

Dispensa di
Diritto
AMMINISTRATIVO

**Elementi
con Parole chiave**

I EDIZIONE 2023


Neldiritto
Editore

PREMESSA

Perché una nuova Collana (*Le Dispense d'Autore*) in un panorama editoriale già così fitto?

Per numerosi esami e concorsi (o per acquisire una conoscenza di base delle materie) è sempre più avvertita l'esigenza di **strumenti snelli di preparazione**, le famose **Dispense**, assai più sintetiche dei Manuali e degli stessi Compendi. La **sinteticità**, tuttavia, non deve mai pregiudicare **organicità** e **completezza** della trattazione, imponendo quindi una **più elevata precisione descrittiva** di principi, istituti e discipline.

Queste le ragioni sottese alla messa a punto della nuova Collana ***Le Dispense d'Autore***, nata sulla convinzione della necessità di una ancor più spiccata **competenza autorale** nel predisporre volumi snelli, ma chiari e impeccabili nell'illustrare in modo sintetico discipline complesse e vaste.

Ad arricchire ***Le Dispense d'Autore***, sono **inserite**, in chiusura dei Volumi, **Parole chiave**, che indicano istituti o principi non trascurabili nella preparazione, con la essenziale definizione. Un vero e proprio **concentrato** di principi, istituti e elementi da cui non si può prescindere nel mettere a punto la preparazione.

SOMMARIO

CAPITOLO 1	
LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: NOZIONI E CARATTERI	3
1. Il diritto amministrativo: nozioni introduttive e interferenze con il diritto privato	3
2. Ruolo, compiti e limiti della pubblica amministrazione	5
3. Le distinte modalità di azione della pubblica amministrazione. Atti di diritto pubblico e privato; attività amministrativa attiva, consultiva, di controllo	6
4. La nozione di P.A.: il rilievo applicativo	7
5. Gli enti pubblici. I criteri di qualificazione	8
5.1. La classificazione	10
6. I caratteri degli enti pubblici: autarchia, autotutela, autonomia, autogoverno	11
7. La struttura interna della pubblica amministrazione. Organi e uffici	13
7.1. Rapporto organico e rapporto di servizio	14
7.2. La <i>prorogatio</i>	14
7.3. La classificazione degli organi	15
8. Le relazioni interorganiche: gerarchia, direzione, coordinamento, controllo	15
9. Competenza	16
9.1. Trasferimento di competenze. Delega, avocazione, sostituzione, avvalimento	17
10. Il difetto di competenza	18
11. Il funzionario di fatto	19
11.1. Regime di imputabilità degli atti	20
12. Gli enti pubblici economici e i processi di privatizzazione.	21
12.1. La disciplina delle società a partecipazione pubblica.	22
12.2. I soggetti pubblici di matrice europea.	23
12.2.1. Organismi di diritto pubblico	23
12.2.2. Imprese pubbliche	24
12.2.3. Soggetti <i>in house</i>	25
13. I servizi pubblici locali nel d. lgs. 23 dicembre 2022, n. 201	27
13.1. La nozione. La contrapposizione tra teorie soggettiva e oggettiva e l'influenza del diritto europeo	27

13.2.	La nuova disciplina dei servizi pubblici locali dettata dal d. lgs. 23 dicembre 2022, n. 201	28
13.2.1.	Il perimetro applicativo	29
13.2.2.	L'assunzione del servizio. Il principio di sussidiarietà orizzontale	29
13.2.3.	Le modalità di affidamento e la scelta dell' <i>in house</i>	30

CAPITOLO 2

L'AMMINISTRAZIONE STATALE **32**

1.	La struttura dell'Amministrazione statale	32
2.	Il Governo	32
2.1.	I modelli di organizzazione ministeriale: dipartimentale e a direzione generale	34
2.2.	Comitati interministeriali	34
2.3.	Le Agenzie e le aziende autonome	34
3.	Gli organi ausiliari	35
3.1.	Il Consiglio di Stato	35
3.2.	La Corte dei conti	36
3.3.	Il Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)	37
3.4.	Il ruolo dell'Avvocatura dello Stato	38
4.	Le Autorità indipendenti	38
5.	L'Amministrazione statale periferica	41
5.1.	I Prefetti	41
5.1.1.	La funzione ulteriore di Rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie	42
5.1.2.	Il ruolo del Prefetto nella normativa più recente	42
5.2.	Il ruolo del Sindaco in veste di ufficiale di Governo	43

