

Roberto Giovagnoli

COMPENDIO
di
DIRITTO AMMINISTRATIVO

II edizione

ita  edizioni

JUSforyou 

© 2022 ITA s.r.l.

Via Brofferio, 3 – 10121 Torino

www.itasoi.it – 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 2022

presso Logo S.r.l. - Borgoricco (PD)

ISBN 978-88-88993-59-1

*“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

PREFAZIONE

alla II edizione

Questa seconda edizione del *Compendio* conserva l'impostazione di fondo che sin dall'inizio ha ispirato il volume: trattare in maniera approfondita tutte le questioni più rilevanti del diritto amministrativo, mantenendo, però, uno stile semplice, lineare, diretto e, soprattutto, contenendo la trattazione entro un numero di pagine "limitato". Ed è così che, in poco più di 800 pagine, il *Compendio* attraversa tutti i settori del diritto amministrativo (compreso il processo e la c.d. parte speciale), senza trascurare mai l'esigenza di completezza e di aggiornamento.

In questa seconda edizione sono state inserite le (numerose) sentenze dell'Adunanza plenaria intervenute negli ultimi anni, oltre che le più importanti pronunce delle Corti europee, della Corte di Cassazione e delle singole Sezioni, anche consultive, del Consiglio di Stato nonché le principali novità normative che, ancor più frequenti in tempi di Covid, hanno modificato la disciplina dell'azione e dell'organizzazione amministrativa. Il tutto senza perdere mai di vista l'esigenza di approfondimento teorico e i fondamentali riferimenti dottrinali.

L'obiettivo rimane quello di coniugare sintesi e profondità, a maggior ragione in vista delle imminenti prove scritte di numerosi concorsi pubblici (soprattutto, ma non solo, del concorso in magistratura) dove ormai la "capacità di sintesi" rappresenta uno dei principali criteri di valutazione degli elaborati. A volte si pensa, erroneamente, che la sintesi sia un concetto meramente quantitativo e che, pertanto, uno scritto sintetico sia solo uno scritto un po' più corto. In realtà non è così: la sintesi è soprattutto un concetto qualitativo, che implica la capacità di arrivare diretti al cuore della questione, senza giri di parole, senza digressioni inutili, senza divagazioni.

Sintetizzare significa cogliere l'essenza, il cuore degli istituti, dare immediatamente al lettore il filo conduttore del ragionamento, riuscire a essere completi, senza però mai cadere nella prolissità. La sintesi

impone un lavoro attento di scelta e “dosaggio” di ogni singola parola. E richiede un maggior impegno, anche di tempo, come ben ci ricorda il noto aforisma di Voltaire: “*Vi scrivo una lettera lunga perché non ho tempo di scriverne una breve*”.

In questo senso, il *Compendio* aspira ad essere un esempio di sintesi, nel senso più nobile del termine; strumento prezioso, quindi, per chiunque intenda avere un quadro completo, ma al tempo stesso diretto, immediato, non dispersivo, del diritto amministrativo. Per le sue caratteristiche rappresenta sia un’ottima base di partenza per chi si avvicina allo studio del diritto amministrativo (e ha bisogno di un testo snello), sia un punto di arrivo, per chi, avendo già un importante bagaglio di conoscenze, intende sintetizzarle e metabolizzarle, attraverso la lettura di un volume sintetico, ma sempre attento, come si è detto, agli aspetti sistematici e agli approdi giurisprudenziali.

Roma, 10 gennaio 2022

Roberto Giovagnoli

INDICE

PARTE I - LE FONTI	1
I. LE FONTI SOVRANAZIONALI	3
1. Rapporti tra ordinamento nazionale e fonti sovra-nazionali	3
2. Il meccanismo di adeguamento dell'ordinamento nazionale	3
3. Collocazione nella gerarchia delle fonti e strumenti per la risoluzione del contrasto con la norma interna	5
4. Il problema della c.d. doppia pregiudizialità	6
5. I controlimiti	8
5.1. <i>Consuetudini internazionali e controlimiti: il caso dei crimini di guerra della Germania nazista</i>	8
5.2. <i>I controlimiti rispetto al diritto eurounitario</i>	8
5.2.1. <i>La questione dei controlimiti in Italia: il caso Taricco</i>	11
5.3. <i>I controlimiti rispetto agli accordi internazionali</i>	12
5.3.1. <i>Il valore giuridico della CEDU</i>	13
5.3.2. <i>La presunta comunitarizzazione della CEDU dopo Lisbona</i>	14
5.3.3. <i>La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea</i>	15
II. L'INCIDENZA DEL DIRITTO SOVRANAZIONALE SUL REGIME DI VALIDITÀ DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI E GIURISDIZIONALI NAZIONALI	17
1. La regola della tendenziale non incidenza	17
2. L'atto amministrativo anticomunitario	18
3. Il giudicato anticomunitario	19
3.1. <i>Il ricorso per motivi di giurisdizione contro le sentenze del Consiglio di Stato</i>	23
4. Illegittimità comunitaria ed eventuale obbligo di autotutela	24
5. I rapporti tra giudicato e CEDU	26

