

Elementi di

DIRITTO AMMINISTRATIVO

Per **concorsi pubblici e aggiornamento professionale**

- DOTTRINA • GIURISPRUDENZA • MAPPE • ESEMPI • SINTESI
- SCHEMI RIEPILOGATIVI • QUESITI DI VERIFICA



VI Edizione



IN OMAGGIO ESTENSIONI ONLINE

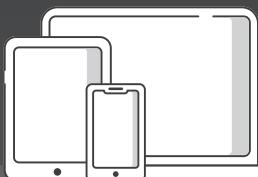
Software di
simulazione

Eventuali contenuti
extra



EdiSES
edizioni

Accedi ai Servizi Riservati



① COLLEGATI AL SITO
EDISES.IT

② ACCEDI AL
MATERIALE DIDATTICO

③ SEGUI LE
ISTRUZIONI

Se hai acquistato su **amazon.it**, all'atto della spedizione riceverai via mail il **codice personale** necessario per accedere ai **servizi** e ai **contenuti extra** previsti da questo libro.

Se non hai ricevuto il codice (controlla anche nello spam), apri un ticket su [**assistenza.edises.it**](#) allegando la **ricevuta d'acquisto** e provvederemo ad inviarti il codice.

L'accesso ai servizi riservati ha la durata di **18 mesi** dall'attivazione del codice.

Per attivare i **servizi riservati**, collegati al sito **edises.it** e segui queste semplici istruzioni

SE SEI REGISTRATO AL SITO

- clicca su **Accedi al materiale didattico**
- inserisci email e password
- inserisci le ultime 4 cifre del codice ISBN
- inserisci il **codice personale** ricevuto via mail da Amazon per essere reindirizzato automaticamente all'area riservata

SE NON SEI REGISTRATO AL SITO

- clicca su **Accedi al materiale didattico**
- registra al sito **edises.it**
- attendi l'email di conferma per perfezionare la registrazione
- torna sul sito **edises.it** e segui la procedura già descritta per **utenti registrati**

Elementi di

DIRITTO AMMINISTRATIVO

Diotima **Pagano**



Elementi di Diritto Amministrativo – VI edizione
Copyright © 2023 EdiSES edizioni S.r.l. – Napoli

9 8 7 6 5 4 3 2 1 0
2027 2026 2025 2024 2023

Le cifre sulla destra indicano il numero e l'anno dell'ultima ristampa effettuata

A norma di legge è vietata la riproduzione, anche parziale, del presente volume o di parte di esso con qualsiasi mezzo.

L'Editore

Autrice:

Diottima Pagano, esperta nell'attività di consulenza legale e *pubblic affair*, con molteplici esperienze nell'ambito dell'editoria giuridica e della formazione universitaria e professionale. Laureata in Giurisprudenza presso l'Università Federico II di Napoli, ha conseguito il diploma di Specializzazione per le Professioni Legali presso l'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli. Nel 2018 ha conseguito l'abilitazione alla Professione Forense. È autrice di diverse pubblicazioni su riviste giuridiche online e cartacee e curatrice di codici e rassegne giurisprudenziali.

Progetto grafico: EdiSES Edizioni S.r.l.

Impaginazione: ProMedia Studio di A. Leano

Stampato presso: Vulcanica S.r.l. – Nola (NA)

Per conto della EdiSES Edizioni S.r.l. – Piazza Dante 89 – Napoli

ISBN 978 88 3622 023 6

www.edises.it

I curatori, l'editore e tutti coloro in qualche modo coinvolti nella preparazione o pubblicazione di quest'opera hanno posto il massimo impegno per garantire che le informazioni ivi contenute siano corrette, compatibilmente con le conoscenze disponibili al momento della stampa; essi, tuttavia, non possono essere ritenuti responsabili dei risultati dell'utilizzo di tali informazioni e restano a disposizione per integrare la citazione delle fonti, qualora incompleta o imprecisa.

Realizzare un libro è un'operazione complessa e nonostante la cura e l'attenzione poste dagli autori e da tutti gli addetti coinvolti nella lavorazione dei testi, l'esperienza ci insegna che è praticamente impossibile pubblicare un volume privo di imprecisioni. Saremo grati ai lettori che vorranno inviarci le loro segnalazioni e/o suggerimenti migliorativi sulla piattaforma *assistenza.edises.it*

PREFAZIONE

I volumi della collana MiniManuali espongono in sintesi, ma con estrema chiarezza ed esaustività, l'intera materia normalmente oggetto di esami universitari, prove di concorso e abilitazioni professionali.

In particolare, presentano la tradizionale trattazione manualistica, illustrano gli aspetti salienti e la disciplina dei diversi istituti, aggiornata ai più recenti interventi normativi, e non tralasciano di dare spazio ai più significativi orientamenti della **dottrina e della giurisprudenza**.

I testi sono caratterizzati dalla presenza di diverse rubriche e apparati didattici:

- alla fine di ogni capitolo sono riportate **Domande di autovalutazione** per una immediata verifica degli argomenti studiati;
- nel corso della trattazione è prestata una costante attenzione alla *lettura delle norme giuridiche* al fine di evidenziare lo stretto collegamento tra l'esposizione manualistica e le disposizioni di codici e leggi speciali. A tal fine sono state inserite apposite **mappe normative** che riportano le norme più rilevanti, i cui punti principali e maggiormente complessi sono esplicati attraverso appositi *call out*;
- si ricorre spesso all'uso di **esempi**, in un continuo passaggio dalla teoria del diritto alla pratica applicazione delle norme giuridiche.

Ogni capitolo si chiude con uno schema (“**Percorso riepilogativo**”) che riassume in un percorso di sintesi quanto studiato, consentendo di fissare i concetti appresi nella trattazione.

Eventuali **aggiornamenti online** e **materiali didattici** sono disponibili nell'area riservata a cui si accede mediante la registrazione al sito *edises.it*, secondo la procedura indicata nel frontespizio del volume.

INTRODUZIONE ALLA MATERIA

Negli ultimi decenni, e segnatamente a partire dal 1990, si è assistito ad un'autentica trasformazione dei cardini normativi del diritto pubblico ed in particolare del diritto amministrativo, con una legislazione che ha cominciato col riformare la disciplina del procedimento amministrativo, la materia delle autonomie territoriali, il settore del lavoro pubblico, e si è spinta fino alla rimodulazione della contrattazione pubblica, del processo amministrativo, della fiscalità centrale e locale, nonché del concetto stesso di fare amministrazione. Tutte queste riforme hanno avuto un filo conduttore comune: *rendere le amministrazioni più efficienti, digitali, performanti, e sensibili alle istanze sociali*, con un atteggiamento *meno autoritativo e più aperto sia alle sollecitazioni esterne*, anche partecipative, che alle ipotesi di risarcimento nei casi di accertata responsabilità. Negli anni successivi la spinta principale alle modifiche legislative era incentrata sulla necessità, di matrice ancora organizzativa ma con una componente sempre più economica, di effettuare tagli a tutto quello che comportava spesa pubblica: si è quindi pensato e a volte proceduto al taglio di risorse umane, enti, forniture, ma con una velocità che non sempre ha consentito di calcolare bene l'impatto di questa rivoluzione sui servizi erogati.