CAPITOLO 3

L'AMMINISTRAZIONE TERRITORIALE **44**

1.	Autonomia e decentramento	44
2.	Le Regioni	45
2.1.	L'autonomia statutaria	46
2.2.	L'autonomia legislativa	48
2.3.	L'autonomia regolamentare	49
2.4.	Le funzioni amministrative. Il superamento del principio del parallelismo. Sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza	50
2.5.	L'autonomia finanziaria	51

2.6.	L'organizzazione regionale. Consiglio, Giunta e Presidente	53
3.	I Comuni	54
3.1.	Gli organi comunali	54
3.2.	Le funzioni	56
3.3.	Il segretario comunale	57
3.4.	Gli statuti degli enti locali	58
4.	Le province	58
4.1.	Gli organi prima della legge Delrio	59
4.2.	Gli organi dopo la legge Delrio	59
5.	Le città metropolitane	60
6.	I controlli	62
6.1.	I controlli sulle Regioni	63
6.2.	I controlli sugli enti locali	63
7.	Le conferenze permanenti	64

CAPITOLO 4

IL RAPPORTO DI IMPIEGO ALLE DIPENDENZE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.	Il dipendente pubblico e i caratteri del rapporto con la P.A.	68
1.1.	Rapporto di impiego e rapporto onorario	68
2.	La c.d. privatizzazione del rapporto di pubblico impiego	68
2.1.	Atti di macro-organizzazione e categorie sottratte alla privatizzazione	69
3.	I rapporti tra legge e contrattazione nella disciplina del rapporto di lavoro: evoluzione	70
3.1.	Ambito soggettivo di applicabilità della contrattazione collettiva	71
3.2.	La disciplina speciale di stampo pubblicistico. Abuso di contratti a tempo determinato	72
4.	L'accesso all'impiego pubblico	73
4.1.	Le stabilizzazioni	75
4.2.	Modalità di svolgimento dei concorsi pubblici: le novità del Decreto c.d. PNRR 2 (d.l. 30 aprile 2022, n. 36). Portale unico di reclutamento	75
4.3.	Tipologie di concorsi. Concorsi interni	76
4.4.	Scorrimento della graduatoria	77
5.	Le mansioni. Mansioni superiori e demansionamento.	78
6.	Le vicende del rapporto di lavoro. Mobilità, sospensione, estinzione	79

6.1.	Mobilità. Le modifiche introdotte nel 2022	79
6.2.	Sospensione. Aspettativa, disponibilità, comando, distacco, collocamento fuori ruolo, assenza per malattia	81
6.3.	La prestazione dell'attività lavorativa "a distanza" e lo <i>smart working</i>	82
6.4.	L'estinzione del rapporto di pubblico impiego	82
7.	La dirigenza	83
7.1.	La responsabilità dirigenziale	84
7.2.	Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali	85
7.3.	Lo <i>spoils system</i>	86
8.	I diritti e i doveri del lavoratore pubblico. Codice di comportamento e <i>whistleblowing</i>	87
8.1.	Esclusività e Codice di comportamento	88
8.2.	<i>Whistleblowing</i>	89
9.	La responsabilità dell'impiegato	90
9.1.	Responsabilità penale	90
9.2.	Responsabilità civile	91
9.3.	Responsabilità erariale: elementi costitutivi	91
9.3.1.	Gli elementi costitutivi della fattispecie di danno erariale e le principali tipologie: il danno all'immagine	91
9.3.1.1.	Il nuovo regime introdotto dai d.l. 16 luglio 2020, n. 76, e 31 maggio 2021, n. 77. La disciplina della responsabilità nel Codice dei contratti pubblici del 2023	92
9.3.1.2.	Le tipologie di danno erariale. Il danno da disservizio e il danno all'immagine	93
9.3.1.3.	Il giudizio innanzi alla Corte dei conti	94
9.4.	La responsabilità dell'Amministrazione	95
9.5.	Responsabilità disciplinare	96

CAPITOLO 5

LE FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO	98	
1.	Le fonti del diritto amministrativo: nozione e caratteri	98
1.1.	Le fonti del diritto dell'Unione europea	99
2.	Fonti secondarie e atti amministrativi generali: differenze	101
3.	I regolamenti: fondamento e limiti	103
3.1.	Classificazione dei regolamenti	104
4.	Le ordinanze	105
5.	Gli statuti	106

