

Roberto Giovagnoli

**COMPENDIO**  
**di**  
**DIRITTO AMMINISTRATIVO**



**Ita**edizioni

**JUS**forYou.it 

© 2020 ITA s.r.l.

Via Brofferio, 3 - 10121 Torino [www.itasoi.it](http://www.itasoi.it) - [ita@itasoi.it](mailto:ita@itasoi.it)

I diritti di elaborazione in qualsiasi forma o opera, di memorizzazione anche digitale su supporti di qualsiasi tipo (inclusi magnetici e ottici, di riproduzione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo, compresi i microfilm e le copie fotostatiche) e i diritti di traduzione sono riservati per tutti i paesi.

Finito di stampare  
nel mese di febbraio 2020  
presso Logo S.r.l. - Borgoricco (PD)

ISBN 978-88-88993-61-4

*“Fare quello che ti piace di più. Farlo al massimo.  
Farlo cercando di essere il migliore di tutti, sempre.  
E seguire tutte le strade lecite per diventarlo.  
Quando fai la cosa che ami di più, l’ossessione è naturale”.*

Kobe Bryant



## PREFAZIONE

Il *Compendio* nasce dalla volontà di pubblicare un testo di diritto amministrativo che riesca ad abbinare sintesi, completezza e profondità.

Il volume, in poco più di 800 pagine, affronta tutto il diritto amministrativo, sia la parte generale, sia la cd. parte speciale, ossia i principali settori dell'azione amministrativa.

Numerosi e puntuali sono i riferimenti giurisprudenziali, che vengono però sempre inseriti in un contesto di ricostruzione sistematica e ragionata degli istituti e letti alla luce degli insegnamenti della dottrina più autorevole.

Il testo ha, innanzitutto, una destinazione concorsuale: per le sue caratteristiche di immediatezza e facile lettura, rappresenta un ottimo “compagno di viaggio” nella preparazione del concorso in magistratura e di tutti gli altri concorsi pubblici che prevedono una prova (scritta o orale) di diritto amministrativo (Prefettura, Commissario di polizia, Banca d'Italia, funzionario amministrativo etc.).

La costante attenzione ai risvolti pratici delle questioni e il puntuale confronto con la giurisprudenza lo rende, inoltre, un testo di aggiornamento professionale per avvocati, magistrati, dirigenti e funzionari amministrativi.

La nascita del *Compendio* deve moltissimo ai costanti stimoli e al continuo arricchimento che ricevo dal confronto con i miei allievi, i quali, oltre ad averne fortemente sollecitato la redazione, hanno ispirato anche la frase che ho scelto come citazione iniziale. Spero di ripagarli, almeno in parte, con un volume che – similmente a quanto accaduto con i *Manuali* di diritto civile e di diritto penale – possa rendere sempre più fruibili e efficaci i contenuti delle lezioni, in un rapporto di reciproca complementarietà ed integrazione tra libri e *Corso*, che sta dando eccellenti risultati sul piano formativo.

Sebbene ormai possa sembrare una clausola di stile che conclude

ogni mia prefazione, anche questa volta la pubblicazione di questo Compendio –in tempi “utili” per le prove scritte di magistratura del prossimo giugno – deve moltissimo a Sara Vincenzi, che con il solito straordinario impegno ha svolto un impagabile lavoro redazionale e di *editing*.

Roma, 25 febbraio 2020

*Roberto Giovagnoli*

# INDICE

## **PARTE I - LE FONTI** 3

### **CAPITOLO I LE FONTI SOVRANAZIONALI** 5

1. Rapporti tra ordinamento nazionale e fonti sovranazionali 5
2. Il meccanismo di adeguamento dell'ordinamento nazionale 5
3. Collocazione nella gerarchia delle fonti e strumenti per la risoluzione del contrasto con la norma interna 7
4. Il problema della c.d. doppia pregiudizialità 8
5. I controlimiti 10
  - 5.1. *Consuetudini internazionali e controlimiti: il caso dei crimini di guerra della Germania nazista* 10
  - 5.2. *I controlimiti rispetto al diritto eurounitario* 11
    - 5.2.1. *La questione dei controlimiti in Italia: il caso Taricco* 13
  - 5.3. *I controlimiti rispetto agli accordi internazionali* 15
    - 5.3.1. *Il valore giuridico della CEDU* 15
    - 5.3.2. *La presunta comunitarizzazione della CEDU dopo Lisbona* 17
    - 5.3.3. *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.* 18

### **CAPITOLO II L'INCIDENZA DEL DIRITTO SOVRANAZIONALE SUL REGIME DI VALIDITÀ DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI E GIURISDIZIONALI NAZIONALI** 21

1. La regola della tendenziale non incidenza 21
2. L'atto amministrativo anticomunitario 22

3. Il giudicato anticomunitario	24
4. Illegittimità comunitaria ed eventuale obbligo di autotutela	27
5. I rapporti tra giudicato e CEDU	29
6. I procedimenti amministrativi composti: il concorso tra amministrazione comunitaria e amministrazione nazionale	30

### **CAPITOLO III**

#### **LE FONTI SECONDARIE**

1. Nozione	33
2. I criteri di individuazione delle fonti normative secondarie. Il problema della distinzione con gli atti amministrativi generali	34
3. I regolamenti	35
3.1. <i>I regolamenti governativi</i>	36
3.2. <i>I regolamenti ministeriali</i>	38
3.3. <i>Il riparto del potere regolamentare tra Stato e Regione</i>	38
3.4. <i>I regolamenti degli enti locali</i>	39
3.5. <i>I regolamenti degli altri enti pubblici</i>	40
4. Gli atti di regolazione delle Autorità indipendenti. In particolare le Linee guida dell'ANAC	40
5. Il potere di disapplicazione dei regolamenti illegittimi	43
5.1. <i>La tesi contraria alla disapplicazione</i>	44
5.2. <i>Il superamento della tesi che nega la disapplicazione</i>	44
5.3. <i>L'accoglimento della tesi della disapplicazione</i>	46
6. Gli statuti. In particolare: gli statuti degli enti locali	47
7. Le circolari	48
8. I piani regolatori generali.	50
9. I bandi di gara e di concorso	51
9.1. <i>Il regime di impugnazione dei bandi di gara e di concorso</i>	52
9.2. <i>Le clausole escludenti</i>	53
9.3. <i>La legittimazione ad impugnare il bando</i>	55
10. Le ordinanze straordinarie di necessità ed urgenza	57
10.1. <i>Tipologia di ordinanze di necessità e urgenza</i>	58

