

Enrico MANTOVANI

Schemi di
**DIRITTO
AMMINISTRATIVO**

XII edizione **2025**


Neldiritto
Editore

PREMESSA

La Collana “**Il Diritto in Schemi**” intende fornire un utile supporto **per l’apprendimento e il ripasso** delle principali discipline oggetto di **esami e concorsi**.

Gli “**Schemi**” guidano lo studente e il concorsista nello studio delle materie, aiutandolo a focalizzare l’attenzione sulle **nozioni fondamentali** e sugli **aspetti principali di disciplina** di ogni argomento, sulle **analogie** e le **differenze tra gli istituti**, sui profili meritevoli di **approfondimento** perché oggetto di attenzione da parte della **dottrina** e della **giurisprudenza**.

I volumi sono caratterizzati dalla **schematizzazione** degli argomenti, che rende possibile una **chiara e immediata comprensione** e un’**agevole memorizzazione**, ed in particolare contengono:

- **schemi e tavole sinottiche**;
- **tabelle** di comparazione tra istituti;
- **focus di approfondimento**;
- particolari **accorgimenti grafici**, quali l’uso di simboli, elenchi puntati e grassetti, per sviluppare la memoria visiva.

Tali elementi rendono i volumi una guida pratica per chi vuole **prepararsi alla materia partendo dalle nozioni di base e dagli istituti fondamentali o per chi necessita di un ripasso veloce nell’imminenza della prova**, fungendo anche da utile strumento da affiancare a manuali e compendi.

In questa **XII edizione**, il Volume tiene conto delle più importanti novità normative, tra cui quelle introdotte da:

- L. 21 febbraio **2025**, n. 15, di conv. del D.l. 27 dicembre 2024, n. 202 c.d. **Milleproroghe** in tema di **scudo erariale**;
- D.lgs. 31 dicembre **2024**, n. 209 c.d. **Correttivo Contratti pubblici**;
- D.lgs. 25 novembre **2024**, n. 190 in tema di **attività edilizia libera**;
- L. 24 luglio **2024**, n. 105, di conv. del D.l. 29 maggio **2024**, n. 69 c.d. **Salva-Casa**.

Numerosi gli spunti tratti dal più recente dibattito **giurisprudenziale**. Ad arricchire il Volume è inserito, in chiusura, un **Glossario di parole giuridiche**, in cui sono indicati istituti o principi non trascurabili nella preparazione, con la essenziale definizione.

SOMMARIO

PARTE PRIMA

Capitolo I
Fonti del Diritto Amministrativo

1.	Nozione.	3
2.	Fonti dell'ordinamento nazionale.	4
2.1.	Fonti di rango costituzionale.	4
2.2.	Fonti primarie.	4
2.3.	Fonti secondarie.	5
2.3.1.	Regolamenti: caratteri e classificazione.	5
2.3.2.	Regolamenti statali.	7
2.3.3.	Regime impugnatorio e disapplicabilità dei regolamenti.	7
2.3.4.	Statuti.	8
2.3.5.	Ordinanze contingibili e urgenti.	8
Focus	<i>I regolamenti parlamentari.</i>	10
2.4.	Testi unici e codici.	10
2.5.	Atti di incerta collocazione tra le fonti.	11
2.6.	Norme interne.	11
2.6.1.	Circolari.	11
Focus	<i>L'impugnazione delle circolari.</i>	12
2.7.	Consuetudine.	12
2.8.	Prassi amministrativa.	13
3.	Fonti sovranazionali.	13
3.1.	La C.E.D.U.	13
3.2.	Fonti del diritto dell'Unione Europea.	14
3.2.1.	Classificazione.	14
3.3.	Fonti del diritto internazionale.	15

Capitolo II

Organizzazione e struttura della Pubblica Amministrazione

1.	Nozione.	16
1.1.	Modello costituzionale.	17
2.	Lo Stato.	17
2.1.	Le funzioni.	17
3.	Amministrazione statale.	20
3.1.	Struttura dell'amministrazione statale.	21
3.2.	Struttura dell'amministrazione statale centrale.	21
3.3.	Organi costituzionali ed organi a rilevanza costituzionale.	25
3.4.	Struttura dell'amministrazione statale periferica.	28
4.	Pluralismo istituzionale della pubblica amministrazione.	29
4.1.	Indici di pubblicità.	29
4.2.	Caratteri.	30
4.3.	L'estinzione dell'ente pubblico.	31
4.4.	Rapporti intersoggettivi tra amministrazioni.	31
5.	Organo.	31

