

Elementi Maior di  
**DIRITTO  
AMMINISTRATIVO**

COPYRIGHT © SIMONE

Copyright © 2021

**Simone** s.r.l.

Via F. Caracciolo, n. 11  
80122 Napoli

Titolo, metodologie, contenuti  
e diritti sono riservati  
Vietata ogni forma di  
riproduzione se non  
autorizzata dall'editore

Tutti i diritti di sfruttamento  
economico dell'opera  
appartengono alla Simone s.r.l.  
(art. 64, D.Lgs. 10-2-2005, n. 30)

---

**217** | Diritto Amministrativo

 **curvilinee**

Art director | **Gianfranco De Angelis**

Responsabili grafici di fotocomposizione | **Bianca Pierro** e **Marco Esposito**

Coordinatrice di fotocomposizione | **Iole Reale**

Impaginazione | **Assunta Grosso**

---

Il Volume è a cura della dott.ssa *Alessandra Pedaci*

---

Per tutte le informazioni su questo e altri concorsi visita:



il blog Simone Concorsi ([www.simoneconcorsi.it](http://www.simoneconcorsi.it))



la nostra pagina Facebook ([www.facebook.com/SimoneConcorsi](http://www.facebook.com/SimoneConcorsi))

il gruppo FB Simone Concorsi ([www.facebook.com/groups/SimoneConcorsi/](http://www.facebook.com/groups/SimoneConcorsi/))



il profilo Instagram [simoneconcorsi.it](https://www.instagram.com/simoneconcorsi.it)



il profilo Instagram [edizionisimone](https://www.instagram.com/edizionisimone)



canale Telegram ([https://t.me/EdizioniSimone\\_Concorsi](https://t.me/EdizioniSimone_Concorsi))



per info contattaci su *WhatsApp* al 366 65 99 985

La pubblicazione di questo volume, pur curato con scrupolosa attenzione dagli Autori e dalla redazione, non comporta alcuna assunzione di responsabilità da parte degli stessi e della Casa editrice per eventuali errori, incongruenze o difformità dai contenuti delle prove effettivamente somministrate in sede di concorso.

Tuttavia per continuare a migliorare la qualità delle sue pubblicazioni e renderle sempre più mirate alle esigenze dei lettori, la Edizioni Simone sarà lieta di ricevere segnalazioni o osservazioni all'indirizzo [info@simone.it](mailto:info@simone.it)

---

Questo volume è stato stampato nel mese di settembre 2021 presso:  
Rotobook Service s.r.l.

Via Capri, n. 67 - Casoria (NA)

## PREMESSA

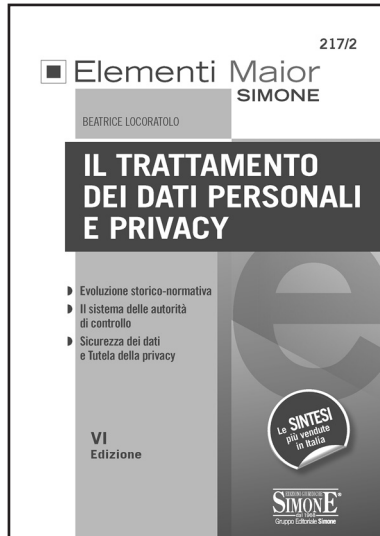
Questa nuova edizione degli «*elementi maior*» di Diritto Amministrativo esce in una fase in cui le innovazioni nell'ambito dell'**organizzazione** e delle **attività** delle pubbliche amministrazioni si susseguono a ritmo vorticoso, con l'obiettivo di consentire una visione aggiornata e di sintesi della materia.

La trattazione, infatti, ha ad oggetto tutti quegli argomenti che, per la loro importanza o per la frequenza con cui sono richiesti in **esami e concorsi — organizzazione, procedimento amministrativo, accesso e privacy, contratti, pubblico impiego, giustizia etc.** — rappresentano le nozioni essenziali di una buona preparazione.

