

Roberto GAROFOLI

Compendio di
DIRITTO
AMMINISTRATIVO
Parte Generale e Speciale

XIII edizione
2025


Neldiritto
Editore

PREMESSA

La collana “**I Compendi Superiori**” è stata ideata per affiancare agli apprezzatissimi e ormai consolidati “**Manuali Superiori**” volumi **più sintetici e compatti**. La Collana è pensata appositamente per tutti coloro che si apprestano alla **preparazione delle prove scritte del concorso in magistratura e dei principali concorsi pubblici**.

L’idea di fondo è quella di assicurare – con volumi **snelli e sintetici** ma puntualmente **completi** – una **preparazione solida**, mediante la trattazione non solo degli **istituti** ma anche delle correlate **elaborazioni e tesi dottrinali e giurisprudenziali**, riportate in modo **schematico**.

I Compendi si connotano per:

- **chiarezza nell’espressione**, semplice ma al contempo attenta all’eleganza formale;
- **completezza della trattazione**, unita ad un’efficace sintesi espositiva;
- **illustrazione schematica “per punti”** delle principali tesi emerse sulle **questioni maggiormente controverse e dibattute**;
- attenta selezione della più **significativa giurisprudenza**.

Questa **tedicesima Edizione** il ***Compendio superiore di diritto amministrativo*** è stata come di consueto aggiornata alle più importanti novità legislative, in particolare quelle in tema di: contratti pubblici (D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 c.d. Correttivo Contratti Pubblici); scudo erariale (D.l. 27 dicembre 2024, n. 202 c.d. Milleproroghe, come convertito); ambiente (L. 13 dicembre 2024, n. 191, di conv. del D.l. 17 ottobre 2024, n. 153); immigrazione (L. 9 dicembre 2024, n. 187, di conv. del D.L. 11 ottobre 2024, n. 145 c.d. Decreto flussi); edilizia (D.Lgs. 25 novembre 2024, n. 190); sicurezza pubblica (L. 7 ottobre 2024, n. 152).

Tra le numerosissime **novità giurisprudenziali** prese in esame, quelle in tema di: principi applicabili agli appalti sotto-soglia. Accesso al mercato ed equivalenza (*Cons. St., Sez. III, 27 gennaio 2025, n. 594*); profili di illegittimità della disciplina in materia di CAD (*Corte Cost., 23 gennaio 2025, n. 3*); procedura di gara svolta da stazione appaltante non qualificata (*Delibera Anac 14 gennaio 2025, n. 6*); soccorso “integrativo” e soccorso “sanante” (*T.a.r. Lazio, Roma, Sez. IV ter, 3 gennaio 2025, n. 90*); rilevanza del gruppo societario ai fini dell’operatività dei vincoli di aggiudicazione e di partecipazione (*Cons. St., Ad. Plen., 13 dicembre 2024, n. 17*); natura extracontrattuale della responsabilità della Pa da lesione dell’interesse legittimo (*Cons. St., Sez. V, 10 dicembre 2024, n. 10205*); parziale illegittimità della L. 26 giugno 2024, n. 86 in tema di Autonomia differenziata (*Corte Cost., 3 dicembre 2024, n. 192*); valutazione delle misure *self-cleaning* e affidabilità dell’operatore economico (*T.a.r. Lazio, Sez. II, 25 novembre 2024, n. 21017*); ambito applicativo del giudizio *ex art.* 105 c.p.a. (*Cons. St., Ad. Plen., 20 novembre 2024, n. 16*); intervento adesivo-dipendente (*Cons. St., Ad. Plen., 29 ottobre 2024, n. 15*); accesso digitale (*T.a.r. Toscana, Sez. IV, 29 ottobre 2024, n. 1208*); arricchimento senza giusta causa e riparto dell’onere probatorio in relazione al presupposto dell’*utilitas* (*Cass. civ., Sez. III, 28 ottobre 2024, n. 27753*); esaustività della motivazione in forma numerica (*T.a.r. Lazio, Roma, Sez. IV, 14 ottobre 2024, n. 17613*); incameramento automatico della cauzione provvisoria e riduzione dell’originaria compagine dei r.t.i. nel primo codice dei contratti pubblici (*C.G.U.E., Sez. VIII, 26 settembre 2024, C-403/23 e C-404/23*); nozione di segreto tecnico (*T.a.r. Toscana, Sez. V, 25 settembre 2024, n. 1035*); principio del risultato (*Cons. St., Sez. V, 25 settembre 2024, n. 7798*); vizio di incompetenza e art. 21-octies, co. 2 (*C.g.a. Regione Siciliana, 20 settembre 2024, n. 715*);

interpretazione del bando di gara (*Cons. St., Sez. V, 13 settembre 2024, n. 7570*); buona fede come criterio interpretativo dei contratti e degli accordi di diritto pubblico (*Cons. St., Sez. IV, 5 settembre 2024, n. 7435*).

Diverse le **questioni esaminate per la prima volta o profondamente riviste** nella trattazione, specie quelle in materia di contratti pubblici (figura del R.u.p.; collaudo e verifica di conformità; accordo di collaborazione) alla luce delle importanti novità introdotte dal **Correttivo del 2024**.

Completa il volume un corposo **indice analitico-alfabetico**, appositamente strutturato in modo da consentire un'agevole e pronta ricerca degli istituti e dei problemi ad essi relativi.

SOMMARIO

PARTE I FONTI, ENTI, ORGANIZZAZIONE

Capitolo I LE FONTI

SEZIONE I LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E LA CEDU

1.	Premessa. L'assetto delle fonti del diritto amministrativo.....	3
2.	Il rapporto tra diritto UE e diritto interno.....	4
3.	Le fonti dell'Unione Europea.	6
3.1.	Il diritto europeo primario dell'Unione europea.	7
3.2.	Il diritto derivato dell'Unione europea.	8
3.3.	Gli effetti diretti verticali delle direttive non recepite.	10
4.	Il rango delle norme CEDU nell'ordinamento interno.....	12
5.	L'impatto del diritto UE e della CEDU sul diritto amministrativo nazionale.....	13
5.1.	Diritto nazionale e diritto UE. Risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi, nozioni di Amministrazione pubblica, autotutela, effettività della tutela, regime dell'atto amministrativo e del giudicato nazionale contrastanti con il diritto unionale. <i>Rinvio</i>	14
5.2.	Diritto nazionale e CEDU.	14

SEZIONE II LE FONTI DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE

1.	Le fonti primarie e secondarie.	17
1.1.	I tratti distintivi degli atti normativi secondari rispetto agli atti amministrativi generali.	18
2.	I regolamenti.	20
2.1.	Titolarità della potestà regolamentare e procedimento di formazione.	21
2.2.	Classificazione dei regolamenti.	22
2.3.	Regime impugnatorio e disapplicabilità dei regolamenti.	24
3.	Gli statuti.....	26
4.	Le ordinanze contingibili e urgenti: definizione e natura giuridica.	27
4.1.	Potere di ordinanza e principio di legalità dell'azione amministrativa.	28
4.2.	Il rilievo della necessità nell'ordinamento: i c.d. "atti necessitati".	28
4.3.	I limiti del potere di ordinanza.	28
4.4.	I presupposti per l'esercizio del potere di ordinanza.....	29
4.5.	I poteri di ordinanza previsti dall'art. 54, T.U. 18 agosto 2000, n. 267 e l'intervento di Corte cost. 4 aprile 2011, n. 115.....	30
4.6.	Le ordinanze contingibili e urgenti nell'emergenza del Covid-19.	30
5.	Atti di incerta collocazione tra le fonti: piani regolatori generali: <i>rinvio</i> ; capitolati generali d'oneri; bandi militari; Carta dei Servizi Pubblici; provvedimenti tariffari e provvedimenti prezzi.	32
6.	Norme interne.....	33
6.1.	Le circolari: nozione, natura giuridica e valore.	33
6.2.	Le diverse tipologie di circolare.	35
6.3.	L'impugnazione delle circolari.....	35
7.	Linee guida dell'ANAC e allegati al nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023: <i>rinvio</i> . Cenni sulla c.d. <i>soft law</i> nel sistema delle fonti.....	35
8.	La consuetudine.	36
	LE TRACCE.....	37

Capitolo II L'ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

SEZIONE I PRINCIPI, CARATTERI E STRUTTURA DELLA P.A.

