

# INDICE

PREMESSA.....	XXV
---------------	-----

## TEORIA

### I UNITÀ ELEMENTI DI DIRITTO PUBBLICO

#### PARTE I LE NOZIONI FONDAMENTALI DEL DIRITTO COSTITUZIONALE

CAPITOLO 1. <i>Le nozioni fondamentali</i> .....	7
Premessa: cosa studiamo? .....	7
1. La Costituzione: concetto e classificazioni .....	7
Schema .....	8
CAPITOLO 2. <i>Le fonti del diritto</i> .....	10
1. Le fonti europee: regolamenti, direttive, decisioni, raccomanda- zioni, pareri.....	10
Schema .....	11

#### PARTE II L'ORDINAMENTO DELLO STATO

CAPITOLO 1. <i>IL POTERE LEGISLATIVO STATALE</i> .....	17
1. Il Parlamento. Differenze tra i due rami del Parlamento.....	17
2. La formazione delle Camere: elezioni, rappresentanza politica e rappresentatività. Il voto e i suoi caratteri.....	19

3.	Durata in carica e scioglimento delle Camere.....	21
4.	I sistemi elettorali. Il procedimento elettorale. Ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Parlamento .....	23
5.	Le garanzie dei membri del Parlamento: funzione e contenuto. Il divieto di mandato imperativo.....	27
6.	Le garanzie delle Camere nella loro interezza.....	29
	Schema .....	31
CAPITOLO 2. <i>L'ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMENTO DEL PARLAMENTO</i> .....		35
1.	I regolamenti delle Camere .....	35
2.	Il Presidente, i vicepresidenti, i segretari, i questori .....	36
3.	I gruppi parlamentari. Le commissioni parlamentari. Le giunte e le deputazioni. Le conferenze .....	37
4.	La convocazione delle Camere.....	38
5.	L'articolazione dei lavori: la programmazione e l'ordine del giorno.....	38
6.	Il numero legale e le maggioranze richieste. L'astensione dal voto. Le modalità di votazione. ....	39
7.	Le fasi del procedimento legislativo: dell'iniziativa, costitutiva e integrativa dell'efficacia .....	40
8.	Il procedimento legislativo per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale.....	43
9.	Gli atti d'indirizzo politico.....	44
	Schema .....	49
CAPITOLO 3. <i>Il referendum abrogativo statale</i> .....		53
1.	Il <i>referendum</i> abrogativo .....	53
2.	I limiti costituzionali, impliciti ed espliciti, all'abrogazione referendaria .....	54
3.	Il <i>referendum</i> d'indirizzo .....	55
	Schema .....	56
CAPITOLO 4. <i>Il potere esecutivo statale</i> .....		57
1.	La composizione e la natura giuridica del Governo .....	57
2.	La formazione e la cessazione del Governo. La responsabilità del Presidente del Consiglio e dei Ministri.....	59
3.	Gli organi ausiliari del Governo: Corte dei Conti, Consiglio di Stato e CNEL. L'Avvocatura dello Stato .....	62
	Schema .....	63
CAPITOLO 5. <i>Il potere giudiziario</i> .....		66
1.	La funzione giurisdizionale e i tipi di giurisdizione.....	66
2.	Unicità della giurisdizione, giudici speciali, sezioni specializzate e giudici straordinari .....	68
3.	La giustizia amministrativa .....	69
4.	Le giurisdizioni non statali: in particolare, la giustizia sportiva e le giurisdizioni internazionali .....	71

5.	L'autonomia e l'indipendenza della magistratura: il Consiglio superiore della Magistratura. Il Ministro della Giustizia .....	71
6.	L'autonomia e l'indipendenza della magistrature speciali .....	73
7.	Il giusto processo. Gli altri principi costituzionali in materia .....	74
8.	La responsabilità del giudice .....	76
	Schema .....	78
CAPITOLO 6. <i>Il Presidente della Repubblica</i> .....		80
1.	Il Capo dello Stato nell'assetto istituzionale italiano e in prospettiva comparata .....	80
2.	I requisiti per l'elezione. Durata della carica, semestre bianco, incompatibilità, cessazione e supplenza .....	82
3.	La responsabilità del Presidente della Repubblica .....	83
4.	Gli atti e le esternazioni presidenziali .....	84
	Schema .....	86
CAPITOLO 7. <i>La Corte costituzionale</i> .....		88
1.	La Corte costituzionale nell'ordinamento repubblicano .....	88
2.	Le funzioni della Corte costituzionale .....	89
3.	La composizione e l'organizzazione della Corte. Lo status dei giudici .....	89
4.	Il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge: gli atti sindacabili, i vizi rilevabili .....	91
5.	Il giudizio di legittimità costituzionale, in via incidentale e principale .....	92
6.	Le decisioni della Corte: tipologia ed effetti .....	97
7.	I conflitti d'attribuzione fra poteri dello Stato, tra Stato e Regioni e tra Regioni. L'oggetto, i soggetti legittimati, gli atti e i comportamenti sindacabili, il procedimento e il suo esito .....	101
8.	I giudizi sulle accuse al Presidente della Repubblica .....	102
	Schema .....	104

