

Dispensa di
Diritto
AMMINISTRATIVO

**Elementi
con Parole chiave**

II EDIZIONE 2024


**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.

Questa **seconda Edizione** della *Dispensa di Diritto Amministrativo* è stata **profondamente rivista**. Le importanti **novità legislative** intervenute hanno infatti imposto la riscrittura di alcuni capitoli e la revisione sistematica di altri.

L'approvazione, con d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, del **nuovo Codice dei contratti pubblici** e l'abrogazione, a far data dal 1° luglio dello stesso anno, del precedente Codice del 2016, ha reso in primo luogo necessaria la **riscrittura** dell'intero Capitolo in tema di **contratti pubblici**, così come la riorganizzazione della trattazione di temi connessi tra cui l'**in house**, l'**accesso agli atti di gara**, l'uso di **algoritmi e di intelligenza artificiale**. Il Codice dei contratti pubblici è stato, peraltro, già modificato dalla **l. 27 novembre 2023 n. 170**, di conversione del d.l. 29 settembre 2023, n. 132, di cui si è tenuto conto nell'esaminare la

disciplina del **conflitto di interessi**. Tra le altre novità legislative di cui si è dato atto, quelle in tema di pubblico impiego, scudo erariale e controllo concomitante (L. 21 giugno 2023, n. 74, di conv. del D.l. 22 aprile 2023, n. 44).

Tante, infine, le parti della Dispensa sottoposte, in questa Edizione, ad aggiornamento **giurisprudenziale**.

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 in house	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	29

13.2.1.	Il perimetro applicativo	29
13.2.2.	L'assunzione del servizio. Il principio di sussidiarietà orizzontale	30
13.2.3.	Le modalità di affidamento e la scelta dell' <i>in house</i>	31

CAPITOLO 2

L'AMMINISTRAZIONE STATALE

1.	La struttura dell'Amministrazione statale	33
2.	Il Governo	33
2.1.	I modelli di organizzazione ministeriale: dipartimentale e a direzione generale	35
2.2.	Comitati interministeriali	35
2.3.	Le Agenzie e le aziende autonome	35
3.	Gli organi ausiliari	36
3.1.	Il Consiglio di Stato	36
3.2.	La Corte dei conti	37
3.3.	Il Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)	38
1.4.	Il ruolo dell'Avvocatura dello Stato	39
4.	Le Autorità indipendenti	39
5.	L'Amministrazione statale periferica	42
5.1.	I Prefetti	42
5.1.1.	La funzione ulteriore di Rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie	43
5.1.2.	Il ruolo del Prefetto nella normativa più recente	43
5.2.	Il ruolo del Sindaco in veste di ufficiale di Governo	44

CAPITOLO 3

L'AMMINISTRAZIONE TERRITORIALE

1.	Autonomia e decentramento	45
2.	Le Regioni	46
2.1.	L'autonomia statutaria	47
2.2.	L'autonomia legislativa	49
2.3.	L'autonomia regolamentare	50
2.4.	Le funzioni amministrative. Il superamento del principio del parallelismo. Sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza	51
2.5.	L'autonomia finanziaria	52
2.6.	L'organizzazione regionale. Consiglio, Giunta e Presidente	54
3.	I Comuni	55

