

a cura di
Rosa **SIGNORELLA**

Schemi di
**DIRITTO
AMMINISTRATIVO**

XIII edizione **2026**



**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 **XIII edizione 2026**, il Volume tiene conto delle più importanti novità normative, tra cui quelle introdotte dal D.l. 19 febbraio **2026**, n. 19 (c.d. Decreto **PNRR**) e dalla L. 07 gennaio **2026**, n. 1 (**Responsabilità erariale**).

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.	Il sistema delle fonti.	3
2.1.	I criteri per risolvere le antinomie.	4
3.	Fonti dell'ordinamento nazionale.	4
3.1.	Fonti di rango costituzionale.	4
3.2.	Fonti primarie.	5
Focus	Le leggi provvedimento.	5
3.3.	Fonti secondarie.	5
3.3.1.	Regolamenti: caratteri e disciplina.	6
3.3.2.	Regolamenti: classificazioni.	7
Focus	I regolamenti parlamentari.	8
3.3.3.	La tutela giurisdizionale avverso i regolamenti illegittimi.	8
3.3.4.	Statuti.	9
3.3.5.	Ordinanze contingibili e urgenti.	10
3.4.	Testi unici e codici.	11
3.5.	Atti di incerta collocazione tra le fonti.	11
3.6.	Norme interne.	12
3.6.1.	Circolari.	12
Focus	L'impugnazione delle circolari.	13
3.7.	Consuetudine.	13
3.8.	Prassi amministrativa.	13
4.	Fonti sovranazionali.	14
4.1.	La C.E.D.U.	14
4.2.	Fonti del diritto dell'Unione Europea.	14
4.2.1.	Classificazione.	14
Focus	L'atto amministrativo anticomunitario.	16
4.3.	Fonti del diritto internazionale.	16

Capitolo II

Organizzazione e struttura della Pubblica Amministrazione

1.	La nozione di Pubblica Amministrazione.	18
1.1.	Il modello costituzionale di Pubblica Amministrazione.	19
2.	Pluralismo istituzionale della pubblica amministrazione.	19
2.1.	La qualificazione di ente pubblico e indici di pubblicità.	20
2.2.	Caratteri.	21
2.3.	L'estinzione dell'ente pubblico.	21
2.4.	Rapporti intersoggettivi tra amministrazioni.	21
3.	Organo.	22
3.1.	Natura giuridica.	22
3.2.	Classificazione.	23
3.3.	Relazioni interorganiche.	23

Focus	La prorogatio.	23
4.	Rapporto organico.	24
5.	Ufficio.	24
6.	Rapporto di servizio.	24
Focus	Il <i>munus</i>	25
7.	Competenza.	25
7.1.	Classificazione.	26
7.2.	Trasferimento.	26
7.3.	Difetto di competenza.	27
8.	Funzionario di fatto.	27
8.1.	Regime di imputabilità degli atti favorevoli.	28
8.2.	Regime di imputabilità degli atti sfavorevoli.	28
8.3.	Compenso.	29
9.	Lo Stato.	29
9.1.	Le funzioni.	30
10.	Amministrazione statale.	32
10.1.	Formule organizzative, modelli e struttura.	32
10.2.	L'amministrazione statale centrale.	33
10.3.	Organi costituzionali ed organi a rilevanza costituzionale.	36
10.4.	L'Amministrazione statale periferica.	39
11.	Enti territoriali.	40
12.	Amministrazione comunale.	40
13.	Amministrazione provinciale.	41
Focus	Il segretario comunale (o provinciale)	42
14.	Amministrazione delle città metropolitane.	42
Focus	Roma Capitale.	43
15.	Amministrazione regionale.	43
Focus	Autonomia differenziata.	48
16.	Controlli.	49
17.	Altri enti locali.	53
18.	Autorità amministrative indipendenti.	54
18.1.	Origine storica.	54
18.2.	Natura giuridica.	55
18.3.	Compatibilità costituzionale.	55
18.4.	Funzioni.	56
18.5.	Disciplina procedimentale e accesso agli atti.	57
18.6.	Tutela giurisdizionale.	57
18.7.	Tutela giustiziale.	57
Focus	I procedimenti sanzionatori	58
19.	La nozione eurounitaria di ente pubblico.	58
20.	Gli enti pubblici e gli enti pubblici economici (EPE).	59
20.1.	Il processo di privatizzazione.	59
21.	L'ente pubblico in forma societaria.	60
21.1.	La disciplina degli enti pubblici in forma societaria.	60
21.2.	Le peculiarità della disciplina delle società pubbliche.	61
21.3.	Il rapporto di lavoro dipendente nelle società controllate e nelle società in house.	63
21.4.	La crisi d'impresa.	63

