

Roberto GAROFOLI Giulia FERRARI

I CONTRATTI PUBBLICI

Con *online*

- 📖 **Approfondimenti** avanzati
- 🖋️ **Temi** svolti
- ⚖️ **Giurisprudenza** per esteso

Edizione **2026**



Neldiritto
Editore

Premessa

Le materie per le prove scritte del **Concorso di Magistratura** e dei **Concorsi superiori**, pur con un perimetro assai esteso, si articolano in noti **Ambiti tematici**, ciascuno connotato da propri principi, regole, linguaggi.

In questa prospettiva, i Volumi della Collana ***L(a)w content book - I Manuali superiori tematici***, offrono approfondite **ricostruzioni settoriali** tratte dai **corrispondenti Manuali e Compendi superiori Neldiritto Editore**, **integrate** da specifici contenuti *online*: (i) **approfondimenti autoriali** avanzati; (ii) **tracce di tema svolte**; (iii) **passaggi delle sentenze** più importanti riportati **per esteso**.

La Collana **si rivolge** pertanto a chi vuole: (i) o **affiancare** ai *volumi già in uso* **Analisi settoriali avanzate e integrate**, su cui si sono formate *generazioni di giuristi*; (ii) oppure **concentrarsi** - nel **limitato tempo a disposizione**- su alcuni Ambiti settoriali, salvo a completare la preparazione per i concorsi successivi.

I **contenuti online** sono segnalati nel **Sommario** dell'Opera (con indicazione, per ciascuno, della pagina del Volume nella quale è trattato l'aspetto cui gli stessi sono riferiti) e, con appositi segni grafici, nei **titoletti a latere** del Volume.

I Volumi della Collana forniscono così un'**offerta formativa completa ed organica**.

Indice

CAPITOLO I I CONTRATTI DELLA P.A.

SEZIONE I - IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI (D.LGS. 31 MARZO 2023, N. 36)

1.	Centralità della disciplina dei contratti pubblici. Il ruolo del diritto dell'Unione.....	7
2.	Capacità giuridica di diritto privato della Pubblica amministrazione.....	8
3.	Assoggettamento alle regole del diritto comune e limiti all'autonomia negoziale della Pubblica amministrazione.....	10
3.1.	Il recesso dai contratti <i>ex art. 21 sexies</i> , l. n. 241 del 1990.....	13
4.	Classificazione dei contratti della Pubblica amministrazione.....	15
5.	Evoluzione normativa in tema di contratti pubblici.....	17
5.1.	Il PNRR e la successiva l. 21 giugno 2022, n. 78 " <i>Delega al Governo in materia di contratti pubblici</i> ".....	17
6.	Il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36).....	18
6.1.	La struttura.....	19
6.2.	La disciplina intertemporale.....	19
6.3.	Il nuovo sistema delle fonti.....	21
6.4.	Riparto di competenze tra Stato e Regioni.....	22
7.	L'ambito oggettivo di applicazione del nuovo Codice. Appalti e concessioni. Contratti esclusi, gratuiti, attivi.....	25
7.1.	Le soglie di rilevanza europea.....	30
8.	L'ambito soggettivo di applicazione del nuovo Codice.....	33
9.	I contratti tipici: cenni e rinvio.....	34
10.	I contratti atipici.....	35
11.	I contratti derivati.....	39
12.	I contratti misti.....	40