Il volume si presenta aggiornato alla legge finanziaria del 30 dicembre 2022 n. 197 e con pronunce giurisprudenziali del 2023. Essendo immersi quotidianamente nel frenetico *dinamismo* dato dalla relazione cittadino amministrato – Pubblici Poteri; la Pubblica Amministrazione, a sua volta, reagisce ai mutevoli scenari che le evenienze fattuali e giuridiche sollecitano. Il pensiero *corre* ai cambiamenti che la lotta alla *pandemia da COVID-19* ha comportato con provvedimenti caratterizzati da invasivi controlli sui cittadini, quarantene, misure sanzionatorie nei confronti degli inadempienti, ma anche provvidenze economiche per molteplici operatori dei più svariati settori imprenditoriali. Il tutto *calato* nel sistema *a rete* europeo, sempre più correlato a quelli nazionali e con questi interagenti e strettamente collegati. Il tutto, ancora, recepito in moduli amministrativi tesi, in generale, ad un cambiamento rapido, ritmato e radicale, quali: il *Piano integrato di attività ed organizzazione* (PIAO, ex art. 6, D.L. n. 80/2021), la digitalizzazione, il lavoro agile e l'esecuzione di impegnative opere pubbliche realizzate in tempi certi. Mutamenti epocali cui sono sottese riforme strutturali da sempre auspicate ed ora in atto, rese agibili da quella pianificazione eccezionale e finanziariamente attrezzata, a nome *Piano Nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR). L'entusiasmo del lavoro aggiornativo del testo è stato dunque mediato dal forte impegno rigenerativo dello stesso, tenendo presente *normative nazionali ed europee*, le *pronunce delle Corti superiori*, anche *extranazionali* e gli approdi della dottrina.

Da ultimo, si segnala un aggiornamento prezioso e tempestivo: il capitolo relativo alla contrattazione pubblica, in cui si riporta, esplicato, il nuovissimo Codice degli Appalti Pubblici (D.Lgs. 31 marzo 2023 n. 36 in G.U. 31 marzo 2023) in cui si condensa, in modalità del tutto innovative, il confronto fra le Pubbliche Amministrazioni ed il mercato, nell'ottica europea e, soprattutto, realizzatrice di quell'ambizioso progetto di modernizzazione che renderà l'Italia "4.0".

ABBREVIAZIONI

Ad. gen.	Adunanza generale	disp. prel.	disposizioni preliminari
Ad. Plen.	Adunanza Plenaria	D.L.	decreto legge
art.	articolo	D.Lgs.	decreto legislativo
artt.	articoli	D.M.	decreto ministeriale
art. /artt.	articolo/articoli	D.P.R.	decreto del Presidente della Repubblica
B.U.R.	Bollettino Ufficiale Regionale	etc.	eccetera
Cass. civ.	Cassazione civile	G.A.	giudice amministrativo
Cass. pen.	Cassazione penale	gg.	giorni
c.c.	codice civile	G.O.	giudice ordinario
cd./c.d.	cosiddetto	L.	legge
C.d.S.	Consiglio di Stato	L.A.C.	Legge sul contezioso amministrativo
CE	Comunità europea	L. cost.	legge costituzionale
CECA	Comunità economica del carbone e dell'acciaio	n.d.r.	nota del redattore
Cedu	Convenzione europea dei diritti dell'uomo	R.D.	Regio decreto
CEE	Comunità economica europea	p.a./P.A.	pubblica amministrazione
cfr.	confronta	sent.	sentenza
CGA	Consiglio di giustizia amministrativa	sez.	sezione
Cicr	Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio	sez. lav.	sezione lavoro
cit.	citato/a	sez. un.	sezioni unite
co.	comma/commi	ss.	seguenti
cod. nav.	codice della navigazione	TAR	Tribunale amministrativo regionale
Cons. Stato	Consiglio di Stato	TCE	Trattato istitutivo della Comunità europea
conv.	convertito	TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Corte cost.	Corte costituzionale	Trga	Tribunale regionale di giustizia amministrativa
Cost.	Costituzione	T.U.	Testo unico
c.p.	codice penale	TUE	Trattato istitutivo dell'Unione europea
c.p.c.	codice di procedura civile	TUEL	Testo unico degli enti locali
c.p.p.	codice di procedura penale		
disp. att.	Disposizioni di attuazione	UE	Unione europea
disp. gen.	Disposizioni sulla legge in generale		

INDICE

PARTE I LA FUNZIONE AMMINISTRATIVA E LE FONTI

CAPITOLO 1 | Il diritto amministrativo e la Pubblica Amministrazione

1.1 • La nozione di diritto amministrativo	3
1.1.1 • Il diritto amministrativo nella contemporaneità: l'Amministrazione di "risultato"	4
1.1.2 • Il PNRR	4
1.2 • La Pubblica Amministrazione e la sua attività	5
1.3 • L'evoluzione del rapporto tra amministratori e amministrazione	6
1.4 • La funzione amministrativa e la funzione politica	7
1.5 • Gli atti di alta amministrazione e gli atti politici	7
Domande di autovalutazione	9
Percorso riepilogativo	11

CAPITOLO 2 | Le fonti del diritto

2.1 • Fonti di cognizione e fonti di produzione	13
2.2 • Le fonti e la consuetudine	14
2.3 • Le fonti-atto e la loro classificazione	15
2.4 • Il coordinamento delle fonti	17
Domande di autovalutazione	20
Percorso riepilogativo	22

CAPITOLO 3 | Le fonti primarie dell'ordinamento nazionale e dell'Unione europea

3.1 • La Costituzione e le altre fonti costituzionali	23
3.2 • Le fonti del diritto dell'Unione europea	24
3.2.1 • I trattati istitutivi e le fonti derivate	24
3.2.2 • Il principio del primato del diritto europeo e la collocazione nel sistema delle fonti	26
3.3 • Le leggi ordinarie e gli atti equiparati	26
3.3.1 • Nozione	26
3.3.2 • Le leggi e gli atti aventi forza di legge	27
3.3.3 • Gli Statuti e le leggi regionali	27
3.3.4 • Il referendum abrogativo di fonti primarie del diritto	29
3.4 • I testi unici e i codici di settore	29
Domande di autovalutazione	31
Percorso riepilogativo	33

CAPITOLO 4 | Le fonti secondarie

4.1 • I regolamenti	35
4.1.1 • Nozione di regolamento.....	35
4.1.2 • I limiti all'efficacia dei regolamenti.....	36
4.1.3 • Regolamenti e disapplicazione.....	36
4.2 • I regolamenti statali.....	37
4.2.1 • Disciplina generale	37
4.2.2 • I regolamenti esecutivi, attuativo-integrativi.....	37
4.2.3 • I regolamenti indipendenti.....	38
4.2.4 • I regolamenti di organizzazione.....	38
4.2.5 • I regolamenti di riordino	38
4.2.6 • I regolamenti di delegificazione	38
4.2.7 • I regolamenti di attuazione delle direttive europee.....	39
4.2.8 • Il procedimento di formazione dei regolamenti.....	40
4.3 • I regolamenti delle autonomie territoriali	40
4.3.1 • I regolamenti regionali	40
4.3.2 • Titolarità del potere di approvazione dei regolamenti regionali	41
4.3.3 • I regolamenti degli enti locali.....	42
4.3.4 • Regolamenti "volizione preliminare" e regolamenti "volizione - azione"	42
4.4 • Gli atti amministrativi generali	43
4.4.1 • Regolamenti e tutela giurisdizionale	44
4.5 • Le ordinanze di necessità e urgenza	44
4.6 • Gli atti promananti dall'autorità amministrativa	45
4.6.1 • Le norme interne	45
4.6.2 • Le circolari amministrative	46
4.6.3 • La consuetudine e la prassi	47
4.6.4 • La carta dei servizi	47
Domande di autovalutazione.....	49
Percorso riepilogativo	51

CAPITOLO 5 | I principi della Pubblica Amministrazione

5.1 • Il principio di legalità (art. 97 Cost.)	53
5.2 • I principi di buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.)	54
5.2.1 • Buon andamento	54
5.2.2 • Imparzialità	54
5.3 • Il principio di ragionevolezza	55
5.4 • Il principio di proporzionalità	55
5.5 • Il principio di sussidiarietà (art. 118. Cost.)	56
5.6 • I principi di pubblicità e trasparenza (L. 241/1990 e D.Lgs. 33/2013)	57
5.7 • Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini contro la P.A. (artt. 24 e 113 Cost.)	57
5.8 • Il principio del servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost.)	58
5.9 • Il principio di responsabilità (art. 28 Cost.)	58
5.10 • Il principio della capacità negoziale della P.A. (L. 241/1990)	59