6. I procedimenti amministrativi composti: il concorso tra amministrazione comunitaria e amministrazione nazionale	28
III. LE FONTI SECONDARIE	31
1. Nozione	31
2. I criteri di individuazione delle fonti normative secondarie. Il problema della distinzione con gli atti amministrativi generali	32
3. I regolamenti.	33
3.1. <i>I regolamenti governativi</i>	34
3.2. <i>I regolamenti ministeriali</i>	35
3.3. <i>Il riparto del potere regolamentare tra Stato e Regione</i>	36
3.4. <i>I regolamenti degli enti locali</i>	36
3.5. <i>I regolamenti degli altri enti pubblici</i>	38
4. Gli atti di regolazione delle Autorità indipendenti. In particolare: le Linee guida dell'ANAC	38
5. Il potere di disapplicazione dei regolamenti illegittimi	40
5.1. <i>La tesi contraria alla disapplicazione</i>	41
5.2. <i>Il superamento della tesi che nega la disapplicazione</i>	41
5.3. <i>L'accoglimento della tesi della disapplicazione</i>	43
6. Gli statuti. In particolare: gli statuti degli enti locali	43
7. Le circolari.	45
8. I piani regolatori generali	46
9. I bandi di gara e di concorso	48
9.1. <i>Il regime di impugnazione dei bandi di gara e di concorso</i>	48
9.2. <i>Le clausole escludenti</i>	49
9.2.1. <i>Le clausole che violano il principio di tassatività delle cause di esclusione</i>	51
9.3. <i>La legittimazione ad impugnare il bando</i>	53
10. Le ordinanze straordinarie di necessità e urgenza	54
10.1. <i>Tipologia di ordinanze di necessità e urgenza</i>	56
10.2. <i>Natura e limiti dei poteri di ordinanza</i>	58
11. Gli atti necessitati: poteri ordinari esercitati in situazioni straordinarie	60
12. L'amministrazione del rischio fondata sul principio di precauzione. L'azione amministrativa in condizioni di incertezza scientifica	61
13. L'amministrazione dell'emergenza; con particolare riferimento alla gestione della pandemia da Covid-19	63

PARTE II - LE POSIZIONI SOGGETTIVE E RIPARTO DI GIURISDIZIONE	68
I. DIRITTI SOGGETTIVI E INTERESSI LEGITTIMI	71
1. Le situazioni soggettive del diritto amministrativo	71
2. Il diritto soggettivo	71
3. L'interesse legittimo	72
3.1. <i>La ricostruzione recepita dalla giurisprudenza e dalla prevalente dottrina</i>	72
3.2. <i>Interessi legittimi oppositivi e pretensivi.</i>	75
4. La teoria della degradazione e il suo progressivo superamento	76
5. Interessi procedimentali	77
5.1. <i>Il rispetto della tempistica procedimentale</i>	78
6. Interesse al ricorso e legittimazione nel processo amministrativo	79
7. Interessi collettivi e diffusi	83
8. L'azione popolare e i diritti pubblici soggettivi	88
9. 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	89
II. IL RIPARTO DELLA GIURISDIZIONE	93
1. Il riparto della giurisdizione: considerazioni introduttive	94
2. Il criterio della situazione soggettive (o della <i>causa petendi</i>)	94
3. Il riparto della giurisdizione nel codice del processo amministrativo	96
4. L'ulteriore problema di distinguere diritti soggettivi e interessi legittimi ai fini del riparto della giurisdizione	96
4.1. <i>Il criterio che fa leva sulla distinzione tra atti vincolati e atti discrezionali</i>	96
4.2. <i>Il criterio che si basa sulla distinzione tra norme di azione e norme di relazione</i>	97
4.3. <i>Il criterio, prevalente, che si basa sulla distinzione tra carenza di potere e cattivo uso del potere</i>	98
4.3.1. <i>Carenza di potere in astratto e in concreto</i>	98
5. La tripartizione della giurisdizione amministrativa: generale di legittimità, esclusiva e di merito	100
6. La giurisdizione generale di legittimità e la giurisdizione esclusiva	100

6.1. <i>La giurisdizione sul danno da provvedimento favorevole poi annullato</i>	101
7. <i>La giurisdizione esclusiva</i>	104
7.1. <i>La distinzione tra atti amministrativi e atti paritetici</i>	104
7.2. <i>I limiti costituzionali alla giurisdizione esclusiva: le sentenze della Corte costituzionale n. 204/2004 e n. 191/2006</i>	105
7.3. <i>Le singole ipotesi di giurisdizione esclusiva</i>	106
7.3.1. <i>La giurisdizione esclusiva in materia di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici</i>	107
8. <i>Ulteriori fattispecie controverse in tema di giurisdizione</i>	108
8.1. <i>Il contenzioso in materia di cittadini extracomunitari</i>	108
8.2. <i>Il contenzioso elettorale</i>	111
8.2.1. <i>Elezioni politiche nazionali</i>	111
8.2.2. <i>Elezioni amministrative ed elezioni per il Parlamento europeo</i>	112
8.2.3. <i>La giurisdizione sulla concessione e sulla revoca di contributi e finanziamenti pubblici</i>	112
9. <i>Diritti fondamentali e giudice amministrativo</i>	113
9.1. <i>Giurisdizione esclusiva e diritti fondamentali</i>	114
9.2. <i>Giurisdizione generale di legittimità e diritti fondamentali</i>	114
9.3. <i>La tutela contro le discriminazioni</i>	115
PARTE III - I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE	117
I. LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	119
1. <i>La nozione di pubblica amministrazione</i>	119
2. <i>Gli indici di riconoscimento degli enti pubblici</i>	121
3. <i>La nozione comunitaria di pubblica amministrazione</i>	121
4. <i>I principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione</i>	122
4.1. <i>I due modelli di amministrazione che emergono dalla Costituzione</i>	123
4.2. <i>Il principio di riserva di legge</i>	124
4.3. <i>Il principio di imparzialità</i>	125
4.4. <i>Il principio di buon andamento</i>	126
5. <i>L'organizzazione delle p.a.: uffici e organi</i>	127