SEZIONE II - I PRINCIPI GENERALI, LA DIGITALIZZAZIONE, L'ACCESSO E LA RISERVATEZZA

13.	Il ruolo e il rilievo applicativo dei principi nel nuovo Codice del 2023.....	42
13.1.	Il carattere realmente innovativo e l'attitudine interpretativa dei principi.....	43
14.	Il principio del risultato.....	44
15.	Il principio della fiducia. La nuova responsabilità erariale nel settore dei contratti pubblici. La copertura assicurativa.....	46
16.	Il principio dell'accesso al mercato.....	48
17.	Il principio di buona fede e tutela dell'affidamento.....	49
18.	Il principio di solidarietà e sussidiarietà orizzontale.....	50
19.	Il principio di auto-organizzazione amministrativa e di autonomia contrattuale: <i>rinvio</i>	51
20.	Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale. Sopravvenienze rilevanti e diritto alla rinegoziazione.....	52
21.	Il principio di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione.....	56
22.	I principi per le fasi dell'affidamento e dell'esecuzione.....	56
22.1.	Concorrenza e suddivisione in lotti. Clausole di copertura geografica minima dei lotti: il caso Poste.....	56
22.2.	Il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti.....	61
22.3.	I principi di pubblicità, tempestività ed equivalenza.....	62
22.4.	I principi relativi alla fase dell'esecuzione.....	63

23.	La digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti. L'uso di algoritmi e intelligenza artificiale.....	64
24.	L'accesso agli atti e il principio di riservatezza: rinvio.....	66
24.1.	La disciplina del Codice (artt. 35 e 36)	66
24.1.1.	L'ambito applicativo della disciplina in tema di accesso: l'accesso agli atti della fase esecutiva.....	68
24.2.	L'espresso riconoscimento dell'accesso generalizzato e la positivizzazione delle conclusioni di Cons. St., Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10.....	69
24.3.	La disciplina del differimento dei termini di ostensibilità (art. 35, commi 2 e 3).....	70
24.4.	La disciplina dei limiti e controlimiti all'accesso (artt. 35, commi 4 e 5, e 36, comma 5).....	71
24.5.	L'accesso digitale (artt. 35, comma 1, e 36, commi 1, 2 e 3).	74
24.6.	La disciplina processuale (artt. 36, commi 4, 5, 6, 7 e 8).....	75

SEZIONE III - LA FASE PROPEDEUTICA ALLA GARA: PIANIFICAZIONE, PROGRAMMAZIONE E PROGETTAZIONE. IL RESPONSABILE UNICO DI PROGETTO (RUP)

25.	La pianificazione e la programmazione. Il dibattito pubblico.....	78
26.	La progettazione e la sua verifica. L'appalto integrato.....	79
27.	Il responsabile unico di progetto (RUP).	83
27.1	La modulazione degli incentivi per le funzioni tecniche dei dipendenti	84
27.2.	Il principio della garanzia dell'equo compenso: interviene il d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Decreto correttivo).	86
28.	Il conflitto di interessi nella disciplina degli appalti pubblici.....	88

SEZIONE IV - L'APPALTO

I - LA FORMAZIONE DELLA VOLONTÀ NEGOZIALE DELLA P.A.: LE FASI DELLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO. I DOCUMENTI DI GARA..... 92

29.	Formazione della volontà negoziale della P.A.: le fasi delle procedure di affidamento, il contratto e la sua stipulazione.....	92
30.	La decisione di contrarre.....	93
31.	Il bando di gara: natura giuridica e criteri di interpretazione	95
31.1.	Immodificabilità del bando di gara, <i>jus superveniens</i> ed integrazione negoziale.....	99
31.2.	Rapporti fra il bando di gara e l'aggiudicazione.....	100
31.3.	L'impugnazione delle clausole del bando. Impugnabilità immediata e necessità o meno della domanda di partecipazione alla procedura.....	101
31.4.	La disapplicabilità del bando.....	105
32.	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.....	107

II - LE PROCEDURE DI SCELTA DEL CONTRAENTE 110

33.	I sistemi di aggiudicazione.....	110
34.	La procedura aperta e la procedura ristretta.....	112
35.	La procedura competitiva con negoziazione, il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione.....	113
36.	La procedura negoziata senza pubblicazione del bando.....	115
37.	Le procedure di gara informatizzate. Il sistema dinamico di acquisizione, l'asta elettronica, i cataloghi elettronici	116