10.2. <i>Natura e limiti dei poteri di ordinanza</i>	60
11. Gli atti necessitati: poteri ordinari esercitati in situazioni straordinarie	63
12. L'amministrazione del rischio fondata sul principio di precauzione. L'azione amministrativa in condizioni di incertezza scientifica	63
<b>PARTE II</b>	
<b>POSIZIONI SOGGETTIVE E RIPARTO DI GIURISDIZIONE</b>	67
<b>CAPITOLO I</b>	
<b>DIRITTI SOGGETTIVI E INTERESSI LEGITTIMI</b>	69
1. Le situazioni soggettive del diritto amministrativo	69
2. Il diritto soggettivo	69
3. L'interesse legittimo	70
3.1. <i>La ricostruzione recepita dalla giurisprudenza e dalla prevalente dottrina</i>	70
3.2. <i>Interessi legittimi oppositivi e pretensivi</i>	73
4. La teoria della degradazione e il suo progressivo superamento	74
5. Interessi procedimentali	75
5.1. <i>Il rispetto della tempistica procedimentale</i>	77
6. Interessi collettivi e diffusi	78
7. L'azione popolare e i diritti pubblici soggettivi	83
8. Il ricorso per l'efficienza dell'Amministrazione (d.lgs. n. 198/2009): l'emersione in sede di giurisdizione degli interessi semplici e degli interessi amministrativamente protetti	84
<b>CAPITOLO II</b>	
<b>IL RIPARTO DELLA GIURISDIZIONE</b>	87
1. Il riparto della giurisdizione: considerazioni introduttive	87

2. Il criterio della situazione soggettive (o della <i>causa petendi</i> )	88
3. Il riparto della giurisdizione nel codice del processo amministrativo	90
4. L'ulteriore problema di distinguere diritti soggettivi e interessi legittimi ai fini del riparto della giurisdizione.	90
4.1. <i>Il criterio che fa leva sulla distinzione tra atti vincolati e atti discrezionali</i>	91
4.2. <i>Il criterio che si basa sulla distinzione tra norme di azione e norme di relazione</i>	91
4.3. <i>Il criterio, prevalente, che si basa sulla distinzione tra carenza di potere e cattivo uso del potere</i>	92
4.3.1. <i>Carenza di potere in astratto e in concreto</i>	92
5. La tripartizione della giurisdizione amministrativa: generale di legittimità, esclusiva e di merito	94
6. La giurisdizione generale di legittimità e la giurisdizione esclusiva	95
7. La giurisdizione esclusiva	96
7.1. <i>La distinzione tra atti amministrativi e atti paritetici</i>	96
7.2. <i>I limiti costituzionali alla giurisdizione esclusiva: le sentenze della Corte costituzionale n. 204/2004 e n. 191/2006</i>	97
7.3. <i>Le singole ipotesi di giurisdizione esclusiva</i>	98
7.3.1. <i>La giurisdizione esclusiva in materia di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici</i>	99
8. Ulteriori fattispecie controverse in tema di giurisdizione	100
8.1. <i>Il contenzioso in materia di cittadini extracomunitari</i>	100
8.2. <i>Il contenzioso elettorale</i>	103
8.2.1. <i>Elezioni politiche nazionali</i>	103
8.2.2. <i>Elezioni amministrative ed elezioni per il Parlamento europeo</i>	104
8.2.3. <i>La giurisdizione sulla concessione e sulla revoca di contributi e finanziamenti pubblici</i>	105
9. Diritti fondamentali e giudice amministrativo	106
9.1. <i>Giurisdizione esclusiva e diritti fondamentali</i>	107
9.2. <i>Giurisdizione generale di legittimità e diritti fondamentali</i>	107
9.3. <i>La tutela contro le discriminazioni</i>	108

**PARTE III**  
**I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE** 111

**CAPITOLO I**  
**LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE** 113

1. La nozione di pubblica amministrazione	113
2. Gli indici di riconoscimento degli enti pubblici	115
3. La nozione comunitaria di pubblica amministrazione	115
4. I principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione	116
4.1. <i>I due modelli di amministrazione che emergono dalla Costituzione</i>	117
4.2. <i>Il principio di riserva di legge</i>	119
4.3. <i>Il principio di imparzialità</i>	120
4.4. <i>Il principio di buon andamento</i>	121
5. L'organizzazione delle p.a.: uffici e organi	122
5.1. <i>La questione dell'interruzione del nesso organico in caso di condotte animate da finalità egoistiche</i>	123
6. Gli organi collegiali	124
7. La <i>prorogatio</i> degli organi	128
8. <i>Munera e officia</i>	129
9. Rapporto di servizio, rapporto organico, dovere d'ufficio	129
10. Relazioni organizzative: gerarchia, direzione, coordinamento	130
11. Il concetto di competenza	132
12. Il principio di competenza e l'inderogabilità dell'ordine legale delle competenze	134
12.1. <i>Gli strumenti che incidono sull'ordine legale delle competenze</i>	135
12.1.1. <i>Avocazione</i>	135
12.1.2. <i>Delegazione</i>	135
12.1.3. <i>Avvalimento</i>	136
12.1.4. <i>Sostituzione</i>	136
13. Il funzionario di fatto e il regime degli atti dallo stesso adottati	137

<b>CAPITOLO II</b>	
<b>STATO, REGIONE ED ENTI LOCALI</b>	<b>141</b>
1. L'Amministrazione dello Stato	141
<i>1.1. I Ministeri</i>	143
<i>1.2. Le Agenzie</i>	145
<i>1.3. Le aziende</i>	146
2. Gli enti pubblici territoriali	147
3. Le Regioni	147
4. Gli altri enti locali	149
<i>4.1. I Comuni</i>	150
<i>4.2. Le Province</i>	153
<i>4.3. Città metropolitane, Comunità montane e unioni di Comuni</i>	155
5. Il riparto delle funzioni amministrative	157
<i>5.1. I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione</i>	157
<i>5.2. La funzione ascensionale del principio di sussidiarietà e l'incidenza sul riparto delle funzioni amministrative</i>	162
<i>5.3. Differenza tra assunzione in sussidiarietà e poteri sostitutivi</i>	164
<i>5.4. Il principio dell'intesa</i>	165
<i>5.5. L'intesa all'interno del procedimento legislativo: la sentenza n. 251 del 2016</i>	165
6. La sussidiarietà orizzontale	168
<b>CAPITOLO III</b>	
<b>GLI ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI</b>	<b>171</b>
1. La nascita degli enti pubblici	171
2. L'attribuzione di natura pubblicista ad organizzazioni preesistenti: i limiti costituzionali che incontra il legislatore	171
3. I criteri di identificazione degli enti pubblici	173
<i>3.1. La nozione funzionale e cangiante di ente pubblico</i>	174

