.	Gli strumenti di tutela.	228
14.1.	Forme di tutela.	228
14.2.	La tutela giustiziale: il ruolo del difensore civico e della Commissione per l'accesso ai documenti.	228
14.3.	Il giudizio in materia di accesso.	228
15.	La <i>privacy</i> : dal diritto alla riservatezza al diritto alla protezione dei dati personali.	230

<b>15.1.</b>	Le fonti della disciplina della protezione dei dati personali.	<b>231</b>
<b>15.2.</b>	Gli organismi nazionali e internazionali di tutela della privacy: il Garante per la protezione dei dati personali.	<b>232</b>
<b>15.3.</b>	La nozione di dato personale	<b>233</b>
<b>15.3.1.</b>	La classificazione dei dati personali	<b>233</b>
<b>15.3.2.</b>	Dati sensibili, genetici e biometrici	<b>233</b>
<b>15.3.3.</b>	Dati quasi sensibili	<b>234</b>
<b>15.3.4.</b>	Dati anonimi e giudiziari	<b>234</b>
<b>15.4.</b>	La disciplina sul trattamento dei dati personali	<b>235</b>
<b>15.4.1.</b>	I principi in materia di trattamento dei dati personali	<b>236</b>
<b>15.4.2.</b>	Il trattamento dei dati sensibili	<b>236</b>
<b>15.4.3.</b>	I dati personali di tipo giudiziario	<b>237</b>
<b>15.4.4.</b>	Il danno da trattamento dei dati sensibili e il principio di inutilizzabilità.	<b>237</b>
<b>15.4.5.</b>	Il trattamento dei dati per un interesse pubblico	<b>237</b>
<b>15.5.</b>	I soggetti coinvolti nel trattamento dei dati personali: il titolare dei dati	<b>238</b>
<b>15.5.1.</b>	Segue: il titolare del trattamento dei dati personali	<b>239</b>
<b>15.5.2.</b>	Segue: il responsabile del trattamento dei dati personali	<b>239</b>
<b>15.6.</b>	Il <i>Data Protection Officer</i>	<b>240</b>
<b>15.6.1.</b>	L'obbligo di tenere il registro delle attività di trattamento	<b>240</b>
	<b>SCHEDA DI SINTESI</b>	<b>241</b>
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>242</b>

### CAPITOLO III IL SILENZIO AMMINISTRATIVO E LE SUE FORME

<b>1.</b>	Il silenzio amministrativo: profili generali.	<b>243</b>
<b>1.1.</b>	Le diverse forme di silenzio e la differenza rispetto all'atto implicito.	<b>244</b>
<b>2.</b>	Il silenzio asignificativo.	<b>245</b>
<b>3.</b>	I termini di definizione del procedimento.	<b>245</b>
<b>3.1.</b>	I poteri sostitutivi della p.a. inerte. I poteri sostitutivi nella disciplina del Pnrr: rinvio	<b>246</b>
<b>3.2.</b>	Gli effetti del decorso del termine.	<b>247</b>
<b>4.</b>	I presupposti sostanziali del silenzio-inadempimento.	<b>247</b>
<b>4.1.</b>	Presupposti sostanziali.	<b>247</b>
<b>4.2.</b>	Categorie di atti amministrativi che radicano un interesse del privato.	<b>248</b>
<b>5.</b>	Il rilievo penale del silenzio.	<b>248</b>
<b>6.</b>	I profili processuali: l'azione avverso il silenzio.	<b>249</b>
<b>6.1.</b>	Disciplina normativa.	<b>249</b>
<b>6.2.</b>	Termine di esercizio dell'impugnativa.	<b>249</b>
<b>6.3.</b>	Il rito del silenzio.	<b>250</b>
<b>6.4.</b>	Poteri del giudice nel giudizio avverso il silenzio.	<b>250</b>

6.5.	Ricorso avverso il silenzio e tutela dei terzi.	251
7.	Il silenzio endoprocedimentale.	251
8.	Il silenzio-rigetto su ricorso amministrativo.	252
9.	Il silenzio-diniego.	253
10.	Il silenzio-assenso: natura giuridica e procedimento di formazione.	253
10.1.	Definizione e natura giuridica.	253
10.2.	Ambito applicativo.	254
10.3.	Procedimento di formazione.	254
10.4.	Tutela giurisdizionale	255
10.5.	Effetti dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni (art. 17 <i>bis</i> , l. n. 241/1990).	256
11.	La s.c.i.a.	256
11.1.	Natura dell'istituto e differenze rispetto al silenzio assenso.	256
11.2.	La disciplina.	258
11.3.	I poteri spettanti all'Amministrazione dopo i 60 giorni dalla s.c.i.a. (30 in materia edilizia).	259
11.4.	Natura giuridica della s.c.i.a. e tutela del terzo.	259
12.	La C.I.L.A. in materia edilizia e i rapporti con la S.C.I.A.	261
12.1.	Natura giuridica	261
12.2.	I controlli sulla c.i.l.a.	262
12.3.	La tutela del segnalante.	262
12.4.	La tutela del terzo.	263
	<b>SCHEDA DI SINTESI</b>	<b>263</b>
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>264</b>