III - I REQUISITI DI PARTECIPAZIONE E LA SELEZIONE DELLE OFFERTE..... 117

38.	La partecipazione alla procedura di gara: i requisiti di partecipazione.....	117
-----	--	-----

38.1.	Le cause di esclusione automatica: il rilievo della sentenza di patteggiamento, interdittive, violazioni di obblighi tributari e previdenziali, liquidazione giudiziale e concordato. Cons. St., Sez. III, 4 gennaio 2024, n. 161.	118
38.2.	Le cause di esclusione non automatica e il grave illecito professionale.	122
38.3.	Esclusione dalla gara per violazione degli obblighi informativi.	125
38.4.	I requisiti di ordine speciale e il sistema di qualificazione.	126
38.5.	L'esclusione e la verifica del possesso dei requisiti. Il c.d. <i>self-cleaning</i>	130
38.6.	Soccorso istruttorio. Limiti e operatività con riferimento al mancato versamento del contributo ANAC: Adunanza Plenaria 9 giugno 2025, n. 6.	133
39.	Partecipazione associata alle gare.	137
39.1.	Raggruppamenti temporanei di imprese.	138
39.1.1.	Il superamento della distinzione tra raggruppamento orizzontale e verticale.	138
39.1.2.	Il rapporto di mandato e la responsabilità solidale dei partecipanti al RTI.	140
39.1.3.	Modifiche dal lato soggettivo e recesso dall'RTI. Modificazione per addizione, non più solo per riduzione.	141
39.1.4.	Il c.d. incremento del quinto.	144
39.2.	Consorzi.	146
39.3.	Le reti di impresa.	149
39.4.	L'avvalimento. Le novità del d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti pubblici).	150
40.	Le garanzie per la partecipazione alle procedure.	155
41.	La selezione delle offerte: i criteri di aggiudicazione.	158
42.	Le offerte anormalmente basse.	163
	IV - L'AGGIUDICAZIONE E LA STIPULA DEL CONTRATTO.	169
43.	L'aggiudicazione: natura giuridica e rilievo dello <i>jus superveniens</i>	169
43.1.	La proposta di aggiudicazione e i controlli sulla stessa, la rilevanza giuridica dell'approvazione.	170
43.2.	Annullamento del bando, caducazione automatica dell'aggiudicazione e tutela del terzo aggiudicatario.	174
44.	Il contratto, la sua forma, i termini di conclusione, le conseguenze della relativa inosservanza e l'approvazione.	176
45.	L'avvio di esecuzione e lo <i>stand still</i> sostanziale e processuale.	179
	V - L'ESECUZIONE DEL CONTRATTO.	181
46.	Premessa.	181
47.	Requisiti per l'esecuzione dell'appalto.	183
48.	Direzione dei lavori e dell'esecuzione. Il RUP e i suoi collaboratori.	184
49.	Il collaudo e la verifica di conformità.	187
50.	Le garanzie.	188
51.	Il subappalto. Il subappalto a cascata.	189
52.	Le modifiche del contratto in corso di esecuzione. Proroga e rinnovo del contratto in corso di esecuzione.	193
53.	Vicende particolari in corso di esecuzione: sospensione, risoluzione e il recesso.	199
53.1.	La revisione dei prezzi.	205
53.2.	La revisione del contratto di concessione.	209

SEZIONE V - IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E LE CONCESSIONI

54.	Il partenariato pubblico privato (PPP).	211
55.	Le concessioni.	213
56.	La finanza di progetto.	216
57.	La locazione finanziaria.	221
58.	Il contratto di disponibilità.	223

59.	I servizi globali.....	224
-----	------------------------	-----

SEZIONE VI - LA FASE PATOLOGICA DEL CONTRATTO: GLI STRUMENTI DI RISOLUZIONE STRAGIUDIZIALE DELLE CONTROVERSIE E LA TUTELA GIURISDIZIONALE. LA *GOVERNANCE*.

