

Elementi di

DIRITTO AMMINISTRATIVO

Per **concorsi pubblici** e **aggiornamento professionale**

VIII Edizione



IN OMAGGIO ESTENSIONI ONLINE

Eventuali contenuti
extra



Eddie
il Tutor virtuale che ti aiuta
a personalizzare lo studio

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.

Elementi di

DIRITTO AMMINISTRATIVO

Biancamaria Consales
Diotima Pagano

Elementi di Diritto Amministrativo – VIII edizione
Copyright © 2026 EdiSES edizioni S.r.l. – Napoli

9 8 7 6 5 4 3 2 1 0
2030 2029 2028 2027 2026

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: EdiSES Edizioni S.r.l.

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

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

ISBN 979 125 602 764 4

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

Il volume espone in sintesi, ma con estrema chiarezza ed esaustività, tutta la materia normalmente oggetto di prove di concorso e aggiornamento professionale.

È suddiviso in capitoli ciascuno dei quali si sofferma sugli **aspetti fondanti del diritto amministrativo**: nozioni e fonti, le situazioni giuridiche soggettive, l'organizzazione amministrativa, l'attività amministrativa e i beni pubblici, atti e provvedimenti amministrativi, il procedimento, documentazione e codice dell'amministrazione digitale CAD, il pubblico impiego, patologia dell'atto, accesso, trasparenza, anticorruzione, la privacy, i contratti della PA, controlli e responsabilità, le tutele.

Ciascun capitolo è corredato da **Quesiti di verifica**, test a risposta multipla per la valutazione della propria preparazione, e specifiche infografiche ("**Percorsi riepilogativi**") che riassumono in forma schematica quanto studiato e consentono di fissare i concetti appresi.

In omaggio con il volume:

- **Eddie**, il Tutor Virtuale EdiSES che aiuta a personalizzare lo studio. All'inizio di ogni capitolo, è presente un **QR Code**, che rimanda a risorse aggiuntive: sintesi di fine capitolo, definizioni chiave, flashcard e quesiti di completamento e comprensione del testo. Per fruirne, è necessario accedere o registrarsi su edises.it.



Eddie, l'Assistente virtuale per uno studio su misura

Eddie, l'Assistente virtuale basato sull'Intelligenza Artificiale, è progettato per accompagnarti in ogni fase della preparazione concorsuale, adattando lo studio ai tuoi tempi, ai tuoi obiettivi e al tuo livello di partenza. Eddie utilizza esclusivamente la **knowledge base del manuale**, capitolo per capitolo, per offrirti un supporto affidabile, coerente e mirato.

Per ogni capitolo puoi:

- > **ottenere una sintesi chiara ed efficace**, ideale sia per una prima lettura sia per il ripasso;
- > **verificare la preparazione** con test a risposta multipla, utili per misurare i progressi e individuare eventuali lacune;
- > **consultare le definizioni chiave**, per fissare i concetti fondamentali richiesti nelle prove d'esame.

Eddie ti aiuta innanzitutto a **personalizzare il metodo di studio**, permettendo di scegliere il percorso più adatto alle tue esigenze:

- > **Approccio sequenziale**: lo studio segue rigorosamente l'ordine dei capitoli del manuale. È indicato per chi parte da zero o desidera una preparazione sistematica e completa.
- > **Approccio strategico**: dà priorità alle materie con maggiore peso o frequenza nelle prove d'esame, concentrando l'impegno sugli argomenti più rilevanti. È pensato per chi ha tempi limitati o deve ottimizzare lo studio in funzione del bando di concorso.
- > **Approccio diagnostico**: si parte dai quiz per individuare punti di forza e aree di miglioramento. In base ai risultati, lo studio viene orientato verso i capitoli meno consolidati, evitando ripassi inutili e rendendo la preparazione più efficiente.

Ulteriori **materiali didattici** e **aggiornamenti** sono disponibili nell'area riservata a cui si accede mediante la registrazione al sito edises.it secondo la procedura indicata nelle prime pagine del volume.

Eventuali errata-corrige saranno pubblicati sul sito edises.it, nella scheda "Aggiornamenti" della pagina dedicata al volume, e nell'area riservata.

Altri aggiornamenti sulle procedure concorsuali saranno disponibili sui nostri **social**, su blog.edises.it e infoconcorsi.com.

INDICE

CAPITOLO 1 | La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo

1.1 • La nozione di diritto amministrativo.....	1
1.2 • Le fonti del diritto amministrativo: i regolamenti.....	1
1.2.1 • Caratteristiche generali.....	1
1.2.2 • Tipologie di regolamenti.....	3
1.2.3 • Il procedimento di formazione dei regolamenti.....	4
1.2.4 • I regolamenti regionali.....	4
1.3 • Le altre fonti del diritto amministrativo.....	5
1.3.1 • Gli atti amministrativi generali.....	5
1.3.2 • Le ordinanze di necessità e urgenza.....	5
1.3.3 • Gli atti interni e le circolari amministrative.....	6
1.3.4 • La prassi amministrativa.....	7
1.4 • L'attività amministrativa.....	7
1.4.1 • Forme e strumenti.....	7
1.4.2 • Atti e provvedimenti amministrativi.....	8
1.4.3 • Atti politici e atti di alta amministrazione.....	9
1.5 • La Pubblica Amministrazione nella Costituzione.....	10
Quesiti di verifica 1.....	12
Percorso riepilogativo.....	14

CAPITOLO 2 | Le situazioni giuridiche soggettive

2.1 • Differenze tra situazioni giuridiche attive e passive.....	16
2.2 • Il diritto soggettivo.....	16
2.3 • L'aspettativa di diritto.....	17
2.4 • La potestà.....	17
2.5 • Il diritto potestativo.....	17
2.6 • La facoltà.....	18
2.7 • L'interesse legittimo.....	18
2.7.1 • Definizione.....	18
2.7.2 • Interessi pretensivi e interessi oppositivi.....	19
2.7.3 • Interessi diffusi e interessi collettivi.....	20
2.7.4 • Gli interessi semplici (o amministrativamente protetti) e gli interessi di fatto.....	20
2.8 • Le situazioni giuridiche passive.....	21
Quesiti di verifica 2.....	22
Percorso riepilogativo.....	24

CAPITOLO 3 | L'organizzazione amministrativa

3.1 • Nozioni di ente, organo e ufficio	25
3.2 • L'organo amministrativo.....	25
3.2.1 • Definizioni e caratteristiche	25
3.2.2 • Le diverse tipologie di organi.....	26
3.2.3 • La competenza.....	26
3.2.4 • L'incompetenza	28
3.2.5 • Il funzionario di fatto	28
3.2.6 • La <i>prorogatio</i>	28
3.3 • Il decentramento amministrativo	29
3.3.1 • Le disposizioni costituzionali.....	29
3.3.2 • Le possibili forme di decentramento	30
3.3.3 • Decentramento e autonomia: il valore della sussidiarietà	30
3.4 • Gli enti pubblici.....	31
3.4.1 • Profili generali	31
3.4.2 • Le principali tipologie di enti pubblici.....	32
3.4.3 • Gli enti privati di interesse pubblico	32
3.4.4 • I rapporti tra gli enti.....	33
3.5 • L'organismo di diritto pubblico e l'impresa pubblica.....	34
3.6 • L'articolazione burocratica dello Stato.....	35
3.6.1 • Il Governo e i Ministri	35
3.6.2 • La funzione del Presidente del Consiglio dei Ministri.....	35
3.6.3 • I Ministeri	36
3.6.4 • Il Ministro	37
3.6.5 • Le Agenzie	37
3.7 • L'Amministrazione statale periferica e le Amministrazioni statali non territoriali.....	38
3.8 • Gli enti locali.....	38
Quesiti di verifica 3	40
Percorso riepilogativo	44