### PARTE III

#### I DIRITTI E I DOVERI COSTITUZIONALI

CAPITOLO 1. <i>Le situazioni giuridiche soggettive</i> .....		109
1.	La soggettività e le capacità giuridiche .....	109
2.	Le principali situazioni attive: il diritto soggettivo, l'interesse legittimo, lo <i>status</i> .....	109
3.	Le principali situazioni passive: il dovere, l'obbligo .....	111
4.	I diritti e i doveri costituzionali .....	111
	Schema .....	112
CAPITOLO 2. <i>Le forme del potere pubblico</i> .....		113
1.	I poteri e le funzioni dello Stato: nozione e classificazione .....	113

2.	Separazione e coordinamento tra poteri dello Stato: le interferenze funzionali .....	114
3.	L'ente pubblico. La funzione amministrativa. La separazione tra politica e amministrazione. I principi dell'azione amministrativa .....	114
4.	Il potere amministrativo: discrezionalità amministrativa, merito, discrezionalità tecnica .....	120
5.	Il procedimento amministrativo. Il provvedimento amministrativo .....	122
6.	Pubblico impiego .....	133
	Schema .....	138
CAPITOLO 3. <i>Le libertà, i diritti fondamentali, e i doveri</i> .....		141
1.	Libertà positive e negative: contenuto della distinzione .....	141
2.	L'eguaglianza formale e sostanziale .....	142
3.	I diritti soggettivi pubblici .....	142
4.	I diritti non di libertà .....	143
5.	La libertà personale .....	143
6.	La libertà di domicilio. Il diritto alla riservatezza .....	144
7.	La libertà e la segretezza della corrispondenza .....	144
8.	La libertà di circolazione e soggiorno .....	145
9.	La libertà di riunione .....	145
10.	La libertà di associazione .....	146
11.	La libertà di religione .....	146
12.	La libertà di manifestazione del pensiero. La libertà della stampa, della radio-televisione, del cinema e del teatro. La libertà e il diritto d'essere informati .....	147
13.	La libertà dell'arte e della scienza. La libertà d'insegnamento .....	150
14.	Il diritto di proprietà .....	150
15.	La libertà d'iniziativa economica .....	151
16.	Il diritto al lavoro e il diritto di sciopero .....	151
17.	Il diritto alla salute .....	152
18.	I nuovi diritti: in particolare il diritto all'ambiente .....	153
19.	Le formazioni sociali costituzionalmente protette: autonomia interna e tutelabilità dei diritti fondamentali .....	153
20.	I doveri costituzionali: la contribuzione fiscale, la difesa della Patria, il voto e la fedeltà alla Repubblica .....	155
21.	I diritti e l'Europa .....	156
	Schema .....	157

#### PARTE IV LE AUTONOMIE TERRITORIALI

CAPITOLO 1. <i>Le Regioni</i> .....		161
1.	Le Regioni: genesi storica .....	161
2.	Il regionalismo differenziato .....	162

3.	Gli Statuti regionali: ordinari e speciali .....	162
4.	La forma di governo regionale. Gli organi costituzionali della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta regionale, il Presidente della Regione .....	163
5.	Le funzioni della Regione. La funzione legislativa e la potestà legislativa regionale. La funzione amministrativa .....	165
6.	I raccordi tra Stato e Regioni .....	167
7.	I controlli sulle Regioni .....	168
	Schema .....	170
CAPITOLO 2. <i>Gli enti locali</i> .....		171
1.	L'art. 114 della Costituzione .....	171
2.	Gli enti di area vasta: la Provincia .....	171
3.	(segue) la Città metropolitana .....	172
4.	I Comuni e le loro forme associative .....	173
5.	I controlli .....	175
	Schema .....	177
APPENDICE. <i>Riforma costituzionale</i> .....		179

## II UNITÀ ELEMENTI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

### PARTE I IL DIRITTO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

CAPITOLO I. <i>Cos'è la Pubblica Amministrazione? una nozione a geometrie variabili</i> .....		185
1.	Premessa .....	185
2.	Enti pubblici e soggetti privati: rilevanza e labilità della distinzione .....	186
3.	I criteri classici di distinzione degli enti pubblici da quelli privati .....	187
4.	I limiti alla "pubblicizzazione" legislativa .....	188
5.	Al confine tra il diritto privato ed il diritto pubblico: i cd. enti pubblici in forma societaria .....	188
	5.1. Le norme pubblicistiche applicabili agli enti pubblici societari .....	189
	5.2. Questioni connesse di giurisdizione: l'art. 7, co. 2, c.p.a. ....	190
	5.3. Il testo unico delle società pubbliche (D.Lgs. 175/2016) .....	190
	5.4. La sentenza n. 251/2016 della Consulta e i suoi effetti .....	194
6.	La nozione comunitaria di Pubblica Amministrazione .....	194
7.	L'organismo di diritto pubblico .....	196
8.	Classificazione degli enti pubblici .....	197
9.	L'esercizio privato di pubbliche funzioni .....	198
	Schema .....	200