60.	Premessa: la tutela del contraente nella fase patologica del contratto.	225
61.	I rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale: l'accordo bonario per i lavori, la transazione, l'arbitrato, la camera arbitrale presso l'ANAC, il Collegio Consultivo Tecnico e il parere precontenzioso dell'ANAC.	225
62.	La tutela giurisdizionale: il riparto di giurisdizione.	229
62.1.	Giurisdizione e controversie riguardanti la fase dell'esecuzione.	230
62.2.	L'autotutela contrattuale e l'autotutela amministrativa.	231
62.3.	Revisione dei prezzi.	233
63.	Il rito speciale appalti.	234
64.	La sorte del contratto in caso di annullamento dell'aggiudicazione.	238
64.1.	La disciplina della dichiarazione giudiziale di inefficacia del contratto: violazioni gravi e violazioni residuali.	241
64.2.	Le sanzioni alternative previste nel Codice del processo amministrativo.	246
64.3.	Annullamento in autotutela dell'aggiudicazione e sorte del contratto.	247
64.4.	Revoca in autotutela dell'aggiudicazione anche successivamente alla stipula del contratto.	248
65.	La responsabilità e i profili risarcitori. La natura della responsabilità " <i>concorrente</i> " della stazione appaltante e dell'operatore economico per il danno cagionato al terzo illegittimamente escluso. Azione di rivalsa e azione <i>ex art.</i> 2041 c.c.	249
66.	La <i>governance</i>	251

SEZIONE VII - I SETTORI SPECIALI

67.	I settori speciali. Definizione.	255
68.	La disciplina europea ed interna dei "settori speciali". Evoluzione.	257
69.	La questione (ancora aperta) degli appalti "strumentali".	259
70.	L'autonomia organizzativa delle stazioni appaltanti operanti nei settori speciali.	262
70.1.	Il principio di auto-organizzazione.	262
70.2.	La facoltà di suddivisione in lotti nei settori speciali senza onere di motivazione aggravata.	263
70.3.	La valorizzazione della discrezionalità dell'Amministrazione aggiudicatrice nella scelta della procedura di selezione del contraente.	264
70.4.	L'individuazione dei gravi illeciti professionali nelle "procedure regolamentate".	264
71.	Sulla dubbia legittimità delle clausole relative alla copertura geografica diretta nelle gare per l'affidamento dei servizi di recapito e di gestione della corrispondenza non automatizzata (Cons. St., Sez. VI, 5 settembre 2023, n. 8164 e Cons. St., Ad. Plen., 13 dicembre 2023, n. 18): <i>rinvio</i>	265

I contenuti *online*



SEZIONE I – Sentenze per esteso

1.	Cass. civ., Sez. un., 12 maggio 2008, n. 11656	9
2.	Cons. St., Sez. IV, 4 agosto 2025, n. 6881	17
3.	Corte Cost., 23 novembre 2007, n. 401	23
4.	Cons. St., Ad. Plen., 7 maggio 2013, n. 13	39
5.	Cons. St., Sez. V, 20 maggio 2025, n. 4307	46
6.	Tar Campania, Napoli, Sez. I, 15 gennaio 2025, n. 427	48
7.	Cons. St., Ad. Plen., nn. 19 e 20 del 2020	50
8.	Cons. St., Ad. Plen., 29 gennaio 2003, n. 1	101
9.	Cons. St., Ad. Plen., 16 ottobre 2020, n. 22	103
10.	Cons. St., Sez. III, 4 marzo 2025, n. 1841	104
11.	Tar Lazio, Roma, Sez. IV-ter, 2 aprile 2025, n. 6562	121
12.	Cons. St., Ad. Plen., 27 maggio 2021, nn. 9, 10 e 11	122
13.	Tar Lazio, Roma, Sez. IV-ter, 3 gennaio 2025, n. 90	136
14.	Cons. St., Ad. Plen., 27 marzo 2019, n. 6	140
15.	Cons. St., Ad. Plen., 26 aprile 2022, n. 7	156
16.	Corte Cost., 26 luglio 2022, n. 198	157
17.	Cons. St., Sez. V, 11 giugno 2025, n. 5043	158
18.	Corte Cost., 30 maggio 2025, n. 77	166
19.	Tar Lombardia, Milano, Sez. V, 17 giugno 2025, n. 2312	210
20.	Cons. St., Ad. Plen., 2 luglio 2020, n. 12	235
21.	Cons. St., Ad. Plen., 15 luglio 2025, n. 9	242



