

INDICE

Presentazione di STEFANO MANNONI XXI

Introduzioni di NICOLA D'ANGELO e NICCOLÒ DE LUCA XXV

PARTE PRIMA L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

CAPITOLO 1

L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

1. Il diritto amministrativo	3
2. Origine ed evoluzione del diritto amministrativo	3
3. Il diritto amministrativo europeo	6
3.1. Il diritto amministrativo europeo e il sistema di "coamministrazione"	8
4. Il diritto amministrativo globale	9
5. Penetrazioni del diritto civile nel diritto amministrativo	10
6. Nuovi orizzonti della Pubblica Amministrazione tra sburocratizzazione, trasparenza e anticorruzione	12
6.1. Evoluzione e Collaborazione	12
6.2. Semplificazione e Trasparenza	12
6.3. Digitalizzazione e Innovazione	13
6.4. Conclusioni	13

CAPITOLO 2

IL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1. Le Fonti del Diritto	15
1.1. Le Fonti del Diritto Internazionale	16
1.2. Le Fonti del diritto europeo	17
1.3. I rapporti tra diritto europeo e diritto interno	19
1.4. L'esecuzione degli obblighi europei: la legge di delegazione europea e la legge europea	20
2. Le Fonti Interne	21
2.1. La Costituzione e le fonti di rango Costituzionale	22

2.2. Le Fonti primarie	23
2.3. Le Fonti secondarie	23
2.4. I regolamenti	24
2.5. Classificazione dei regolamenti	25
2.6. Funzione e Impatto dei Regolamenti	27
2.7. Le ordinanze	27
2.8. Le Ordinanze di necessità e urgenza	27
2.9. Gli Statuti	29
3. Le norme interne della P.A.	30
4. La consuetudine	32
5. La prassi amministrativa	32

CAPITOLO 3

I PRINCIPI GENERALI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1. Inquadramento costituzionale del diritto amministrativo e Principio della tripartizione dei poteri: il potere amministrativo	33
2. Principi Costituzionali	34
2.1. Il principio di legalità	34
2.2. Il principio di solidarietà	36
2.3. Il principio di sussidiarietà	36
2.4. Il principio di imparzialità	37
2.5. Il principio di buona amministrazione	37
3. La P.A. nella Costituzione	38
3.1. La distinzione tra politica e amministrazione: gli atti politici e gli atti di alta amministrazione	39
4. I Principi Europei del diritto amministrativo	40
4.1. Principio di legittimo affidamento	41
4.2. Principio di proporzionalità	41
4.3. Principio di responsabilità	41
4.4. Principio di buona fede	42
4.5. Principio di precauzione	42
4.6. Principio di certezza del diritto	42
4.7. Principio del giusto procedimento	43
4.8. Principio di consequenzialità	43
5. Codice europeo di buona condotta amministrativa	43

CAPITOLO 4
LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE

1. La Pubblica amministrazione e il suo ruolo	45
1.1. L'Importanza della legalità	45
2. Le situazioni giuridiche soggettive	46
3. L'interesse legittimo	47
3.1. Caratteri	48
3.2. Tipologia	48
4. Il diritto soggettivo	49
4.1. Distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi	50
5. Interessi collettivi e interessi diffusi	51
5.1. L'ente esponenziale e la tutela dell'interesse collettivo	52
5.2. La "Class Action" contro la P.A.	53

PARTE SECONDA
L'ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO 1
STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI

1. Struttura della P.A. e principi costituzionali sull'organizzazione	57
2. L'apparato amministrativo centrale. Il Governo	59
2.1. Le Agenzie e le Aziende autonome	62
3. Gli Organi Consultivi	63
3.1. Consiglio di Stato	63
3.2. Avvocatura di Stato	64
3.3. C.N.E.L.	64
3.4. Gli Organi di controllo	65
4. L'organizzazione periferica dello Stato	65
4.1. Il Prefetto, le prefetture e l'U.T.G.	66
4.2. Il Sindaco	67
5. Le Autorità Amministrative Indipendenti	68
5.1. Caratteristiche delle A.A.I.	69
5.2. Storia e sviluppo	69
5.3. Indipendenza	69
5.4. Funzioni	70
5.5. Digitalizzazione, trasparenza e partecipazione	71

