

Indice

PREFAZIONE.....	XIII
LE FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO	1
1. PREMessa.....	1
2. LA COSTITUZIONE E LE LEGGI COSTITUZIONALI	3
3. LE FONTI PRIMARIE.....	4
4. LE FONTI SECONDARIE.....	9
4.1. <i>Gli atti politici</i>	9
4.2. <i>Gli atti di alta amministrazione</i>	13
4.3. <i>I regolamenti</i>	14
5. LE FONTI D'AUTONOMIA DEGLI ENTI LOCALI: STATUTI E REGOLAMENTI	24
6. GLI ATTI NECESSITATI E LE ORDINANZE DI NECESSITÀ E URGENZA.....	26
6.1. <i>Nozione di necessità</i>	26
6.2. <i>Caratteri degli atti necessitati e delle ordinanze di necessità e urgenza</i>	27
6.3. <i>Collocazione all'interno della gerarchia delle fonti</i>	28
6.4. <i>Capacità derogatoria e limiti</i>	29
6.5. <i>Impugnativa</i>	30
6.6. <i>Il potere sindacale ex articolo 54 T.U.E.L.</i>	30
7. I PIANI REGOLATORI GENERALI.....	32
7.1. <i>Funzione</i>	32
7.2. <i>Procedura di approvazione</i>	33
7.3. <i>Impugnazione</i>	33
7.4. <i>Natura del P.R.G.</i>	34
8. I CAPITOLATI GENERALI D'ONERI	35
9. I BANDI MILITARI.....	35
10. LE NORME INTERNE	36
10.1. <i>Le circolari</i>	37
LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI.....	41
1. PREMessa.....	41
2. LE ORIGINI.....	41
3. IL PROBLEMA DELLA NATURA GIURIDICA DELLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI	43
4. I POTERI DELLA A.A.I. E IL PROBLEMA DEL LORO FONDAMENTO COSTITUZIONA- NALE.....	46
5. LA DISCREZIONALITÀ TECNICA ESERCITATA DALLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI E I LIMITI DEL SINDACATO ESERCITABILE DAL GIUDICE AMMINISTRATIVO.....	51

6.	IL GIUDICE COMPETENTE A VALUTARE GLI ATTI DELLE A.A.I.....	55
6.1.	<i>Il panorama normativo anteriore al Codice del processo amministrativo</i>	55
6.2.	<i>Il nuovo Codice del processo amministrativo</i>	56
7.	IL PROBLEMA DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE DEL TERZO.....	59
8.	L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO	60
LA SOGGETTIVITÀ PUBBLICA.....		61
1.	I FATTORI DI TRASFORMAZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA: IL FATTORE STORICO-SOCIALE E L'APPARTENENZA ALL'U.E.	61
2.	LA SOGGETTIVITÀ PUBBLICA NEL DIRITTO INTERNO.....	62
3.	LA SOGGETTIVITÀ PUBBLICA NEL DIRITTO COMUNITARIO	63
4.	GLI ORGANISMI DI DIRITTO PUBBLICO: CARATTERI E DISCIPLINA	65
4.1.	<i>Primo requisito: la personalità giuridica</i>	66
4.2.	<i>Secondo requisito: l'influenza pubblica dominante</i>	68
4.3.	<i>Terzo requisito: bisogni di interesse generale non aventi natura industriale o commerciale</i>	70
4.3.1.	Il subrequisito positivo: bisogni di interesse generale	71
4.3.2.	Subrequisito negativo: carattere non industriale o non commerciale dei bisogni	72
4.4.	<i>La totale sottoposizione alla normativa pubblicistica</i>	75
5.	LA NOZIONE DI IMPRESA PUBBLICA.....	76
I SERVIZI PUBBLICI		79
6.	EVOLUZIONE STORICA.....	79
6.1.	<i>La definizione legislativa di "servizio pubblico" nel diritto positivo</i>	79
6.1.1.	I servizi pubblici nell'ordinamento dell'Unione Europea.....	82
7.	REGIME GIURIDICO E DISCIPLINA DEL SERVIZIO PUBBLICO	82
8.	LE MODALITÀ DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI.....	84
9.	LE SOCIETÀ <i>IN HOUSE</i> : ORIGINI E CARATTERI.....	87
9.1.	<i>Lo svolgimento preponderante dell'attività con l'Ente pubblico</i>	89
9.2.	<i>Il controllo analogo</i>	90
10.	SERVIZI PUBBLICI LOCALI (ARTT. 112 SS. TUEL).....	93
11.	LA GIURISDIZIONE IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI.....	97
I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.....		99
1.	PREMESSA.....	99
1.1.	<i>I Principi Costituzionali</i>	99
1.2.	<i>I Principi Comunitari</i>	103
1.3.	<i>I Principi di cui alla legge sul procedimento</i>	105
1.4.	<i>Il principio di trasparenza alla luce del testo unico per la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni</i>	106
LA PARTECIPAZIONE PROCEDIMENTALE		109
1.	PREMESSA.....	109

