

Biancamaria **Consales**
Diotima **Pagano**

Elementi di **DIRITTO AMMINISTRATIVO**

Per concorsi pubblici e aggiornamento professionale

• Fonti • Struttura organizzativa • Attività della P.A. • Accesso, trasparenza e anticorruzione • Contratti pubblici • Pubblico impiego • Privacy • Tutela amministrativa e giurisdizionale

VII Edizione



IN OMAGGIO ESTENSIONI ONLINE

Software di
esercitazione

Eventuali contenuti
extra



EdiSES
edizioni

Elementi di

DIRITTO AMMINISTRATIVO

Accedi ai servizi riservati

Il codice personale contenuto nel riquadro dà diritto a servizi riservati ai clienti. Registrandosi al sito, dalla propria area riservata si potrà accedere a:

**MATERIALI DI INTERESSE
E CONTENUTI AGGIUNTIVI**

CODICE PERSONALE

Grattare delicatamente la superficie per visualizzare il codice personale.
Le **istruzioni per la registrazione** sono riportate nella pagina seguente.
Il volume NON può essere venduto né restituito se il codice personale risulta visibile.
L'**accesso ai servizi riservati** ha la **durata di 18 mesi** dall'attivazione del codice e viene garantito esclusivamente sulle edizioni in corso.

Istruzioni per accedere ai contenuti e ai servizi riservati

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, riportato in basso a destra sul retro di copertina



inserisci il tuo **codice personale** per essere reindirizzato automaticamente all'area riservata

SE NON SEI GIÀ REGISTRATO AL SITO

clicca su **Accedi al materiale didattico**



registrati al sito **edises.it**



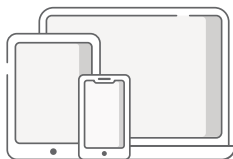
attendi l'email di conferma per perfezionare la registrazione



torna sul sito **edises.it** e segui la procedura già descritta per utenti registrati



CONTENUTI AGGIUNTIVI



Per problemi tecnici connessi all'utilizzo dei supporti multimediali e per informazioni sui nostri servizi puoi contattarci sulla piattaforma **assistenza.edises.it**

Elementi di

DIRITTO AMMINISTRATIVO

Biancamaria Consales
Diotima Pagano



Elementi di Diritto Amministrativo – VII edizione

Copyright © 2025, 2023, 2019, 2017, 2013, 2011, 2009 EdiSES edizioni S.r.l. – Napoli

9 8 7 6 5 4 3 2 1 0
2029 2028 2027 2026 2025

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

Autrici:

Biancamaria Consales, laureata in Giurisprudenza alla Federico II di Napoli, avvocato e, da oltre vent'anni, nel campo dell'editoria giuridica. Autrice e curatrice di numerose pubblicazioni, in prevalenza nell'area giuspubblicistica, per concorsi pubblici, università e per tutti gli operatori del settore giuridico.

Diotima Pagano, esperta nell'attività di consulenza legale, relazioni istituzionali e comunicazione istituzionale. Ha molteplici esperienze nell'ambito dell'editoria giuridica e della formazione universitaria e professionale. Laureata in Giurisprudenza presso l'Università Federico II di Napoli, nel 2018 ha conseguito l'abilitazione alla Professione Forense.

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 979 125 602 351 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 apparati didattici:

- ogni capitolo è introdotto da una **sintesi esplicativa** degli argomenti trattati;
- alla fine di ogni capitolo sono riportate **Domande di autovalutazione** per una immediata verifica degli argomenti studiati;
- 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.

Tra le estensioni online, un **software** per effettuare esercitazioni sulla materia ed eventuali **aggiornamenti online** e **materiali didattici**, che saranno 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. Obiettivo centrale è stato, dunque, anche quello di creare un rapporto più *collaborativo tra cittadino e amministrazione*.

Attualmente la Pubblica Amministrazione, quindi, non può più limitarsi a “comandare” dall'alto, ma deve dialogare con i cittadini. La L. 241/1990, legge sul procedimento amministrativo, ha rappresentato un passo fondamentale in questa direzione, perché ha riconosciuto ai cittadini, tra l'altro, il diritto di partecipare e di far valere i propri interessi, di cui l'amministrazione deve tener conto.

Anche il processo amministrativo è cambiato nel tempo: oggi è costruito per garantire parità tra cittadino e amministrazione, proprio come avviene nei processi civili. Insieme a tutto questo, cresce anche l'idea che l'amministrazione moderna, quasi come un'impresa, debba raggiungere obiettivi concreti, spendere bene le risorse pubbliche, operare in modo veloce ed efficace. Il PNRR, che mette a disposizione grandi fondi, richiede proprio questo: risultati misurabili in tempi precisi.

INDICE

PARTE PRIMA LA FUNZIONE AMMINISTRATIVA E LE FONTI

CAPITOLO 1 | Il diritto amministrativo e la Pubblica Amministrazione

1.1 • La nozione di diritto amministrativo	3
1.2 • La Pubblica Amministrazione e la sua attività	4
1.3 • L'evoluzione del rapporto tra amministrati e amministrazione	4
1.4 • La funzione amministrativa e la funzione politica	5
1.5 • Gli atti di alta amministrazione e gli atti politici	6
Domande di autovalutazione	8
Percorso riepilogativo	10

CAPITOLO 2 | Le fonti del diritto

2.1 • Fonti di cognizione e fonti di produzione	11
2.2 • Le fonti e la consuetudine	12
2.3 • Le fonti-atto e la loro classificazione	13
2.4 • Il coordinamento delle fonti	14
Domande di autovalutazione	16
Percorso riepilogativo	18

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

3.1 • La Costituzione e le altre fonti costituzionali	19
3.2 • Le fonti del diritto dell'Unione europea	20
3.2.1 • I trattati istitutivi e le fonti derivate	20
3.2.2 • Il principio del primato del diritto europeo e la collocazione nel sistema delle fonti	21
3.3 • Le leggi ordinarie e gli atti equiparati	21
3.3.1 • Nozione	21
3.3.2 • Le leggi e gli atti aventi forza di legge	22
3.3.3 • Gli Statuti e le leggi regionali	22
3.3.4 • Il referendum abrogativo di fonti primarie del diritto	23
3.4 • I testi unici e i codici di settore	24
Domande di autovalutazione	26
Percorso riepilogativo	28