CAPITOLO 4 | L'attività amministrativa e la disciplina dei beni pubblici

4.1 • I principi generali dell'attività amministrativa.....	46
4.1.1 • Il principio di legalità	46
4.1.2 • I principi di buon andamento e imparzialità.....	46
4.1.3 • Il principio di ragionevolezza	47
4.1.4 • Il principio di sussidiarietà	47
4.1.5 • Il principio di proporzionalità	48
4.1.6 • Il principio di pubblicità e trasparenza.....	48
4.1.7 • Il principio della collaborazione e della buona fede	49
4.1.8 • Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini contro la Pubblica Amministrazione.....	49
4.1.9 • Il principio del servizio esclusivo della Nazione	50
4.1.10 • Il principio di responsabilità	50
4.2 • Discrezionalità amministrativa, discrezionalità tecnica e merito.....	50
4.2.1 • La discrezionalità amministrativa	50

4.2.2 • La discrezionalità tecnica	51
4.2.3 • Il merito dell'azione amministrativa	51
4.2.4 • Il sindacato giurisdizionale delle scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione	52
4.3 • L'attività vincolata	52
4.4 • I beni pubblici	53
4.4.1 • Nozione e classificazione	53
4.4.2 • I beni demaniali	54
4.4.3 • I beni patrimoniali indisponibili	55
4.4.4 • I beni patrimoniali disponibili	55
4.4.5 • L'uso dei beni pubblici da parte di enti e privati	56
4.5 • I beni privati e l'espropriazione per pubblica utilità	56
4.5.1 • Fondamento e natura dell'espropriazione per pubblica utilità	56
4.5.2 • Soggetti	57
4.5.3 • Limiti all'espropriabilità dei beni immobili	57
4.5.4 • Dichiarazione di pubblica utilità e indennità di espropriazione	58
4.5.5 • La retrocessione del bene	58
4.5.6 • L'occupazione legittima e l'occupazione senza titolo	58
Quesiti di verifica 4	60
Percorso riepilogativo	62

CAPITOLO 5 | Atti e provvedimenti amministrativi

5.1 • I concetti di atto e di provvedimento amministrativo	65
5.2 • Atti di amministrazione attiva, consultiva e di controllo	65
5.3 • Il provvedimento amministrativo	66
5.3.1 • Le caratteristiche	66
5.3.2 • Gli elementi essenziali	66
5.3.3 • Gli elementi accidentali	67
5.3.4 • I requisiti	68
5.3.5 • Struttura, contenuto e fine	68
5.3.6 • La motivazione	69
5.3.7 • L'efficacia	70
5.4 • Le autorizzazioni	70
5.4.1 • L'autorizzazione e le figure affini	70
5.4.2 • La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	71
5.5 • La concessione	72
5.6 • I provvedimenti ablatori	73
Quesiti di verifica 5	74
Percorso riepilogativo	77

CAPITOLO 6 | Il procedimento amministrativo

6.1 • Nozione	78
6.2 • I principi del procedimento	78
6.3 • Le fasi del procedimento	79
6.4 • Il responsabile del procedimento	79

6.4.1 • Il ruolo del responsabile	79
6.4.2 • I compiti del responsabile	80
6.5 • La comunicazione di avvio del procedimento	80
6.6 • Il preavviso di rigetto	81
6.7 • La conclusione del procedimento	82
6.7.1 • La disciplina dei termini	82
6.7.2 • L'inosservanza del termine e il potere sostitutivo	83
6.8 • Il silenzio della Pubblica Amministrazione	84
6.8.1 • Concetti generali	84
6.8.2 • Il silenzio assenso	85
6.8.3 • Il silenzio procedimentale	87
6.8.4 • Il silenzio rigetto o diniego	87
6.8.5 • Il silenzio inadempimento (o rifiuto)	87
6.8.6 • I rimedi avverso il silenzio amministrativo	88
6.9 • La conferenza di servizi	88
6.9.1 • Le tipologie di conferenze di servizi	88
6.9.2 • Le modalità di svolgimento della conferenza di servizi	89
6.10 • Gli accordi procedurali (o integrativi) e gli accordi sostitutivi	90
6.11 • Gli accordi fra Pubbliche Amministrazioni	91
6.12 • Gli accordi di programma	91
Quesiti di verifica 6	93
Percorso riepilogativo	97

CAPITOLO 7 | Documentazione amministrativa e Codice dell'Amministrazione digitale (CAD)

7.1 • Documento e soggetti destinatari nel Testo Unico	98
7.2 • Il certificato quale atto amministrativo	99
7.2.1 • Nozione	99
7.2.2 • Tipologie	99
7.2.3 • Validità	100
7.3 • Le autocertificazioni	100
7.3.1 • Funzione, tipologie e validità	100
7.3.2 • La dichiarazione sostitutiva di certificazioni	101
7.3.3 • La dichiarazione sostitutiva di atti di notorietà	101
7.3.4 • L'obbligo della sottoscrizione	102
7.3.5 • I controlli	102
7.4 • L'acquisizione diretta dei documenti	103
7.5 • La "decertificazione" nel rapporto tra amministrazioni pubbliche e cittadini	104
7.6 • Gli altri istituti di semplificazione	105
7.7 • Il Codice dell'Amministrazione Digitale	106
7.7.1 • Ambito di applicazione	106
7.7.2 • Norme generali per l'uso delle TIC nell'azione amministrativa	106
7.8 • L'organizzazione digitale della Pubblica Amministrazione	108
7.8.1 • Il Dipartimento per la trasformazione digitale	108
7.8.2 • L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID)	108

7.8.3 • Il Difensore Civico per il Digitale.....	109
7.8.4 • Il Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione.....	110
7.8.5 • L'Ufficio per la Transizione Digitale (UTD) e il Responsabile per la Transizione Digitale (RTD).....	110
7.9 • I diritti e la Carta della cittadinanza digitale	111
7.10 • Il Sistema pubblico di identità digitale (SPID)	112
7.11 • Il Sistema pubblico di connettività (SPC).....	112
7.12 • La firma digitale	112
7.13 • Il documento informatico	113
7.13.1 • Validità ed efficacia probatoria.....	113
7.13.2 • Copie informatiche e/o analogiche di documenti.....	114
7.13.3 • Gestione, conservazione ed esibizione dei documenti digitali.....	115
7.14 • La posta elettronica certificata e il domicilio digitale.....	116
7.14.1 • La Posta Elettronica Certificata (PEC).....	116
7.14.2 • Il domicilio digitale.....	116
7.15 • La Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND).....	117
7.16 • Sistemi di Intelligenza Artificiale nella Pubblica Amministrazione: quadro normativo	117
Quesiti di verifica 7	119
Percorso riepilogativo	124

