

INDICE

INTRODUZIONE L'AMMINISTRAZIONE E IL CITTADINO di ANDREA CRISMANI e FABIO FRANCARIO

1. Perché il diritto amministrativo e da quale lato studiarlo	1
2. Norma, potere, fatto: come nasce il rapporto tra amministrazione e cittadino	3
3. Diritto soggettivo e interesse legittimo: due modi di essere protetti	4
4. La formazione della scienza del diritto amministrativo: da Romagnosi a Orlando	6
5. La nascita storica dell'interesse legittimo e la caduta del «muro»	7
6. Dalla concezione formale a quella sostanziale: l'interesse legittimo e il bene della vita	8
7. Interessi oppositivi e pretensivi: una situazione attiva	10
8. Risarcibilità, effettività e giustiziabilità del potere	11
9. Una chiave di lettura per le quattro parti del volume	12
10. Bibliografia essenziale	13

PARTE I – POLITICA, AMMINISTRAZIONE E DIRITTO

CAPITOLO 1

LA COSTITUZIONE E I PRINCIPI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

di PAOLA PIRAS (*par. 1*) – MASSIMILIANO BELLAVISTA (*parr. 2 e 3*) – FABRIZIO
TIGANO (*parr. 4.1-4.3*) – FRANCESCO MARTINES (*parr. 4.4-4.8*) – ENRICO
ZAMPETTI (*par. 5*) – ANNARITA IACOPINO (*par. 6*)

1. Una lettura dinamica dei principi di buon andamento e imparzialità	18
1.1. L'Amministrazione nella Costituzione tra frattura formale e continuità materiale. Guardare al passato per comprendere	18
1.2. Gli artt. 97 e 98 come cerniera storica	19
1.3. Buon andamento e imparzialità	22
1.4. La lettura dinamica dei principi e la pubblica amministrazione tra conservazione e modernizzazione	24
2. Il principio di legalità	25
2.1. Il principio di legalità: significato generale e specificità dell'amministrazione	25
2.2. La trasformazione del principio di legalità: oltre la centralità della legge	28
2.3. Il principio di legalità e il diritto dell'U.E	29
2.4. Legalità indirizzo e legalità garanzia	31
2.5. Legalità sostanziale e legalità procedurale	33
2.6. Lo statuto normativo dell'organizzazione e dell'attività amministrativa	38
3. Il principio di sussidiarietà	39
3.1. La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà	39
3.2. Le origini del principio di sussidiarietà e la sua evoluzione fino alla riforma costituzionale	41
3.3. La sussidiarietà verticale e la conformazione della funzione amministrativa	44
3.4. La sussidiarietà orizzontale	46
3.5. La capacità espansiva del principio di sussidiarietà orizzontale	48
4. I principi generali dell'attività e dell'organizzazione amministrativa	50
4.1. L'amministrazione per regole e per principi. Legalità, imparzialità e buon andamento declinati nell'ottica dell'efficienza e della democraticità nell'organizzazione e nell'attività amministrativa	50
4.2. Proporzionalità, precauzione e buona amministrazione	54
4.3. Buona fede, collaborazione e legittimo affidamento	59
4.4. Risultato, performance e capacità amministrativa	66
4.5. Economicità, efficacia ed efficienza	69

4.6. Trasparenza, pubblicità e conoscibilità dell'azione amministrativa	70
4.7. Partecipazione e amministrazione aperta	72
4.8. Principi generali e funzionamento dell'amministrazione	74
5. Il principio di separazione tra politica e amministrazione (indirizzo politico e funzione amministrativa)	74
5.1. Politica e amministrazione	74
5.2. La funzione di indirizzo politico	76
5.3. (Separazione tra) funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione	78
5.4. La separazione tra politica e amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale	81
6. Etica pubblica	83
6.1. Nozione di etica pubblica e fondamento costituzionale (artt. 54, 97 e 98 Cost.)	83
6.2. L'etica come quarta dimensione dell'agire amministrativo: il principio delle «quattro E»	86
6.3. Il principio di distinzione tra politica e amministrazione e lo spoils system	88
6.4. Dalla logica repressiva alla prevenzione: gestione del rischio e whistleblowing	89
6.5. Il sistema dei controlli e il ruolo della Corte dei conti	91
6.6. Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) e la trasparenza algoritmica	92
7. Box di policy: «Trasparenza e accountability nelle amministrazioni locali»	95
8. Schema ragionato: «La catena dei principi amministrativi»	97
9. Bibliografia essenziale	99