2. I SOGGETTI DEL PROCEDIMENTO: INTERVENTI NECESSARI E VOLONTARI	110
3. L'OBBLIGO DI COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO	113
4. IL CONTENUTO DELLA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO E RELATIVE MODALITÀ	116
5. DEROGHE AL REGIME DELLA PARTECIPAZIONE E ALL'OBBLIGO DI COMUNICAZIONE	118
6. L'OMESSA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO: IL NUOVO ART. 21-OCTIES	121
7. IL C.D. PREAVVISO DI RIGETTO	124
 LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA	 129
1. IL RAPPORTO TRA DISCREZIONALITÀ E MERITO: LA TESI DELL'ESTRANEITÀ E LA TESI DELLA CONTINENZA	129
2. LA NOZIONE DI DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA	130
3. DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA PURA E DISCREZIONALITÀ TECNICA	132
4. IL SINDACATO GIURISDIZIONALE SULLA DISCREZIONALITÀ TECNICA	134
5. LA TUTELA RISARCITORIA DELLE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE LESE DA ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DISCREZIONALE	137
 LA PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO	 139
1. PREMessa: GLI STATI VIZIATI DELL'ATTO AMMINISTRATIVO	139
2. L'INVALIDITÀ	140
3. L'ANNULLABILITÀ DELL'ATTO AMMINISTRATIVO	142
3.1. <i>Violazione di legge</i>	143
3.2. <i>Incompetenza</i>	143
3.3. <i>Eccesso di potere</i>	145
4. ARTICOLO 21-OCTIES DELLA L. N. 241/1990	145
5. LA NULLITÀ DELL'ATTO AMMINISTRATIVO E I CONNESSI PROFILI DI GIURISDIZIONE ..	146
6. L'INESISTENZA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO	152
 L'AUTOTUTELA AMMINISTRATIVA	 153
1. LA NATURA DEL POTERE DI AUTOTUTELA	153
2. DIFFERENZA TRA AUTOTUTELA DECISORIA E AUTOTUTELA ESECUTIVA E CARATTERI GENERALI DELL'AUTOTUTELA DECISORIA	155
2.1. <i>Autotutela esecutiva</i>	155
3. AUTOTUTELA DECISORIA: PROFILI GENERALI	156
3.1. <i>Autotutela decisoria: l'annullamento d'ufficio</i>	159
3.2. <i>Il rapporto tra l'art. 21-octies e l'art. 21-nonies</i>	162
3.3. <i>Autotutela decisoria: la revoca</i>	163
3.4. <i>Autotutela decisoria: la sospensione</i>	166
3.5. <i>Segue: la convalida e la ratifica</i>	167
4. AUTOTUTELA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E PROCESSO AMMINISTRATIVO	167

