

Roberto GAROFOLI

Compendio di

DIRITTO AMMINISTRATIVO

Parte Generale e Speciale

**XV edizione
2026-2027**



**Neldiritto
Editore**

COMPENDIO SUPERIORE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO 2026-2027

ISBN 979-12-5766-134-2



PREMESSA

I **Compendi Superiori**, rivolti a chi si prepara alle prove del **concorso in Magistratura** e dei **principali concorsi pubblici**, assicurano una **preparazione solida**, con una trattazione esaustiva degli istituti e delle correlate elaborazioni **dotttrinali e giurisprudenziali**; si connotano per **chiarezza della forma**, semplice ed elegante, **completezza della trattazione**, esaustiva e al tempo stesso sintetica, **esposizione schematica “per punti”** delle principali tesi emerse sulle questioni più problematiche, **attenta selezione della giurisprudenza più significativa**.

Numerosissime le **novità giurisprudenziali** prese in esame in questa **XV edizione**: se ne segnalano alcune. **Autorità amministrative indipendenti**: finanziamento dell'AGCM e legittimità dell'onere contributivo posto a carico delle grandi società di capitali (*Corte cost.*, 3 aprile 2026, n. 46). **Pubblico impiego**: progressioni di livello negli enti di ricerca e necessario previo inquadramento nel livello immediatamente inferiore (*Cass. civ., Sez. lav.*, 24 giugno 2026, n. 21425); illegittima, mancata o ritardata assunzione e risarcibilità della differenza tra trattamento percepito e trattamento spettante (*Cass. civ., Sez. lav.*, 9 giugno 2026, n. 1872). **Procedimento amministrativo**: violazione del preavviso di rigetto e non annullabilità del provvedimento vincolato *ex art.* 21-octies, co. 2, L. n. 241/1990 (*Cons. St., Sez. VII*, 28 aprile 2026, n. 3315). **Silenziio amministrativo**: silenzio-assenso e presupposti per la sua formazione in caso di irregolarità dell'istanza (*Cons. St., Sez. IV*, 16 marzo 2026, n. 2179). **Accesso ai documenti, ai dati e alle informazioni**: configurabilità dell'“accesso impossibile” (*Cons. St., Sez. V*, 29 gennaio 2026, n. 779); accesso agli atti di gara e rito super-accelerato in caso di omessa pubblicazione o comunicazione (*Cons. St., Sez. III*, 29 maggio 2026, n. 4327). **Ambiente**: curatela fallimentare e rifiuti abbandonati, con riguardo all'obbligo di rimozione dei rifiuti abbandonati dall'imprenditore prima del fallimento (*Cons. St., Ad. plen.*, 30 aprile 2026, n. 1). **Edilizia**: permesso di costruire, coordinamento istruttorio tra istanze incompatibili e applicazione residuale del criterio cronologico (*Cons. St., Sez. IV*, 19 maggio 2026, n. 4004). **Sicurezza pubblica e prevenzione antimafia**: controllo giudiziario volontario e sua inammissibilità in assenza del pericolo di infiltrazione mafiosa (*Cass. pen., Sez. un.*, 8 giugno 2026, n. 21077). **Contratti pubblici**: nullità del contratto della P.A. per difetto di forma scritta e proponibilità dell'azione di ingiustificato arricchimento (*Cass. civ., Sez. un.*, 28 aprile 2026, n. 11513); appalti pubblici e salario minimo, con illegittimità dei criteri premiali regionali per violazione della competenza statale sulla tutela della concorrenza (*Corte cost.*, 30 aprile 2026, n. 60); CCNL negli appalti pubblici, equivalenza delle tutele e tutela della concorrenza (*Cons. St., Sez. V*, 13 luglio 2026, n. 5575). **Giurisdizione esclusiva**: concessioni di beni e servizi pubblici e limiti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie patrimoniali (*Cons. St.*, 2 aprile 2026, n. 2682). **Impugnazioni**: erroneo assorbimento dei motivi e limiti dell'annullamento con rinvio *ex art.* 105 c.p.a. (*Cons. St., Ad. plen.*, 22 giugno 2026, n. 2).