4. Enti strumentali ed enti ad autonomia funzionale	178
5. Gli enti pubblici in forma societaria	179
<b>CAPITOLO IV</b>	
<b>L'IMPRESA PUBBLICA, LE SOCIETÀ PUBBLICHE E LE SOCIETÀ <i>IN HOUSE</i></b>	185
1. L'impresa pubblica: enti pubblici economici e società pubbliche	185
1.1. <i>Gli enti pubblici economici e il fenomeno della privatizzazione</i>	186
2. Le società a partecipazione pubblica	188
3. Le deroghe al diritto comune previste dal codice civile per le società in mano pubblica	189
4. Ulteriori deroghe al diritto comune	191
4.1. <i>Il regime di responsabilità di amministratori e dipendenti di società pubbliche e di enti pubblici economici</i>	191
4.2. <i>Obbligo di assumere mediante procedure concorsuali</i>	197
4.3. <i>L'obbligo dell'evidenza pubblica per le società pubbliche che rientrano nella definizione di impresa pubblica</i>	197
4.4. <i>Controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico</i>	198
5. Vincolo di scopo e vincolo di attività per la costituzione di società pubbliche	199
6. Le società <i>in house</i>	202
6.1. <i>Il fondamento dell'istituto dell'in house</i>	204
6.2. <i>I requisiti dell'in house</i>	205
6.3. <i>Il requisito del controllo analogo</i>	205
6.4. <i>Il requisito dell'attività prevalentemente svolta a favore dell'ente affidante</i>	209
6.5. <i>L'in house dopo le nuove direttive europee in materia di contratti pubblici (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) e il loro recepimento da parte del d.lgs. n. 50 del 2016.</i>	209
6.6. <i>L'in house nel Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica</i>	213

6.7. <i>Il ricorso all'in house: libertà di scelta o rigida eccezione?</i>	214
6.7.1. <i>I dubbi di compatibilità comunitaria sollevati dal Consiglio di Stato</i>	216
6.8. <i>La fallibilità delle società in house</i>	219
7. <i>Le società a partecipazione mista pubblica-privata</i>	221

## **CAPITOLO V**

### **LE AUTORITA' INDIPENDENTI**

<b>LE AUTORITA' INDIPENDENTI</b>	<b>225</b>
1. <i>I rapporti tra politica e amministrazione</i>	225
2. <i>Il carattere dell'indipendenza</i>	227
3. <i>La neutralità come caratteristica essenziale delle autorità indipendenti. Differenze fra imparzialità e neutralità</i>	228
4. <i>Ragioni della collocazione delle autorità indipendenti al di fuori del potere esecutivo</i>	229
5. <i>Il problema della copertura costituzionale</i>	231
6. <i>Le principali funzioni delle Autorità indipendenti.</i>	235
6.1. <i>L'attività di regolazione: deficit di rappresentatività e difetto di legalità sostanziale</i>	236
6.2. <i>Poteri di regolazione ed eterointegrazione del contratto</i>	238
6.3. <i>La funzione sanzionatoria: il problema dell'intensità del sindacato sulle valutazioni tecniche opinabili</i>	240
6.3.1. <i>Dal sindacato estrinseco al sindaco intrinseco</i>	240
6.3.2. <i>Peculiarità delle Autorità indipendenti rispetto al tema dell'intensità del sindacato</i>	241
6.3.3. <i>Le tesi volte a circoscrivere il sindacato</i>	242
6.4. <i>Le tesi che propongono un sindacato di particolare ampiezza</i>	242
6.5. <i>La giurisprudenza della Corte EDU: le sentenze Menarini e Grande Stevens</i>	244
6.6. <i>Il sindacato sulle sanzioni delle autorità indipendenti nella giurisprudenza nazionale</i>	246
6.7. <i>Il problema della full jurisdiction: dal sindacato di attendibilità al sindacato di maggiore attendibilità</i>	248

7. Il recepimento della direttiva sul c.d. <i>private enforcement</i> : il d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3	250
8. Sulla legittimazione dell'AGCM a sollevare questione di costituzionalità	251
8.1. <i>La sentenza costituzionale n. 13 del 2019: l'AGCM non è un giudice perché priva del requisito della terzietà</i>	252
8.2. <i>Le implicazioni della sentenza della Corte costituzionale sull'annosa questione dell'intensità del sindacato giurisdizionale sugli atti sanzionatorio dell'AGCM</i>	253
9. La tutela amministrativa del consumatore: i rapporti tra AGCM e Autorità di settore in materia di pratiche commerciali scorrette	254

## CAPITOLO VI

### IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

	259
1. Premessa	259
2. L'ambito soggettivo della privatizzazione	262
3. Il significato della c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione	263
4. La rilegificazione delle fonti: il rapporto di lavoro pubblico privatizzato come <i>tertium genus</i>	264
4.1. <i>La riforma Brunetta (d.lgs. n. 150/2009)</i>	264
4.2. <i>La riforma Madia (l. n. 124/2015 e d.lgs. n. 75/2017)</i>	265
5. Gli atti di organizzazione e gli atti di gestione	270
6. Le principali deroghe rispetto alla disciplina del rapporto di lavoro privato	272
6.1. <i>Lo svolgimento di mansioni superiori</i>	272
6.2. <i>La tutela reale del dipendente pubblico in caso di licenziamento illegittimo</i>	274
6.3. <i>L'accesso al pubblico impiego: la regola del concorso pubblico e le sue eccezioni</i>	276
6.4. <i>I contratti di lavoro flessibili nel pubblico impiego</i>	280
6.5. <i>Il contratto di lavoro a tempo determinato</i>	281