6.	Testi unici	106
7.	Atti di incerta collocazione: piani regolatori generali, capitolati generali, bandi militari, carta dei servizi pubblici, provvedimenti tariffari e prezzi	107
8.	Norme interne	108
8.1.	Le circolari	108
9.	La consuetudine	109
10.	La prassi amministrativa	109

CAPITOLO 6

LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE **110**

1.	Il rilievo delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto amministrativo. Il riparto di giurisdizione	110
2.	Il diritto soggettivo	111
3.	L'interesse legittimo	112
3.1.	Il risarcimento dei danni la lesione di interesse legittimo	113
4.	La tutela delle posizioni giuridiche soggettive	114
5.	Interessi semplici e interessi di fatto. L'azione popolare	115
6.	Interessi collettivi e interessi diffusi	117
7.	La tutela degli interessi collettivi. L'azione di classe (<i>class action</i>)	118
7.1.	L'azione inibitoria	118
7.2.	L'azione collettiva risarcitoria e la <i>class action</i> 'privata'	118
7.3.	La <i>class action</i> pubblica	119

CAPITOLO 7

I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA **121**

1.	I principi che governano l'attività della Pubblica amministrazione	121
2.	Il principio di legalità	121
3.	I principi di imparzialità e del giusto procedimento	122
4.	Il principio di ragionevolezza	123
5.	Il principio di buon andamento della P.A.	124
6.	I principi di pubblicità e trasparenza. L'accesso ai documenti amministrativi: cenni e rinvio	124
7.	I principi europei	126

7.1.	Il principio del legittimo affidamento. La buona fede nel d.l. 16 luglio 2020, n. 76, e nel Codice dei contratti pubblici del 2023	126
7.2.	Il principio di proporzionalità	128
7.3.	Il principio del giusto procedimento	128
7.4.	Principio di precauzione	129
8.	Semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa	129
8.1.	La segnalazione certificata di inizio attività (S.c.i.a.)	130
8.2.	Lo sportello unico	131
8.3.	Le conferenze di servizi	132
8.4.	Gli accordi: tra P.A. e privati, tra Amministrazioni, di programma	134
8.5.	Il silenzio devolutivo, il silenzio tra amministrazioni e il silenzio assenso	135
8.6.	Le autocertificazioni e le dichiarazioni sostitutive	138
8.6.1.	L'accertamento di ufficio	139
9.	L'informatizzazione della Pubblica amministrazione.	140
9.1.	Agenda digitale e e-government	140
9.2.	Il CAD	141
9.3.	Il procedimento digitale	141
9.4.	Gli strumenti dell'informatizzazione della P.A.	142
9.4.1.	In particolare: la posta elettronica certificata	143
9.4.2.	La carta di identità elettronica	143
9.5.	P.A. digitale e diritti dei cittadini e imprese	144
9.6.	Difensore civico digitale	145
CAPITOLO 8		
PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E ACCESSO		146
1.	Il procedimento amministrativo	146
2.	Le fasi del procedimento amministrativo	148
2.1.	La fase dell'iniziativa	148
2.2.	La fase istruttoria	149
2.3.	La fase decisoria	149
2.4.	La fase integrativa dell'efficacia	150
3.	I termini di conclusione del procedimento	150
3.1.	Il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento: i rimedi	151
3.2.	I silenzi della P.A.	153
4.	Il responsabile del procedimento	154
5.	La partecipazione al procedimento amministrativo	156
6.	La comunicazione di avvio del procedimento	156