CAPITOLO 2

LA DECISIONE AMMINISTRATIVA E LA SUA FORMAZIONE

di LAURA LAMBERTI (*parr. 1 e 2*) – ENRICO ZAMPETTI (*par. 3.1*) – FORTUNATO GAMBARDELLA (*parr. 3.2-3.3*) – RENATO ROLLI (*par. 4*)

1. Il procedimento amministrativo	105
1.1. Il procedimento come forma della funzione amministrativa	105
1.2. Genesi, sviluppi e principi della l. n. 241 del 1990	107
1.3. Le fasi del procedimento	112
2. Il provvedimento amministrativo	123
2.1. I caratteri del provvedimento amministrativo	123
2.2. Efficacia, esecutività ed esecutorietà	126
2.3. Attività vincolata e discrezionale	128

2.4. Tipologia dei provvedimenti	131
2.5. L'invalidità del provvedimento	137
3. La decisione non provvedimentale e la mancanza di decisione	145
3.1. I comportamenti amministrativi	145
3.1.1. Le tradizionali tipologie di comportamento amministrativo	145
3.1.2. La rinnovata attualità dei comportamenti amministrativi	146
3.1.3. Il comportamento come condotta complessiva	148
3.1.4. Verso una nuova nozione di comportamento?	148
3.2. L'inerzia dell'amministrazione e i suoi rimedi	149
3.3. La liberalizzazione amministrativa e la segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.)	157
4. Autotutela e atti di secondo grado	161
4.1. L'autotutela	161
4.2. Gli atti di secondo grado	163
5. Box di policy: «Gestione dei conflitti tra cittadini e amministrazione»	171
6. Schema ragionato: «Le fasi del procedimento amministrativo»	172
7. Bibliografia essenziale	173

CAPITOLO 3

INNOVAZIONE TECNOLOGICA E SETTORE PUBBLICO

di MATTEO TIMO (*par. 4*) – ALESSANDRO PAIRE (*par. 3*) – GIOVANNI BOTTO (*parr. 1 e 2*)

1. La transizione digitale e i principi del Codice dell'amministrazione digitale	177
2. Quadro europeo e nazionale sull'intelligenza artificiale nella p.a.	183
3. Il trattamento dati per finalità di pubblico interesse	191
4. Responsabilità, controllo ed etica dell'IA nella p.a.	199
5. Box di policy: “Come si governa l'algoritmo pubblico”	206
6. Schema ragionato: “Livelli della trasformazione digitale nella pubblica amministrazione”	207
7. Bibliografia essenziale	209

Capitolo 4 I CONTROLLI AMMINISTRATIVI

di ANDREA CRISMANI (*parr. 1-6, 12-14*) – GIACOMO BIASUTTI (*parr. 7-11, 15*)

1. I controlli amministrativi: nozione e inquadramento sistematico	211
2. La funzione di controllo tra amministrazione attiva, amministrazione consultiva e amministrazione di controllo	214
3. Il controllo come attività amministrativa di secondo grado	216
4. Le principali classificazioni dei controlli amministrativi	217
5. L'evoluzione del sistema dei controlli: dal controllo sull'atto al controllo sull'attività e sui risultati	220
6. I controlli interni nelle pubbliche amministrazioni	222
7. I controlli esterni sull'amministrazione	224
8. La Corte dei conti nel sistema costituzionale dei controlli	227
9. I controlli finanziari e contabili: cenni	230
10. I controlli sugli enti territoriali	232
11. I controlli sull'attività contrattuale e sulla spesa pubblica	233
12. Le tendenze evolutive del sistema dei controlli: proporzionalità, collaborazione, digitalizzazione e orientamento al risultato	236
13. Il controllo come possibile presupposto dell'accertamento di responsabilità: cenni e rinvio	240
14. Box di policy: «Il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di Eni s.p.a.»	241
15. Schema ragionato: «Il sistema dei controlli amministrativi»	242
16. Bibliografia essenziale	243

