

# Diritto amministrativo

Riassunto elaborato da Christian Prestigiacomo

Il **diritto amministrativo** è l'insieme di norme che disciplinano i rapporti tra le Pubbliche Amministrazioni e tra la Pubblica Amministrazione e i privati. Esso non è il diritto esclusivo nella disciplina di detti rapporti, poiché vi è anche la possibilità di usufruire di strumenti tipici del diritto civile.

## La “qualificazione”: tra diritto amministrativo e privato

Regime pubblicistico (amministrativistico)	Regime privatistico
<ul style="list-style-type: none"><li>• Uso di istituti di diritto amministrativo <b>Provvedimento amministrativo</b> → azione unilaterale (es. <i>concessione</i>)</li><li>• Maggiori vincoli procedurali (es. <i>bando di gara d'appalto</i>)</li><li>• Limita a priori l'autonomia della Pubblica Amministrazione, garantendo solo una certa <b>discrezionalità</b></li><li>• <b>Principio di legalità</b>: La <i>differmità</i> di un <u>atto amministrativo</u> ad una <u>norma di legge</u> determina la sua <b>invalidità</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Uso di istituti di diritto privato <b>Atto negoziale</b> (prevalentemente il contratto) → azione bilaterale/plurilaterale (es. contratto di locazione)</li><li>• Minori vincoli procedurali</li><li>• Garantisce la sfera di <b>libertà</b> delle parti e limita l'abuso di <b>autonomia</b></li><li>• <b>Principio di legalità</b>: Il <u>codice civile</u> reca <u>norme dispositive</u>, che <i>non privano l'autonomia privata</i>. L'unico parametro limitativo è dato dalle <u>norme imperative</u>.</li></ul>

## Le origini del diritto amministrativo

Il diritto amministrativo è un “**diritto pretorio**”, cioè ha matrice giurisprudenziale; attraverso le sentenze del giudice amministrativo esso si è costituito e rinnovato fino ad oggi. Il giudice competente in materia era inizialmente il Consiglio di Stato, che nasceva come organo consultivo al servizio del Re e della sua Pubblica Amministrazione. Poiché il Consiglio di Stato era interno all'esecutivo venne varata la legge abolitiva del contenzioso amministrativo, che rimetteva nelle mani del giudice ordinario la materia. Tuttavia il giudice ordinario non si rivelò efficace come il giudice amministrativo, perciò, dopo un acceso dibattito parlamentare, venne costituita la **IV (e in seguito la V) sezione del Consiglio di Stato**.

## Fonti del diritto amministrativo

- **fonti comunitarie** → *regolamenti e direttive* hanno effetto armonizzante soprattutto per le amministrazioni degli stati membri, tanto che numerosi settori sono disciplinati da norme comunitarie. Anche dal punto di vista delle politiche pubbliche è avvenuta

una compressione e una progressiva riduzione della presenza dello Stato imprenditore, a favore di uno Stato regolatore (vedere la costituzione delle autorità amministrative indipendenti).

- **legge** (*formale, sostanziale, leggi regionali in materie di legislazione concorrente o esclusiva*) → il **principio di legalità** richiede che sia la legge a stabilire, nell'ordinamento degli uffici, le **sfere di competenza**, le **attribuzioni** e le **responsabilità dei funzionari**.

La costituzione (**art. 97**) non enuncia tale principio, ma utilizza la **riserva di legge relativa** in materia di pubblica amministrazione. Si badi che la legge non può sostituirsi al provvedimento: c.d. **legge provvedimento** (poiché verrebbe trasgredito l'**art. 113 Cost.** che riconosce la tutela giurisdizionale per gli atti amministrativi posti in essere dalla p.a.)

- **regolamenti governativi** → visto che la riserva di legge è relativa è ammesso l'intervento dei regolamenti (pur sempre che siano rispettate le disposizioni della legge pena illegittimità)

Essi sono regolati dall'**art. 17** della **legge 400/1988**, che li distingue in:

- **regolamenti esecutivi** → assicurano l'esecuzione di una legge contenente la disciplina per intero
  - **regolamenti di attuazione ed integrazione** → sviluppano una legge che contiene norme di principio
  - **regolamenti indipendenti** → manca la legge, il regolamento può disciplinare l'intera disciplina
  - **regolamenti di organizzazione** → regola l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche
  - **regolamenti di delegificazione** → sostituisce una disciplina di legge con una disciplina regolamentare
- **regolamenti ministeriali** (se previsti dalla legge)
  - **regolamenti degli enti locali** → Per quanto riguarda le Regioni spetta allo Statuto definire chi tra la Giunta e il Consiglio possa adottare regolamenti; infine i Comuni possono adottare regolamenti in ordine all'organizzazione e alle funzioni amministrative.
  - **statuti delle Regioni e degli enti locali** → Secondo il T.u.e.l (D.lgs 267/2000) lo Statuto comunale o provinciale contiene le norme fondamentali dell'organizzazione e dell'ente; gli statuti regionali sono ordinari (approvati a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio e con due deliberazioni successive adottate ad intervallo di due mesi) e speciali (sono approvati con legge costituzionale del Parlamento)
  - **fonti terziarie** (in generale) → sono atti provenienti dall'amministrazione che ne vincolano la sua attività (fungono da c.d. **parametri precettivi**) o, addirittura, limitano i privati. Possono essere disapplicati dal giudice ordinario se in contrasto con la legge, oppure annullati dal giudice amministrativo nel caso in cui ledano interessi legittimi. Sono:
    - **direttive** → atti adottati dall'organo politico-amministrativo che indicano ai dirigenti gli obiettivi da perseguire. Il mancato raggiungimento degli obiettivi dà luogo a responsabilità dirigenziale.
    - **circolari** → sono atti con cui i vertici amministrativi illustrano il contenuto di una legge recente e le modalità con cui essa verrà applicata dall'amministrazione.
    - **atti generali** → sono atti con contenuti settoriali e tecnici, esempio sono i piani urbanistici, i piani paesaggistici, ecc. Per via della loro complessità e funzione precettiva accentuata sono esenti da motivazione. Tutti gli atti che ne danno attuazione (autorizzazioni a costruire, autorizzazione paesaggistica, ecc.) devono a loro conformarsi.