CAPITOLO 4 | Le fonti secondarie

4.1 • I regolamenti	29
4.1.1 • Nozione di regolamento	29

4.1.2 • I limiti all'efficacia dei regolamenti	30
4.2 • I regolamenti statali	31
4.2.1 • Disciplina generale	31
4.2.2 • I regolamenti esecutivi, attuativo-integrativi	31
4.2.3 • I regolamenti indipendenti	31
4.2.4 • I regolamenti di organizzazione	32
4.2.5 • I regolamenti di riordino	32
4.2.6 • I regolamenti di delegificazione	32
4.2.7 • I regolamenti di attuazione delle direttive europee	32
4.2.8 • Il procedimento di formazione dei regolamenti	33
4.3 • I regolamenti delle autonomie territoriali	33
4.3.1 • I regolamenti regionali	33
4.3.2 • Titolarità del potere di approvazione dei regolamenti regionali	34
4.3.3 • I regolamenti degli enti locali	34
4.3.4 • L'impugnazione dei regolamenti	35
4.4 • Gli atti amministrativi generali	36
4.5 • Le ordinanze di necessità e urgenza	36
4.6 • Gli atti promananti dall'autorità amministrativa	38
4.6.1 • Le norme interne	38
4.6.2 • Le circolari amministrative	38
4.6.3 • La consuetudine e la prassi	39
4.6.4 • La carta dei servizi	40
Domande di autovalutazione	41
Percorso riepilogativo	43

CAPITOLO 5 | Le situazioni legittimanti

5.1 • Il rapporto giuridico	44
5.2 • Le situazioni giuridiche attive	45
5.3 • Il diritto soggettivo	46
5.4 • L'interesse legittimo	47
5.4.1 • Definizione	47
5.4.2 • Interesse pretensivo e oppositivo	47
5.4.3 • Tutela	48
5.5 • Diritto soggettivo, interesse legittimo e tutela giurisdizionale	49
5.6 • Gli interessi superindividuali	50
5.6.1 • Nozione	50
5.6.2 • Gli interessi diffusi	51
5.6.3 • Gli interessi collettivi	51
5.6.4 • La tutela giudiziale degli interessi diffusi e la disciplina della class action	51
Domande di autovalutazione	53
Percorso riepilogativo	55

PARTE SECONDA

LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

CAPITOLO 1 | L'organizzazione amministrativa

1.1 • L'amministrazione centrale dello Stato.....	59
1.1.1 • La struttura del Governo	59
1.1.2 • Il Presidente del Consiglio dei ministri.....	59
1.1.3 • I Ministri.....	60
1.1.4 • Il Consiglio dei ministri.....	61
1.2 • Le Agenzie	61
1.3 • Gli organi ausiliari.....	62
1.3.1 • Gli organi costituzionali e quelli di rilevanza costituzionale	62
1.3.2 • Il Consiglio di Stato.....	62
1.3.3 • La Corte dei conti.....	63
1.3.4 • Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).....	65
1.4 • Le Autorità indipendenti	66
1.4.1 • Indipendenza, neutralità e imparzialità delle Autorità	66
1.4.2 • Le Autorità attualmente operanti.....	66
1.5 • L'amministrazione statale periferica	68
1.6 • L'organizzazione amministrativa territoriale non statale. Gli enti locali territoriali.....	69
Domande di autovalutazione.....	70
Percorso riepilogativo	72

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

2.1 • L'organo.....	73
2.1.1 • Nozione	73
2.1.2 • Le diverse tipologie di organi.....	73
2.1.3 • La formazione della volontà dell'ente	74
2.1.4 • La manifestazione della volontà e l'immedesimazione organica	75
2.2 • Il rapporto di servizio	75
2.2.1 • Nozione	75
2.2.2 • Il funzionario di fatto	76
2.3 • La competenza.....	76
2.3.1 • Nozione e distinzioni	76
2.3.2 • Spostamento della competenza.....	77
2.3.3 • L'incompetenza o il difetto di competenza	77
2.3.4 • Cessazione della competenza, proroga e <i>prorogatio</i>	77
2.4 • Le relazioni tra organi.....	78
2.4.1 • Gerarchia	78
2.4.2 • Delega.....	78
2.4.3 • Coordinamento.....	79
2.5 • I controlli.....	79
Domande di autovalutazione.....	81
Percorso riepilogativo	83

CAPITOLO 3 | Gli enti pubblici

3.1 • Nozione e tipologie.....	84
3.1.1 • Gli indici di riconoscibilità	84
3.1.2 • Tipologia	85
3.2 • Gli enti pubblici economici	86
3.3 • La disciplina degli enti pubblici	86
3.4 • Gli enti privati di interesse pubblico.....	87
3.5 • L'impresa pubblica e l'organismo di diritto pubblico.....	87
3.6 • Le società per azioni a partecipazione pubblica.....	88
Domande di autovalutazione.....	90
Percorso riepilogativo	92

CAPITOLO 4 | Le autonomie territoriali: Regioni ed enti locali

4.1 • Caratteri e distinzioni.....	93
4.2 • Gli organi delle Regioni a statuto ordinario.....	94
4.2.1 • Struttura istituzionale	94
4.2.2 • Il Consiglio regionale	94
4.2.3 • Il Presidente della Regione e della Giunta.....	95
4.2.4 • La Giunta regionale.....	95
4.3 • Le autonomie regionali.....	96
4.3.1 • L'autonomia differenziata: la L. 86/2024	96
4.3.2 • L'autonomia amministrativa.....	98
4.3.3 • L'autonomia finanziaria regionale	98
4.4 • I controlli sugli organi e sugli atti regionali.....	98
4.5 • Comuni, Province e Città metropolitane.....	99
4.6 • Il Comune	99
4.6.1 • Definizione e organi istituzionali.....	99
4.6.2 • Le funzioni fondamentali.....	100
4.6.3 • Fusioni di Comuni e forme di decentramento.....	101
4.6.4 • Unione di Comuni.....	101
4.6.5 • Altre forme di collaborazione e associazione fra Comuni.....	101
4.6.6 • Dirigenti, city manager e segretari comunali	102
4.7 • Le Province	102
4.7.1 • Definizione e assetto istituzionale.....	102
4.7.2 • Funzioni delle Province.....	103
4.8 • Le Città metropolitane.....	104
4.8.1 • Definizione e istituzione.....	104
4.8.2 • Gli organi	104
4.8.3 • Le funzioni	105
4.9 • Le Conferenze tra lo Stato e le autonomie locali.....	105
4.9.1 • Le sedi istituzionali di confronto tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali.....	105
4.9.2 • La Conferenza Stato-Regioni e Province autonome	106
4.9.3 • La Conferenza Stato-città e autonomie locali.....	106
4.9.4 • La Conferenza unificata.....	107
4.10 • Il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL)	107