#### CAPITOLO IV GLI ATTI ED I PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

1.	Nozione di atto amministrativo e relative teorie.	265
1.1.	Nozione.	265
1.2.	Categorie.	266
1.3.	Teorie sull'atto amministrativo.	266
1.4.	Struttura	267
2.	Classificazioni degli atti amministrativi.	267
2.1.	Atti di alta amministrazione e atti politici	270
2.2.	Le leggi provvedimento.	271
2.2.1.	Ammissibilità costituzionale delle c.d. leggi provvedimento.	272
2.2.2.	Regime dei rimedi esperibili avverso la legge-provvedimento.	272
2.2.3.	Rapporti tra legge provvedimento e disciplina UE.	273
2.3.	L'atto di conferma.	273
2.4.	I pareri.	274
2.4.1.	Tipologie.	274
2.4.2.	Funzioni dei pareri.	274
2.4.3.	Profili giuridici.	274
2.5.	Provvedimenti concessori, autorizzatori e ablatori.	275

2.5.1.	Nozione.	275
2.5.2.	Differenze.	275
2.5.3.	L'autorizzazione.	276
2.5.3.1.	Elementi costitutivi.	276
2.5.3.2.	Classificazioni.	277
2.5.3.3.	Figure affini.	278
2.5.4.	La concessione.	278
2.5.4.1.	Nozione.	278
2.5.4.2.	Natura giuridica.	279
2.5.4.3.	Struttura del rapporto concessorio.	280
2.5.4.4.	Estinzione del rapporto.	280
2.5.4.5.	Figure affini.	281
3.	I caratteri del provvedimento amministrativo.	282
3.1.	Imperatività o autoritarietà.	282
3.2.	Esecutività.	282
3.3.	Esecutorietà.	283
3.4.	Inoppugnabilità.	283
3.5.	Tipicità.	284
3.6.	Nominatività.	284
4.	Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.	284
4.1.	Profilo soggettivo.	284
4.2.	Il contenuto.	285
4.3.	La forma.	285
4.4.	Elementi accidentali.	285
4.5.	La motivazione dei provvedimenti amministrativi.	286
4.5.1.	Quadro normativo.	286
4.5.2.	Finalità.	287
4.5.3.	Contenuto e caratteri.	288
4.5.4.	La motivazione <i>per relationem</i> .	288
4.5.5.	Le conseguenze del difetto o dell'omissione della motivazione.	289
4.5.6.	La motivazione postuma.	289
4.5.7.	Il provvedimento plurimotivato.	290
5.	I requisiti del provvedimento amministrativo.	290
<b>SCHEDA DI SINTESI</b>		<b>291</b>
<b>QUESTIONARIO</b>		<b>292</b>

## **Capitolo V**

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

1.	La patologia dell'atto amministrativo: nozioni generali.	293
1.1.	Le forme di invalidità. L'invalidità derivata.	295
1.2.	L'invalidità sopravvenuta.	296
2.	I casi di inesistenza e il regime dell'atto amministrativo inesistente.	296
3.	La nullità del provvedimento amministrativo.	297
3.1.	La nullità per difetto assoluto di attribuzione.	297



3.2.	La nullità strutturale.	298
3.3.	La violazione ed elusione del giudicato.	298
3.4.	Le nullità testuali.	299
3.5.	La disciplina giuridica della nullità.	299
4.	L'annullabilità del provvedimento amministrativo.	300
4.1.	L'incompetenza.	301
4.2.	L'eccesso di potere.	301
4.2.1.	Nozione.	301
4.2.2.	Indici sintomatici dell'eccesso di potere.	302
4.3.	La violazione di legge.	303
5.	La categoria dei vizi non invalidanti il provvedimento amministrativo.	303
6.	L'illegittimità costituzionale dell'atto amministrativo.	305
6.1.	Profili di incostituzionalità dell'atto amministrativo.	305
6.2.	Rimedi esperibili.	305
6.3.	Natura del vizio.	306
7.	L'incompatibilità del provvedimento amministrativo con il diritto dell'Unione europea.	306
8.	I vizi di merito del provvedimento amministrativo: l'inopportunità.	307
9.	L'autotutela amministrativa: profili generali.	308
9.1.	Nozione e tipologie.	308
9.2.	Le innovazioni legislative e la natura giuridica del potere di riesame.	309
10.	L'annullamento d'ufficio.	310
10.1.	Nozione.	310
10.2.	Tipologie.	310
10.3.	Atti annullabili d'ufficio.	310
10.4.	I presupposti.	310
10.5.	Gli effetti	312
10.6.	Profili discretivi con la decadenza.	312
11.	La revoca.	312
11.1.	Nozione.	312
11.2.	Ambito applicativo.	313
11.3.	Atti irrevocabili.	314
12.	I provvedimenti ad effetto conservativo.	314
12.1.	Convalida.	314
12.2.	Sanatoria.	315
12.3.	Conversione.	315
12.4.	Riforma.	315
12.5.	Rettifica.	315
12.6.	Conferma.	316
	<b>SCHEDA DI SINTESI</b>	<b>316</b>
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>316</b>