6.5.1. <i>Illegittima reiterazione e risarcimento del danno</i>	282
6.5.2. <i>Il danno in re ipsa (c.d. danno comunitario)</i>	284
6.5.3. <i>I criteri di quantificazione</i>	285
7. La nuova responsabilità disciplinare del dipendente pubblico privatizzato	288
8. La dirigenza pubblica	291
8.1. <i>Lo spoil system</i>	295
9. Privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e riparto di giurisdizione	296
9.1. <i>Le controversie che restano attribuite alla giurisdizione amministrativa</i>	297
9.2. <i>La disapplicazione da parte del g.o. degli atti amministrativi presupposti</i>	298
9.3. <i>Il riparto di giurisdizione per le controversie relative ai concorsi</i>	300
9.3.1. <i>Mobilità interna e esterna</i>	301
9.3.2. <i>Il contenzioso sulle pretese all'assunzione</i>	302
9.3.3. <i>Lo scorrimento della graduatoria</i>	303
<b>PARTE IV</b>	
<b>I BENI PUBBLICI</b>	305
<b>CAPITOLO I</b>	
<b>I BENI PUBBLICI</b>	307
1. La disciplina dettata dal codice civile: i limiti della distinzione tra demanio e patrimonio indisponibile	307
2. La distinzione codicistica tra demanio e patrimonio indisponibile	309
2.1. <i>Carattere nominalistico della distinzione</i>	310
3. Il regime giuridico dei beni pubblici	310
4. Le principali classificazioni dei beni pubblici proposte dalla dottrina	312

5. L'inizio e la cessazione della demanialità. Il problema della natura costitutiva o dichiarativa dell'atto di sdemanializzazione	313
6. Servitù pubbliche e diritti di uso pubblico	315
7. I recenti fenomeni di privatizzazione dei beni pubblici e la progressiva emersione di una concezione funzionale-oggettiva di beni pubblici alla luce delle previsioni costituzionali	316
7.1. <i>La liberalizzazione dei servizi a rete e la dottrina dell'essential facility</i>	320
7.2. <i>I fenomeni di valorizzazione dei beni pubblici: la Patrimonio s.p.a. e le società di trasformazione urbana</i>	321
7.3. <i>La dismissione e cartolarizzazione dei beni pubblici</i>	322
8. La concessione di beni pubblici: in particolare il rispetto dei principi di evidenza pubblica e l'interpretazione "comunitaria" del c.d. diritto di insistenza	323
8.1. <i>l c.d. diritto di insistenza</i>	325

## **PARTE V**

### **L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA**

327

#### **CAPITOLO I**

##### **I PRINCIPI GENERALI**

329

1. L'art. 1 della legge n. 241/1990	329
2. I principi di nominatività e di tipicità	332
2.1. <i>L'atto amministrativo implicito</i>	332
2.2. <i>I poteri impliciti</i>	336
3. La classificazione dei principi	338
3.1. <i>Il principio di funzionalità</i>	339
3.2. <i>Il principio di ragionevolezza</i>	339
3.3. <i>Il principio di buon andamento</i>	340
3.4. <i>Il principio di economicità</i>	340
3.5. <i>I principi di efficacia ed efficienza</i>	341
3.6. <i>Il principio di imparzialità</i>	342

3.7. <i>I principi di pubblicità e trasparenza</i>	343
3.8. <i>I principi dell'ordinamento dell'Unione europea</i>	344
<b>CAPITOLO II</b>	
<b>ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E STRUMENTI</b>	
<b>NEGOZIALI</b>	347
1. Attività di diritto privato e attività amministrativa mediante strumenti negoziali	347
2. L'attività amministrativa con strumenti di diritto privato	348
3. L'attività autoritativa secondo moduli consensuali	350
3.1. <i>Analogie e differenze tra contratti ad oggetto pubblico e contratti ad evidenza pubblica</i>	352
4. Le principali differenze tra provvedimento e negozio	353
<b>CAPITOLO III</b>	
<b>DISCREZIONALITA' AMMINISTRATIVA, MERITO,</b>	
<b>ATTIVITA' VINCOLATA E DISCREZIONALITA' TECNICA</b>	355
1. La discrezionalità amministrativa	355
2. Il merito amministrativo	356
3. Attività amministrativa vincolata. Distinzione con l'attività di mero accertamento	357
4. La discrezionalità tecnica	359
<b>CAPITOLO IV</b>	
<b>IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO</b>	363
1. Il procedimento amministrativo: nozione e profili generali	363
2. La legge n. 241/1990	364
3. La parabola evolutiva del procedimento amministrativo	365
3.1. <i>Le diverse stagioni del procedimento amministrativo</i>	366

4. Giusto procedimento e giusto processo	367
5. Sulla rilevanza costituzionale del principio del giusto procedimento	369
6. Principio del <i>tempus regit actum</i> e <i>jus superveniens</i> nel corso del procedimento	371
6.1. <i>Jus superveniens e ripresa del procedimento dopo il giudicato</i>	373
7. Le fasi del procedimento amministrativo	375
7.1. <i>La fase dell'iniziativa</i>	375
7.1.1. <i>Poteri amministrativi ad iniziativa ufficiosa e ad istanza di parte</i>	376
7.1.2. <i>Casi in cui dall'istanza del privato nasce un obbligo di provvedere</i>	377
7.1.3. <i>I termini per la conclusione del procedimento</i>	378
7.2. <i>La fase istruttoria</i>	379
7.2.1. <i>I pareri</i>	380
7.2.2. <i>Le valutazioni tecniche</i>	381
7.3. <i>La fase decisoria</i>	381
7.3.1. <i>La decisione pluristrutturata. In particolare, i concerti e le intese</i>	381
7.3.2. <i>Il nuovo istituto del silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni: un "nuovo paradigma" nei rapporti tra Amministrazioni pubbliche</i>	382
7.3.3. <i>Formazione del silenzio-assenso e autotutela</i>	385
8. La fase integrativa dell'efficacia	386
9. La partecipazione dei privati al procedimento: la comunicazione di avvio del procedimento	387
9.1. <i>I soggetti destinatari della comunicazione di avvio</i>	387
9.2. <i>Le ipotesi di esonero dall'obbligo di comunicazione</i>	388
9.3. <i>Le forme alternative di comunicazione previste da norme di settore</i>	390
10. Il "preavviso di rigetto"	390
11. Il responsabile del procedimento	392
12. La conferenza di servizi	394
12.1. <i>Tipologie di conferenza di servizi</i>	395

<i>12.1.1. La conferenza di servizi istruttoria</i>	395
<i>12.1.2. La conferenza interprocedimentale</i>	396
<i>12.1.3. La conferenza di servizi decisoria</i>	396
<i>12.1.4. (segue) La conferenza semplificata e asincrona</i>	397
<i>12.1.5. Conferenza di servizi su istanza del privato</i>	400
<i>12.1.6. La conferenza di servizi su istanze o progetti preliminari</i>	400
<i>12.1.7. La conferenza di servizi su progetti sottoposti a VIA</i>	401
<i>12.1.8. La natura della conferenza di servizi decisoria e del suo atto conclusivo</i>	402
<i>12.1.9. Struttura dicotomica del procedimento</i>	403