1.	Nozione di Amministrazione e modelli di P.A. prefigurati in Costituzione.	38
2.	L'organizzazione centrale e periferica dello Stato.....	40
3.	Il "pluralismo" della Pubblica amministrazione e gli enti pubblici.	41
3.1.	Le principali implicazioni applicative della qualificazione dell'ente in termini di P.A.....	41
3.2.	Le tre principali linee di tendenza nell'evoluzione della nozione di P.A.: in senso "sostanziale", "funzionale e cangiante", "indipendente e neutrale".	42
3.3.	I caratteri degli enti pubblici: autarchia, autotutela, autonomia, autogoverno.	44
3.4.	Costituzione e vicende successive dell'ente.....	46
4.	I rapporti intersoggettivi tra amministrazioni.	47
5.	La struttura dell'amministrazione: la distinzione tra organi e uffici.	48
5.1.	Gli organi e il c.d. rapporto organico.	48
5.1.1.	Classificazioni tra organi e relazioni interorganiche. Il controllo sugli organi.....	50
5.2.	Gli uffici e il c.d. rapporto di servizio.	51
6.	I criteri di riparto dell'attività all'interno dell'amministrazione: il criterio di competenza. Avocazione. Sostituzione. I poteri sostitutivi nel PNRR.	53
7.	Il funzionario di fatto.	57
7.1.	La questione dell'imputabilità degli atti all'ente pubblico.....	58
7.2.	La sorte dei provvedimenti adottati dal funzionario di fatto.	59
7.3.	Le pretese economiche del funzionario di fatto.	61
7.4.	La configurabilità di una gestione di affari altrui <i>ex art.</i> 2028 c.c.	65

SEZIONE II STATO ED ENTI TERRITORIALI TRA AUTONOMIA E SUSSIDIARIETÀ

1.	Autonomia e decentramento.....	67
2.	Le Regioni	68
2.1.	L'autonomia statutaria	68
2.2.	L'autonomia legislativa	70
2.2.1.	I limiti alla potestà legislativa regionale: continua a permanere, anche dopo la riforma, il limite dell'interesse nazionale?	71
2.3.	L'autonomia regolamentare	73
2.4.	Le funzioni amministrative	73
2.4.1.	Riflessi sul procedimento amministrativo.	74
2.5.	L'autonomia finanziaria	77
2.6.	L'autonomia differenziata: interviene L. 26 giugno 2024, n. 86	78
2.6.1.	L'art. 116, comma 3, Cost.	79
2.6.2.	L. 26 giugno 2024, n. 86: oggetto, finalità, LEP.	79
2.6.3.	Le intese tra Stato e Regione per il riconoscimento dell'autonomia.	81
2.6.3.1.	Modifica e revoca dell'intesa.	82
2.6.3.2.	Il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie.	83
2.7.	Il principio di sussidiarietà in senso verticale.	84
2.7.1.	Il principio di sussidiarietà in senso orizzontale.	86
2.7.2.	Sussidiarietà orizzontale, giudizio amministrativo e procedimento amministrativo.	88
2.8.	I poteri sostitutivi dello Stato.	89
2.8.1.	I poteri sostitutivi nella <i>governance</i> del Piano nazionale di ripresa e resilienza.	90
3.	I Comuni	91
3.1.	Gli organi comunali.....	91
4.	Le province.....	93
5.	Le città metropolitane	94

6.	La crisi finanziaria degli enti locali e gli strumenti per farvi fronte. Il dissesto finanziario, il c.d. dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Dissesto, sorte dei debiti e Cedui: interviene Cons. St., A.P., 12 gennaio 2022, n. 1.....	95
7.	Il sistema dei controlli sugli organi degli enti locali: lo scioglimento dei consigli.	98

Capitolo III I SOGGETTI

SEZIONE I

IL DISOMOGENEO FENOMENO DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE. DISCIPLINA E NATURA GIURIDICA

1.	Il fenomeno delle società in mano pubblica: le ragioni del riordino attuato con d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.	101
2.	La disciplina dettata dal d.lgs. n. 175 del 2016: ambito applicativo e rapporti tra disciplina speciale e diritto comune.....	103
2.1.	I limiti, sostanziali e procedurali, alla costituzione di una società a partecipazione pubblica e all'acquisto di partecipazioni in società già costituite.	104
2.2.	La razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche.....	107
2.3.	Il contenzioso sulle delibere di costituzione, acquisto o estinzione della società.	108
2.4.	L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico.....	109
2.5.	La gestione dei rapporti di impiego nelle società a controllo pubblico e i profili di giurisdizione.....	110
2.6.	La responsabilità degli amministratori delle società partecipate.	113
2.7.	La gestione della crisi d'impresa.	117
2.8.	Profili organizzativi delle società <i>in house</i> e delle società miste.	120
3.	È configurabile un ente pubblico a forma societaria?	120
3.1.	Quali le condizioni per qualificare come pubblico l'ente societario?	122
4.	Le fondazioni.	124
5.	Lo svolgimento di attività pubbliche da parte di soggetti estranei all'amministrazione: i c.d. organi indiretti e la c.d. esternalizzazione.	125

SEZIONE II

L'ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO E L'IMPRESA PUBBLICA, L'AFFIDAMENTO *IN HOUSE* E I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

1.	La nozione europea "a geometrie variabili" di Pubblica amministrazione.	127
2.	La nozione di organismo di diritto pubblico.	128
2.1.	Il requisito dell'influenza pubblica dominante.	129
2.2.	Il requisito teleologico: la preposizione al soddisfacimento di interessi generali attraverso una attività a carattere non industriale o commerciale.	130
2.3.	La personalità giuridica.	131
2.4.	I rilievi applicativi della nozione di organismo di diritto pubblico: l'assoggettabilità alla disciplina di evidenza, il riparto di giurisdizione, l'accesso agli atti, l'applicabilità dello statuto penale della Pubblica amministrazione.....	132
3.	La nozione di impresa pubblica.	134
3.1.	Impresa pubblica e organismo di diritto pubblico.	134
3.2.	Impresa pubblica e appalti estranei ai settori speciali.	135
4.	L'affidamento <i>in house</i> : la definizione.	137
4.1.	Il raffronto con la disciplina previgente. Gli elementi strutturali dell' <i>in house</i> nella disciplina italiana prima del nuovo Codice dei contratti pubblici.	138
4.2.	Il controllo analogo prima e dopo il nuovo Codice: Cass., Sez. un., 8 gennaio 2024, n. 567.	138
4.3.	Il controllo a cascata prima e dopo il nuovo Codice.	140
4.4.	Il controllo frazionato o congiunto prima e dopo il nuovo Codice.....	141

4.5.	Il controllo inverso e orizzontale prima e dopo il nuovo Codice.	142
4.6.	Il requisito funzionale del prevalente svolgimento dell'attività in favore dell'ente controllante, prima e dopo il nuovo Codice.	144
4.7.	La partecipazione pubblica (quasi) totalitaria, prima e dopo il nuovo Codice.	144
4.8.	La scelta tra <i>in house</i> e esternalizzazione: le diverse discipline per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, nonché per i servizi pubblici locali.	146
4.8.1.	La scelta tra <i>in house</i> e esternalizzazione in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture. Cosa cambia con il nuovo Codice.	146
4.8.2.	Il principio di autonomia organizzativa.	147
4.8.3.	Gli oneri valutativi e motivazionali ribaditi dal nuovo Codice per l'affidamento <i>in house</i> di lavori, servizi e forniture. Cons. St., Sez. V, 26 gennaio 2024, n. 843. Il superamento dell'iscrizione nell'elenco Anac.	148
4.8.4.	La deroga per le prestazioni strumentali.	150
4.8.5.	La compatibilità unionale dei doveri di valutazione e motivazione rafforzati.	151
5.	L'affidamento a favore di società a capitale misto.	152
6.	Le società strumentali.	154
7.	La cooperazione orizzontale fra Amministrazioni: il partenariato pubblico-pubblico nel nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.	154
8.	I servizi pubblici locali. La nozione.	156
9.	La nozione di "servizio pubblico locale" nell'ordinamento delle autonomie locali: il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201.	159
9.1.	Principi in materia di servizi pubblici. Sussidiarietà orizzontale, continuità, universalità.	160
9.2.	Misure compensative degli obblighi di servizio pubblico e disciplina degli aiuti di Stato.	163
9.3.	La disciplina nazionale relativa alle modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali.	164
9.4.	La disciplina "procedimentale" dettata dal d. lgs. 23 dicembre 2022, n. 201.	164