3.1.	Gli organi comunali	55
3.2.	Le funzioni	57
3.3.	Il segretario comunale	58
3.4.	Gli statuti degli enti locali	59
4.	Le province	59
4.1.	Gli organi prima della legge Delrio	60
4.2.	Gli organi dopo la legge Delrio	60
5.	Le città metropolitane	61
6.	I controlli	63
6.1.	I controlli sulle Regioni	64
6.2.	I controlli sugli enti locali	64
7.	Le conferenze permanenti	65
CAPITOLO 4		68
IL RAPPORTO DI IMPIEGO ALLE DIPENDENZE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE		68
1.	Il dipendente pubblico e i caratteri del rapporto con la P.A.	69
1.1.	Rapporto di impiego e rapporto onorario	69
2.	La c.d. privatizzazione del rapporto di pubblico impiego	70
2.1.	Atti di macro-organizzazione e categorie sottratte alla privatizzazione	70
3.	I rapporti tra legge e contrattazione nella disciplina del rapporto di lavoro: evoluzione	71
3.1.	Ambito soggettivo di applicabilità della contrattazione collettiva	72
3.2.	La disciplina speciale di stampo pubblicistico. Abuso di contratti a tempo determinato	73
4.	L'accesso all'impiego pubblico	74
4.1.	Le stabilizzazioni	76
4.2.	Modalità di svolgimento dei concorsi pubblici: le novità del Decreto c.d. PNRR 2 (d.l. 30 aprile 2022, n. 36) e del Decreto Rafforzamento P.A. (d.l. 22 aprile 2023, n. 44, conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74). Portale unico di reclutamento	76
4.3.	Tipologie di concorsi. Concorsi interni	78
4.4.	Scorrimento della graduatoria. Le novità del Decreto Rafforzamento P.A. (d.l. 22 aprile 2023, n. 44, conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74)	79
5.	Le mansioni. Mansioni superiori e demansionamento	80
6.	Le vicende del rapporto di lavoro. Mobilità, sospensione, estinzione	81

6.1.	Mobilità. Le modifiche introdotte nel 2022	81
6.2.	Sospensione. Aspettativa, disponibilità, comando, distacco, collocamento fuori ruolo, assenza per malattia	83
6.3.	La prestazione dell'attività lavorativa "a distanza" e lo <i>smart working</i> . Le novità del 2023	84
6.4.	L'estinzione del rapporto di pubblico impiego	84
7.	La dirigenza	85
7.1.	La responsabilità dirigenziale	86
7.2.	Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali	87
7.3.	Lo <i>spoils system</i>	88
8.	I diritti e i doveri del lavoratore pubblico. Codice di comportamento e <i>whistleblowing</i>	89
8.1.	Esclusività e Codice di comportamento	90
8.2.	<i>Whistleblowing</i> . Le novità introdotte dal D.lgs. 10 marzo 2023, n. 34	91
9.	La responsabilità dell'impiegato	92
9.1.	Responsabilità penale	92
9.2.	Responsabilità civile	93
9.3.	Responsabilità erariale: elementi costitutivi	93
9.3.1.	Gli elementi costitutivi della fattispecie di danno erariale e le principali tipologie: il danno all'immagine	94
9.3.1.1.	Il nuovo regime introdotto dai d.l. 16 luglio 2020, n. 76, e 31 maggio 2021, n. 77. Lo scudo erariale, la proroga al 2024 e la disciplina della responsabilità nel codice dei contratti pubblici del 2023.	94
9.3.1.2.	Le tipologie di danno erariale. Il danno da disservizio e il danno all'immagine	96
9.3.1.3.	Il giudizio innanzi alla Corte dei conti	97
9.4.	La responsabilità dell'Amministrazione	97
9.5.	Responsabilità disciplinare	98
CAPITOLO 5		100
LE FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO		100
1.	Le fonti del diritto amministrativo: nozione e caratteri	100
1.1.	Le fonti del diritto dell'Unione europea	101
2.	Fonti secondarie e atti amministrativi generali: differenze	103
3.	I regolamenti: fondamento e limiti	105
3.1.	Classificazione dei regolamenti	106
4.	Le ordinanze	107
5.	Gli statuti	108
6.	Testi unici	108

7.	Atti di incerta collocazione: piani regolatori generali, capitolati generali, bandi militari, carta dei servizi pubblici, provvedimenti tariffari e prezzi	109
8.	Norme interne	110
8.1.	Le circolari	110
9.	La consuetudine	111
10.	La prassi amministrativa	111

CAPITOLO 6

LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE

1.	Il rilievo delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto amministrativo. Il riparto di giurisdizione	112
2.	Il diritto soggettivo	113
3.	L'interesse legittimo	114
3.1.	Il risarcimento dei danni la lesione di interesse legittimo	115
4.	La tutela delle posizioni giuridiche soggettive	117
5.	Interessi semplici e interessi di fatto L'azione popolare	118
6.	Interessi collettivi e interessi diffusi	119
7.	La tutela degli interessi collettivi. L'azione di classe (<i>class action</i>)	120
7.1.	L'azione inibitoria	120
7.2.	L'azione collettiva risarcitoria e la <i>class action</i> 'privata'	121
7.3.	La <i>class action</i> pubblica	122