**CAPITOLO V**  
**I TEMPI DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA E LA TUTELA**  
**CONTRO IL SILENZIO** 405

1. Il tempo dell’azione amministrativa	405
2. Il silenzio-inadempimento (o silenzio-rifiuto)	406
3. La tutela contro il silenzio-inadempimento della p.a.: osservazioni generali	407
<i>3.1. Il processo di formazione del silenzio-inadempimento</i>	408
<i>3.2. Il termine per ricorrere avverso il silenzio-inadempimento</i>	408
<i>3.3. L’oggetto del sindacato giurisdizionale nel ricorso contro il silenzio-inadempimento: l’evoluzione dottrinale e giurisprudenziale fino al codice del processo amministrativo</i>	409
4. L’ambito oggettivo di applicazione del rito speciale contro il silenzio della p.a.: il problema del silenzio significativo, del silenzio-rigetto, del silenzio su istanze volte a far valere diritti soggettivi	413
5. Tutela contro il silenzio e procedimenti ad inizio ufficioso	414
6. Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-inadempimento	418
7. I controinteressati nel ricorso avverso il silenzio-inadempimento dopo il codice del processo amministrativo.	418
8. Ricorso avverso il silenzio e risarcimento del danno	421

**CAPITOLO VI**  
**SILENZIO ASSENSO E SEGNALAZIONE CERTIFICATA**  
**DI INIZIO DI ATTIVITÀ** 423

- 1. Il silenzio-assenso 423
- 2. Differenze tra silenzio assenso e segnalazione certificata di inizio di attività 423
- 3. La generalizzazione del silenzio assenso 424
- 4. Poteri che residuano alla p.a. dopo la formazione del silenzio assenso 426
- 5. Il silenzio-diniego 427
  - 5.1. *Rapporti con la generalizzazione del silenzio-assenso* 428
- 6. La segnalazione certificata di inizio di attività (S.C.I.A.) 428
  - 6.1. *La natura della S.C.I.A. e la connessa questione della tutela del terzo* 430

**CAPITOLO VII**  
**IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO** 437

- 1. Il provvedimento amministrativo 437
- 2. I caratteri del provvedimento amministrativo 438
  - 2.1. *Tipicità* 438
  - 2.2. *L'unilateralità e l'imperatività* 439
  - 2.3. *L'esecutività* 439
  - 2.4. *L'esecutorietà* 440
- 3. Gli atti amministrativi recettizi 442
- 4. La retroattività dell'atto amministrativo 443
- 5. L'integrazione del provvedimento amministrativo 456
- 6. L'interpretazione del provvedimento amministrativo 458
  - 6.1. *Esempi di inadeguatezza dei criteri interpretativi del contratto* 459
  - 6.2. *Proposta di criteri interpretativi autonomi per il provvedimento amministrativo* 462
- 7. L'esternazione. Il principio della libertà delle forme 462

8. L'atto politico	463
8.1. <i>La natura giuridica dell'atto di nomina e revoca degli assessori</i>	466
8.2. <i>L'atto di alta amministrazione</i>	468
9. L'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo	469
9.1. <i>L'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241. L'ambito applicativo</i>	469
9.2. <i>I provvedimenti attinenti allo svolgimento di concorsi pubblici</i>	470
9.2.1. <i>La motivazione della valutazione delle prove concorsuali</i>	470
9.3. <i>Le ipotesi per le quali non è obbligatoria la motivazione</i>	472
9.4. <i>La motivazione dei piani regolatori generali e delle loro varianti</i>	474
9.5. <i>Il contenuto della motivazione</i>	475
9.6. <i>La motivazione per relationem</i>	478
9.7. <i>Il ruolo della motivazione ai fini del decorso del termine di impugnazione</i>	478
10. Classificazione di provvedimenti amministrativi: provvedimenti ablatori e provvedimenti ampliativi	480
10.1. <i>Autorizzazioni e concessioni</i>	481
10.2. <i>L'atto amministrativo plurisoggettivo: atto collettivo, atto amministrativo generale a atto plurimo</i>	483
10.2.1. <i>Gli effetti soggettivi del giudicato di annullamento</i>	484
11. Le sanzioni amministrative	485

## **CAPITOLO VIII**

### **L'INVALIDITA' DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO**

489

1. L'invalidità del provvedimento amministrativo	489
2. L'annullabilità	490
2.1. <i>Violazione di legge</i>	491
2.2. <i>Incompetenza</i>	492
2.3. <i>Eccesso di potere</i>	494

3. La c.d. sanatoria dei vizi di forma e di procedimento. L'art. 21-octies, comma secondo, l. n. 241/1990: differenze rispetto all'irregolarità e alla sanatoria per raggiungimento dello scopo	495
3.1. <i>Le condizioni della sanatoria prevista dall'art. 21-octies, comma secondo, legge n. 241/1990</i>	497
3.2. <i>La sanatoria del vizio di mancata comunicazione di avvio del procedimento</i>	499
4. La nullità del provvedimento amministrativo	502
4.1. <i>La tutela giurisdizione contro il provvedimento nullo</i>	506
5. L'invalidità derivata del provvedimento amministrativa	512

## **CAPITOLO IX**

### **L'AUTOTUTELA**

1. Nozione	515
2. L'annullamento d'ufficio	516
2.1. <i>La risoluzione del contratto di appalto o concessione per gravi vizi genetici dell'affidamento</i>	519
2.2. <i>L'autotutela sollecitata: i poteri di ANAC e AGCM</i>	522
3. La revoca	524
3.1. <i>Indennizzo e affidamento del privato</i>	525
3.2. <i>La revoca che incide su rapporti negoziali</i>	526
4. L'autotutela con esisto conservativo	529
4.1. <i>La convalida</i>	529
4.2. <i>Ratifica</i>	530
4.3. <i>Sanatoria in senso stretto</i>	531
4.4. <i>La rettifica</i>	531
4.5. <i>Conferma e atto meramente confermativo</i>	531