L'Edizione è stata come di consueto aggiornata alle più importanti **novità legislative**, in particolare quelle in tema di: dirigenza pubblica e *performance* della P.A. (L. 2 luglio 2026, n. 119); rimpatri volontari assistiti (L. 19 giugno 2026, n. 103, di conv. del D.l. 24 aprile 2026, n. 55 e L. 24 aprile 2026, n. 54, di conv. del D.l. 24 febbraio 2026, n. 23); attuazione del Patto Eu sulla migrazione e l'asilo (D.l. 12 giugno 2026, n. 100); semplificazione amministrativa e riforma del ricorso straordinario (L. 20 aprile 2026, n. 50, di conv. del D.l. 19 febbraio 2026, n. 19); tutela, conservazione e valorizzazione dei beni culturali. (L. 17 marzo 2026, n. 40); consorzi stabili (L. 11 marzo 2026, n. 34); digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti (Reg. (UE) 2026/174); responsabilità per danno erariale e funzioni della Corte dei Conti (L. 7 gennaio 2026, n. 1); disciplina della rigenerazione urbana (L. 30 dicembre 2025, n. 199); autotutela amministrativa (L. 2 dicembre 2025, n. 182); intelligenza artificiale (L. 23 settembre 2025, n. 132).

Diverse le **questioni esaminate per la prima volta** o profondamente riviste nella trattazione, tra le tante, quelle in tema di: impiego dell'**intelligenza artificiale** nel processo amministrativo; riforma della **dirigenza pubblica** e *performance* della P.A.; tutela, conservazione e valorizzazione dei beni culturali; riforma della **responsabilità erariale**; **ricorso straordinario**; **contenzioso climatico**; **Daspo Urbano**.

Completa l'Opera un corposo **indice analitico**.

© Nel Diritto Editore

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	29
4.4.	I presupposti per l'esercizio del potere di ordinanza.....	30
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.....	31
5.	Atti di incerta collocazione tra le fonti: piani regolatori generali: <i>rinvio</i> ; capitoli generali d'onori; 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	34
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.....	36
8.	La consuetudine.....	36
	LE TRACCE	38

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	39
2.	L'organizzazione centrale e periferica dello Stato.....	41
3.	Il "pluralismo" della Pubblica amministrazione e gli enti pubblici	42
3.1.	Le principali implicazioni applicative della qualificazione dell'ente in termini di P.A.....	42
3.2.	Le tre principali linee di tendenza nell'evoluzione della nozione di P.A.: in senso "sostanziale", "funzionale e cangiante", "indipendente e neutrale"	43
3.3.	I caratteri degli enti pubblici: autarchia, autotutela, autonomia, autogoverno	45
3.4.	Costituzione e vicende successive dell'ente.....	47
4.	I rapporti intersoggettivi tra amministrazioni	48
5.	La struttura dell'amministrazione: la distinzione tra organi e uffici	49
5.1.	Gli organi e il c.d. rapporto organico.....	49
5.1.1.	Classificazioni tra organi e relazioni interorganiche. Il controllo sugli organi.....	51
5.2.	Gli uffici e il c.d. rapporto di servizio	53
6.	I criteri di riparto dell'attività all'interno dell'amministrazione: il criterio di competenza. Avocazione. Sostituzione. I poteri sostitutivi nel PNRR	54
7.	Il funzionario di fatto	58
7.1.	La questione dell'imputabilità degli atti all'ente pubblico.....	60
7.2.	La sorte dei provvedimenti adottati dal funzionario di fatto	61
7.3.	Le pretese economiche del funzionario di fatto	62
7.4.	La configurabilità di una gestione di affari altrui ex art. 2028 c.c.....	67