CAPITOLO 7

I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

1.	I principi che governano l'attività della Pubblica amministrazione	123
2.	Il principio di legalità	123
3.	I principi di imparzialità e del giusto procedimento	124
4.	Il principio di ragionevolezza	125
5.	Il principio di buon andamento della P.A.	126
6.	I principi di pubblicità e trasparenza. L'accesso ai documenti amministrativi: cenni e rinvio	126
7.	I principi europei	128
7.1.	Il principio del legittimo affidamento. La collaborazione e la buona fede	128
7.2.	Il principio di proporzionalità	129
7.3.	Il principio del giusto procedimento	130
7.4.	Principio di precauzione	130
8.	Semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa	130

8.1.	La segnalazione certificata di inizio attività (S.c.i.a.)	132
8.2.	Lo sportello unico	133
8.3.	Le conferenze di servizi	134
8.4.	Gli accordi: tra P.A. e privati, tra Amministrazioni, di programma	135
8.5.	Il silenzio devolutivo, il silenzio tra amministrazioni e il silenzio assenso	137
8.6.	Le autocertificazioni e le dichiarazioni sostitutive	139
8.6.1.	L'accertamento di ufficio	141
9.	L'informatizzazione della Pubblica amministrazione	142
9.1.	Agenda digitale e e-government	142
9.2.	Il CAD	143
9.3.	Il procedimento digitale	143
9.4.	Gli strumenti dell'informatizzazione della P.A.	143
9.4.1.	In particolare: la posta elettronica certificata	144
9.4.2.	La carta di identità elettronica	145
9.5.	P.A. digitale e diritti dei cittadini e imprese	145
9.6.	Difensore civico digitale	146
10.	Utilizzo dell'algoritmo nell'esercizio dell'attività amministrativa. Le novità del nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	146
CAPITOLO 8		149
PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E ACCESSO		149
1.	Il procedimento amministrativo	150
2.	Le fasi del procedimento amministrativo	151
2.1.	La fase dell'iniziativa	151
2.2.	La fase istruttoria	152
2.3.	La fase decisoria	152
2.4.	La fase integrativa dell'efficacia	153
3.	I termini di conclusione del procedimento	153
3.1.	Il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento: i rimedi	154
3.2.	I silenzi della P.A.	156
4.	Il responsabile del procedimento	157
5.	La partecipazione al procedimento amministrativo	159
6.	La comunicazione di avvio del procedimento	159
6.1.	Le ipotesi di esonero dall'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento	160
6.2.	Contenuti della comunicazione di avvio del procedimento	160
7.	Intervento nel procedimento e diritti dei partecipanti	161

8.	Il preavviso di rigetto	161
9.	L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo	162
10.	L'accesso	163
10.1.	I tre accessi. Accesso classico o documentale, accesso civico, accesso generalizzato	164
10.2.	L'accesso classico	165
10.3.	L'accesso agli atti di gara nella disciplina del nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023	169
10.4.	I rapporti tra le diverse tipologie di accesso	172
11.	La <i>privacy</i> : dal diritto alla riservatezza al diritto alla protezione dei dati personali	172
11.1.	Le fonti della disciplina della protezione dei dati personali	174
11.2.	Gli organismi nazionali e internazionali di tutela della <i>privacy</i> : il Garante per la protezione dei dati personali	176
11.3.	La nozione di dato personale	177
11.3.1.	La classificazione dei dati personali	178
11.3.2.	Dati sensibili, genetici e biometrici	178
11.3.3.	Dati quasi sensibili	179
11.3.4.	Dati anonimi e giudiziari	180
11.4.	La disciplina sul trattamento dei dati personali	181
11.4.1.	I principi in materia di trattamento dei dati personali	182
11.4.2.	Il trattamento dei dati sensibili	183
11.4.3.	I dati personali di tipo giudiziario	184
11.4.4.	Il danno da trattamento dei dati sensibili e il principio di inutilizzabilità	184
11.4.5.	Il trattamento dei dati per un interesse pubblico	185
11.5.	I soggetti coinvolti nel trattamento dei dati personali: il titolare dei dati	185
11.5.1.	Segue: il titolare del trattamento dei dati personali	187
11.5.2.	Segue: il responsabile del trattamento dei dati personali	188
11.6.	Il <i>Data Protection Officer</i>	189
11.6.1.	L'obbligo di tenere il registro delle attività di trattamento	189

