INDICE

INTRODUZIONE 6

PARTE I IL QUADRO GENERALE 8

MODULO — Che cos'è il diritto amministrativo 8

Capitolo 1 — Il diritto amministrativo: nozione, confini e rapporto con il diritto privato 8

MODULO — I principi dell'azione amministrativa 18

Capitolo 2 — I principi costituzionali e sovranazionali dell'azione amministrativa 18

MODULO — Le fonti del diritto amministrativo 32

Capitolo 3 — Il sistema delle fonti: dall'ordinamento UE alle norme interne 32

PARTE II CHI AGISCE: I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE 48

MODULO — La Pubblica Amministrazione e la struttura degli enti 48

Capitolo 4 — La Pubblica Amministrazione: nozione e pluralismo 48

Capitolo 5 — La struttura degli enti pubblici: organi, uffici, competenza 54

MODULO — Enti economici, società partecipate e servizi pubblici locali 64

Capitolo 6 Dall'intervento pubblico in economia ai servizi pubblici locali: enti, società e modelli di gestione 64

MODULO — L'organizzazione dello Stato e le Autorità indipendenti 79

Capitolo 7 — L'organizzazione dello Stato 79

Capitolo 8 — Le Autorità amministrative indipendenti 86

MODULO — L'organizzazione territoriale della Repubblica 95

Capitolo 9 Regioni, Comuni e autonomie: il governo multilivello della Repubblica 95

MODULO — Il rapporto di lavoro nella P.A. 111

Capitolo 10 — Il lavoro pubblico: dal reclutamento alla responsabilità del dipendente 111

PARTE III COME AGISCE LA P.A.: L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA 133

MODULO — Il procedimento amministrativo 133

Capitolo 11 — Il procedimento amministrativo: dalla L. 241/1990 alla semplificazione 133

MODULO — Digitalizzazione e protezione dei dati 153

Capitolo 12 — La P.A. digitale: dal CAD all'algoritmo nell'azione amministrativa 153

Capitolo 13 — La privacy e la protezione dei dati personali nella P.A. 159

MODULO — Semplificazione, S.C.I.A. e silenzio amministrativo 168

Capitolo 14 — Liberalizzazione e semplificazione: dallo sportello unico alla S.C.I.A. 168

Capitolo 15 — Il silenzio amministrativo: quando la P.A. non risponde..... 175

MODULO — Atti, provvedimenti e discrezionalità.....186

Capitolo 16 — Gli atti e i provvedimenti amministrativi: dalla nozione alla motivazione.....186

Capitolo 17 — La discrezionalità amministrativa: margini di scelta e limiti del sindacato 198

PARTE IV QUANDO LA P.A. SBAGLIA: PATOLOGIA, AUTOTUTELA, CONTROLLI .. 205

MODULO — I vizi dell'atto amministrativo..... 205

Capitolo 18 — La patologia dell'atto: nullità, annullabilità e vizi non invalidanti .. 205

MODULO — Autotutela e controlli.....221

Capitolo 19 — L'autotutela amministrativa: annullamento d'ufficio, revoca e provvedimenti conservativi.....221

Capitolo 20 — Il sistema dei controlli sull'attività amministrativa 230

PARTE V GLI STRUMENTI: ACCORDI, CONTRATTI, BENI PUBBLICI..... 238

MODULO — Gli accordi e i beni pubblici..... 238

Capitolo 21 — Le forme consensuali dell'azione amministrativa: accordi, convenzioni, consorzi 238

Capitolo 22 — I beni pubblici: classificazione, regime giuridico e tutela 244

MODULO — I contratti pubblici: principi, procedimento e gara 255

Capitolo 23 I parte— I contratti della P.A. e il Codice dei contratti pubblici.....255

MODULO — I contratti pubblici: esecuzione, tutela e contenzioso 273

Capitolo 23 II parte — I contratti della P.A. e il Codice dei contratti pubblici 273

PARTE VI TERRITORIO, AMBIENTE, ESPROPRIAZIONE..... 287

MODULO — Il governo del territorio e l'urbanistica..... 287

Capitolo 24 — Urbanistica, edilizia e governo del territorio: dalla pianificazione ai titoli edilizi..... 287