CAPITOLO II. <i>L'azione amministrativa: nozione e principi</i> .....	202
1. La funzione amministrativa nel quadro dei poteri pubblici .....	202
2. L'attività amministrativa .....	203
2.1. Rapporti con il potere politico: la controversa nozione di atto politico .....	203
2.2. Anche gli atti di diritto privato della P.A. rientrano nella nozione lata di attività amministrativa .....	204
2.3. Classificazioni dell'attività amministrativa .....	205
3. I principi costituzionali dell'attività amministrativa .....	206
3.1. Il principio di legalità .....	206
3.2. Il principio di imparzialità .....	207
3.3. Il principio di buona amministrazione .....	207
3.4. I principi di pubblicità e di trasparenza .....	208
4. I principi comunitari .....	208
4.1. Il principio di tutela del legittimo affidamento .....	209
4.2. Il principio di proporzionalità .....	210
Schema .....	212
 CAPITOLO III. <i>Le fonti</i> .....	 213
1. Introduzione al tema .....	213
2. L'individuazione delle fonti secondarie: le differenze rispetto agli atti amministrativi generali .....	214
3. I regolamenti .....	215
3.1. La classificazione dei regolamenti governativi .....	216
3.2. Il riparto del potere regolamentare tra Stato e Regioni: il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione .....	217
4. <i>Segue</i> . La tutela giurisdizionale nei confronti dei regolamenti illegittimi: il controllo di costituzionalità e la tutela innanzi al G.O. ....	217
4.1. <i>Segue</i> . Il sindacato del giudice amministrativo sui regolamenti: dalla tradizione dell'impugnazione nel termine decadenziale .....	218
4.2. ...alla nuova frontiera della disapplicazione .....	218
4.3. Il problema della disapplicazione degli atti amministrativi generali: i bandi di gara e di concorso .....	220
5. Gli statuti ed i regolamenti degli enti locali .....	221
6. Le fonti secondarie dubbie: le ordinanze di necessità ed urgenza .....	221
7. Gli altri atti di dubbia natura giuridica .....	223
8. Le norme interne .....	224
9. Le consuetudini .....	225
Schema .....	226

## PARTE II LE SITUAZIONI SOGGETTIVE

CAPITOLO I. <i>Il potere amministrativo</i> .....	231
1. Il potere amministrativo nel quadro delle situazioni soggettive pubbliche .....	231

2.	Potere e legalità .....	232
3.	Il potere discrezionale: la discrezionalità amministrativa.....	232
	3.1. Discrezionalità amministrativa e merito.....	233
	3.2. Tutela giurisdizionale.....	234
4.	La discrezionalità tecnica: nozione e classificazioni.....	234
5.	I cd. comportamenti amministrativi costituenti esplicazione dinamica del potere pubblico .....	235
	5.1. I comportamenti amministrativi nella giurisdizione esclusiva .....	235
	5.2. I comportamenti amministrativi nella giurisdizione di legittimità.....	236
	Schema .....	237
CAPITOLO II. <i>L'interesse legittimo</i> .....		238
1.	Le situazioni giuridiche soggettive.....	238
2.	I diritti soggettivi.....	238
3.	L'interesse legittimo.....	239
4.	Classificazione degli interessi legittimi .....	241
5.	La differenza tra diritti e interessi come criterio di riparto della giurisdizione (rinvio) .....	242
6.	La tutela giurisdizionale dell'interesse legittimo: dalla tutela tipica di solo annullamento alla tutela piena e atipica .....	242
7.	Interessi superindividuali .....	244
8.	Forme di tutela degli interessi collettivi.....	244
9.	<i>Segue.</i> La tutela giurisdizionale in sede civile degli interessi ultra-individuali: la disciplina dell'illecito ambientale .....	245
10.	<i>Segue.</i> Un nuovo modello di tutela degli interessi collettivi: la <i>class action</i> consumeristica e l'azione di classe nei confronti della P.A. ....	246
11.	Interessi di fatto ed interessi amministrativamente protetti .....	247
	Schema .....	249

### PARTE III L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I. <i>L'architettura pluralistica dell'organizzazione amministrativa: i rapporti tra centro e periferia</i> .....		253
1.	I principi costituzionali in tema di organizzazione della P.A.....	253
2.	Il pluralismo della P.A. ....	253
3.	Lo Stato .....	254
	3.1. L'organizzazione ministeriale: il Governo e i Ministeri.....	255
	3.2. Le agenzie.....	256
	3.3. Le strutture di raccordo .....	256
	3.4. Il Presidente del Consiglio dei Ministri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri .....	257
	3.5. CNEL, Consiglio di Stato, Corte dei conti.....	257
	3.6. L'intervento dello Stato nell'economia .....	258