Domande di autovalutazione	61
Percorso riepilogativo	63

CAPITOLO 6 | Le situazioni legittimanti

6.1 • Il rapporto giuridico	65
6.2 • Le situazioni giuridiche attive	66
6.3 • Il diritto soggettivo	67
6.3.1 • Diritti assoluti	67
6.3.2 • Diritti relativi	68
6.3.3 • Diritti personali di godimento	68
6.4 • L'interesse legittimo	69
6.4.1 • Definizione	69
6.4.2 • Interesse pretensivo e oppositivo	70
6.4.3 • Tutela	71
6.5 • Diritto soggettivo, interesse legittimo e tutela giurisdizionale	72
6.6 • Gli interessi superindividuali	73
6.6.1 • Nozione	73
6.6.2 • Gli interessi diffusi	74
6.6.3 • Gli interessi collettivi	74
6.6.4 • La tutela giudiziale degli interessi diffusi e la disciplina della class action	74
Domande di autovalutazione	76
Percorso riepilogativo	78

PARTE II LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

CAPITOLO 1 | L'organizzazione amministrativa

1.1 • L'amministrazione centrale dello Stato.....	81
1.1.1 • La struttura del Governo	81
1.1.2 • Il Presidente del Consiglio dei ministri.....	81
1.1.3 • I Ministri	82
1.1.4 • Il Consiglio dei ministri.....	82
1.2 • Le Agenzie	83
1.3 • Gli organi ausiliari.....	84
1.3.1 • Gli organi costituzionali e quelli di rilevanza costituzionale	84
1.3.2 • Il Consiglio di Stato.....	84
1.3.3 • La Corte dei conti.....	85
1.3.4 • Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)	89
1.4 • Le Autorità indipendenti	89
1.4.1 • Indipendenza, neutralità e imparzialità delle Autorità	89
1.4.2 • Le Autorità attualmente operanti	90



1.5 • L'amministrazione statale periferica e le amministrazioni statali non territoriali	92
1.6 • Le amministrazioni territoriali non statali.....	93
Domande di autovalutazione.....	95
Percorso riepilogativo	97

CAPITOLO 2 | Gli organi della Pubblica Amministrazione: competenza e relazioni

2.1 • L'organo.....	99
2.1.1 • Nozione	99
2.1.2 • Le diverse tipologie di organi.....	99
2.1.3 • La formazione della volontà dell'ente	100
2.1.4 • La manifestazione della volontà e l'immedesimazione organica	101
2.2 • Il rapporto di servizio	102
2.2.1 • Nozione	102
2.2.2 • Il funzionario di fatto	102
2.3 • La competenza	103
2.3.1 • Nozione e distinzioni	103
2.3.2 • Spostamento della competenza.....	104
2.3.3 • L'incompetenza o il difetto di competenza	104
2.3.4 • Cessazione della competenza, proroga e <i>prorogatio</i>	105
2.4 • Le relazioni tra organi.....	105
2.4.1 • Gerarchia	105
2.4.2 • Delega	106
2.4.3 • Coordinamento.....	106
2.5 • I controlli.....	106
Domande di autovalutazione.....	108
Percorso riepilogativo	110

CAPITOLO 3 | Gli enti pubblici

3.1 • Nozione e tipologie.....	111
3.1.1 • Gli indici di riconoscibilità	111
3.1.2 • Tipologia	112
3.2 • Gli enti pubblici economici	113
3.3 • La disciplina degli enti pubblici	114
3.4 • Gli enti privati di interesse pubblico	114
3.5 • L'impresa pubblica e l'organismo di diritto pubblico	115
3.6 • Le società per azioni a partecipazione pubblica	117
Domande di autovalutazione.....	120
Percorso riepilogativo	122

CAPITOLO 4 | Le autonomie territoriali: Regioni ed enti locali

4.1 • Caratteri e distinzioni	123
4.2 • Gli organi delle Regioni a statuto ordinario.....	124
4.2.1 • Struttura istituzionale	124

4.2.2 • Il Consiglio regionale	124
4.2.3 • Il Presidente della Regione e della Giunta	125
4.2.3 • La Giunta regionale	127
4.3 • L'autonomia amministrativa regionale	127
4.3.1 • L'autonomia finanziaria regionale	127
4.4 • I controlli sugli organi e sugli atti regionali	128
4.5 • Comuni, Province e Città metropolitane	129
4.6 • Il Comune	129
4.6.1 • Definizione e organi istituzionali	129
4.6.2 • Le Funzioni fondamentali	130
4.6.3 • Fusioni di Comuni e forme di decentramento	131
4.6.4 • Unione di Comuni	131
4.6.5 • Altre forme di collaborazione e associazione fra Comuni	132
4.6.6 • Dirigenti, city manager e segretari comunali	132
4.7 • Le Province	133
4.7.1 • Definizione e assetto istituzionale	133
4.7.2 • Funzioni delle Province	134
4.8 • Le Città metropolitane	134
4.8.1 • Definizione e istituzione	134
4.8.2 • Gli organi	135
4.8.3 • Le funzioni	136
4.9 • Le Conferenze tra lo Stato e le autonomie locali	136
4.9.1 • Le sedi istituzionali di confronto tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali	136
4.9.2 • La Conferenza Stato-Regioni	137
4.9.3 • La Conferenza Stato-città e autonomie locali	137
4.9.4 • La Conferenza unificata	137
4.10 • Il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL)	138
Domande di autovalutazione	139
Percorso riepilogativo	142

PARTE III

ORGANIZZAZIONE DELLA P.A.:

RISORSE UMANE E RISORSE MATERIALI

CAPITOLO 1 Le risorse umane: il rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche
1.1 • Il rapporto di lavoro pubblico	145
1.1.1 • Caratteristiche del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche	145
1.1.2 • Dalla disciplina pubblicistica alla privatizzazione	146
1.2 • Il sistema delle fonti	147
1.2.1 • Le fonti di disciplina del rapporto di lavoro	147
1.2.2 • La Costituzione	148
1.2.3 • Il Testo unico sul pubblico impiego (D.Lgs. 165/2001)	149
1.2.4 • La contrattazione collettiva	151



1.3 • L'instaurazione del rapporto di lavoro e le modalità di reclutamento.....	154
1.3.1 • PIAO.....	154
1.3.2 • Le procedure di assunzione.....	155
1.4 • Il lavoro dipendente e l'utilizzo del lavoro flessibile.....	156
1.5 • Inquadramento del personale	157
1.5.1 • Criteri di classificazione del personale	157
1.5.2 • Le progressioni orizzontali e verticali.....	158
1.5.3 • Le posizioni organizzative.....	159
1.6 • La dirigenza pubblica.....	159
1.6.1 • Disciplina generale	159
1.6.2 • Conferimento degli incarichi	161
1.6.3 • Poteri	162
Domande di autovalutazione.....	163
Percorso riepilogativo	165

CAPITOLO 2 | Lo svolgimento e la cessazione del rapporto di lavoro

2.1 • Lo svolgimento del rapporto di lavoro.....	167
2.1.1 • Diritti patrimoniali dei dipendenti	167
2.1.2 • Diritti non patrimoniali dei dipendenti	168
2.1.3 • Doveri dei dipendenti	175
2.2 • Mutamenti nel rapporto di lavoro.....	178
2.2.1 • Nozione di mobilità	178
2.2.2 • La mobilità volontaria (o individuale)	178
2.2.3 • La mobilità obbligatoria (individuale o collettiva)	179
2.2.4 • L'equiparazione dei livelli di inquadramento	180
2.2.5 • Il comando, il distacco e il collocamento fuori ruolo	181
2.3 • Il sistema di valutazione delle prestazioni	181
2.3.1 • Il ciclo della <i>performance</i>	181
2.3.2 • Strumenti premianti.....	182
2.4 • Le sanzioni disciplinari senza licenziamento	183
2.4.1 • I criteri di determinazione delle sanzioni	183
2.4.2 • Le sanzioni applicabili.....	183
2.4.3 • Determinazione concordata della sanzione.....	185
2.5 • La cessazione del rapporto di lavoro e il licenziamento	186
2.5.1 • Cause generali di cessazione del rapporto di lavoro.....	186
2.5.2 • Il licenziamento con preavviso.....	187
2.5.3 • Il licenziamento senza preavviso	188
2.6 • Il procedimento disciplinare	189
2.6.1 • Titolarità del potere disciplinare	189
2.6.2 • Fasi del procedimento disciplinare dinanzi all'UPD	190
2.6.3 • Il procedimento disciplinare accelerato.....	191
2.6.4 • Rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale	193
2.7 • La sospensione cautelare del dipendente	193
Domande di autovalutazione.....	195
Percorso riepilogativo	198