CAPITOLO 8 | La patologia dell'atto amministrativo

8.1 • Gli stati patologici e l'invalidità dell'atto	125
8.1.1 • Gli stati patologici dell'atto.....	125
8.1.2 • La disciplina dell'invalidità.....	125
8.2 • La nullità dell'atto.....	126
8.2.1 • Il regime giuridico della nullità	126
8.2.2 • La carenza di potere.....	126
8.2.3 • Nullità e inesistenza	127
8.3 • L'annullabilità dell'atto.....	127
8.3.1 • I vizi di legittimità.....	127
8.3.2 • L'incompetenza relativa.....	128
8.3.3 • L'eccesso di potere	128
8.3.4 • La violazione di legge e la mera irregolarità	129
8.3.5 • La riemissione di provvedimenti annullati per vizi di atti endoprocedimentali	130
8.4 • L'istituto dell'autotutela.....	130
8.5 • L'autotutela decisoria.....	131
8.5.1 • Gli atti di ritiro	131
8.5.2 • Gli atti di convalida.....	132
8.5.3 • Gli atti di conservazione.....	133
Quesiti di verifica 8	134
Percorso riepilogativo	137

CAPITOLO 9 | L'accesso ai documenti amministrativi

9.1 • Il diritto di accesso e il suo oggetto	138
9.2 • I titolari del diritto di accesso	138

9.3 • I soggetti obbligati a consentire l'accesso	139
9.4 • I limiti al diritto di accesso	140
9.5 • La richiesta di accesso: modalità e tipologie	141
9.6 • La tutela del diritto di accesso	142
9.6.1 • Le forme alternative: giurisdizionale e giustiziale (o amministrativa)	142
9.6.2 • Il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale	142
9.6.3 • Tutela giustiziale: il Difensore civico e la Commissione per l'accesso ai documenti	143
9.6.4 • Il riesame della richiesta di accesso	143
9.7 • L'accesso civico	144
9.7.1 • Profili generali, limiti e differenze con il diritto di accesso	144
9.7.2 • Modalità di esercizio dell'accesso civico	146
Quesiti di verifica 9	147
Percorso riepilogativo	150

CAPITOLO 10 | Trasparenza e anticorruzione

10.1 • Quadro normativo e definizione del concetto di corruzione	151
10.2 • Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione	152
10.2.1 • Soggetti della strategia di prevenzione a livello nazionale	152
10.2.2 • Soggetti della strategia di prevenzione a livello decentrato	152
10.3 • L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC): composizione e attribuzioni	153
10.4 • Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)	155
10.5 • Gli strumenti operativi per la lotta alla corruzione	156
10.5.1 • Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)	156
10.5.2 • Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)	156
10.6 • La trasparenza dell'attività amministrativa	157
10.6.1 • La trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione	157
10.6.2 • Ambito soggettivo del decreto trasparenza	158
10.6.3 • Ambito oggettivo: gli obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza	158
10.6.4 • Gli obblighi di pubblicazione: vigilanza e procedimento sanzionatorio	159
10.7 • Il sistema di vigilanza delle norme anticorruzione	159
10.8 • Misure di prevenzione della corruzione: il Codice di comportamento	160
10.9 • Ulteriori misure di contrasto alla corruzione nel pubblico impiego	161
10.9.1 • La rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione	161
10.9.2 • L'astensione in caso di conflitto di interesse	161
10.9.3 • Formazione in tema di anticorruzione	161
10.10 • Le misure di contrasto alla corruzione nelle varie fasi del rapporto di lavoro	162
10.10.1 • Trasparenza e anticorruzione nei concorsi pubblici e nelle procedure di selezione	162
10.10.2 • Il dovere di esclusività del dipendente: la disciplina in tema di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (art. 53 D.Lgs. 165/2001)	162
10.10.3 • Le disposizioni sull'inconferibilità degli incarichi e sulle incompatibilità (D.Lgs. 39/2013)	163
10.10.4 • La cessazione del rapporto di lavoro e il divieto di <i>pantouflage</i> (cosiddette <i>revolving doors</i>)	164
Quesiti di verifica 10	165
Percorso riepilogativo	170

CAPITOLO 11 | Il diritto alla riservatezza

11.1 • Nozione.....	172
11.2 • L'oggetto e la finalità della disciplina del Codice della privacy.....	172
11.3 • Ambito oggettivo e territoriale di applicazione.....	173
11.4 • Le principali definizioni in materia.....	173
11.5 • I principi generali del trattamento dei dati.....	174
11.6 • Il consenso al trattamento dei dati personali.....	175
11.7 • Il trattamento dei dati personali.....	176
11.7.1 • Il trattamento connesso a un compito di interesse pubblico.....	176
11.7.2 • Il trattamento di categorie particolari di dati personali.....	177
11.7.3 • Il trattamento dei dati genetici, biometrici e relativi alla salute.....	178
11.7.4 • Il trattamento dei dati relativi a condanne penali e reati.....	178
11.7.5 • Il trattamento dei dati in ambito pubblico.....	179
11.8 • Le informazioni all'interessato.....	179
11.9 • I diritti dell'interessato titolare dei dati.....	180
11.9.1 • Le modalità per l'esercizio dei diritti dell'interessato.....	180
11.9.2 • I diritti dell'interessato.....	180
11.9.3 • Le limitazioni ai diritti dell'interessato.....	181
11.10 • I soggetti interessati al trattamento.....	182
11.10.1 • Il titolare e i contitolari del trattamento.....	182
11.10.2 • Il responsabile del trattamento ed il suo rapporto con il titolare.....	183
11.10.3 • Il Responsabile della protezione dei dati personali (RPD).....	183
11.11 • Ulteriori adempimenti da parte di titolari e responsabili del trattamento.....	184
11.12 • Le Autorità di controllo.....	184
11.13 • La tutela amministrativa e giurisdizionale.....	185
Quesiti di verifica 11.....	187
Percorso riepilogativo.....	190

CAPITOLO 12 | I contratti della Pubblica Amministrazione

12.1 • L'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione.....	194
12.1.1 • L'autonomia negoziale delle amministrazioni pubbliche.....	194
12.1.2 • Contratti di diritto comune, diritto speciale e ad oggetto pubblico.....	194
12.1.3 • Contratti attivi e passivi.....	195
12.2 • Le fonti nazionali ed europee dei contratti pubblici.....	196
12.3 • Il D.Lgs. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici).....	197
12.3.1 • La struttura.....	197
12.3.2 • Entrata in vigore ed efficacia del nuovo Codice.....	197
12.3.3 • Ambito di applicazione.....	198
12.4 • Le soglie di rilevanza europea. Il calcolo dell'importo stimato degli appalti. I contratti misti.....	199
12.5 • I principi.....	200
12.6 • La digitalizzazione: l'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale.....	201
12.7 • Il RUP, Responsabile unico del progetto.....	203
12.8 • La programmazione.....	204
12.9 • Le fasi delle procedure di affidamento.....	205
12.10 • La pubblicazione di bandi e avvisi.....	207