CAPITOLO 2
GLI ENTI PUBBLICI

1. Enti Pubblici: definizione, funzioni e pluralismo nell'Amministrazione	73
1.1. Regime normativo	74
1.2. Classificazioni degli Enti	75
2. Enti territoriali	76
3. Le Regioni	78
3.1. L'Autonomia delle Regioni: l'autonomia statutaria	79
3.2. L'Autonomia delle Legislative	80
3.3. L'Autonomia Finanziaria	81
3.4. Il sistema di governo regionale	82
3.5. I Controlli sulle Regioni	84
4. Le autonomie locali: Comune, Provincia e Città metropolitana	85
4.1. Il Comune	86
4.2. La Provincia	88
4.3. Il Segretario comunale o provinciale	89
4.4. La Città Metropolitana	90
4.5. Roma Capitale	91
5. I rapporti fra i diversi livelli del potere amministrativo	92
5.1. Regionalismo cooperativo e le evoluzioni del rapporto Stato-Regioni nel diritto amministrativo italiano post-COVID-19	93
6. Enti pubblici economici	94
6.1. Definizione e funzione degli E.P.E.	94
6.2. Motivazioni per la creazione degli E.P.E.	95
6.3. Processo di privatizzazione	95
6.4. Esempi e impatti	96
7. Gli Enti pubblici in forma societaria	96
7.1. Regime normativo e disciplina applicabile	96
7.2. Differenze rispetto agli enti pubblici economici	97
7.3. Organismi di diritto pubblico	97
7.4. Imprese Pubbliche	98
7.5. Società In House	98
7.6. Qualificazione di Enti Pubblici	99
7.7. Evoluzione normativa e giurisprudenza	100
8. Gli enti del terzo settore	100
8.1. Evoluzione normativa del Terzo settore	101
8.2. Codice del Terzo settore e Principi fondamentali	101
8.3. Co-programmazione e Co-progettazione	102

8.4. Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)	102
8.5. Il Partenariato Pubblico-Privato Sociale e il Ruolo degli Enti del Terzo Settore: Verso un'amministrazione condivisa	103
8.6. Il Ruolo Chiave degli Enti del Terzo Settore e l'Innovazione Amministrativa	103
8.7. Confessioni religiose e ordinamento sportivo	104

CAPITOLO 3 I SERVIZI PUBBLICI

1. Funzioni e servizi pubblici	105
2. Teorie e principi dei servizi pubblici	106
3. Normativa e giurisdizione sui servizi pubblici	107
4. Il servizio pubblico locale e il principio di sussidiarietà	108
5. Gestione e classificazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica	108
6. Il riordino normativo del 2022: D.Lgs. 201/2022	109
7. Modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali	110
8. Obblighi di trasparenza, ricognizione e controllo	110
9. Prospettive e innovazioni normative recenti	111

PARTE TERZA RISORSE UMANE E MATERIALI

CAPITOLO 1 IL RAPPORTO DI LAVORO PUBBLICO

1. Introduzione	115
2. Il rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A.	115
3. Disciplina normativa	116
3.1. Atti di micro e macro-organizzazione	118
4. Le fonti del pubblico impiego: la legge e il contratto collettivo	118
5. L'accesso ai pubblici uffici: Principi e procedure	120
5.1. Innovazioni Recenti	121
5.2. Lavoro agile nella PA: da misura emergenziale a prassi ordinaria	123
6. L'organizzazione del personale	124
7. Gestione delle risorse umane	125
8. Mansioni e Progressioni	126