CAPITOLO 3 | Le risorse materiali della P.A.: i beni pubblici e il loro regime giuridico

3.1 • Introduzione	199
3.2 • I beni demaniali	200
3.2.1 • Classificazione	200
3.2.2 • Demanio necessario	201
3.2.3 • Demanio accidentale	201
3.2.4 • Caratteri e differenze	202
3.2.5 • Regime giuridico	202
3.2.6 • Tutela	203
3.2.7 • Acquisto della demanialità	204
3.2.8 • Cessazione della demanialità	204
3.3 • I beni patrimoniali indisponibili	205
3.4 • I beni patrimoniali disponibili	207
3.5 • Il federalismo demaniale	207
Domande di autovalutazione	209
Percorso riepilogativo	211

PARTE IV L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

CAPITOLO 1 | Anticorruzione e trasparenza: i pilastri dell'operato della Pubblica Amministrazione

1.1 • Quadro normativo e definizione del concetto di corruzione	215
1.2 • Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione	216
1.2.1 • Soggetti della strategia di prevenzione a livello nazionale	216
1.2.2 • Soggetti della strategia di prevenzione a livello decentrato	217
1.3 • L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC): composizione e attribuzioni	218
1.3.1 • Le linee guida vincolanti dell'ANAC	219
1.4 • Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)	219
1.5 • Gli strumenti operativi per la lotta alla corruzione	220
1.5.1 • Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)	220
1.5.2 • Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)	220
1.6 • La trasparenza dell'attività amministrativa	221
1.6.1 • La trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione	221
1.6.2 • Ambito soggettivo del decreto trasparenza	221
1.6.3 • Ambito oggettivo: gli obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza	222
1.6.4 • Gli obblighi di pubblicazione: vigilanza e procedimento sanzionatorio	223
1.7 • Il sistema di vigilanza delle norme anticorruzione	224
1.8 • Misure di prevenzione della corruzione: il Codice di comportamento	225
1.9 • Ulteriori misure di contrasto alla corruzione nel pubblico impiego	225
1.9.1 • La rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione	225
1.9.2 • L'astensione in caso di conflitto di interesse	226



1.9.3 • Formazione in tema di anticorruzione	226
1.10 • Le misure di contrasto alla corruzione nelle varie fasi del rapporto di lavoro	227
1.10.1 • Trasparenza e anticorruzione nei concorsi pubblici e nelle procedure di selezione	227
1.10.2 • Il dovere di esclusività del dipendente: la disciplina in tema di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (art. 53 D.Lgs. 165/2001)	227
1.10.3 • Le disposizioni sull'inconferibilità degli incarichi e sulle incompatibilità (D.Lgs. 39/2013)	228
1.10.4 • La cessazione del rapporto di lavoro e il divieto di pantoufage (cosiddette revolving doors)	229
Domande di autovalutazione.....	231
Percorso riepilogativo	236

CAPITOLO 2 | Il potere discrezionale e il merito

2.1 • L'attività vincolata e discrezionale della pubblica amministrazione.....	237
2.2 • Le caratteristiche dell'attività discrezionale.....	238
2.2.1 • La discrezionalità ed il procedimento amministrativo.....	238
2.3 • La discrezionalità tecnica.....	239
2.3.1 • Discrezionalità tecnica e sindacato del G. A.....	240
2.4 • Il merito.....	240
2.4.1 • Lo sconfinamento nella sfera del merito.....	241
2.5 • La sindacabilità del potere discrezionale e le valutazioni di merito.....	241
Domande di autovalutazione.....	243
Percorso riepilogativo	245

CAPITOLO 3 | Gli atti e i provvedimenti

3.1 • Atti e provvedimenti amministrativi.....	247
3.1.1 • Nozione di atto e di provvedimento amministrativo.....	247
3.1.2 • Caratteri dei provvedimenti amministrativi.....	248
3.1.3 • Elementi essenziali e accidentali del provvedimento.....	249
3.1.4 • I requisiti	251
3.1.5 • La struttura dell'atto amministrativo.....	251
3.2 • Le autorizzazioni.....	252
3.2.1 • Profili generali	252
3.2.2 • Il permesso di costruire	253
3.2.3 • La segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA).....	254
3.2.4 • La comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA).....	258
3.3 • Le concessioni.....	258
3.3.1 • Nozione e distinzioni	258
3.3.2 • Le sovvenzioni	258
3.3.3 • La concessione contratto	259
3.3.4 • Le concessioni demaniali	259
3.4 • Provvedimenti ablatori	260
3.4.1 • Profili generali.....	260
3.4.2 • L'espropriazione	260
3.4.3 • Le requisizioni	266

Domande di autovalutazione.....	267
Percorso riepilogativo	270

CAPITOLO 4 | La patologia dell'atto amministrativo e l'autotutela

4.1 • L'invalidità, l'irregolarità e l'inopportunità dell'atto	271
4.2 • La nullità.....	272
4.2.1 • Nozione.....	272
4.2.2 • Il regime giuridico della nullità	272
4.2.3 • L'invalidità derivata.....	273
4.3 • L'illegittimità dell'atto e la sua annullabilità.....	274
4.3.1 • Principi generali.....	274
4.3.2 • I vizi di legittimità	274
4.4 • L'irregolarità non invalidante	276
4.5 • L'autotutela amministrativa.....	276
4.5.1 • Nozione e finalità.....	276
4.5.2 • L'autotutela quale forma di eliminazione.....	277
4.5.3 • L'autotutela e la conservazione del provvedimento.....	280
Domande di autovalutazione.....	282
Percorso riepilogativo	285

PARTE V L'ATTIVITÀ PROCEDIMENTALE

CAPITOLO 1 | Il procedimento amministrativo

1.1 • Profili generali.....	289
1.1.1 • Definizione e riferimenti normativi.....	289
1.1.2 • I principi del procedimento.....	290
1.1.3 • Fasi del procedimento	291
1.2 • Il responsabile del procedimento.....	292
1.3 • La partecipazione al procedimento amministrativo.....	294
1.3.1 • La comunicazione di avvio del procedimento	294
1.3.2 • Le deroghe all'obbligo di comunicazione.....	294
1.3.3 • Conseguenze dell'omessa comunicazione.....	295
1.3.4 • Il preavviso di rigetto	296
1.4 • La conclusione del procedimento	297
1.4.1 • La disciplina dei termini	297
1.4.2 • L'inosservanza del termine e il potere sostitutivo.....	298
1.4.3 • L'indennizzo da ritardo.....	299
1.5 • Il silenzio dell'amministrazione	300
1.5.1 • Profili generali.....	300
1.5.2 • Il silenzio assenso	300
1.5.3 • Il silenzio procedimentale	302
1.5.4 • Il silenzio rigetto o diniego.....	302



1.5.5 • Il silenzio inadempimento (o rifiuto)	302
1.6 • La conferenza di servizi	303
1.6.1 • Le diverse tipologie	303
1.6.2 • Le modalità di svolgimento e gli effetti del dissenso	306
1.7 • Gli accordi	308
1.7.1 • Finalità degli accordi	308
1.7.2 • Gli accordi procedurali e sostitutivi	308
1.7.3 • Gli accordi tra pubbliche amministrazioni	309
1.7.4 • Gli accordi di programma	309
1.8 • L'attività consultiva: i pareri	310
Domande di autovalutazione	311
Percorso riepilogativo	315