## CAPITOLO VI I CONTROLLI

1.	L'attività amministrativa di controllo e la classificazione dei controlli.	318
1.1.	Tipologie.	319
1.1.1.	Il controllo sugli atti.	320
1.1.2.	Controllo sugli organi.	322
2.	Il controllo di gestione.	322
2.1.	Il controllo interno di gestione e il ciclo di gestione della <i>performance</i> .	323
3.	Il controllo esterno sulla gestione e l'attività della Corte dei conti.	324
3.1.	Le competenze della Corte dei conti in materia di controllo.	324
3.2.	Il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo.	325
3.3.	Il controllo successivo sugli atti.	326
3.4.	Il controllo sul bilancio dello Stato.	326
3.5.	Il controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.	327
3.6.	Il controllo sulle autonomie territoriali.	327
3.7.	Il nuovo controllo concomitante previsto dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, e la ripermetrazione ex l. 21 giugno 2023, n. 74, di conv. del d.l. 22 aprile 2023, n. 44 (c.d. Decreto Rafforzamento P.A.)	328
3.8.	Funzione giurisdizionale.	328
	<b>SCHEDA DI SINTESI</b>	<b>329</b>
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>330</b>

## CAPITOLO VII GLI ACCORDI

1.	Le forme consensuali di esercizio dell'azione amministrativa: profili generali.	331
2.	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni. La cooperazione tra stazioni appaltanti nel Codice dei contratti pubblici del 2023: rinvio.	332
2.1.	Regime giuridico.	332
2.2.	La cooperazione tra stazioni appaltanti.	332
2.3.	La natura giuridica.	332
2.4.	Gli accordi di programma.	333
2.5.	Ulteriori forme di esercizio consensuale dell'attività amministrativa tra Pubbliche amministrazioni.	334
2.5.1.	Federazioni.	334
2.5.2.	Convenzioni.	334
2.5.3.	Consorzi.	334
2.5.4.	Unioni di comuni.	335
2.5.5.	Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni.	335
3.	Gli accordi tra pubblica amministrazione e privati.	335
3.1.	I precedenti degli accordi tra P.A. e privati.	336

3.1.1.	I contratti ad oggetto pubblico.	336
3.1.2.	Classificazioni dei contratti ad oggetto pubblico.	336
3.2.	Tipologie, disciplina e natura giuridica degli accordi tra P.A. e privato.	337
3.2.1.	Tipologie.	337
3.2.2.	La disciplina.	337
3.2.3.	Natura giuridica.	338
SCHEDA DI SINTESI		340
QUESTIONARIO		340

## CAPITOLO VIII I CONTRATTI DELLA P.A.

1.	Centralità della disciplina dei contratti pubblici. Il ruolo del diritto dell'unione.	341
1.1.	La capacità di diritto privato della P.A.	343
2.	Classificazione dei contratti della Pubblica Amministrazione.	344
3.	I contratti atipici.	345
3.1.	Il contratto di brokeraggio.	345
3.2.	I contratti che l'amministrazione conclude con l' <i>advisor</i> .	345
3.3.	Il contratto di sponsorizzazione.	345
3.4.	Il contratto di tesoreria	346
3.5.	Il leasing pubblico.	347
3.6.	I contratti di disponibilità.	348
4.	Il Codice dei contratti pubblici. Dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 al d.lgs. 31 marzo 2023 n. 33	348
4.1.	La struttura del nuovo Codice dei Contratti pubblici	348
4.1.1.	La disciplina intertemporale.	349
4.1.2.	Il nuovo sistema delle fonti	350
4.1.3.	Il rilievo dei principi generali nel nuovo Codice del 2023.	351
4.1.4.	I principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato.	352
4.1.4.1.	Il principio del risultato	352
4.1.4.2.	Il principio della fiducia	352
4.1.4.3.	Il principio di accesso al mercato	353
4.1.5.	I principi di buona fede e tutela dell'affidamento, tassatività delle cause di esclusione	353
4.1.5.1.	Il principio di buona fede e tutela dell'affidamento	353
4.1.5.2.	Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale	354
4.1.5.3.	Il principio di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione	354
4.1.6.	Il conflitto di interessi.	355
4.1.7.	I principi per le fasi dell'affidamento e dell'esecuzione: concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, tempestività, pubblicità, suddivisione in lotti e rotazione.	355