21.5.	La responsabilità degli amministratori delle società partecipate e <i>in house</i>	63
22.	I soggetti pubblici di matrice europea.....	65
23.	L'organismo di diritto pubblico.....	65
23.1.	I requisiti.....	65
23.2.	Lo statuto giuridico.....	66
24.	L'impresa pubblica.....	67
25.	Esternalizzazione.....	68
26.	Affidamento <i>in house</i>	68
26.1.	Requisiti.....	68
Focus	L'autonomia organizzativa delle PP.AA.....	69
26.2.	Lo statuto giuridico.....	70
26.3.	I rapporti con l'organismo di diritto pubblico.....	70
27.	Servizi pubblici.....	71
27.1.	Le principali distinzioni.....	71
28.	Servizi di interesse economico generale (SIEG) e servizi pubblici locali.....	72
28.1.	Istituzione del servizio pubblico locale.....	73
Focus	Misure compensative degli obblighi di servizio pubblico e disciplina degli aiuti di Stato.....	74

Capitolo III

Rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione

1.	Nozione e processo di privatizzazione del pubblico impiego.....	75
2.	Categorie di dipendenti non privatizzati.....	75
2.1.	Tutela giurisdizionale.....	76
3.	Il sistema delle fonti del pubblico impiego.....	76
3.1.	Atti di macro-organizzazione e di micro-organizzazione.....	76
3.2.	Contrattualizzazione del rapporto individuale di lavoro.....	77
3.3.	L'abuso di contratti a tempo determinato.....	79
3.4.	Accesso al pubblico impiego: il concorso.....	79
Focus	Il passaggio del lavoratore alle mansioni superiori.....	80
3.5.	Accesso al pubblico impiego: lo scorrimento delle graduatorie.....	80
Focus	Riparto di giurisdizione e procedure concorsuali.....	81
3.6.	Mobilità individuale e collettiva.....	81
4.	Dirigenza.....	82
4.1.	L'accesso alla dirigenza e il conferimento degli incarichi dirigenziali.....	82
Focus	Lo <i>spoils system</i>	83
4.2.	Responsabilità dirigenziale.....	83
5.	Responsabilità dell'impiegato.....	84
5.2.	La responsabilità amministrativo-contabile: rinvio.....	85
Focus	Whistleblowing e le novità del d.lgs. n. 34/2023.....	86
6.	Tutela giurisdizionale.....	86

Capitolo IV

Beni Pubblici

1.	Nozione.....	87
2.	Beni pubblici.....	87
2.1.	Criteri di individuazione.....	87

3.	Beni demaniali.	88
3.1.	Classificazione.	88
Focus	Il demanio marittimo.	88
3.2.	Regime giuridico.	89
Focus	Il federalismo demaniale.	89
4.	Beni patrimoniali indisponibili.	89
4.1.	Classificazione.	89
4.2.	Regime giuridico.	90
5.	Beni patrimoniali disponibili.	90
5.1.	Regime giuridico.	90
6.	Diritti reali pubblici su beni altrui.	90
6.1.	Diritti demaniali su beni altrui.	91
Focus	Gli Usi civici.	91
7.	Beni di interesse pubblico.	91
8.	Utilizzazione dei beni pubblici.	92
9.	Tutela dei beni pubblici.	92
10.	Tutela giurisdizionale.	92

PARTE SECONDA

Capitolo I

Principi dell'Azione Amministrativa

1.	Attività amministrativa.	96
1.1.	Attività di diritto pubblico e di diritto privato.	96
2.	Principi costituzionali.	97
3.	Principi comunitari.	99
4.	I principi della legge sul procedimento.	99
Focus	Il principio di collaborazione e buona fede.	100
5.	Pubblicità, trasparenza e anticorruzione.	100
5.1.	I piani di prevenzione della corruzione.	101
6.	Discrezionalità amministrativa.	101
7.	Discrezionalità tecnica.	102
Focus	Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica.	103
8.	Discrezionalità mista.	104
9.	Il merito.	104

Capitolo II

Procedimento Amministrativo

1.	Nozione.	105
2.	Fasi del procedimento amministrativo.	105
Focus	Il principio <i>tempus regit actum</i>	107
3.	Responsabile del procedimento.	107
4.	La partecipazione al procedimento amministrativo.	108
4.1.	Comunicazione di avvio del procedimento.	108
4.2.	Intervento nel procedimento e diritti dei partecipanti.	109
4.3.	Preavviso di rigetto.	110
5.	Conferenza di servizi.	111