SEZIONE II – Tracce svolte

1.	Principio di legalità ed effetti sul provvedimento amministrativo adottato sulla base di legge dichiarata incostituzionale o in contrasto con il diritto dell'Unione Europea	7
2.	Disapplicazione dell'atto amministrativo in contrasto con il diritto UE e interpretazione conforme alle direttive: sorte del giudicato	8
3.	Rinnovo e proroga della concessione demaniale marittima: profili problematici	15
4.	Buona fede e affidamento nel rapporto amministrativo: esami del candidato natura giuridica, patologica e riparto di giurisdizione.	49
5.	Annullamento del provvedimento favorevole, lesione dell'affidamento e tutela giurisdizionale.	50
6.	Attività algoritmica, discrezionalità amministrativa e garanzie procedurali	64
7.	La tutela del segreto industriale nelle procedure di gara pubblica tra diritto d'accesso civico generalizzato e diritto alla riservatezza. Rimedi giurisdizionali.	66
8.	Strumenti di coordinamento tra pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento alla conferenza dei servizi. La tutela giurisdizionale del privato in relazione all'atto conclusivo.	79
9.	L'informazione antimafia nel sistema delle misure di contrasto alla criminalità organizzata.	119
10.	Automaticità e discrezionalità nell'esclusione del partecipante alle gare pubbliche, con particolare riferimento ai gravi illeciti professionali	131
11.	La funzione della garanzia provvisoria nelle procedure di appalto pubblico: ambito soggettivo e temporale di applicazione.	156
12.	Tempus regit actum e procedimento amministrativo. Portata e validità di un atto amministrativo retroattivo.	157

13.	La revisione prezzi nei contratti pubblici: disciplina legale emergenziale, discrezionalità della stazione appaltante e riparto di giurisdizione.	206
14.	Provvedimenti autorizzativi e concessori e tutela del terzo.....	216
15.	L'esercizio del potere di riesame e i suoi limiti, con particolare riferimento alle ipotesi di autotutela doverosa	248