4.1.7.1.	Suddivisione in lotti e rotazione.	356
4.1.8.	Ambito applicativo.	356
5.	I contratti pubblici: le <i>species</i> . Passivi e attivi; a titolo oneroso e gratuito; concessioni e appalti; sotto e sopra soglia.	357
5.1.	Le soglie di rilevanza europea.	359
6.	Il procedimento ad evidenza pubblica.	360
6.1.	La deliberazione a contrarre.	361
6.2.	Il bando di gara.	362
6.3.	L'impugnazione delle clausole del bando.	363
7.	I sistemi di aggiudicazione e la selezione delle offerte.	365
8.	I criteri di aggiudicazione.	366
8.1.	Le offerte anomale.	367
9.	La partecipazione alla procedura di gara e i requisiti soggettivi.	368
9.1.	Le cause di esclusione automatica e non automatica e i requisiti di ordine speciale.	369
9.1.1.	Disciplina dell'esclusione, verifica del possesso dei requisiti e soccorso istruttorio.	370
9.2.	Partecipazione in forma associata alla gara: i raggruppamenti (e le associazioni) temporanei di impresa.	371
9.3.	I consorzi ordinari e i consorzi stabili.	373
9.4.	Il contratto di rete e il contratto di avvalimento	375
9.5.	Il subappalto. Il subappalto a cascata.	377
10.	L'aggiudicazione, la stipulazione del contratto e l'approvazione.	379
10.1.	Le fasi dell'aggiudicazione. La proposta di aggiudicazione	379
10.2.	L'approvazione e la stipula del contratto	380
10.2.1.	L'avvio di esecuzione e lo <i>stand still</i> sostanziale e processuale.	381
11.	L'esecuzione del contratto.	383
11.1.	Il collaudo e la verifica di conformità.	383
11.2.	Le garanzie.	384
11.3.	Le modifiche del contratto in corso di esecuzione.	384
11.4.	Proroga e rinnovo del contratto in corso di esecuzione.	385
11.5.	Vicende particolari in corso di esecuzione. Sospensione, risoluzione e recesso.	385
11.5.1.	Sospensione	386
11.5.2.	Risoluzione	386
11.5.3.	Recesso	387
12.	La giurisdizione e la tutela.	388
12.1.	I rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale.	388
12.2.	I rimedi giurisdizionali. Giurisdizione e rito.	389
12.3.	Il contenzioso per le controversie relative ad infrastrutture strategiche.	391
13.	Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto.	392
	<b>SCHEDA DI SINTESI</b>	<b>396</b>
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>396</b>