CAPITOLO 2 | L'accesso ai documenti amministrativi e l'accesso civico

2.1 • Diritto di accesso: nozione, natura giuridica e oggetto	317
2.1.1 • Nozione	317
2.1.2 • Natura giuridica	319
2.1.3 • Il documento amministrativo come oggetto del diritto di accesso	319
2.2 • Le parti nel procedimento di accesso	321
2.2.1 • Gli interessati	321
2.2.2 • I controinteressati	321
2.2.3 • Le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti obbligati a consentire l'accesso	322
2.3 • I limiti al diritto di accesso	323
2.4 • Modalità di esercizio del diritto di accesso	324
2.4.1 • Accesso formale e informale	324
2.4.2 • Attività istruttoria	324
2.4.3 • Accoglimento, rifiuto e differimento della richiesta	325
2.5 • La tutela del diritto di accesso	326
2.5.1 • Il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale	326
2.5.2 • La Commissione statale per l'accesso ai documenti amministrativi	326
2.5.3 • Il ricorso al Difensore civico (cd. tutela giustiziale)	327
2.6 • L'accesso civico	328
2.6.1 • Profili generali	328
2.6.2 • Limiti all'accesso civico generalizzato	329
2.6.3 • Modalità di esercizio del diritto	330
2.7 • Accessibilità e cartella esattoriale	331
2.8 • Accesso e documenti irreperibili	332
Domande di autovalutazione	333
Percorso riepilogativo	336

CAPITOLO 3 | La tutela della privacy

3.1 • Il diritto alla riservatezza	337
3.1.1 • La privacy come diritto costituzionalmente tutelato e limite alla trasparenza	337
3.1.2 • La protezione dei dati personali: dal Codice della privacy al regolamento europeo	338

3.2 • L'oggetto e la finalità della disciplina del Codice della privacy	338
3.3 • Ambito oggettivo e territoriale di applicazione	339
3.4 • Le principali definizioni in materia	339
3.5 • I principi generali del trattamento dei dati	340
3.6 • Il consenso al trattamento dei dati personali: caratteristiche e durata	342
3.7 • Il trattamento dei dati personali	343
3.7.1 • Il trattamento dei dati connessi ad un compito di interesse pubblico	343
3.7.2 • Il trattamento di categorie particolari di dati personali	344
3.7.3 • Il trattamento dei dati genetici, biometrici e relativi alla salute	345
3.7.4 • Il trattamento dei dati relativi a condanne penali e reati	345
3.7.5 • Il trattamento dei dati in ambito pubblico	346
3.8 • Le informazioni all'interessato	346
3.9 • I diritti dell'interessato titolare dei dati	348
3.9.1 • Le modalità per l'esercizio dei diritti dell'interessato	348
3.9.2 • I diritti dell'interessato	348
3.9.3 • Le limitazioni ai diritti dell'interessato	350
3.10 • I soggetti interessati al trattamento	350
3.10.1 • Il titolare e i contitolari del trattamento	350
3.10.2 • Il responsabile del trattamento ed il suo rapporto con il titolare	351
3.10.3 • Il Responsabile della protezione dei dati personali (RPD)	351
3.11 • Le Autorità di controllo	352
Domande di autovalutazione	354
Percorso riepilogativo	357

CAPITOLO 4 | I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale

4.1 • Nozione di documento e destinatari delle disposizioni del Testo Unico	359
4.2 • Il certificato quale atto amministrativo	360
4.2.1 • Nozione	360
4.2.2 • Tipologie	361
4.2.3 • Validità	361
4.3 • Le autocertificazioni	362
4.3.1 • Funzione, tipologie e validità	362
4.3.2 • La dichiarazione sostitutiva di certificazioni	363
4.3.3 • La dichiarazione sostitutiva di atti di notorietà	364
4.3.4 • L'obbligo della sottoscrizione	364
4.4 • L'acquisizione diretta dei documenti	365
4.5 • La "decertificazione" nel rapporto tra amministrazioni pubbliche e cittadini	366
4.6 • L'autentica di copie	366
4.7 • La legalizzazione di firme e di documenti	367
4.8 • La dematerializzazione dei documenti amministrativi	368
4.9 • L'informatizzazione e la digitalizzazione dell'attività amministrativa	368
4.9.1 • Il quadro normativo di riferimento	368
4.9.2 • La Carta della cittadinanza digitale	370
4.9.3 • La firma digitale	371
4.9.4 • Il documento informatico	372



4.9.5 • Il Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD)	373
Domande di autovalutazione.....	374
Percorso riepilogativo.....	377

PARTE VI L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE E I SERVIZI PUBBLICI

CAPITOLO 1 | I contratti della pubblica amministrazione

1.1 • L'attività di diritto privato della pubblica amministrazione.....	381
1.1.1 • Strumenti pubblicistici e privatistici	381
1.1.2 • Fondamento normativo dell'autonomia negoziale	381
1.1.3 • Contratti di diritto comune, diritto speciale e ad oggetto pubblico.....	382
1.1.4 • Contratti attivi e passivi.....	383
1.2 • La legislazione nazionale ed europea dei contratti pubblici.....	383
1.2.1 • Le fonti della contrattualistica pubblica e il Codice dei contratti.....	383
1.2.2 • Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023).....	384
1.2.3 • Principi e diritti digitali	384
1.2.4 • L'ecosistema nazionale (e-procurement)	385
1.2.5 • La disponibilità digitale dei documenti di gara	385
1.2.6 • La Banca dati nazionale dei contratti pubblici.....	386
1.2.7 • Il fascicolo virtuale dell'operatore economico.....	386
1.3 • Gli operatori economici	386
1.3.1 • La qualificazione degli operatori economici.....	387
1.3.2 • Sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni.....	387
1.3.3 • I requisiti reputazionali	388
1.3.4 • Le cause di esclusione dell'operatore economico.....	388
1.3.5 • La tutela dell'affidamento ed il canone della buona fede tra le parti	389
1.3.6 • I requisiti dell'operatore	390
1.4 • La concorrenza.....	390
1.5 • Autoproduzione, esternalizzazione, cooperazione.....	390
1.6 • Il Codice degli Appalti pubblici: i principi generali	391
1.7 • I criteri di aggiudicazione della gara.....	392
1.7.1 • Le "soglie"	392
1.7.2 • I contratti sotto soglia	392
1.8 • Il ciclo vitale dei contratti pubblici: le varie fasi	393
1.8.1 • La programmazione	393
1.8.2 • La progettazione	393
1.8.3 • Le procedure di scelta	394
1.9 • La procedura di gara.....	394
1.9.1 • Il RUP	394
1.9.2 • La commissione di gara	395
1.10 • La decisione di contrarre	395
1.10.1 • Il bando.....	395
1.10.2 • Disciplinare di gara	396

1.11 • L'offerta	396
1.11.1 • L'offerta anomala	396
1.12 • Laggiudicazione	397
1.12.1 • I documenti di gara	398
1.12.2 • La cybersicurezza	398
1.13 • La stipulazione del contratto	398
1.14 • L'approvazione del contratto	399
1.15 • L'esecuzione del contratto	399
Domande di autovalutazione	403
Percorso riepilogativo	405

CAPITOLO 2 | I servizi pubblici

2.1 • La nozione di servizio pubblico	407
2.1.1 • Nozione soggettiva e oggettiva	407
2.1.2 • Nozione mista	408
2.2 • I servizi pubblici locali	409
2.2.1 • Profili generali	409
2.2.2 • Distinzione tra servizi a rilevanza economica e non	409
2.2.3 • L'affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica	410
2.2.4 • I servizi pubblici locali nel testo unico	412
Domande di autovalutazione	416
Percorso riepilogativo	418

PARTE VII LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DEI SUOI DIPENDENTI