- **standard** → atti estremamente tecnici e settoriali, contengono dati aritmetici (es. limiti emissioni per la tutela dell'ambiente)
- **bandi di gara** → atti volti a sollecitare la partecipazione di privati, aziende agli appalti o candidati ai concorsi per l'impiego pubblico. Fungono da parametro importante, dettano le regole di partecipazione, i requisiti, i criteri di valutazione, ecc.
- **linee guida**
- **decreti di natura non regolamentare** → decreti definiti dalle leggi che rimandano a loro la definizione della disciplina di dettaglio, sono adottati dal Governo per evitare i pareri obbligatori del Consiglio di Stato e regolare materie di competenza esclusiva regionale.

## Lo sviluppo dei compiti pubblici

Più interessi significa più compiti pubblici, più compiti pubblici comporta il dispiego di maggiori risorse.

Il sistema amministrativo nello Stato liberale si limitava a garantire servizi pubblici minimi: ordine pubblico, trasporti e reti, difesa; è con l'avvento di maggiori interessi nella scena pubblica, a partire dal secondo dopoguerra, che lo Stato amplia il proprio apparato, garantendo più servizi.

L'**interesse pubblico** è il fine perseguito dall'amministrazione, stabilito dalla legge, in quanto riconosciuto meritevole dalla collettività in un dato periodo storico o per necessità straordinarie.

L'espansione dell'apparato pubblico italiano vede una battuta d'arresto con l'avvento dei vincoli introdotti dall'Unione Europea:

- vincoli di bilancio e finanza pubblica (*Patto di stabilità*)
- liberalizzazione settori economici e non di interesse pubblico (privatizzazioni) e limiti ai monopoli di Stato.

Lo strumento imprescindibile, senza cui non si potrebbe realizzare l'indirizzo politico, è la *Pubblica Amministrazione*, nonché insieme di *enti pubblici* (cioè, *persone giuridiche pubbliche*).

## L'organizzazione in generale

La legge organizza e attribuisce agli **enti pubblici** dei poteri finalizzati alla cura di interessi pubblici (**attribuzioni**), questi sono ripartiti tra gli **organi** di cui è composto l'ente (**competenze**, nonché frazione dell'attribuzione).

Gli *organi* sono strumenti dell'ente, che attraverso di essi, esercita i poteri attribuiti dalla legge. Parliamo di **immedesimazione organica** per esprimere il rapporto tra ente ed organo, in cui l'organo non ha una propria soggettività giuridica, esso è parte della persona giuridica, cioè l'*ente*.

Si distinguono, inoltre, **organi monocratici** (la titolarità dell'organo spetta ad un singolo soggetto) e **collegiali** (la titolarità dell'organo spetta a più soggetti).

Negli organi collegiali, una decisione deve essere presa in gruppo, attraverso un proceduralizzazione. Il numero di presenti in collegio deve rispettare il quorum:

- quorum strutturale → determina la validità della seduta
- quorum funzionale → determina la validità della delibera

Sono **organi perfetti** quelli in cui la validità delle deliberazioni richiede la presenza di tutti i membri che lo compongono.

All'interno degli enti politici (Regioni, Comuni) sono distinti sia organi a cui sono riconosciute competenze politiche e altri organi a cui sono riconosciute competenze amministrative, sulla base del principio della **“separazione tra politica e amministrazione”**, realizzata con la riforma della dirigenza pubblica (**D.lgs 165/2001**).

Presso l'ente sono presenti anche **meri uffici**, ovvero strutture alle quali sono addette persone cui sono assegnati **compiti**.

L'**investitura** è l'operazione con cui un soggetto è chiamato ad agire come organo o titolare di un mero ufficio. Può essere:

- **investitura politica** (per elezione o nomina), caratterizzata da un rapporto fiduciario, è prevalentemente adottata per gli organi politici;
- **investitura burocratica** (per concorso), caratterizzata da criteri di scelta oggettivi, basata sulla meritocrazia, è prevalentemente adottata per gli organi amministrativi.

La relazione tra il dipendente (agente) e l'organizzazione (principale) viene identificata come **“relazione di agenzia”**.

Per garantire che l'agente non operi per se stesso, invece di perseguire l'indirizzo dell'organizzazione, l'ordinamento pone degli strumenti:

- **modalità di reclutamento**, ovvero, come già detto, *elezione* e *concorso*;
- **requisiti dell'agente**;
- **schemi organizzativi** (criterio gerarchico e della competenza);
- **regole di progressione** (qualifiche e carriera);
- **responsabilità**;
- **controlli sugli atti**, in origine erano stabiliti, dalla Costituzione, i controlli preventivi di legittimità, che venivano esercitati dal comitato regionale di controllo sui Comuni, dall'organismo di controllo statale sulle Regioni e dalla Corte dei Conti sullo Stato (quest'ultimo vige ancora).

**Rapporto d'ufficio**: è il legame tra l'individuo e l'ente per cui agisce. L'individuo titolare di un organo o di un ufficio si identifica con l'ente nell'adozione dei propri atti, perciò al venir meno del rapporto d'ufficio (scadenza mandato o incarico) egli non potrà svolgere compiti (se titolare di mero ufficio) o adottare atti per assolvere alle competenze dell'organo;

**Rapporto di servizio**: è il rapporto tra la persona giuridica e la persona fisica per mezzo di un contratto di lavoro (rapporto di servizio professionale) oppure elezione o nomina politica (rapporto di servizio onorario).

**Uffici vacanti**: mancanza di titolare ad un ufficio o organo; le soluzioni per garantire la continuità dell'attività sono la **supplenza** (previsione dell'assegnazione di un titolare ed un vice), la **proroga** (di 45 giorni dalla scadenza dell'incarico, non oltre, si possono adottare atti di ordinaria amministrazione e urgenti) o la **sostituzione** (commissario ad acta).

Il disegno normativo basato sulla distinzione tra l'indirizzo politico e la gestione amministrativa viene solitamente contraddetto dall'applicazione del meccanismo di spoils system, per effetto del quale gli incarichi terminano automaticamente al mutare dei governi o comunque prima della scadenza concordata contrattualmente.

La Corte Costituzionale è comunque intervenuta per porre un freno. Essa ha stabilito che ogni cessazione anticipata dell'incarico debba essere considerata una revoca, che va esercitata solo nel caso di un'accertata responsabilità dirigenziale (Corte Cost., sent. 103/2007). L'automatica decadenza dagli uffici amministrativi è ammessa solo per gli incarichi di segretario generale e di capo dipartimento, considerati snodi fondamentali tra la politica e l'amministrazione.