SEZIONE II

STATO ED ENTI TERRITORIALI TRA AUTONOMIA E SUSSIDIARIETÀ

1.	Autonomia e decentramento.....	69
2.	Le Regioni	70
2.1.	L'autonomia statutaria	70
2.2.	L'autonomia legislativa	72
2.2.1.	I limiti alla potestà legislativa regionale: continua a permanere, anche dopo la riforma, il limite dell'interesse nazionale?	73
2.3.	L'autonomia regolamentare	75
2.4.	Le funzioni amministrative	75
2.4.1.	Riflessi sul procedimento amministrativo	76
2.5.	L'autonomia finanziaria	79
2.6.	L'autonomia differenziata: interviene L. 26 giugno 2024, n. 86	80
2.6.1.	L'art. 116, comma 3, Cost.	81
2.6.2.	L. 26 giugno 2024, n. 86: oggetto, finalità, LEP.	81
2.6.3.	Le intese tra Stato e Regione per il riconoscimento dell'autonomia	83
2.6.3.1.	Modifica e revoca dell'intesa	84
2.6.3.2.	Il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie.....	85
2.7.	Il principio di sussidiarietà in senso verticale.....	87
2.7.1.	Il principio di sussidiarietà in senso orizzontale	89
2.7.2.	Sussidiarietà orizzontale, giudizio amministrativo e procedimento amministrativo	90
2.8.	I poteri sostitutivi dello Stato	91
2.8.1.	I poteri sostitutivi nella <i>governance</i> del Piano nazionale di ripresa e resilienza	93
3.	I Comuni	93
3.1.	Gli organi comunali.....	94
4.	Le province.....	96
5.	Le città metropolitane	97

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., Ad. Plen., 12 gennaio 2022, n. 1.	98
7.	Il sistema dei controlli sugli organi degli enti locali: lo scioglimento dei consigli	101

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	105
2.	La disciplina dettata dal d.lgs. n. 175 del 2016: ambito applicativo e rapporti tra disciplina speciale e diritto comune.....	107
2.1.	I limiti, sostanziali e procedurali, alla costituzione di una società a partecipazione pubblica e all'acquisto di partecipazioni in società già costituite	108
2.2.	La razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche	111
2.3.	Il contenzioso sulle delibere di costituzione, acquisto o estinzione della società	112
2.4.	L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico.....	113
2.5.	La gestione dei rapporti di impiego nelle società a controllo pubblico e i profili di giurisdizione.....	114
2.6.	La responsabilità degli amministratori delle società partecipate.....	116
2.7.	La gestione della crisi d'impresa	120
2.8.	Profili organizzativi delle società <i>in house</i> e delle società miste	124
3.	È configurabile un ente pubblico a forma societaria?	124
3.1.	Quali le condizioni per qualificare come pubblico l'ente societario?	126
4.	Le fondazioni	128
5.	Lo svolgimento di attività pubbliche da parte di soggetti estranei all'amministrazione: i c.d. organi indiretti e la c.d. esternalizzazione	129

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	131
2.	La nozione di organismo di diritto pubblico.....	132
2.1.	Il requisito dell'influenza pubblica dominante.....	133
2.2.	Il requisito teleologico: la preposizione al soddisfacimento di interessi generali attraverso una attività a carattere non industriale o commerciale.....	134
2.3.	La personalità giuridica	135
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	136
3.	La nozione di impresa pubblica	139
3.1.	Impresa pubblica e organismo di diritto pubblico	139
3.2.	Impresa pubblica e appalti estranei ai settori speciali	140
4.	L'affidamento <i>in house</i> : la definizione	142
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.....	143
4.2.	Il controllo analogo prima e dopo il nuovo Codice: Cass., Sez. un., 8 gennaio 2024, n. 567.....	143
4.3.	Il controllo a cascata prima e dopo il nuovo Codice	145
4.4.	Il controllo frazionato o congiunto prima e dopo il nuovo Codice.....	146