5.1. <i>La questione dell'interruzione del nesso organico in caso di condotte animate da finalità egoistiche</i>	128
6. Gli organi collegiali	129
7. <i>La prorogatio</i> degli organi	133
8. <i>Munera e officia</i>	133
9. Rapporto di servizio, rapporto organico, dovere d'ufficio	134
10. Relazioni organizzative: gerarchia, direzione, coordinamento	135
11. Il concetto di competenza	136
12. Il principio di competenza e l'inderogabilità dell'ordine legale delle competenze	138
12.1. <i>Gli strumenti che incidono sull'ordine legale delle competenze</i>	139
12.1.1. <i>Avocazione</i>	139
12.1.2. <i>Delegazione</i>	139
12.1.3. <i>Avvalimento</i>	140
12.1.4. <i>Sostituzione</i>	140
13. Il funzionario di fatto e il regime degli atti dallo stesso adottati.	141
II. STATO, REGIONE ED ENTI LOCALI	145
1. L'Amministrazione dello Stato	145
1.1. <i>I Ministeri</i>	146
1.2. <i>Le Agenzie</i>	148
1.3. <i>Le aziende</i>	150
2. Gli enti pubblici territoriali	150
3. Le Regioni	151
4. Gli altri enti locali	152
4.1. <i>I Comuni</i>	153
4.1.1. <i>Gli organi del Comune</i>	155
4.2. <i>Le Province</i>	156
4.3. <i>Città metropolitane, Comunità montane e unioni di Comuni</i>	158
5. Il riparto delle funzioni amministrative	162
5.1. <i>I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione</i>	162
5.2. <i>La funzione ascensionale del principio di sussidiarietà e l'incidenza sul riparto delle funzioni amministrative</i>	166
5.3. <i>Differenza tra assunzione in sussidiarietà e poteri sostitutivi</i>	168
5.4. <i>Il principio dell'intesa</i>	169

5.5. <i>L'intesa all'interno del procedimento legislativo: la sentenza n. 251 del 2016</i>	169
6. La sussidiarietà orizzontale	172
III. GLI ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI	175
1. La nascita degli enti pubblici	175
2. L'attribuzione di natura pubblicista ad organizzazioni preesistenti: i limiti costituzionali che incontra il legislatore	175
3. I criteri di identificazione degli enti pubblici.	176
3.1. <i>La nozione funzionale e cangiante di ente pubblico</i>	177
4. Enti strumentali ed enti ad autonomia funzionale	182
5. Gli enti pubblici in forma societaria	182
IV. L'IMPRESA PUBBLICA, LE SOCIETÀ PUBBLICHE E LE SOCIETÀ IN HOUSE	187
1. L'impresa pubblica: enti pubblici economici e società pubbliche	188
1.1. <i>Gli enti pubblici economici e il fenomeno della privatizzazione</i>	188
2. Le società a partecipazione pubblica	190
3. Le deroghe al diritto comune previste dal codice civile per le società in mano pubblica	191
4. Ulteriori deroghe al diritto comune	193
4.1. <i>Il regime di responsabilità di amministratori e dipendenti di società pubbliche e di enti pubblici economici</i>	193
4.2. <i>Obbligo di assumere mediante procedure concorsuali</i>	198
4.3. <i>L'obbligo dell'evidenza pubblica per le società pubbliche che rientrano nella definizione di impresa pubblica</i>	199
4.4. <i>Controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico</i>	200
5. Vincolo di scopo e vincolo di attività per la costituzione di società pubbliche	200
6. Le società in house	203
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>	206
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
6.7.2. <i>La risposta negativa della Corte di giustizia</i>	218
6.7.3. <i>Il caso dei titolari di concessione beneficiari di affidamenti diretti e l'obbligo di esternalizzare l'80% delle attività: la sentenza della Corte cost. n. 218/2021</i>	219
6.8. <i>La fallibilità delle società in house</i>	220
7. <i>Le società a partecipazione mista pubblica-privata</i>	222
V. LE AUTORITÀ INDIPENDENTI	227
1. <i>I rapporti tra politica e amministrazione</i>	228
2. <i>Il carattere dell'indipendenza</i>	229
3. <i>La neutralità come caratteristica essenziale delle autorità indipendenti. Differenze fra imparzialità e neutralità</i>	230
4. <i>Ragioni della collocazione delle autorità indipendenti al di fuori del potere esecutivo</i>	231
5. <i>Il problema della copertura costituzionale</i>	233
6. <i>Le principali funzioni delle Autorità indipendenti</i>	236
6.1. <i>L'attività di regolazione: deficit di rappresentatività e difetto di legalità sostanziale</i>	237
6.2. <i>Poteri di regolazione ed eterointegrazione del contratto</i>	239
6.3. <i>La funzione sanzionatoria: il problema dell'intensità del sindacato sulle valutazioni tecniche opinabili</i>	241
6.3.1. <i>Dal sindacato estrinseco al sindaco intrinseco</i>	241
6.3.2. <i>Peculiarità delle Autorità indipendenti rispetto al tema dell'intensità del sindacato</i>	242
6.3.3. <i>Le tesi volte a circoscrivere il sindacato</i>	243
6.4. <i>Le tesi che propongono un sindacato di particolare ampiezza</i>	243
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. <i>Il recepimento della direttiva sul c.d. private enforcement: il d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3</i>	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
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	262
4. La rilegificazione delle fonti: il rapporto di lavoro pubblico privatizzato come <i>tertium genus</i>	263
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>	264
5. Gli atti di organizzazione e gli atti di gestione	269
6. Le principali deroghe rispetto alla disciplina del rapporto di lavoro privato	270
6.1. <i>Lo svolgimento di mansioni superiori</i>	271
6.2. <i>La tutela reale del dipendente pubblico in caso di licenziamento illegittimo</i>	273
6.3. <i>L'accesso al pubblico impiego: la regola del concorso pubblico e le sue eccezioni</i>	275
6.4. <i>I contratti di lavoro flessibili nel pubblico impiego</i>	278
6.5. <i>Il contratto di lavoro a tempo determinato</i>	279
6.5.1. <i>Illegittima reiterazione e risarcimento del danno</i>	280
6.5.2. <i>Il danno in re ipsa (c.d. danno comunitario)</i>	282
6.5.3. <i>I criteri di quantificazione</i>	283
7. La nuova responsabilità disciplinare del dipendente pubblico privatizzato	286
8. La dirigenza pubblica	288
8.1. <i>Lo spoil system</i>	292
9. Privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e riparto di giurisdizione	293