<b>CAPITOLO X</b>	
<b>PRINCIPIO DI TRASPARENZA E ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI</b>	<b>533</b>
1. Le diverse tipologie di accesso	533
2. L'accesso amministrativo strumentale	533
2.1. <i>Rapporti tra accesso strumentale e riservatezza</i>	535
2.2. <i>Rapporti tra accesso strumentale e forme processuali di acquisizione documentale previste dalla normativa civilistica: il caso della documentazione reddituale e patrimoniale</i>	536
3. L'accesso civico semplice	537
3.1. <i>I destinatari degli obblighi di trasparenza</i>	538
3.1.1. <i>L'estensione con il d.lgs n. 97/2016 degli obblighi di pubblicazione a tutti i dirigenti: la sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019</i>	539
4. L'accesso civico generalizzato	544
4.1. <i>Rapporti tra accesso civico e accesso ordinario in materia di appalti</i>	546
4.2. <i>Riqualificazione dell'istanza di accesso ex l. n. 241/1990 in termini di accesso civico generalizzato</i>	549
4.3. <i>La tutela contro il silenzio in caso di accesso generalizzato</i>	549
<b>PARTE VI</b>	
<b>I CONTRATTI PUBBLICI</b>	<b>551</b>
<b>CAPITOLO I</b>	
<b>CONTRATTI PUBBLICI E PROCEDIMENTO DI EVIDENZA PUBBLICA</b>	<b>553</b>
1. L'autonomia negoziale della p.a.	553
2. Ammissibilità di contratti atipici	554
3. Il procedimento di evidenza pubblica	555
3.1. <i>La finalità (comunitaria e nazionale) dell'evidenza pubblica</i>	555

3.2. <i>Ambito soggettivo dell'obbligo di gara</i>	556
3.2.1. <i>Organismi di diritto pubblico</i>	557
3.2.2. <i>Imprese pubbliche nei settori speciali</i>	559
3.3. <i>Ambito oggettivo dell'obbligo di gara</i>	561
3.3.1. <i>Casi in cui è necessaria una procedura di evidenza pubblica e casi in cui è sufficiente una gara informale che rispetti i principi desumibili dal TFUE</i>	562
3.4. <i>I soggetti che possono partecipare alla gara: il principio di irrilevanza della forma giuridica</i>	566
3.5. <i>Gli strumenti volti a favorire la più ampia partecipazione possibile: A.T.I., avvalimento e subappalto</i>	567
3.6. <i>I requisiti per la partecipazione alle gare</i>	572
3.6.1. <i>La causa di esclusione dei gravi illeciti professionali (art. 80, co. 5, lett. c) d.lgs. n. 50/2016)</i>	573
3.6.2. (segue) <i>Gli illeciti antitrust</i>	574
3.6.3. (segue) <i>Le risoluzioni sub iudice</i>	574
3.7. <i>I principi di tassatività delle cause di esclusione e eterointegrazione del bando</i>	577
3.8. <i>Il soccorso istruttorio</i>	578
3.8.1. <i>Soccorso istruttorio e oneri di sicurezza</i>	581
3.8.2. <i>Il c.d. soccorso istruttorio processuale</i>	583
3.9. <i>Il principio di rotazione</i>	585
3.10. <i>Il principio di suddivisione in lotti</i>	586
3.11. <i>I criteri di selezione delle offerte</i>	586
3.12. <i>Le offerte anomale</i>	588
4. <i>Il partenariato pubblico privato</i>	590
4.1. <i>I contratti di partenariato pubblico privato</i>	592
4.2. <i>L'allocazione dei rischi</i>	593
5. <i>L'autotutela interna al contratto: recesso e risoluzione</i>	595
5.1. <i>Risoluzione</i>	595
5.2. <i>Recesso</i>	596
5.2.1. <i>Rapporti tra recesso e revoca dopo la stipulazione del contratto</i>	597
6. <i>I poteri precontenziosi dell'ANAC</i>	599

6.1 <i>Il parere vincolante</i>	599
6.2 <i>La legittimazione processuale straordinaria dell'ANAC</i>	601
7. I rapporti tra annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto	604
7.1 <i>Inefficacia del contratto, subentro e domande delle parti</i>	606
8. Principali questioni processuali del contenzioso appalti: la legittimazione e l'interesse al ricorso del concorrente escluso	610
<b>PARTE VII</b>	
<b>IL SISTEMA DEI CONTROLLI</b>	619
<b>CAPITOLO I</b>	
<b>I CONTROLLI AMMINISTRATIVI</b>	621
1. La funzione di controllo	621
2. Classificazione dei controlli	622
3. Il declino dei controlli preventivi di legittimità	623
4. Il nesso tra autonomia e controlli sul buon andamento dopo la riforma del Titolo V: la centralità dell'autocontrollo	624
4.1. <i>I "contrappesi" all'autonomia: autocontrolli interni e controllo esterno collaborativo</i>	625
4.2. <i>I controlli esterni collaborativi nel nome dello Stato-comunità</i>	626
5. I controlli interni nelle p.a.: profili generali	627
5.1. <i>L'evoluzione del sistema dei controlli interni</i>	627
5.2. <i>La prima disciplina generale dei controlli interni: il d.lgs. n. 286/1999</i>	629
5.3. <i>Il successivo intervento riformatore: il d.lgs. n. 150/2009</i>	630
6. I controlli della Corte dei conti nella Costituzione	632
6.1. <i>Le tipologie di funzioni di controllo esercitate dalla Corte dei conti</i>	632
6.1.1. <i>Il controllo preventivo di legittimità su atti</i>	633
6.1.2. <i>(segue) Il procedimento di controllo</i>	634

6.1.3. (segue) <i>La registrazione con riserva</i>	635
6.1.4. (segue) <i>Proponibilità della questione di costituzionalità in sede di controllo preventivo e in sede di parificazione del bilancio</i>	636
6.1.5. <i>Il controllo sugli enti sovvenzionati</i>	636
6.1.6. <i>Il controllo successivo sulla gestione</i>	637

**PARTE VIII**  
**LA RESPONSABILITA' DELLA PUBBLICA**  
**AMMINISTRAZIONE E DEI SUOI DIPENDENTI** 639

**CAPITOLO I**  
**LA RESPONSABILITA' DELLA P.A.** 641

1. Inquadramento	641
2. Il danno da provvedimento	642
3. La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo nella sentenza n. 500 del 1999	642
4. Il progressivo superamento dei principi affermati dalla sentenza n. 500 del 1999	643
5. L'art. 1227, co. 2, nel processo amministrativo: i tormentati rapporto tra azione di risarcimento e azione di annullamento del provvedimento illegittimo	645
6. I presupposti sostanziali del risarcimento del danno da provvedimento	647
6.1. <i>La spettanza del bene della vita e il risarcimento della chance</i>	647
6.2. <i>La colpa della p.a.</i>	649
6.2.1. <i>La questione della colpa in caso di azione per il risarcimento del danno da mancata aggiudicazione</i>	650
7. Il risarcimento del danno in sede di ottemperanza e la c.d. esecuzione per equivalente	652
8. Il danno da mancata aggiudicazione	655
9. La tesi della responsabilità da provvedimento come responsabilità da contatto	658