5. PARTICOLARI IPOTESI DI AUTOTUTELA PER CONSEGUIRE RISPARMI O MINORI ONERI FINANZIARI: ART. I, COMMA 136, DELLA L. N. 311/2004 (LEGGE FINANZIARIA DEL 2005), ARTICOLO 33 DELLA L. N. 189/2002 E ART. I, COMMA 13, DEL DECRETO LEGGE N. 95/2012 (CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 7 AGOSTO 2012, N. 135).....	169
GLI ACCORDI EX ARTICOLO 11 DELLA LEGGE N. 241/1990.....	171
1. LA SITUAZIONE ANTERIORE ALLA LEGGE N. 241/1990.....	171
2. GLI ACCORDI EX ARTICOLO 11 DELLA LEGGE N. 241/1990: LA DIFFERENZA TRA ACCORDI INTEGRATIVI E ACCORDI SOSTITUTIVI.....	173
2.1. <i>Il problema della atipicità degli accordi</i>	175
2.2. <i>Le situazioni giuridiche soggettive con riferimento agli accordi e la loro tutela</i>	176
3. LE NOVITÀ INTRODOTTE DALLA LEGGE N. 15 DEL 2005	177
3.1. <i>La soppressione dell'inciso "nei casi previsti dalla legge"</i>	177
3.2. <i>L'introduzione della determinazione preliminare</i>	178
4. IL POTERE DI RECESSO E L'INDENNIZZO	180
5. LA GIURISDIZIONE IN TEMA DI ACCORDI EX ARTICOLO 11	181
6. GLI ACCORDI EX ARTICOLO 15 DELLA LEGGE N. 241/1990.....	182
LA CONFERENZA DI SERVIZI	185
1. PREMESSA.....	185
1.1. <i>La conferenza istruttoria</i>	185
1.2. <i>La conferenza interprocedimentale</i>	186
1.3. <i>La conferenza decisoria</i>	186
1.4. <i>La conferenza preliminare</i>	187
2. IL DISSENSO DI UNA DELLE AMMINISTRAZIONI COINVOLTE	187
3. POSSIBILITÀ PER I PRIVATI DI PARTECIPARE ALLA CONFERENZA DI SERVIZI	188
4. NATURA GIURIDICA DELLA CONFERENZA DI SERVIZI E PROVVEDIMENTO CONCLUSIVO DELLA STESSA.....	189
5. SOGGETTI LEGITTIMATI AD IMPUGNARE LA DETERMINAZIONE DELLA CONFERENZA DI SERVIZI E QUESTIONI APERTE	190
IL DIRITTO DI ACCESSO.....	191
1. INTRODUZIONE.....	191
2. LE FONTI NORMATIVE DEL DIRITTO DI ACCESSO	191
3. IL DIRITTO DI ACCESSO COME PRINCIPIO GENERALE.....	194
4. NATURA GIURIDICA DEL DIRITTO DI ACCESSO	195
5. LA LEGITTIMAZIONE ATTIVA ALL'ACCESSO	198
6. I DOCUMENTI AMMINISTRATIVI.....	201
7. I SOGGETTI NEI CUI CONFRONTI PUÒ ESERCITARSI IL DIRITTO DI ACCESSO	202
8. I CASI DI ESCLUSIONE DAL DIRITTO DI ACCESSO	203
9. IL RAPPORTO TRA ACCESSO E TUTELA DELLA RISERVATEZZA	205
10. DISPOSIZIONI PROCESSUALI.....	208

10.1. <i>Premessa</i>	208
10.2. <i>Le parti del giudizio sull'accesso: la difesa processuale, la legittimazione attiva e la tutela dei controinteressati</i>	209
10.3. <i>L'ammissibilità dell'azione risarcitoria nel corso del giudizio in materia di accesso</i>	210
11. IL DIRITTO DI ACCESSO NEI CONCORSI PUBBLICI.....	211
12. L'ACCESSO CIVICO INTRODOTTO DAL D.LGS. N. 33/2013.....	213
IL SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	215
1. PREMESSA.....	215
2. SILENZIO-ASSENSO.....	215
2.1. <i>Silenzio-assenso nel Testo Unico Edilizia</i>	218
3. SILENZIO-DINIEGO.....	218
4. SILENZIO-INADEMPIMENTO.....	220
4.1. <i>Il termine di conclusione del procedimento amministrativo: i nuovi termini introdotti dalla l. n. 80/2005 e n. 69/2009 e le conseguenze della loro inosservanza</i>	220
4.2. <i>Le conseguenze della mancata osservanza dei termini di conclusione del procedimento</i>	222
5. I PRESUPPOSTI PER LA FORMAZIONE DEL SILENZIO-INADEMPIMENTO: L'OBBLIGO DI PROVVEDERE DELLA P.A. E IL SUPERAMENTO DELL'ONERE DELLA DIFFIDA.....	224
5.1. <i>L'obbligo giuridico di provvedere della P.A.</i>	224
5.2. <i>La violazione del termine di conclusione del procedimento amministrativo</i>	226
5.3. <i>Il superamento dell'onere della diffida</i>	226
6. LAZIONE GIURISDIZIONALE CONTRO IL SILENZIO E IL COMMISSARIO AD ACTA.....	227
7. IL GIUDIZIO DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO SULLA FONDATEZZA DELLA PRETESA.....	234
7.1. <i>Silenzio-rigetto</i>	237
7.2. <i>Il silenzio facoltativo e il silenzio devolutivo</i>	237
8. S.C.I.A. (SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ).....	237
8.1. <i>I poteri della P.A. dopo la presentazione della SCIA</i>	239
8.2. <i>Natura giuridica</i>	239
8.3. <i>Tutela del terzo</i>	241
ESPROPRIAZIONE E OCCUPAZIONE.....	245
1. IL POTERE ABLATORIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	245
2. IL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO PREVISTO DAL TESTO UNICO DELLE ESPROPRIAZIONI (D.P.R. N. 327/2001).....	248
3. I VINCOLI PREORDINATI ALL'ESPROPRIO.....	250
3.1. <i>La nozione di vincolo preordinato all'esproprio</i>	250
3.2. <i>L'apposizione dei vincoli preordinati all'esproprio: onere motivazionale del provvedimento (e conseguente estensione del sindacato del giudice amministrativo) e posizione giuridica soggettiva configurabile in capo al privato</i>	251
3.3. <i>La scadenza del vincolo preordinato all'esproprio: conseguenze</i>	252
3.4. <i>La reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio: onere motivazionale e</i>	