## Le dimensioni del sistema amministrativo italiano

Nella Costituzione la pubblica amministrazione è presa in considerazione nella Parte Terza, Titolo Terzo:

- Governo, **artt. 92-98**
- Ministeri, **art. 95**
- Pubblica Amministrazione, **artt. 97 e 98**
- Organi Ausiliari, ovvero Cnel, Consiglio di Stato e Corte dei Conti **artt. 99 e 100**
- Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni, **artt. 5 e 114**
- Enti pubblici nazionali e regionali, **art. 117**

### Stato e ministeri

Nell'ottica del diritto amministrativo lo Stato è l'insieme dei ministeri.

Al vertice c'è il **ministro**, che al contempo è componente del Governo. Egli è responsabile individualmente degli atti del suo ministero (oltre che essere responsabile collegialmente per gli atti del Consiglio dei ministri). Infatti un ministro può rispondere dell'atto di un dirigente per il semplice fatto di averglielo lasciato compiere, ma si tratta pur sempre di responsabilità politica, poiché egli non ha il potere di revocare gli atti adottati dai dirigenti.

La responsabilità è estesa ai **dirigenti**, nonché titolari degli organi.

L'**art. 28 Cost.** enuncia la *responsabilità civile, penale e amministrativa* per i funzionari che agiscano in violazione dei diritti. La responsabilità civile si estende anche al ministero (come persona giuridica).

Già con il **d.p.r. 748/1972** vengono riconosciute competenze proprie ai dirigenti, ma è con il **d.lgs 29/1993** che l'assetto subisce un cambiamento considerevole, per cui nel riparto di competenze è così organizzato:

- al **ministro** (titolare dell'**organo di governo**) spetta stabilire obiettivi e programmi da attuare, individua e assegna le risorse economico-finanziarie e umane, verifica i risultati conseguiti dai dirigenti; non può revocare gli atti adottati dai dirigenti, tuttavia al termine dell'incarico del dirigente può, per ovvi motivi di performances, revocare l'incarico.
- ai **dirigenti** (titolari di **organi amministrativi**) spetta l'adozione dei provvedimenti amministrativi e di tutti gli atti che impegnano il ministero all'esterno, la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa. Sono responsabili dei risultati (responsabilità dirigenziale).

**Responsabilità dirigenziale:** responsabilità derivante da mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'organo politico. Ne consegue il mancato rinnovo dell'incarico (che dura dai 3 ai 5 anni) o, addirittura, la revoca dell'incarico (perdita titolarità dell'organo amministrativo). Il dirigente che non abbia incarico di funzioni dirigenziali è adibito a funzioni ispettive.

Si distinguono due tipi di ministero, secondo il **d.lgs 300/1999**:

- ministeri a struttura dipartimentale → i **dipartimenti** sono strutture di primo livello, abbracciano grandi aree di materie omogenee, al vertice vi è un **capo dipartimento**.
- ministeri a struttura direzione generale → le **direzioni generali** sono strutture di primo livello, abbracciano aree di materie più ridotte, al vertice vi è un **segretario generale** che ne assicura il coordinamento.

A fianco dei dipartimenti e delle direzioni generali operano gli uffici di diretta collaborazione col ministro, legati con esso da un rapporto di fiducia (omogeneità politica), sono l'**ufficio legislativo** e il **gabinetto**.

Accanto ad alcuni ministeri vi è un **apparato periferico**, che è stato comunque ridotto a causa dell'istituzione delle Regioni nel '70 e delle riforme del '90 (Riforma del 1999), quest'ultima ha accorpato gran parte delle strutture periferiche negli **uffici territoriali di governo** (nonché le prefetture).

## Comuni, Province e Città metropolitane

Strutture essenziali dell'amministrazione sono gli **enti locali**, ovvero i **Comuni**, le **Province** e le **Città metropolitane**.

Gli enti locali si distinguono dagli altri enti pubblici per le modalità di investitura degli organi, che poggia sulle elezioni.

Per quanto riguarda i **Comuni** si è di fronte ad un sistema che segue l'orma presidenziale, per cui si eleggono simultaneamente Consiglio e Sindaco, quest'ultimo nomina i componenti della Giunta.

Il meccanismo varia a seconda del numero di abitanti del Comune:

- Comuni con più di 15000 abitanti, il sindaco è eletto con la maggioranza assoluta dei voti, se nessuno ottiene la maggioranza, si procede ad un ballottaggio il giorno successivo tra i due che hanno ottenuto il maggior numero di voti. L'elettore può votare per una lista diversa, a differenza di quanto avviene nei comuni con meno di 15000 abitanti.
- Comuni con meno di 15000 abitanti, ad ogni lista di candidati al Consiglio è collegato un candidato Sindaco (votare per uno significa votare per l'altro). È eletto sindaco colui che ottiene più voti, e alla lista collegata sono attribuiti due terzi dei seggi al Consiglio.

Ai Comuni sono riservate una pluralità di funzioni, così lo riconosce sia il d.lgs 267/2000 (che parla di competenze proprie e delegate con legge dallo Stato o dalle Regioni) sia l'art. 118 della Costituzione, enunciando il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Per i comuni più piccoli è prevista la possibilità di realizzare forme associative volte a rendere più efficace ed adeguato lo svolgimento delle attività amministrative.

Per quanto riguarda **Province** e **Città metropolitane**, le prime sono state ridimensionate dal punto di vista delle funzioni, limitate a indirizzo e coordinamento dei Comuni, composte da un Consiglio di non più di 10 membri (eletti dai consigli comunali) che a sua volta elegge il Presidente; per le seconde, se coincidono con le ex province il sindaco è il sindaco del capoluogo, mentre i consiglieri sono eletti dai consiglieri comunali dei Comuni dell'ex Provincia.

Gli organi di governo dell'ente locale sono il Consiglio, il Sindaco e la Giunta.

Il **Consiglio** è l'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo ed ha competenza su determinati atti (**T.u.e.l art. 42**);

Il **Sindaco** è l'organo responsabile dell'amministrazione del Comune, nomina e revoca i componenti della Giunta (**T.u.e.l art. 50**);

La **Giunta** collabora con il Sindaco nel governo dell'ente ed opera attraverso deliberazioni collegiali (**T.u.e.l art. 48**).