Domande di autovalutazione.....	108
Percorso riepilogativo.....	110

PARTE TERZA L'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO 1 | I principi della Pubblica Amministrazione

1.1 • Il principio di legalità (art. 97 Cost.)	113
1.2 • I principi di buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.)	114
1.3 • Il principio di ragionevolezza	115
1.4 • Il principio di proporzionalità	115
1.5 • Il principio di sussidiarietà.....	115
1.6 • I principi di pubblicità e trasparenza	116
1.7 • Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini contro la P.A.	117
1.8 • Il principio del servizio esclusivo della Nazione	117
1.9 • Il principio di responsabilità	117
1.10 • Il principio della capacità negoziale della P.A.	118
1.11 • La discrezionalità come espressione dei principi costituzionali	118
1.11.1 • La discrezionalità amministrativa.....	118
1.11.2 • La discrezionalità tecnica	119
1.11.3 • Il merito dell'azione amministrativa	119
1.11.4 • Il sindacato giurisdizionale delle scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione.....	119
Domande di autovalutazione	121
Percorso riepilogativo.....	123

CAPITOLO 2 | I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale

2.1 • Il Testo Unico sulla documentazione amministrativa (D.P.R. 445/2000): finalità e ambito applicativo.....	125
2.2 • Il certificato quale atto amministrativo	126
2.2.1 • Nozione	126
2.2.2 • Tipologie.....	127
2.2.3 • Validità.....	127
2.3 • Le autocertificazioni	127
2.3.1 • Funzione, tipologie e validità.....	127
2.3.2 • La dichiarazione sostitutiva di certificazioni.....	128
2.3.3 • La dichiarazione sostitutiva di atti di notorietà	128
2.3.4 • L'obbligo della sottoscrizione	129
2.3.5 • I controlli sulle autocertificazioni.....	129
2.3.6 • La violazione dei doveri d'ufficio.....	129
2.4 • L'acquisizione diretta dei documenti.....	130
2.5 • La "decertificazione" nel rapporto tra P.A. e cittadini.....	130
2.6 • L'autentica di copie.....	131
2.7 • La legalizzazione di firme e di documenti.....	131

2.8 • La dematerializzazione dei documenti amministrativi.....	132
2.9 • L'informatizzazione e la digitalizzazione dell'attività amministrativa	132
2.9.1 • Il quadro normativo di riferimento	132
2.9.2 • La Carta della cittadinanza digitale.....	133
2.9.3 • Il documento informatico.....	134
Domande di autovalutazione.....	136
Percorso riepilogativo	139

CAPITOLO 3 | Atti e provvedimenti amministrativi

3.1 • I concetti di atto e di provvedimento amministrativo	140
3.2 • Atti di amministrazione attiva, consultiva e di controllo	140
3.3 • Il provvedimento amministrativo.....	141
3.3.1 • Caratteri generali.....	141
3.3.2 • Gli elementi essenziali	141
3.3.3 • Gli elementi accidentali.....	142
3.3.4 • I requisiti.....	143
3.3.5 • Struttura, contenuto e fine.....	143
3.3.6 • La motivazione	144
3.3.7 • L'efficacia	145
3.4 • Le autorizzazioni	145
3.4.1 • L'autorizzazione e le figure affini.....	145
3.4.2 • La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).....	146
3.5 • La concessione	147
3.6 • I provvedimenti ablatori	148
Domande di autovalutazione.....	149
Percorso riepilogativo	151

CAPITOLO 4 | Il procedimento amministrativo

4.1 • Definizione.....	152
4.2 • I principi del procedimento	152
4.3 • Le fasi del procedimento.....	154
4.4 • Il responsabile del procedimento.....	154
4.4.1 • Il ruolo del responsabile.....	154
4.4.2 • I compiti del responsabile	154
4.5 • La comunicazione di avvio del procedimento.....	155
4.6 • Il preavviso di rigetto	156
4.7 • La conclusione del procedimento	157
4.7.1 • La disciplina dei termini.....	157
4.7.2 • L'inosservanza del termine e il potere sostitutivo	158
4.8 • Il silenzio della Pubblica Amministrazione	159
4.8.1 • Concetti generali.....	159
4.8.2 • Il silenzio assenso.....	159
4.8.3 • Il silenzio procedimentale.....	161
4.8.4 • Il silenzio rigetto o diniego	162

4.8.5 • Il silenzio inadempimento (o rifiuto).....	162
4.8.6 • I rimedi avverso il silenzio amministrativo	162
4.9 • La conferenza di servizi	163
4.9.1 • Le tipologie di conferenze di servizi.....	163
4.9.2 • Le modalità di svolgimento della conferenza di servizi.....	163
4.10 • Gli accordi procedurali (o integrativi) e gli accordi sostitutivi.....	164
4.11 • Gli accordi fra Pubbliche Amministrazioni.....	165
4.12 • Gli accordi di programma	165
Domande di autovalutazione.....	167
Percorso riepilogativo	169

CAPITOLO 5 | La patologia dell'atto amministrativo

5.1 • Gli stati patologici e l'invalidità dell'atto.....	170
5.1.1 • Gli stati patologici dell'atto.....	170
5.1.2 • La disciplina dell'invalidità.....	171
5.2 • La nullità dell'atto.....	171
5.2.1 • Il regime giuridico della nullità.....	171
5.2.2 • La carenza di potere	172
5.2.3 • Nullità e inesistenza	172
5.3 • L'annullabilità dell'atto	172
5.3.1 • I vizi di legittimità	172
5.3.2 • L'incompetenza relativa.....	173
5.3.3 • L'eccesso di potere	174
5.3.4 • La violazione di legge e la mera irregolarità.....	174
5.3.5 • La riemissione di provvedimenti annullati per vizi di atti endoprocedimentali.....	175
5.4 • L'istituto dell'autotutela	175
5.5 • L'autotutela decisoria	176
5.5.1 • Gli atti di ritiro.....	176
5.5.2 • Gli atti di convalescenza.....	177
5.5.3 • Gli atti di conservazione.....	177
Domande di autovalutazione.....	178
Percorso riepilogativo	181

CAPITOLO 6 | I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità

6.1 • Definizione	182
6.2 • I beni demaniali.....	182
6.3 • I beni patrimoniali indisponibili.....	183
6.4 • I beni patrimoniali disponibili	184
6.5 • L'uso dei beni pubblici.....	184
6.6 • I beni privati e la potestà ablatoria dell'amministrazione pubblica.....	185
6.7 • L'espropriazione per pubblica utilità.....	185
6.7.1 • Ambito applicativo.....	185
6.7.2 • I beni oggetto di esproprio.....	186
6.7.3 • I soggetti.....	186