12.11 • I soggetti.....	209
12.11.1 • Le stazioni appaltanti	209
12.11.2 • Gli operatori economici.....	210
12.12 • La partecipazione alle procedure di affidamento	210
12.12.1 • I requisiti	210
12.12.2 • Le cause di esclusione dalle gare.....	210
12.12.3 • I requisiti di ordine speciale.....	212
12.12.4 • La verifica del possesso dei requisiti	213
12.12.5 • Avvalimento e soccorso istruttorio	213
12.13 • La scelta del contraente.....	215
12.13.1 • Le procedure	215
12.13.2 • La procedura aperta	215
12.13.3 • La procedura ristretta.....	216
12.13.4 • Procedura competitiva con negoziazione	216
12.13.5 • Dialogo competitivo	217
12.13.6 • Partenariato per l'innovazione.....	218
12.13.7 • Procedura negoziata senza pubblicazione di un bando	218
12.14 • La scelta del contraente per importi sotto la soglia europea.....	220
12.15 • Criteri di aggiudicazione della gara	222
12.16 • Le offerte anomale.....	223
12.17 • L'esecuzione del contratto.....	224
12.18 • La verifica di conformità e il collaudo.....	224
12.19 • Garanzie assicurative per la partecipazione alla procedura e per l'esecuzione del contratto.....	225
12.20 • Il contenzioso	226
12.20.1 • Gli strumenti deflativi del contenzioso	226
12.20.2 • Ricorsi giurisdizionali.....	226
Quesiti di verifica 12.....	227
Percorso riepilogativo.....	231

CAPITOLO 13 | Controlli e responsabilità nella Pubblica Amministrazione

13.1 • I controlli pubblici	233
13.2 • La responsabilità per lesione di interessi legittimi.....	234
13.3 • Gli elementi costitutivi dell'illecito della Pubblica Amministrazione.....	235
13.4 • La responsabilità della Pubblica Amministrazione per lesione di diritti soggettivi.....	236
13.4.1 • Responsabilità cd. aquiliana o extracontrattuale	236
13.4.2 • Responsabilità contrattuale.....	236
13.4.3 • Responsabilità precontrattuale.....	236
13.5 • Ulteriori ipotesi di responsabilità della Pubblica Amministrazione.....	237
13.5.1 • La responsabilità derivante da atto lecito	237
13.5.2 • Il danno da ritardo	237
13.5.3 • Il danno da disturbo.....	238
13.6 • La tutela risarcitoria contro l'Amministrazione.....	238
Quesiti di verifica 13.....	239
Percorso riepilogativo.....	241

CAPITOLO 14 | Il sistema delle tutele

14.1 • La tutela dei diritti e degli interessi	242
14.2 • I ricorsi amministrativi.....	242
14.2.1 • Caratteri generali.....	242
14.2.2 • Tipologie.....	243
14.2.3 • La definitività dell'atto	243
14.2.4 • Profili procedurali.....	244
14.3 • La tutela in sede giurisdizionale amministrativa.....	244
14.3.1 • Il sistema di giurisdizione amministrativa.....	244
14.3.2 • Il Codice del processo amministrativo e gli organi di giustizia amministrativa	245
14.3.3 • La giurisdizione del giudice amministrativo	245
14.3.4 • Profili formali.....	247
14.3.5 • La sentenza	247
14.3.6 • Le impugnazioni	248
14.3.7 • La class action nei confronti delle amministrazioni pubbliche	248
14.4 • La giurisdizione del giudice ordinario.....	249
14.5 • Le giurisdizioni amministrative speciali	249
Quesiti di verifica 14.....	251
Percorso riepilogativo	254

CAPITOLO 15 | Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche

15.1 • Il rapporto di lavoro pubblico	258
15.1.1 • Caratteristiche del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche	258
15.1.2 • Dalla disciplina pubblicistica alla privatizzazione	258
15.2 • Il sistema delle fonti.....	259
15.2.1 • Le fonti di disciplina del rapporto di lavoro	259
15.2.2 • La Costituzione.....	259
15.2.3 • Il Testo unico sul pubblico impiego (D.Lgs. 165/2001).....	260
15.2.4 • La contrattazione collettiva	261
15.3 • La gestione delle risorse umane e l'adozione del PIAO (Piano integrato di attività e di organizzazione)	262
15.3.1 • Finalità e ambito soggettivo	262
15.3.2 • I contenuti del PIAO.....	263
15.3.3 • L'Osservatorio nazionale del lavoro pubblico.....	265
15.4 • Le procedure di reclutamento e l'instaurazione del rapporto di lavoro	265
15.4.1 • L'obbligo del concorso pubblico previsto dalla Costituzione	265
15.4.2 • Le procedure alternative: stabilizzazioni, selezioni da elenchi, formazioni di elenchi di idonei e portale InPA.....	266
15.4.3 • L'avviamento a selezione e le assunzioni obbligatorie.....	267
15.4.4 • L'instaurazione del rapporto di lavoro.....	267
15.5 • Il lavoro dipendente e l'utilizzo del lavoro flessibile.....	268
15.6 • Lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile o in telelavoro	269
15.6.1 • Lo smart working e le differenze con il telelavoro.....	269

15.6.2 • La disciplina e le tutele	270
15.6.3 • Lo smart working nelle amministrazioni pubbliche	270
15.7 • La dirigenza pubblica	272
15.7.1 • Disciplina generale	272
15.7.2 • Conferimento degli incarichi	273
15.7.3 • Poteri	274
15.8 • Lo svolgimento del rapporto di lavoro	274
15.8.1 • Diritti patrimoniali dei dipendenti	274
15.8.2 • Diritti non patrimoniali dei dipendenti	274
15.8.3 • I profili di responsabilità	278
15.8.4 • Doveri dei dipendenti	278
15.9 • La mobilità o il trasferimento	282
15.10 • Il sistema di valutazione delle prestazioni	283
15.10.1 • Il ciclo della <i>performance</i>	283
15.10.2 • Strumenti premianti	284
15.11 • Le sanzioni disciplinari senza licenziamento	285
15.11.1 • I criteri di determinazione delle sanzioni	285
15.11.2 • Le sanzioni applicabili	285
15.12 • La cessazione del rapporto di lavoro e il licenziamento	286
15.12.1 • Cause generali di cessazione del rapporto di lavoro	286
15.12.2 • Il licenziamento con preavviso	287
15.12.3 • Il licenziamento senza preavviso	288
15.13 • Il procedimento disciplinare	289
15.13.1 • Titolarità del potere disciplinare	289
15.13.2 • Fasi del procedimento disciplinare dinanzi all'UPD	289
15.13.3 • Il procedimento disciplinare accelerato	290
15.13.4 • Rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale	291
15.14 • La sospensione cautelare del dipendente	291
Quesiti di verifica 15	293
Percorso riepilogativo	297

Capitolo 1

La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo



1.1 La nozione di diritto amministrativo

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. L'art. 1, co. 2, D.Lgs. 165/2001 precisa che per Amministrazioni Pubbliche s'intendono tutte le *Amministrazioni dello Stato*, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le *Regioni*, le *Province*, i *Comuni*, le *Comunità montane*, e loro consorzi e associazioni, le Istituzioni universitarie, gli Istituti Autonomi Case Popolari, le Camere di commercio e loro associazioni, tutti gli *enti pubblici non economici* nazionali, regionali e locali, le Amministrazioni, le aziende e gli enti del *Servizio sanitario nazionale* (SSN), l'Agenzia per la Rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) e le altre *Agenzie pubbliche*.