MODULO — Espropriazione e ambiente 299

Capitolo 25 — L'espropriazione per pubblica utilità: procedura, indennità e occupazione..... 299

Capitolo 26 — L'ambiente: principi, valutazioni e danno ambientale.....310

PARTE VII LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A. 317

MODULO — La responsabilità della P.A. e la responsabilità erariale..... 317

Capitolo 27 — La responsabilità della P.A.: dall'evoluzione giurisprudenziale al risarcimento del danno 317

Capitolo 28 — La responsabilità erariale: danno, scudo e giudizio contabile 330

PARTE VIII LA TUTELA: RICORSI E PROCESSO AMMINISTRATIVO..... 338

MODULO — Posizioni giuridiche soggettive e ricorsi amministrativi 338

Capitolo 29 — Le situazioni giuridiche soggettive: diritti, interessi legittimi e riparto di giurisdizione 338

Capitolo 30 — I ricorsi amministrativi: strumenti di tutela non giurisdizionale 347

MODULO — La tutela giurisdizionale 355

Capitolo 31 — La tutela innanzi al giudice ordinario: poteri, azioni e disapplicazione 355

Capitolo 32 — La tutela innanzi al giudice amministrativo: giurisdizione e azioni 362

MODULO — Il processo amministrativo e le giurisdizioni speciali 370

Capitolo 33 — Il processo amministrativo: dal ricorso all'ottemperanza 370

Capitolo 34 — Le giurisdizioni amministrative speciali: Corte dei conti, acque pubbliche, tributi 384

PARTE I IL QUADRO GENERALE

MODULO — Che cos'è il diritto amministrativo

Tempo di studio: 25 minuti

Capitolo 1 — Il diritto amministrativo: nozione, confini e rapporto con il diritto privato

Il diritto amministrativo è il ramo dell'ordinamento che regola l'organizzazione e l'attività della Pubblica Amministrazione (P.A.) nel perseguimento dell'interesse pubblico. Comprendere la sua nozione, i confini con il diritto privato e le forme dell'azione amministrativa è il primo passo per affrontare l'intera materia. Questo modulo introduce le coordinate fondamentali: che cosa distingue il diritto amministrativo dal diritto civile, quali attività svolge la P.A., con quali strumenti giuridici le svolge e come si classificano le sue diverse funzioni.

1.1 La nozione di diritto amministrativo e il rapporto con il diritto privato — Min. 8

Il diritto amministrativo è l'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la Pubblica Amministrazione nella sua struttura, nelle sue funzioni e nei rapporti con i soggetti privati. Si tratta di un diritto speciale rispetto al diritto privato: speciale perché la P.A. dispone di poteri autoritativi che il privato cittadino non possiede. Il privato che stipula un contratto agisce su un piano di parità con la controparte; la P.A. che emana un provvedimento amministrativo, invece, opera da una posizione di supremazia, imponendo unilateralmente effetti nella sfera giuridica del destinatario.

La contrapposizione tra diritto pubblico e diritto privato ha origini antiche, ma il diritto amministrativo come disciplina autonoma nasce in epoca moderna, con la formazione degli Stati nazionali e la separazione dei poteri. In Italia, il suo sviluppo sistematico risale alla seconda metà dell'Ottocento, quando la legge 20 marzo 1865, n. 2248 (allegato E) soppresse il contenzioso amministrativo e affidò al giudice ordinario la tutela dei diritti soggettivi nei confronti della P.A. Con la legge 31 marzo 1889, n. 5992, venne istituita la IV Sezione del Consiglio di Stato, organo giurisdizionale a tutela degli interessi legittimi: una figura propria del diritto amministrativo italiano, distinta dal diritto soggettivo. Il rapporto tra diritto amministrativo e diritto privato non è di semplice separazione. I due ambiti si intersecano. La L. 7 agosto 1990, n. 241, all'art. 1, comma 1-bis, stabilisce che la P.A., nell'adozione di atti di natura non

autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente. Questa previsione riconosce che l'amministrazione non opera sempre con strumenti pubblicistici: quando conclude un contratto di locazione per i propri uffici o acquista beni sul mercato, segue le regole del Codice civile.

