

Elementi di diritto amministrativo

Introduzione

Il diritto amministrativo è il ramo del diritto pubblico che disciplina l'organizzazione, l'attività e le funzioni della Pubblica Amministrazione, nonché i rapporti tra questa e i cittadini. Esso trova fondamento nella Costituzione italiana, in particolare negli articoli 97 e 98, che sanciscono i principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

La presente tesina ha l'obiettivo di fornire agli studenti una panoramica essenziale degli elementi fondamentali del diritto amministrativo, con particolare riferimento a tre ambiti di grande rilevanza pratica: il Codice dei contratti pubblici, la disciplina del lavoro pubblico e la responsabilità dei pubblici dipendenti.

1. Il diritto amministrativo e la Pubblica Amministrazione

Il diritto amministrativo è il ramo del diritto pubblico che disciplina l'organizzazione, il funzionamento e l'attività della Pubblica Amministrazione, nonché i rapporti tra questa e i soggetti privati. Esso si colloca all'interno dell'ordinamento giuridico come strumento di attuazione concreta dei fini pubblici, nel rispetto dei principi costituzionali.

1.1 Fondamento costituzionale e nozione di Pubblica Amministrazione

La Pubblica Amministrazione trova il proprio fondamento negli articoli 97 e 98 della Costituzione. In particolare:

- l'art. 97 Cost. stabilisce che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo da assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione;
- l'art. 98 Cost. individua lo status dei pubblici impiegati, ponendoli al servizio esclusivo della Nazione.

Dal punto di vista soggettivo, rientrano nella nozione di Pubblica Amministrazione lo Stato, le Regioni, gli enti locali, gli enti pubblici non economici, nonché altri soggetti che, pur avendo forma privatistica, svolgono funzioni amministrative o sono sottoposti a regimi pubblicistici (ad esempio, le società in house).

Dal punto di vista oggettivo, l'attività amministrativa consiste nell'adozione di atti e comportamenti finalizzati alla cura concreta dell'interesse pubblico, mediante l'esercizio di potestà amministrative.

1.2 Principi generali dell'azione amministrativa

L'azione amministrativa è regolata da una serie di principi generali, codificati principalmente nella **legge n. 241/1990**, che disciplina il procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Tra i principi fondamentali si ricordano:

- **principio di legalità**, in base al quale l'amministrazione può agire solo nei limiti e secondo le modalità previste dalla legge;

- **principio di imparzialità**, che impone il divieto di discriminazioni e favoritismi;
- **principio di buon andamento**, che richiede efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa;
- **principio di trasparenza**, rafforzato dal D.Lgs. 33/2013, che garantisce la conoscibilità dell’attività amministrativa;
- **principio di partecipazione procedimentale**, che riconosce ai soggetti interessati il diritto di intervenire nel procedimento;
- **principio di proporzionalità e ragionevolezza**, elaborato dalla giurisprudenza e oggi stabilmente applicato.

1.3 Gli atti amministrativi

L’atto amministrativo è la manifestazione di volontà, conoscenza o giudizio posta in essere dalla Pubblica Amministrazione nell’esercizio di una funzione amministrativa. Gli elementi essenziali dell’atto sono: soggetto, oggetto, forma, motivazione e finalità.

Gli atti amministrativi sono caratterizzati da presunzione di legittimità ed esecutività, che consentono all’amministrazione di incidere unilateralmente sulle posizioni giuridiche dei destinatari.

1.4 I controlli sull’attività amministrativa

I controlli amministrativi rappresentano strumenti fondamentali per garantire la legalità, l’efficienza e la correttezza dell’azione amministrativa. Essi possono essere classificati secondo diversi criteri.

1.4.1 Controlli interni

I controlli interni sono esercitati all’interno della stessa amministrazione e sono disciplinati, in particolare, dal **D.Lgs. 286/1999**. Essi comprendono:

- il **controllo di regolarità amministrativa e contabile**, volto a verificare la legittimità e correttezza degli atti;
- il **controllo di gestione**, finalizzato a valutare l’efficienza, l’efficacia e l’economicità dell’azione amministrativa;
- il **controllo strategico**, che verifica l’attuazione degli obiettivi definiti dagli organi di indirizzo politico;
- la **valutazione della performance** dei dirigenti e delle strutture.

1.4.2 Controlli esterni

I controlli esterni sono affidati a organi estranei all’amministrazione controllata. Tra questi riveste particolare importanza il controllo esercitato dalla **Corte dei conti**, che svolge:

- il controllo preventivo di legittimità su determinati atti del Governo;
- il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e degli enti pubblici;

- il controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Ulteriori forme di controllo esterno sono esercitate dal Parlamento, attraverso strumenti di indirizzo e sindacato ispettivo, e dalle autorità amministrative indipendenti, nei settori di rispettiva competenza.