L'art. 22 L. 241/1990 definisce la Pubblica Amministrazione, ai fini della disciplina dell'accesso agli atti, come «*tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o europeo*».

Si definisce **diritto amministrativo**, invece, l'insieme delle norme che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento di quest'insieme di apparati, sia nei beni e nelle attività riferiti alla Pubblica Amministrazione, sia nei rapporti che la stessa instaura con altri soggetti.

Le fonti del diritto amministrativo sono quelle tipiche dell'ordinamento costituzionale dello Stato. Peraltro, potendo operare pure con gli strumenti del diritto comune, la Pubblica Amministrazione è soggetta altresì al rispetto dei contratti e delle convenzioni stipulate tra soggetti pubblici e con i soggetti privati, che «*hanno forza di legge tra le parti*»; ne consegue che, in queste ipotesi, anche le disposizioni del codice civile sono applicabili alle amministrazioni pubbliche.

Le fonti tipiche del diritto amministrativo sono i *regolamenti* (atti formalmente amministrativi), gli *atti amministrativi generali*, le *ordinanze di necessità e di urgenza* e gli *atti interni*.

1.2 Le fonti del diritto amministrativo: i regolamenti

1.2.1 Caratteristiche generali

I regolamenti sono atti formalmente amministrativi, perché provenienti da organi dell'apparato amministrativo dello Stato, e sostanzialmente normativi, in quanto ido-



nei, nei limiti stabiliti dalle fonti di rango primario, a immettere nuove norme nell'ordinamento giuridico; ne consegue che si tratta di fonti del diritto di rango secondario subordinate alla legge.

I regolamenti, in quanto atti formalmente amministrativi (anche se sostanzialmente normativi), sono soggetti al sindacato del giudice amministrativo quando ledono interessi legittimi. Normalmente, però, gli atti normativi non sono idonei ad incidere direttamente sulla sfera giuridica soggettiva dei potenziali destinatari (essendo, per definizione, atti diretti *erga omnes* – verso tutti) e, dunque, la lesione dell'interesse del singolo deriva dal provvedimento assunto in forza del regolamento: in tal caso, l'interessato dovrà impugnare sia il regolamento sia il provvedimento applicativo.

Sono fonti di produzione del diritto soltanto i *regolamenti esterni*, quelli cioè che si rivolgono a soggetti estranei all'ordinamento dell'ente od organo che li emana. Infatti, non possono considerarsi fonti del diritto i *regolamenti interni*, che disciplinano l'organizzazione interna di un organo o di un ente e si rivolgono solo ai soggetti che di tale organizzazione fanno parte.

Il fondamento tradizionale della potestà regolamentare è rinvenuto nel principio di legalità, secondo il quale l'Esecutivo può emanare regolamenti soltanto quando sia autorizzato da una norma di legge che attribuisca ad un organo amministrativo la relativa competenza.

La novella costituzionale del 2001 ha previsto espressamente tre tipologie di regolamenti, individuando l'ambito di competenza di ciascuno di essi:

- i regolamenti statali, ex art. 117, co. 6, Cost. possono operare nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale;
- i regolamenti regionali possono operare nelle materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale e anche nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale, in questo caso previa delega dello Stato;
- i regolamenti degli enti locali disciplinano l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Il potere regolamentare trova, quindi, adesso il suo fondamento direttamente nella Costituzione e limitatamente alle materie e ai settori in essa espressamente indicati.

In quanto fonti di rango secondario, i regolamenti dell'Esecutivo incontrano una **serie di limiti**:

- non possono mai derogare o contrastare con la Costituzione, né con i principi in essa contenuti;
- in quanto subordinate alla Costituzione e alle leggi costituzionali, non possono mai regolare le materie riservate dalla Costituzione alla legge (ordinaria o costituzionale);
- non possono contenere sanzioni penali, esistendo una riserva di legge in materia penale (art. 25 Cost.);
- non possono derogare né contrastare con le leggi ordinarie, salvo che sia una legge ad attribuire loro il potere, in un determinato settore e per un determinato caso, di innovare anche nell'ordine legislativo (delegificando la materia);
- in quanto fonti subordinate alla legge, non possono derogare al principio di irretroattività, fissato appunto in una norma di legge (art. 11 disp. prel. c.c.);
- i regolamenti delle autorità inferiori non possono mai contrastare con i regolamenti emanati da autorità gerarchicamente superiori;
- non possono disciplinare materie di competenza legislativa regionale, né tantomeno interferire nell'organizzazione e nell'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali, materie riservate alla potestà regolamentare degli stessi (art. 117, co. 6, Cost.).

1.2.2 Tipologie di regolamenti

La prima classificazione dei regolamenti dell'Esecutivo è contenuta nell'art. 17 L. 400/1988, che ne ha disciplinato anche il procedimento di formazione.

Trattandosi di legge ordinaria, la disciplina in essa contenuta non può essere derogata dalle stesse fonti regolamentari, ma può sempre essere superata o derogata per singoli casi da successiva legge ordinaria, sulla base del criterio cronologico.

Attualmente è possibile individuare i seguenti atti regolamentari:

- **regolamenti di esecuzione.** Danno *esecuzione alla disciplina dettata da leggi, decreti legislativi o regolamenti dell'Unione europea*, introducendo ulteriori specificazioni alle norme di rango primario o europeo o stabilendo modalità attuative delle stesse. Sono gli unici regolamenti ammessi a operare nell'ambito di una riserva assoluta di legge;
- **regolamenti di attuazione e di integrazione.** Integrano *la disciplina fissata da leggi e decreti legislativi* con disposizioni che possono avere anche carattere innovativo, pur nel rispetto dei principi da attuare fissati dalle norme di rango primario;
- **regolamenti indipendenti.** Sono autorizzati direttamente dall'art. 17, lett. c), L. 400/1988, a disciplinare *materie in cui l'intervento di norme primarie non si sia ancora configurato e che non sono soggette a riserva assoluta o relativa di legge*;
- **regolamenti di organizzazione.** Disciplinano *l'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni* secondo disposizioni dettate da legge, cui l'art. 97 Cost. riserva in via relativa la disciplina di queste materie. Tale tipologia di regolamenti si risolve, in realtà, o in *regolamenti esecutivi* oppure in *regolamenti attuativo-integrativi*, a seconda dell'estensione e del grado di dettaglio della disciplina di rango legislativo;
- **regolamenti di riordino.** Rappresentano uno strumento attraverso cui si *provvede alla periodica riorganizzazione delle disposizioni regolamentari vigenti*, nonché alla ricognizione di quelle oggetto di abrogazione implicita o espressa, nonché di quelle obsolete che hanno esaurito la loro funzione;
- **regolamenti di delegificazione.** Consentono al legislatore di autorizzare di volta in volta il Governo, in materie non soggette a riserva assoluta di legge, a emanare *regolamenti che sostituiranno le norme di legge* fino a quel momento vigenti. In tal caso la legge di autorizzazione detta le norme generali regolatrici della materia, mentre l'effetto abrogativo delle leggi vigenti è prodotto dalla stessa legge che autorizza il regolamento, il quale si limita, con la sua entrata in vigore, a rendere operativa l'abrogazione. Per le caratteristiche di tali regolamenti, che sostituiscono la disciplina di rango legislativo con una disciplina di rango secondario, essi non possono operare in materie coperte da riserva assoluta di legge;
- **regolamenti di attuazione delle direttive europee.** Sono previsti dall'art. 35 L. 234/2012, il quale stabilisce che la legge di delegazione europea può *autorizzare il Governo a recepire direttive dell'Unione mediante regolamento*, che apparterrà alla tipologia dei *regolamenti di delegificazione*.