La gestione amministrativa, finanziaria e tecnica spetta ai **dirigenti** dell'ente (**T.u.e.l art. 107**). Anche per gli enti vale il principio di separazione tra politica e amministrazione.

### **I controlli di legittimità sugli atti**

Prima del riconoscimento dell'autonomia degli enti locali venivano effettuati dei controlli preventivi sugli atti deliberati. Questi se non ricevevano il visto da parte dei co.re.co non producevano alcun effetto. Con il nuovo assetto introdotto dalla Riforma del 2001 i controlli sono stati alleggeriti drasticamente, a favore di controlli interni alla stessa amministrazione. L'unico controllo esterno che sopravvive è quello della Corte dei Conti sugli atti delle amministrazioni statali e locali. Ma è pur sempre un controllo successivo.

### **Le amministrazioni regionali**

Nonostante la riforma costituzionale del 2001, il parallelismo tra potestà legislativa e amministrativa permane, per esigenze pratiche e di sistema. Non è comunque pensabile una espansione dell'apparato regionale, visti i vincoli di bilancio. La *forma di Governo* è rimessa allo *statuto regionale*.

Gli organi politici della Regione sono il *Consiglio*, il *Presidente* e la *Giunta*.

Il **Presidente** è eletto a suffragio universale, nomina e revoca i componenti della **Giunta**;

Il **Consiglio**, i suoi componenti sono eletti. Ha il potere di sfiduciare il Presidente della regione. Anche le Regioni sono soggette alla separazione tra politica e amministrazione. Le fonti attraverso cui deve essere realizzato tale principio sono lo *statuto*, le *leggi* e i *regolamenti*.

### **Gli enti pubblici**

Sono strutture distaccate dall'apparato centrale, alle quali viene conferita personalità giuridica, che erogano servizi pubblici.

Sono composti da un **Consiglio di amministrazione**, il **Collegio dei revisori** e un **Presidente**. Il parlamento nomina i vertici degli enti pubblici (così da mantenerli incardinati nel sistema della *legittimazione politica*).

Il ministro di riferimento esercita un controllo sull'operato interno, sul bilancio e sugli atti.

Alcuni enti sono autonomi: è il caso delle **Aziende**, delle **Amministrazioni autonome** e delle **Agenzie**, che godono di un proprio patrimonio e svolgono attività seguendo schemi di diritto privato. Stesso schema vale per le municipalizzate.

Si distinguono **enti pubblici economici e non economici**: i primi operano in settori economici, traendone benefici economici, soggetti alla disciplina sulla concorrenza, i secondi non operano che per garantire un servizio non suscettibile di valutazione economica.

Il sistema degli enti pubblici e delle partecipazioni di Stato si è scontrato con l'ordinamento europeo, che prevede una legislazione sulla libera concorrenza. Inoltre con i più stringenti vincoli di bilancio lo Stato si è ritrovato a dovere privatizzare molti settori.

## Le autorità amministrative indipendenti

Con le nuove norme europee sulla regolazione del mercato viene elaborato lo schema delle autorità amministrative indipendenti, la cui funzione è garantire quelle regole in ogni settore liberalizzato.

L'indipendenza è garantita dallo status del **presidente** e dei **commissari**, dall'autonomia organizzativa, finanziaria e gestionale e nell'esercizio delle funzioni.

Trovano la legittimità nel fatto che le nomine avvengono fatte dai Presidenti delle due camere, nonché da una legislazione dettagliata che pone limiti e requisiti oggettivi per la nomina.

Le singole autorità sono:

- **L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM)** → vigila sull'operato delle aziende che pongono in essere azioni limitanti della concorrenza (monopoli)
- **La Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB)** → tutela gli investitori
- **L'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private (IVASS)** → tutela dei risparmiatori
- **Banca d'Italia** → vigilanza sulle banche
- **L'Autorità per l'energia elettrica e per il gas e per il sistema idrico (ARERA)** → vigila sul settore dei servizi energetici e idrici
- **L'Autorità per le comunicazioni (AGCOM)** → vigila sul settore delle telecomunicazioni

## Il pubblico impiego

Si accede al settore pubblico per concorso, come enuncia l'**art. 97** della Costituzione.

Nel settore pubblico è avvenuta la privatizzazione del rapporto di lavoro, salvo per i magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, militari, forze di polizia, personale della carriera prefettizia e diplomatica, professori universitari che rimangono in un regime di diritto pubblico. Per cui i rapporti di lavoro sono disciplinati dal codice civile e dalle norme giurislavoristiche: il singolo rapporto è individuato contrattualmente (non più da atti unilaterali), a stabilire le retribuzioni è la **contrattazione collettiva di comparto**. L'**ARAN** è il soggetto che rappresenta il datore di lavoro, ovvero la Pubblica Amministrazione, i **sindacati** rappresentano i lavoratori, l'**accordo**, tuttavia deve passare i controlli della **Corte dei Conti**. Il giudice amministrativo ha perso la giurisdizione esclusiva sulle controversie del lavoro nel settore pubblico. Spetta al giudice ordinario.

## L'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione

I contratti pubblici sono regolati particolarmente dal diritto europeo, in quanto questi rappresentino una ampia fetta del mercato.

Le norme europee sono:

- **direttiva UE 23/2014** in materia di contratti di concessione
- **direttiva UE 24/2014** in materia di appalti pubblici
- **direttiva UE 25/2014** in materia di appalti degli enti erogatori di acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali

Lo Stato italiano ha dato attuazione alle tre direttive con il **d.lgs 50/2016** (c.d. **codice dei contratti pubblici/appalti**)

Il Codice disciplina gli appalti di lavori, di servizi e di fornitura. Queste norme si applicano ai contratti sopra soglia, ossia quelli d'importo superiore a 5.225.000 euro per gli appalti di lavori, 135.000 euro per appalti di servizi o fornitura.

Quando l'importo è inferiore a 40.000 euro si può procedere con l'affidamento diretto

(adeguatamente motivato), per gli importi compresi tra i 40.000 e 150.000 euro è possibile ricorrere a procedure negoziate, ossia una minigara con 5 potenziali operatori economici. In più bisogna rispettare il principio di rotazione (l'appaltatore non può essere sempre lo stesso).