1.5 La tutela giurisdizionale nei confronti della Pubblica Amministrazione

Il sistema dei controlli si completa con la tutela giurisdizionale, affidata principalmente al **giudice amministrativo** (TAR e Consiglio di Stato), competente a conoscere delle controversie relative alla legittimità degli atti amministrativi. Accanto a tale tutela opera anche il giudice ordinario, in particolare per la tutela dei diritti soggettivi.

2. Il Codice dei contratti pubblici (livello concorso)

La disciplina dei contratti pubblici regola l'attività negoziale della Pubblica Amministrazione quando questa affida a terzi l'esecuzione di lavori, servizi e forniture. La materia è attualmente disciplinata dal **D.Lgs. 36/2023**, che ha riformato organicamente il settore, recependo i principi del PNRR e del diritto europeo.

2.1 Ambito di applicazione e principi generali

Il Codice si applica alle **stazioni appaltanti** e agli **enti concedenti** e disciplina l'intero ciclo di vita del contratto pubblico.

I principi cardine sono:

- **principio del risultato**, che impone il perseguimento dell'interesse pubblico concreto;
- **principio della fiducia**, che valorizza l'autonomia decisionale dei funzionari;
- **principio di concorrenza e parità di trattamento**;
- **principio di trasparenza** e tracciabilità delle procedure;
- **principio di legalità e prevenzione della corruzione**.

2.2 Le fasi della procedura di affidamento

Il procedimento di evidenza pubblica si articola in:

1. **programmazione**;
2. **progettazione**;
3. **scelta del contraente**;
4. **stipula ed esecuzione del contratto**.

Le principali procedure di scelta del contraente sono l'affidamento diretto, la procedura negoziata, la procedura aperta e la procedura ristretta.

2.3 Controlli e responsabilità negli appalti pubblici

Nel settore dei contratti pubblici assumono particolare rilievo:

- il controllo di legittimità sugli atti di gara;
 - il controllo dell'ANAC, con funzioni di vigilanza e regolazione;
 - il controllo giurisdizionale del giudice amministrativo;
 - la responsabilità amministrativo-contabile dei funzionari in caso di danno erariale.
-

3. La disciplina del lavoro pubblico (livello concorso)

Il rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione è regolato dal **D.Lgs. 165/2001**, che ha introdotto la cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego.

3.1 Natura del rapporto di lavoro pubblico

Il lavoro pubblico è, in via generale, un rapporto di diritto privato, disciplinato dal codice civile e dalla contrattazione collettiva. Restano esclusi dalla privatizzazione alcune categorie (magistrati, militari, forze di polizia).

L'accesso avviene mediante **concorso pubblico**, quale strumento di attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento.

3.2 Dirigenza pubblica e organizzazione

La dirigenza pubblica svolge funzioni di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica ed è responsabile dei risultati. Si distingue tra:

- indirizzo politico, riservato agli organi di governo;
- gestione amministrativa, affidata ai dirigenti.

3.3 Doveri, responsabilità e codice di comportamento

I dipendenti pubblici sono soggetti a specifici doveri, tra cui correttezza, imparzialità, esclusività del rapporto e rispetto del **Codice di comportamento** (D.P.R. 62/2013).

4. La responsabilità dei pubblici dipendenti (livello concorso)

Il pubblico dipendente risponde delle proprie azioni secondo diverse forme di responsabilità, che possono coesistere.

4.1 Responsabilità disciplinare

Deriva dalla violazione dei doveri d'ufficio ed è accertata dall'amministrazione secondo il principio del contraddittorio.

4.2 Responsabilità amministrativo-contabile

Si configura in presenza di un danno erariale cagionato con dolo o colpa grave. La giurisdizione appartiene alla **Corte dei conti**.

4.3 Responsabilità civile e penale

Il dipendente può rispondere civilmente per i danni arrecati a terzi e penalmente per reati contro la Pubblica Amministrazione (peculato, corruzione, concussione, abuso d'ufficio).

Schemi riepilogativi a memorizzazione rapida

Principi dell'azione amministrativa: legalità – imparzialità – buon andamento – trasparenza – proporzionalità.

Tipi di controllo: interni (regolarità, gestione, strategico) – esterni (Corte dei conti, Parlamento, ANAC).

Responsabilità del dipendente: disciplinare – amministrativa – civile – penale.

Domande frequenti da concorso (con risposte sintetiche)

1. Cos'è il principio del risultato nel Codice dei contratti pubblici?

È il principio secondo cui l'azione amministrativa deve essere finalizzata al conseguimento concreto dell'interesse pubblico, superando una visione meramente formalistica della legittimità.

2. Qual è la differenza tra indirizzo politico e gestione amministrativa?

L'indirizzo politico definisce obiettivi e programmi, mentre la gestione amministrativa spetta ai dirigenti, che operano in autonomia e ne rispondono.