SEZIONE III LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

1.	Le Autorità indipendenti: nozione, <i>ratio</i> , nascita del fenomeno, tratti distintivi, funzioni.	167
2.	I criteri di delimitazione degli ambiti di competenza propri delle diverse Autorità.	170
2.1.	I rapporti tra AGCM e Banca d'Italia in caso di illecito concorrenziale.	171
2.2.	I rapporti tra AGCM e AGCOM in caso di illecito concorrenziale.	171
2.3.	La delimitazione delle competenze nel settore delle pratiche commerciali sleali disciplinate dal Codice del consumo e da discipline di settore: i rapporti dell'Antitrust con l'AGCom.	172
3.	Le peculiarità genetico-ordinamentali: l'indipendenza.	174
4.	Natura giuridica delle Autorità indipendenti e copertura costituzionale.	177
5.	La potestà normativa delle Autorità indipendenti.	179
5.1.	Il potere sanzionatorio, con particolare riferimento alla CONSOB.	181
5.1.1.	"Doppio binario" sanzionatorio e poteri dell'AGCM: C. giust. UE, 14 settembre 2023. L'incerta applicabilità dell'art. 14, L. 24 novembre 1981, n. 689, ai procedimenti <i>antitrust</i>	183
5.1.2.	Illeciti amministrativi sostanzialmente penali e diritto al silenzio.	185
5.1.3.	Criteri <i>Engel</i> e retroattività favorevole.	186
6.	La tutela giurisdizionale.	187
6.1.	Il riparto di giurisdizione: l'art. 133 c.p.a. e il contenzioso in tema di sanzioni.	188
6.2.	I danni da omessa vigilanza CONSOB.	189
6.3.	Il rito applicabile alle controversie aventi ad oggetto provvedimenti delle Autorità indipendenti.	190
6.4.	La legittimazione a ricorrere avverso i provvedimenti dell'Autorità <i>antitrust</i>	191
6.5.	Il sindacato sulla discrezionalità tecnica delle Autorità indipendenti.	192

6.6.	La tutela giustiziale avverso gli atti delle Autorità indipendenti.....	195
7.	La legittimazione a proporre ricorso da parte delle Autorità.....	196
LE TRACCE.....		199

Capitolo IV IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA P.A.

SEZIONE I IL RAPPORTO DI IMPIEGO PUBBLICO: PRINCIPI GENERALI

1.	Le categorie di lavoratori con rapporto di impiego pubblico.....	200
2.	Il regime degli atti di gestione del rapporto e l'applicabilità della l. 7 agosto 1990, n. 241. Cass. civ., Sez. un., 28 dicembre 2023, n. 36197.....	201
2.1.	I limiti alla privatizzazione e i regimi speciali. Abuso di contratti a tempo determinato, art. 18 dello Statuto dei lavoratori, art. 21, d.lgs. n. 75 del 2017.....	204
3.	Le fonti del rapporto.....	206
3.1.	L'ambito soggettivo di applicabilità della contrattazione collettiva.....	207
4.	L'accesso al lavoro nelle Pubbliche amministrazioni. La regola del concorso.....	208
4.1.	L'accesso al pubblico impiego e la legittimità costituzionale dei concorsi interni. Le progressioni e le stabilizzazioni.....	209
4.2.	Le fasi del procedimento concorsuale. Cenni.....	211
4.2.1.	Lo scorrimento della graduatoria. Le novità del Decreto Rafforzamento P.A. (d.l. 2 aprile 2023, n. 44, conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74): <i>rinvio</i>	212

SEZIONE II IL RAPPORTO DI IMPIEGO PRIVATIZZATO

1.	La disciplina del rapporto di lavoro.....	215
2.	Le mansioni e lo <i>ius variandi</i> del datore di lavoro.....	216
3.	La prestazione dell'attività lavorativa "a distanza" e lo <i>smart working</i>	217
4.	Le ulteriori vicende del rapporto di lavoro. Mobilità, sospensione, estinzione.....	218
5.	La dirigenza.....	220
5.1.	Caratteri peculiari della dirigenza.....	224
5.2.	La natura giuridica degli atti di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali: il riparto di giurisdizione.....	225
5.2.1.	Un'ipotesi particolare: gli incarichi dirigenziali esterni.....	227
5.3.	La responsabilità dirigenziale.....	227
5.4.	La decadenza automatica dall'incarico: il c.d. <i>spoils system</i>	230
6.	La tutela giurisdizionale dopo la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.....	232
6.1.	I poteri del giudice ordinario e la disapplicazione degli atti amministrativi presupposti.....	233
6.2.	Limiti della giurisdizione del giudice amministrativo: i rapporti non privatizzati.....	234
6.3.	Inammissibilità del ricorso straordinario avverso gli atti di micro-organizzazione.....	235
7.	Il risarcimento del danno: il <i>mobbing</i> nel pubblico impiego non privatizzato.....	236
7.1.	Il cumulo di azioni per responsabilità contrattuale ed extracontrattuale.....	238
8.	La giurisdizione in materia di concorsi.....	239
8.1.	Giurisdizione in materia di concorsi interni.....	239
8.2.	Il problema dei concorsi misti e dei concorsi interni misti.....	240
8.3.	Posizione giuridica del vincitore di concorso e riparto di giurisdizione.....	241
8.4.	Lo scorrimento della graduatoria.....	242
8.4.1.	La posizione giuridica dell'idoneo non vincitore.....	243
8.5.	La tutela risarcitoria.....	245
LE TRACCE.....		248

Capitolo V I BENI PUBBLICI

1.	I beni pubblici: principi generali e categorie.....	249
1.1.	I beni demaniali.	251
1.2.	I beni patrimoniali indisponibili.	256
1.2.1.	I beni patrimoniali disponibili.	259
1.3.	I beni comuni.....	260
1.4.	I diritti reali pubblici su beni altrui. I domini collettivi: Corte cost. 15 giugno 2023, n. 119.....	261
1.5.	I beni privati di interesse pubblico.	265
2.	L'utilizzazione dei beni pubblici: la concessione amministrativa e il diritto di insistenza.	266
3.	Il rinnovo delle concessioni demaniali balneari: da Corte di Giustizia 14 luglio 2016 a Cons. St., Ad. Plen., 9 novembre 2021, nn. 17 e 18.....	269
4.	Legge 5 agosto 2022, n. 118 (c.d. legge annuale sulla concorrenza).	272
5.	Interviene Corte di Giustizia, 20 aprile 2023, n. 348.	272
6.	La tutela dei beni pubblici.....	274
6.1.	Tutela possessoria e decorso del tempo.....	275
6.2.	Rapporto tra autotutela possessoria e azione di accertamento della proprietà.	275
7.	Il riparto di giurisdizione in materia di concessioni di beni pubblici.	276
LE TRACCE		278

PARTE II L'ATTIVITÀ

Capitolo I I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

1.	L'attività amministrativa in generale: attività di diritto pubblico e attività di diritto privato.	281
2.	Attività di amministrazione attiva, consultiva e di controllo.	284
3.	Attività discrezionale e attività vincolata.	285
4.	La semplificazione amministrativa.....	285
4.1.	La delegificazione.	286
4.2.	Il procedimento amministrativo tra semplificazione e liberalizzazione. s.c.i.a., silenzio assenso e conferenze di servizi. Cenni.	288
4.3.	Autocertificazioni, dichiarazioni sostitutive e decertificazione.	289
5.	L'informatizzazione della Pubblica amministrazione: il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179. Le novità introdotte dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76.	291
5.1.	Agenda digitale e <i>e-government</i>	292
5.2.	Il CAD.	292
5.3.	Il procedimento digitale.....	292
5.4.	Utilizzo dell'algoritmo nell'esercizio dell'attività amministrativa. I principi di conoscibilità, non esclusività della decisione algoritmica, non discriminazione algoritmica. Un caso concreto: l'art. 30 Codice dei contratti pubblici.	293
5.5.	Gli strumenti dell'informatizzazione della P.A.	295
5.6.	In particolare: la posta elettronica certificata.	296
5.7.	La carta di identità elettronica.....	296
6.	Il principio costituzionale di legalità. I poteri impliciti e l'atto implicito.....	297
7.	Ulteriori principi costituzionali. Imparzialità, contraddittorio, ragionevolezza, buon andamento, pubblicità e trasparenza, consensualità, sussidiarietà, responsabilità.	301
8.	I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023: <i>rinvio</i>	308
9.	I principi europei.	308
9.1.	Il principio di proporzionalità.....	309
9.2.	Il principio di legittimo affidamento.	310
9.3.	La tutela della concorrenza.....	312