CAPITOLO 9 191

ATTI E PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI: TIPOLOGIE, STRUTTURA E VIZI 191

1.	Atti di diritto pubblico e privato. Atti e provvedimenti amministrativi	191
2.	Nozione e struttura dell'atto amministrativo	192
3.	Classificazioni degli atti amministrativi	193

3.1.	I pareri	196
4.	Atti di alta amministrazione e atti politici	197
5.	I provvedimenti amministrativi	198
5.1.	I caratteri dei provvedimenti amministrativi: imperatività, esecutività, esecutorietà, inoppugnabilità, tipicità.	198
5.2.	La motivazione del provvedimento amministrativo	201
6.	La classificazione dei provvedimenti amministrativi	202
6.1.	Provvedimenti ampliativi: la concessione	202
6.1.1.	L'autorizzazione	203
6.1.2.	Figure affini all'autorizzazione: abilitazione, omologazione, nulla-osta, dispensa	203
6.2.	I provvedimenti restrittivi: ordini, espropriazioni, requisizioni, confische, sequestri	204
6.3.	Provvedimenti vincolati e discrezionali	205
6.3.1.	I caratteri della discrezionalità	206
6.3.1.A.	Discrezionalità e merito	206
6.3.1.B.	Discrezionalità tecnica e mista	207
7.	Validità ed efficacia	207
7.1.	La nullità	208
7.1.1.	Nullità strutturale ed elementi essenziali	209
7.1.2.	L'azione di nullità	209
7.2.	L'annullabilità	209
7.2.1.	Vizi di legittimità e vizi di merito	210
7.2.1.A.	L'incompetenza: relativa e assoluta	210
7.2.1.B.	Eccesso di potere	211
7.2.1.C.	Violazione di legge	212
7.2.2.	Il regime dell'atto annullabile	212
7.2.3.	Le illegittimità che non comportano annullamento	212
8.	I rimedi contro gli atti illegittimi e inopportuni: l'autotutela	213
8.1.	Il riesame con esito demolitorio: la revoca e l'annullamento d'ufficio	214
8.2.	Il riesame con esito conservativo: convalida, ratifica, sanatoria	216
9.	L'illegittimità costituzionale dell'atto amministrativo	217
10.	L'illegittimità dell'atto amministrativo per contrasto con il diritto europeo	218
11.	L'invalidità derivata	219
	CAPITOLO 10	220
	I CONTROLLI	220
1.	Nozione	220
2.	I controlli amministrativi	220

3.	I controlli sugli atti	221
4.	I controlli sugli organi	222
5.	Il controllo di gestione	222
5.1.	Il controllo interno di gestione	223
5.2.	Il controllo esterno sulla gestione	224
6.	Il ruolo della Corte dei Conti	224

CAPITOLO 11	228
BENI PUBBLICI ED ESPROPRIAZIONE	228

1.	I beni pubblici: nozione e classificazioni	228
2.	I beni demaniali	229
2.1.	I beni del demanio necessario	229
2.2.	I beni del demanio eventuale	230
2.3.	Regime giuridico dei beni demaniali	230
2.4.	La sdemanializzazione	231
3.	Il federalismo fiscale	231
4.	I beni patrimoniali indisponibili	232
4.1.	Regime giuridico	233
5.	I beni patrimoniali disponibili	233
6.	I beni comuni	234
7.	I diritti reali su beni altrui	235
7.1.	Le servitù prediali pubbliche	235
7.2.	I diritti di uso pubblico	236
8.	La tutela dei beni pubblici	237
9.	L'espropriazione per pubblica utilità	237
9.1.	I provvedimenti ablatori reali inseriti nella procedura espropriativa: l'occupazione	238
9.2.	La requisizione	238
9.3.	Presupposti dell'espropriazione per pubblica utilità	239
9.4.	Il procedimento di esproprio: ambito oggettivo, soggetti coinvolti, fasi della procedura	240
9.5.	L'indennità di esproprio	241