SOMMARIO

5.1.	Natura giuridica.	32
5.2.	Classificazione.	32
5.3.	Relazioni interorganiche.	32
Focus	<i>La prorogatio.</i>	33
6.	Rapporto organico.	33
7.	Ufficio.	33
8.	Rapporto di servizio.	34
Focus	<i>Il munus.</i>	34
9.	Competenza.	35
9.1.	Classificazione.	35
9.2.	Trasferimento.	35
9.3.	Difetto di competenza.	36
10.	Funzionario di fatto.	37
10.1.	Regime di imputabilità degli atti favorevoli.	37
10.2.	Regime di imputabilità degli atti sfavorevoli.	37
10.3.	Compenso.	38
11.	Enti territoriali.	39
12.	Amministrazione comunale.	39
13.	Amministrazione provinciale.	40
14.	Amministrazione delle città metropolitane.	41
Focus	<i>Roma Capitale.</i>	42
15.	Amministrazione regionale.	42
Focus	<i>Autonomia differenziata.</i>	47
16.	Controlli.	47
17.	Altri enti locali.	51
18.	Autorità amministrative indipendenti.	52
18.1.	Origine storica.	52
18.2.	Natura giuridica.	52
18.3.	Compatibilità costituzionale.	53
18.4.	Funzioni.	54
18.5.	Disciplina procedimentale e accesso agli atti.	54
18.6.	Tutela giurisdizionale.	54
18.7.	Tutela giustiziale.	55
19.	La nozione eurounitaria di ente pubblico.	55
20.	L'ente pubblico in forma societaria.	55
20.1.	Intervento pubblico nell'economia e privatizzazioni.	56
21.	La disciplina degli enti pubblici in forma societaria.	56
21.1.	La peculiarità della disciplina delle società pubbliche.	58
21.2.	Il contenzioso sugli atti prodromici agli atti societari.	59
21.3.	Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle società controllate dalla PA e delle società in house.	59
21.4.	La crisi d'impresa.	60
21.5.	La responsabilità amministrativa.	60
22.	L'organismo di diritto pubblico.	61
22.1.	I requisiti.	61
22.2.	Lo statuto giuridico.	62
23.	L'impresa pubblica.	62
24.	Esternalizzazione.	62
25.	Affidamento <i>in house</i>	63

25.1.	Requisiti.....	63
Focus	<i>L'autonomia organizzativa delle PP.AA.</i>	64
25.2.	Lo statuto giuridico.	65
25.3.	I rapporti con l'organismo di diritto pubblico.....	65
26.	Servizi pubblici.	65
27.	Servizi pubblici locali.	66
27.1.	Istituzione del servizio pubblico locale	66
Focus	<i>Misure compensative degli obblighi di servizio pubblico e disciplina degli aiuti di Stato.</i>	67

Capitolo III

Rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione

1.	Nozione.	69
2.	Rapporto di impiego di diritto pubblico.	69
2.1.	Tutela giurisdizionale.....	69
3.	Rapporto di impiego privatizzato.....	70
3.1.	Atti di macro-organizzazione e di micro-organizzazione.....	70
3.2.	Contrattualizzazione del rapporto individuale di lavoro.....	70
3.3.	L'abuso di contratti a tempo determinato.....	72
3.4.	Accesso al lavoro: il concorso.....	73
Focus	<i>Il passaggio del lavoratore alle mansioni superiori</i>	74
3.5.	Accesso al lavoro: lo scorrimento delle graduatorie.....	74
Focus	<i>Riparto di giurisdizione e procedure concorsuali.</i>	75
3.6.	Mobilità individuale e collettiva.....	75
4.	Dirigenza.	76
4.1.	L'accesso alla dirigenza e il conferimento degli incarichi dirigenziali.	76
4.2.	Responsabilità dirigenziale.	76
5.	Responsabilità.....	77
6.	Tutela giurisdizionale.....	78

Capitolo IV

Beni Pubblici

1.	Nozione.	79
2.	Beni pubblici.	79
2.1.	Criteri di individuazione.	79
3.	Beni demaniali.....	80
3.1.	Classificazione.	80
Focus	<i>Il demanio marittimo.</i>	80
3.2.	Regime giuridico.....	81
Focus	<i>Il federalismo demaniale.</i>	81
4.	Beni patrimoniali indisponibili.	81
4.1.	Classificazione.	81
4.2.	Regime giuridico.....	82
5.	Beni patrimoniali disponibili.	82
5.1.	Regime giuridico.....	82
6.	Diritti reali pubblici su beni altrui.....	82
6.1.	Diritti demaniali su beni altrui.	83

SOMMARIO

Focus	<i>Gli Usi civici.</i>	83
7.	Beni di interesse pubblico.	83
8.	Utilizzazione dei beni pubblici.	83
9.	Tutela dei beni pubblici.....	84
10.	Tutela giurisdizionale.....	84