9.3.1.	La disciplina del c.d. <i>golden power</i>	313
9.3.1.1.	La disciplina	314
9.3.1.2.	Gli aspetti procedurali e le novità introdotte dal d.l. n. 21 del 2022.	315
9.3.1.3.	Profili giurisdizionali: un sindacato sugli atti di alta amministrazione? Cons. St., sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289.	316
LE TRACCE		318

Capitolo II LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA

1.	Principio di legalità, limiti all'attività amministrativa e discrezionalità.....	319
2.	La nozione di discrezionalità amministrativa.....	320
3.	Legittimità, merito e rapporti con la discrezionalità. Giurisdizione della Corte dei Conti e riserva di amministrazione: Cass. civ., Sez. Un., 5 aprile 2019, n. 9680	322
4.	Natura vincolata o discrezionale del potere e disciplina del procedimento: motivazione, regole partecipative meccanismo sanante di cui all'art. 21 <i>octies</i> , comma 2, l. n. 241 del 1990, s.c.i.a.....	323
5.	Natura vincolata o discrezionale del potere e disciplina del processo.	324
5.1.	Eccesso di potere.	324
5.2.	Ambito di operatività del meccanismo sanante di cui all'art. 21 <i>octies</i> , comma 2, l. n. 241 del 1990.....	325
5.3.	Poteri del giudice del silenzio e azione di adempimento.	325
5.4.	Giudicato e riesercizio del potere.....	326
5.5.	Risarcimento del danno e discrezionalità.	327
5.6.	Giurisdizione.	327
6.	La discrezionalità tecnica: nozione e differenze rispetto alla discrezionalità amministrativa pura, alla discrezionalità c.d. mista e all'accertamento tecnico.	328
6.1.	Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica: dal sindacato estrinseco a quello intrinseco.	330
6.1.1.	L'intensità del sindacato intrinseco. La contrapposizione tra sindacato debole e forte e il suo tendenziale superamento. La posizione della cassazione sul sindacato intrinseco.	332
6.1.2.	Limiti al sindacato e Corti europee.....	334
7.	Discrezionalità tecnica e riforma del procedimento amministrativo.	335
7.1.	Sindacato sulla discrezionalità tecnica e Codice del processo amministrativo.	336
7.2.	Sindacato sulla discrezionalità tecnica e risarcimento del danno: <i>rinvio</i>	336
8.	Riflessi sul riparto di giurisdizione.....	336
LE TRACCE		339

Capitolo III IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

SEZIONE I FONTI DI DISCIPLINA E SINGOLE FASI DELL'ITER PROCEDIMENTALE

1.	Funzione e nozione di procedimento amministrativo.	340
2.	La sfera applicativa della legge sul procedimento amministrativo e la sua estensione a regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.	342
3.	Le fasi del procedimento amministrativo.	343
3.1.	Influenza dello <i>jus superveniens</i> nel procedimento in corso.....	346
4.	Il procedimento innanzi alle Autorità amministrative indipendenti.	347
5.	Il responsabile del procedimento: modalità di individuazione.	348
5.1.	I compiti e le responsabilità del responsabile del procedimento.	351
6.	La comunicazione di avvio del procedimento.	354
6.1.	Le deroghe all'obbligo di comunicazione.....	358
6.1.1.	Le deroghe previste dalla legge.....	358

6.1.2.	Le deroghe di creazione pretoria.	361
7.	Il preavviso di rigetto.	363
7.1.	L'ambito di applicazione dell'art. 10 bis, l. n. 241 del 1990.	367
8.	La conferenza di servizi: i tratti essenziali e l'intervento del d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127.	367
8.1.	La conferenza di servizi istruttoria.	369
8.2.	La conferenza di servizi decisoria.	370
8.3.	La conferenza di servizi preliminare. I rapporti con la VIA, la VAS e l'AIA.	371
9.	La natura giuridica.	373
10.	La procedura della conferenza di servizi.	375
10.1.	L'indizione e la convocazione.	375
10.2.	La partecipazione del privato alla conferenza.	375
10.3.	I lavori della conferenza alla luce del rinnovato quadro normativo.	377
10.4.	La conferenza semplificata.	378
10.5.	La conferenza simultanea.	380
10.6.	La natura del provvedimento conclusivo.	383
11.	Ammissibilità del ripensamento unilaterale da parte di una delle P.A. partecipanti.	384
12.	La disciplina del dissenso, con particolare riguardo agli interessi sensibili.	386
13.	I delicati rapporti tra conferenza di servizi art. 17- <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990.	389
14.	Profili processuali.	389
LE TRACCE		391

Capitolo IV IL SILENZIO AMMINISTRATIVO

SEZIONE I IL SILENZIO-INADEMPIMENTO

1.	Il "tempo" dell'azione amministrativa e il silenzio: profili generali, rimedi e tipologie... ..	392
2.	Le ultime novità normative. La misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti.	394
3.	I termini di conclusione del procedimento.	396
4.	Il potere sostitutivo in caso di inerzia della P.A.	398
5.	Gli effetti del decorso del termine.	399
6.	I presupposti del silenzio-inadempimento: l'obbligo di provvedere.	401
7.	Rapporti tra il silenzio rifiuto e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 <i>bis</i> , l. n. 241/90).	404
8.	Il rilievo penale del silenzio.	405
9.	I profili processuali: l'azione avverso il silenzio. Legittimazione ad agire, termine di proposizione dell'azione, reiterabilità dell'istanza, giurisdizione.	405
9.1.	Oggetto del sindacato giurisdizionale nel giudizio avverso il silenzio e poteri del giudice.	407
9.2.	Provvedimento sopravvenuto espresso e effetti sul giudizio avverso il silenzio-inadempimento: l'art. 117, comma 5, c.p.a.	409
9.3.	Ricorso avverso il silenzio e tutela dei terzi.	410
9.4.	L' <i>iter</i> procedurale del rito avverso il silenzio. Fase di esecuzione: natura del Commissario e regime dei suoi atti.	411

SEZIONE II LE FORME DI SILENZIO SIGNIFICATIVO E LA S.C.I.A.

1.	Il silenzio endoprocedimentale.	415
2.	Il silenzio-rigetto su ricorso amministrativo.	417
3.	Il silenzio-diniego.	418
4.	Il silenzio-assenso: natura giuridica e istituti affini.	419

4.1.	Il silenzio-assenso quale regola generale nei procedimenti ad istanza di parte e le sue eccezioni.	420
4.1.1.	È ammessa un'applicazione analogica delle eccezioni?	422
4.2.	Il procedimento di formazione del silenzio-assenso. Il problema delle istanze non conformi alla legge. Le novità introdotte dal d.l. n. 77/2021: l'attestazione della formazione del silenzio-assenso.	423
4.3.	Gli strumenti di tutela dei terzi avverso il silenzio-assenso e i poteri che residuano all'amministrazione dopo la sua formazione. In particolare, i poteri di autotutela ex artt. artt. 21 <i>quinquies</i> e 21 <i>nonies</i> , l. n. 241/90, e la sorte del provvedimento sopravvenuto di diniego.	424
4.4.	Ammissibilità di domanda giudiziale di accertamento della formazione del silenzio.	425
5.	Rapporti tra il silenzio significativo e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 bis, l. n. 241 del 1990).	426
6.	Gli effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni (art. 17 bis, l. n. 241 del 1990).	427
7.	La segnalazione certificata di inizio di attività (s.c.i.a.): da strumento di semplificazione a strumento di liberalizzazione.	430
7.1.	La disciplina e la sua evoluzione.	430
7.2.	Ambito di applicazione.	433
7.3.	I poteri della P.A.	435
7.4.	Natura giuridica della s.c.i.a. e tutela del terzo.	437
7.5.	I termini per la sollecitazione delle verifiche e i poteri della P.A.: la sentenza n. 45 del 2019 della Corte costituzionale.	440
8.	La natura della posizione giuridica del segnalante e la sua tutela.	442
9.	Rapporti tra d.i.a. (ora s.c.i.a.) e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 bis, l. n. 241 del 1990).	442
10.	La concentrazione dei regimi amministrativi: la s.c.i.a. plurima o unica e la s.c.i.a. condizionata ad atti di assenso.	442
11.	La C.I.L.A. in materia edilizia e i rapporti con la S.C.I.A.	443
11.1.	La natura giuridica.	444
11.2.	I controlli sulla c.i.l.a.	444
11.3.	La tutela del segnalante.	444
11.4.	La tutela del terzo.	445
LE TRACCE		446