Il libro è stato totalmente ripensato sulla base delle numerose novità legislative che, in tempi recenti, hanno interessato la P.A., tra cui ricordiamo il *decreto semplificazioni bis* (D.L. 31 maggio 2021, n. 77, conv. in L. 29 luglio 2021, n. 108), e il *decreto reclutamento* (D.L. 9 giugno 2021, n. 80, conv. in L. 6 agosto 2021, n. 113), che operano una rivoluzione complessiva del sistema amministrativo nel contesto del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** e dopo l'emergenza pandemica.

Altri punti di forza di questa sintesi di Diritto Amministrativo sono rappresentati dai numerosi **box di approfondimento**, dagli **schemi esplicativi** nonché dalle **schede riepilogative** poste a conclusione di tutti i capitoli.

NELLA STESSA COLLANA:



Vol. 217/2

## Il trattamento dei dati personali e la privacy

a cura di Beatrice Locorato

VI Ed. • pp. 160 • € 15,00

La privacy è, senza dubbio, una di quelle «materie» che deve la sua disciplina all'intervento costante e prolungato del legislatore europeo.

Il sistema normativo di riferimento è incentrato sul *Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali (Gdpr)*, reg. UE/2016/679, divenuto operativo in tutti gli Stati membri dell'Unione europea il 25 maggio 2018, che, stante il carattere vincolante delle sue disposizioni, ha obbligato i legislatori nazionali ad un "ripensamento" delle precedenti normative per adeguarle a quelle sovranazionali (nel nostro ordinamento il cd. Codice della privacy, il D.Lgs. 196/2003, è stato modificato dal D.Lgs. 101/2018).

La disciplina delineata nel GDPR è incentrata essenzialmente su tre pilastri – *diritti forti per le persone, trasparenza e responsabilità di chi tratta i dati* – e la validità della stessa ha consentito di fronteggiare (e superare) la sfida più impegnativa che potesse presentarsi, rappresentata dalla crisi sanitaria, assolutamente impreveduta e imprevedibile, dovuta al Covid-19.

Ma perché un Volume su una materia tanto tecnica e, per certi aspetti, ostica?

Il trattamento dei dati personali, conosciuto anche con il termine *privacy*, lungi dall'essere una «questione teorica», è una tematica concreta che riguarda ciascuno di noi da vicino e della cui importanza, probabilmente, non si ha piena consapevolezza.

Nel Volume si analizza il sistema normativo di riferimento cercando di contestualizzare le disposizioni, europee e nazionali, nella realtà, strizzando l'occhio all'applicazione fattane dal nostro Garante della privacy in alcuni importanti provvedimenti.

# INDICE GENERALE

## Capitolo Primo: **Il diritto amministrativo tra diritto interno ed europeo**

1. L'attività amministrativa come realizzazione dell'interesse pubblico .....	Pag. 5
2. Il diritto amministrativo: concetto e caratteri.....	» 6
3. La nozione di pubblica amministrazione .....	» 6
4. La distinzione tra politica e amministrazione.....	» 7
5. Il modello costituzionale della P.A. ....	» 9
6. Il diritto amministrativo in continuo divenire.....	» 11

## Capitolo Secondo: **Le fonti del diritto amministrativo**

1. Il sistema delle fonti: classificazione.....	» 15
2. Rapporti tra le fonti del diritto .....	» 16
3. La Costituzione e le fonti di rango costituzionale .....	» 17
4. Le fonti del diritto europeo.....	» 17
5. Le fonti internazionali .....	» 19
6. Le fonti primarie .....	» 20
7. Le fonti specifiche del diritto amministrativo .....	» 21
8. I regolamenti .....	» 21
9. Le ordinanze.....	» 23
10. Gli Statuti degli enti territoriali e degli enti pubblici.....	» 25
11. I testi unici e i codici .....	» 26
12. Le fonti secondarie dubbie .....	» 27
13. Norme interne della P.A. e prassi amministrativa .....	» 28

## Capitolo Terzo: **Le situazioni giuridiche soggettive**

1. La «situazione giuridica soggettiva» .....	» 32
2. Il diritto soggettivo.....	» 32
3. L'interesse legittimo .....	» 34
4. Diritto soggettivo e interesse legittimo: differenze.....	» 36
5. Interessi semplici e interessi di fatto.....	» 37
6. Interessi diffusi e interessi collettivi.....	» 37
7. Le situazioni giuridiche soggettive passive .....	» 39