CAPITOLO 1 | La responsabilità della Pubblica Amministrazione

1.1 • La responsabilità per lesione di interessi legittimi	421
1.1.1 • Profili generali	421
1.1.2 • Evoluzione della disciplina	422
1.1.3 • La storica sentenza n. 500 del 1999	423
1.1.4 • La tutela davanti al giudice amministrativo	424
1.2 • La responsabilità della p.a. per lesione di diritti soggettivi	424
1.2.1 • La responsabilità aquiliana (extracontrattuale)	424
1.2.2 • Responsabilità contrattuale	426
1.2.3 • Responsabilità precontrattuale	427
1.3 • Ulteriori ipotesi di responsabilità della pubblica amministrazione	429
1.3.1 • La responsabilità derivante da atto lecito	429
1.3.2 • Il danno da ritardo	429
1.3.3 • Il danno da disturbo	431
1.4 • Il ricorso per l'efficienza della P.A. (la cd. <i>class action</i> pubblica)	432



1.4.1 • Profili generali	432
1.4.2 • Aspetti procedurali	432
Domande di autovalutazione	434
Percorso riepilogativo	437

CAPITOLO 2 | La responsabilità dei dipendenti pubblici

2.1 • Quadro normativo e tipologie	439
2.2 • La responsabilità civile	440
2.3 • La responsabilità penale	443
2.4 • La responsabilità patrimoniale del pubblico dipendente	443
2.4.1 • La responsabilità amministrativa	443
2.4.2 • La responsabilità contabile	445
2.4.3 • Il danno da disservizio ed il danno all'immagine	446
2.5 • La responsabilità disciplinare	447
2.6 • La responsabilità dei dirigenti	447
Domande di autovalutazione	449
Percorso riepilogativo	451

PARTE VIII LA TUTELA AMMINISTRATIVA E GIURISDIZIONALE

CAPITOLO 1 | I ricorsi amministrativi

1.1 • La tutela in via amministrativa	455
1.1.1 • Nozione e ambito applicativo	455
1.1.2 • Tipologie e classificazioni	456
1.2 • Il ricorso gerarchico	456
1.2.1 • Ricorso gerarchico proprio	456
1.2.2 • Il ricorso gerarchico improprio	457
1.3 • Il ricorso in opposizione	458
1.4 • Il ricorso straordinario al Capo dello Stato	458
1.4.1 • Caratteri generali	458
1.4.2 • Procedimento	459
1.4.3 • Trasposizione in sede giurisdizionale	460
1.4.4 • Impugnazione della decisione	460
Domande di autovalutazione	462
Percorso riepilogativo	465

CAPITOLO 2 | La tutela innanzi al giudice ordinario

2.1 • Principi generali	467
2.2 • I poteri del giudice ordinario	469
2.2.1 • Limiti esterni e limiti interni	469
2.2.2 • Azioni esperibili	470

Domande di autovalutazione.....	472
Percorso riepilogativo	474

CAPITOLO 3 | La giustizia amministrativa

3.1 • Cenni storici	475
3.1.1 • La giustizia amministrativa prima della Costituzione.....	475
3.1.2 • La Costituzione del 1948 e il Codice del processo amministrativo.....	476
3.2 • Gli organi della giustizia amministrativa	476
3.2.1 • Il giudice amministrativo	477
3.2.2 • Il giudice amministrativo sede di concretezza giuridica.....	477
3.3 • Le tre aree giurisdizionali.....	478
3.4 • Le azioni esperibili.....	478
3.4.1 • La disciplina del Codice.....	478
3.4.2 • Azioni di annullamento (art. 29 D.Lgs. 104/2010)	479
3.4.3 • Azioni di condanna (art. 30 D.Lgs. 104/2010)	479
3.4.4 • Azione di condanna al rilascio di un provvedimento richiesto (art. 34, co. 1, lett. c), D.Lgs. 104/2010]	481
3.4.5 • Azione verso il silenzio della pubblica amministrazione (art. 31 D.Lgs. 104/2010).....	481
3.4.6 • Azione di declaratoria di nullità (art. 31 D.Lgs. 104/2010).....	481
3.5 • I principi informatori della giustizia amministrativa.....	481
3.6 • Il processo amministrativo di primo grado	483
3.6.1 • Nozione e tipologie	483
3.6.2 • Le parti.....	484
3.6.3 • L'atto introduttivo.....	486
3.6.4 • L'istruzione probatoria.....	487
3.6.5 • La sentenza.....	488
3.7 • Le impugnazioni.....	489
3.7.1 • Disciplina generale	489
3.7.2 • L'appello	489
3.7.3 • Le decisioni oggetto di appello.....	490
3.7.4 • Gli altri mezzi di impugnazione	490
3.8 • Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione	491
3.8.1 • Il giudicato	491
3.8.2 • Il giudizio di ottemperanza.....	492
3.8.3 • I presupposti del giudizio di ottemperanza.....	492
3.8.4 • Il procedimento	492
3.9 • La tutela cautelare.....	494
Domande di autovalutazione.....	495
Percorso riepilogativo	498

CAPITOLO 4 | Le giurisdizioni amministrative speciali

4.1 • La giurisdizione della Corte dei conti.....	499
4.2 • La funzione di controllo	499
4.3 • La funzione consultiva.....	500



4.4 • La funzione giurisdizionale.....	500
4.5 • Il Codice della giustizia contabile.....	500
4.5.1 • I giudizi di competenza della Corte dei Conti.....	500
4.5.2 • I principi generali	501
4.5.3 • Il giudizio di conto.....	502
4.5.4 • Il giudizio di responsabilità amministrativa per danno all'erario.....	502
4.5.5 • La denuncia del danno: obbligo e contenuto	502
4.5.6 • Altri giudizi in materia di contabilità pubblica.....	503
4.6 • L'impugnazione delle decisioni della Corte dei conti	504
4.7 • I Tribunali delle acque pubbliche.....	504
4.8 • Il contenzioso tributario.....	505
4.9 • Giudice amministrativo e giudice sportivo	506
Domande di autovalutazione.....	507
Percorso riepilogativo	509
Indice analitico	511

Parte I

La funzione amministrativa e le fonti

SOMMARIO

Capitolo 1	Il diritto amministrativo e la Pubblica Amministrazione
Capitolo 2	Le fonti del diritto
Capitolo 3	Le fonti primarie dell'ordinamento nazionale e dell'Unione
Capitolo 4	Le fonti secondarie
Capitolo 5	I principi regolatori del potere amministrativo
Capitolo 6	Le situazioni legittimanti

Capitolo 1

Il diritto amministrativo e la Pubblica Amministrazione

IN SINTESI

La realizzazione dei fini pubblici si snoda attraverso tre momenti fondamentali: la scelta dei fini da perseguire (funzione legislativa); il concreto perseguitamento di detti fini (funzione amministrativa) e, infine, la tutela e garanzia di tali interessi (funzione giurisdizionale).

Con l'esercizio della funzione politica, dunque, lo Stato provvede alla scelta dei fini pubblici che dovranno essere concretamente attuati attraverso l'esercizio della funzione amministrativa. Quest'ultima è regolata da atti normativi e regolamentari che disciplinano l'organizzazione degli uffici e dei servizi, le attività che possono essere esercitate, le modalità di gestione dei rapporti tra amministrazione pubblica e soggetti terzi nonché i beni utilizzabili. Il complesso di tale corpus normativo è denominato diritto amministrativo: è un diritto pubblico interno, in quanto regola i rapporti in cui uno dei soggetti è necessariamente la pubblica amministrazione, nell'esercizio delle potestà amministrative; è un diritto autonomo utilizzando principi e regole proprie diverse da quelle di altri settori del diritto ed, infine è diritto comune, essendo applicabile a tutti i soggetti che fanno parte dell'ordinamento e non soltanto a determinate categorie.

1.1 La nozione di diritto amministrativo

Si definisce diritto amministrativo il **complesso di norme e principi che regolano l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche**, sia con riferimento all'attività svolta sia alla disciplina dei rapporti che le stesse instaurano con altri soggetti. In altri termini è quella parte del diritto pubblico che *ha per oggetto l'organizzazione, le forme di attività e i mezzi della Pubblica Amministrazione e i conseguenti rapporti giuridici fra la medesima e gli altri soggetti* (Zanobini).