Il criterio di aggiudicazione, di derivazione europea, è incentrato sul rapporto qualità/prezzo. Gli interessati devono dimostrare di avere tali requisiti richiesti.

## I beni

In base al codice civile, i beni pubblici possono essere di tre tipi:

- **beni demaniali:** sono quelli direttamente necessari a soddisfare i bisogni sociali mediante l'uso pubblico immediato. L'art. 822, co. 1, c.c. stabilisce che «appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico (...) le opere destinate alla difesa nazionale»
- **beni patrimoniali indisponibili:** sono quelli che servono indirettamente a soddisfare dei bisogni sociali. Gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a pubblico servizio rientrano nel patrimonio indisponibile dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, oppure di enti pubblici non territoriali.
- **beni patrimoniali disponibili:** sono quei beni di cui l'amministrazione pubblica può disporre liberamente. Non esiste un elenco di beni patrimoniali disponibili. Sono beni patrimoniali disponibili tutti quei beni delle amministrazioni che non rientrano nel demanio e nel patrimonio indisponibile.

## Principi costituzionali sull'attività amministrativa

- principio di **legalità** (art. 97)
- principi di **imparzialità** e **buon andamento** (artt. 97 e 98 Cost.)
- **responsabilità amministrativa** dei dipendenti della p.a. (art. 28 Cost.) e azionabilità delle pretese di fronte al **giudice amministrativo** (artt. 24 e 113 Cost.)
- principio di **sussidiarietà, differenziazione** e **adeguatezza** (art. 118 Cost.)
- **equilibrio dei bilanci pubblici** (introdotta nel 2012 con la riforma dell'art. 81 Cost.)
- limiti all'attività amministrativa (sottinteso) **artt. 23 e 53 libertà patrimoniale, artt. 23 e 52 libertà individuale, artt. 42 diritto di proprietà, art. 41 libertà di iniziativa economica**

## Legge 241/1990 "sul procedimento e sul provvedimento amministrativo"

Disciplina il procedimento con cui la p.a. prende decisioni, ovvero adotta l'atto finale (**provvedimento**). Le fasi del *procedimento amministrativo* sono:

- **iniziativa**
  - *di parte*, quando il privato richiede l'adozione di un provvedimento favorevole, in tal caso è egli stesso a presentare le prime dichiarazioni/documentazioni
  - *d'ufficio*, quando è l'amministrazione, nell'esercizio dei suoi poteri, a far partire il procedimento (talvolta l'intervento dell'amministrazione deriva da una segnalazione/impulso da parte di un soggetto terzo)
- **istruttoria** → consiste nell'acquisizione di fatti e interessi coinvolti nel (e dal) procedimento
- **decisione** →
- **integrativa degli effetti**

Il legislatore, attraverso la legge, ha tipizzato ciò che già la giurisprudenza amministrativa riconosceva, come i *vizi del provvedimento* o il *silenzio*.

## Art. 1

1) Enuncia i principi e i criteri generali dell'attività amministrativa, sono:

- principio di legalità
- criteri di ***economicità, efficacia, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza.***

2) La p.a., qualora non eserciti un potere autoritativo, può adottare strumenti di diritto privato.

3) Anche i soggetti privati che svolgono funzioni di *interesse pubblico* sono soggetti ai principi dettati dal primo comma.

Divieto di aggravio del procedimento amministrativo da parte della p.a.

## Art. 2

1) La p.a. ha il dovere di provvedere (ovverosia adottare il provvedimento espresso) entro:

- entro **30 giorni** è un termine generale in assenza di normazione;
- entro **90 giorni** è il termine previsto dalla legge;
- entro **180 giorni** nei casi di contenuti complessi, pur sempre se previsti dalla legge;

La p.a. può sospendere una sola volta e per massimo 30 giorni il procedimento per il reperimento di documenti o informazioni necessarie per la definizione dell'atto finale.

2) I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda (protocollo).

3) Individuazione da parte dell'organo politico di un soggetto a cui attribuire il potere sostitutivo, a cui il privato possa rivolgersi perché venga concluso il procedimento.

4) La p.a. è tenuta al risarcimento per i danni ingiusti provocati in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine perentorio di conclusione del procedimento. L'azione di risarcimento, esperibile presso il giudice amministrativo, si prescrive in 5 anni.

## Art. 3

1) Il provvedimento deve essere motivato. Si fa eccezione per gli atti a contenuto generale.

In ogni atto deve essere indicata l'autorità e il termine entro cui è possibile ricorrere.

2) Incentivazione uso della telematica.

## Art. 4

Ogni p.a. deve individuare l'unità organizzativa a cui è affidata l'istruttoria, nonché l'adozione del provvedimento finale (decisione).

## Art. 5

Ogni p.a. deve individuare un ***responsabile del procedimento***.

Il dirigente dell'unità organizzativa individua il responsabile dell'istruttoria e dell'adozione dell'atto.

In assenza di designazione il responsabile è il funzionario preposto all'unità organizzativa.

## Art. 6

### Il **responsabile del procedimento**:

- segue la formazione dell'atto, dall'iniziativa alla fase decisoria;
- indice o propone la conferenza di servizi per fini istruttori o decisori;

## Art. 7

L'**avvio del procedimento** è comunicato ai soggetti destinatari degli effetti dell'atto, nonché a tutti coloro che per legge debbano intervenire.

Istituzione di un contraddittorio tra p.a. e privati, e prevenzione di atti lesivi di interessi legittimi.

## Art. 8

1) L'amministrazione deve dare notizia dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale.

La **comunicazione** deve contenere:

- l'amministrazione competente
- l'oggetto del procedimento
- l'ufficio e il responsabile del procedimento
- la data entro il quale deve concludersi e i rimedi esperibili
- l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti

2) Qualora la comunicazione personale non sia possibile, si procede con forme di pubblicità idonee.

3) L'omissione della comunicazione può essere fatta valere solo dal soggetto nel cui interesse era prevista.

## Art. 9

Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici, privati o diffusi, cui possa derivare pregiudizio dal provvedimento, ha facoltà di intervenire nel procedimento.

## Art. 10

1) I partecipanti al procedimento hanno diritto di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha obbligo di valutare se pertinenti all'oggetto del procedimento.