SEZIONE III – Approfondimenti d'autore

1.	Violazioni del diritto europeo e impugnazioni delle sentenze del Consiglio di Stato.	8
2.	Continuità e discontinuità nel nuovo Codice dei contratti pubblici.	18
3.	Dubbia compatibilità delle clausole relative alla copertura geografica diretta nelle gare per l'affidamento dei servizi di recapito e di gestione della corrispondenza non automatizzata.	25
4.	La vexata questio delle proroghe delle concessioni demaniali marittime tra giurisprudenza nazionale ed europea.	26
5.	La buona fede quale criterio interpretativo dei contratti e degli accordi di diritto pubblico (Cons. St., Sez. IV, 5 settembre 2024, n. 7435).....	49
6.	Il TAR Latina si pronuncia sull'innovativo principio della fiducia di cui al “nuovo codice” dei contratti pubblici. (TAR Latina, 5 marzo 2024, n. 175).....	49
7.	Affidamento e responsabilità precontrattuale nelle procedure a evidenza pubblica. (Cons. St., Sez. V, 13 settembre 2024, n. 7574)	50
8.	La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione e la violazione dei canoni di correttezza e buona fede.	50
9.	Codice dei contratti pubblici o Codice del Terzo Settore? (Cons. St., Sez. V, 22 maggio 2024, n. 4540)	51
10.	Novità e ricorrenze sull'in house providing.	52
11.	L'inquadramento giuridico della rinegoziazione dei contratti pubblici intervenuta dopo la stipulazione e l'estensione della giurisdizione ordinaria sulle controversie riguardanti la fase esecutiva.....	52
12.	Accesso agli atti di gara che contengono segreti tecnici o commerciali: equilibrio tra accesso difensivo e tutela della riservatezza tecnica.	66
13.	Termine di impugnazione della aggiudicazione e accesso agli atti.	66
14.	Il nuovo appalto integrato: prime applicazioni giurisprudenziali (TAR Lazio, 3 gennaio 2024, n. 134).	83
15.	Equo compenso e contratti pubblici: un rapporto tormentato (TAR Calabria, Reggio Calabria, 25 luglio 2024, n. 483).....	156
16.	Il principio di buona fede nel rapporto tra cittadino e amministrazione ha carattere bilaterale, comportando obblighi di condotta anche in capo al privato, e rileva nella valutazione di legittimità del silenzio serbato su istanze contra legem.	96
17.	Negli accordi tra privato e pubblica amministrazione, di cui all'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è legittima la previsione di una clausola penale, che resta interamente assoggettata alla disciplina del codice civile, comprensiva del potere del giudice di ridurne la misura, come stabilito dall'art. 1384 c.c.	99
18.	All'Adunanza Plenaria i dubbi sul vincolo di partecipazione e di aggiudicazione negli appalti pubblici. (Cons. St., Sez. V, 12 agosto 2024, n. 7112)	110
19.	Procedura ristretta e principio di rotazione (TAR Calabria 31 luglio 2023).	112
20.	L'informazione antimafia nel sistema delle misure di contrasto alla criminalità organizzata. Presupposto ed effetti processuali dell'ammissione a controllo giudiziario, su domanda dell'impresa destinarla dell'informativa.	119
21.	L'esclusione del partecipante alle gare pubbliche, con particolare riferimento ai gravi illeciti professionali. Teoria del contagio e rilevanza delle misure di self-cleaning in corso di gara.	123

22.	L'esclusione dalle procedure di gara ai sensi dell'art. 80, Co. 5 e 10-bis, d.lgs. 50/2016.	123
23.	Le misure di self cleaning nelle gare anche alla luce della giurisprudenza UE.	131
24.	Sulla necessità o meno di verificare che la regolarità fiscale dell'impresa concorrente persista per tutta la durata della procedura di evidenza pubblica.	134
25.	L'ambito di applicazione del soccorso istruttorio e processuale, con specifico riferimento alle clausole contenenti obblighi previsti a pena di esclusione dal bando di gara.....	134
26.	Il principio di continuità dei requisiti di partecipazione nei raggruppamenti e nelle imprese in crisi.	143
27.	Il Consiglio di Stato ritiene in contrasto con il diritto europeo (e, dunque, disapplica) la normativa nazionale sull'incremento del quinto negli appalti pubblici (Cons. St., Sez. V, 7 marzo 2024, n. 2227)	144
28.	Il c.d. "Cumulo alla rinfusa"	148
29.	Avvalimento premiale: i requisiti della ausiliaria alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici.	150
30.	La funzione della garanzia provvisoria nelle procedure di appalto pubblico: natura giuridica e ambito di applicazione	157
31.	La tormentata questione delle gare d'appalto aventi ad oggetti servizi con caratteristiche standardizzate e ad alta intensità di manodopera.	161
32.	Subappalto necessario, SOA e soccorso istruttorio.	190
33.	Contratto valido e responsabilità precontrattuale.	230
34.	Termine d'impaginazione dell'aggiudicazione e accesso agli atti. Appellabilità dell'ordinanza pronunciata su richiesta di accesso documentale ex art. 116, co. 2 c.p.a.	235
35.	Il dies a quo di impugnazione dell'aggiudicazione.	235
36.	Il risarcimento del danno	249
37.	La quantificazione del danno in materia di contratti pubblici.	249