4.	Gli enti pubblici territoriali .....	259
4.1.	I rapporti tra centro e periferia nella L. Cost. n. 3 del 2001 .....	260
4.2.	Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118 Cost. ....	261
4.2.1.	Sussidiarietà verticale .....	261
4.2.2.	Sussidiarietà orizzontale .....	261
5.	I singoli enti territoriali: le Regioni.....	262
6.	Gli enti locali .....	263
6.1.	I Comuni.....	264
6.2.	Le Province e le Città Metropolitane .....	265
6.3.	Gli istituti della partecipazione popolare .....	267
	Schema .....	268
CAPITOLO II. <i>La struttura degli enti pubblici</i> .....		269
1.	La soggettività giuridica delle Amministrazioni Pubbliche .....	269
2.	L'imputazione giuridica .....	269
2.1.	Nozione di organo .....	270
2.2.	Rapporto organico.....	270
3.	La struttura organizzativa della P.A. ....	271
3.1.	Gli uffici.....	271
3.2.	Rapporto di servizio, <i>munus</i> e <i>officium</i> .....	271
3.3.	Classificazioni degli organi e degli uffici .....	272
4.	<i>Segue</i> . La competenza .....	272
4.1.	Il difetto di competenza: incompetenza assoluta, incompetenza relativa.....	272
4.2.	Il trasferimento dell'esercizio della competenza in generale .....	273
4.2.1.	La delega.....	273
4.2.2.	L'avocazione.....	274
4.2.3.	La sostituzione .....	274
4.3.	I conflitti di competenza .....	274
4.4.	La <i>prorogatio</i> degli organi.....	275
4.5.	Il funzionario di fatto .....	275
4.6.	La <i>negotiorum gestio</i> .....	275
5.	Relazioni organizzative .....	276
5.1.	Gerarchia.....	276
5.2.	Direzione .....	277
5.3.	Coordinamento.....	277
5.4.	Controllo .....	278
	Schema .....	279
CAPITOLO III. <i>Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni</i> .....		281
1.	Il "pubblico" impiego .....	281
2.	La cd. privatizzazione del pubblico impiego e la più recente evoluzione normativa .....	282
3.	Ambito soggettivo e oggettivo della riforma .....	284
4.	La dirigenza pubblica .....	284



4.1. Evoluzione storica .....	284
4.2. Distinzione politica/amministrazione e riforma della dirigenza .....	285
4.3. Gli strumenti di collegamento tra organi di governo e organi burocratici di vertice .....	287
4.4. Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali: natura so- stanziale e regime processuale. Inconferibilità e incompatibilità .....	288
4.5. Lo <i>spoil system</i> .....	289
5. La giurisdizione non esclusiva del G.O. per i rapporti privatizzati .....	290
5.1. Alcune zone opache .....	291
5.1.1. Le controversie in materie di assunzione .....	291
5.1.2. Concorsi esterni e interni .....	292
5.2. Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali .....	292
6. Segue. I poteri del G.O. ....	293
7. La giurisdizione esclusiva del G.A. per le categorie non privatiz- zate .....	294
Schema .....	295
 CAPITOLO IV. <i>I controlli</i> .....	296
SEZIONE I. I CONTROLLI SUGLI ATTI .....	296
1. L'attività di controllo in generale .....	296
2. Classificazione dei controlli sugli atti .....	297
3. La dequotazione del controllo sugli atti e la successiva inversio- ne di rotta del Legislatore .....	297
 SEZIONE II. I CONTROLLI DI EFFICIENZA .....	298
1. Introduzione al tema .....	298
2. I controlli gestionali esterni .....	299
2.1. La compatibilità con la Costituzione .....	300
2.2. Il sindacato giurisdizionale sugli atti di controllo .....	300
2.3. La legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questione di costituzionalità o questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia .....	301
3. I controlli gestionali interni .....	302
Schema .....	304

## PARTE IV L'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO I. <i>Il principio di trasparenza dell'azione amministrativa: l'ac- cesso ai documenti amministrativi</i> .....	307
1. Nozione e fonti .....	307
2. Il diritto di accesso: natura giuridica .....	308
3. Disciplina .....	308
3.1. Accesso ad attività di diritto privato e di soggetti privati .....	310
3.2. Accesso e riservatezza .....	310