**PARTE V**  
**BENI PUBBLICI AMBIENTE E GOVERNO DEL TERRITORIO**

**CAPITOLO I**  
**I BENI PUBBLICI**

<b>1.</b>	I beni pubblici.	<b>401</b>
<b>1.1.</b>	Principi generali.	<b>401</b>
<b>1.2.</b>	Criteri di classificazione.	<b>401</b>
<b>1.3.</b>	Categorie.	<b>402</b>
<b>2.</b>	I beni demaniali.	<b>402</b>
<b>2.1.</b>	Regime giuridico dei beni demaniali.	<b>404</b>
<b>2.2.</b>	La sdemanializzazione.	<b>404</b>
<b>3.</b>	Il federalismo demaniale.	<b>405</b>
<b>4.</b>	I beni patrimoniali indisponibili.	<b>406</b>
<b>4.1.</b>	Categorie.	<b>406</b>
<b>4.2.</b>	Regime giuridico.	<b>407</b>
<b>5.</b>	I beni patrimoniali disponibili.	<b>408</b>
<b>5.1.</b>	Nozione.	<b>408</b>
<b>5.2.</b>	Regime giuridico.	<b>408</b>
<b>5.3.</b>	Il denaro.	<b>408</b>
<b>6.</b>	I beni comuni.	<b>409</b>
<b>7.</b>	I diritti reali pubblici su beni altrui.	<b>410</b>
<b>7.1.</b>	Tratti generali.	<b>410</b>
<b>7.2.</b>	Le servitù prediali pubbliche.	<b>410</b>
<b>7.3.</b>	I diritti di uso pubblico.	<b>411</b>
<b>8.</b>	I beni privati di interesse pubblico.	<b>412</b>
<b>9.</b>	L'utilizzazione dei beni pubblici: la concessione amministrativa e il diritto di insistenza.	<b>413</b>
<b>9.1.</b>	Modalità d'uso.	<b>413</b>
<b>9.2.</b>	Il diritto di insistenza.	<b>414</b>
<b>9.3.</b>	Il rinnovo delle concessioni demaniali balneari: da Corte di Giustizia 14 luglio 2016 a Cons. St., A.P. 9 novembre 2021, nn. 17 e 18.	<b>414</b>
<b>9.4.</b>	Legge 5 agosto 2022, n. 118 (c.d. legge annuale sulla concorrenza).	<b>415</b>
<b>9.5.</b>	Interviene L. 24 febbraio 2023, n. 14, di conversione del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, e Corte di Giustizia UE, Sez. III, 20 aprile 2023, n. 348.	<b>416</b>
<b>10.</b>	L'amministrazione dei beni pubblici.	<b>416</b>
<b>11.</b>	La valorizzazione dei beni pubblici e la dismissione del patrimonio immobiliare.	<b>417</b>
<b>11.1.</b>	Il quadro normativo e la sua evoluzione.	<b>417</b>
<b>12.</b>	La tutela dei beni pubblici.	<b>417</b>
<b>13.</b>	Il riparto di giurisdizione in materia di concessioni di beni pubblici.	<b>418</b>

SCHEDA DI SINTESI	419
QUESTIONARIO	419

**CAPITOLO II**  
**L'AMBIENTE, IL GOVERNO DEL TERRITORIO E L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ**

1.	L'ambiente. Riparto di competenze tra Stato e regioni, principi e procedimenti ambientali.	420
1.1.	La riforma costituzionale del 2022.	421
1.2.	La disciplina normativa dell'ambiente: i principi ambientali.	422
1.2.1.	La riparazione del danno ambientale e il ruolo centrale del Ministro dell'ambiente.	424
1.3.	Atti autorizzativi della P.A., valutazioni di impatto ambientale e strategico e autorizzazione integrata ambientale.	424
2.	Il governo del territorio. L'urbanistica e l'attività di pianificazione.	425
2.1.	Il governo del territorio.	425
2.2.	Gli strumenti urbanistici.	426
2.3.	Zonizzazione e localizzazione.	427
2.4.	Il Piano regolatore generale.	428
2.5.	I vincoli conformativi e i vincoli espropriativi.	429
3.	Le nuove tecniche pianificatorie: perequazione urbanistica, compensazione, misure incentivanti.	429
3.1.	La perequazione urbanistica e la compensazione.	429
3.2.	Le misure incentivanti e la logica della premialità edilizia.	430
4.	L'edilizia.	431
4.1.	Nozione.	431
4.2.	Il regolamento edilizio e le sanzioni per le violazioni edilizie.	432
5.	I titoli edilizi e l'attività edilizia libera.	433
5.1.	Attività edilizia libera.	433
5.2.	Il permesso di costruire.	433
5.3.	Segnalazione certificata di inizio attività.	434
6.	Il regime della proprietà privata e l'espropriazione.	436
7.	Classificazione dei provvedimenti ablatori della P.A.	437
7.1.	Tipologie.	437
7.2.	I provvedimenti ablatori reali inseriti nella procedura espropriativa: l'occupazione.	437
7.3.	La requisizione.	438
8.	L'espropriazione per pubblica utilità.	438
8.1.	Presupposti.	438
8.2.	Effetti.	438
9.	Il procedimento di esproprio.	439
9.1.	Ambito oggettivo.	439
9.2.	I soggetti coinvolti.	439
9.3.	Le fasi della procedura espropriativa.	439
10.	La retrocessione.	440