6.7.4 • La dichiarazione di pubblica utilità	187
6.7.5 • L'indennità di espropriazione	187
6.7.6 • La retrocessione del bene	187
6.8 • La cessione volontaria	188
6.9 • L'occupazione legittima e l'occupazione senza titolo	188
6.9.1 • L'occupazione legittima	188
6.9.2 • L'occupazione senza titolo	189
6.9.3 • L'acquisizione sanante e il procedimento espropriativo semplificato	190
6.10 • Le requisizioni	190
Domande di autovalutazione	191
Percorso riepilogativo	193

CAPITOLO 7 | Il sistema dei controlli nella Pubblica Amministrazione

7.1 • I controlli pubblici	194
7.2 • I controlli sugli atti	194
7.3 • I controlli sugli organi	195
7.4 • I controlli interni sulla attività	196
7.5 • I controlli esterni: il ruolo della Corte dei Conti	197
7.6 • Esito del controllo	197
Domande di autovalutazione	198
Percorso riepilogativo	200

PARTE QUARTA ACCESSO, TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE

CAPITOLO 1 | L'accesso ai documenti amministrativi

1.1 • Il diritto di accesso e il suo oggetto	203
1.2 • Le parti nel procedimento di accesso	204
1.2.1 • Gli interessati	204
1.2.2 • I controinteressati	204
1.2.3 • Le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti obbligati a consentire l'accesso	205
1.3 • I limiti al diritto di accesso	205
1.4 • La richiesta di accesso: modalità e tipologie	206
1.4.1 • Accesso formale e informale	206
1.4.2 • Attività istruttoria	206
1.4.3 • Accoglimento, rifiuto e differimento della richiesta	207
1.5 • La tutela del diritto di accesso	207
1.5.1 • Le forme alternative: giurisdizionale e giudiziale	207
1.5.2 • Il ricorso al TAR (Tribunale Amministrativo Regionale)	208
1.5.3 • Tutela giudiziale: il Difensore civico e la Commissione per l'accesso ai documenti	208
1.5.4 • Il riesame della richiesta di accesso	209
1.6 • L'accesso civico	210
1.6.1 • Profili generali	210

1.6.2 • Limiti all'accesso civico generalizzato	211
1.6.3 • Differenza tra diritto di accesso e l'accesso civico	211
1.6.4 • Modalità di esercizio del diritto	211
Domande di autovalutazione.....	213
Percorso riepilogativo	215

CAPITOLO 2 | La trasparenza dell'attività amministrativa

2.1 • La trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione	216
2.2 • Ambito soggettivo del decreto trasparenza	217
2.3 • Ambito oggettivo: gli obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza	217
2.4 • La qualità dei dati, decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione	219
2.5 • Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio e del Servizio Sanitario Nazionale	219
2.6 • L'attività di vigilanza sugli obblighi di pubblicazione.....	220
2.6.1 • Il ruolo del RPCT.....	220
2.6.2 • Il ruolo degli OIV e dell'ANAC.....	220
2.7 • La violazione degli obblighi di pubblicazione	222
2.7.1 • Le sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici.....	222
2.7.2 • Il procedimento sanzionatorio dell'ANAC	222
2.7.3 • Altri soggetti deputati ad irrogare sanzioni.....	223
Domande di autovalutazione.....	225
Percorso riepilogativo	228

CAPITOLO 3 | Il contrasto al fenomeno della corruzione

3.1 • Quadro normativo e definizione del concetto di corruzione.....	229
3.2 • Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione	230
3.2.1 • Soggetti della strategia di prevenzione a livello nazionale.....	230
3.2.2 • Soggetti della strategia di prevenzione a livello decentrato	231
3.3 • L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)	232
3.4 • Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)	233
3.5 • Gli strumenti operativi per la lotta alla corruzione.....	234
3.5.1 • Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)	234
3.5.2 • Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)	234
3.6 • Il sistema di vigilanza delle norme anticorruzione.....	236
3.7 • Misure di prevenzione della corruzione: il Codice di comportamento.....	236
3.8 • Ulteriori misure di contrasto alla corruzione nel pubblico impiego.....	237
3.8.1 • La rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione.....	237
3.8.2 • L'astensione in caso di conflitto di interesse	237
3.8.3 • Formazione in tema di anticorruzione	237
3.9 • Le misure di contrasto alla corruzione nelle varie fasi del rapporto di lavoro	238
3.9.1 • Trasparenza e anticorruzione nei concorsi pubblici e nelle procedure di selezione	238
3.9.2 • Il dovere di esclusività del dipendente: la disciplina in tema di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (art. 53 D.Lgs. 165/2001).....	238
3.9.3 • Le disposizioni sull'inconferibilità degli incarichi e sulle incompatibilità (D.Lgs. 39/2013)	239

3.9.4 • La cessazione del rapporto di lavoro e il divieto di pantouflage (cosiddette revolving doors).....	240
Domande di autovalutazione.....	241
Percorso riepilogativo.....	243

PARTE QUINTA CONTRATTI PUBBLICI

CAPITOLO 1 | I contratti della Pubblica Amministrazione

1.1 • L'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione.....	247
1.1.1 • L'autonomia negoziale delle amministrazioni pubbliche.....	247
1.1.2 • Contratti attivi e passivi.....	248
1.2 • Le fonti della contrattualistica pubblica.....	248
1.3 • L'obbligo dell'evidenza pubblica.....	248
1.4 • Le norme di derivazione europea.....	249
1.4.1 • I principi desumibili dai Trattati.....	250
1.4.2 • Le direttive.....	251
Domande di autovalutazione.....	252
Percorso riepilogativo.....	253

CAPITOLO 2 | Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023)

2.1 • Il D.Lgs. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici).....	254
2.1.1 • La struttura.....	254
2.1.2 • Entrata in vigore ed efficacia del nuovo Codice.....	255
2.1.3 • Ambito di applicazione.....	255
2.2 • Le soglie di rilevanza europea. Il calcolo dell'importo stimato degli appalti. I contratti misti.....	256
2.3 • I principi.....	257
2.4 • La digitalizzazione: l'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale.....	258
2.5 • Il RUP, Responsabile unico del progetto.....	260
2.6 • La programmazione.....	261
2.7 • Le fasi delle procedure di affidamento.....	262
2.8 • La pubblicazione di bandi e avvisi.....	264
2.9 • I soggetti.....	265
2.9.1 • Le stazioni appaltanti.....	265
2.9.2 • Gli operatori economici.....	265
2.10 • La partecipazione alle procedure di affidamento.....	266
2.10.1 • I requisiti.....	266
2.10.2 • Le cause di esclusione dalla gare.....	266
2.10.3 • I requisiti di ordine speciale.....	268
2.10.4 • La verifica del possesso dei requisiti.....	269
2.10.5 • Avalimento e soccorso istruttorio.....	269
2.11 • La scelta del contraente.....	271
2.11.1 • Le procedure.....	271