2) Il **responsabile del procedimento** è tenuto a comunicare agli istanti i motivi che impediscono l'accoglimento (provocando così un rigetto) della domanda. Questi entro 10 giorni dalla comunicazione possono presentare le proprie osservazioni.

## Art. 11

Tenendo conto delle memorie e dei documenti apportati dagli istanti, l'amministrazione può stringere accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale, purché ciò sia previsto dalla legge e non rechi pregiudizi dei confronti di

terzi e dell'interesse pubblico.

#### **Art. 12**

I provvedimenti concessori, attributivi di vantaggi economici, sono rimessi alla definizione dell'amministrazione procedente, che è tenuta ad agire per mezzo di strumenti idonei a garantire pubblicità e trasparenza nelle procedure, nonché il rispetto di norme di legge.

#### **Art. 13**

La disciplina sulla partecipazione al procedimento amministrativo non si applica per i provvedimenti soggetti alla disciplina settoriale, nonché agli atti generali.

#### **Art. 14**

La **conferenza di servizi istruttoria** può essere indetta dall'amministrazione procedente (o altra) al fine di effettuare un esame contestuale degli interessi coinvolti nel procedimento amministrativo.

La **conferenza di servizi decisoria** deve essere indetta nel caso in cui l'adozione del provvedimento finale sia subordinata all'acquisizione di pareri, nulla osta di altre amministrazioni o che l'attività privata sia subordinata ad atti di assenso di altre amministrazioni.

- 1) l'amministrazione indice entro **5 giorni** dall'inizio del procedimento la conferenza di servizi
  - 2) entro i successivi **15 giorni** le altre amministrazioni possono richiedere ulteriori informazioni e documenti
  - 3) entro **45 giorni** (90 per le amministrazioni preposte alla cura di taluni interessi) le amministrazioni devono rendere le proprie determinazioni
- Attenzione: l'inerzia provoca l'assenso.

Essa può essere **asincrona (semplificata)**, ovvero non vi sono riunioni in cui le amministrazioni determinano il contenuto nello stesso momento (per mezzo della telematica), o **sincrona (simultanea)** ovvero si tiene una riunione in cui le amministrazioni determinano il contenuto dell'atto finale.

La decisione passa se ne è a favore la maggioranza. La minoranza, avente la cura di taluni interessi pubblici, può opporsi. Se non si trova una decisione all'unanimità, la decisione è rimessa al Consiglio dei Ministri.

#### **Art. 15**

Le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune

#### **Art. 16**

Gli **organi consultivi** delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sono tenuti a rendere i "**pareri**" ad essi obbligatoriamente richiesti entro **20 giorni** dal ricevimento della richiesta.  
In mancanza di essi entro il termine dei **20 giorni**, l'amministrazione può procedere, salvo che

il parere non riguardi taluni interessi pubblici.

#### **Art. 17**

Ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le "valutazioni tecniche" di organi od enti appositi, e tali organi ed enti non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione procedente nei termini prefissati dalla disposizione stessa o, in mancanza, entro 90 giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari.

#### **Art. 17 - bis**

Gli *assensi, concerti e nulla osta* tra pubbliche amministrazioni devono essere comunicati entro 30 giorni (salvo proroga di ulteriori 30 giorni per motivi istruttori). Superati i termini l'amministrazione procede anche senza.

#### **Art. 18**

Le amministrazioni pubbliche si adeguano ad accogliere le autodichiarazioni, nonché atti e documenti posti in essere dal privato per dimostrare i propri requisiti. L'amministrazione si limita ad eseguire un controllo sugli stessi con i dati di cui già dispone.

#### **Art. 18 - bis**

Ad ogni istanza presentata, l'amministrazione ha il dovere di rilasciare una ricevuta di avvenuta ricezione, nonché il numero di protocollo, i termini di esame della domanda, i termini che danno luogo a silenzio assenso.

#### **Art. 19**

Gli *atti autorizzativi* sono sostituiti con la *segnalazione certificata di inizio attività (Scia)*. Entro **60 giorni**, valutata la mancanza di requisiti, l'amministrazione può adottare provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività.

#### **Art. 20**

In talune istanze di parte (definite dalla legge), il silenzio dell'amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento della domanda.

#### **Art. 21**

Le dichiarazioni contenenti il falso sono soggette a sanzioni penali.

#### **Art. 21 - bis**

Il provvedimento limitativo della sfera giuridica del destinatario è efficace dal momento che gli viene comunicato o ne viene messo a conoscenza.

### Art. 21 - ter

Le amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi del destinatario nei loro confronti (c.d. **esecutorietà** del provvedimento).

### Art. 21 - quater

Il provvedimento è **efficace** (produce i suoi effetti) immediatamente, salvo che siano poste condizioni nel medesimo atto o dalla legge.

### Art. 21 - quinquies

Il provvedimento può essere **revocato** dall'amministrazione per sopravvenuti motivi di interesse pubblico, o nel caso di mutazione della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario. Non opera retroattivamente. Sono indennizzati coloro che vengono lesi dalla revoca.

### Art. 21 - septies

Il provvedimento è nullo se:

- mancano gli *elementi essenziali*
- è viziato da difetto assoluto di attribuzione (*incompetenza assoluta*)
- è adottato in *violazione o elusione del giudicato* (viene affidata alla giurisdizione esclusiva del g.a.)

### Art. 21 - octies

Il provvedimento è annullabile se viziato da:

- **violazione di legge**
- **incompetenza** (*relativa*)
- **eccesso di potere**

Se il provvedimento risulta essere di natura vincolata e il contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato, esso non è annullabile per violazione di norme sul procedimento. Non è annullabile per mancata comunicazione di avvio del procedimento se l'amministrazione dimostra che ciò non avrebbe apportato alcuna modifica al contenuto del provvedimento.

(Quindi) i vizi del provvedimento sono:

- **violazione di legge** → consiste in un provvedimento che diverga dalla legge, nonché da una norma che ne disciplini la sua forma, contenuto e formazione
- **incompetenza** → consiste in un provvedimento adottato da un organo privo di competenza, poiché la legge non gli riconosce il potere di adottare un atto
- **eccesso di potere** → consiste in un provvedimento il cui contenuto sia frutto di un cattivo uso della *discrezionalità amministrativa*; perché il potere amministrativo venga validamente esercitato, esso deve essere orientato alla realizzazione dell'*interesse pubblico*.

