

EUGENIO PICOZZA

URB 0928358

# INTRODUZIONE AL DIRITTO AMMINISTRATIVO

SECONDA EDIZIONE

Dipartimento di Scienze Politiche Biblioteca
Inv. DSP 7236
Coll. AMM. 35.A. 427

TESTO D'ESAME  
2019/2020



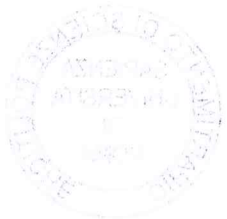
Wolters Kluwer

CEDAM

2018

MANUALE DI SCIENZE GIURIDICHE

EDIZIONE CEDAM - PADOVA



DIRITTO AMMINISTRATIVO

Edificio B3 - Edificio B3 - Edificio B3  
Copyright 2018 - Wolters Kluwer Italia S.r.l.  
Via dei Missaglia n. 97 - Edificio B3 - 20142 Milano

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.  
Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.  
Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Composizione: Integra Software Services Pvt.Ltd

Finito di stampare nel mese di febbraio 2018  
da L.E.G.O. S.p.A  
Viale dell'Industria, 2 - 36100 VICENZA

## INDICE

Prefazione.....	Pag. XV
-----------------	---------

### PARTE I

#### INTRODUZIONE AL DIRITTO AMMINISTRATIVO E PRINCIPI FONDAMENTALI

##### CAPITOLO I

#### INTRODUZIONE AL DIRITTO AMMINISTRATIVO

1. Il diritto amministrativo.....	Pag. 1
2. La scienza del diritto amministrativo.....	» 4
3. Il diritto amministrativo comparato.....	» 6
4. Il diritto amministrativo europeo.....	» 7
5. Il diritto amministrativo italiano nella prospettiva europea.....	» 8
6. Il fenomeno della globalizzazione giuridica e la sua incidenza sui diritti amministrativi nazionali.....	» 9

##### CAPITOLO II

#### CONCETTI GIURIDICI FONDAMENTALI

1. Fatto giuridico e fattispecie.....	Pag. 15
2. Atto giuridico e comportamento giuridico.....	» 25
3. Ordinamento giuridico.....	» 27
4. Pluralità degli ordinamenti giuridici, e relazioni tra gli ordinamenti giuridici.....	» 29
5. Le fonti del diritto.....	» 32
6. I soggetti del diritto.....	» 42
7. Posizioni giuridiche e situazioni giuridiche soggettive.....	» 46

8. L'amministrazione pubblica: principi generali, organizzazione amministrativa, attività amministrativa; tutela giurisdizionale.....	»	62
9. Il principio di effettività della tutela giurisdizionale.....	»	68

### CAPITOLO III

#### PRINCIPI FONDAMENTALI DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

1. Il principio di legalità e il principio dello Stato di diritto.....	Pag.	71
2. Principio di prevalenza del diritto europeo e obbligo di disapplicazione degli atti amministrativi incompatibili. Il principio della interpretazione conforme.....	»	75
3. Principio di imparzialità.....	»	80
4. Principio di trasparenza della azione amministrativa.....	»	81
5. Principio del buon andamento o di buona amministrazione.....	»	82
6. Principio di logicità o ragionevolezza.....	»	84
7. Principio di buona fede o dell'affidamento.....	»	85
8. Principio del giusto procedimento: partecipazione e contraddittorio.....	»	86
9. Principio di proporzionalità.....	»	87
10. Principio di equità della decisione amministrativa.....	»	88
11. Il principio di tutela e autotutela.....	»	91
12. Principio di azionabilità delle pretese.....	»	92
13. Principi propri dell'organizzazione amministrativa.....	»	93
14. Principi organizzativi desumibili dal federalismo costituzionale e amministrativo della Repubblica.....	»	97
15. La sussidiarietà orizzontale e il partenariato pubblico-privato.....	»	99
16. Principio di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito.....	»	103