Centrali nelle definizioni sopra riportate sono le nozioni di "attività amministrativa" e di "pubblica amministrazione": il diritto amministrativo, infatti, potrebbe sinteticamente essere definito come la **disciplina giuridica dell'attività e dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche**.

Oltre alle norme che disciplinano la pubblica amministrazione sotto un profilo sostanziale rientrano poi nel diritto amministrativo, e ne costituiscono parte imprescindibile, anche quelle norme che disciplinano le diverse forme di tutela delle situazioni soggettive di quei soggetti che, in diverso modo, e per diverse ragioni, si trovano in conflitto con l'amministrazione (in tal caso, si parla di diritto processuale amministrativo).



1.1.1 Il diritto amministrativo nella contemporaneità: l'Amministrazione di "risultato"

La nozione *classica* surriferita di diritto amministrativo, va tuttavia approfondita, cogliendone nella attualizzazione, la forte impronta *cangiante* ed *innovativa*.

Premesso che nel nostro ordinamento **non vi è una nozione di pubblica amministrazione** (al pari dell'assenza di quella di interesse legittimo), va tuttavia segnalato come nel sistema normativo si rinvengano numerose disposizioni, a cominciare da quelle di rango costituzionale che incidono profondamente sull'assetto generale della P.A.

L'art. 95 della Costituzione, infatti, assegna al Presidente del Consiglio dei Ministri l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo *promuovendo e coordinando l'attività dei ministeri*, così trasferendo una visione fortemente accentuata dell'**organizzazione burocratica**.

L'art. 5 della Costituzione non solo *riconosce e promuove le autonomie locali*, ma -quasi per contro- spinge alla attuazione del più *ampio decentramento amministrativo* nei servizi che dipendono dallo Stato.

Con la novella, poi, dell'**art. 97 Cost.** si stabilisce la necessaria coerenza delle pubbliche amministrazioni con l'**ordinamento dell'Unione Europea**, assicurando *l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*: si deve cogliere qui una linea di tendenza nel delinearsi della *nuova P.A.* ove risalta, accanto al formale perseguimento dell'interesse pubblico assegnato dalla legge, l'istanza sempre più viva e pressante dell'*economicità*, dell'*efficienza*, della esatta relazione fra costi e benefici dell'azione dei pubblici poteri. In altri termini, del delinearsi di una **amministrazione pubblica di risultato** (cfr. art. 1 L. 241/1990).

In concomitanza con il quadro sin qui affermato, e per certi aspetti, ampliando tutte le nozioni date, per delineare l'attuale *volto* della Pubblica Amministrazione, occorre tener presente il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (**PNRR**).

1.1.2 Il PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è il piano approvato nel 2021 per rilanciare l'economia dell'Italia a seguito della pandemia da Covid-19 mirando alla trasformazione del paese in chiave di **transizione digitale ed ecologica**.

Il PNRR delinea un *pacchetto completo e coerente di riforme e investimenti* funzionali a realizzare gli obiettivi economici e sociali definiti nella **strategia del Governo** necessaria per accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione Europea tramite il programma **Next Generation EU** (NGEU).

Le misure previste dal Piano si articolano intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: **digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica ed inclusione sociale**.

Gli obiettivi da perseguire sono contenuti in **6 Missioni**, suddivise a loro volta in **16 Componenti** che, andando a incidere sui *settori strategici della amministrazione pubblica*, comportano inevitabili ed essenzialmente auspicabili mutamenti, anche del diritto amministrativo sostanziale e processuale.

Basti qui pensare che la **Missione 1** prevede la *digitalizzazione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione*, concentrandosi, in particolare, sulla digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione.

Facendone un breve riepilogo: la **Missione 2** ha invece ad oggetto la rivoluzione verde e la transizione ecologica, la **Missione 3** le Infrastrutture per una mobilità sostenibile, la **Missione 4** l'istruzione e la ricerca, la **Missione 5** la coesione e l'inclusione ed infine la **Missione 6** la salute.

ESEMPIO • In quanto espressivo della capacità del PNRR di *riscrivere* il diritto amministrativo sostanziale e processuale, va segnalato l'**art. 3 del D.L. 7 luglio 2022, n. 85** che prevede significativamente *l'accelerazione dei giudizi amministrativi in materia di PNRR*. In argomento si segnala, inoltre, che la **legge Finanziaria del 29 dicembre 2022, n. 197** (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) ha stanziato all'articolo 1 comma 368 fondi per l'avvio di opere indifferibili e interventi degli enti locali finanziati con risorse previste dal PNRR nonché dal Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR.

1.2 La Pubblica Amministrazione e la sua attività

Il termine amministrazione può assumere un duplice significato: da un lato, esso viene utilizzato come sinonimo di attività amministrativa, per indicare le funzioni svolte da una determinata struttura (**amministrazione in senso oggettivo**), dall'altro è impiegato per indicare la stessa struttura amministrativa che svolge tali attività (**amministrazione in senso soggettivo**).

Per il perseguimento dei propri fini, lo Stato si avvale di apparati che nel loro complesso formano la **Pubblica Amministrazione**, la quale agisce attraverso persone fisiche, preposte a organi, la cui attività è direttamente imputabile agli enti della cui organizzazione fanno parte.

Anche se, come già anticipato, manca una definizione legislativa di Pubblica Amministrazione di carattere generale essa è inderogabilmente connessa all'oggetto della sua attività, ossia alla cura degli interessi pubblici, che costituisce anche il fine che essa deve perseguire, per legge.

Tale finalità, posta alla base dell'attività della Pubblica Amministrazione, può essere attuata non solo mediante l'esercizio di pubbliche funzioni e pubblici poteri, ma anche attraverso un'attività assoggettata alla disciplina prevista per i rapporti tra soggetti privati.

Ne deriva che l'attività amministrativa è quell'**attività pratica che lo Stato svolge per curare gli interessi pubblici che assume nei propri fini** (Zanobini).

Va approfondito che l'azione della Pubblica Amministrazione non si esaurisce esclusivamente nell'attività di diritto pubblico, ma sempre più spesso contempla *l'uso da parte di soggetti pubblici di forme e strumenti propri del diritto privato*. Si tratta di una volontà esplicitata dal legislatore con l'art. 1, co. 1-bis, L. 7-8-1990, n. 241, ai sensi del quale "la Pubblica Amministrazione, nell'adozione di **atti di natura non autoritativa**, *agisce secondo le norme di diritto privato* salvo che la legge disponga diversamente"; in questo modo il negozio giuridico di diritto privato diventa uno degli strumenti con cui si possono raggiungere gli interessi pubblici e si pone quale valida alternativa al provvedimento unilaterale.



1.3 L'evoluzione del rapporto tra amministratori e amministrazione

Il sistema delle amministrazioni pubbliche italiane ha vissuto un profondo processo di trasformazione ed innovazione a partire dagli anni '90 del XX Secolo, sia a livello normativo che operativo. L'obiettivo è stato quello di ottenere una P.A. competente e competitiva, e capace di offrire servizi più efficienti al cittadino-amministrato, oggi considerato un vero e proprio utente.

La Pubblica Amministrazione, per decenni considerata come sinonimo di burocrazia, di lentezza, di cavillosità, di supremazia nei confronti degli amministratori, è divenuta, con il passar del tempo, sempre più aperta alle istanze partecipative del cittadino e maggiormente propensa ad accoglierne le richieste.

Si parla, oggi, di *amministrazione condivisa* indicando con questa espressione il sistema secondo cui tra amministrazione e amministratori debba esistere un dialogo costruttivo, un rapporto di assoluta collaborazione affinché questi ultimi abbiano un ruolo attivo e partecipino a tutti gli effetti alla risoluzione delle problematiche di loro interesse.