9. La Dirigenza pubblica	128
9.1. Accesso alla Dirigenza e conferimento degli incarichi dirigenziali	130
9.2. Lo <i>Spoil system</i>	132
10. Lo svolgimento del rapporto di impiego	133
11. La Mobilità	134
12. L'estinzione del rapporto di lavoro	135
13. Responsabilità nel rapporto di pubblico impiego	136

CAPITOLO 2

DOVERI DIRITTI E RESPONSABILITÀ DEI PUBBLICI DIPENDENTI

1. I doveri del pubblico dipendente	138
2. Il Codice di comportamento - D.P.R. 62/2013	139
3. Il <i>whistleblowing</i> e la tutela del dipendente	140
4. Sistema di incompatibilità del pubblico impiego	141
5. Diritti del pubblico dipendente	142
6. La responsabilità dei pubblici dipendenti	143
6.1. La responsabilità penale	144
6.2. La responsabilità disciplinare e il provvedimento disciplinare	144
7. La valutazione della performance	147
8. La responsabilità patrimoniale	149
9. La responsabilità contabile	150
10. La responsabilità civile o verso terzi	151
11. La rivalsa dell'amministrazione	152

CAPITOLO 3

I BENI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. I Beni pubblici	154
1.1. Uso e tutela dei beni pubblici	155
1.2. Il federalismo demaniale	156
2. I beni demaniali	156
2.1. I beni culturali e paesaggistici	158
3. I beni patrimoniali	158

PARTE QUARTA
L'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO 1
L'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.	L'attività amministrativa	163
2.	Manifestazione dell'attività amministrativa: i comportamenti e gli atti della P.A.	164
3.	Anticorruzione e Trasparenza	165

CAPITOLO 2
LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA

1.	L'attività discrezionale e l'attività vincolata	168
2.	La discrezionalità come potere di valutazione	169
	2.1. Limiti della discrezionalità	170
3.	La discrezionalità tecnica	171
4.	La discrezionalità mista	171
5.	Il merito amministrativo	172

CAPITOLO 3
IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1.	Inquadramento generale e principi del procedimento amministrativo	173
2.	L. 241/1990, la legge generale sul procedimento amministrativo	175
3.	Disciplina normativa del procedimento: Le fasi del procedimento Amministrativo	177
	3.1. La fase dell'iniziativa	177
	3.2. La fase istruttoria	178
	3.3. La fase decisoria	179
	3.4. La fase integrativa dell'efficacia	180
	3.5. La conclusione del procedimento: i termini previsti dalla L. 241/90	181
	3.6. L'obbligo di motivazione del provvedimento	184
4.	Il Responsabile del Procedimento: definizione e funzioni	186
	4.1. Individuazione dell'unità organizzativa e designazione del responsabile	187
	4.2. Compiti e poteri del responsabile del procedimento	187

5. La Comunicazione di avvio del procedimento nella Legge 241/1990	188
5.1. Conseguenze della mancata comunicazione	189
6. Il preavviso di rigetto	189
7. La partecipazione diretta al procedimento	190
7.1. La partecipazione diretta al procedimento: l'accesso agli atti	191
8. Gli istituti della semplificazione amministrativa	193
8.1. Gli accordi amministrativi	196
8.2. Applicazioni pratiche: norme sulla documentazione amministrativa	197
8.3. Il silenzio-assenso	199
8.4. Il silenzio-assenso tra amministrazioni: l'art. 17- <i>bis</i> L. 241/1990	200
8.5. Ulteriori tipologie: il silenzio-diniego e il silenzio-inadempimento	201
8.6. La Conferenza dei Servizi	202
8.7. La D.I.A., in seguito S.C.I.A.	204
9. Il Procedimento Amministrativo informatico: il Protocollo e l'attività di protocollazione	206