5.1.	Classificazione.	112
5.2.	Procedimento.	112
5.3.	Determinazione conclusiva.	114
Focus	Rapporto tra determinazione conclusiva e provvedimento finale.	115
6.	Diritto di accesso.	115
6.1.	Tipologie.	115
6.2.	Figure speciali di accesso.	116
6.3.	Il diritto di accesso documentale	116
6.3.1.	Legittimazione soggettiva.	116
6.3.2.	Natura giuridica.	117
6.3.3.	Oggetto.	117
6.3.4.	Limiti.	118
Focus	Accesso e riservatezza.	118
6.4.	Tutela.	119
6.5.	L'accesso civico semplice.	120
6.6.	L'accesso civico generalizzato.	120
Focus	Aspetti particolari in tema di accesso.	121

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

1.	Il termine di conclusione del procedimento amministrativo.	123
2.	Nozione di silenzio.	124
3.	Silenzio – assenso (art. 20).	126
3.1.	Tutela giurisdizionale.	127
4.	Silenzio – assenso tra PP.AA. (art. 17- <i>bis</i>).	127
5.	Silenzio diniego.	128
6.	Segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.).	128
6.1.	Ambito di applicazione e contenuto.	128
6.2.	Poteri della P.A.	129
6.3.	Natura giuridica e tutela del terzo.	130

Capitolo IV Provvedimento amministrativo

1.	Atto amministrativo.	132
2.	Classificazione.	133
3.	Caratteri del provvedimento amministrativo.	134
4.	Elementi essenziali.	134
Focus	L'obbligo di motivazione.	135
Focus	La motivazione postuma.	136
5.	Autorizzazione.	136
5.1.	Figure affini.	137
6.	Concessione.	137
6.1.	Figure affini.	139
7.	Provvedimenti ablatori.	139
8.	Atti non provvedimentali.	140
8.1.	Pareri.	140

Capitolo V Patologia dell'atto amministrativo

1.	Nozione.	142
2.	Nullità.....	143
2.1.	Le conseguenze e l'azione di nullità,	143
3.	Annulabilità.	144
3.1.	I vizi non invalidanti.	145
3.2.	Il regime dell'atto annullabile.	145
4.	Invalidità derivata.	146
5.	Invalidità sopravvenuta.....	146
6.	Atto amministrativo costituzionalmente e comunitariamente illegittimo.	146
7.	Vizi di merito: inopportunità.	147
8.	I provvedimenti di secondo grado e autotutela amministrativa.	147
8.1.	Annullamento d'ufficio.	148
Focus	Annullamento e titoli edilizi.	149
8.2.	Revoca.	149
Focus	Autotutela e atti nulli.	150
8.3.	Decadenza (o revoca sanzionatoria).	150
9.	Atti di convalida.....	150
10.	Atti di conservazione.	151

Capitolo VI Controlli

1.	Nozione.	153
2.	Controllo sugli atti.	154
3.	Controllo di gestione.....	155
3.1.	Controllo interno (o controllo <i>di</i> gestione).	155
3.2.	Controllo esterno (o controllo <i>sulla</i> gestione).....	155

Capitolo VII Accordi

1.	Nozione.	157
2.	Accordi tra P.A. e privato.....	157
3.	Accordi tra pubbliche amministrazioni.....	159
Focus	Il partenariato pubblico-privato.	160

Capitolo VIII Contratti della Pubblica Amministrazione

1.	Capacità di diritto privato della P.A.	161
Focus	Attività privatistica e interesse pubblico.	161
1.1.	La classificazione dei contratti della P.A.	162
1.2.	I contratti pubblici: appalti e concessioni.	163
2.	Codice dei contratti pubblici.	163
Focus	Natura giuridica delle linee guida ANAC.	164
3.	I principi.	165
Focus	Altri principi in tema di contratti pubblici.	166

4.	La fase propedeutica alla gara: programmazione e progettazione.....	166
5.	Il Responsabile unico di progetto (RUP).....	167
6.	Procedimento a evidenza pubblica.....	167
6.1.	Decisione di contrarre.....	168
6.2.	Bando di gara.....	168
6.3.	Le procedure di scelta, i sistemi di aggiudicazione e le offerte anomale.....	170
6.4.	I requisiti di partecipazione alla gara: il principio di tassatività delle clausole di esclusione dalla gara e il soccorso istruttorio.....	172
6.5.	Le diverse forme di raggruppamento tra imprese: ATI e consorzi.....	172
Focus	Modifica soggettiva del RTI.....	173
6.6.	L'avvalimento.....	174
6.7.	Il subappalto.....	175
6.8.	Aggiudicazione.....	177
6.9.	Stipulazione del contratto.....	177
7.	L'esecuzione del contratto.....	178
8.	Forme di tutela.....	178
Focus	La sorte del contratto in caso di annullamento dell'aggiudicazione.....	179