6.1.	Le ipotesi di esonero dall'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento	156
6.2.	Contenuti della comunicazione di avvio del procedimento	157
7.	Intervento nel procedimento e diritti dei partecipanti	158
8.	Il preavviso di rigetto	158
9.	L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo	159
10.	L'accesso	160
10.1.	I tre accessi. Accesso classico o documentale, accesso civico, accesso generalizzato	160
10.2.	L'accesso classico	162
10.3.	Accesso generalizzato agli atti di gara	165
10.4.	I rapporti tra le diverse tipologie di accesso	165
11.	La tutela della <i>privacy</i>	166
11.1.	Gli organismi nazionali e internazionali di tutela della <i>privacy</i> : il Garante per la protezione dei dati personali	168
11.2.	La nozione di dato personale	168
11.3.	La classificazione dei dati personali	169
11.3.1.	Dati sensibili, genetici e biometrici	169
11.3.2.	Dati quasi sensibili	170
11.3.3.	Dati anonimi e giudiziari	171
11.4.	Il trattamento dei dati personali	172
11.5.	Il trattamento dei dati sensibili	173
11.6.	Il danno da trattamento dei dati sensibili	174
11.7.	I soggetti coinvolti nel trattamento dei dati personali: il titolare dei dati	174
11.7.1.	Segue: il titolare del trattamento dei dati personali	176
11.7.2.	Segue: il responsabile del trattamento dei dati personali	177
11.7.3.	Il <i>Data Protection Officer</i>	178

CAPITOLO 9

ATTI E PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI:		
TIPOLOGIE, STRUTTURA E VIZI		179
1.	Atti di diritto pubblico e privato. Atti e provvedimenti amministrativi	179
2.	Nozione e struttura dell'atto amministrativo	180
3.	Classificazioni degli atti amministrativi	181
3.1.	I pareri	184
4.	Atti di alta amministrazione e atti politici	185
5.	I provvedimenti amministrativi	186

5.1.	I caratteri dei provvedimenti amministrativi: imperatività, esecutività, esecutorietà, inoppugnabilità, tipicità	186
5.2.	La motivazione del provvedimento amministrativo	189
6.	La classificazione dei provvedimenti amministrativi	190
6.1.	Provvedimenti ampliativi: la concessione	190
6.1.1.	L'autorizzazione	191
6.1.2.	Figure affini all'autorizzazione: abilitazione, omologazione, nulla-osta, dispensa	191
6.2.	I provvedimenti restrittivi: ordini, espropriazioni, requisizioni, confische, sequestri	192
6.3.	Provvedimenti vincolati e discrezionali	193
6.3.1.	I caratteri della discrezionalità	194
6.3.1.A.	Discrezionalità e merito	194
6.3.1.B.	Discrezionalità tecnica e mista	195
7.	Validità ed efficacia	195
7.1.	La nullità	196
7.1.1.	Nullità strutturale ed elementi essenziali	197
7.1.2.	L'azione di nullità	197
7.2.	L'annullabilità	197
7.2.1.	Vizi di legittimità e vizi di merito	198
7.2.1.A.	L'incompetenza: relativa e assoluta	198
7.2.1.B.	Eccesso di potere	199
7.2.1.C.	Violazione di legge	200
7.2.2.	Il regime dell'atto annullabile	200
7.2.3.	Le illegittimità che non comportano annullamento	200
8.	I rimedi contro gli atti illegittimi e inopportuni: l'autotutela	201
8.1.	Il riesame con esito demolitorio: la revoca e l'annullamento d'ufficio	202
8.2.	Il riesame con esito conservativo: convalida, ratifica, sanatoria	204
9.	L'illegittimità costituzionale dell'atto amministrativo.	205
10.	L'illegittimità dell'atto amministrativo per contrasto con il diritto europeo	206
11.	L'invalidità derivata	207
CAPITOLO 10		
I CONTROLLI		208
1.	Nozione	208
2.	I controlli amministrativi	208
3.	I controlli sugli atti	209

4.	I controlli sugli organi	210
5.	Il controllo di gestione	210
5.1.	Il controllo interno di gestione	211
5.2.	Il controllo esterno sulla gestione	212
6.	Il ruolo della Corte dei Conti	212

CAPITOLO 11

BENI PUBBLICI ED ESPROPRIAZIONE

1.	I beni pubblici: nozione e classificazioni	215
2.	I beni demaniali	216
2.1.	I beni del demanio necessario	216
2.2.	I beni del demanio eventuale	217
2.3.	Regime giuridico dei beni demaniali	217
2.4.	La sdemanializzazione	218
3.	Il federalismo fiscale	218
4.	I beni patrimoniali indisponibili	219
4.1.	Regime giuridico	220
5.	I beni patrimoniali disponibili	220
6.	I beni comuni	221
7.	I diritti reali su beni altrui	222
7.1.	Le servitù prediali pubbliche	222
7.2.	I diritti di uso pubblico	223
8.	La tutela dei beni pubblici	224
9.	L'espropriazione per pubblica utilità	224
9.1.	I provvedimenti ablatori reali inseriti nella procedura espropriativa: l'occupazione	225
9.2.	La requisizione	225
9.3.	Presupposti dell'espropriazione per pubblica utilità	226
9.4.	Il procedimento di esproprio: ambito oggettivo, soggetti coinvolti, fasi della procedura	227
9.5.	L'indennità di esproprio	228

CAPITOLO 12

I CONTRATTI DELLA P.A.