10. Il risarcimento in forma specifica	660
11. La responsabilità da comportamento amministrativo e il ruolo del principio di buona fede rispetto allo svolgimento dell'attività autoritativa	661
11.1. <i>Il danno da mero ritardo</i>	667
11.2. <i>Il danno da provvedimento favorevole poi annullato</i>	669

## **CAPITOLO II**

### **LA RESPONSABILITA' DEL DIPENDENTE PUBBLICO** 671

1. Le diverse forme di responsabilità del dipendente pubblico.	671
2. La responsabilità amministrativa	672
2.1. <i>Il principio di personalità</i>	672
2.2. <i>L'irrelevanza della colpa lieve</i>	673
2.3. <i>Gli speciali poteri per la quantificazione del danno</i>	674
2.4. <i>Le peculiarità sotto il profilo processuali: giurisdizione della Corte dei conti ed iniziativa affidata al procuratore contabile</i>	675
2.5. <i>La natura anche sanzionatoria della responsabilità amministrativa</i>	675
2.6. <i>Il risarcimento del danno all'immagine</i>	676
2.7. <i>Rapporto tra azione del procuratore contabile dinanzi alla Corte dei conti e azione risarcitoria proposta dall'Amministrazione interessata dinanzi al giudice civile</i>	679
3. La responsabilità civile del pubblico dipendente verso i terzi	680
3.1. <i>Deroga alla regola dell'azione diretta</i>	681
3.1.1. <i>La responsabilità civile degli insegnanti</i>	681
3.1.2. <i>La responsabilità civile dei magistrati</i>	682

**PARTE IX**  
**LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA** 685

**CAPITOLO I**  
**LE AZIONI PROPONIBILI INNANZI AL GIUDICE**  
**AMMINISTRATIVO** 687

1. Effettività della tutela e pluralità delle azioni 687
  - 1.2. *L'effettività della tutela prima del codice del processo amministrativo* 688
  - 1.3. *Interessi oppositivi ed effettività della tutela* 689
  - 1.4. *Interessi pretensivi ed effettività della tutela* 690
    - 1.4.1. *L'introduzione in via pretoria dell'azione contro il silenzio-inadempimento* 691
    - 1.4.2. *Il superamento della tipicità della tutela cautelare* 692
    - 1.4.3. *L'effetto conformativo del giudicato di annullamento* 692
    - 1.4.4. *La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo in quanto tale* 694
2. La giustizia amministrativa ai tempi della crisi: perché nasce l'esigenza dell'azione di adempimento pubblicistico 694
  - 2.1. *Con il d.l. n. 198/2011 (conv. in l. n. 148/2011) si rompe l'alleanza tra giudice e legislatore nel percorso verso l'effettività della tutela* 696
3. Il d.lgs. n. 160 del 2012 e la codificazione dell'azione di adempimento. 697
4. L'altra faccia dell'effettività della tutela: il regime del provvedimento viziato per motivi formali o procedurali 698
5. *(segue)* La limitazione temporale degli effetti della sentenza di annullamento 699

<b>CAPITOLO II</b>	
<b>LA TUTELA CAUTELARE</b>	701
1. I caratteri essenziali della tutela cautelare: strumentalità e provvisorietà	701
2. Le ordinanze c.d. di <i>remand</i> (o propulsive) e la sorte dei provvedimenti amministrativi con cui viene data esecuzione	702
2.1. <i>La deroga al principio di provvisorietà: l'art. 4, co. 2-bis, d.l. n. 115 del 2005</i>	704
3. La tutela cautelare tra <i>favor</i> e diffidenza da parte del legislatore	705
3.1. <i>Il favor per la tutela cautelare</i>	705
3.2. <i>La diffidenza verso la misura cautelare</i>	706
<b>CAPITOLO III</b>	
<b>GIUDICATO, OTTEMPERANZA E <i>ASTREINTES</i></b>	709
1. Gli effetti caducatori, ripristinatori e conformativi della sentenza del giudice amministrativo	709
2. Il giudicato a formazione progressiva	710
3. Giudicato e sopravvenienze ( <i>rinvio</i> )	711
4. Il giudizio di ottemperanza	711
5. ( <i>segue</i> ) La polisemicità del giudizio di ottemperanza: non solo esecuzione delle sentenze	713
6. Le <i>astreintes</i>	716
<b>PARTE X</b>	
<b>LA TUTELA DAVANTI AL GIUDICE ORDINARIO</b>	721
<b>CAPITOLO I</b>	
<b>GIUDICE ORDINARIO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE</b>	723
1. La tutela davanti al giudice ordinario: profili generali	723

2. Il problema della giurisdizione esclusiva del giudice ordinario.	724
3. Il potere di disapplicazione	726
3.1. <i>Disapplicazione principale e disapplicazione incidentale</i>	726
4. Le azioni esperibili innanzi al giudice ordinario contro la p.a.	729
4.1. <i>L'azione di ingiustificato arricchimento</i>	730
4.1.1. <i>Arricchimento e nullità del contratto</i>	733
4.1.2. <i>L'art. 191, comma 4, TUEL</i>	734
4.2. <i>L'actio negotiorum gestorum</i>	734
5. Il fermo amministrativo	736
6. Il fermo di beni mobili registrati	738
6.1. <i>I rimedi avverso il fermo di beni mobili registrati e il riparto della giurisdizione</i>	738

## **PARTE XI**

### **I SETTORI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA**

741

#### **CAPITOLO I**

##### **I SERVIZI PUBBLICI**

743

1. La nozione di servizio pubblico: profili generali	743
2. La teoria soggettiva	744
3. Le critiche alla teoria soggettiva e l'elaborazione della teoria oggettiva	745
4. La categoria del servizio universale	746
5. Il contratto di servizio	747
6. Obblighi di servizio pubblico, regime delle compensazioni e compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato	748
7. Concorrenza nel mercato e concorrenza per il mercato	751
7.1. <i>Concorrenza nel mercato</i>	751
7.2. <i>Concorrenza per il mercato</i>	751
7.3. <i>L'evoluzione della disciplina sulla modalità di gestione dei servizi pubblici locali</i>	752