Capitolo V

LE DISCIPLINE SULL'ACCESSO AI DOCUMENTI, AI DATI E ALLE INFORMAZIONI

1.	Il percorso parallelo della trasparenza e dell'accesso. Dall'accesso classico (l. n. 241 del 1990) all'accesso "civico" (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33) fino all'accesso generalizzato.	447
2.	L'accesso civico e l'accesso generalizzato: ambiti applicativi e disciplina.	448
3.	Il diritto di accesso classico.	452
4.	La natura giuridica del diritto di accesso.	452
5.	I soggetti legittimati.	455
6.	L'oggetto del diritto di accesso.	458
6.1.	Il diritto di accesso e gli open data.	460
7.	I soggetti passivi dell'accesso.	460
7.1.	Accesso ed Autorità indipendenti.	462
7.1.1.	Il caso della Consob. La disciplina del segreto d'ufficio.	463
8.	I limiti del diritto di accesso.	465
8.1.	Il diritto di accesso "difensivo". Gli interventi dell'Adunanza plenaria 25 settembre 2020, n. 19 e 18 marzo 2021, n. 4.	469
8.2.	Accesso agli atti di gara. Le novità introdotte dal Codice dei contratti pubblici del 2023. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti Pubblici)	471

8.2.1.	L'accesso digitale (artt. 35, comma 1, e 36, commi 1, 2 e 3).	475
8.2.2.	La disciplina processuale (artt. 36, commi 4, 5, 6, 7 e 8).	477
8.3.	La disciplina dell'accesso ai pareri legali.	478
8.4.	I profili procedurali e processuali della materia: la tutela dei controinteressati.	479
9.	L'accesso agli atti degli enti locali.	480
10.	Gli strumenti di tutela. In particolare, la tutela giustiziale.	481
10.1.	La tutela giurisdizionale nel Codice del processo amministrativo.	483
10.1.1.	Natura giuridica dell'ordinanza. Interviene Cons. St., A.P., 24 gennaio 2023, n. 4.	486
11.	La tutela penale del diritto di accesso. Silenzio-diniego e rilievo penale dell'inerzia.	488
LE TRACCE		489

Capitolo VI IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1.	Classificazioni di atti amministrativi.....	490
1.1.	L'atto di conferma.	494
1.2.	Atti di alta amministrazione e atti politici: Cass., Sez. un., 1° giugno 2023, n. 15601.	495
1.3.	Provvedimenti concessori, autorizzatori, ablatori e sanzionatori.	498
1.3.1.	L'autorizzazione.....	500
1.3.1.1.	Classificazioni.....	501
1.3.2.	La concessione.....	504
1.3.3.	Autorizzazioni, concessioni e diritto unionale. Concessioni di gioco per la raccolta del bingo.	508
2.	Definizione di provvedimento e teorie sull'atto amministrativo.	510
3.	I caratteri del provvedimento amministrativo.	512
4.	Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.....	515
4.1.	La motivazione dei provvedimenti amministrativi. Nozione e funzioni. Ambito applicativo. Le eccezioni (legislative e giurisprudenziali).	517
4.2.	Struttura e contenuto della motivazione. La motivazione <i>per relationem</i> . Le novità apportate dalla l. n. 15 del 2005 e dal d.l. n. 76 del 2020.....	522
4.3.	Conseguenze dell'omessa o insufficiente motivazione.	525
4.4.	I profili processuali.	525
5.	I requisiti del provvedimento amministrativo.....	534
6.	Il provvedimento amministrativo ad effetti retroattivi.....	535
7.	Le leggi provvedimento.	537
LE TRACCE		541

Capitolo VII LA PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO E IL POTERE DI AUTOTUTELA

1.	La patologia dell'atto amministrativo: nozioni generali.	542
1.1.	Profili evolutivi della disciplina sull'invalidità del provvedimento.....	544
2.	L'inesistenza dell'atto amministrativo. I discussi rapporti tra inesistenza e nullità.	546
3.	La nullità del provvedimento amministrativo.	548
3.1.	La nullità per difetto assoluto di attribuzione.....	549
3.2.	La nullità strutturale.....	549
3.3.	La violazione ed elusione del giudicato.....	551
3.4.	Le nullità testuali.	551
3.5.	La disciplina giuridica della nullità sul piano sostanziale e processuale.	552
4.	L'annullabilità del provvedimento amministrativo.....	554
4.1.	L'incompetenza.	554
4.2.	L'eccesso di potere.	555
4.3.	La violazione di legge.	558
5.	L'art. 21 <i>octies</i> , co. 2, l. n. 241 del 1990: i vizi non invalidanti il provvedimento amministrativo.	558

5.1.	La pronuncia adottabile per la definizione del ricorso.....	564
6.	L'invalidità derivata.....	565
7.	L'invalidità sopravvenuta.....	566
7.1.	L'illegittimità costituzionale dell'atto amministrativo.....	567
7.2.	L'incompatibilità del provvedimento amministrativo con il diritto dell'Unione europea.....	568
7.3.	La configurabilità del vizio di invalidità sopravvenuta in caso di legge retroattiva e sua possibile rilevanza d'ufficio.....	570
7.4.	La legge di interpretazione autentica.....	571
7.5.	Il decreto-legge non convertito.....	571
8.	I vizi di merito del provvedimento amministrativo: l'inopportunità.....	572
9.	L'autotutela amministrativa: profili generali.....	572
9.1.	L'annullamento d'ufficio. Rapporti con il vizio di incompetenza: Cons. St., Sez. V, 29 dicembre 2023, n. 11307.....	575
9.2.	La revoca.....	578
10.	Il rapporto tra autotutela e nullità: gli atti di mero ritiro.....	582
11.	Limiti del potere di ritiro in via di autotutela di un atto contrastante con il diritto europeo.....	582
12.	Ritiro di atto oggetto di giudizio pendente e improcedibilità del ricorso. Accertamento dell'illegittimità a fini risarcitori ex art. 34, comma 3, c.p.a.: interviene Cons. St., Ad. Plen., 13 luglio 2022, n. 8.....	583
13.	I provvedimenti ad effetto conservativo: convalida, sanatoria, conversione, riforma, rettifica e conferma.....	585
LE TRACCE.....		588

Capitolo VIII I CONTROLLI

1.	L'attività amministrativa di controllo e la classificazione dei controlli.....	589
2.	Principi costituzionali, vincoli comunitari ed evoluzione del sistema dei controlli.....	591
3.	I controlli sugli organi e sugli atti degli enti locali dopo l'entrata in vigore della Riforma del Titolo V della Costituzione.....	593
4.	Il controllo sugli atti.....	595
5.	Il controllo di gestione.....	597
5.1.	Il controllo interno di gestione e il ciclo di gestione della <i>performance</i>	597
5.2.	Il controllo esterno sulla gestione e l'attività della Corte dei Conti: il nuovo Codice di giustizia contabile, d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.....	599
5.2.1.	Il nuovo controllo concomitante introdotto dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e il controllo sul PNRR. Le novità della l. 21 giugno 2023, n. 74, di conversione del d.l. 22 aprile 2023, n. 44 (c.d. decreto rafforzamento P.A.).....	607
6.	I poteri della Ragioneria generale dello Stato.....	609
LE TRACCE.....		611

Capitolo IX GLI ACCORDI

1.	Le forme consensuali di esercizio dell'azione amministrativa: profili generali.....	612
1.1.	Gli accordi di programma.....	615
1.2.	Ulteriori forme di esercizio consensuale dell'attività amministrativa tra Pubbliche amministrazioni.....	619
2.	Gli accordi tra pubblica amministrazione e privati ex art. 11 della legge n. 241 del 1990: profili generali e differenza con i contratti di diritto comune.....	627
2.1.	Tipologie, disciplina e natura giuridica degli accordi tra P.A. e privato.....	629
3.	Il recesso.....	637
3.1.	L'autotutela.....	638
4.	La giurisdizione esclusiva e le novità introdotte dagli artt. 7 e 133 c.p.a.....	638

LE TRACCE.....	640
-----------------------	------------

Capitolo X I CONTRATTI DELLA P.A.