La norma dice

Art. 1, co. 1-bis, L. 241/1990: «La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.»

La norma codifica il principio della doppia natura dell'azione amministrativa: autoritativa (diritto pubblico) e non autoritativa (diritto privato).

La Costituzione del 1948 ha rafforzato il fondamento del diritto amministrativo italiano. L'art. 97 Cost. prescrive che i pubblici uffici siano organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. L'art. 113 Cost. garantisce la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi contro gli atti della P.A. Queste norme costituiscono il fondamento costituzionale del diritto amministrativo e ne segnano i caratteri essenziali: l'azione della P.A. deve conformarsi alla legge (legalità), operare senza favoritismi (imparzialità) ed essere sempre sindacabile davanti a un giudice. A differenza del privato, che è libero di agire o di non agire secondo le proprie valutazioni, la P.A. è vincolata al perseguimento dell'interesse pubblico: il suo potere è funzionalizzato, ossia attribuito dalla legge per il raggiungimento di uno scopo predeterminato. Questa «doverosità» distingue radicalmente l'azione amministrativa dall'autonomia privata.

La norma dice

Art. 97, co. 2, Cost.: i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Art. 113, co. 1, Cost.: contro gli atti della P.A. è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Il confine tra le due aree resta mobile. La giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato ha elaborato nel tempo criteri per distinguere le situazioni in cui la P.A. esercita un potere pubblico da

quelle in cui opera iure privatorum, ossia con gli strumenti del diritto civile. Il criterio prevalente è funzionale: ciò che conta non è la forma dell'atto, ma la natura del potere esercitato e la finalità perseguita. Quando la P.A. esercita una potestà autoritativa — ad esempio, rilasciando un permesso di costruire o irrogando una sanzione — si applica il diritto amministrativo; quando agisce senza posizione di supremazia, si applica il diritto privato.

La coesistenza dei due regimi non è una debolezza del sistema, ma una scelta consapevole del legislatore. Il ricorso al diritto privato consente alla P.A. di operare con maggiore agilità quando non occorre il potere autoritativo; il diritto amministrativo interviene quando la tutela dell'interesse pubblico esige strumenti che il diritto privato non offre, come il potere di espropriare, di imporre vincoli urbanistici o di annullare i propri atti illegittimi in autotutela.

Il rapporto tra i due ambiti è in costante evoluzione. L'ultimo intervento significativo è la L. 2 dicembre 2025, n. 182, recante disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi. La legge ha ridotto da dodici a sei mesi il termine massimo per l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti autorizzativi (art. 21-nonies, L. 241/1990), rafforzando la certezza dei rapporti giuridici tra P.A. e privati.

In pratica

Il Comune di Rivalta deve acquistare computer per gli uffici dell'anagrafe. Stipula un contratto di fornitura con un'azienda informatica: la fase di scelta del contraente segue le regole del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023), che è diritto amministrativo; il contratto concluso, però, produce effetti regolati anche dal Codice civile. Se invece il Comune emana un'ordinanza di demolizione di un manufatto abusivo, agisce con potere autoritativo, interamente disciplinato dal diritto pubblico.

1.2 L'attività amministrativa in generale — *Min. 6*

L'art. 1, comma 1, della L. 241/1990 offre la cornice generale: l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. I fini non sono scelti dall'amministrazione: sono indicati dalla legge. La P.A. dispone di discrezionalità nella scelta dei mezzi, ma il fine pubblico rimane vincolato. L'attività amministrativa si distingue dall'attività legislativa e dall'attività giurisdizionale. Il legislatore produce norme generali e astratte; il giudice risolve controversie applicando la legge al caso concreto. L'amministrazione, invece, cura in concreto l'interesse pubblico, traducendo le prescrizioni legislative in provvedimenti, atti e

operazioni materiali. Si tratta di un'attività di cura concreta di interessi pubblici, subordinata alla legge e sottoposta al controllo giurisdizionale.

La norma dice

Art. 1, co. 1, L. 241/1990: «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai princìpi dell'ordinamento comunitario.»