<i>indennizzabilità della reitera</i>	253
3.4.1. L'onere motivazionale	253
3.4.2. L'indennizzabilità della reitera	254
4. LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNITÀ DI ESPROPRIO	255
4.1. <i>La nozione di edificabilità</i>	258
4.1.1. Il significato di "suolo edificabile" secondo la giurisprudenza: il problema dell'interpretazione dell'art. 5-bis	258
4.2. <i>Le previsioni del T.U. sugli espropri e la successiva sentenza della Corte Costituzionale 24 ottobre 2007, n. 348</i>	259
4.3. <i>La nuova disciplina introdotta dalla Legge 24 dicembre 2007, n. 244</i>	260
5. L'ACCORDO DI CESSIONE VOLONTARIA E L'OCCUPAZIONE: DUE MODALITÀ ALTERNATIVE DI CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	261
5.1. <i>La cessione volontaria</i>	261
5.2. <i>L'occupazione</i>	262
5.2.1. L'occupazione d'urgenza	263
5.2.2. L'occupazione appropriativa	264
5.2.3. L'occupazione usurpativa	269
6. IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE IN TEMA DI OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA ED USURPATIVA	269
7. L'ARTICOLO 53 T.U. ESPROPRIAZIONI E LA SUA ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE	273
8. RETROCESSIONE	274
LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.	275
1. LA POSSIBILITÀ DI ASCRIVERE IN CAPO ALLA P.A. LA RESPONSABILITÀ PER I DANNI CAGIONATI DAGLI ATTI DA ESSA EMANATI	275
2. LA SVOLTA SEGNATA DALLA SENTENZA 22 LUGLIO 1999, N. 500: LA RISARCIBILITÀ DEGLI INTERESSI LEGITTIMI	276
3. LA DIFFERENZA TRA RISARCIMENTO DEGLI INTERESSI LEGITTIMI PRETENSIVI E RISARCIMENTO DEGLI INTERESSI LEGITTIMI OPPOSITIVI ALLA STREGUA DELLA SENTENZA 22 LUGLIO 1999, N. 500	278
4. IL DIBATTITO SULLA NATURA GIURIDICA DELLA RESPONSABILITÀ DELLA P.A. (<i>EX DELICTU</i> O <i>EX CONTRACTU</i>) SUCCESSIVO ALLA SENTENZA N. 500/1999	280
5. LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: ANALISI DEI SUOI ELEMENTI COSTITUTIVI	283
5.1. <i>Il nesso di causalità</i>	283
5.2. <i>La colpa</i>	284
5.3. <i>L'opzione esegetica della Corte di Giustizia e le conseguenti reazioni della giurisprudenza nazionale</i>	286
6. IL DANNO	289
6.1. <i>Il danno da ritardo</i>	289
6.1.1. La configurazione esatta del danno da ritardo	289
6.1.2. L'articolo 2-bis della L. n. 241/1990: un possibile indice normativo della non divisibilità della tesi dell'Adunanza Plenaria 7/2005. Le opinioni dei giudici amministrativi	292
6.1.3. Cumulo ricorso avverso il silenzio ed azione risarcitoria per danno da ritardo	296