4.5.	Il controllo inverso e orizzontale prima e dopo il nuovo Codice	148
4.6.	Il requisito funzionale del prevalente svolgimento dell'attività in favore dell'ente controllante, prima e dopo il nuovo Codice	149
4.7.	La partecipazione pubblica (quasi) totalitaria, prima e dopo il nuovo Codice	150
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	151
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	152
4.8.2.	Il principio di autonomia organizzativa	153
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	153
4.8.4.	La deroga per le prestazioni strumentali.....	156
4.8.5.	La compatibilità unionale dei doveri di valutazione e motivazione rafforzati	157
5.	L'affidamento a favore di società a capitale misto	158
6.	Le società strumentali	159
7.	La cooperazione orizzontale fra Amministrazioni: il partenariato pubblico-pubblico nel nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.....	160
8.	I servizi pubblici locali. La nozione	162
9.	La nozione di "servizio pubblico locale" nell'ordinamento delle autonomie locali: il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201.....	165
9.1.	Principi in materia di servizi pubblici. Sussidiarietà orizzontale, continuità, universalità	166
9.2.	Misure compensative degli obblighi di servizio pubblico e disciplina degli aiuti di Stato.....	168
9.3.	La disciplina nazionale relativa alle modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali	170
9.4.	La disciplina "procedimentale" dettata dal d. lgs. 23 dicembre 2022, n. 201	170

SEZIONE III LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

1.	Le Autorità indipendenti: nozione, <i>ratio</i> , nascita del fenomeno, tratti distintivi, funzioni	173
2.	I criteri di delimitazione degli ambiti di competenza propri delle diverse Autorità	176
2.1.	I rapporti tra AGCM e Banca d'Italia in caso di illecito concorrenziale.....	177
2.2.	I rapporti tra AGCM e AGCOM in caso di illecito concorrenziale	177
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	178
3.	Le peculiarità genetico-ordinamentali: l'indipendenza	180
4.	Natura giuridica delle Autorità indipendenti e copertura costituzionale	184
5.	La potestà normativa delle Autorità indipendenti	186
5.1.	Il potere sanzionatorio, con particolare riferimento alla CONSOB	187
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>	190
5.1.2.	Illeciti amministrativi sostanzialmente penali e diritto al silenzio	192
5.1.3.	Criteri <i>Engel</i> e retroattività favorevole	194
6.	La tutela giurisdizionale.....	195
6.1.	Il riparto di giurisdizione: l'art. 133 c.p.a. e il contenzioso in tema di sanzioni.....	195
6.2.	I danni da omessa vigilanza CONSOB	196
6.3.	Il rito applicabile alle controversie aventi ad oggetto provvedimenti delle Autorità indipendenti.....	197
6.4.	La legittimazione a ricorrere avverso i provvedimenti dell'Autorità <i>antitrust</i>	198
6.5.	Il sindacato sulla discrezionalità tecnica delle Autorità indipendenti	200

6.6.	La tutela giustiziale avverso gli atti delle Autorità indipendenti. L'ammissibilità del ricorso straordinario. <i>Rinvio</i>	203
7.	La legittimazione a proporre ricorso da parte delle Autorità	204
LE TRACCE		207

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	208
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	209
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	212
3.	Le fonti del rapporto	214
3.1.	L'ambito soggettivo di applicabilità della contrattazione collettiva	215
4.	L'accesso al lavoro nelle Pubbliche amministrazioni. La regola del concorso	216
4.1.	L'accesso al pubblico impiego e la legittimità costituzionale dei concorsi interni. Le progressioni e le stabilizzazioni.....	218
4.2.	Le fasi del procedimento concorsuale. Cenni.....	219
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>	221
4.3.	La cittadinanza italiana. Il caso dei Direttori dei Musei: Cons. St., Ad. Plen., 25 giugno 2018, n. 9. Le novità del D.l. 28 marzo 2025, n. 36	223