2.11.2 • La procedura aperta	271
2.11.3 • La procedura ristretta	272
2.11.4 • Procedura competitiva con negoziazione	272
2.11.5 • Dialogo competitivo	273
2.11.6 • Partenariato per l'innovazione	274
2.11.7 • Procedura negoziata senza pubblicazione di un bando	274
2.12 • La scelta del contraente per importi sotto la soglia europea	276
2.13 • Criteri di aggiudicazione della gara	278
2.14 • Le offerte anomale	279
2.15 • L'esecuzione del contratto	280
2.16 • La verifica di conformità e il collaudo	280
2.17 • Garanzie assicurative per la partecipazione alla procedura e per l'esecuzione del contratto	281
2.18 • Il contenzioso	282
2.18.1 • Gli strumenti deflativi del contenzioso	282
2.18.2 • Ricorsi giurisdizionali	282
Domande di autovalutazione	283
Percorso riepilogativo	285

CAPITOLO 3 | Il partenariato pubblico-privato

3.1 • I contratti di partenariato	286
3.2 • La concessione	287
3.3 • Il project financing	289
3.4 • Il contratto di disponibilità	291
Domande di autovalutazione	292
Percorso riepilogativo	294

PARTE SESTA DISCIPLINA DEL PUBBLICO IMPIEGO

CAPITOLO 1 | La disciplina generale e l'instaurazione del rapporto di lavoro

1.1 • Il rapporto di lavoro pubblico	297
1.1.1 • Caratteristiche generali	297
1.1.2 • La privatizzazione	298
1.2 • Il sistema delle fonti	299
1.2.1 • Le fonti pubblicistiche	299
1.2.2 • La disciplina costituzionale	299
1.2.3 • La disciplina legislativa	299
1.2.4 • I livelli di contrattazione	300
1.2.5 • Il riparto fra i vari livelli di contrattazione	301
1.3 • La gestione delle risorse umane e l'adozione del PIAO (Piano integrato di attività e di organizzazione)	302
1.3.1 • Finalità e ambito soggettivo	302
1.3.2 • I contenuti del PIAO	303

1.4 • Le procedure di reclutamento e l'instaurazione del rapporto di lavoro.....	305
1.4.1 • L'obbligo del concorso pubblico previsto dalla Costituzione.....	305
1.4.2 • Le procedure alternative: stabilizzazioni, selezioni da elenchi, formazioni di elenchi di idonei e portale InPA.....	306
1.4.3 • L'avviamento a selezione e le assunzioni obbligatorie.....	307
1.4.4 • L'instaurazione del rapporto di lavoro.....	308
1.5 • Il lavoro a tempo indeterminato e l'utilizzo di forme flessibili dell'attività lavorativa.....	308
1.5.1 • Il lavoro subordinato a tempo indeterminato	308
1.5.2 • Il lavoro flessibile.....	309
Domande di autovalutazione.....	310
Percorso riepilogativo.....	312

CAPITOLO 2 | Lo svolgimento del rapporto di lavoro

2.1 • Concetti introduttivi	313
2.2 • I diritti patrimoniali dei dipendenti.....	313
2.3 • I diritti non patrimoniali dei dipendenti	314
2.3.1 • Il diritto allo svolgimento delle mansioni proprie	314
2.3.2 • Il diritto all'ufficio o al posto di lavoro	315
2.3.3 • I diritti sindacali	315
2.3.4 • Il diritto alla salute e sicurezza nel luogo di lavoro	316
2.3.5 • Il diritto alla sospensione dell'attività lavorativa.....	316
2.3.6 • Il diritto allo studio	317
2.3.7 • Il diritto alle assenze	317
2.3.8 • Il diritto a fruire dell'aspettativa	318
2.3.9 • Diritto all'integrazione nell'ambiente di lavoro	319
2.4 • I doveri dei dipendenti	320
2.4.1 • Disciplina generale	320
2.4.2 • Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici	320
2.5 • L'attività lavorativa in modalità agile o come lavoro da remoto	322
2.5.1 • Il lavoro agile e le differenze con il telelavoro.....	322
2.5.2 • La disciplina e le tutele.....	323
2.5.3 • Lo smart working nelle amministrazioni pubbliche.....	323
2.6 • Mutamenti nel rapporto di lavoro	324
2.6.1 • Nozione di mobilità.....	324
2.6.2 • La mobilità volontaria (o individuale).....	325
2.6.3 • La mobilità obbligatoria (individuale o collettiva)	326
2.6.4 • L'equiparazione dei livelli di inquadramento	326
2.6.5 • Il comando, il distacco e il collocamento fuori ruolo	327
Domande di autovalutazione.....	328
Percorso riepilogativo.....	330

CAPITOLO 3 | Il sistema di gestione delle *performance*

3.1 • Il Sistema di misurazione e di valutazione.....	331
3.2 • Le strutture e i soggetti coinvolti	332

3.2.1 • Quadro d'insieme.....	332
3.2.2 • Gli organismi indipendenti di valutazione (OIV).....	333
3.3 • Il ciclo della <i>performance</i>	334
3.4 • Gli obiettivi di <i>performance</i>	334
3.5 • Il Piano della <i>performance</i> , la Relazione annuale e il PIAO.....	335
3.6 • Il trattamento accessorio collegato alla <i>performance</i>	335
Domande di autovalutazione.....	336
Percorso riepilogativo.....	338

CAPITOLO 4 | Profili di responsabilità del dipendente

4.1 • I riferimenti costituzionali.....	339
4.2 • I profili di responsabilità.....	340
4.3 • La responsabilità civile	340
4.3.1 • Disciplina generale.....	340
4.3.2 • La responsabilità extracontrattuale	341
4.3.3 • Un modello di danno risarcibile: il danno da ritardo.....	341
4.3.4 • La responsabilità precontrattuale e da comportamento scorretto.....	342
4.4 • La responsabilità penale.....	344
4.4.1 • Quadro normativo	344
4.4.2 • Le misure di carattere patrimoniale.....	344
4.5 • La responsabilità amministrativo-contabile	345
4.5.1 • Responsabilità amministrativa e danno d'immagine.....	345
4.5.2 • Il danno da disservizio.....	345
4.5.3 • L'azione di responsabilità	346
4.5.4 • La responsabilità degli agenti contabili.....	347
Domande di autovalutazione.....	348
Percorso riepilogativo.....	350