9.1. <i>Le controversie che restano attribuite alla giurisdizione amministrativa</i>	293
9.2. <i>La disapplicazione da parte del g.o. degli atti amministrativi presupposti</i>	294
9.3. <i>Il riparto di giurisdizione per le controversie relative ai concorsi</i>	296
9.3.1. <i>Mobilità interna e esterna</i>	297
9.3.2. <i>Il contenzioso sulle pretese all'assunzione</i>	298
9.3.3. <i>Lo scorrimento della graduatoria</i>	299
PARTE IV - I BENI PUBBLICI	301
I. I BENI PUBBLICI	303
1. La disciplina dettata dal codice civile: i limiti della distinzione tra demanio e patrimonio indisponibile	303
2. La distinzione codicistica tra demanio e patrimonio indisponibile	305
2.1. <i>Carattere nominalistico della distinzione</i>	305
3. Il regime giuridico dei beni pubblici	306
4. Le principali classificazioni dei beni pubblici proposte dalla dottrina	308
5. L'inizio e la cessazione della demanialità. Il problema della natura costitutiva o dichiarativa dell'atto di sdemanializzazione	308
6. Servitù pubbliche e diritti di uso pubblico	310
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	311
7.1. <i>La liberalizzazione dei servizi a rete e la dottrina dell'essential facility</i>	315
7.2. <i>I fenomeni di valorizzazione dei beni pubblici: la Patrimonio s.p.a. e le società di trasformazione urbana</i>	316
7.3. <i>La dismissione e cartolarizzazione dei beni pubblici</i>	317
8. Le concessioni demaniali con finalità turistico-ricreativa e l'obbligo di evidenza pubblica imposto dal diritto U.E.: le sentenze dell'Ad. plen. n. 17 e 18 del 2021	317
PARTE V - L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA	323

I. I PRINCIPI GENERALI	325
1. L'art. 1 della legge n. 241/1990	325
2. I principi di nominatività e di tipicità	327
2.1. <i>L'atto amministrativo implicito</i>	328
2.2. <i>I poteri impliciti</i>	331
3. La classificazione dei principi	334
3.1. <i>Il principio di funzionalità</i>	334
3.2. <i>Il principio di ragionevolezza</i>	334
3.3. <i>Il principio di buon andamento</i>	335
3.4. <i>Il principio di economicità</i>	336
3.5. <i>I principi di efficacia e efficienza</i>	336
3.6. <i>Il principio di imparzialità</i>	337
3.7. <i>I principi di pubblicità e trasparenza</i>	338
3.8. <i>I principi dell'ordinamento dell'Unione europea</i>	339
3.9. <i>I principi di buona fede e collaborazione</i>	340
II. ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E STRUMENTI NEGOZIALI	341
1. Attività di diritto privato e attività amministrativa mediante strumenti negoziali	341
2. L'attività amministrativa con strumenti di diritto privato	342
3. L'attività autoritativa secondo moduli consensuali	344
3.1. <i>Analogie e differenze tra contratti ad oggetto pubblico e contratti ad evidenza pubblica</i>	345
4. Le principali differenze tra provvedimento e negozio	346
III. DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA, MERITO, ATTIVITÀ VINCOLATA E DISCREZIONALITÀ TECNICA	349
1. La discrezionalità amministrativa	349
2. Il merito amministrativo	350
3. Attività amministrativa vincolata. Distinzione con l'attività di mero accertamento	351
4. La discrezionalità tecnica	353
5. L'utilizzo dell'algoritmo nel processo decisionale della p.a.	355
IV. IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	357
1. Il procedimento amministrativo: nozione e profili generali	358

2. La legge n. 241/1990	358
3. La parabola evolutiva del procedimento amministrativo	359
3.1. <i>Le diverse stagioni del procedimento amministrativo</i>	360
4. Giusto procedimento e giusto processo	361
5. Sulla rilevanza costituzionale del principio del giusto procedimento	362
5.1. <i>Giusto procedimento e leggi-provvedimento</i>	365
6. Principio del <i>tempus regit actum</i> e <i>jus superveniens</i> nel corso del procedimento	367
6.1. <i>Jus superveniens e ripresa del procedimento dopo il giudicato</i>	369
7. Le fasi del procedimento amministrativo	371
7.1. <i>La fase dell'iniziativa</i>	371
7.1.1. <i>Poteri amministrativi ad iniziativa ufficiosa e ad istanza di parte</i>	371
7.1.2. <i>Casi in cui dall'istanza del privato nasce un obbligo di provvedere</i>	372
7.1.3. <i>I termini per la conclusione del procedimento</i>	374
7.2. <i>La fase istruttoria</i>	378
7.2.1. <i>I pareri</i>	378
7.2.2. <i>Le valutazioni tecniche</i>	379
7.3. <i>La fase decisoria</i>	380
7.3.1. <i>La decisione pluristrutturata. In particolare, i concerti e le intese</i>	380
7.3.2. <i>Il nuovo istituto del silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni: un "nuovo paradigma" nei rapporti tra Amministrazioni pubbliche</i>	380
7.3.3. <i>Formazione del silenzio-assenso e autotutela</i>	383
8. La fase integrativa dell'efficacia	384
9. La partecipazione dei privati al procedimento: la comunicazione di avvio del procedimento	385
9.1. <i>I soggetti destinatari della comunicazione di avvio</i>	385
9.2. <i>Le ipotesi di esonero dall'obbligo di comunicazione</i>	386
9.3. <i>Le forme alternative di comunicazione previste da norme di settore</i>	387
10. Il "preavviso di rigetto"	388
11. Il responsabile del procedimento	391
12. La conferenza di servizi	392