CAPITOLO 4
PRINCIPIO DI TRASPARENZA E ACCESSO
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

1. Principio di trasparenza	208
2. Disciplina del diritto di accesso c.d. documentale	210
2.1. Diritto di accesso ai documenti amministrativi: accesso formale e informale	211
2.2. Accesso informale	212
2.3. Accesso formale	212
2.4. Esito dell'istanza, differimento e silenzio-rigetto	212
2.5. Responsabile del procedimento	213
2.6. La tutela giurisdizionale	213
3. Altre forme di Accesso: l'Accesso civico e semplice e l'Accesso generalizzato	214
3.1. L'accesso civico "semplice": profili generali	214
3.2. L'accesso civico " <i>generalizzato</i> "	215
4. Le differenze tra " <i>diritto di accesso civico</i> " e " <i>diritto di accesso classico</i> "	217
5. Altre forme di accesso	218

CAPITOLO 5
DIGITALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Digitalizzazione della pubblica amministrazione e principi del diritto amministrativo	220
2. Il Codice dell'Amministrazione Digitale: genesi, natura e sviluppo della disciplina	221
3. I diritti digitali di cittadini e imprese e la Carta della cittadinanza digitale	223
4. Digitalizzazione e organizzazione amministrativa	225
5. Il procedimento amministrativo digitale	226
6. Trasparenza, accesso e gestione dei dati nell'amministrazione digitale	227
7. Sicurezza, affidabilità e continuità dei servizi digitali della P.A.	228
8. Il documento informatico e il sistema delle firme elettroniche	230
9. Il Sistema Pubblico di Connettività e le prospettive evolutive della PA digital	232

CAPITOLO 6
LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI:
LA NORMATIVA SULLA PRIVACY

1. Privacy e riservatezza	233
2. Il regolamento europeo 679/2016 e l'adeguamento nazionale	234
3. Il garante per la protezione dei dati personali	235
3.1. Il concetto di dato personale nel GDPR	236
4. Trattamento dei dati personali	237
4.1. Il trattamento di dati personali relativi a condanne penali e reati	238
5. Principio di inutilizzabilità dei dati	239
6. L'interessato e i suoi diritti	239
7. Il diritto all'oblio	240
8. Titolare del trattamento e responsabile del trattamento	241
9. La valutazione del rischio	242
10. Il <i>Data breach</i>	243
11. Modello organizzativo per la protezione dei dati	243
12. Trasparenza e controllo nel P.N.R.R.: le novità essenziali	244

CAPITOLO 7
ATTI E PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

1. Introduzione: l'atto amministrativo	246
1.1. La classificazione degli atti amministrativi	246
2. Il provvedimento amministrativo	247
2.1. Tipologie di provvedimenti	248
2.3. Caratteristiche del provvedimento amministrativo	248
2.4. Tipicità e Imperatività	249
2.5. Efficacia e Esecuzione Coattiva	249
2.6. Inoppugnabilità e Autotutela	250
2.7. Provvedimenti da Soggetti Privati	250
3. Gli elementi essenziali dell'atto amministrativo	250
4. Gli elementi accidentali	251
5. La struttura dell'atto amministrativo	252
6. Requisiti dell'atto amministrativo	253
7. Efficacia ed esecutorietà dell'atto amministrativo	254
8. Classificazione dei provvedimenti amministrativi	254
9. Provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati	255
10. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei privati: l'Autorizzazione	256
10.1. Tipologia	257
10.2. Procedura di rilascio	257
10.3. Figure analoghe all'autorizzazione	258
11. La concessione amministrativa	259
11.1. Tipologie di Concessione	259
11.2. Procedura di Rilascio	259
11.3. Obblighi e Controlli	260
11.4. Esempi Pratici di Concessione	260
12. Atti amministrativi non provvedimentali	261
12.1. Pareri	261
12.2. Gli Atti propulsivi	262
12.3. Gli Accertamenti costitutivi	262