CAPITOLO 5 | La responsabilità disciplinare, i codici di comportamento e il codice disciplinare

5.1 • Nozione e norme di riferimento	351
5.2 • La legislazione nazionale.....	351
5.3 • I codici di comportamento	352
5.3.1 • Principi generali.....	352
5.3.2 • Obblighi di condotta.....	353
5.4 • La contrattazione collettiva e il codice disciplinare.....	354
5.4.1 • I contenuti del codice disciplinare.....	354
5.4.2 • La pubblicità del codice disciplinare.....	354
5.5 • I principi informativi della contestazione	355
5.5.1 • Disciplina generale.....	355
5.5.2 • La tempestività.....	355
5.5.3 • La specificità	355
5.5.4 • L'immutabilità.....	356
5.6 • L'accessibilità agli atti istruttori	356

Domande di autovalutazione.....	358
Percorso riepilogativo.....	360

CAPITOLO 6 | Il sistema sanzionatorio e la cessazione del rapporto di lavoro

6.1 • Le sanzioni disciplinari senza licenziamento	361
6.1.1 • I criteri di determinazione delle sanzioni	361
6.1.2 • Le sanzioni applicabili.....	361
6.1.3 • Determinazione concordata della sanzione.....	363
6.2 • La cessazione del rapporto di lavoro e il licenziamento.....	364
6.2.1 • Cause generali di cessazione del rapporto di lavoro	364
6.2.2 • Il licenziamento con preavviso.....	365
6.2.3 • Il licenziamento senza preavviso.....	366
6.3 • Il procedimento disciplinare.....	367
6.3.1 • Titolarità del potere disciplinare.....	367
6.3.2 • Fasi del procedimento disciplinare dinanzi all'UPD.....	367
6.3.3 • Il procedimento disciplinare accelerato.....	368
6.3.4 • Il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale	369
6.4 • La sospensione cautelare del dipendente	369
Domande di autovalutazione.....	371
Percorso riepilogativo.....	373

CAPITOLO 7 | Le figure dirigenziali

7.1 • La dirigenza pubblica	375
7.2 • L'inconferibilità degli incarichi dirigenziali.....	376
7.3 • La rotazione del personale dirigenziale	377
7.4 • Gli obblighi di trasparenza	377
Domande di autovalutazione.....	379
Percorso riepilogativo.....	380

PARTE SETTIMA

TUTELA DELLA PRIVACY

CAPITOLO 1 | La protezione dei dati personali nel Codice della privacy e nel GDPR

1.1 • Il diritto alla riservatezza	383
1.1.1 • La privacy come diritto costituzionalmente tutelato	383
1.1.2 • La privacy come limite alla trasparenza	384
1.2 • La protezione dei dati personali: dal Codice della privacy al regolamento (UE) 2016/679	384
1.3 • L'oggetto e la finalità della disciplina del Codice della privacy.....	385
1.4 • Ambito oggettivo e territoriale di applicazione.....	385
1.5 • Le principali definizioni in materia	386
Domande di autovalutazione.....	388
Percorso riepilogativo.....	390

CAPITOLO 2 | La disciplina del trattamento dei dati

2.1 • I principi generali del trattamento dei dati.....	391
2.2 • L'interessato titolare dei dati: diritti e limitazioni.....	393
2.2.1 • Le modalità per l'esercizio dei diritti dell'interessato	393
2.2.2 • I diritti dell'interessato	393
2.2.3 • Le limitazioni ai diritti dell'interessato.....	394
2.3 • Le informazioni all'interessato	395
2.4 • Il consenso al trattamento dei dati personali	396
2.4.1 • Nozione e condizioni	396
2.4.2 • Caratteristiche del consenso.....	397
2.5 • Le figure di riferimento nel trattamento dei dati.....	398
2.5.1 • Il titolare e i contitolari del trattamento.....	398
2.5.2 • Il responsabile del trattamento ed il suo rapporto con il titolare	398
2.5.3 • Il Responsabile della protezione dei dati personali (RPD).....	399
2.6 • Ulteriori adempimenti da parte di titolari e responsabili del trattamento	399
2.7 • Le Autorità di controllo.....	400
2.8 • Le autorizzazioni generali	401
2.9 • La cessazione del trattamento	401
2.9.1 • Applicazione del principio di necessità e finalità	401
2.9.2 • Gli adempimenti del titolare per la cancellazione dei dati.....	402
Domande di autovalutazione.....	403
Percorso riepilogativo	405

CAPITOLO 3 | Le tipologie di trattamento dei dati personali

3.1 • Il trattamento dei dati connessi a un compito di interesse pubblico.....	406
3.2 • Il trattamento di categorie particolari di dati personali	408
3.3 • Il trattamento dei dati genetici, biometrici e relativi alla salute	409
3.4 • Il trattamento dei dati relativi a condanne penali e reati	410
3.5 • Il trattamento dei dati in ambito pubblico	411
Domande di autovalutazione.....	412
Percorso riepilogativo	414

CAPITOLO 4 | La sicurezza dei dati personali e loro violazione

4.1 • La sicurezza del trattamento.....	415
4.2 • La valutazione d'impatto sulla protezione dei dati	416
4.3 • La violazione dei dati personali	416
4.3.1 • La notifica all'autorità di controllo	416
4.3.2 • La comunicazione all'interessato.....	417
Domande di autovalutazione.....	419
Percorso riepilogativo	421

CAPITOLO 5 | La tutela dell'interessato: mezzi di ricorso e sanzioni

5.1 • Le forme di tutela dell'interessato	422
---	-----

5.2 • La tutela amministrativa: il reclamo	423
5.2.1 • Contenuto e modalità di presentazione.....	423
5.2.2 • Procedimento.....	424
5.3 • La tutela giurisdizionale dinanzi al giudice ordinario	424
5.3.1 • L'alternatività del sistema di tutela.....	424
5.3.2 • L'azione giudiziaria: rito, termini, ruolo del Garante.....	425
5.4 • Le azioni aventi ad oggetto il risarcimento del danno	426
5.4.1 • Risarcimento del danno da violazione del GDPR (art. 82 reg. UE 2016/679).....	426
5.4.2 • La responsabilità pro quota	426
5.4.3 • Le condizioni di esonero della responsabilità.....	427
5.4.4 • Le tipologie dei danni risarcibili	428
5.5 • I comportamenti sanzionati nel Codice della privacy	428
5.5.1 • Illeciti penali.....	428
5.5.2 • Sanzioni amministrative: condizioni e procedimento	429
Domande di autovalutazione.....	432
Percorso riepilogativo	434