<b>11.</b>	La cessione volontaria.	<b>442</b>
<b>11.1.</b>	Presupposti.	<b>442</b>
<b>11.2.</b>	Natura giuridica.	<b>442</b>
<b>11.3.</b>	Procedimento.	<b>443</b>
<b>12.</b>	L'indennità di espropriazione.	<b>444</b>
<b>12.1.</b>	Criteri di calcolo.	<b>444</b>
<b>12.2.</b>	Beni espropriabili.	<b>445</b>
<b>12.3.</b>	L'intervento della Corte di Strasburgo e l'introduzione di un nuovo criterio di calcolo con la legge finanziaria del 2008.	<b>445</b>
<b>13.</b>	L'occupazione del bene nella procedura espropriativa.	<b>446</b>
<b>13.1.</b>	Forme dell'occupazione.	<b>446</b>
<b>13.2.</b>	L'occupazione appropriativa.	<b>447</b>
<b>13.4.</b>	L'occupazione usurpativa.	<b>448</b>
<b>13.5.</b>	Rimedi esperibili.	<b>449</b>
<b>14.</b>	La c.d. acquisizione sanante.	<b>449</b>
<b>14.1.</b>	L'evoluzione legislativa: l'art. 43.	<b>450</b>
<b>14.2.</b>	Il nuovo art. 42- <i>bis</i> .	<b>451</b>
<b>14.3.</b>	I rapporti con il giudizio di ottemperanza.	<b>452</b>
<b>14.4.</b>	Acquisizione sanante e giudicato restitutorio e risarcitorio.	<b>452</b>
<b>14.5.</b>	Acquisizione sanante e rinuncia abdicativa.	<b>453</b>
<b>15.</b>	L'usucapione pubblica e privata. Interviene Cass., Sez. un., 12 gennaio 2023, n. 651.	<b>454</b>
	<b>SCHEMA DI SINTESI</b>	<b>456</b>
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>456</b>

## **PARTE VI LA RESPONSABILITÀ**

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

<b>1.</b>	La responsabilità: nozione generale.	<b>461</b>
<b>2.</b>	Il fondamento costituzionale della responsabilità della P.A. e l'evoluzione giurisprudenziale.	<b>462</b>
<b>2.1.</b>	Il rapporto tra la della P.A. e quella del dipendente: la natura concorrente o solidale della responsabilità della P.A.	<b>463</b>
<b>2.2.</b>	La natura diretta della responsabilità della P.A. e il rapporto di immedesimazione organica.	<b>464</b>
<b>2.3.</b>	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.?	<b>464</b>
<b>3.</b>	La natura della responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi	<b>466</b>
<b>3.1.</b>	Tesi della responsabilità extracontrattuale.	<b>467</b>

3.2.	Tesi della responsabilità contrattuale da “contatto sociale qualificato”.	467
3.3.	Tesi della responsabilità precontrattuale.	468
3.4.	Tesi della responsabilità <i>sui generis</i> .	469
4.	Gli elementi della responsabilità della P.A.	470
4.1.	Elemento oggettivo.	470
4.2.	Nesso causale.	470
4.3.	Elemento soggettivo.	470
5.	La responsabilità della P.A. per lesione di diritti soggettivi.	471
6.	Le tecniche risarcitorie.	472
6.1.	Autonomia dell'azione risarcitoria e ripercussioni in tema di quantificazione del danno. Il risarcimento della <i>chance</i> .	473
6.2.	Il risarcimento mediante reintegrazione in forma specifica.	474
7.	La responsabilità del pubblico dipendente. Rinvio.	475
8.	Il riparto di giurisdizione e le singole ipotesi di danno.	475
8.1.	Danno da ritardo o da silenzio.	478
8.1.1.	Tipologie.	478
8.1.2.	Danno da ritardo mero: le due posizioni in campo.	479
9.	I rapporti tra azione di annullamento e azione risarcitoria: la questione della “pregiudiziale” amministrativa.	480
9.1.	Il quadro vigente anteriormente all'entrata in vigore del c.p.a.	480
9.2.	La posizione critica della giurisprudenza.	481
9.3.	L'entrata in vigore del Codice del Processo amministrativo.	481
10.	La disciplina dell'azione risarcitoria nel Codice del processo amministrativo. L'interesse alla verifica di legittimità ai fini risarcitori. Cons. St., Ad. Plen., 13 luglio 2022, n. 8.	481
11.	Proponibilità della domanda risarcitoria in ottemperanza.	483
11.1.	Il dibattito anteriore all'entrata in vigore del c.p.a.	483
11.2.	L'intervento del c.p.a.	483
	<b>SCHEDA DI SINTESI</b>	<b>484</b>
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>485</b>

## PARTE VII LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

### CAPITOLO I I RICORSI AMMINISTRATIVI

1.	La funzione giustiziale: profili generali.	489
2.	Tipologie di ricorsi amministrativi.	491
3.	I presupposti dei ricorsi amministrativi.	492
3.1.	Presupposti di ammissibilità.	492
3.2.	Presupposti di ricevibilità.	492
3.3.	Presupposti di procedibilità.	492
4.	Il ricorso gerarchico proprio.	493