CAPITOLO 8
PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

1. Introduzione	263
2. L'invalidità degli atti amministrativi	264

3. La nullità	265
4. L'annullabilità dell'atto amministrativo	266
5. I vizi di merito: l'inopportunità dell'atto amministrativo	269
6. L'autotutela	270
7. L'annullamento d'ufficio	271
8. La revoca	272
9. Le forme di sanatoria dell'atto amministrativo	274

CAPITOLO 9

I CONTROLLI AMMINISTRATIVI

1. Il sistema dei controlli	276
2. Funzione di vigilanza della corte dei conti nell'amministrazione pubblica	278

CAPITOLO 10

I CONTRATTI PUBBLICI

1. L'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione: caratteri generali	280
2. Classificazione dei contratti della P.A.	281
3. L'evoluzione normativa del Codice dei Contratti Pubblici	282
3.1. Il nuovo Codice del 2023 e il contesto del PNRR	283
3.2. Aggiornamenti introdotti dal D.Lgs. 209/2024	283
3.3. La governance dei contratti pubblici nel Codice 2023	283
4. Principi fondamentali in materia di contratti pubblici	284
5. Distinzione tra settori ordinari e settori speciali nei contratti pubblici	285
6. Ambito soggettivo di applicazione	286
6.1. Categorie di Soggetti e Partecipazione alle Gare	286
7. Classificazione dei Contratti: Rilevanza Economica e Soglie di Applicazione	287
7.1. Determinazione delle soglie economiche	288
8. Digitalizzazione dei contratti pubblici	288
9. Ruolo del Responsabile Unico del Progetto (RUP)	288
10. Fase preparatoria alla gara: programmazione e progettazione degli interventi e degli Acquisti	289
10.1. Aspetti della progettazione	290
11. Inquadramento normativo della qualificazione delle stazioni appaltanti	291

12. Regolamentazione dell'affidamento dei contratti pubblici	292
12.1. Modalità di affidamento: diretta e pubblica	292
12.2. Fasi della procedura di selezione	292
12.3. Documentazione necessaria per l'affidamento	293
12.4. Procedure di selezione dei partecipanti	293
12.5. Innovazioni digitali nelle procedure di appalto	294
13. Procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici: normativa e criteri	294
13.1. Fasi della Procedura di Aggiudicazione	295
13.2. Criteri di Aggiudicazione	295
13.3. Partecipazione alla gara e requisiti necessari	295
13.4. Cause di esclusione	296
13.5. Documentazione e Verifica dei Requisiti	296
13.6. Avvalimento	296
14. Procedura di scelta del contraente: Presentazione delle offerte e offerte anomale	297
14.1. Soccorso Istruttorio	297
15. Aggiudicazione	298
16. Stipulazione del Contratto e Approvazione	299
17. Esecuzione del Contratto	299
18. I Contratti sottosoglia	300
19. Le Procedure di acquisto “ <i>Centralizzate</i> ”	301
19.1. Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA)	302
20. Le convenzioni quadro	303

CAPITOLO 11

LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A. VERSO TERZI

1. Inquadramento della responsabilità giuridica	304
2. Dal principio dell'irresponsabilità alla responsabilità risarcitoria della P.A.	304
3. La responsabilità dei funzionari pubblici: art. 28 Cost. e disciplina ordinaria	305
4. Responsabilità Extracontrattuale della Pubblica Amministrazione	306
4.1. Responsabilità Contrattuale della Pubblica Amministrazione	306
4.2. La responsabilità precontrattuale	307
4.3. La responsabilità oggettiva e da atto lecito	308

PARTE QUINTA
LA GESTIONE DEL TERRITORIO E I POTERI ABLATORI DELLA P.A.