12.1. Tipologie di conferenza di servizi	393
12.1.1. La conferenza di servizi istruttoria	393
12.1.2. La conferenza interprocedimentale	394
12.1.3. La conferenza di servizi decisoria	394
12.1.4. (segue) La conferenza semplificata e asincrona	395
12.1.5. Conferenza di servizi su istanza del privato	398
12.1.6. La conferenza di servizi su istanze o progetti preliminari	398
12.1.7. La conferenza di servizi su progetti sottoposti a VIA	399
12.1.8. La natura della conferenza di servizi decisoria e del suo atto conclusivo	399
12.1.9. Struttura dicotomica del procedimento	400
V. I TEMPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA E LA TUTELA CONTRO IL SILENZIO	403
1. Il tempo dell'azione amministrativa	403
2. Il silenzio-inadempimento (o silenzio-rifiuto)	404
3. La tutela contro il silenzio-inadempimento della p.a.: osservazioni generali	405
3.1. Il processo di formazione del silenzio-inadempimento	406
3.2. Il termine per ricorrere avverso il silenzio-inadempimento	406
3.3. L'oggetto del sindacato giurisdizionale nel ricorso contro il silenzio-inadempimento: l'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale fino al codice del processo amministrativo	407
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	410
5. Tutela contro il silenzio e procedimenti ad inizio ufficio	411
6. Diniego espresso sopravvenuto nel corso del giudizio contro il silenzio-inadempimento	414
7. I controinteressati nel ricorso avverso il silenzio-inadempimento dopo il codice del processo amministrativo	415
8. Ricorso avverso il silenzio e risarcimento del danno	417
VI. SILENZIO-ASSENSO E SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO DI ATTIVITÀ	419
1. Il silenzio-assenso	419
2. Differenze tra silenzio assenso e segnalazione certificata di inizio di attività	420

3. La generalizzazione del silenzio assenso	420
4. Poteri che residuano alla p.a. dopo la formazione del silenzio assenso	422
5. Il silenzio-diniego	423
5.1. <i>Rapporti con la generalizzazione del silenzio-assenso</i>	424
6. La segnalazione certificata di inizio di attività (S.C.I.A.)	424
6.1. <i>La natura della S.C.I.A. e la connessa questione della tutela del terzo</i>	426
VII. IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO	431
1. Il provvedimento amministrativo	431
2. I caratteri del provvedimento amministrativo	432
2.1. <i>Tipicità</i>	433
2.2. <i>L'unilateralità e l'imperatività</i>	433
2.3. <i>L'esecutività</i>	433
2.4. <i>L'esecutorietà</i>	434
3. Gli atti amministrativi recettizi	436
4. La retroattività dell'atto amministrativo	437
5. L'integrazione del provvedimento amministrativo	448
6. L'interpretazione del provvedimento amministrativo	450
6.1. <i>Esempi di inadeguatezza dei criteri interpretativi del contratto</i>	451
6.2. <i>Proposta di criteri interpretativi autonomi per il provvedimento amministrativo</i>	454
7. L'esternazione. Il principio della libertà delle forme	454
8. L'atto politico	455
8.1. <i>La natura giuridica dell'atto di nomina e revoca degli assessori</i>	458
8.2. <i>L'atto di alta amministrazione</i>	459
9. L'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo	460
9.1. <i>L'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241. L'ambito applicativo</i>	461
9.2. <i>I provvedimenti attinenti allo svolgimento di concorsi pubblici</i>	461
9.2.1. <i>La motivazione della valutazione delle prove concorsuali</i>	461
9.3. <i>Le ipotesi per le quali non è obbligatoria la motivazione</i>	463

9.4. <i>La motivazione dei piani regolatori generali e delle loro varianti</i>	465
9.5. <i>Il contenuto della motivazione</i>	466
9.6. <i>La motivazione per relationem</i>	468
9.7. <i>Il ruolo della motivazione ai fini del decorso del termine di impugnazione</i>	469
10. <i>Classificazione di provvedimenti amministrativi: provvedimenti ablatori e provvedimenti ampliativi.</i>	471
10.1. <i>Autorizzazioni e concessioni</i>	471
10.2. <i>L'atto amministrativo plurisoggettivo: atto collettivo, atto amministrativo generale a atto plurimo</i>	473
10.2.1. <i>Gli effetti soggettivi del giudicato di annullamento</i>	474
10.3. <i>L'atto amministrativo mediante algoritmo</i>	475
11. <i>Le sanzioni amministrative</i>	477
VIII. L'INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO	481
1. <i>L'invalidità del provvedimento amministrativo</i>	481
2. <i>L'annullabilità</i>	482
2.1. <i>Violazione di legge</i>	483
2.2. <i>Incompetenza</i>	484
2.3. <i>Eccesso di potere</i>	486
3. <i>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</i>	487
3.1. <i>Le condizioni della sanatoria prevista dall'art. 21-octies, comma secondo, legge n. 241/1990</i>	489
3.2. <i>La sanatoria del vizio di mancata comunicazione di avvio del procedimento</i>	490
3.3. <i>Riemissione di provvedimenti annullati dal giudice per vizi inerenti ad atti endoprocedimentali</i>	493
4. <i>La nullità del provvedimento amministrativo</i>	493
4.1. <i>La tutela giurisdizione contro il provvedimento nullo</i>	497
5. <i>L'invalidità derivata del provvedimento amministrativo.</i>	503
IX. L'AUTOTUTELA	505
1. <i>Nozione</i>	505
2. <i>L'annullamento d'ufficio</i>	506