### PARTE II

#### L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

### CAPITOLO IV

#### CONCETTI FONDAMENTALI DELL'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

##### A) Profili soggettivi

1. Lo Stato: la sovranità popolare, la partecipazione politica e sociale; la rappresentanza.....	Pag.	105
2. Le limitazioni di sovranità: il primato del diritto europeo; l'obbligatorietà del diritto internazionale.....	»	111

3. I pubblici poteri.....	»	113
4. Le funzioni dello Stato.....	»	114
5. Gli enti pubblici: posizioni di autonomia politica, autonomia politico-amministrativa, autonomia istituzionale, strumentalità.....	»	116
5 bis. L'organismo di diritto pubblico, le società pubbliche ( <i>in house</i> ), le società miste, gli enti privati di interesse pubblico (fondazioni e associazioni).....	»	120
6. La partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri da parte di soggetti privati. I <i>munera</i> .....	»	123

##### B) Profili oggettivi

7. L'ufficio.....	»	126
8. L'organo.....	»	126
9. La persona giuridica.....	»	131

##### C) Profili funzionali

10. I titolari degli uffici.....	»	136
11. Rapporto d'ufficio e rapporto di servizio.....	»	137
12. Uffici monocratici ed uffici collegiali.....	»	138
13. Il funzionario di fatto.....	»	142
14. L'usurpatore del pubblico ufficio.....	»	142

##### D) Profili relazionali

15. Attribuzione, funzione, competenza.....	»	143
15 bis. Il concetto di materia nel diritto costituzionale e amministrativo. I settori organici di materia. I criteri di allocazione delle funzioni nelle materie....	»	146
16. Rappresentanza e rappresentatività.....	»	156
17. Rapporti organizzativi: intraorganici, interorganici, intersoggettivi.....	»	158
18. Rapporti di controllo.....	»	160

### CAPITOLO V

#### MODELLI DI ORGANIZZAZIONE

1. Accentramento e decentramento.....	Pag.	163
2. Pluralismo organizzativo.....	»	164
3. Autogoverno e autoamministrazione.....	»	165
4. Federalismo, sovranità, autonomia e subordinazione.....	»	166
5. Il modello del partenariato.....	»	169

## CAPITOLO VI

## RAPPORTI ORGANIZZATIVI E FUNZIONALI

1. Rapporti di sovraordinazione: gerarchia e direzione.....	Pag. 173
2. Rapporti di equiordinazione: il coordinamento. Figure procedurali, istituzionali e consensuali (accordo di programma; conferenza di servizio).....	» 175
3. Rapporti funzionali sopraordinati: l'indirizzo, il coordinamento, la programmazione.....	» 178
4. Rapporti funzionali paritari: accordi e intese istituzionali: accordi di programma.....	» 182
5. La disciplina degli accordi legislativi ed amministrativi per l'esercizio delle competenze dello Stato, Regioni ed enti locali.....	» 183
6. La disciplina degli accordi e delle intese anche con soggetti privati.....	» 184
7. La semplificazione organizzativa.....	» 186

## CAPITOLO VII

## RAPPORTI ORGANIZZATIVI ECCEZIONALI

1. L'avocazione.....	Pag. 187
2. La delegazione.....	» 189
3. La sostituzione.....	» 190
4. La preposizione dei soggetti privati all'esercizio di attività amministrativa.....	» 193

## CAPITOLO VIII

## RELAZIONI ORDINAMENTALI

1. L'indipendenza.....	Pag. 195
2. La dipendenza.....	» 198
3. La strumentalità.....	» 198
4. La rilevanza.....	» 199
5. L'illiceità.....	» 199

## CAPITOLO IX

## L'ATTIVITÀ ORGANIZZATIVA

1. Istituzione e costituzione degli uffici, degli organi e degli Enti.....	Pag. 201
2. Investitura: elezione, nomina, designazione, investitura automatica.....	» 202

3. Modificazione e soppressione di enti, organi e uffici.....	» 203
4. La successione tra figure soggettive pubbliche a titolo universale e a titolo particolare.....	» 205
5. L'ultrattività di uffici, organi ed enti: la <i>prorogatio</i> .....	» 206
6. L'attività organizzativa.....	» 207