Capitolo IX

Governo del territorio ed espropriazione per pubblica utilità

1.	Ambiente e governo del territorio.....	181
Focus	L'individuazione del soggetto obbligato al ripristino ambientale in talune ipotesi particolari.....	181
2.	Urbanistica ed attività di pianificazione.....	182
3.	Edilizia.....	183
Focus	Il contributo di costruzione.....	186
4.	Espropriazione per pubblica utilità.....	186
4.1.	Caratteri dell'espropriazione.....	187
4.2.	Procedimento.....	188
4.3.	Retrocessione.....	188
4.4.	Indennità di espropriazione.....	189
4.5.	Occupazione d'urgenza preordinata all'esproprio (o preliminare).....	189
4.6.	Occupazione strumentale (o temporanea).....	190
4.7.	Occupazione appropriativa (o acquisitiva) ed usurpativa.....	190
4.8.	Acquisizione sanante.....	190
Focus	Aspetti processuali in tema di acquisizione sanante e restituzione dell'immobile.....	192

PARTE TERZA

Capitolo I

Responsabilità della Pubblica Amministrazione

1.	Il fondamento costituzionale della responsabilità della P.A.: l'art. 28 Cost. .	195
2.	La responsabilità della P.A. per lesione di diritti soggettivi.....	196
2.1.	La responsabilità contrattuale.....	196
2.2.	La responsabilità precontrattuale.....	196
2.3.	La responsabilità aquiliana.....	197

3.	La responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi.	197
3.1.	La natura giuridica.	198
3.2.	Il danno da ritardo.	198
3.3.	La colpa della P.A.	200
4.	Tecniche risarcitorie.	200
Focus	Aspetti particolari in tema di danno da ritardo.	201
4.1.	Questioni risarcitorie in tema di responsabilità della P.A. negli appalti pubblici.	202
5.	La responsabilità erariale.	203
5.1.	Gli elementi costitutivi.	203
5.2.	La natura giuridica.	203
5.3.	Dallo scudo erariale al nuovo regime delineato dalla L. 07 gennaio 2026, n. 1.	204

PARTE QUARTA

Capitolo I Ricorsi Amministrativi

1.	Funzione giustiziale.	209
2.	Ricorsi amministrativi: tipologie, classificazione e presupposti.	210
3.	Ricorso gerarchico proprio.	211
4.	Ricorso gerarchico improprio.	212
5.	Ricorso in opposizione.	212
6.	Ricorso straordinario.	212
Focus	La natura giuridica del Ricorso straordinario al Capo dello Stato (Cons. St. Ad. plen. 11/2024).	214
Focus	La composizione del contrasto: Ad. plen. n. 7/2024.	214
6.1.	Le modifiche al ricorso straordinario previste dal D.L. 19 febbraio 2026, n. 19 (c.d. Decreto PNRR).	215

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

1.	Interesse legittimo.	216
2.	Interessi superindividuali.	217
3.	Riparto di giurisdizione.	218
Focus	La <i>translatio iudicii</i>	219
4.	Il procedimento innanzi al giudice ordinario.	219
5.	Il procedimento innanzi al giudice amministrativo.	220
5.1.	Giurisdizione generale di legittimità.	220
5.2.	Giurisdizione esclusiva.	220
5.3.	Giurisdizione di merito.	221
5.4.	Le forme di tutela e le azioni.	221

Capitolo III Processo amministrativo

1.	Nozione.	223
2.	Parti.	223
3.	Giudice competente.	224
4.	Ricorso.	225
5.	Processo.	226
6.	Mezzi di impugnazione.	227
Focus	Il difetto di giurisdizione.	228
7.	Riti speciali.	228
7.1.	Giudizio di ottemperanza.	228
Focus	Il commissario <i>ad acta</i>	229
7.2.	Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi.	230
7.3.	Tutela contro l'inerzia della pubblica amministrazione.	230
7.4.	Procedimento di ingiunzione.	230
7.5.	Riti abbreviati.	230
7.6.	Contenzioso in materia elettorale.	231
8.	Tutela cautelare.	231
Focus	Il giudicato amministrativo.	232
Glossario di parole giuridiche		234
INDICE ANALITICO		240