Nelle materie di competenza esclusiva statale non disciplinate da legge o da regolamenti governativi e non coperte da riserva di legge, le direttive possono essere recepite con *regolamento ministeriale o interministeriale* o, ove di contenuto non normativo, con *atto amministrativo generale*.

1.2.3 Il procedimento di formazione dei regolamenti

Il procedimento di formazione dei regolamenti esecutivi, attuativo-integrativi, organizzativi e indipendenti prevede che essi (art. 17, co. 2, L. 400/1988):

- siano sottoposti al previo *parere del Consiglio di Stato*, che deve pronunciarsi entro quarantacinque giorni dalla richiesta, pena la facoltà riconosciuta all'amministrazione di procedere senza l'acquisizione del suddetto parere (art. 17 L. 127/1997);
- siano *deliberati dal Consiglio dei Ministri* e adottati con *decreto del Presidente della Repubblica*;
- siano sottoposti, prima della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, al *visto e alla registrazione della Corte dei conti*;
- rechino la denominazione di «regolamento», che consente, insieme agli altri elementi formali e procedurali suindicati, di distinguerli dagli altri atti normativi e amministrativi del Governo (art. 17, co. 4, L. 400/1988).

I **regolamenti di attuazione delle direttive europee** sono deliberati su proposta dal Presidente del Consiglio o del Ministro per gli Affari europei e del Ministro con competenza prevalente nella materia, di concerto con gli altri Ministri interessati. Il procedimento è quello previsto dall'art. 17, co. 2, L. 400/1988.

I **regolamenti ministeriali, interministeriali e di altre autorità** sono adottati con decreti ministeriali o interministeriali, rispettivamente nelle materie di competenza del Ministro (o di autorità sottordinate a esso) o di più Ministri, previa autorizzazione da parte della legge. Tali decreti devono essere comunicati al Presidente del Consiglio prima dell'emanazione e seguono lo stesso procedimento dei regolamenti governativi esecutivi, attuativo-integrativi, organizzativi e indipendenti (art. 17, co. 4, L. 400/1988).

1.2.4 I regolamenti regionali

La *potestà regolamentare è attribuita anche alle Regioni* ed è esplicitamente prevista dall'art. 117, co. 6, Cost., secondo il quale le Regioni la esercitano in **tutte le materie in cui non sussiste una competenza legislativa esclusiva dello Stato, o anche in tale ambito purché vi sia delega statale**.

Anche se hanno contenuto sostanzialmente normativo, i regolamenti regionali sono atti formalmente amministrativi, *subordinati alla legge regionale*, in quanto fonti secondarie, ma anche alla legge statale, che fissa i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente o disciplina la delega della potestà regolamentare alla Regione nelle materie di competenza esclusiva statale (vige, invece, il *criterio di competenza* nei rapporti con i regolamenti statali).

Gli statuti regionali prevedono le seguenti tipologie di regolamenti regionali:

- i **regolamenti attuativi** e quelli **integrativi**, mentre non sembrano trovare spazio i regolamenti indipendenti, in alcuni casi implicitamente vietati dalle norme degli statuti che richiedono, per tutti i regolamenti, una norma di legge che previamente ne autorizzi l'emanazione;
- i **regolamenti di delegificazione**, che ricalcano sostanzialmente il modello statale, con la legge regionale che fissa le norme generali poste a regolare la materia e individua le norme di legge da abrogare, mentre l'abrogazione è posticipata al momento in cui i regolamenti entrano in vigore;

- i **regolamenti delegati dallo Stato**, espressamente previsti dall'art. 117, co. 6, Cost., e generalmente attribuiti dagli statuti alla competenza del Consiglio regionale. Il previgente testo dell'art. 121 Cost. individuava l'organo competente a deliberare i regolamenti regionali nel Consiglio regionale. Attualmente è lo statuto ad attribuire tale potestà al Consiglio o alla Giunta, oppure ad entrambi su materie e per tipologie differenziate.

La Costituzione, all'art. 123, prevede che le disposizioni relative alla *pubblicazione* dei regolamenti regionali siano fissate nei rispettivi statuti, mentre l'art. 121 Cost. attribuisce al Presidente della Giunta il *potere di emanare* i regolamenti della Regione.

1.3 Le altre fonti del diritto amministrativo

1.3.1 Gli atti amministrativi generali

Si dice generalmente che gli **atti amministrativi** hanno **contenuto puntuale e concreto** in contrapposizione al **contenuto generale e astratto** degli **atti normativi**. Tuttavia, in alcuni casi, gli atti amministrativi hanno contenuto generale, in quanto hanno per destinatari non soggetti singoli, ma categorie di soggetti indeterminati e indeterminabili; è proprio questo il caso degli atti amministrativi generali che hanno in comune con quelli normativi il carattere della *generalità* ma non condividono quello dell'*astrattezza*.

Un esempio di atto amministrativo generale è il *bando di gara o di concorso*: esso si riferisce ad una pluralità di destinatari non determinati e non determinabili, ma non per questo *astratti*, dal momento che si rivolge *solo* ai soggetti in possesso dei requisiti per partecipare alla procedura di gara o di concorso. L'atto amministrativo generale ha destinatari indeterminabili *a priori*, ma certamente determinabili *a posteriori* in quanto è volto a regolare non una serie indeterminata di casi ma, conformemente alla sua natura amministrativa, un caso particolare e/o una vicenda determinata (la gara, il concorso), esaurita la quale vengono meno anche i suoi effetti.

La distinzione è importante dal momento che il regime giuridico è diverso; ad esempio, per gli atti amministrativi l'art. 3 L. 241/1990 impone l'obbligo della motivazione, requisito non richiesto per quelli normativi.

Gli atti amministrativi generali vanno anche distinti dagli *atti plurimi*; questi ultimi sono atti suddivisibili in singoli provvedimenti, anche se da un punto di vista formale sono unici; hanno anch'essi una pluralità di destinatari ma tutti specificamente individuabili *a priori* (è il caso, ad esempio, del provvedimento con cui si promuovono più dipendenti di un'Amministrazione Pubblica).

1.3.2 Le ordinanze di necessità e urgenza

Le ordinanze costituiscono una particolare categoria di **ordini**, vale a dire atti con cui si creano obblighi o divieti.

Non promanano dalla sola autorità amministrativa, in quanto il potere di ordinanza deriva dalla legge, e sono finalizzate a **fronteggiare situazioni di necessità e urgenza** pur senza una *preventiva determinazione del contenuto* in cui il potere potrà concretizzarsi.