6.2. <i>Il Danno da Disturbo</i>	296
6.3. <i>Il danno da perdita di chance</i>	297
6.4. <i>La quantificazione del danno da perdita di chance nell'ipotesi di illegittima aggiudicazione di una gara</i>	299
6.5. <i>La prova del danno risarcibile e la sua quantificazione</i>	301
6.6. <i>Il Danno da Mancato Recepimento di Una Direttiva Comunitaria</i>	302
7. LA RESPONSABILITÀ PRECONTRATTUALE DELLA P.A.....	305
7.1. <i>Premessa</i>	305
8. LA GIURISDIZIONE IN MATERIA DI RISARCIMENTO DEL DANNO.....	310
8.1. <i>Il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in tema di responsabilità da attività provvedimentale illegittima</i>	310
8.2. <i>La pregiudiziale amministrativa</i>	311
8.3. <i>Le nuove prescrizioni contenute nell'articolo 30 c.p.a. e le prime pronunce applicative del medesimo</i>	315
9. LA REINTEGRAZIONE IN FORMA SPECIFICA.....	317
10. LA RESPONSABILITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE PER DANNI CAGIONATI DA COSE IN CUSTODIA.....	318
PUBBLICO IMPIEGO.....	321
1. DIRIGENZA PUBBLICA E SPOIL SYSTEM.....	321
1.1. <i>La dirigenza: evoluzione storica della normativa. lo spoil system e le rilevanti pronunce della corte costituzionale</i>	321
1.2. <i>La costituzione del rapporto di servizio e del rapporto d'ufficio</i>	326
1.3. <i>La giurisdizione in tema di conferimento e revoca dell'incarico dirigenziale</i>	327
1.4. <i>La responsabilità del dirigente per il risultato</i>	329
1.5. <i>La responsabilità del dirigente per illecito extracontrattuale</i>	330
2. IL PUBBLICO IMPIEGO.....	331
2.1. <i>Il regime giuridico attuale del pubblico impiego</i>	331
2.2. <i>Lo svolgimento di mansioni superiori</i>	332
2.3. <i>La giurisdizione in materia di pubblico impiego</i>	333
2.3.1. <i>La giurisdizione in materia di concorsi, selezioni e nomine</i>	334
2.4. <i>Situazioni giuridiche soggettive che derivano dal pubblico impiego</i>	336
2.4.1. <i>Posizione giuridica soggettiva dell'idoneo non vincitore</i>	336
2.4.2. <i>Diritto all'assunzione del vincitore, silenzio dell'amministrazione e giudice competente</i>	338
I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	341
1. LA CAPACITÀ DI DIRITTO PRIVATO DELLA P.A.: FONDAMENTO NORMATIVO E CONSEGUENZE SOSTANZIALI E PROCESSUALI.....	341
1.1. <i>Caratteri del potere di recesso contrattuale previsto dall'articolo 21-sexies L. n. 241/1990 e differenze con la revoca e il recesso dagli accordi ex articolo 11 L. n. 241/1990</i>	342
2. I CONTRATTI ATIPICI.....	344
2.1. <i>Il contratto di brokeraggio</i>	345
2.2. <i>Il contratto di consulenza finanziaria</i>	345

2.3. <i>Il contratto di tesoreria</i>	346
2.4. <i>Il contratto di sponsorizzazione</i>	346
3. IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI E IL RUOLO DEL DIRITTO COMUNITARIO.....	347
3.1. <i>I principi</i>	349
3.2. <i>L'ambito di applicazione del diritto degli appalti</i>	354
3.2.1. Il presupposto oggettivo di applicazione del Codice dei Contratti pubblici: il contratto d'appalto.....	354
3.2.2. Il presupposto soggettivo di applicazione del Codice dei Contratti.....	356
4. GLI OPERATORI ECONOMICI.....	356
4.1. <i>I raggruppamenti di imprese</i>	358
4.2. <i>I requisiti di partecipazione alla gara</i>	359
4.2.1. La dissociazione.....	360
4.2.2. Possesso dei requisiti e soccorso istruttorio.....	361
5. LA DIFFERENZA TRA APPALTO E CONCESSIONE.....	364
6. GLI APPALTI SOTTO-SOGLIA.....	366
7. IL PROCEDIMENTO AD EVIDENZA PUBBLICA.....	367
7.1. <i>La determinazione a contrarre</i>	367
7.2. <i>Il bando di gara</i>	368
7.3. <i>L'aggiudicazione</i>	373
8. I SISTEMI DI AGGIUDICAZIONE E I CRITERI DI SELEZIONE DELLE OFFERTE.....	375
8.1. <i>I sistemi di aggiudicazione</i>	375
8.2. <i>I criteri di selezione delle offerte</i>	377
9. LA TUTELA GIURISDIZIONALE: IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE.....	377
10. IL GIUDIZIO IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI.....	379
10.1. <i>Premessa</i>	379
10.2. <i>Il giudizio in materia di contratti pubblici</i>	380
10.3. <i>I poteri del giudice</i>	382
10.4. <i>La teoria dell'annullabilità</i>	383
10.5. <i>La teoria della nullità</i>	383
10.6. <i>La teoria dell'inefficacia sopravvenuta relativa</i>	384
10.7. <i>La teoria della caducazione automatica</i>	385
10.8. <i>Il nuovo Codice del processo amministrativo</i>	385
10.9. <i>Le sanzioni</i>	387