<b>CAPITOLO II</b>	
<b>L'ESPROPRIAZIONE</b>	<b>757</b>
1. Nozione di espropriazione	757
2. Le fasi del procedimento di espropriazione	758
3. La fase della sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio	758
3.1. <i>I vincoli preordinati all'esproprio: durata temporale, reiterazione, obbligo di indennizzo</i>	759
3.2. <i>Vincoli ablatori e vincoli conformativi</i>	760
4. La dichiarazione di pubblica utilità	761
5. La quantificazione dell'indennità di esproprio (aree edificabili; aree non edificabili; aree edificate)	762
5.1. <i>La quantificazione dell'indennità di esproprio per le aree edificabili dopo Corte cost. n. 348/2007 e la l. n. 244/2007</i>	763
5.2. <i>La determinazione dell'indennità di esproprio per le aree non edificabili. La sentenza della Corte costituzionale 10 giugno 2011, n. 181</i>	764
6. I rimedi in caso di esproprio illegittimo: dall'occupazione acquisitiva (e usurpativa) all'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001	766
6.1. <i>Superamento dell'istituto dell'occupazione acquisitiva per effetto delle sentenze della CEDU</i>	767
6.2. <i>L'acquisizione sanante prevista dall'art. 43 T.U.</i>	768
6.3. <i>L'introduzione dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001</i>	770
6.3.1. <i>La scelta della restituzione del bene come espressione della funzione amministrativa</i>	772
6.3.2. <i>I rimedi contro l'inerzia della p.a.</i>	773
6.3.3. <i>L'infondatezza dei dubbi di costituzionalità</i>	774
6.3.4. <i>Inammissibilità della rinuncia abdicativa della proprietà dell'immobile illegittimamente espropriato</i>	775
6.3.5. <i>L'ambito applicativo dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001</i>	780
7. L'usucapione da parte della p.a. di bene illegittimamente espropriato	781
7.1. <i>La tesi favorevole all'usucapione</i>	781
7.1.1. <i>Il dies a quo dell'usucapione</i>	782

7.2. <i>La tesi che nega l'operatività dell'usucapione</i>	783
7.3. <i>Rapporti tra usucapione e espropriazione in punto di riparto della giurisdizione</i>	785
7.3.1. <i>Eccezione riconvenzionale</i>	786
7.3.2. <i>Domanda riconvenzionale</i>	786
<b>CAPITOLO III</b>	
<b>GOVERNO DEL TERRITORIO E PIANIFICAZIONE</b>	
<b>URBANISTICA</b>	789
1. <i>La pianificazione urbanistica</i>	789
2. <i>Criteri distintivi tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi</i>	791
2.1. <i>Zonizzazione e localizzazione</i>	791
2.2. <i>Criterio funzionale</i>	792
2.3. <i>Diverse modalità di realizzazione dell'intervento: iniziativa pubblica/iniziativa anche privata</i>	793
2.3.1. <i>Tesi secondo cui non rileva la modalità di realizzazione ma la possibilità di utilizzare l'opera in un libero mercato</i>	793
3. <i>Perequazione urbanistica e diritti edificatori</i>	795
3.1. <i>Le ragioni delle perequazione</i>	796
3.2. <i>Perequazione ristretta e perequazione allargata</i>	797
3.3. <i>Diverse tipologie di diritti edificatori</i>	798
3.3.1. <i>Diritti edificatori perequativi</i>	798
3.3.2. <i>Diritti edificatori compensativi</i>	798
3.3.3. <i>Diritti edificatori incentivanti</i>	798
3.4. <i>Differenze di regime tra le diverse tipologie di diritti edificatori</i>	799
3.5. <i>L'incerta natura giuridica dei diritti edificatori</i>	801
4. <i>Pianificazione urbanistica e libertà religiosa: gli edifici destinati al culto</i>	802
4.1. <i>I principi emergenti dalla giurisprudenza costituzionale</i>	805
4.2. <i>Il caso della Regione Lombardia (Corte cost. n. 254 del 2019)</i>	807

**CAPITOLO IV**  
**LA TUTELA DELL'AMBIENTE** 811

1. Il progressivo riconoscimento dell'ambiente come oggetto autonomo di tutela. L'evoluzione normativa 811
2. Il riconoscimento da parte della giurisprudenza dell'ambiente come autonomo bene giuridico 813
3. L'ambiente come valore costituzionale primario 816
4. Il rapporto tra l'ambiente e gli altri valori costituzionali. La necessità di un bilanciamento in concreto 818
5. Ambiente e azione amministrativa 820
  - 5.1. *La tutela dell'ambiente mediante l'attività di regolazione e di controllo (c.d. strumenti di command and control)* 820
  - 5.2. *La natura trasversale e sub-procedimentale della tutela amministrativa dell'ambiente* 821
  - 5.3. *Gli strumenti dell'amministrazione ambientale: la tutela dell'ambiente mediante il mercato* 822
  - 5.4. *Le deroghe ai meccanismi di semplificazione* 824
  - 5.5. *Principio di precauzione e azione amministrativa. L'azione amministrativa in condizioni di incertezza scientifica* 824
6. Ambiente e responsabilità. Profili problematici del principio chi inquina paga 825

**CAPITOLO V**  
**IL DIRITTO AMMINISTRATIVO SANITARIO** 829

1. Libertà di autodeterminazione in ambito sanitario e principio solidaristico: il caso delle vaccinazioni obbligatorie (Corte cost. n. 5/2018) 829
2. Principio solidaristico e lotta alla ludopatia 833

<b>CAPITOLO VI</b>	
<b>LA TUTELA DELL'ORDINE PUBBLICO</b>	<b>835</b>
1. L'ordine pubblico come istituto del diritto amministrativo	835
2. Il c.d. DASPO	836
3. Il c.d. DASPO urbano	837
3.1. <i>Elementi di criticità del DASPO urbano</i>	839
3.2. <i>La compatibilità con le compatibilità con la CEDU del c.d. DALP</i>	840
4. La documentazione antimafia	842
4.1. <i>La comunicazione antimafia</i>	844
4.2. <i>L'informazione antimafia</i>	845
4.3. <i>L'estensione degli effetti delle informative antimafia alla c.d. economia privata</i>	847
4.4. <i>L'informativa antimafia preclude l'esecuzione del giudicato risarcitorio (Cons. Stato, Ad. plen., 6 aprile 2018, n. 3)</i>	848
5. Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose	850