PARTE SECONDA

Capitolo V Principi dell'Azione Amministrativa

1.	Attività amministrativa.	87
1.1.	Attività di diritto pubblico e di diritto privato.	87
2.	Principi costituzionali.	87
3.	Principi comunitari.	89
Focus	<i>Il principio di collaborazione e buona fede.</i>	90
4.	Discrezionalità amministrativa.....	90
5.	Discrezionalità tecnica.....	91
Focus	<i>Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica.</i>	92
6.	Discrezionalità mista.	93
7.	Il merito.....	93

Capitolo VI Procedimento Amministrativo

1.	Nozione.	94
2.	Fasi del procedimento amministrativo.....	94
Focus	<i>Il principio tempus regit actum.</i>	96
2.1.	Responsabile del procedimento.	96
2.2.	Comunicazione di avvio del procedimento.....	97
2.3.	Preavviso di rigetto.	97
3.	Conferenza di servizi.	98
3.1.	Classificazione.	98
3.2.	Procedimento.	99
3.3.	Determinazione conclusiva.	102
Focus	<i>Rapporto tra determinazione conclusiva e provvedimento finale.</i>	102
4.	Diritto di accesso.	102
4.1.	Tipologie.	102
4.2.	Figure speciali di accesso.	103
4.3.	Il diritto di accesso documentale	103
4.3.1.	Legittimazione soggettiva.	103
4.3.2.	Natura giuridica.	104
4.3.3.	Oggetto.....	104
4.3.4.	Limiti.	104
Focus	<i>Accesso e riservatezza.</i>	105
4.4.	Tutela.....	106
4.5.	L'accesso civico semplice.	107
4.6.	L'accesso civico generalizzato.	107

Focus	<i>Aspetti particolari in tema di accesso.</i>	108
--------------	------------------------------------------------------	------------

Capitolo VII
Silenzio amministrativo e S.C.I.A.

1.	Il termine di conclusione del procedimento amministrativo.....	110
2.	Nozione di silenzio.	112
3.	Silenzio – inadempimento.	113
4.	Silenzio – assenso.	114
4.1.	Tutela giurisdizionale.....	114
5.	Silenzio – assenso tra PP.AA.	114
6.	Silenzio diniego.	115
7.	Segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.).....	115
7.1.	Ambito di applicazione e procedimento.	116
7.2.	Natura giuridica e tutela del terzo.	116

Capitolo VIII
Provvedimento Amministrativo

1.	Atto amministrativo.....	118
2.	Classificazione.	119
3.	Caratteri del provvedimento amministrativo.....	120
4.	Elementi essenziali.....	121
Focus	<i>L'obbligo di motivazione.</i>	122
Focus	<i>La motivazione postuma.</i>	122
5.	Autorizzazione.....	122
5.1.	Figure affini.....	123
6.	Concessione.....	124
6.1.	Figure affini.....	125
7.	Provvedimenti ablatori.....	125
8.	Atti non provvedimentali.....	126
8.1.	Pareri.....	126

Capitolo IX
Patologia dell'atto amministrativo

1.	Nozione.	128
2.	Nullità.....	129
3.	Annulabilità.	129
3.1.	I vizi non invalidanti.	131
4.	Invalidità derivata.	131
5.	Invalidità sopravvenuta.....	132
6.	Atto amministrativo costituzionalmente e comunitariamente illegittimo.	132
7.	Vizi di merito: inopportunità.	132
8.	Autotutela amministrativa.	133
8.1.	Annullamento d'ufficio.	133
Focus	<i>Annullamento e titoli edilizi.</i>	134
8.2.	Revoca.	135
Focus	<i>Autotutela e atti nulli.</i>	135

SOMMARIO

8.3.	Decadenza.	135
9.	Atti di convalescenza.....	136
10.	Atti di conservazione.	136

Capitolo X Controlli

1.	Nozione.	138
2.	Controllo sugli atti.....	139
3.	Controllo di gestione.....	140
3.1.	Controllo interno (o controllo di gestione).	140
3.2.	Controllo esterno (o controllo sulla gestione).....	141

Capitolo XI Accordi

1.	Nozione.	142
2.	Accordi tra P.A. e privato.....	142
3.	Accordi tra pubbliche amministrazioni.....	143
Focus	<i>Il partenariato pubblico-privato.</i>	145