## Capitolo Quarto: **L'organizzazione della P.A.: l'amministrazione statale**

1. Le formule organizzatorie: accentramento e decentramento .....	» 41
2. Principi e criteri dell'organizzazione amministrativa .....	» 42
3. Organizzazione amministrativa statale.....	» 42
4. Il modello «multiorganizzativo» italiano.....	» 43
5. L'apparato amministrativo centrale. Il Governo e l'organizzazione per Ministeri.....	» 44
6. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e la <i>governance</i> .....	» 46
7. Le Agenzie e le Aziende autonome.....	» 47
8. Organi consultivi: Consiglio di Stato, C.N.E.L. e Avvocatura dello Stato.....	» 49
9. Organi di controllo. La Corte dei conti .....	» 51
10. Il sistema unico delle attività di formazione e Formez P.A.....	» 52
11. L'organizzazione periferica dello Stato .....	» 54

**Capitolo Quinto: L'organizzazione della P.A.: gli enti pubblici**

1. Gli enti pubblici .....	Pag. 57
2. Classificazione .....	» 58
3. Gli enti pubblici autarchici .....	» 60
4. Gli enti pubblici economici (Rinvio) .....	» 61
5. La struttura degli enti pubblici .....	» 61
6. Le relazioni interorganiche .....	» 63
7. La competenza .....	» 65
8. L'esercizio privato di pubbliche funzioni e di pubblici servizi .....	» 68

**Capitolo Sesto: Gli enti pubblici in forma societaria e i soggetti pubblici europei**

1. Lo Stato-imprenditore e l'intervento nell'economia .....	» 70
2. Il processo di privatizzazione .....	» 71
3. Gli enti pubblici economici .....	» 71
4. Gli enti pubblici in forma societaria .....	» 72
5. I soggetti pubblici nell'ordinamento europeo .....	» 74
6. Gli affidamenti <i>in house</i> .....	» 76

**Capitolo Settimo: Gli enti territoriali**

1. L'assetto territoriale della Repubblica .....	» 78
2. Le Regioni .....	» 79
3. La potestà legislativa delle Regioni .....	» 81
4. Il potere regolamentare .....	» 83
5. L'esercizio delle funzioni amministrative e il principio di sussidiarietà .....	» 83
6. L'autonomia finanziaria e il federalismo fiscale .....	» 84
7. Il sistema di governo regionale .....	» 86
8. I controlli sulle Regioni .....	» 88
9. Le autonomie locali .....	» 89
10. Il Comune .....	» 90
11. La Provincia .....	» 92
12. La Città metropolitana .....	» 94
13. Le Unioni di Comuni e le forme associative tra enti locali .....	» 96
14. Il controllo sugli enti locali .....	» 97
15. I rapporti fra i diversi livelli di Governo .....	» 98

**Capitolo Ottavo: L'amministrazione per Autorità amministrative indipendenti**

1. Cosa sono le Autorità indipendenti? .....	» 102
2. Caratteristiche .....	» 103
3. I poteri .....	» 104
4. Le Autorità amministrative nel nostro ordinamento .....	» 105

**Capitolo Nono: Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche**

1. Il pubblico impiego .....	» 106
2. La disciplina del pubblico impiego .....	» 108
3. Il sistema delle fonti del pubblico impiego .....	» 111
4. La contrattazione collettiva .....	» 113
5. L'accesso ai pubblici uffici .....	» 115
6. L'inquadramento dei pubblici dipendenti, le mansioni e le progressioni .....	» 118
7. La dirigenza pubblica .....	» 121
8. Doveri e diritti del pubblico dipendente .....	» 125

9. La responsabilità dell'impiegato. In particolare, la responsabilità disciplinare.....	Pag. 127
10. La valutazione della <i>performance</i> e la valorizzazione del merito.....	» 131
11. Lo svolgimento del rapporto di impiego.....	» 132
12. La mobilità.....	» 133
13. L'estinzione del rapporto di impiego.....	» 135
14. Controversie di lavoro nel pubblico impiego.....	» 136