3.3. L'accesso nei confronti delle Amministrazioni Indipendenti e nelle materie speciali.....	311
4. La tutela processuale.....	311
5. La tutela giustiziale innanzi alla Commissione per l'accesso o al difensore civico.....	312
6. L'accesso civico (D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33).....	312
Schema.....	314
CAPITOLO II. <i>Il procedimento amministrativo</i> .....	316
1. Nozione e struttura.....	316
2. Il procedimento amministrativo nella L. n. 241/1990: i principi.....	318
3. Il responsabile del procedimento.....	318
3.1. L'individuazione e la comunicazione del responsabile.....	318
3.2. I compiti del responsabile.....	319
3.3. Profili di responsabilità.....	319
4. La partecipazione al procedimento amministrativo.....	319
4.1. L'avviso di avvio del procedimento: destinatari e contenuto.....	320
4.1.1. Le eccezioni all'obbligo di comunicazione.....	320
4.2. I soggetti legittimati a partecipare pur se non destinatari della comunicazione obbligatoria di avvio.....	321
4.3. Forme e modalità della partecipazione.....	321
5. Il preavviso di provvedimento negativo (art. 10- <i>bis</i> , L. n. 241/1990).....	322
5.1. <i>Segue</i> . Termini e motivazione.....	322
5.2. Preavviso di diniego e art. 21- <i>octies</i> , co. 2, L. n. 241/1990.....	323
6. La semplificazione del procedimento amministrativo.....	323
7. La conferenza di servizi.....	324
7.1. Natura giuridica.....	324
7.2. La conferenza di servizi istruttoria.....	325
7.3. La conferenza di servizi decisoria.....	325
7.4. Organizzazione e funzionamento.....	326
7.5. Provvedimento finale e composizione del dissenso.....	327
7.6. Prospettive di riforma.....	328
Schema.....	329
CAPITOLO III. <i>Il silenzio amministrativo</i> .....	332
1. Il comportamento inerte della Pubblica Amministrazione.....	332
2. Il silenzio-inadempimento.....	332
2.1. Obbligo di provvedere e procedimento di formazione del silenzio-inadempimento.....	333
2.2. Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-rifiuto.....	334
2.3. Il danno da ritardo.....	334
2.4. La disciplina dell'azione avverso il silenzio-inadempimento.....	335
2.5. Il nuovo meccanismo sostitutivo.....	336
3. Il silenzio assenso.....	336

3.1. Tratti distintivi rispetto alla d.i.a./s.c.i.a. ....	337
3.2. Adozione di un provvedimento espresso successivo .....	338
3.3. Silenzio assenso tra Amministrazioni Pubbliche: il nuovo art. 17- <i>bis</i> , Legge n. 241/1990.....	338
4. Il silenzio diniego .....	338
5. Il silenzio rigetto in materia di ricorso gerarchico .....	338
6. Il silenzio facoltativo e il silenzio devolutivo.....	339
7. La segnalazione certificata di inizio attività .....	339
7.1. La natura della s.c.i.a. e la tutela del terzo.....	340
7.2. I poteri della P.A. dopo la presentazione della s.c.i.a. ....	341
7.3. La giurisdizione esclusiva in materia di s.c.i.a.....	342
Schema .....	343
 CAPITOLO IV. <i>Il provvedimento amministrativo</i> .....	345
1. Il provvedimento amministrativo: nozione e caratteri .....	345
2. Elementi costitutivi del provvedimento .....	347
3. Perfezione, efficacia e validità.....	347
4. La struttura .....	348
4.1. <i>Segue</i> . La motivazione.....	348
5. L'interpretazione .....	349
6. I tipi di provvedimento .....	350
7. Gli atti che non sono provvedimenti .....	351
Schema .....	354
 CAPITOLO V. <i>L'invalidità del provvedimento amministrativo</i> .....	356
1. L'invalidità del provvedimento amministrativo .....	356
2. La nullità (art. 21- <i>septies</i> , L. n. 241/1990).....	357
3. L'inesistenza.....	358
4. L'annullabilità (art. 21- <i>octies</i> , L. n. 241/1990).....	359
4.1. I vizi di legittimità dell'atto amministrativo.....	359
4.2. I vizi "non invalidanti".....	360
4.2.1. Profili processuali .....	361
5. I vizi di merito .....	362
Schema .....	364
 CAPITOLO VI. <i>I provvedimenti amministrativi di secondo grado</i> .....	366
1. Provvedimenti amministrativi di secondo grado e autotutela .....	366
2. Il potere della P.A. di riesaminare i propri atti: caratteri generali .....	366
3. Il riesame con esito demolitorio.....	367
3.1. L'annullamento d'ufficio (art. 21- <i>nonies</i> , L. n. 241/1990).....	367
3.2. La revoca del provvedimento amministrativo (art. 21- <i>quin-</i> <i>quies</i> , L. n. 241/1990).....	368
3.2.1. I criteri per la quantificazione dell'indennizzo .....	368
4. Il riesame con esito conservativo .....	369
5. Il riesame con esito confermativo.....	369
Schema .....	371

CAPITOLO VII. <i>Gli accordi pubblici</i> .....	373
1. Nozione .....	373
2. Accordi tra P.A. e privati .....	374
2.1. La natura giuridica degli accordi ex art. 11, L. n. 241/1990: a) la tesi privatistica .....	374
2.2. <i>Segue. b) la tesi pubblicistica</i> .....	375
2.3. Le distanze tra le due tesi si accorciano con il Codice del processo amministrativo .....	375
2.4. Disciplina .....	376
2.5. Recesso unilaterale .....	376
2.6. Casistica .....	376
3. Gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni: gli accordi di programma .....	376
Schema .....	377
 CAPITOLO VIII. <i>I contratti della P.A.</i> .....	 379
1. L'attività "pubblica" di diritto privato .....	379
2. L'autonomia contrattuale della P.A. e i limiti alla funzione pubblica .....	379
3. La classificazione dei contratti pubblici .....	380
3.1. La nozione di "appalto pubblico" .....	380
3.2. La nozione di "concessione pubblica" e il confine mobile con gli appalti .....	381
3.3. Le nuove figure di confine tra appalti e concessioni: i nuovi partenariati pubblico privato e, in particolare, il contratto di disponibilità .....	382
4. La formazione del contratto pubblico: l'evidenza pubblica .....	382
5. L'evidenza pubblica nei contratti passivi di appalti e concessioni .....	382
5.1. La determina a contrarre .....	383
5.2. Dalla scelta del contraente alla proposta di aggiudicazione .....	383
5.3. L'aggiudicazione .....	385
5.4. La stipula del contratto pubblico .....	387
6. I concorrenti alle procedure per la stipula dei contratti pubblici .....	387
6.1. I requisiti di partecipazione .....	387
6.2. Le forme di partecipazione congiunta alle gare pubbliche: raggruppamenti temporanei di imprese e avvalimento .....	388
7. Il riparto di giurisdizione .....	389
8. Il nuovo processo dei contratti pubblici .....	390
9. La sorte del contratto in caso di annullamento dell'aggiudicazione .....	391
Schema .....	393