Capitolo XII Contratti della Pubblica Amministrazione

1.	Capacità di diritto privato della P.A.	146
Focus	<i>Attività privatistica e interesse pubblico.</i>	146
1.1.	La classificazione dei contratti della PA.	147
1.2.	I contratti pubblici: appalti e concessioni.	148
2.	Codice dei contratti pubblici.	149
Focus	<i>Natura giuridica delle linee guida ANAC.</i>	150
3.	Procedimento a evidenza pubblica.	150
Focus	<i>Alcuni principi in tema di contratti pubblici.</i>	151
3.1.	Decisione di contrarre.	152
3.2.	Bando di gara.	152
3.3.	Aggiudicazione.	153
3.4.	Stipulazione ed approvazione del contratto.	154
3.5.	Le procedure di scelta, i sistemi di aggiudicazione e le offerte anomale.	154
3.6.	I requisiti di partecipazione alla gara: il principio di tassatività delle clausole di esclusione dalla gara e il soccorso istruttorio.	156
3.7.	Le diverse forme di raggruppamento tra imprese: ATI e consorzi.	157
Focus	<i>Modifica soggettiva del RTI.</i>	158
3.8.	L'avvalimento.	159
3.9.	Il subappalto.	160
4.	Forme di tutela.	160
Focus	<i>La sorte del contratto in caso di annullamento dell'aggiudicazione.</i>	162

Capitolo XIII
Governmento del territorio ed espropriazione per pubblica utilità

1.	Ambiente e governo del territorio.	163
Focus	<i>L'individuazione del soggetto obbligato al ripristino ambientale in talune ipotesi</i>	163
2.	Urbanistica ed attività di pianificazione.	164
3.	Edilizia.	165
Focus	<i>Il contributo di costruzione</i>	168
4.	Espropriazione per pubblica utilità.	168
4.1.	Caratteri.....	169
4.2.	Procedimento.	170
4.3.	Retrocessione.	171
4.4.	Indennità di espropriazione.	171
4.5.	Occupazione d'urgenza.....	172
4.6.	Occupazione strumentale.....	172
4.7.	Occupazione appropriativa ed usurpativa.....	172
4.8.	Acquisizione sanante.	172
Focus	<i>Aspetti processuali in tema di acquisizione sanante e restituzione dell'immobile</i>	174

PARTE TERZA

Capitolo XIV
Responsabilità della Pubblica Amministrazione

1.	L'art. 28 Cost.	177
2.	La responsabilità della PA per violazione di diritti soggettivi.....	178
2.1.	La responsabilità contrattuale.	178
2.2.	La responsabilità precontrattuale.	178
2.3.	La responsabilità aquiliana.	179
3.	La responsabilità della PA per violazione di interessi legittimi.....	179
3.1.	La natura giuridica.	179
3.2.	Il danno da ritardo.	180
3.3.	La colpa della PA.	181
4.	Tecniche risarcitorie.	181
Focus	<i>Aspetti particolari in tema di danno da ritardo</i>	182
4.1.	La responsabilità della PA negli appalti pubblici.	182
5.	La responsabilità erariale.	184
5.1.	Gli elementi costitutivi.....	184
5.2.	La natura giuridica.....	184
5.3.	Lo scudo erariale	185

SOMMARIO

PARTE QUARTA

**Capitolo XV
Ricorsi Amministrativi**

1.	Funzione giustiziale.....	189
1.1.	Analogie e differenze.....	189
2.	Ricorsi amministrativi: tipologie, classificazione e presupposti.....	190
3.	Ricorso gerarchico proprio.....	191
4.	Ricorso gerarchico improprio.....	191
5.	Ricorso in opposizione.....	192
6.	Ricorso straordinario al Capo dello Stato.....	192

**Capitolo XVI
Tutela giurisdizionale e riparto di giurisdizione tra G.A. e G.O.**

1.	Interesse legittimo.....	195
2.	Interessi superindividuali.....	196
2.1.	Le modalità di tutela degli interessi superindividuali.....	197
3.	Riparto di giurisdizione.....	197
3.1.	Tecniche di tutela.....	198
4.	Giurisdizione ordinaria.....	199
5.	Giurisdizione amministrativa.....	200
5.1.	Giurisdizione generale di legittimità.....	200
5.2.	Giurisdizione esclusiva.....	200
5.3.	Giurisdizione di merito.....	201

**Capitolo XVII
Processo amministrativo**

1.	Nozione.....	202
2.	Parti.....	202
3.	Giudice competente.....	203
4.	Ricorso.....	204
5.	Processo.....	204
6.	Mezzi di impugnazione.....	206
Focus	<i>Il difetto di giurisdizione.....</i>	<i>207</i>
7.	Riti speciali.....	207
7.1.	Giudizio di ottemperanza.....	207
Focus	<i>Aspetti particolari del giudizio di ottemperanza.....</i>	<i>209</i>
7.2.	Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi.....	209
7.3.	Tutela contro l'inerzia della pubblica amministrazione.....	209
7.4.	Procedimento di ingiunzione.....	209
7.5.	Riti abbreviati.....	209
7.6.	Contenzioso in materia elettorale.....	210
8.	Tutela cautelare.....	210
Focus	<i>Il giudicato amministrativo.....</i>	<i>211</i>

SOMMARIO

Glossario di parole giuridiche	213
Indice analitico	219