CAPITOLO 5 LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DEI SUOI AGENTI

di SALVATORE CIMINI

1. La distinzione tra illegittimità e illiceità	245
2. La responsabilità dirigenziale, la valutazione della performance e la responsabilità disciplinare	247
3. La responsabilità amministrativa e contabile: nozione e quadro normativo	249
4. Gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e il rapporto di servizio	251
4.1. La condotta antigiuridica, il danno all'erario e il nesso di causalità	252
4.2. L'elemento soggettivo: il dolo e la colpa grave	255

5. I caratteri della responsabilità amministrativa e la sua natura	260
6. La responsabilità contabile	264
7. Le fattispecie tipizzate di responsabilità amministrativa	266
8. La responsabilità civile della pubblica amministrazione da illecito extracontrattuale	267
9. Gli elementi dell'illecito civile della pubblica amministrazione: l'elemento soggettivo e il nesso di causalità	271
9.1. La quantificazione del danno, l'antigiuridicità della condotta e la c.d. 'pregiudiziale amministrativa'	274
10. La responsabilità della p.a. per comportamento scorretto e lesivo dell'affidamento del privato; la responsabilità per danno da ritardo	278
11. La responsabilità contrattuale della pubblica amministrazione	281
12. Le obbligazioni indennitarie da attività lecita	282
13. Box di policy: «Come prevenire il danno erariale»	284
14. Schema ragionato: «Tipologie e livelli di responsabilità della pubblica amministrazione»	285
15. Bibliografia essenziale	286

PARTE II – L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

CAPITOLO 1

STRUTTURE E MODELLI ORGANIZZATIVI

di ANNARITA IACOPINO (*parr. 1-3*) – RENATO ROLLI (*parr. 3-4*)

1. Le unità istituzionali di amministrazione pubblica e la loro organizzazione	291
2. Le matrici dell'organizzazione amministrativa e i suoi modelli	302
3. L'amministrazione multilivello	305
4. Le relazioni delle unità istituzionali (interorganiche e intersoggettive)	307
5. Box di policy: «Autonomie e poteri regolatori»	318
6. Schema ragionato: «Mappa dell'amministrazione pubblica italiana»	319
7. Bibliografia essenziale	320

CAPITOLO 2
LE RISORSE FINANZIARIE E I VINCOLI DI BILANCIO
di VANESSA MANZETTI

1. La finanza pubblica tra regole europee e nazionali	323
1.1. Introduzione e brevi cenni storici sulla contabilità e finanza pubblica	323
1.2. Contabilità di Stato versus Contabilità (e finanza) pubblica	325
1.3. L'architettura costituzionale della finanza pubblica dal 1948 al 2012	329
1.4. L'architettura costituzionale della finanza pubblica italiana al vaglio dei vincoli europei: la legge costituzionale n. 1 del 2012	335
1.5. La Riforma del 2024 del Patto di stabilità e crescita	341
1.6. La normativa ordinaria e i Regolamenti Parlamentari in materia di contabilità pubblica	345
2. Il bilancio bene pubblico	347
2.1. I principi del bilancio pubblico	347
2.2. Il ciclo di bilancio post Riforma del Patto di stabilità 2024	349
2.3. La classificazione delle entrate e delle spese	361
2.4. La riforma Accrual nel sistema contabile pubblico italiano	364
3. Box di policy: "Parifica del Rendiconto dello Stato e ruolo della Corte dei conti"	369
4. Schema ragionato: "Dal bilancio al risultato amministrativo"	371
5. Bibliografia essenziale	373

CAPITOLO 3
RISORSE UMANE

di ANNARITA IACOPINO (*parr. 3 e 4*) – RENATO ROLLI (*parr. 1 e 2*)