1.	Capacità di diritto privato della P.A. e contratti	230
1.1.	Contratti attivi e passivi dell'Amministrazione	231
1.2.	Appalti e concessioni	232
1.3.	Il contratto di disponibilità	233
2.	Il Codice dei contratti pubblici. La legge delega 21 giugno 2022, n. 78 e lo schema di decreto legislativo	234

	approvato in via preliminare il 16 dicembre 2022.	
	Principi e ambito di applicazione	
2.1.	La legge delega 21 giugno 2022, n. 78 e lo schema di decreto legislativo approvato in via preliminare il 16 dicembre 2022	234
2.2.1.	La disciplina intertemporale	235
2.2.2.	Come cambia il sistema delle fonti	236
2.2.3.	Il rilievo dei principi generali nel nuovo Codice del 2023	237
2.3.	I principi comuni alle fasi dell'affidamento e dell'esecuzione	238
2.3.1.	Principi relativi alla fase dell'affidamento	239
3.	I contratti atipici	239
4.	La struttura della procedura di evidenza pubblica.	242
4.1.	La delibera a contrarre	242
4.2.	Il bando	242
4.3.	La scelta del contraente: le procedure di selezione	243
4.3.1.	Accordo quadro, aste elettroniche, dialogo competitivo, partenariato per l'innovazione, project financing	243
5.	L'aggiudicazione	245
5.1.	Le offerte anormalmente basse	245
6.	La partecipazione alla procedura di gara: i requisiti soggettivi e il soccorso istruttorio	246
6.1.	Partecipazione in forma associata alla gara: i raggruppamenti temporanei di impresa	247
6.2.	Il contratto di avvalimento	248
6.3.	Il subappalto: le novità introdotte dal d.l. n. 77 del 2021	248
7.	Stipula e controlli	251
7.1.	Il c.d. termine di stand still	251
7.2.	La fase del controllo	251
7.3.	Interdittive antimafia	252
8.	L'esecuzione del contratto.	252
8.1.	La diversità di disciplina rispetto ai contratti di diritto privato	253
8.1.1.	Immutabilità del prezzo, dell'oggetto e dell'esecutore	253
8.1.2.	Le modifiche possibili	253
8.1.3.	La proroga del contratto	254

CAPITOLO 13		
LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA		255
1.	La tutela giustiziale: i ricorsi amministrativi	255
2.	Le tipologie di ricorsi amministrativi	256
3.	La tutela giurisdizionale	257
4.	La tutela giurisdizionale innanzi al giudice ordinario	258
5.	La tutela giurisdizionale innanzi al giudice amministrativo	259
5.1.	Organi della giustizia amministrativa	259
5.2.	Le articolazioni della giurisdizione amministrativa	260
5.3.	Le azioni esperibili innanzi al G.A.	261
6.	Il processo amministrativo	263
6.1.	I principi	263
6.2.	Le parti del rapporto processuale	265
6.2.1.	La legittimazione e l'interesse	266
6.3.	L'articolazione del processo	267
6.3.1.	La fase introduttiva	267
6.3.2.	La costituzione	268
6.3.3.	Il giudizio cautelare	268
6.3.3.1.	Lo speciale regime introdotto dall'art. 3, d.l. 7 luglio 2022, n. 85, abrogato e confluito nell'art. 12 <i>bis</i> , l. 5 agosto 2022, n. 108, per il contenzioso PNRR	270
6.4.	La fase istruttoria	272
6.5.	Estinzione	272
6.6.	Udienza	273
6.7.	Decisione del ricorso	273
6.8.	I mezzi di impugnazione	274
6.9.	Il giudizio di ottemperanza	275
6.10.	I riti speciali	277

APPENDICE

LE PAROLE CHIAVE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO	283
--	------------