#### Capitolo Decimo: **La moderna attività amministrativa fra comunicazione, trasparenza e anticorruzione**

1. L'attività amministrativa.....	» 138
2. Attività discrezionale e attività vincolata.....	» 140
3. I principi dell'azione amministrativa.....	» 142
4. L'informazione e la comunicazione delle pubbliche amministrazioni: la L. 150/2000.....	» 146
5. Trasparenza e anticorruzione.....	» 147
6. Gli attori dell'anticorruzione e trasparenza.....	» 149
7. I Piani anticorruzione.....	» 151
8. Il sistema della vigilanza e le sanzioni.....	» 152

#### Capitolo Undicesimo: **Il procedimento amministrativo**

1. Che cos'è il procedimento amministrativo?.....	» 155
2. La L. 241/1990 sul procedimento amministrativo.....	» 156
3. Le fasi del procedimento.....	» 158
4. Tempistica procedimentale e profili di responsabilità.....	» 159
5. Il responsabile del procedimento.....	» 163
6. La partecipazione al procedimento.....	» 165
7. La semplificazione dell'azione amministrativa.....	» 168
8. La segnalazione certificata di inizio attività, SCIA (art. 19).....	» 175
9. Gli accordi (rinvio).....	» 176
10. Semplificazione ed informatizzazione: la P.A. «digitale».....	» 177
11. Il documento informatico e il sistema delle firme elettroniche.....	» 182
12. Il procedimento amministrativo informatico.....	» 186

#### Capitolo Dodicesimo: **Atti e provvedimenti amministrativi: elementi e vizi**

1. L'atto amministrativo.....	» 190
2. I provvedimenti amministrativi.....	» 194
3. Gli elementi dell'atto amministrativo.....	» 196
4. La struttura dell'atto amministrativo.....	» 198
5. La motivazione.....	» 199
6. I requisiti dell'atto amministrativo.....	» 200
7. Il silenzio amministrativo.....	» 202
8. Tipi di provvedimento amministrativo. Un primo inquadramento.....	» 203
9. Le autorizzazioni.....	» 204
10. Le concessioni.....	» 206
11. Il potere ablatorio.....	» 208
12. I provvedimenti ablatori reali. In particolare, l'espropriazione per pubblica utilità.....	» 209
13. Gli atti amministrativi che non sono provvedimenti.....	» 211
14. I pareri.....	» 213
15. La patologia dell'atto amministrativo.....	» 215
16. La nullità.....	» 216
17. L'annullabilità.....	» 217

18. L'inopportunità dell'atto amministrativo: i vizi di merito .....	Pag. 222
19. Il potere di autotutela e gli atti di ritiro (cd. di secondo grado) .....	» 223
20. La sanatoria dell'atto amministrativo: la convalida e la conservazione .....	» 227

#### Capitolo Tredicesimo: **Il sistema dei controlli**

1. Il sistema dei controlli .....	» 231
2. I controlli amministrativi .....	» 231
3. I controlli sugli atti .....	» 232
4. I controlli sugli organi e sugli enti .....	» 233
5. I controlli sull'attività: nozione .....	» 234
6. I controlli interni e sulla <i>performance</i> .....	» 234
7. I controlli esterni e il ruolo della Corte dei conti .....	» 236

#### Capitolo Quattordicesimo: **Le «discipline» sull'accesso**

1. Il principio di trasparenza e la P.A. quale «casa di vetro» .....	» 239
2. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi (art. 22 e seguenti L. 241/1990) .....	» 239
3. Modalità di esercizio .....	» 243
4. La tutela del diritto di accesso .....	» 245
5. L'accesso civico e l'accesso universale (art. 5 ss. D.Lgs. 33/2013) .....	» 246
6. Altre peculiari ipotesi di diritto di accesso .....	» 250
7. La riservatezza e l'accesso: due diritti «separati in casa» .....	» 251

#### Capitolo Quindicesimo: **La normativa sulla protezione dei dati personali: la privacy**

1. Che si intende per privacy? .....	» 254
2. Privacy e riservatezza .....	» 255
3. Il Regolamento europeo n. 679/2016 e l'adeguamento nazionale .....	» 257
4. Il Garante per la protezione dei dati personali .....	» 258
5. Il concetto di «dato personale» .....	» 259
6. Il trattamento dei dati personali .....	» 260
7. Il titolare dei dati: l'interessato .....	» 264
8. Titolare del trattamento, responsabile e incaricati .....	» 266
9. <i>Accountability</i> e valutazione del rischio .....	» 267
10. Il <i>Data Protection Officer</i> (DPO) .....	» 269