1. Il personale pubblico e il reclutamento	375
2. Il reclutamento e la regola del concorso pubblico	382
3. La dirigenza: conferimento incarichi, performance e spoils system	392
4. Box di policy: «Performance management e valutazione dei dirigenti»	400
5. Schema ragionato: «Mappa evolutiva del lavoro pubblico in Italia»	401
6. Bibliografia essenziale	404

CAPITOLO 4
L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA
NELLO SPAZIO EUROPEO E GLOBALE

di ANDREA CRISMANI

1. Amministrazione pubblica e dimensione sovranazionale	405
1.1. «Amministrazioni senza Stato» e diritto amministrativo globale	405
1.2. Stato-comunità e Stato-apparato	408
2. L'Unione europea come amministrazione multilivello	409
2.1. L'amministrazione nazionale in funzione europea	409
2.2. Il rapporto tra gli ordinamenti: primato, effetto diretto e disapplicazione	410
2.3. I procedimenti compositi, le forme organizzative e le istituzioni dell'Unione	411
2.4. Il mercato unico e la finanza pubblica multilivello	413
2.5. Frontiere recenti: moneta digitale, PNRR e mercato unico digitale	414
3. Cooperazione amministrativa internazionale	415
3.1. La cooperazione amministrativa tra apparati	415
3.2. La pluralità dei regimi regolatori e i principi amministrativi globali	416
3.3. Reti, strumenti e standard globali	417
3.4. Crisi della globalizzazione, frammentazione e innovazione tecnologica	418
4. Diplomazia amministrativa e soft power	419
4.1. L'amministrazione degli esteri e la carriera diplomatica	419
4.2. La cornice internazionale	421
4.3. Il consolato come amministrazione di prestazione e la tutela	422
4.4. La diplomazia multilaterale e il soft power	423
4.5. Il «Sistema Italia» e la public diplomacy	424
5. Accountability, trasparenza e controllo del potere globale	425
5.1. L'amministrazione come attore globale: difesa, sicurezza, confini	425
5.2. Politica e tecnica: tecnicizzazione e poteri privati globali	427
5.3. Il problema dell'accountability e della trasparenza	428
5.4. I controlli del potere oltre lo Stato e le prospettive	430
6. Box di policy: «Il potere globale davanti ai giudici»	433
7. Schema ragionato: «La rete amministrativa a più livelli»	434
8. Bibliografia essenziale	435

PARTE III – LE POLITICHE PUBBLICHE E LA CURA DEI BISOGNI COLLETTIVI

CAPITOLO 1 SERVIZI PUBBLICI

di GIACOMO BIASUTTI (*par. 3*) – DAVIDE MONEGO (*par. 4*)
– ENRICO ZAMPETTI (*parr. 1 e 2*)

1. Nozione e classificazione	439
1.1. La nozione di servizio pubblico	439
1.2. Servizi pubblici (in senso tradizionale) e servizi di pubblica utilità	443
1.3. Assunzione, gestione e regolazione dei servizi pubblici	446
2. I Servizi di interesse economico generale nel diritto dell'Unione europea	450
3. Servizi sociali e welfare territoriale	452
3.1. La nozione di servizi sociali	452
3.2. L'evoluzione del sistema: dallo Stato liberale al welfare universalistico	454
3.3. Il riparto di competenze e la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali	456
3.4. Gli strumenti di pianificazione e il sistema di welfare territoriale	457
3.5. La partecipazione dei privati nell'erogazione dei servizi sociali: autorizzazione, accreditamento, appalti e collaborazioni con il Terzo settore (cenni e rinvio)	458
4. Terzo settore e amministrazione condivisa	459
4.1. Il modello di amministrazione condivisa	459
4.2. La coprogrammazione e la coprogettazione	462
4.3. Il procedimento	466
4.4. Il convenzionamento	470
4.5. Il rapporto con il CCP	472
5. Box di policy: «Come si regolano i servizi pubblici locali»	474
6. Schema ragionato: «Dal bisogno collettivo al servizio pubblico»	475
7. Bibliografia essenziale	477