CAPITOLO 12	243
I CONTRATTI DELLA P.A.	243

1.	Capacità di diritto privato della P.A. e contratti	243
1.1.	Contratti attivi e passivi dell'Amministrazione	244
1.2.	Appalti e concessioni	244
1.3.	Il contratto di disponibilità	245
2.	Il nuovo Codice dei contratti pubblici	246
2.1.	La disciplina intertemporale	246

2.1.1.	Come cambia il sistema delle fonti	247
2.1.2.	Il rilievo dei principi generali nel nuovo Codice del 2023	249
2.1.3.	I principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato	250
2.1.3.1.	I principi di buona fede e tutela dell'affidamento, tassatività delle cause di esclusione	253
2.1.3.2.	I principi per le fasi dell'affidamento e dell'esecuzione: concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, tempestività, pubblicità, suddivisione in lotti e rotazione	255
3.	La struttura della procedura di evidenza pubblica	257
3.1.	La delibera a contrarre	257
3.2.	Il bando	257
3.3.	La scelta del contraente: le procedure di selezione	258
4.	L'aggiudicazione	261
4.1.	Le offerte anormalmente basse	261
5.	La partecipazione alla procedura di gara: i requisiti soggettivi e il soccorso istruttorio	262
5.1.	Disciplina dell'esclusione, verifica del possesso dei requisiti e soccorso istruttorio	265
5.2.	Partecipazione in forma associata alla gara: i raggruppamenti (e le associazioni) temporanei di impresa	266
5.3.	Il contratto di avvalimento	269
5.4.	Il subappalto	270
6.	Stipula e <i>stand still</i>	272
7.	L'esecuzione del contratto	274
7.1.	La diversità di disciplina rispetto ai contratti di diritto privato	274
7.1.1.	Immutabilità del prezzo, dell'oggetto e dell'esecutore	274
7.1.2.	Le modifiche possibili	275
7.1.3.	La proroga del contratto	275
8.	I rimedi giurisdizionali. Giurisdizione e rito	275
	CAPITOLO 13	279
	LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	279
1.	La tutela giustiziale: i ricorsi amministrativi	279
2.	Le tipologie di ricorsi amministrativi	280
3.	La tutela giurisdizionale	281
4.	La tutela giurisdizionale innanzi al giudice ordinario	282
5.	La tutela giurisdizionale innanzi al giudice amministrativo	283
5.1.	Organi della giustizia amministrativa	283

5.2.	Le articolazioni della giurisdizione amministrativa	284
5.3.	Le azioni esperibili innanzi al G.A.	285
6.	Il processo amministrativo	287
6.1.	I principi	287
6.2.	Le parti del rapporto processuale	289
6.2.1.	La legittimazione e l'interesse	290
6.3.	L'articolazione del processo	291
6.3.1.	La fase introduttiva	291
6.3.2.	La costituzione	292
6.3.3.	Il giudizio cautelare	292
6.3.3.1.	Lo speciale regime introdotto dall'art. 3, d.l. 7 luglio 2022, n. 85, abrogato e confluito nell'art. 12 bis, l. 5 agosto 2022, n. 108, per il contenzioso PNRR	294
6.4.	La fase istruttoria	296
6.5.	Estinzione	296
6.6.	Udienza	296
6.7.	Decisione del ricorso	297
6.8.	I mezzi di impugnazione	298
6.9.	Il giudizio di ottemperanza	299
6.10.	I riti speciali	301

APPENDICE		
LE PAROLE CHIAVE		
DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO		305