SEZIONE I I CONTRATTI DELLA P.A. IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI (D.LGS. 31 MARZO 2023, N. 33)

1.	Centralità della disciplina dei contratti pubblici. Il ruolo del diritto dell'Unione.....	641
2.	Capacità giuridica di diritto privato della Pubblica amministrazione.....	642
3.	Classificazione dei contratti della Pubblica Amministrazione.....	644
4.	Evoluzione normativa in tema di contratti pubblici.....	645
4.1.	Il PNRR e la successiva legge 21 giugno 2022, n. 78 " <i>Delega al Governo in materia di contratti pubblici</i> ".....	646
5.	Il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36).	647
5.1.	La struttura.....	647
5.2.	La disciplina intertemporale.	648
5.3.	Il nuovo sistema delle fonti.....	649
5.4.	L'ambito oggettivo di applicazione del nuovo Codice. Appalti e concessioni. Contratti esclusi, gratuiti, attivi. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti Pubblici).....	651
6.	L'ambito soggettivo di applicazione del nuovo Codice.	654
7.	Le soglie di rilevanza europea. Le novità del D. lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti Pubblici).....	655

SEZIONE II I PRINCIPI

1.	Il ruolo e il rilievo applicativo dei principi nel nuovo Codice del 2023.	659
2.	Il principio del risultato.....	660
3.	Il principio della fiducia. La nuova responsabilità erariale nel settore dei contratti pubblici (Cenni e rinvio). La copertura assicurativa.	662
4.	Il principio dell'accesso al mercato.....	663
5.	Il principio di buona fede e tutela dell'affidamento. Cenni e rinvio.....	664
6.	Il principio di solidarietà e sussidiarietà orizzontale.....	665
7.	Il principio di auto-organizzazione amministrativa e di autonomia contrattuale.	666
8.	Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale. Sopravvenienze rilevanti e diritto alla rinegoziazione. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti pubblici).....	667
9.	Il principio di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione.	670
10.	Il principio della garanzia dell'equo compenso: le novità del D. lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti pubblici).	671
11.	I principi per le fasi dell'affidamento e dell'esecuzione.	672
11.1.	Concorrenza e suddivisione in lotti. Le clausole di copertura geografica minima: Cons. St., Sez. VI, 5 settembre 2023, n. 8164.	672
11.2.	Il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti: le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti pubblici).	675
11.3.	I principi di pubblicità, tempestività ed equivalenza.	676
11.4.	I principi relativi alla fase dell'esecuzione.	678

SEZIONE III L'APPALTO

I - La formazione della volontà negoziale della p.a.: le fasi delle procedure di affidamento. I documenti di gara.

1.	Formazione della volontà negoziale della P.A.: le fasi delle procedure di affidamento, il contratto e la sua stipulazione.	679
2.	La deliberazione a contrarre. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (cd. Correttivo Contratti Pubblici).....	680
3.	Il bando di gara: natura giuridica, criteri di interpretazione, immodificabilità, <i>ius superveniens</i>	681
3.1.	Rapporti fra il bando di gara e l'aggiudicazione.	685
4.	I termini di conclusione della procedura di selezione, le conseguenze della relativa inosservanza e i rapporti tra la stessa e la pendenza di un contenzioso. Rifiuto o ritardo nell'aggiudicazione della gara: tutela.	689

II - Le procedure di scelta del contraente

5.	I sistemi di aggiudicazione.....	690
----	----------------------------------	-----

III - I requisiti di partecipazione e la selezione delle offerte

6.	La partecipazione alla procedura di gara: i requisiti di partecipazione.	692
7.	Le cause di esclusione automatica: il rilievo della sentenza di patteggiamento, interdittive, violazioni di obblighi tributari e previdenziali, liquidazione giudiziale e concordato.	693
7.1.	Le cause di esclusione non automatica e il grave illecito professionale.	694
7.1.1.	Il grave illecito professionale.....	694
7.1.2.	Esclusione dalla gara per violazione degli obblighi informativi.	695
8.	I requisiti di ordine speciale e il sistema di qualificazione.	697
9.	L'esclusione e la verifica del possesso dei requisiti. Cons. St., Sez. III, 4 gennaio 2024, n. 161.	698
9.1.	Il c.d. self-cleaning: Cons. St., sez. III, 15 giugno 2023, n. 5897.	700
9.2.	Soccorso istruttorio.....	701
9.2.1.	Le declinazioni dell'istituto.	703
10.	Partecipazione associata alle gare.	704
10.1.	Raggruppamenti temporanei di imprese.....	704
10.1.1.	Il superamento della distinzione tra raggruppamento orizzontale e verticale.....	705
10.1.2.	Il rapporto di mandato e la responsabilità solidale dei partecipanti al RTI.	707
10.1.3.	Modifiche dal lato soggettivo e recesso dall'RTI. Modificazione per addizione, non più solo per riduzione.....	708
11.	Consorzi. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti Pubblici).....	709
12.	L'avvalimento. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti Pubblici).....	711
13.	La selezione delle offerte: i criteri di aggiudicazione.	716
14.	Le offerte anormalmente basse.	720

IV - L'aggiudicazione e la stipula del contratto.

15.	L'aggiudicazione: natura giuridica e rilievo dello <i>jus superveniens</i>	725
15.1.	La proposta di aggiudicazione e i controlli sulla stessa, la rilevanza giuridica dell'approvazione.....	726
15.2.	Annullamento del bando, caducazione automatica dell'aggiudicazione e tutela del terzo aggiudicatario.	726

16.	Il contratto, la sua forma, i termini di conclusione, le conseguenze della relativa inosservanza e l'approvazione.....	728
17.	L'avvio di esecuzione e lo <i>stand still</i> sostanziale e processuale. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti Pubblici).....	729

V - L'esecuzione del contratto.

18.	Premessa.	731
19.	Le garanzie.	732
20.	Il subappalto. Il subappalto a cascata. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti Pubblici)	735
21.	Le modifiche del contratto in corso di esecuzione. Proroga e rinnovo del contratto in corso di esecuzione. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (cd. Correttivo Contratti pubblici).....	736
22.	Vicende particolari in corso di esecuzione: sospensione, risoluzione e il recesso.....	741

SEZIONE IV LA TUTELA

1.	I rimedi di tutela alternativi alla giurisdizione. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209	744
2.	La giurisdizione e la tutela.	746
2.1.	Il rito.	746
3.	Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto.	747
LE TRACCE		751

Capitolo XI AMBIENTE, URBANISTICA, EDILIZIA ED ESPROPRIAZIONE

SEZIONE I L'AMBIENTE

1.	I principi in materia di ambiente. Il riparto di competenze tra Stato e regioni. La l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, inserisce la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione.	752
1.1.	Gli atti amministrativi in materia ambientale. <i>Vas, Via, Aia, Aua</i> . Le novità della L. 13 dicembre 2024, n. 191	754
1.2.	Il danno ambientale. Fusione per incorporazione e bonifica dei siti inquinati: Cons. St., A.P., 22 ottobre 2019, n. 10.....	760
1.3.	La riparazione del danno ambientale e il ruolo centrale del Ministro dell'ambiente.....	765
1.4.	Accesso alle informazioni ambientali: <i>rinvio</i>	765

SEZIONE II URBANISTICA

1.	Il governo del territorio.	767
2.	L'urbanistica e l'attività di pianificazione.	768
2.1.	Piani di vasta area e piani comunali.	770
2.2.	Il piano urbanistico generale.....	770
2.3.	Il piano strutturale ed operativo.	771
2.4.	Il piano particolareggiato.....	772
2.5.	Piani generali e piani settoriali.....	772
2.6.	Accordi ed urbanistica. L'urbanistica consensuale.	773
2.7.	I vincoli conformativi e i vincoli espropriativi.	774