La giurisprudenza ha elaborato alcune figure sintomatiche:

- **sviamento di potere** → indica il perseguimento di un fine diverso da quello per il quale il potere amministrativo è attribuito
- **travisamento dei fatti** (o errore sui presupposti)
- **difetto di adeguata istruttoria**

- **disparità di trattamento**

### **Art. 21 - nonies**

Il provvedimento può essere **annullato d'ufficio**, se presenta i tratti dell'illegittimità, qualora sussistano le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole (non oltre 18 mesi), e tenendo conto dei controinteressati. Esso opera retroattivamente.

Il provvedimento annullabile è convalidabile (la p.a. rimuove il vizio).

Gli atti derivanti da dichiarazioni false da parte del privato sono annullabili d'ufficio anche se oltre i 18 mesi.

### **Art. 22**

Definizioni:

- **diritto di accesso** → diritto dell'interessato a prendere visione e estrarre copia dei documenti amministrativi
- **interessati** → soggetti privati, che abbiano un *interesse diretto, concreto e attuale*, corrispondente ad una situazione giuridica tutelata e collegata al documento per la quale si fa richiesta di accesso
- **controinteressati** → tutti i soggetti individuati o individuabili con l'accesso dell'interessato al documento, che comprimerebbe il loro diritto di riservatezza
- **documento amministrativo** → qualsiasi contenuto di atti, detenuti da una p.a., concernente attività di pubblico interesse
- **pubblica amministrazione** → tutti i soggetti di diritto pubblico e di diritto privato limitatamente alla loro attività di interesse pubblico disciplinata dal diritto nazionale o comunitario

### **Art. 23**

Il diritto di accesso si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, degli enti pubblici e dei gestori di servizi pubblici.

### **Art. 24**

Il diritto di accesso è escluso:

- per i documenti coperti da segreto di Stato o divieto di divulgazione previsti dalla legge
- nei procedimenti tributari
- per gli atti generali, di pianificazione di programmazione
- nei procedimenti avente funzione selettiva, con contenuto psicoattitudinale

Le pp.aa. stabiliscono le categorie di atti sottratte all'accesso.

Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate al controllo dell'attività amministrativa.

### **Art. 25**

Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi. L'esame del documento è gratuito.

La **richiesta di accesso** deve essere motivata. Va rivolta all'amministrazione che ha formato o detiene il documento.

### **Art. 26**

Sono pubblicati le direttive, i programmi, le istruzioni, le circolari e ogni atto che dispone sulla

organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi e sui procedimenti di una p.a.

## La giustizia amministrativa

Cenni storici:

1. Nel sistema pre-unitario, la giurisdizione amministrativa era ripartita tra i giudici ordinari e speciali del contenzioso amministrativo, quelli speciali erano *Consiglio di Stato* e Corti dei Conti.
2. Fatta l'Italia, nel 1865 il Parlamento decise di abolire i giudici ordinari del contenzioso amministrativo, lasciando al giudice ordinario (civile) la materia.
3. Nel 1889, il Parlamento fa un passo indietro, istituendo la *IV sezione del Consiglio di Stato* con la Legge Crispi.
4. Nel 1923 con un Regio Decreto viene attribuita al *Consiglio di Stato* giurisdizione di merito.
5. Con l'entrata in vigore della Costituzione nel 1948 viene riconosciuta e garantita la tutela degli interessi legittimi di fronte al giudice amministrativo.
6. Nel 1971 vengono istituiti i *tribunali amministrativi regionali (TAR)*.
7. Nel 2010 viene varato il Codice del processo amministrativo.

### Giurisdizione di legittimità

→ Il giudice è chiamato a valutare la conformità del provvedimento alla legge, ovvero ad accertarne l'esistenza di vizi denunciati (*violazione di legge, incompetenza e eccesso di potere*) e la violazione di interessi legittimi.

### Giurisdizione esclusiva

→ Il giudice è chiamato a giudicare su controversie che riguardano la lesione non solo di interessi legittimi, ma di diritti soggettivi. Sono elencati tassativamente nell'art. 133 del c.p.a.:

- 1) risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza colposa o dolosa del termine di conclusione del procedimento
- 2) accordi integrativi tra p.a. e privati e tra pp.aa.
- 3) silenzio
- 4) indennizzo dovuto in caso di revoca
- 5) nullità provvedimento adottato in elusione del giudicato
- 6) diritto di accesso e violazione obblighi di trasparenza
- 7) appalti pubblici
- 8) provvedimenti in materia urbanistica, edilizia e del territorio

... ecc.

### Giurisdizione di merito

→ Il giudice è chiamato a valutare non solo la legittimità, ma anche l'opportunità delle decisioni pubbliche e in tal caso forzare l'adempimento degli obblighi a cui è soggetta l'amministrazione sostituendosi ad essa, attraverso la nomina di un commissario ad acta. Le controversie sottoposte alla giurisdizione di merito sono tassativamente indicate dalla legge (art. 134 c.p.a.)

La giurisdizione amministrativa è ordinata secondo il principio del **doppio grado di giudizio**: Il primo grado di giudizio spetta ai **T.A.R.**, mentre il secondo grado spetta al **Consiglio di Stato**.

Il processo amministrativo poggia su dei principi cardine, quali:

- pienezza ed effettività della tutela
- principio della domanda (diritto di azione)
- giusto processo (imparzialità del giudice e istituzione del contraddittorio)
- durata ragionevole del processo (concentrazione del giudizio in un'unica udienza del processo amministrativo)
- tutela costitutiva (annullamento provvedimento e rimozione effetti)

Due sono i criteri di identificazione del giudice:

- **competenza territoriale** → se l'atto è adottato da un ente territoriale, spetta al T.A.R. della Regione in cui si trova l'amministrazione, se l'atto è adottato dai ministeri, spetta al T.A.R. Lazio giudicare.
- **competenza funzionale** (ex art. 135 c.p.a.)

Azioni esperibili dal giudice amministrativo:

- azione di annullamento
- azione di condanna
- azione avverso il silenzio
- azione di adempimento
- azione di nullità

#### **Azione di annullamento**

→ il soggetto leso dal provvedimento deve fare ricorso entro **60 giorni** dall'avvenuta comunicazione del provvedimento.