## PARTE V LA RESPONSABILITÀ

CAPITOLO I. <i>La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione</i> .....	397
1. La responsabilità civile della P.A.: profili generali e natura .....	397

2.	La responsabilità della P.A. per lesione di diritti soggettivi .....	398
2.1.	La responsabilità contrattuale .....	398
2.2.	La responsabilità aquiliana.....	399
2.3.	La responsabilità precontrattuale .....	399
3.	La responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi .....	400
3.1.	La responsabilità natura della responsabilità della P.A. ....	400
4.	Gli elementi strutturali dell'illecito .....	401
4.1.	Il risarcimento tra interessi oppositivi e interessi pretensivi.....	401
4.2.	I danni da ritardo .....	402
4.3.	L'elemento soggettivo.....	402
5.	Giurisdizione e profili processuali.....	403
5.1.	La pregiudiziale amministrativa e la (autonoma) azione risarcitoria.....	403
5.2.	Risarcimento del danno in sede di ottemperanza e in corso di giudizio .....	405
6.	L'obbligazione risarcitoria della P.A.: Il risarcimento per equivalente.....	405
6.1.	<i>Segue</i> . Il risarcimento in forma specifica.....	406
	Schema .....	408
CAPITOLO II. <i>La responsabilità nei confronti della P.A.</i> .....		410
1.	Profili generali.....	410
2.	La responsabilità amministrativa .....	410
2.1.	I presupposti .....	412
2.2.	Il danno.....	412
3.	La responsabilità contabile.....	412
4.	La responsabilità disciplinare .....	413
5.	La responsabilità dirigenziale .....	413
	Schema .....	414

## PARTE VI IL DIRITTO AMMINISTRATIVO DEL TERRITORIO

CAPITOLO I. <i>I beni pubblici</i> .....		417
1.	Le categorie di beni pubblici: i beni demaniali.....	417
1.1.	I beni patrimoniali indisponibili.....	418
1.2.	I beni patrimoniali disponibili .....	419
2.	Utilizzazione dei beni pubblici .....	419
2.1.	<i>Segue</i> . La concessione di beni pubblici .....	419
3.	I diritti reali pubblici su beni altrui .....	420
4.	La tutela dei beni pubblici.....	420
5.	Beni privati di interesse pubblico.....	421
	Schema .....	422

CAPITOLO II. <i>Urbanistica, edilizia, ambiente</i> .....	423
1. L'urbanistica: nozione e riparto di competenze tra Stato e Regioni.....	423
1.1. Gli strumenti di pianificazione: il piano regolatore generale.....	424
1.2. Vincoli di inedificabilità e standard urbanistici.....	425
1.3. I nuovi strumenti di pianificazione del territorio.....	425
2. L'edilizia.....	426
2.1. I titoli abilitativi e l'attività edilizia libera.....	426
2.2. L'abusivismo e la sanatoria edilizia.....	427
3. L'ambiente.....	427
3.1. Principi.....	427
3.2. Strumenti e istituti di tutela.....	428
3.3. L'informazione ambientale.....	429
3.4. I danni all'ambiente e la tutela risarcitoria.....	429
Schema.....	431
 CAPITOLO III. <i>L'espropriazione per pubblica utilità</i> .....	 435
1. Caratteri generali e fondamenti costituzionali dell'espropriazione per pubblica utilità.....	435
1.1. Fattispecie non espropriative ed espropriazione di valore.....	436
2. Fonti ed elementi dell'espropriazione.....	437
3. Il procedimento espropriativo.....	437
4. L'indennizzo.....	438
4.1. Gli interventi giurisprudenziali e legislativi sull'indennità di esproprio.....	439
4.2. Conclusioni.....	440
5. L'occupazione appropriativa.....	440
5.1. Profili di criticità dell'istituto, tra oscillazioni giurisprudenziali e moniti sovranazionali.....	441
5.2. Il regime del risarcimento.....	442
5.3. L'occupazione usurpativa.....	442
5.4. L'acquisizione sanante e l'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico.....	443
6. La giurisdizione in materia espropriativa.....	444
Schema.....	446