2.8.	Le nuove tecniche pianificatorie: perequazione urbanistica, compensazione, misure incentivanti.	777
-------------	--	------------

SEZIONE III EDILIZIA

1.	L'edilizia.	783
1.1.	Le fonti	783
1.2.	Il testo unico e le tipologie di interventi edilizi.	784
1.3.	I più recenti interventi del legislatore statale: d.l. 16 luglio 2020, n. 76, d.l. 1° marzo 2022, n. 17, d.l. 17 maggio 2022, n. 50. Le novità della L. 24 luglio 2024, n. 105.	786
1.4.	La legislazione regionale e la regolamentazione comunale.	788
1.5.	Il regime dei titoli abilitativi. Le novità della L. 24 luglio 2024, n. 105 e del D.lgs. 25 novembre 2024, n. 190	789
2.	Conseguenze della violazione del regime dei titoli edilizi. Il sistema delle sanzioni degli abusi edilizi.	799
2.1.	Alienazione dell'opera abusiva al privato. Le novità della L. 24 luglio 2024, n. 105	804
2.2.	Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo. Le novità della L. 24 luglio 2024, n. 105	804
2.3.	Tolleranze costruttive ed esecutive. Le novità della L. 24 luglio 2024, n. 105.	805
3.	Legittimazione degli abusi edilizi: sanatorie e condoni. La c.d. "fiscalizzazione" dell'abuso. Le novità della L. 24 luglio 2024, n. 105.	805

SEZIONE IV L'ESPROPRIAZIONE E I PROVVEDIMENTI ABLATORI

1.	Il regime della proprietà privata e l'espropriazione.	809
1.1.	Classificazione dei provvedimenti ablatori della P.A.	811
2.	L'espropriazione per pubblica utilità: presupposti ed effetti.	812
2.1.	Il procedimento di esproprio: ambito oggettivo, soggetti coinvolti e fasi.	814
2.2.	La cessione volontaria.	817
2.3.	La retrocessione.	820
2.4.	L'indennità di espropriazione.	822
2.5.	L'occupazione del bene nella procedura espropriativa. Occupazione appropriativa e occupazione usurpativa.	827
2.6.	La c.d. acquisizione sanante.	834
2.7.	I rapporti con il giudizio di ottemperanza.	840
2.8.	La rinuncia abdicativa e i rapporti con l'art. 42 <i>bis</i> : Cons. St., A.P., 20 giugno 2020, n. 2 e 4, e Cass., Sez. I, 6 giugno 2022, nn. 18142, 18143, 18167, 18168.	841
2.9.	L'usucapione pubblica e privata. Interviene Cass., Sez. un., 12 gennaio 2023, n. 651.	843
LE TRACCE		846

PARTE III LA RESPONSABILITÀ

Capitolo I LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: PROFILI SOSTANZIALI

1.	Il fondamento costituzionale della responsabilità della P.A. e l'evoluzione giurisprudenziale.	849
1.1.	Il rapporto tra la responsabilità della P.A. e quella del dipendente: la natura concorrente o solidale della responsabilità della P.A.	850
1.2.	La natura diretta della responsabilità della P.A. e il rapporto di immedesimazione organica. L'interpretazione delle nozioni di funzionari e dipendenti.	851

1.3.	Un solo sistema di responsabilità poggiante sull'art. 28 Cost. o coesistenza dei due sistemi di responsabilità, diretta o per fatto proprio ex art. 28 Cost. e indiretta o per fatto altrui ex art. 2049 c.c.?	851
2.	La natura della responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi	853
2.1.	La tesi della responsabilità extracontrattuale.	854
2.2.	La tesi della responsabilità contrattuale da "contatto sociale qualificato".	857
2.3.	La responsabilità precontrattuale della P.A.	858
2.4.	La tesi della responsabilità <i>sui generis</i> .	859
3.	Il nesso causale.	860
4.	L'elemento soggettivo.	861
4.1.	La colpa della P.A.	862
4.2.	Il rilievo della colpa nel settore degli appalti alla luce della giurisprudenza europea.	864
4.3.	Il dolo della P.A.	866
5.	Il danno.	867
5.1.	Il danno da lesione di interessi oppositivi e pretensivi.	867
5.2.	Il danno da ritardo.	870
5.3.	Il danno da lesione dei diritti soggettivi.	874
5.4.	Il danno da lesione dell'affidamento e la responsabilità precontrattuale alla luce del nuovo d.lgs. 36 del 2023.	877
5.5.	Il danno da atto legittimo dannoso.	881
5.5.1.	Danno da vaccinazioni e indennizzo.	882
6.	Il risarcimento per equivalente e la quantificazione del danno.	884
6.1.	La diligenza esigibile dal danneggiato: la pregiudizialità, la proposizione di istanza cautelare, i ricorsi amministrativi e l'invito all'autotutela.	886
6.2.	Il meccanismo previsto dall'art. 34, comma 4, c.p.a.	888
7.	Il risarcimento mediante reintegrazione in forma specifica.	889
7.1.	Il risarcimento in forma specifica nel processo amministrativo.	889
7.1.1.	Il rapporto tra la disciplina generale e quella settoriale in materia di appalti.	892
8.	La responsabilità del pubblico dipendente.	893
8.1.	La responsabilità disciplinare.	894
8.1.1.	Il procedimento disciplinare	894
8.1.2.	Il rilievo disciplinare dell'assenteismo e degli illeciti dei sanitari	896
8.2.	La responsabilità amministrativa.	896
8.2.1.	La responsabilità erariale: natura, caratteri ed elementi costitutivi.	896
8.2.2.	Lo scudo erariale introdotto dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76: l'importante intervento di Corte cost., 16 luglio 2024, n. 132. La proroga al 2025 introdotta dal D.l. 27 dicembre 2024, n. 202.	898
8.2.3.	Il danno ingiusto.	902
8.3.	Il danno erariale, da disservizio, alla concorrenza e all'immagine della P.A.	903
8.4.	Il giudizio di responsabilità nel Codice di giustizia contabile di cui al d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174.	905
LE TRACCE		907

Capitolo II

LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: PROFILI PROCESSUALI

1.	Il riparto di giurisdizione alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e nel Codice del processo amministrativo.	908
1.1.	Ipotesi applicative.	910
1.2.	Danno da provvedimento favorevole con lesione dell'affidamento incolpevole.	912
2.	L'azione risarcitoria e i rapporti con l'azione di annullamento.	916
2.1.	Pregiudizialità e autonomia.	916
2.2.	Le soluzioni offerte dal Codice del processo amministrativo.	917
2.2.1.	Il termine decadenziale.	919
2.2.2.	Il grado di diligenza richiesto al danneggiato.	920

2.3.	L'interesse alla verifica di legittimità ai fini risarcitori (art. 34, comma 3 c.p.a.). Cons. St., Ad. Plen., 13 luglio 2022, n. 8.	922
3.	Proponibilità della domanda risarcitoria per la prima volta in ottemperanza.	923
LE TRACCE		927

PARTE IV LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Capitolo I I RICORSI AMMINISTRATIVI

1.	La funzione giustiziale: profili generali.	931
2.	Tipologie di ricorsi amministrativi.	933
2.1.	I presupposti dei ricorsi amministrativi.	934
2.2.	Il procedimento.	936
3.	Il ricorso gerarchico proprio.	937
4.	Il ricorso gerarchico improprio.	940
5.	Il ricorso in opposizione.	941
6.	Il ricorso straordinario al Capo dello Stato.	942
6.1.	Il procedimento e la regola dell'alternatività.	943
6.2.	Natura giuridica del ricorso straordinario.	945
7.	I rimedi non giurisdizionali per la tutela dei privati nei confronti della P.A.: oltre i tradizionali ricorsi amministrativi.	948
LE TRACCE		949

Capitolo II LA TUTELA GIURISDIZIONALE E IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE TRA G.A. E G.O.