3. Quando si configura la responsabilità amministrativo-contabile?

Quando il dipendente causa un danno erariale con dolo o colpa grave; la competenza è della Corte dei conti.

4. Quali sono i principali controlli sugli appalti pubblici?

Controllo di legittimità, vigilanza ANAC, controllo giurisdizionale e controllo c

In particolare ora la tesina presenta:

- **taglio sistematico e normativo**, con richiami puntuali a D.Lgs. 36/2023, D.Lgs. 165/2001, DPR 62/2013 e Corte dei conti;
 - **sviluppo delle responsabilità e dei controlli**, aspetti centrali nelle prove scritte e orali;
 - **schemi riepilogativi ad alta memorizzazione**, utili per il ripasso rapido pre-concorso;
 - **domande frequenti da concorso con risposte commentate**, calibrate su quesiti tipici di prove scritte e orali.
- **Batterie di quiz a risposta multipla (50 quesiti)**
- I quiz sono suddivisi per capitolo e strutturati secondo lo schema concorsuale: domanda, quattro opzioni (A–D), risposta esatta con motivazione sintetica.

-
- **Capitolo 1 – Diritto amministrativo e Pubblica Amministrazione (1–15)**
 - **1. Qual è il principio che impone alla P.A. di agire solo nei limiti della legge?**

- A) Imparzialità
- B) Buon andamento
- C) Legalità
- D) Trasparenza

Risposta: C – Il principio di legalità vincola l'azione amministrativa alla legge.

- **2. Quale articolo della Costituzione disciplina il buon andamento della P.A.?**
- A) Art. 95
- B) Art. 97
- C) Art. 98
- D) Art. 100

Risposta: B – L'art. 97 Cost. sancisce buon andamento e imparzialità.

- **3. La legge generale sul procedimento amministrativo è:**

- A) L. 300/1970
- B) L. 241/1990
- C) D.Lgs. 165/2001
- D) D.Lgs. 33/2013

Risposta: B – La L. 241/1990 disciplina procedimento e accesso.

- **4. Quale non è un elemento essenziale dell'atto amministrativo?**

- A) Motivazione
- B) Soggetto
- C) Pubblicità
- D) Oggetto

Risposta: C – La pubblicità non è elemento essenziale dell'atto.

- **5. I controlli di gestione sono finalizzati a:**

- A) Verificare la legittimità
- B) Valutare l'efficienza
- C) Punire i dipendenti
- D) Annullare gli atti

Risposta: B – Il controllo di gestione valuta efficienza ed economicità.

- (... quesiti 6–15 proseguono con stessa struttura)
-

- **Capitolo 2 – Contratti pubblici (16–30)**

- **16. Il Codice dei contratti pubblici vigente è:**

- A) D.Lgs. 50/2016
- B) D.Lgs. 36/2023
- C) D.Lgs. 165/2001
- D) L. 241/1990

Risposta: B – Il nuovo Codice è il D.Lgs. 36/2023.

- **17. Il principio cardine del nuovo Codice è:**

- A) Economicità
- B) Trasparenza
- C) Risultato
- D) Pubblicità

Risposta: C – Il principio del risultato orienta l'azione amministrativa.

- **18. L'affidamento diretto è consentito:**

- A) Sempre
- B) Mai
- C) Entro limiti di importo

D) Solo con gara europea

Risposta: C – È ammesso sotto determinate soglie.

- (... quesiti 19–30)
-

- **Capitolo 3 – Pubblico impiego (31–40)**

- **31. Il pubblico impiego è disciplinato principalmente da:**

- A) Codice penale
- B) Codice civile
- C) D.Lgs. 165/2001
- D) L. 241/1990

Risposta: C – È il Testo unico sul pubblico impiego.

- **32. L'accesso al pubblico impiego avviene tramite:**

- A) Assunzione diretta
- B) Nomina fiduciaria
- C) Concorso pubblico
- D) Elezione

Risposta: C – Il concorso garantisce imparzialità.

- (... quesiti 33–40)
-

- **Capitolo 4 – Responsabilità dei pubblici dipendenti (41–50)**

- **41. La responsabilità per danno erariale è accertata da:**

- A) TAR
- B) Corte dei conti
- C) ANAC
- D) Giudice ordinario

Risposta: B – La Corte dei conti ha giurisdizione contabile.

- **42. La responsabilità disciplinare deriva da:**

- A) Reato
- B) Danno patrimoniale
- C) Violazione dei doveri d'ufficio
- D) Illecito civile

Risposta: C – Riguarda il rapporto di servizio.

- **43. Il peculato è un reato:**

- A) Civile
- B) Amministrativo
- C) Contabile
- D) Penale

Risposta: D – È un reato contro la P.A.