SEZIONE II IL RAPPORTO DI IMPIEGO PRIVATIZZATO

1.	La disciplina del rapporto di lavoro	226
2.	Le mansioni e lo <i>ius variandi</i> del datore di lavoro	227
3.	La prestazione dell'attività lavorativa "a distanza" e lo <i>smart working</i>	228
4.	Le ulteriori vicende del rapporto di lavoro. Mobilità, sospensione, estinzione. Le novità del D.l. 14 marzo 2025, n. 25 (c.d. Decreto P.A.)	230
5.	La dirigenza	232
5.1.	Caratteri peculiari della dirigenza.....	236
5.2.	La L. 2 luglio 2026, n. 119 su dirigenza pubblica e performance della P.A.	237
5.3.	La natura giuridica degli atti di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali: il riparto di giurisdizione.....	237
5.3.1.	Un'ipotesi particolare: gli incarichi dirigenziali esterni.....	239
5.4.	La responsabilità dirigenziale	240
5.5.	La decadenza automatica dall'incarico: il c.d. <i>spoils system</i>	242
6.	La tutela giurisdizionale dopo la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.....	244
6.1.	I poteri del giudice ordinario e la disapplicazione degli atti amministrativi presupposti.....	245
6.2.	Limiti della giurisdizione del giudice amministrativo: i rapporti non privatizzati.....	247
6.3.	Inammissibilità del ricorso straordinario avverso gli atti di micro-organizzazione	248
7.	Il risarcimento del danno: il <i>mobbing</i> nel pubblico impiego non privatizzato	248
7.1.	Il cumulo di azioni per responsabilità contrattuale ed extracontrattuale	251
8.	La giurisdizione in materia di concorsi.....	251
8.1.	Giurisdizione in materia di concorsi interni.....	252
8.2.	Il problema dei concorsi misti e dei concorsi interni misti	253
8.3.	Posizione giuridica del vincitore di concorso e riparto di giurisdizione.....	254
8.4.	Lo scorrimento della graduatoria	255
8.4.1.	La posizione giuridica dell'idoneo non vincitore	256

8.5.	La tutela risarcitoria	258
LE TRACCE		261

Capitolo V

I BENI PUBBLICI

1.	I beni pubblici: principi generali e categorie.....	262
1.1.	I beni demaniali	264
1.2.	I beni patrimoniali indisponibili.....	269
1.2.1.	I beni patrimoniali disponibili	272
1.3.	I beni comuni.....	273
1.4.	I diritti reali pubblici su beni altrui. I domini collettivi: Corte cost. 15 giugno 2023, n. 119.....	274
1.5.	I beni privati di interesse pubblico	278
2.	L'utilizzazione dei beni pubblici: la concessione amministrativa e il diritto di insistenza	279
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. L'ordinanza della Corte giust. Ue, 5 giugno 2025, causa C-464/24 "Balneari Rimini" e la recente sentenza della Corte cost., 1° luglio 2025, n. 89.....	282
3.1.	Legge 5 agosto 2022, n. 118 (c.d. legge annuale sulla concorrenza)	285
3.2.	Interviene Corte di Giustizia, 20 aprile 2023, n. 348	286
3.3.	Il c.d. decreto-legge "salva infrazioni" e la proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per attività turistico-ricreative e sportive fino al 2027	287
4.	La tutela dei beni pubblici.....	289
4.1.	Tutela possessoria e decorso del tempo	290
4.2.	Rapporto tra autotutela possessoria e azione di accertamento della proprietà	290
5.	Il riparto di giurisdizione in materia di concessioni di beni pubblici	291
LE TRACCE		293

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	297
2.	Attività di amministrazione attiva, consultiva e di controllo	300
3.	Attività discrezionale e attività vincolata	301
4.	La semplificazione amministrativa.....	302
4.1.	La delegificazione	303
4.2.	Il procedimento amministrativo tra semplificazione e liberalizzazione. s.c.i.a., silenzio assenso e conferenze di servizi. Cenni	304
4.3.	Autocertificazioni, dichiarazioni sostitutive e decertificazione	305
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	308
5.1.	Agenda digitale e <i>e-government</i>	308
5.2.	Il CAD	308
5.3.	Il procedimento digitale	308
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	309
5.5.	Gli strumenti dell'informatizzazione della P.A.	312
5.6.	In particolare: la posta elettronica certificata	313
5.7.	La carta di identità elettronica.....	313