CAPITOLO 1
L'URBANISTICA E L'EDILIZIA

1. Il governo del territorio	311
2. Funzione legislativa nel governo del territorio	311
3. Pianificazione urbanistica e strumenti urbanistici	312
4. Il piano regolatore generale e i vincoli alla proprietà urbana	313
5. Tipologie di vincoli imposti dal piano regolatore	313
6. L'attività edilizia e i titoli abilitativi	314

CAPITOLO 2
GLI ATTI ABLATORI

1. I poteri ablatori nella sistematica del diritto amministrativo	315
2. Fondamento costituzionale e principi generali	315
3. La disciplina organica dell'espropriazione: il D.P.R 327/2001	316
4. L'indennizzo e il principio del buon bilanciamento	316
5. Cessione volontaria, retrocessione e acquisizione sanante	316
6. Tendenze evolutive e semplificazioni procedurali recenti	317

PARTE SESTA
LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

CAPITOLO 1
IL SISTEMA GIURISDIZIONALE

1. Introduzione	321
2. Principi fondamentali della giustizia amministrativa	321
3. Il Sistema Giurisdizionale: Autorità Giudiziarie	322
4. Evoluzione del sistema di giustizia amministrativa	323
5. Normativa Fondamentale e il Codice del Processo Amministrativo	323
6. Il P.N.R.R. come catalizzatore di riforma: giustizia amministrativa e investimenti Pubblici	324
6.1. Giudizi accelerati per interventi PNRR: la portata dell'art. 12-bis L. 108/2022	325

7. Digitalizzazione, interoperabilità e qualità della giurisdizione	326
8. Il Riparto di Giurisdizione	326
8.1. Il difetto di giurisdizione e <i>translatio iudicii</i>	326

CAPITOLO 2

LA TUTELA DEL CITTADINO IN SEDE AMMINISTRATIVA

1. Introduzione	328
2. Differenza tra tutela amministrativa e autotutela	329
3. Ricorso amministrativo	329
4. Tipologie di ricorso: il ricorso gerarchico	330
4.1. Il ricorso in opposizione	330
4.2. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica	331

CAPITOLO 3

LA GIURISDIZIONE

1. Giurisdizione ordinaria e atti amministrativi	332
2. Poteri del giudice ordinario	332
3. Disapplicazione dell'atto amministrativo	333

CAPITOLO 4

IL GIUDICE AMMINISTRATIVO

E LA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA IN ITALIA

1. Organi della Giurisdizione amministrativa	334
2. Differenze tra giurisdizione amministrativa e ordinaria	334
3. I Tribunali Amministrativi Regionali (T.A.R.)	335
4. Il Consiglio di Stato	335
5. Giurisdizioni amministrative speciali	335
6. Tipologie di giurisdizione amministrativa	336
7. Ambito oggettivo della tutela giurisdizionale amministrativa	336
8. Il sistema della giurisdizione amministrativa italiana	341
8.1. La Giurisdizione generale di Legittimità	341
8.2. La Giurisdizione esclusiva	342
8.3. La Giurisdizione di merito	343
9. Sistema delle azioni esperibili dinanzi al G.A.	343

CAPITOLO 5
IL PROCESSO AMMINISTRATIVO

1. Definizione e funzione del processo amministrativo	341
2. Principi fondamentali del processo	341
3. Struttura e dinamiche del processo	342
4. Principi civilistici nel processo amministrativo	342
5. Il Principio della ragionevole durata del processo	343
6. Innovazione: il processo amministrativo telematico, verso un sistema giuridico moderno	343
7. Instaurazione del giudizio amministrativo: il Ricorso	343
7.1. L'instaurazione del contraddittorio: la costituzione delle parti in giudizio	344
7.2. Il ricorso incidentale e l'intervento nel processo	345
7.3 Svolgimento del giudizio	345
7.4. Decisione del ricorso	346
7.5. Estinzione del processo	346
8. Esecuzione della sentenza e giudizio di ottemperanza	347
9. Sistema delle impugnazioni delle sentenze del giudice amministrativo	348
10. I riti speciali	349
11. La riforma del processo amministrativo negli appalti pubblici: conferme e novità	349