#### Capitolo Sedicesimo: **L'autonomia consensuale della P.A. e i modelli pattizi**

1. La privatizzazione del diritto delle amministrazioni pubbliche .....	» 273
2. I contratti pubblici. Rinvio .....	» 275
3. L'esercizio consensuale della potestà amministrativa .....	» 275
4. Gli accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento .....	» 276
5. Gli accordi tra pubbliche amministrazioni .....	» 277
6. Gli accordi di programma (art. 34 T.U. enti locali) .....	» 278
7. Le convenzioni .....	» 279

#### Capitolo Diciassettesimo: **L'attività contrattuale della P.A.**

1. I contratti della P.A. ....	» 281
2. Il Codice dei contratti pubblici .....	» 282
3. L'ambito di applicazione del Codice .....	» 283
4. I principi generali per l'affidamento e l'esecuzione di appalti e concessioni .....	» 288
5. Il Responsabile unico del procedimento negli appalti e nelle concessioni .....	» 291
6. La fase propedeutica alla gara: pianificazione, programmazione e progettazione .....	» 291



7. La qualificazione e l'aggregazione delle stazioni appaltanti.....	Pag. 292
8. La procedura di evidenza pubblica.....	» 295
9. L'esecuzione del contratto.....	» 300
10. Modalità di affidamento dei contratti sotto soglia.....	» 301
11. I contratti sopra soglia e i decreti semplificazione 2020 e 2021.....	» 303
12. Le convenzioni quadro e gli acquisti centralizzati.....	» 304

#### Capitolo Diciottesimo: **I beni pubblici**

1. I beni della P.A.....	» 310
2. I beni demaniali.....	» 310
3. I beni patrimoniali indisponibili.....	» 313
4. I beni patrimoniali disponibili.....	» 314
5. L'utilizzo dei beni pubblici.....	» 314
6. I diritti reali della P.A. su beni altrui.....	» 315

#### Capitolo Diciannovesimo: **La responsabilità della P.A. e nei confronti della P.A.**

1. La responsabilità della pubblica amministrazione.....	» 317
2. La responsabilità civile della P.A.....	» 318
3. La responsabilità dei pubblici impiegati nei confronti della P.A.....	» 320
4. La Corte dei conti e la giurisdizione contabile.....	» 324
5. La responsabilità civile verso terzi.....	» 326
6. L'illecito amministrativo (L. 689/1981).....	» 327

#### Capitolo Ventesimo: **La giustizia amministrativa**

1. Principi generali.....	» 329
2. Il sistema della tutela giurisdizionale.....	» 329
3. I mezzi di tutela del privato e la normativa di riferimento.....	» 330
4. La tutela in sede amministrativa.....	» 331
5. Il ricorso gerarchico.....	» 332
6. Il ricorso in opposizione.....	» 333
7. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.....	» 333
8. La tutela giurisdizionale ordinaria.....	» 335
9. La tutela giurisdizionale amministrativa.....	» 338
10. La giurisdizione del giudice amministrativo.....	» 341
11. L'oggetto della tutela giurisdizionale amministrativa.....	» 343
12. Tipologie di giudizio innanzi al G.A.....	» 343
13. Le azioni di cognizione esperibili innanzi all'autorità giurisdizionale amministrativa.....	» 344

#### Capitolo Ventunesimo: **Il processo amministrativo**

1. Il processo amministrativo.....	» 348
2. Il processo amministrativo telematico.....	» 349
3. Lo svolgimento del giudizio.....	» 350
4. La fase cautelare del giudizio.....	» 351
5. La fase istruttoria.....	» 352
6. La discussione e la decisione del ricorso.....	» 353
7. Le pronunce giurisdizionali.....	» 354
8. Il giudizio di ottemperanza.....	» 355
9. L'impugnativa delle sentenze del G.A.....	» 358
10. I riti speciali.....	» 362