## CAPITOLO X

## IL RAPPORTO DI SERVIZIO

1. Tipologie del rapporto di servizio.....	Pag. 211
2. Il pubblico impiego.....	» 212
3. Costituzione, modificazione ed estinzione del rapporto d'impiego.....	» 213
4. Stato giuridico e trattamento economico.....	» 214
5. Il riparto di giurisdizione in materia di pubblico impiego.....	» 216

## CAPITOLO XI

## GLI STRUMENTI ORGANIZZATIVI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## A) I beni

1. Le cose e i beni giuridici.....	Pag. 219
2. I beni immateriali.....	» 220
3. I beni collettivi.....	» 223
4. I beni pubblici: principi generali.....	» 223
5. Acquisto, modificazione e perdita della qualità di bene pubblico.....	» 225
6. Le relazioni tra beni pubblici e beni immateriali.....	» 227
7. I beni privati di rilevanza pubblica.....	» 229
8. La teoria economica dei beni pubblici: tutela, conservazione, gestione e valorizzazione dei beni pubblici.....	» 232
9. Segue: dismissione e privatizzazione dei beni pubblici.....	» 236

## B) I mezzi finanziari

10. I principi generali.....	» 237
11. Le entrate pubbliche: procedimenti.....	» 239
12. La spesa pubblica: procedimenti.....	» 240
13. I controlli sulle entrate e sulle spese.....	» 241

## C) I controlli: controllo e autocontrollo nella amministrazione di risultato

14. La nozione ed i tipi di controllo nella pubblica amministrazione.....	» 242
---	-------

PARTE III  
L'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CAPITOLO XII

L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DI DIRITTO PUBBLICO

1. Nozione di attività amministrativa.....	Pag. 251
2. Funzione amministrativa.....	» 253
3. Segue: discrezionalità amministrativa e discrezionalità tecnica.....	» 256
3 bis. Segue: la discrezionalità tecnica.....	» 260
4. Servizio e servizio pubblico.....	» 262
5. Attività privata della pubblica amministrazione: l'attività interna.....	» 264
6. L'attività amministrativa dei soggetti privati.....	» 265

CAPITOLO XIII

L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA: ELEMENTI

1. Profili generali.....	Pag. 269
2. Il comportamento: operazioni e prestazioni amministrative.....	» 270
3. L'atto: meri atti e provvedimenti amministrativi.....	» 272
4. Il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario in materia di atti e comportamenti amministrativi.....	» 273

CAPITOLO XIV

L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA: PRODUZIONE

1. Il procedimento amministrativo: struttura e funzione.....	Pag. 281
1 bis. Obbligo di procedere e obbligo di provvedere.....	» 287
2. Le fasi del procedimento e gli atti che le compongono.....	» 288
2 bis. La predecisione procedimentale e il principio di equità.....	» 295
3. Le relazioni procedimentali: presupposizione, parallelo, incidentalità.....	» 296
4. Il rapporto procedimentale: le parti.....	» 298
5. Tipologia dei procedimenti amministrativi.....	» 301
6. La semplificazione procedimentale.....	» 306
7. Procedimenti amministrativi e accordi tra pubbliche amministrazioni e con privati.....	» 314
7.1. La tipologia e la natura giuridica degli accordi con le pubbliche amministrazioni.....	» 314
7.2. Relazioni tra procedimenti amministrativi ed accordi pubblici.....	» 319

CAPITOLO XV

ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA: IMPUTAZIONE

1. Il provvedimento amministrativo: definizione ed elementi.....	Pag. 325
2. Il provvedimento amministrativo: caratteri.....	» 335
3. Il provvedimento amministrativo: tipologia.....	» 339
4. Il silenzio della pubblica amministrazione.....	» 340

CAPITOLO XVI

ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA: REGIME GIURIDICO

1. Esistenza, perfezione, validità, efficacia.....	Pag. 345
2. Invalidità e illegittimità.....	» 349
3. L'inopportunità.....	» 357
4. Irregolarità.....	» 359
5. Ulteriori tipi di invalidità.....	» 360
6. La c.d. invalidità finanziaria o contabile.....	» 361