→ tale azione culmina con una **sentenza costitutiva**, che annulla **retroattivamente** gli effetti del provvedimento impugnato.

#### **Azione di condanna** <tutela per equivalente>

→ il ricorrente può proporla **entro i consueti termini di prescrizione**, nelle materie di giurisdizione esclusiva, se lamenta un danno cagionato dalla lesione di un diritto soggettivo.

→ il ricorrente può proporla in qualsiasi materia **entro 120 giorni** dall'avvenuta conoscenza del provvedimento lesivo, se lamenta un danno cagionato dall'illegittima azione amministrativa.

→ il ricorrente è stato leso dal mancato esercizio dell'attività amministrativa obbligatoria (la propone insieme alla domanda avverso il silenzio).

→ consiste e culmina nel **risarcimento** del danno cagionato dalla p.a. o dal suo provvedimento.

#### **Azione avverso il silenzio**

→ il ricorrente può proporla qualora siano decorsi i termini per la conclusione del procedimento senza aver ricevuto alcuna risposta dall'amministrazione procedente

→ l'azione si prescrive ad **un anno** dalla scadenza del suddetto termine.

→ il giudice può accertare l'obbligo della p.a. a provvedere

#### **Azione di adempimento** <tutela in forma specifica>

→ il ricorrente ottiene la sentenza di condanna che impone all'amministrazione di emettere un atto amministrativo rifiutato o omissivo al soggetto interessato.

→ da detta azione deriva un effetto conformativo, che vincola l'attività dell'amministrazione nell'adozione del provvedimento.

### **Azione di nullità**

→ il ricorrente, **entro 180 giorni** dalla comunicazione del provvedimento, fa accertare, mediante **sentenza dichiarativa**, la nullità del provvedimento. È rilevabile d'ufficio, nonché dalla parte interessata (non è necessario costituire il contraddittorio)

### **Tutela cautelare** <tutela in forma specifica>

→ è un'azione servente al ricorso principale, consiste nell'emanazione del giudice di un'ordinanza (cautelare) che sospende gli effetti del provvedimento impugnato con l'azione di annullamento.

→ i requisiti per ottenerla sono:

- *periculum in mora*, ovvero il pericolo di un danno recato dai tempi stessi del processo
- *fumus boni iuris*, ovvero la parvenza di fondatezza del ricorso principale

I casi in cui si può domandare la tutela cautelare sono previsti dalla legge e tutelano prevalentemente interessi oppositivi, tuttavia la giurisprudenza ha esteso agli interessi pretensivi alcune ipotesi di tutela cautelare (esclusione dal concorso, ammissione con riserva)

### **Giudizio di ottemperanza** <tutela in forma specifica>

→ consiste in un ricorso diretto ad ottenere l'adempimento dell'obbligo della p.a. di conformarsi al giudicato del g.a.; pertanto, il privato chiede al giudice amministrativo di sostituirsi direttamente all'amministrazione inadempiente, oppure di nominare un commissario ad acta, con l'incarico di emanare, in vece dell'amministrazione gli atti idonei ad eseguire le sentenze e i provvedimenti passati in giudicato o comunque divenuti esecutivi

### **Sentenze di merito**

sono le pronunce sul merito, ovvero sulla fondatezza della domanda.

### **Sentenze di rito**

sono le pronunce che si arrestano ad una *pregiudiziale*, poiché vi sono *ostacoli* (es. il ricorso depositato in ritardo, non è stata presentata la domanda di fissazione dell'udienza, ecc.) al raggiungimento di una sentenza di merito.

### Il ricorso

→ è diretto al T.A.R. e deve contenere:

- le generalità del ricorrente, del difensore e delle parti avversarie
- l'indicazione dell'oggetto della domanda, compreso l'atto impugnato
- l'esposizione sommaria dei fatti
- i motivi del ricorso, i mezzi di prova
- la sottoscrizione da parte dell'avvocato e del ricorrente

### Il processo, le fasi:

1. notifica del ricorso
2. deposito del ricorso
3. istanza di fissazione dell'udienza
4. costituzione delle altre parti
5. fissazione dell'udienza da parte del presidente del Tribunale
6. deposito dei documenti
7. deposito delle memorie
8. udienza di trattazione

Il **processo** è avviato dalla notifica del ricorso all'amministrazione resistente e ad almeno uno dei controinteressati.

Il **ricorso** deve essere notificato entro 60 giorni dalla notifica dell'atto impugnato, pena la *irricevibilità*.

**Entro 30 giorni** dal ricevimento all'ultimo destinatario della notifica, l'originale del ricorso va depositato (costituzione del rapporto processuale). Esso deve contenere la prova delle avvenute notificazioni, la copia dell'atto impugnato e i vari documenti inerenti ad esso e l'istanza di fissazione dell'udienza (che potrebbe comunque essere presentata dalle altre parti) – senza istanza per un periodo di oltre l'anno, il giudizio è perento (estinzione del giudizio per inattività delle parti).

Le altre parti possono costituirsi **entro 60 giorni** dalla notificazione del ricorso (non è un ordine perentorio, infatti possono costituirsi fino a 40 giorni prima dell'inizio dell'udienza, i documenti possono essere depositati fino a 30 giorni prima) non sono obbligate a difendersi e quindi a costituirsi.

I motivi aggiunti (impugnativa di atti connessi o conoscenza postuma di vizi dell'atto) vanno proposti **entro il termine di 60 giorni**, che decorrono dal momento in cui il ricorrente abbia acquisito la piena conoscenza del documento del quale risulta il vizio. Sono ammesse domande nuove purché connesse a quelle già proposte.

Il **ricorso incidentale** → consiste nella proposizione di nuove domande da parte delle parti resistenti o dei controinteressati, il cui interesse sorge in dipendenza della domanda proposta in via principale.

Il controinteressato impugnerebbe lo stesso atto impugnato dal ricorrente principale, solo nella parte diversa, ovvero quella che gli consentirebbe di mitigare il danno che deriverebbe dall'accoglimento della domanda del ricorso principale.

La **domanda riconvenzionale** → può essere proposta anche dall'amministrazione resistente, consiste nella proposizione di una domanda il cui interesse scaturisce come reazione alla domanda principale.