I criteri elencati dall'art. 1 hanno valore precettivo: non sono mere dichiarazioni programmatiche. L'economicità impone di raggiungere il risultato con il minor dispendio di risorse; l'efficacia richiede che il risultato sia effettivamente raggiunto; l'imparzialità vieta favoritismi e discriminazioni; la pubblicità e la trasparenza impongono che l'azione amministrativa sia conoscibile dai cittadini. Il richiamo ai principi dell'ordinamento comunitario — oggi ordinamento dell'Unione europea — apre il diritto amministrativo italiano all'influenza delle regole sovranazionali.

Un carattere essenziale dell'attività amministrativa è la procedimentalizzazione. La P.A. non agisce in modo informale: il suo operato si articola in sequenze ordinate di atti, disciplinate dalla L. 241/1990. Il procedimento amministrativo è la forma tipica attraverso cui l'amministrazione esercita il proprio potere: garantisce la partecipazione degli interessati, la trasparenza delle scelte e la possibilità di un successivo controllo giurisdizionale. Il comma 2 dell'art. 1 della L. 241/1990 aggiunge un ulteriore vincolo: la P.A. non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dall'istruttoria. Il divieto di aggravamento tutela il privato dalla burocrazia inutile.

L'art. 1, comma 1-ter, estende l'applicazione di questi criteri ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative. Un concessionario di servizio pubblico, ad esempio, deve garantire imparzialità e trasparenza al pari dell'ente concedente. La norma riflette l'evoluzione del diritto amministrativo contemporaneo, nel quale la funzione pubblica può essere svolta anche da soggetti formalmente privati. Società a partecipazione pubblica, organismi di diritto pubblico e concessionari rientrano nel perimetro dell'azione amministrativa pur non essendo pubbliche amministrazioni in senso soggettivo (v. Cap. 6).

Attenzione

Il comma 1-ter non trasforma i soggetti privati in pubbliche amministrazioni. Essi restano privati, ma sono tenuti a rispettare i principi dell'azione amministrativa con un livello di garanzia non inferiore a quello delle P.A. La distinzione è rilevante ai fini del riparto di giurisdizione: le controversie possono ricadere nella giurisdizione del giudice ordinario o del giudice amministrativo, a seconda della natura del potere esercitato.

1.3 Le modalità di azione della P.A.: attività di diritto pubblico e di diritto privato — *Min. 6*

La P.A. agisce attraverso due grandi categorie di strumenti: gli atti di diritto pubblico e gli atti di diritto privato. La distinzione, già accennata nella sez. 1.1, merita un approfondimento specifico perché determina il regime giuridico applicabile, le tutele del cittadino e il giudice competente.

L'attività di diritto pubblico si manifesta attraverso provvedimenti amministrativi — autorizzazioni, concessioni, sanzioni, ordinanze — caratterizzati dall'autoritatività. Il provvedimento è l'atto tipico del potere amministrativo: produce effetti giuridici nella sfera del destinatario in modo unilaterale, senza bisogno del suo consenso. L'autoritatività comporta che il provvedimento sia immediatamente efficace (esecutività) e che la P.A. possa, entro certi limiti, darvi esecuzione forzata (esecutorietà).

L'attività di diritto privato comprende i contratti, le convenzioni, le transazioni e tutti gli atti che la P.A. compie su un piano di parità con il privato. L'art. 1, comma 1-bis, della L. 241/1990 sancisce il principio: quando l'atto non ha natura autoritativa, la P.A. segue le norme del diritto privato. Questa scelta legislativa mira a rendere l'azione amministrativa più flessibile e a ridurre il ricorso a strumenti impositivi dove non strettamente necessario.

La bipartizione non è rigida. Esistono zone intermedie in cui diritto pubblico e diritto privato coesistono. I contratti pubblici ne sono l'esempio più significativo: la fase di scelta del contraente (procedura a evidenza pubblica) è regolata dal diritto amministrativo; la fase di esecuzione del contratto segue prevalentemente il diritto civile. Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023), aggiornato dal Correttivo D.Lgs. 209/2024, disciplina entrambe le fasi in un corpo normativo unitario.

Un'altra area di intersezione riguarda gli accordi ex art. 11 della L. 241/1990, che consentono alla P.A. di determinare il contenuto del