CAPITOLO XVI BIS

ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA: EFFICACIA GIURIDICA

A) L'efficacia giuridica del provvedimento amministrativo

1. Profili generali.....	Pag. 363
2. Efficacia soggettiva.....	» 364
3. L'efficacia oggettiva del provvedimento amministrativo.....	» 365
4. L'efficacia nel tempo.....	» 366
5. L'efficacia nello spazio.....	» 368
6. Efficacia riflessa del provvedimento amministrativo.....	» 369

B) L'esecutorietà del provvedimento amministrativo

7. Profili generali.....	» 369
8. Efficacia ed esecutività del provvedimento.....	» 372

CAPITOLO XVII

ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA: AUTOTUTELA

1. L'autotutela legata: i procedimenti di secondo grado.....	Pag. 375
2. L'autotutela decisoria.....	» 377

3. L'autotutela «legata».....	» 383
4. L'autotutela esecutiva.....	» 384

## CAPITOLO XVIII

## ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DI DIRITTO CIVILE

1. Attività di diritto privato e legittimazione negoziale della p.a.....	Pag. 387
1.1. Ambito di applicazione.....	» 393
1.2. Attività di diritto privato e attività privata della p.a.: la posizione della dottrina.....	» 395
1.3. I contratti di fornitura e di servizio e i contratti di lavori pubblici.....	» 397
1.4. Classificazione dei contratti.....	» 399
2. I contratti della p.a.: rilevanza del diritto comunitario.....	» 403
2.1. Il recepimento della normativa comunitaria.....	» 406
2.2. La normativa sui settori esclusi.....	» 410
2.3. L'attuazione della direttiva «servizi».....	» 412
3. <i>Segue</i> : le recenti innovazioni introdotte dal diritto comunitario: partenariato, direttive appalti, organismi di diritto pubblico, appalti <i>in house</i> , contratti di servizio.....	» 413
3.1. Il partenariato pubblico-privato.....	» 413
3.2. Appalti, concessioni e società miste.....	» 419
3.2.1. Le nuove direttive sugli appalti pubblici, di lavori, forniture e servizi: nei settori ordinari e speciali.....	» 419
3.2.2. Le concessioni pubbliche.....	» 426
3.2.3. Le società miste.....	» 428
3.3. I contratti di servizio.....	» 431
4. Fase di attribuzione del contratto.....	» 441
5. La fase di esecuzione del contratto.....	» 444
5.1. Soggetti.....	» 444
5.2. L'oggetto del contratto.....	» 445
5.3. Il tempo nell'adempimento.....	» 448
6. Contratti speciali.....	» 448

## CAPITOLO XIX

## L'ATTIVITÀ ILLECITA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Illecito.....	Pag. 451
2. Pluriqualificazione dell'illecito.....	» 454
3. Regime dell'illecito civile della pubblica amministrazione.....	» 456
4. Regime dell'illecito amministrativo dei soggetti privati.....	» 463
5. Regime dell'illecito penale nei confronti della pubblica amministrazione.....	» 468

6. Regime dell'illecito amministrativo-contabile.....	» 474
7. Illecito disciplinare e deontologico.....	» 480
8. La c.d. responsabilità amministrativa per lesione di interessi legittimi.....	» 483
9. Cenni ed altre forme di responsabilità della pubblica amministrazione: La responsabilità da fatto lecito e la responsabilità da rischio.....	» 491