In precedenza, infatti, i cittadini venivano ritenuti come soggetti passivi rispetto all'azione amministrativa, unicamente come destinatari di prestazioni di vario genere: nell'ambito della nuova impostazione, invece, considerando la comunicazione e l'informazione due pilastri determinanti del rapporto amministratori-amministratori, essi appaiono come cittadini con cui l'amministrazione dovrà co-gestire le varie attività.

Fondamentale ruolo hanno svolto le riforme, intraprese nel 1990, che hanno inciso, in modo sostanziale, sulle più rilevanti componenti della Pubblica Amministrazione: dalla struttura organizzativa, al personale, all'attività svolta nell'interesse della collettività.

In modo particolarmente incisiva sul rapporto tra amministrazione e amministratori è stata la L. 241/1990 sul procedimento amministrativo, che ha mutato il modo di operare dell'amministrazione, tradizionalmente incentrato su procedure finalizzate all'emissione di singoli atti, con l'unica preoccupazione della garanzia del rispetto puntiglioso e fine a sé stesso delle norme di legge (cd. *cultura dell'adempimento*). Con la riforma si è posto al centro dell'attenzione l'attività complessiva dell'ente pubblico, diffondendo la cd. cultura del risultato attraverso la valorizzazione dei principi di efficienza, efficacia ed economicità ad opera della L. 241/1990.

Si sono susseguite, poi, in oltre venticinque anni dalla L. 241/1990, altre importanti riforme, che hanno ridisegnato le relazioni tra individuo, imprese e pubbliche amministrazioni ed individuato un nuovo modello istituzionale nel rapporto tra cittadino e pubblici poteri.

Vale citare, alcune tra le tante: il codice del processo amministrativo, il codice dell'amministrazione digitale, il codice delle pari opportunità ed il codice della protezione civile. Un ulteriore passo avanti è stato, poi, compiuto dalla digitalizzazione della P.A. che ha reso più immediato il rapporto tra amministrazione e amministratori introducendo nuovi modelli organizzativi per offrire i servizi che servono a migliorare la vita quotidiana di cittadini e imprese.

In più la **dimensione europeista** a cui tende la P.A. si riassume, nella **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea** (in Italia anche nota come la **Carta di Nizza**) ove si proclama all'art. 41 il **diritto ad una buona amministrazione**.

1.4 La funzione amministrativa e la funzione politica

Gli interessi pubblici, oggetto dell'attività della Pubblica Amministrazione, vengono precedentemente determinati in sede politica: di conseguenza, l'attività amministrativa non è libera nei fini, ma vincolata a quelli prefissati dagli organi politici. Più precisamente, il legislatore stabilisce l'interesse pubblico da perseguire, lasciando all'organo amministrativo un margine più o meno ampio di scelta sul modo per farlo (la cosiddetta *discrezionalità*). In ordine a tale scelta l'organo deve ponderare l'interesse pubblico affidato alle sue cure (*interesse primario*) con gli altri interessi, pubblici o privati (*interessi secondari*), per definire come al meglio contemperarli.

Fondamentale è, dunque, la distinzione tra la **funzione politica**, con cui lo Stato provvede alla scelta dei fini pubblici che l'amministrazione dovrà concretamente attuare e la **funzione amministrativa**, cioè l'attività con cui si curano praticamente gli interessi prestabiliti a monte dall'attività politica. Da tale distinzione deriva, poi, quella tra **atti politici**, contraddistinti dalla libertà nella scelta del fine, sia pure entro i limiti fissati nella Costituzione, e gli **atti di alta amministrazione**, caratterizzati, come quelli politici, da ampissima discrezionalità, ma destinati ad attuare i fini individuati a livello politico, svolgendo una funzione di raccordo fra l'indirizzo politico e l'attività amministrativa. La distinzione ha un importante riflesso giurisdizionale. Nel definire la giurisdizione generale del giudice amministrativo, l'articolo 7 del c.p.a afferma testualmente "non sono impugnabili gli atti o i provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico".

1.5 Gli atti di alta amministrazione e gli atti politici

La distinzione tra i due tipi di atti è **rilevante ai fini della loro impugnazione**. Infatti, ai sensi dell'art. 7, co. 1, c.p.a., non è ammesso il ricorso al giudice amministrativo nei confronti di atti e provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico (tali atti sono, però, assoggettati al controllo politico del corpo elettorale, del Parlamento, ove siano stati emanati dall'esecutivo, o della Corte costituzionale, ove si tratti di atti legislativi).

Si ritiene che tali atti **non siano impugnabili davanti al giudice amministrativo** in quanto non aventi natura di atti amministrativi, bensì di atti di governo. Non hanno la funzione di dare attuazione all'ordinamento, ma – in quanto espressione di indirizzo politico – assolvono piuttosto ad una funzione diversa, libera nei fini ed eterogenea rispetto alla tradizionale distinzione tra atti legislativi, giurisdizionali e amministrativi.

La loro insindacabilità deriva proprio dalla circostanza che contengono direttive di carattere generale, finalizzate all'individuazione dei fini dell'attività pubblica e, per tale ragione, inidonee a incidere in via diretta e immediata su situazioni soggettive individuali, la cui effettiva lesione deve semmai imputarsi ai successivi provvedimenti attuativi.

Tradizionalmente si è ritenuto che gli **atti politici** fossero contraddistinti da un *elemento soggettivo*, provenendo da organo preposto all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica (Parlamento, Governo ecc.), e da un *elemento oggettivo*, in quanto aventi funzione di cura di interessi statali supremi e unitari.

Il Consiglio di Stato, tuttavia, con il parere n. 2483 del 19 settembre 2019, dando seguito ad un nutrito filone giurisprudenziale (*ex multis*, Corte cost. n. 52/2016; Corte





Per **concorsi pubblici e aggiornamento professionale**

Chiari, sintetici ma esaustivi, finalizzati a una preparazione mirata alle prove d'esame, i volumi della collana minimanuali presentano gli aspetti salienti della **disciplina** senza tralasciare i più significativi orientamenti della **dottrina** e della **giurisprudenza**.

La struttura schematica e l'ampio ricorso a **rubriche e apparati didattici** consentono una lettura rapida e facilitano il **ripasso** e la **verifica**.

Rivolto a tutti i candidati di concorsi nelle pubbliche amministrazioni e in enti statali e locali, il **compendio di Diritto amministrativo** espone in sintesi, ma con estrema chiarezza ed esaustività, tutta la materia normalmente oggetto di prove concorsuali e aggiornamento professionale.

In particolare il volume è caratterizzato dalla presenza di diverse **rubriche e apparati didattici: box di approfondimento**, i più significativi **orientamenti della dottrina e della giurisprudenza, mappe normative** esplicate con appositi **call out, esempi** per l'applicazione pratica delle norme giuridiche e **demande di autovalutazione** a fine capitolo per un'immediata verifica degli argomenti studiati, seguite da **specifiche infografiche** ("Percorsi riepilogativi") che consentono di fissare i concetti appresi.

Aggiornamenti

Edizione aggiornata al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), decreto semplificazione ed innovazione digitale (D.L. n.76/2020), decreto reclutamento (D.L. n. 80/2021), Linee guida AgID 2022, L. n. 77/2020 di conversione del Decreto Rilancio; nuovissimo Codice degli Appalti Pubblici (D.Lgs. 31-3-2023 n. 36 in G.U. 31-3-2023); nonché alle più recenti pronunce giurisprudenziali del Consiglio di Stato 9-1-2023, n. 224 sui principi di pubblicità e trasparenza; e delle Sezioni Unite 24-8-2022, n. 25294 in tema di espropriazione.



Software di
simulazione

Eventuali contenuti
extra

Le **risorse di studio** gratuite sono accessibili per 18 mesi dalla propria area riservata, previa registrazione al sito edises.it. Il **software** consente di **esercitarsi** su un vastissimo database e **simulare** le prove.



EdiSES
edizioni



blog.edises.it

infoConcorsi



infoconcorsi.edises.it



€ 26,00

ISBN 978-88-3622-023-6
9 788836 220236