4.1.	Nozione e sfera di applicazione.	493
4.2.	Tipi di decisione.	493
4.3.	Rimedi contro la decisione emessa sul ricorso amministrativo.	494
5.	Il ricorso gerarchico improprio.	495
6.	Il ricorso in opposizione.	495
7.	Il procedimento.	496
7.1.	Forma, contenuto e termini di presentazione del ricorso.	496
7.2.	Forme di intervento possibili.	496
7.3.	Fasi del procedimento per la decisione del ricorso.	496
8.	Il ricorso straordinario al Capo dello Stato.	497
8.1.	Il procedimento e la regola dell'alternatività.	498
8.2.	Natura giuridica del ricorso straordinario.	500
8.2.1.	Una figura controversa.	500
8.2.2.	Le novità introdotte dalla l. n. 69 del 2009 e le previsioni normative insite nel c.p.a.	501
8.2.3.	L'esperibilità del rimedio dell'ottemperanza.	502
9.	I rimedi non giurisdizionali per la tutela dei privati nei confronti della p.a.: oltre i tradizionali ricorsi amministrativi.	503
SCHEDA DI SINTESI		504
QUESTIONARIO		504

**CAPITOLO II**  
**POSIZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE, RIPARTO DI GIURISDIZIONE E**  
**TECNICHE DI TUTELA**

1.	Le situazioni giuridiche soggettive.	505
2.	Nozione di interesse legittimo.	506
3.	La classificazione degli interessi legittimi.	507
3.1.	Interessi legittimi statici e dinamici.	507
3.2.	Interessi partecipativi e procedimentali.	507
3.3.	Interessi legittimi superindividuali.	508
3.4.	Interessi di fatto e interessi semplici.	509
4.	L'interesse alla tutela dell'ambiente.	510
5.	La tutela degli interessi collettivi: gli strumenti a tutela dei consumatori e degli utenti.	511
5.1.	L'azione inibitoria.	511
5.2.	L'azione collettiva risarcitoria e <i>la class action</i> 'privata'.	511
5.3.	La <i>class action</i> pubblica.	512
6.	Il criterio di riparto di giurisdizione fondato sulla distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi.	513
6.1.	La <i>translatio iudicii</i> .	515
7.	Giurisdizione e diritti fondamentali.	517
8.	Le azioni a tutela dell'interesse legittimo previste dal c.p.a. e il dibattito sulle azioni atipiche.	519
8.1.	Azione di annullamento.	519

8.2.	Azione di condanna al risarcimento del danno.	519
8.3.	Azione avverso il silenzio.	519
8.4.	Azione di nullità.	519
8.5.	Azioni atipiche: azione di accertamento, azione di adempimento e di condanna pubblicistica.	520

SCHEDA DI SINTESI		522
QUESTIONARIO		522

### CAPITOLO III LA TUTELA INNANZI AL GIUDICE ORDINARIO

1.	L'ambito della giurisdizione ordinaria.	523
2.	I poteri del giudice ordinario.	523
2.1.	I poteri di cognizione e di decisione del Giudice ordinario.	523
2.2.	Azioni esperibili (e non) innanzi al G.O. Dichiarative, costitutive, risarcitorie, reintegratorie, possessorie.	524
2.2.1.	Provvedimenti di sequestro e di urgenza.	524
2.2.2.	<i>Actio negotiorum gestio</i> .	524
2.2.3.	L'esecuzione forzata.	525
2.2.4.	L'esecuzione forzata in forma specifica.	525
3.	Il potere di disapplicazione.	525
3.1.	Sindacato del giudice penale sull'atto amministrativo.	526
4.	La giurisdizione esclusiva del G.O.	527
5.	La giurisdizione piena del G.O.	527

SCHEDA DI SINTESI		528
QUESTIONARIO		528

### CAPITOLO IV LA TUTELA INNANZI AL GIUDICE AMMINISTRATIVO

1.	L'evoluzione storica della giustizia amministrativa italiana.	530
1.1.	Profili storico-giuridici.	530
1.2.	Il Consiglio di Stato.	531
1.3.	I Tribunali amministrativi regionali.	531
2.	L'ambito della giurisdizione del G.A.	531
3.	La giurisdizione generale di legittimità.	532
4.	La giurisdizione esclusiva.	532
4.1.	Le controversie devolute alla giurisdizione esclusiva	533
4.2.	Le regole del processo in sede di giurisdizione esclusiva.	533
4.2.1.	Azioni esperibili.	534
4.2.2.	Mezzi di prova e forme di tutela sommaria.	534
4.3.	La giurisdizione in materia di diritto sportivo.	535
5.	La giurisdizione di merito.	536