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**



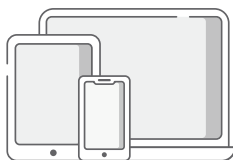
attendi l'email di conferma per perfezionare la registrazione



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**

SCARICA L'APP **INFOCONCORSI** DISPONIBILE SU APP STORE E PLAY STORE

Sulla materia si è più volte pronunciata la Corte costituzionale (sentenze n. 8/1956; n. 26/1961; n. 4/1977), chiarendo che:

- sono *atti formalmente e sostanzialmente amministrativi*;
- sono *atipiche*, essendo legislativamente predeterminata solo l'autorità tenuta alla relativa adozione e non i casi in cui il potere va esercitato né il contenuto dell'atto;
- sono *straordinarie*, vale a dire che il ricorso ad esse è consentito in via residuale, quando non vi siano altri atti tipici cui si possa ricorrere in alternativa;
- l'efficacia deve esserne necessariamente circoscritta;
- solo la legge può attribuire un simile potere;
- sono soggette a obbligo di motivazione e pubblicazione;
- non possono contrastare norme costituzionali né principi generali dell'ordinamento giuridico, né intervenire in materie coperte da riserva assoluta di legge.

Appartengono alla categoria delle ordinanze d'urgenza, per esempio, quelle prefettizie in materia di *pubblica sicurezza* e quelle emesse dal Sindaco per fronteggiare *situazioni di emergenza di carattere sanitario o di igiene pubblica*.

L'art. 42 D.Lgs. 33/2013 ha stabilito che le Pubbliche Amministrazioni che adottano provvedimenti contingibili e urgenti e, in generale, provvedimenti di carattere straordinario in caso di calamità naturali o di altre emergenze hanno l'obbligo di pubblicare:

- i provvedimenti adottati, con l'indicazione espressa delle norme di legge eventualmente derogate e dei motivi della deroga, nonché l'indicazione di eventuali atti amministrativi o giurisdizionali intervenuti;
- i termini temporali eventualmente fissati per l'esercizio dei poteri di adozione dei provvedimenti straordinari;
- il costo previsto degli interventi e il costo effettivo sostenuto dall'Amministrazione.

1.3.3 Gli atti interni e le circolari amministrative

Le norme dettate dalle autorità amministrative, quando costituiscono espressione dell'autonomia degli ordinamenti, hanno per definizione *rilevanza esterna* e sono **fonti del diritto** (statuti, leggi, regolamenti e ordinanze regionali e degli altri enti locali). Le regole, invece, che hanno rilevanza solo all'interno dell'Amministrazione che le produce (istruzioni di servizio, regolamenti interni, circolari, direttive ecc.) non sono fonti del diritto, pur avendo una portata normativa circoscritta nell'ambito di un determinato settore della Pubblica Amministrazione.

Ciò nondimeno esse possono acquistare efficacia esterna in quanto strumentali alla validità degli atti amministrativi: la violazione delle istruzioni prodotte ad uso interno può invalidare l'atto amministrativo così prodotto per **eccesso di potere**.

Le **circolari amministrative**, in particolare, sono atti interni diretti agli organi e agli uffici periferici, al fine di disciplinarne l'attività.

Pertanto, esse non possono essere annoverate tra le fonti del diritto, non possono essere in contrasto con norme imperative (leggi, regolamenti, decreti) e, infine, la loro inosservanza può dar luogo a responsabilità disciplinari, contabili ecc. per il dipendente o il dirigente al quale erano state indirizzate da parte dell'organo superiore.

Se pur del tutto interne, le circolari contengono istruzioni destinate ai pubblici funzionari e, conseguentemente, condizionano l'applicazione di atti normativi in grado di incidere sulle posizioni soggettive dei cittadini. Particolarmente rilevanti, sotto quest'aspetto, sono le **circolari interpretative**, attraverso cui gli organi di

vertice dell'Amministrazione impongono agli uffici sott'ordinati l'interpretazione, a loro avviso corretta, di norme controverse. Discusso è se tali circolari possano essere disattese dall'ufficio sottoposto: prevale la tesi per cui l'interpretazione è vincolante solo se e nella misura in cui dia una *lettura corretta del testo della legge*, potendosi l'ufficio subordinato discostare da interpretazioni erranee dandone congrua motivazione.

CLASSIFICAZIONE DELLE CIRCOLARI	
Circolari organizzative	Contengono atti di organizzazione interna degli uffici
Circolari interpretative di leggi e regolamenti	Costituiscono la <i>lectio</i> cui l'apparato amministrativo deve attenersi nell'interpretazione del diritto a fini di omogeneità e uniformità
Circolari normative	Indicano alla Pubblica Amministrazione con quali modalità esercitare un potere attribuitole dalla legge
Circolari informative	Promuovono la conoscenza di fatti o atti all'interno della Pubblica Amministrazione

1.3.4 La prassi amministrativa

Diversa dalle circolari è la prassi amministrativa, che si instaura di fatto in una determinata materia e **orienta l'azione degli organi amministrativi** come una consuetudine conforme alla legge, pur non rappresentando una fonte di produzione del diritto. La prassi è strettamente collegata al potere discrezionale: dove esistono dei margini di scelta in relazione a possibili condotte, accade solitamente che l'ufficio ne scelga una e a essa si attenga per lungo tempo. Quando ciò accade, la Pubblica Amministrazione si vincola in sostanza a osservare quella medesima **regola di condotta** per il futuro e in casi che presentino le stesse caratteristiche.

Secondo parte della dottrina, la prassi amministrativa costituirebbe **norma interna**, pur non potendosi qualificare come fonte del diritto. Secondo altra opinione, la prassi non darebbe vita a norme, ma la relativa violazione, se non accompagnata da congrua motivazione, si tradurrebbe in violazione del dovere di coerenza che incombe sulla Pubblica Amministrazione nella cura degli interessi pubblici.

1.4 L'attività amministrativa

1.4.1 Forme e strumenti

L'attività amministrativa è quell'**attività mediante la quale la Pubblica Amministrazione persegue gli interessi affidati alle sue cure**.

Se un tempo l'attività amministrativa era concepita esclusivamente come manifestazione di potere e di autorità, dalla quale il privato cittadino doveva difendersi, negli ultimi anni l'operato dei pubblici poteri e, segnatamente, quello della Pubblica Amministrazione, è sempre più orientato a svolgersi come **servizio per i cittadini** e sempre meno come manifestazione di potere e di autorità. La situazione del cittadino non si atteggia più e solo come **interesse oppositivo**, quale contrasto e contenimento del potere autoritativo, quanto anche e soprattutto come **interesse pretensivo** a esigere, chiedere e ottenere quanto dovuto.

Ciò posto, l'azione della Pubblica Amministrazione non si esaurisce nella prevalente attività di diritto pubblico, ma sempre più spesso consiste nell'uso da parte di soggetti pubblici di **forme negoziali di natura privatistica** (contratti, convenzioni ecc.).