PARTE VII  
IL DIRITTO AMMINISTRATIVO DEL MERCATO

CAPITOLO I. <i>Le Autorità amministrative indipendenti</i> .....	451
1. Caratteri generali.....	451
2. Peculiarità delle Autorità Indipendenti.....	452
2.1. ...sul piano oggettivo: neutralità e imparzialità.....	452
2.1.1. Autorità di settore o trasversali, di regolazione o di vigilanza.....	452

2.2. ...e sul piano soggettivo: l'indipendenza .....	454
2.3. La copertura costituzionale .....	455
3. Natura giuridica delle <i>Authorities</i> .....	456
3.1. Funzioni e poteri.....	456
4. Procedimento e accesso.....	457
5. La tutela giurisdizionale avverso le <i>Authorities</i> .....	457
5.1. Il riparto di giurisdizione.....	457
5.2. Il rito.....	458
6. Responsabilità civile delle Autorità per omessa vigilanza .....	458
7. La nuova legittimazione processuale dell' <i>Antitrust</i> .....	459
Schema .....	461
 CAPITOLO II. <i>I servizi pubblici</i> .....	462
1. Definizione di servizio pubblico .....	462
1.1. La teoria del servizio pubblico in senso soggettivo .....	463
1.2. Segue le teorie del servizio pubblico in senso oggettivo e mi- sto.....	463
2. La normativa europea .....	464
3. La riforma del processo amministrativo (D.Lgs. n. 104/2010).....	464
4. La riforma degli enti locali e del Titolo V della Costituzione .....	465
4.1. Servizi pubblici locali di rilevanza economica e privi di rilevan- za economica .....	465
4.2. Lo statuto dei servizi di rilievo economico .....	466
4.3. Affidamenti <i>in house</i> .....	466
4.3.1. Il controllo analogo .....	467
4.3.2. La dedizione prevalente .....	468
4.3.2.1. Il connesso problema dello svolgimento di attività extra- territoriali.....	468
4.3.3. La partecipazione pubblica totalitaria .....	469
4.4. La rilevanza delle sopravvenienze .....	469
4.5. L' <i>in house</i> è una regola o un'eccezione? .....	469
4.6. L' <i>in house</i> nelle nuove Direttive appalti e concessioni .....	470
4.6.1. La nozione normativa europea del controllo analogo .....	471
4.6.2. Il cd. <i>in house</i> verticale capovolto e l' <i>in house</i> orizzontale .....	472
4.6.3. L' <i>in house</i> frazionato .....	472
4.7. La gestione del servizio pubblico locale da parte di società miste.....	472
Schema .....	474

## PARTE VIII LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

CAPITOLO I. <i>Cenni storici</i> .....	479
1. La giustizia amministrativa .....	479
2. Evoluzione storica .....	480

2.1. La legge abolitrice del contenzioso amministrativo e l'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato .....	480
2.2. Le tappe intermedie tra la Legge Crispi del 1889 e la Costituzione.....	481
2.3. La Costituzione repubblicana.....	481
2.4. L'evoluzione normativa successiva all'entrata in vigore della Costituzione.....	482
2.5. Il Codice del processo amministrativo e i successivi decreti (D.Lgs. n. 104/2010, D.Lgs. nn. 195/2011 e 160/2012, D.I. n. 90/2014).....	483
Schema .....	484
<b>CAPITOLO II. <i>La tutela in sede amministrativa</i></b> .....	<b>486</b>
1. Principi generali.....	486
2. Nozione e classificazione dei ricorsi amministrativi.....	487
3. Caratteri comuni dei ricorsi amministrativi.....	487
3.1. Gli elementi del ricorso.....	488
3.2. Il procedimento per la decisione del ricorso.....	488
4. Il ricorso gerarchico.....	489
5. Il ricorso in opposizione.....	489
6. Il ricorso straordinario al Capo dello Stato .....	490
6.1. Trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale e procedimento.....	491
Schema .....	493
<b>CAPITOLO III. <i>Il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario</i></b> .....	<b>496</b>
1. I diversi criteri di riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario .....	496
2. La giurisdizione del G.A. ....	497
2.1. La giurisdizione di legittimità ed il criterio di individuazione della <i>causa petendi</i> .....	497
2.2. I diritti non affievolibili .....	498
2.3. La giurisdizione per connessione.....	499
3. La giurisdizione esclusiva.....	499
3.1. Il nuovo modello di giurisdizione esclusiva alla luce delle sentenze n. 204/2004 e n. 191/2006 della Consulta .....	500
3.1.1. Servizi pubblici .....	501
3.1.2. Affidamento di lavori, servizi e forniture.....	501
3.1.3. Edilizia, urbanistica ed espropriazione.....	502
3.1.4. Occupazione acquisitiva ed usurpativa.....	503
3.1.5. Il pubblico impiego non privatizzato .....	504
3.1.6. Accordi, revoca e provvedimenti violativi o elusivi del giudicato .....	504
3.1.7. Silenzio, s.c.i.a. e d.i.a. ....	504
3.2. Il risarcimento del danno .....	505



4.	La cd. <i>translatio iudicii</i> .....	505
	Schema .....	507

CAPITOLO IV. *La giurisdizione del giudice ordinario nei confronti della Pubblica Amministrazione* ..... 509