2.1. <i>La risoluzione del contratto di appalto o concessione per gravi vizi genetici dell'affidamento</i>	509
2.2. <i>L'autotutela sollecitata: i poteri di ANAC e AGCM</i>	511
3. <i>La revoca</i>	513
3.1. <i>Indennizzo e affidamento del privato</i>	514
3.2. <i>La revoca che incide su rapporti negoziali</i>	515
4. <i>L'autotutela con esisto conservativo</i>	517
4.1. <i>La convalida</i>	518
4.2. <i>Ratifica</i>	519
4.3. <i>Sanatoria in senso stretto</i>	519
4.4. <i>La rettifica</i>	520
4.5. <i>Conferma e atto meramente confermativo</i>	520
X. PRINCIPIO DI TRASPARENZA E ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI	521
1. <i>Le diverse tipologie di accesso</i>	521
2. <i>L'accesso amministrativo strumentale</i>	522
2.1. <i>Rapporti tra accesso strumentale e riservatezza</i>	523
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>	524
2.3. <i>L'Adunanza plenaria sui rapporti tra accesso documentale e poteri istruttori del giudice civile</i>	525
2.4. <i>L'interesse (strumentale) alla riedizione della gara giustifica l'accesso agli atti dell'esecuzione del contratto pubblico</i>	527
3. <i>L'accesso civico semplice</i>	528
3.1. <i>I destinatari degli obblighi di trasparenza</i>	530
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>	530
4. <i>L'accesso civico generalizzato</i>	534
4.1. <i>Rapporti tra accesso civico e accesso ordinario in materia di appalti</i>	537
4.2. <i>Riqualificazione dell'istanza di accesso ex l. n. 241/1990 in termini di accesso civico generalizzato</i>	541
4.2.1. <i>L'istanza "incipite"</i>	542
4.3. <i>La tutela contro il silenzio in caso di accesso generalizzato</i>	542

PARTE VI - I CONTRATTI PUBBLICI	545
I. CONTRATTI PUBBLICI E PROCEDIMENTO DI EVIDENZA PUBBLICA	547
1. L'autonomia negoziale della p.a.	548
2. Ammissibilità di contratti atipici	548
3. Il procedimento di evidenza pubblica	549
3.1. <i>La finalità (comunitaria e nazionale) dell'evidenza pubblica</i>	549
3.2. <i>Ambito soggettivo dell'obbligo di gara</i>	550
3.2.1. <i>Organismi di diritto pubblico</i>	551
3.2.2. <i>Imprese pubbliche nei settori speciali</i>	553
3.3. <i>Ambito oggettivo dell'obbligo di gara</i>	554
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>	555
3.3.2. <i>La nozione di appalto secondo la Corte di giustizia (sentenza 10 settembre 2020, C-367/19)</i>	559
3.4. <i>I soggetti che possono partecipare alla gara: il principio di irrilevanza della forma giuridica</i>	559
3.5. <i>Gli strumenti volti a favorire la più ampia partecipazione possibile: A.T.I., avvalimento e subappalto</i>	560
3.5.1. <i>Il subappalto</i>	569
3.6. <i>I requisiti per la partecipazione alle gare</i>	573
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>	575
3.6.4. <i>False dichiarazioni nelle gare d'appalto (Ad. plen. 28 agosto 2020, n. 16)</i>	577
3.7. <i>I principi di tassatività delle cause di esclusione e eterointegrazione del bando</i>	578
3.7.1. <i>Rapporto tra nullità delle cause di esclusione atipiche e onere di immediata impugnazione delle clausole escludenti</i>	580
3.8. <i>Il soccorso istruttorio</i>	581
3.8.1. <i>Soccorso istruttorio e oneri di sicurezza</i>	583
3.8.2. <i>Il c.d. soccorso istruttorio processuale</i>	585
3.9. <i>Il principio di rotazione</i>	586
3.10. <i>Il principio di suddivisione in lotti</i>	587

3.11. <i>I criteri di selezione delle offerte</i>	588
3.12. <i>Le offerte anomale</i>	589
4. Il partenariato pubblico privato	591
4.1. <i>I contratti di partenariato pubblico privato</i>	593
4.2. <i>L'allocazione dei rischi</i>	594
5. L'autotutela interna al contratto: recesso e risoluzione	596
5.1. <i>Risoluzione</i>	596
5.2. <i>Recesso</i>	597
5.2.1. <i>Rapporti tra recesso e revoca dopo la stipulazione del contratto</i>	598
6. I poteri precontenziosi dell'ANAC	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
9. Le principali novità in materia di contratti pubblici introdotte dal d.l. n. 76/2020	617
PARTE VII - IL SISTEMA DEI CONTROLLI	621
I. I CONTROLLI AMMINISTRATIVI	623
1. La funzione di controllo	623
2. Classificazione dei controlli	624
3. Il declino dei controlli preventivi di legittimità	625
4. Il nesso tra autonomia e controlli sul buon andamento dopo la riforma del Titolo V: la centralità dell'autocontrollo	626
4.1. <i>I "contrappesi" all'autonomia: autocontrolli interni e controllo esterno collaborativo</i>	627
4.2. <i>I controlli esterni collaborativi nel nome dello Stato-comunità</i>	627
5. I controlli interni nelle p.a.: profili generali	628
5.1. <i>L'evoluzione del sistema dei controlli interni</i>	629