CAPITOLO 2 CONTRATTI E PARTENARIATI

di FORTUNATO GAMBARDELLA (*par. 1*) – STEFANO SALVATORE SCOCA (*parr. 2-3*)

1. Approvvigionamenti pubblici: programmazione, affidamento, esecuzione	479
2. Concessioni e partenariati pubblico-privati	492
3. Presìdi di controllo nei contratti pubblici: concorrenza, spesa e anti-corruzione	505
4. Box di policy: «Proroga della concessione: verso il riequilibrio del rapporto»	510
5. Schema ragionato: «Approvvigionamenti, concessioni e presidi di controllo»	511
6. Bibliografia essenziale	511

PARTE IV – LA GIUSTIZIA NELL'AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO 1 LE TUTELE DEL CITTADINO

di PIERGIUSEPPE OTRANTO

1. Gli strumenti di tutela del cittadino: la tutela giurisdizionale e le occasioni di tutela fuori dalla giurisdizione	515
2. Le garanzie procedurali	519
2.1. La valenza giustiziale del procedimento	519
2.2. Partecipazione, soccorso istruttorio e preavviso di rigetto	523
2.3. L'accesso ai documenti amministrativi	526
2.3.1. Le diverse declinazioni dell'accesso	526
2.3.2. L'accesso documentale	529
2.3.3. Accesso civico semplice e generalizzato	535
2.4. Accordi amministrativi e riduzione del contenzioso giudiziario	540
3. Risoluzione dei conflitti e annullamento d'ufficio	542
4. I ricorsi amministrativi	543
4.1. Il sistema dei ricorsi e la funzione amministrativa giustiziale	543
4.2. Il ricorso gerarchico e il ricorso in opposizione	547
4.3. Il ricorso straordinario	549
5. Gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie (ADR in senso stretto)	552
6. Il difensore civico	559
7. Box di policy: «La tutela dei cittadini nella pubblica Amministrazione»	563
8. Schema ragionato: «Dalla partecipazione al ricorso amministrativo»	566
9. Bibliografia essenziale	569

CAPITOLO 2
LA TUTELA GIURISDIZIONALE
(ORDINARIA E AMMINISTRATIVA)

di FABIO FRANCARIO

1. La giustiziabilità del potere pubblico e i suoi limiti	573
1.1. La giustizia amministrativa	573
1.2. Il principio della giustiziabilità del potere	574
1.3. I limiti alla giustiziabilità del potere: l'atto politico e la discrezionalità amministrativa	577
2. La tutela risarcitoria	580
2.1. La tutela risarcitoria davanti al giudice civile	580
2.2. La tutela risarcitoria davanti al giudice amministrativo	586
3. La tutela costitutiva di annullamento e di condanna a un fare specifico nella giurisdizione generale di legittimità	591
3.1. Le sentenze di annullamento	591
3.2. Le sentenze di condanna	594
3.3. Sul carattere strumentale del processo amministrativo	597
4. L'ottemperanza e il giudicato	600
4.1. Il giudizio di ottemperanza	600
4.2. Il giudicato	605
5. Box di policy: Il criterio di riparto della giurisdizione secondo la Corte costituzionale	610
6. Schema ragionato: la tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione	611
7. Bibliografia essenziale	612

CAPITOLO 3
IL DIRITTO DELLE CORTI SOVRANAZIONALI

di GAETANO ARMAO

1. La Corte di giustizia dell'Unione europea e l'interpretazione uniforme del diritto UE	615
2. La Corte europea dei diritti dell'uomo e la tutela dei diritti fondamentali	626
3. Il recepimento delle decisioni sovranazionali negli ordinamenti nazionali	632
4. L'incidenza delle corti sovranazionali sull'attività amministrativa e sui giudici interni	637
5. Il principio di prevalenza del diritto sovranazionale e i suoi limiti	643

6. Box di policy: “Le decisioni europee che influenzano l’amministrazione nazionale”	649
7. Schema ragionato: “Il sistema delle corti sovranazionali e i loro effetti sugli Stati membri”	650
8. Bibliografia essenziale	651
 <i>Indice analitico</i>	 653
 <i>Le Autrici e gli Autori</i>	 659