SEZIONE I POSIZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE, RIPARTO DI GIURISDIZIONE E TECNICHE DI TUTELA

1.	Le situazioni giuridiche soggettive: diritti soggettivi e interessi legittimi.	950
1.1.	Nozione di interesse legittimo. Rinunciabilità e transigibilità dell'interesse legittimo: Cons. Stato, Sez. VII, 16 agosto 2023, n. 7767.	951
1.2.	La classificazione degli interessi legittimi.	953
1.2.1.	L'interesse alla tutela dell'ambiente.	957
1.2.2.	La <i>class action</i> pubblica.	959
2.	Il criterio di riparto di giurisdizione fondato sulla distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi.	964
3.	Profili problematici in tema di riparto. Giurisdizione e diritti fondamentali.	969
3.1.	Giurisdizione e società costituite o partecipate da enti pubblici: <i>rinvio</i>	973
4.	La <i>translatio iudicii</i>	973
5.	Le azioni a tutela dell'interesse legittimo previste dal c.p.a. e il dibattito sulle azioni atipiche.	977

SEZIONE II LA TUTELA INNANZI AL G.A.

1.	L'evoluzione storica della giustizia amministrativa italiana.	983
2.	L'ambito della giurisdizione del G.A.	985
3.	La giurisdizione esclusiva.	985
3.1.	Le controversie devolute alla giurisdizione esclusiva.	987
3.1.1.	Le regole del processo in sede di giurisdizione esclusiva.	994
3.1.2.	Il processo a parti invertite.	995
3.2.	La giurisdizione in materia di diritto sportivo.	996

4.	La giurisdizione di merito.....	999
----	---------------------------------	-----

SEZIONE III LA TUTELA INNANZI AL G.O.

1.	L'ambito della giurisdizione del G.O.	1001
2.	I poteri del G.O.	1002
2.1.	Il potere di disapplicazione.	1004
2.2.	Disapplicazione e fermo amministrativo	1007
3.	La giurisdizione esclusiva del G.O.	1007
4.	La giurisdizione piena del G.O.	1009
LE TRACCE.....		1011

Capitolo III IL PROCESSO AMMINISTRATIVO

1.	L'evoluzione del processo amministrativo: da giudizio sull'atto a giudizio sul rapporto.	1012
1.1.	Il Codice del processo amministrativo e i principi informativi della giustizia amministrativa.	1013
2.	Le disposizioni emergenziali introdotte per fronteggiare l'emergenza pandemica e per favorire l'attuazione del PNRR: quadro d'insieme.	1015
3.	Le parti del rapporto processuale.	1016
4.	L'introduzione del giudizio. Il giudice competente. Notifica, deposito e contenuti del ricorso. Il processo amministrativo telematico.	1018
4.1.	I motivi aggiunti.	1036
4.2.	Il ricorso incidentale.	1038
5.	Il processo in primo grado.	1044
6.	I mezzi di impugnazione. L'appello.	1058
7.	La revocazione.	1065
8.	L'opposizione di terzo.	1068
9.	Il ricorso per cassazione.	1069
10.	I riti speciali. I riti speciali in materia di accesso e silenzio: <i>rinvio</i>	1072
11.	Il procedimento per decreto ingiuntivo.	1073
12.	I riti abbreviati.	1074
13.	Il rito elettorale.	1077
14.	La tutela cautelare: caratteri strutturali ed evoluzione normativa.	1078
14.1.	Il superamento del modello monistico.	1081
14.2.	La disciplina della tutela cautelare monocratica nel Codice del processo amministrativo.	1082
14.2.1.	La valutazione nella fase monocratica del requisito del <i>fumus boni iuris</i>	1084
14.3.	La disciplina cautelare <i>ante causam</i> nel Codice del processo amministrativo.	1085
14.4.	I presupposti di esercizio del potere cautelare. Il <i>periculum in mora</i> e il <i>fumus boni iuris</i>	1086
14.5.	Il procedimento in caso di tutela cautelare collegiale.	1087
15.	Lo speciale regime introdotto dall'art. 3, d.l. 7 luglio 2022, n. 85, abrogato e confluito nell'art. 12- <i>bis</i> , l. 5 agosto 2022, n. 108, per il contenzioso PNRR.	1089
16.	Il giudicato amministrativo.	1090
16.1.	Giudicato amministrativo e diritto dell'Unione europea.	1093
16.2.	Gli effetti nel tempo del giudicato di annullamento.	1095
16.3.	L'effetto conformativo tra riedizione del potere e sopravvenienze.	1096
17.	Il ricorso per ottemperanza.	1100
LE TRACCE.....		1113

**PARTE V
DISCIPLINE SETTORIALI**

**Capitolo I
IMMIGRAZIONE E DIRITTO AMMINISTRATIVO**

1.	Il fenomeno migratorio. Cenni introduttivi.	1117
2.	Le principali fonti del diritto dell'immigrazione.	1118
3.	I provvedimenti generali in materia di politiche migratorie.	1120
4.	L'ingresso e la permanenza nel territorio dello Stato.	1121
4.1.	L'ingresso e il soggiorno di breve durata.	1121
4.2.	Il soggiorno. Le novità della L. 9 dicembre 2024, n. 187, di conv. del D.l. 11 ottobre 2024, n. 145 c.d. Decreto Flussi.	1122
5.	I respingimenti.	1125
6.	L'espulsione.	1127
7.	La protezione internazionale.	1129
8.	Questioni processuali.	1130
8.1.	Il riparto di giurisdizione.	1130
8.2.	Il rito abbreviato per l'impugnazione delle espulsioni ministeriali.	1131
8.3.	Il sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti in materia di immigrazione.	1131
8.4.	La sospensione del procedimento dinanzi al G.O. avverso l'espulsione prefettizia in pendenza del giudizio amministrativo relativo al titolo di soggiorno e il potere di disapplicazione del G.O.	1131

**Capitolo II
PATRIMONIO CULTURALE**

1.	La nozione di patrimonio culturale.	1133
2.	I beni culturali: nozione e caratteri.	1134
3.	Le tipologie di beni culturali.	1136
4.	Le funzioni nel settore dei beni culturali e il riparto di competenze tra stato e regioni.	1138
5.	La tutela dei beni culturali: individuazione, protezione, conservazione.	1140
6.	La valorizzazione e la gestione dei beni culturali.	1145
7.	Tra tutela e valorizzazione: la fruizione dei beni culturali.	1148
8.	Il paesaggio e i beni paesaggistici: alcuni cenni. Autorizzazione paesaggistica e art. 17-bis l. 7 agosto 1990, n. 241: Cons. St., Sez. IV, 21 ottobre 2023, n. 8610.	1150

**Capitolo III
SICUREZZA PUBBLICA**

1.	Nozione, fonti e soggetti.	1155
1.1.	La nozione.	1155
1.2.	Le fonti.	1155
1.3.	I soggetti.	1156
2.	I poteri amministrativi di prevenzione della criminalità organizzata.	1156
2.1.	Le verifiche prefettizie antimafia: la documentazione antimafia.	1157
2.1.1.	Le comunicazioni antimafia.	1157
2.1.2.	Le informazioni antimafia.	1157
2.2.	Gli effetti.	1158
2.3.	Presupposti applicativi, criteri di apprezzamento e finalità anticipatoria.	1159
2.4.	<i>White list</i>	1160
2.5.	Rapporti tra comunicazioni e informative.	1160
2.6.	I profili processuali.	1161
2.7.	I problemi posti dalla disciplina delle informative.	1162

2.7.1.	Il rispetto dei principi di legalità sostanziale e di prevedibilità	1162
2.7.2.	Il contraddittorio procedimentale.....	1163
2.7.3.	Le misure amministrative dirette ad assicurare la continuità aziendale... ..	1164
2.7.3.1.	... e quelle a finalità terapeutica: il controllo giudiziario c.d. volontario e la nuova prevenzione collaborativa.	1165
2.7.3.2.	I rapporti tra interdittive, amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario.	1167
2.7.4.	I profili processuali.	1168
2.7.4.1.	Divergenza di valutazioni tra giudice penale e giudice amministrativo.....	1169
2.7.4.2.	Controllo giudiziario e giudizio avverso l'interdittiva: Cons. St., A. P., 13 febbraio 2023, nn. 6, 7 e 8.	1170
3.	Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali.....	1171
3.1.	Procedimento, effetti e natura.	1172
3.2.	La tutela.....	1172
4.	Il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (daspo).	1173
INDICE ANALITICO		1175
Appendice		
LE TRACCE ASSEGNATE NEI PIÙ IMPORTANTI CONCORSI		1187