SCHEDA DI SINTESI	537
QUESTIONARIO	537

**CAPITOLO V**  
**IL PROCESSO AMMINISTRATIVO**

1.	Il processo amministrativo: nozione ed evoluzione.	538
2.	Il Codice del processo amministrativo ed i principi ispiratori della materia.	539
3.	Le parti del rapporto processuale.	540
3.1.	La legittimazione e l'interesse.	541
4.	Il ricorso: nozione e struttura.	542
4.1.	La competenza; i termini di proposizione e deposito del ricorso; il contenuto del ricorso.	543
4.1.1.	Competenza funzionale inderogabile.	543
4.1.2.	Il regolamento di competenza.	544
4.1.3.	I termini di proposizione e deposito del ricorso.	544
4.1.4.	Contenuto del ricorso e riunione dei ricorsi.	545
4.2.	I motivi aggiunti.	545
4.2.1.	Motivi aggiunti c.d. vecchio tipo.	546
4.2.2.	Motivi aggiunti c.d. nuovo tipo.	546
5.	Il ricorso incidentale.	546
5.1.	Natura giuridica.	546
5.2.	Profili inerenti alla competenza.	549
6.	Il processo e le sue singole fasi.	549
6.1.	Istruttoria.	550
6.2.	Udienza.	550
6.3.	Interruzione e sospensione.	551
6.4.	Estinzione.	552
6.5.	Decisione del ricorso.	552
7.	I mezzi di impugnazione. L'appello.	554
7.1.	Disciplina generale.	554
7.2.	Censure deducibili.	555
7.3.	Possibili esiti dell'appello.	556
7.4.	Il ruolo nomofilattico dell'Adunanza Plenaria	556
8.	La revocazione.	557
9.	L'opposizione di terzo.	559
10.	Il ricorso per cassazione.	560
11.	I riti speciali. I riti abbreviati.	561
12.	Il rito elettorale.	562
13.	Il procedimento per decreto ingiuntivo. Il rito avverso il silenzio della Pubblica amministrazione e il rito in materia di accesso ( <i>rinvio</i> ).	563
14.	Il rito speciale in materia di contratti pubblici ( <i>rinvio</i> ).	563
15.	La tutela cautelare.	563
15.1.	Caratteristiche del provvedimento cautelare.	564

<b>15.2.</b>	La tutela cautelare collegiale.	<b>565</b>
<b>15.3.</b>	La tutela cautelare monocratica.	<b>566</b>
<b>15.4.</b>	Tutela cautelare <i>ante causam</i> .	<b>567</b>
<b>15.5.</b>	Lo speciale regime introdotto dall'art. 3, d.l. 7 luglio 2022, n. 85, abrogato e confluito nell'art. 12 <i>bis</i> , l. 5 agosto 2022, n. 108, per il contenzioso PNRR.	<b>567</b>
<b>16.</b>	Il giudicato amministrativo.	<b>568</b>
<b>16.1.</b>	Nozione <i>per relationem</i> di giudicato amministrativo.	<b>568</b>
<b>16.2.</b>	Sui legami tra giudicato nazionale e diritto dell'Unione europea.	<b>569</b>
<b>16.3.</b>	I limiti del giudicato.	<b>570</b>
<b>16.4.</b>	Effetti del giudicato.	<b>571</b>
<b>17.</b>	Il ricorso per ottemperanza.	<b>572</b>
<b>17.1.</b>	Nozione.	<b>572</b>
<b>17.2.</b>	L'oggetto e la natura giuridica del rimedio.	<b>572</b>
<b>17.3.</b>	I presupposti.	<b>573</b>
<b>17.4.</b>	Profili processuali.	<b>573</b>
<b>17.5.</b>	Tipi di pronunce derivanti dal giudizio di ottemperanza.	<b>574</b>
<b>18.</b>	Esecuzione delle pronunce del G.A. e il ruolo del commissario <i>ad acta</i> .	<b>575</b>
<b>18.1.</b>	Ruolo del commissario <i>ad acta</i> .	<b>575</b>
<b>18.2.</b>	L'istituto della penalità di mora.	<b>575</b>
<b>19.</b>	Il processo amministrativo telematico.	<b>577</b>
	<b>SCHEDA DI SINTESI</b>	<b>578</b>
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>578</b>
<b>CAPITOLO VI</b>		
<b>LE GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE SPECIALI</b>		
<b>1.</b>	La giurisdizione della Corte dei Conti.	<b>580</b>
<b>2.</b>	La giurisdizione del tribunale superiore delle acque pubbliche.	<b>581</b>
<b>3.</b>	La giurisdizione tributaria. La riforma operata con L. 130/2022	<b>581</b>
	<b>SCHEDA DI SINTESI</b>	<b>582</b>
	<b>QUESTIONARIO</b>	<b>583</b>
	<b>INDICE ANALITICO</b>	<b>585</b>