Sebbene lo scopo resti perseguire il pubblico interesse, la posizione che la Pubblica Amministrazione assume nei confronti dei terzi risulta in larga parte diversa a seconda che si avvalga di strumenti di tipo pubblicistico o di **forme e strumenti propri del diritto privato**. Nel primo caso la Pubblica Amministrazione si trova in condizione di *supremazia* rispetto ai cittadini, che sono assoggettati al potere pubblico. Se sono utilizzati strumenti privatistici, viceversa, essa si trova a operare in posizione paritetica rispetto al privato cittadino, nei cui confronti non riveste alcuna posizione di preminenza né esercita alcuna potestà, operando al contrario secondo le regole di diritto comune.

Contrariamente alla tradizionale opinione, secondo cui gli strumenti privatistici sono intrinsecamente inidonei al conseguimento di finalità pubblicistiche, la dottrina più moderna distingue, nell'ambito dell'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione:

- **l'attività strumentale**, finalizzata al reperimento delle risorse necessarie allo svolgimento della sua azione;
- **l'attività amministrativa di diritto privato istituzionale**, espletata da quelle Amministrazioni che operano esclusivamente a livello privatistico e per le quali il regime pubblicistico investe solo gli organi di vertice;
- **l'attività amministrativa di diritto privato equivalente**, espletata in alternativa all'attività amministrativa pubblica.

Il riconoscimento generale dell'autonomia negoziale della Pubblica Amministrazione trova oggi il proprio fondamento normativo nell'art. 1, co. 1-*bis*, L. 241/1990, 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*.

Il **limite principale** che incontra la capacità di diritto privato della Pubblica Amministrazione è di **carattere funzionale**: è preclusa la conclusione di negozi incompatibili con lo scopo pubblico specifico perseguito dalla Pubblica Amministrazione stipulante, che è tenuta a indirizzare e conformare la sua attività al perseguimento dell'interesse pubblico affidato alle sue cure.

1.4.2 Atti e provvedimenti amministrativi

Gli atti che la Pubblica Amministrazione emana nell'espletamento dei suoi compiti istituzionali, e precisamente nell'esercizio di una funzione amministrativa, sono denominati **atti amministrativi**.

Allorquando l'atto amministrativo è espressione dell'autoritatività dell'Amministrazione ed è idoneo a incidere, modificandola (con effetti favorevoli o sfavorevoli), sulla situazione giuridica di soggetti estranei all'apparato della Pubblica Amministrazione, è definito **provvedimento amministrativo**. Sua caratteristica essenziale è quella di essere un *atto unilaterale*, vale a dire posto in essere dalla Pubblica Amministrazione in virtù dei suoi poteri autoritativi, senza che occorra il consenso dei soggetti cui è indirizzato (anzi è talvolta emanato contro la volontà di questi soggetti): ciò significa che l'amministrazione, quando pone in essere un atto o più specificamente un provvedimento amministrativo, agisce sempre come autorità, in modo che il provvedimento,

qualunque sia il suo contenuto, costituisce in ogni caso un atto d'espletamento della potestà amministrativa e non un atto d'autonomia privata.

Il provvedimento amministrativo è quell'atto a rilevanza esterna, produttivo di **effetti giuridici**, con il quale si conclude il **procedimento amministrativo**. Esso si connota come atto di *disposizione* funzionale alla tutela dell'*interesse pubblico* che la Pubblica Amministrazione deve necessariamente perseguire (*doverosità amministrativa*). Il **principio di legalità** dell'azione amministrativa impone che ogni provvedimento emanato nell'espletamento di una funzione amministrativa sia inquadrabile in una delle tipologie previste dalla legge (cd. **nominatività e tipicità** del provvedimento): la legge precisa l'ambito d'operatività del provvedimento, ne indica la finalità, stabilisce in quali circostanze esso possa essere legittimamente adottato e a quale autorità spetti tale potere.

Gli atti che non sono spontaneamente osservati dai soggetti cui si rivolgono possono essere portati a esecuzione direttamente dall'Amministrazione. Si parla, al riguardo, di **esecutorietà** del provvedimento amministrativo, che è cosa ben diversa dall'efficacia, ossia dall'effettiva attitudine a produrre effetti giuridici.

1.4.3 Atti politici e atti di alta amministrazione

Intesa l'*attività amministrativa* come quella mediante la quale organi statali provvedono alla cura in concreto degli interessi pubblici a essa affidati, è necessario in questa sede evidenziare le differenze con l'attività prettamente politica. Si tratta di una **distinzione non di poco conto poiché incide sull'impugnabilità degli atti** che ne discendono: laddove, infatti, è preclusa l'impugnazione di un atto politico, lo stesso non può dirsi per gli atti di alta amministrazione.

La giurisprudenza dominante ha oggi superato la teoria tradizionale, per la quale, dalla definizione degli atti politici come liberi nel fine e gli atti di alta amministrazione come vincolati al perseguimento delle finalità pubbliche, derivavano precise conseguenze.

In particolare, i primi sarebbero distinti dai secondi:

- dal *punto di vista soggettivo*, dovendo pervenire gli atti politici da un organo preposto all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica, costituendo così concreta realizzazione del potere politico;
- dal *punto di vista oggettivo*, dovendo gli atti politici riguardare la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura, mentre quelli di alta amministrazione avrebbero preso in considerazione interessi settoriali.

Il Consiglio di Stato, 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.

Quel che va indagato, infatti, non è tanto la qualificazione dell'atto, e, dunque, l'organo di provenienza del medesimo, ma le **caratteristiche della norma posta a fondamento della funzione esercitata con l'atto impugnato**.

Già da tempo era stato infatti evidenziato che il *discrimen* tra sindacabilità e insindacabilità dell'atto andasse ravvisato nei parametri giuridici alla stregua dei quali poter verificare gli atti politici. E ciò perché le uniche limitazioni cui l'atto politico soggiace sono costituite dall'osservanza dei precetti costituzionali, la cui violazione può giusti-



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** oggetto di **prove di concorso** e **aggiornamento professionale**.

Il volume espone in sintesi, ma con estrema chiarezza ed esaustività, tutta la materia normalmente oggetto di prove di concorso e aggiornamento professionale.

È suddiviso in capitoli, ciascuno dei quali si sofferma sugli aspetti fondanti del **diritto amministrativo**: nozioni e fonti, le situazioni giuridiche soggettive, l'organizzazione amministrativa, l'attività amministrativa e i beni pubblici, atti e provvedimenti amministrativi, il procedimento, documentazione e codice dell'amministrazione digitale CAD, il pubblico impiego, patologia dell'atto, accesso, trasparenza, anticorruzione, la privacy, i contratti della PA, controlli e responsabilità, le tutele.

Ciascun capitolo è corredato da **Quesiti di verifica**, test a risposta multipla per la valutazione della propria preparazione, e specifiche infografiche ("**Percorsi riepilogativi**") che riassumono in forma schematica quanto studiato e consentono di fissare i concetti appresi.



IN OMAGGIO ESTENSIONI ONLINE

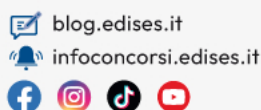
Eventuali contenuti
extra



Eddie
il Tutor virtuale che ti aiuta
a personalizzare lo studio

Le **risorse di studio** gratuite sono accessibili dalla propria area riservata, previa registrazione al sito **edises.it**.

EdiSES
EDIZIONI



€ 16,00

ISBN 979-12-5602-764-4



9 791256 027644