PARTE OTTAVA

LA TUTELA AMMINISTRATIVA E GIURISDIZIONALE

CAPITOLO 1 | I ricorsi amministrativi

1.1 • La tutela in via amministrativa.....	437
1.1.1 • Nozione e ambito applicativo	437
1.1.2 • Tipologie e classificazioni.....	438
1.2 • Il ricorso gerarchico	438
1.2.1 • Ricorso gerarchico proprio.....	438
1.2.2 • Il ricorso gerarchico improprio	439
1.3 • Il ricorso in opposizione.....	440
1.4 • Il ricorso straordinario al Capo dello Stato	440
1.4.1 • Caratteri generali.....	440
1.4.2 • Procedimento	440
1.4.3 • Trasposizione in sede giurisdizionale	441
1.4.4 • Impugnazione della decisione.....	441
Domande di autovalutazione.....	443
Percorso riepilogativo	446

CAPITOLO 2 | La tutela innanzi al giudice ordinario

2.1 • Principi generali.....	447
2.2 • I poteri del giudice ordinario.....	448
2.2.1 • Limiti esterni e limiti interni	448
2.2.2 • Azioni esperibili	450
Domande di autovalutazione.....	452
Percorso riepilogativo	454

CAPITOLO 3 | La giustizia amministrativa

3.1 • Cenni storici.....	455
3.1.1 • La giustizia amministrativa prima della Costituzione.....	455
3.1.2 • La Costituzione del 1948 e il Codice del processo amministrativo.....	456
3.2 • Gli organi della giustizia amministrativa.....	456
3.2.1 • Il giudice amministrativo.....	457
3.3 • Le tre aree giurisdizionali.....	457
3.4 • Le azioni esperibili.....	457
3.4.1 • La disciplina del Codice.....	457
3.4.2 • Azioni di annullamento (art. 29 D.Lgs. 104/2010).....	458
3.4.3 • Azioni di condanna (art. 30 D.Lgs. 104/2010).....	458
3.4.4 • Azione di condanna al rilascio di un provvedimento richiesto (art. 34, co. 1, lett. c), D.Lgs. 104/2010).....	459
3.4.5 • Azione verso il silenzio della pubblica amministrazione (art. 31 D.Lgs. 104/2010).....	459
3.4.6 • Azione di declaratoria di nullità (art. 31 D.Lgs. 104/2010).....	459
3.5 • I principi informatori della giustizia amministrativa.....	459
3.6 • Il processo amministrativo di primo grado.....	461
3.6.1 • Nozione, tipologie e processo amministrativo telematico.....	461
3.6.2 • Le parti.....	462
3.6.3 • L'atto introduttivo.....	462
3.6.4 • L'istruzione probatoria.....	463
3.6.5 • La sentenza.....	464
3.7 • Le impugnazioni.....	465
3.7.1 • Disciplina generale.....	465
3.7.2 • L'appello.....	465
3.7.3 • Le decisioni oggetto di appello.....	466
3.7.4 • Gli altri mezzi di impugnazione.....	466
3.8 • Il giudicato amministrativo e la sua esecuzione.....	467
3.8.1 • Il giudicato.....	467
3.8.2 • Il giudizio di ottemperanza.....	468
3.8.3 • I presupposti del giudizio di ottemperanza.....	468
3.8.4 • Il procedimento.....	469
3.9 • La tutela cautelare.....	470
Domande di autovalutazione.....	471
Percorso riepilogativo.....	474

CAPITOLO 4 | Le giurisdizioni amministrative speciali

4.1 • La giurisdizione della Corte dei conti.....	475
4.2 • La funzione di controllo.....	476
4.3 • La funzione consultiva.....	476
4.4 • Il Codice della giustizia contabile.....	476
4.4.1 • I giudizi di competenza della Corte dei Conti.....	476
4.4.2 • I principi generali.....	477
4.4.3 • Il giudizio di conto.....	477
4.4.4 • Il giudizio di responsabilità amministrativa per danno all'erario.....	478

4.4.5 • La denuncia del danno: obbligo e contenuto	478
4.4.6 • Altri giudizi in materia di contabilità pubblica	479
4.5 • L'impugnazione delle decisioni della Corte dei conti.....	479
4.6 • I Tribunali delle acque pubbliche	480
4.7 • Il contenzioso tributario	480
Domande di autovalutazione.....	482
Percorso riepilogativo.....	484

Parte Prima

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 europea
Capitolo 4	Le fonti secondarie
Capitolo 5	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 perseguimento 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, in quanto utilizza 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).

1.2 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 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 amministrati 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 amministrati, 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 amministrati 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-amministrati, essi appaiono come cittadini con cui l'amministrazione dovrà cogestire 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 amministrati 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 (si cita, a puro titolo esemplificativo, il codice del processo amministrativo, il codice dell'amministrazione digitale, il codice della privacy, il codice dei contratti pubblici).

Un ulteriore passo avanti è stato, poi, compiuto dalla digitalizzazione della P.A. che ha reso più immediato il rapporto tra amministrazione e amministrati 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 inte-

ressi 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 amplissima 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 cost. n. 81/2012), ha abbandonato tale impostazione, ponendo l'accento su un diverso aspetto della questione. Per il Consiglio di Stato, infatti, per comprendere se un atto amministrativo è sindacabile (cioè impugnabile) non rileva tanto la sua natura di atto politico (dunque che promani da un organo di vertice della P.A. e che concerna le supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri) o di alta amministrazione, ma le **caratteristiche della norma posta a fondamento della funzione esercitata con l'atto impugnato**. In altre parole, assume rilevanza l'accertamento della sussistenza o meno di un vincolo giuridico posto all'esercizio del potere discrezionale.

Posta in tal modo la questione, sfumano le differenze tra le due categorie in esame, quella di "atto politico" e di "atto di alta amministrazione", a favore della seconda: la giurisprudenza, in virtù di quanto disposto dall'art. 113 Cost. (che prevede l'impu-

gnabilità di tutti gli atti della pubblica amministrazione in sede giurisdizionale senza esclusioni o limitazioni per determinate categorie), ha di fatto ampliato l'area degli atti di alta amministrazione e, di conseguenza, circoscritto quella degli atti politici. In conclusione, sarà impugnabile quell'atto, promanante dall'autorità amministrativa la cui fonte normativa riconosce l'esistenza di una situazione giuridica attiva, protetta dall'ordinamento, riferita ad un bene della vita oggetto della funzione svolta dall'Amministrazione.