5.2. <i>La prima disciplina generale dei controlli interni: il d.lgs. n. 286/1999</i>	630
5.3. <i>Il successivo intervento riformatore: il d.lgs. n. 150/2009</i>	631
6. I controlli della Corte dei conti nella Costituzione	633
6.1. <i>Le tipologie di funzioni di controllo esercitate dalla Corte dei conti</i>	633
6.1.1. <i>Il controllo preventivo di legittimità su atti</i>	634
6.1.2. (segue) <i>Il procedimento di controllo</i>	635
6.1.3. (segue) <i>La registrazione con riserva</i>	636
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>	637
6.1.6. <i>Il controllo successivo sulla gestione</i>	638

PARTE VIII - LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A. E DEI SUOI DIPENDENTI 641

I. LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.	643
1. Inquadramento	643
2. Il danno da provvedimento	644
3. La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo nella sentenza n. 500 del 1999	644
4. Il progressivo superamento dei principi affermati dalla sentenza n. 500 del 1999	645
5. L'art. 1227, co. 2, nel processo amministrativo: i tormentati rapporto tra azione di risarcimento e azione di annullamento del provvedimento illegittimo	647
6. I presupposti sostanziali del risarcimento del danno da provvedimento	649
6.1. <i>La spettanza del bene della vita e il risarcimento della chance</i>	649
6.2. <i>La colpa della p.a.</i>	651
6.2.1. <i>La questione della colpa in caso di azione per il risarcimento del danno da mancata aggiudicazione</i>	651
7. Il risarcimento del danno in sede di ottemperanza e la c.d. esecuzione per equivalente	653

8. Il danno da mancata aggiudicazione	656
9. La tesi della responsabilità da provvedimento come responsabilità da contatto	659
10. Il risarcimento in forma specifica	661
11. La responsabilità da comportamento amministrativo e il ruolo del principio di buona fede rispetto allo svolgimento dell'attività autoritativa	663
11.1. <i>Il danno da mero ritardo</i>	668
11.2. <i>Il danno da provvedimento favorevole poi annullato</i>	670
II. LA RESPONSABILITÀ DEL DIPENDENTE PUBBLICO	673
1. Le diverse forme di responsabilità del dipendente pubblico	673
2. La responsabilità amministrativa	674
2.1. <i>Il principio di personalità</i>	674
2.2. <i>L'irrelevanza della colpa lieve</i>	675
2.2.1. <i>Le novità in materia di responsabilità erariale introdotte dal d.l. n. 76/2020</i>	676
2.3. <i>Gli speciali poteri per la quantificazione del danno</i>	677
2.4. <i>Le peculiarità sotto il profilo processuali: giurisdizione della Corte dei conti ed iniziativa affidata al procuratore contabile</i>	677
2.5. <i>La natura anche sanzionatoria della responsabilità amministrativa</i>	678
2.6. <i>Il risarcimento del danno all'immagine</i>	678
2.7. <i>Rapporto tra azione del procuratore contabile dinnanzi alla Corte dei conti e azione risarcitoria proposta dall'Amministrazione interessata dinnanzi al giudice civile</i>	681
3. La responsabilità civile del pubblico dipendente verso i terzi	682
3.1. <i>Deroga alla regola dell'azione diretta</i>	683
3.1.1. <i>La responsabilità civile degli insegnanti</i>	683
3.1.2. <i>La responsabilità civile dei magistrati</i>	684
PARTE IX - LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	687
I. LE AZIONI PROPONIBILI INNANZI AL GIUDICE AMMINISTRATIVO	689
1. Effettività della tutela e pluralità delle azioni	689

1.1. <i>L'effettività della tutela prima del codice del processo amministrativo</i>	690
1.2. <i>Interessi oppositivi ed effettività della tutela</i>	691
1.3. <i>Interessi pretensivi ed effettività della tutela</i>	692
1.3.1. <i>L'introduzione in via pretoria dell'azione contro il silenzio-inadempimento</i>	693
1.3.2. <i>Il superamento della tipicità della tutela cautelare</i>	694
1.3.3. <i>L'effetto conformativo del giudicato di annullamento</i>	694
1.3.4. <i>La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo in quanto tale</i>	695
2. <i>La giustizia amministrativa ai tempi della crisi: perché nasce l'esigenza dell'azione di adempimento pubblicistico</i>	696
2.1. <i>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</i>	697
3. <i>Il d.lgs. n. 160 del 2012 e la codificazione dell'azione di adempimento</i>	698
4. <i>L'altra faccia dell'effettività della tutela: il regime del provvedimento viziato per motivi formali o procedurali</i>	699
5. <i>(segue) La limitazione temporale degli effetti della sentenza di annullamento</i>	700
II. LA TUTELA CAUTELARE	701
1. <i>I caratteri essenziali della tutela cautelare: strumentalità e provvisorietà</i>	701
2. <i>Le ordinanze c.d. di remand (o propulsive) e la sorte dei provvedimenti amministrativi con cui viene data esecuzione</i>	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. <i>La tutela cautelare tra favor e diffidenza da parte del legislatore</i>	704
3.1. <i>Il favor per la tutela cautelare</i>	705
3.2. <i>La diffidenza verso la misura cautelare</i>	706
III. GIUDICATO, OTTEMPERANZA E ASTREINTES	709
1. <i>Gli effetti caducatori, ripristinatori e conformativi della sentenza del giudice amministrativo</i>	709
2. <i>Il giudicato a formazione progressiva</i>	710
3. <i>Giudicato e sopravvenienze (rinvio)</i>	711
4. <i>Il giudizio di ottemperanza</i>	711