1.	I limiti esterni della giurisdizione ordinaria ricavabili dall'art. 2 LAC e dall'art. 103 Cost. in relazione al criterio della <i>causa petendi</i> .....	509
2.	Il Giudice ordinario può conoscere di interessi legittimi? Il problema della giurisdizione esclusiva del G.O.....	510
3.	Le singole ipotesi di giurisdizione esclusiva del G.O.....	510
	3.1. La g.e. in materia di pubblico impiego privatizzato.....	510
	3.2. La giurisdizione del G.O. in tema di tutela della <i>privacy</i> , di sanzioni amministrative e di sanzioni irrogate dall'ANAC .....	511
4.	I limiti interni della giurisdizione del G.O. ....	511
5.	L'art. 4 LAC: poteri di cognizione e poteri di decisione .....	511
	5.1. La nozione di atto amministrativo ex art. 4 LAC.....	512
6.	La disapplicazione.....	512
	6.1. I controversi rapporti tra gli artt. 4 e 5 LAC.....	512
	6.2. La disapplicazione da parte del giudice penale: in particolare la cd. disapplicazione in <i>malam partem</i> .....	513
	6.2.1. Le tesi sul tappeto .....	514
	6.3. Impugnazione e disapplicazione nel contenzioso sul pubblico impiego privatizzato (art. 63 TUPI).....	514
7.	Le azioni proponibili.....	514
	7.1. Azioni dichiarative.....	514
	7.2. Azioni costitutive.....	515
	7.3. Azioni di condanna .....	515
8.	Casistica.....	516
	Schema .....	517

CAPITOLO V. *Il processo amministrativo*..... 519

	SEZIONE I. CARATTERI GENERALI DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO .....	519
1.	Il processo amministrativo.....	519
	1.1. I principi generali del processo amministrativo.....	519
2.	Le tre giurisdizioni del G.A. ....	521
	2.1. La giurisdizione di legittimità .....	521
	2.1.1. Le azioni esperibili nei confronti della P.A. ....	522
	2.2. La giurisdizione di merito.....	522
	2.3. La giurisdizione esclusiva.....	523
3.	I soggetti.....	523
4.	Questioni di giurisdizione .....	524
5.	La competenza territoriale dei TAR .....	525
	SEZIONE II. IL PROCESSO DI PRIMO GRADO .....	526
1.	Il ricorso.....	526
	1.1. Il termine per ricorrere .....	527

1.2.	La notificazione e il deposito del ricorso.....	528
2.	La costituzione delle parti in giudizio.....	528
2.1.	Il ricorso incidentale.....	529
2.2.	L'intervento in giudizio.....	529
3.	L'istruzione probatoria.....	530
3.1.	I mezzi di prova.....	530
4.	La trattazione del ricorso.....	531
5.	Le vicende anomale del processo.....	531
6.	Decisione del ricorso.....	532
6.1.	Le tipologie di pronunce.....	532
6.2.	Segue. La condanna alle spese.....	533
7.	I riti speciali.....	533
	 SEZIONE III. LE IMPUGNAZIONI.....	 534
1.	Le impugnazioni.....	534
2.	L'appello.....	535
2.1.	Segue. La conclusione del giudizio di appello.....	537
2.2.	I rimedi contro le sentenze d'appello.....	537
3.	Revocazione.....	538
4.	L'opposizione di terzo.....	538
5.	Il ricorso per Cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione.....	539
	 SEZIONE IV. IL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA.....	 540
1.	I caratteri del giudizio di ottemperanza.....	540
2.	Il giudizio di ottemperanza alle sentenze del G.O.....	541
3.	Il giudizio di ottemperanza alle sentenze del G.A.....	541
4.	La disciplina del giudizio di ottemperanza.....	542
5.	I rimedi per la mancata esecuzione anche dopo il giudizio di ottemperanza: le <i>astreintes</i> .....	542
	 SEZIONE V. LA TUTELA CAUTELARE.....	 542
1.	Caratteri generali.....	543
2.	Il nesso di strumentalità al giudizio di merito.....	543
3.	Il <i>remand</i> .....	544
4.	Struttura della tutela cautelare.....	544
5.	Il procedimento cautelare.....	545
6.	La tutela cautelare <i>ante causam</i> .....	545
7.	La tutela presidenziale monocratica.....	545
	Schema.....	546
	 CAPITOLO VI. <i>Le giurisdizioni amministrative speciali</i> .....	 548
1.	La giurisdizione della Corte dei conti.....	548
1.1.	Il contenzioso contabile.....	549
1.2.	Il contenzioso pensionistico.....	549
1.3.	L'impugnazione delle decisioni della Corte dei conti.....	550
2.	I Tribunali delle Acque.....	550

3.	Il contenzioso tributario .....	550
	Schema .....	552

**QUIZ**

DIRITTO PUBBLICO .....	555
– Risposte esatte diritto pubblico .....	733
DIRITTO AMMINISTRATIVO.....	739
– Risposte esatte diritto amministrativo.....	954