## CAPITOLO XX

## LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA, LE ADR, IL DIRITTO PROCESSUALE AMMINISTRATIVO

1. La giustizia amministrativa e il riparto di giurisdizione.....	Pag. 493
2. Le ADR nel diritto amministrativo.....	» 496
3. Il riparto di giurisdizione.....	» 501
4. I principi generali del diritto processuale amministrativo.....	» 509
5. I presupposti processuali e le condizioni dell'azione giurisdizionale amministrativa.....	» 515
5.1. La giurisdizione amministrativa.....	» 516
5.2. Le condizioni dell'azione.....	» 520
5.3. Le azioni e le domande giudiziali.....	» 521
5.3.1. Le azioni.....	» 521
5.3.2. Le domande.....	» 526
5.3.3. Le pronunce giurisdizionali del giudice amministrativo.....	» 531
6. I caratteri del processo amministrativo.....	» 536
7. Il procedimento. Il ricorso di primo grado dinanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali.....	» 537
7.1. Il processo di primo grado dinanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali. Le tre fasi: iniziativa, istruttoria, decisione. Gli eventi diacronici che mettono capo a pronunce di rito. Le correzioni degli errori.....	» 538
7.1.1. La fase di iniziativa.....	» 539
7.1.2. Attività istruttoria.....	» 541
7.1.3. La fase di decisione del processo amministrativo di primo grado.....	» 544
7.1.4. La fase di integrazione della efficacia della sentenza.....	» 547
7.2. Il processo amministrativo di secondo grado (appello). Le impugnazioni straordinarie (revocazione e opposizione di terzo). Cenni al giudizio per cassazione per difetto di giurisdizione.....	» 548
7.3. Cenni al giudizio per cassazione a sezioni unite per motivi di giurisdizione.....	» 554
8. Il giudizio di ottemperanza.....	» 556
9. I riti speciali e i procedimenti in camera di consiglio.....	» 560
9.1. Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi.....	» 561
9.2. Rito contro l'inerzia della pubblica amministrazione.....	» 562

9.3. Il rito (monitorio ed esecutivo) per decreto ingiuntivo (articolo 118 c.p.a.).....	» 564
9.4. Riti abbreviati relativi a speciali controversie.....	» 564
9.5. Il rito relativo ai provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture (articolo 119 c.p.a.) e di scelta del concessionario di pubblici servizi (t.u. 175/2016).....	» 565
10. I procedimenti cautelari.....	» 568
<i>Indice analitico-alfabetico</i> .....	Pag. 571

## PREFAZIONE

Questa seconda edizione del Manuale esce circa dopo 12 anni dalla prima. Al contrario di ciò che è accaduto per molti altri testi in questa disciplina, l'autore non ha ritenuto opportuno intervenire prima proprio per coerenza con lo spirito e lo scopo della Collana di cui questo Manuale fa parte. La Collana infatti è intitolata "Manuali di Scienze Giuridiche" e quindi il primo compito di questo come di tanti altri libri della collana medesima era ed è quello di esporre i principi e i concetti fondamentali della disciplina di riferimento, nel caso di specie appunto la scienza del diritto amministrativo. Questo intento del resto si rivela già nel soggetto del titolo del libro laddove non a caso è utilizzata la parola "introduzione". In altri termini l'ambizione dell'autore era ed è quella di fornire allo studente, allo specializzando, al dottorando e più in generale agli operatori del diritto amministrativo, una armatura di principi e concetti sufficientemente completa per poter approfondire le proprie ricerche, affrontare casi pratici, esaminare e risolvere problemi interpretativi. E sua convinta opinione, infatti, che nonostante fenomeni complessi (ma non del tutto nuovi) quali, da un lato, la crescente influenza del diritto europeo sui diritti nazionali; e dall'altro la globalizzazione economico-finanziaria e i suoi riflessi sul Diritto - i principi e i concetti fondamentali di una determinata disciplina mutino assai lentamente; magari potrà restringersene la portata e il campo di applicazione (come è avvenuto nel caso del provvedimento amministrativo autoritativo) ma non di meno il principio e il concetto rimangono validi anche in una visione multilivello dell'ordinamento giuridico. Certamente può cambiare l'intento politico, economico e sociale per cui il legislatore o il giudice decidono di applicare un determinato principio o concetto giuridico: pensiamo al principio di imparzialità che nel diritto amministrativo nazionale ha avuto sempre un substrato etico (da ultimo anche in funzione anticorruzione); mentre a livello europeo è adoperato anche dalla Corte di Giustizia della Unione Europea quale strumento a tutela della concorrenza e del mercato soprattutto ma non esclusivamente nel settore degli appalti