5. (segue) La polisemicità del giudizio di ottemperanza: non solo esecuzione delle sentenze	714
6. Le <i>astreintes</i>	716
7. Natura giuridica del commissario <i>ad acta</i> e i rapporti con i poteri dell'Amministrazione soccombente	719
PARTE X - LA TUTELA DAVANTI AL GIUDICE ORDINARIO	721
I. GIUDICE ORDINARIO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	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>	732
4.1.2. <i>L'art. 191, comma 4, TUEL</i>	733
4.2. <i>L'actio negotiorum gestorum</i>	733
4.3. <i>L'azione di ripetizione dell'indebito: l'indebito retributivo del dipendente pubblico e la tutela del legittimo affidamento</i>	735
5. Il fermo amministrativo	737
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
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	750
7.1. <i>Concorrenza nel mercato</i>	750
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>	751
II. L'ESPROPRIAZIONE	757
1. Nozione di espropriazione	758
2. Le fasi del procedimento di espropriazione	758
3. La fase della sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio	759
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	765
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>	769
6.3.1. <i>La scelta della restituzione del bene come espressione della funzione amministrativa</i>	771
6.3.2. <i>I rimedi contro l'inerzia della p.a.</i>	771
6.3.3. <i>L'infondatezza dei dubbi di costituzionalità</i>	772
6.3.4. <i>Inammissibilità della rinuncia abdicativa della proprietà dell'immobile illegittimamente espropriato</i>	773
6.3.5. <i>L'ambito applicativo dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001</i>	778

6.3.6. <i>La proposizione dinnanzi al g.a. della domanda restitutoria dopo la formazione del giudicato civile che ha respinto la domanda di risarcimento applicando l'istituto dell'accessione invertita</i>	779
7. <i>L'usucapione da parte della p.a. di bene illegittimamente espropriato</i>	780
7.1. <i>La tesi favorevole all'usucapione</i>	780
7.1.1. <i>Il dies a quo dell'usucapione</i>	781
7.2. <i>La tesi che nega l'operatività dell'usucapione</i>	782
7.3. <i>Rapporti tra usucapione e espropriazione in punto di riparto della giurisdizione</i>	783
7.3.1. <i>Eccezione riconvenzionale</i>	784
7.3.2. <i>Domanda riconvenzionale</i>	785
III. GOVERNO DEL TERRITORIO E PIANIFICAZIONE URBANISTICA	787
1. <i>La pianificazione urbanistica</i>	787
2. <i>Criteri distintivi tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi</i>	789
2.1. <i>Zonizzazione e localizzazione</i>	789
2.2. <i>Criterio funzionale</i>	790
2.3. <i>Diverse modalità di realizzazione dell'intervento: iniziativa pubblica/iniziativa anche privata</i>	790
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>	791
3. <i>Perequazione urbanistica e diritti edificatori</i>	793
3.1. <i>Le ragioni della perequazione</i>	794
3.2. <i>Perequazione ristretta e perequazione allargata</i>	794
3.3. <i>Diverse tipologie di diritti edificatori</i>	795
3.3.1. <i>Diritti edificatori perequativi</i>	795
3.3.2. <i>Diritti edificatori compensativi</i>	795
3.3.3. <i>Diritti edificatori incentivanti</i>	796
3.4. <i>Differenze di regime tra le diverse tipologie di diritti edificatori</i>	796
3.5. <i>L'incerta natura giuridica dei diritti edificatori</i>	797
4. <i>Pianificazione urbanistica e libertà religiosa: gli edifici destinati al culto</i>	804
4.1. <i>I principi emergenti dalla giurisprudenza costituzionale</i>	806
4.2. <i>Il caso della Regione Lombardia (Corte cost. n. 254 del 2019)</i>	808

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	815
4. Il rapporto tra l'ambiente e gli altri valori costituzionali. La necessità di un bilanciamento in concreto	817
5. Ambiente e azione amministrativa	819
5.1. <i>La tutela dell'ambiente mediante l'attività di regolazione e di controllo (c.d. strumenti di command and control)</i>	820
5.2. <i>La natura trasversale e sub-procedimentale della tutela amministrativa dell'ambiente</i>	820
5.3. <i>Gli strumenti dell'amministrazione ambientale: la tutela dell'ambiente mediante il mercato</i>	821
5.4. <i>Le deroghe ai meccanismi di semplificazione</i>	822
5.5. <i>Principio di precauzione e azione amministrativa. L'azione amministrativa in condizioni di incertezza scientifica</i>	823
6. Ambiente e responsabilità. Profili problematici del principio chi inquina paga	824
6.1. <i>Bonifica di siti inquinati e legittimazione passiva del curatore fallimentare. La parola all'Adunanza plenaria.</i>	826
V. IL DIRITTO AMMINISTRATIVO SANITARIO	829
1. Libertà di autodeterminazione in ambito sanitario e principio solidaristico: il caso delle vaccinazioni obbligatorie	829
1.1. <i>La vaccinazione obbligatoria selettiva contro il virus Sars-Cov-2</i>	833
2. Principio solidaristico e lotta alla ludopatia	834
VI. LA TUTELA DELL'ORDINE PUBBLICO	835
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
3.1.1. <i>Le modifiche in tema di DASPO urbano apportate dal d.l. 21 ottobre 2020, n. 130</i>	840
3.2. <i>La compatibilità con la CEDU del c.d. DALP</i>	841

4. La documentazione antimafia	843
4.1. <i>La comunicazione antimafia</i>	844
4.2. <i>L'informazione antimafia</i>	845
4.2.1. <i>Il contraddittorio procedimentale e la prevenzione collaborativa</i>	847
4.3. <i>L'estensione degli effetti delle informative antimafia alla c.d. economia privata</i>	849
4.4. <i>L'informativa antimafia preclude l'esecuzione del giudicato risarcitorio (Cons. Stato, Ad. plen., 6 aprile 2018, n. 3)</i>	851
4.5. <i>L'incidenza delle interdittive antimafia sui finanziamenti pubblici: obbligo di restituire anche le attribuzioni medio tempore acquisite (Cons. Stato, Ad. plen. 26 ottobre 2020, n. 23)</i>	852
5. Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose	852

COMPENDIO
di
DIRITTO AMMINISTRATIVO