Domande di autovalutazione

- 1) **Il diritto amministrativo è una partizione del:**
 - A. diritto costituzionale
 - B. diritto pubblico
 - C. diritto processuale
 - D. diritto europeo

- 2) **La definizione di Pubblica Amministrazione:**
 - A. è compiutamente riportata nella Costituzione Italiana
 - B. è elaborata di volta in volta dal giudice amministrativo
 - C. manca, nel nostro ordinamento, in modo specifico ed omnicomprensivo
 - D. è delineata dalla stessa P.A., nello svolgere della sua azione pubblicistica

- 3) **L'organo amministrativo:**
 - A. deve sempre far prevalere gli interessi pubblici stabiliti in sede politica
 - B. deve sempre ponderare gli interessi pubblici con gli altri interessi, pubblici o privati
 - C. deve recedere nell'attuazione degli interessi pubblici laddove possano danneggiare un soggetto terzo
 - D. deve sempre recedere nell'attuazione degli interessi pubblici laddove siano in contrasto con altri interessi pubblici da perseguire

- 4) **La Pubblica Amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, può agire secondo norme di diritto privato?**
 - A. Unicamente per motivi di urgenza e di necessità
 - B. No, mai
 - C. Sì, anche in deroga alla legge
 - D. Sì, salvo che la legge disponga diversamente

- 5) **Nello svolgimento della loro attività le amministrazioni normalmente operano attraverso:**
 - A. atti di natura imperativa
 - B. atti di natura privatistica
 - C. atti di natura procedimentale
 - D. atti di natura autoritativa

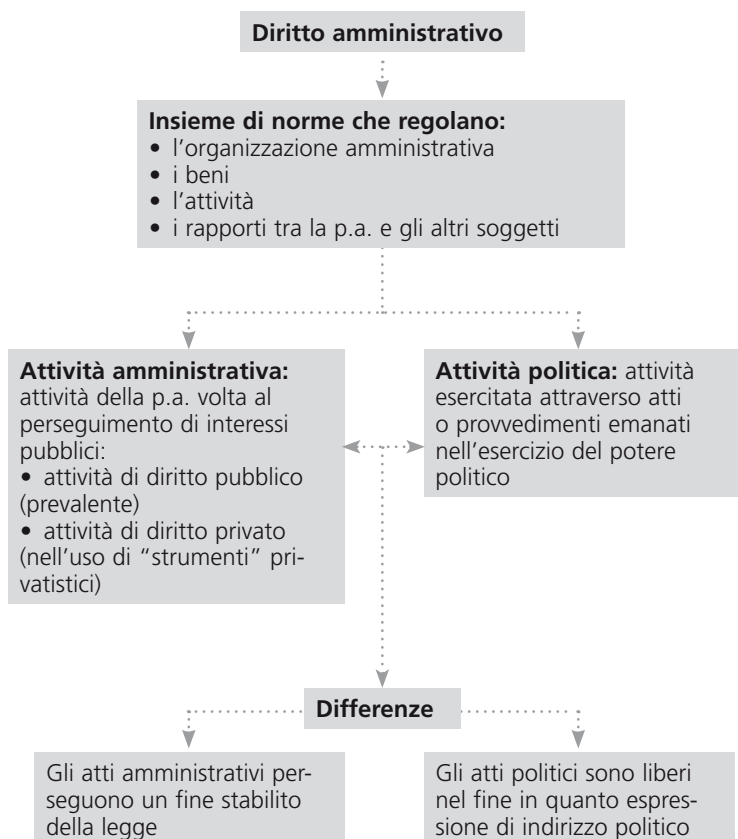
- 6) **Oggetto dell'attività della Pubblica Amministrazione è:**
 - A. la cura degli interessi pubblici
 - B. l'individuazione degli interessi pubblici da perseguire
 - C. la tutela dei pubblici impiegati
 - D. l'organizzazione degli uffici pubblici

- 7) **Gli interessi pubblici che la Pubblica Amministrazione deve perseguire sono stabiliti:**
- A. dal Presidente della Repubblica
 - B. da essa stessa, tramite circolari
 - C. dal legislatore
 - D. dal giudice amministrativo
- 8) **Con il termine “amministrazione in senso oggettivo” si indica:**
- A. l'insieme degli atti di natura non autoritativa emanati dalla Pubblica amministrazione
 - B. le funzioni svolte da una determinata struttura
 - C. l'insieme di apparati che formano la Pubblica Amministrazione
 - D. l'insieme degli atti emanati dalla Pubblica amministrazione secondo norme di diritto privato
- 9) **Gli atti di alta amministrazione sono caratterizzati da:**
- A. libertà nella individuazione dei fini
 - B. impugnabilità solo per gravi motivi
 - C. insindacabilità
 - D. amplissima discrezionalità
- 10) **Gli atti politici:**
- A. sono sindacabili dalla Pubblica Amministrazione
 - B. non sono sindacabili
 - C. sono sindacabili dal giudice amministrativo
 - D. sono sindacabili dal giudice ordinario

Risposte esatte: 1) B; 2) C; 3) B; 4) D; 5) D; 6) A; 7) C; 8) B; 9) D; 10) B.



Percorso riepilogativo



Per concorsi pubblici e aggiornamento professionale

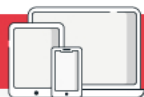
Chiari, sintetici ma esaustivi, finalizzati a una preparazione mirata alle prove d'esame, i volumi della collana minimanuali presentano gli aspetti salienti della **disciplina** senza tralasciare i più significativi orientamenti della **dottrina** e della **giurisprudenza**.

La struttura schematica e l'ampio ricorso ad **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, tutti gli argomenti normalmente oggetto di prove concorsuali e aggiornamento professionale.

Il volume fornisce, infatti, una panoramica agile ma completa dei principali istituti del diritto amministrativo, alla luce degli ultimi aggiornamenti normativi e giurisprudenziali e affronta temi fondamentali come l'organizzazione della pubblica amministrazione, il procedimento e l'atto amministrativo, la responsabilità, la giustizia amministrativa e la digitalizzazione della PA. Il testo è, altresì, caratterizzato dalla presenza di **apparati didattici**:

- **sintesi esplicative** a ogni inizio capitolo;
- costante **riferimento alle fonti normative** a supporto dell'esposizione;
- **domande di autovalutazione** per un'immediata verifica degli argomenti studiati;
- **percorsi riepilogativi**, che consentono di fissare i concetti appresi.



ESTENSIONI ONLINE

Software di
esercitazione

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.



€ 26,00