6.	Il principio costituzionale di legalità. I poteri impliciti e l'atto implicito	314
7.	Ulteriori principi costituzionali. Imparzialità, contraddittorio, ragionevolezza, buon andamento, pubblicità e trasparenza, consensualità, sussidiarietà, responsabilità	318
8.	I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023: <i>rinvio</i>	326
9.	I principi europei	326
9.1.	Il principio di proporzionalità	327
9.2.	Il principio di legittimo affidamento	328
9.3.	La tutela della concorrenza	330
9.3.1.	La disciplina del c.d. <i>golden power</i>	331
9.3.1.1.	La disciplina	332
9.3.1.2.	Gli aspetti procedurali e le novità introdotte dal d.l. n. 21 del 2022 e dal d.l. n. 187 del 2022	333
9.3.1.3.	Profili giurisdizionali: un sindacato sugli atti di alta amministrazione? Cons. St., sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289	334
9.3.1.4.	I paletti della giurisprudenza europea. Il <i>test</i> di ragionevolezza e l'intensità del sindacato giurisdizionale	335
LE TRACCE		337

Capitolo II

LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA

1.	Principio di legalità, limiti all'attività amministrativa e discrezionalità	338
2.	La nozione di discrezionalità amministrativa	339
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	341
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.	342
5.	Natura vincolata o discrezionale del potere e disciplina del processo	343
5.1.	Eccesso di potere	343
5.2.	Ambito di operatività del meccanismo sanante di cui all'art. 21 <i>octies</i> , comma 2, l. n. 241 del 1990	344
5.3.	Poteri del giudice del silenzio e azione di adempimento	344
5.4.	Giudicato e riesercizio del potere	345
5.5.	Risarcimento del danno e discrezionalità	346
5.6.	Giurisdizione	346
6.	La discrezionalità tecnica: nozione e differenze rispetto alla discrezionalità amministrativa pura, alla discrezionalità c.d. mista e all'accertamento tecnico	347
6.1.	Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica: dal sindacato estrinseco a quello intrinseco	349
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	351
6.1.2.	Limiti al sindacato e Corti europee	353
7.	Discrezionalità tecnica e riforma del procedimento amministrativo	354
7.1.	Sindacato sulla discrezionalità tecnica e Codice del processo amministrativo	355
7.2.	Sindacato sulla discrezionalità tecnica e risarcimento del danno: <i>rinvio</i>	355
8.	Riflessi sul riparto di giurisdizione	355
LE TRACCE		358

Capitolo III IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

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

1.	Funzione e nozione di procedimento amministrativo	359
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	361
3.	Le fasi del procedimento amministrativo	362
3.1.	Influenza dello <i>jus superveniens</i> nel procedimento in corso	365
4.	Il procedimento innanzi alle Autorità amministrative indipendenti	367
5.	Il responsabile del procedimento: modalità di individuazione	367
5.1.	I compiti e le responsabilità del responsabile del procedimento	370
6.	La comunicazione di avvio del procedimento	374
6.1.	Le deroghe all'obbligo di comunicazione	378
6.1.1.	Le deroghe previste dalla legge	378
6.1.2.	Le deroghe di creazione pretoria	381
7.	Il preavviso di rigetto	383
7.1.	L'ambito di applicazione dell'art. 10 bis, l. n. 241 del 1990	388
8.	La conferenza di servizi: i tratti essenziali	388
8.1.	Le più recenti evoluzioni normative	390
8.2.	La conferenza di servizi istruttoria	391
8.3.	La conferenza di servizi decisoria	392
8.3.1.	Le modalità di svolgimento della conferenza di servizi decisoria: la conferenza "ordinaria" e la conferenza "straordinaria" accelerata alla luce delle novità del 2025 e del 2026	392
8.4.	La conferenza di servizi preliminare. I rapporti con la VIA, la VAS e l'AIA	394
9.	La natura giuridica	396
10.	La procedura della conferenza di servizi	397
10.1.	L'indizione e la convocazione	397
10.2.	La partecipazione del privato alla conferenza	398
10.3.	I lavori della conferenza alla luce del rinnovato quadro normativo	399
10.4.	La conferenza semplificata	401
10.5.	La conferenza simultanea	403
10.6.	La natura del provvedimento conclusivo	406
11.	Ammissibilità del ripensamento unilaterale da parte di una delle P.A. partecipanti	407
12.	La disciplina del dissenso, con particolare riguardo agli interessi sensibili	408
13.	I delicati rapporti tra conferenza di servizi l'art. 17-bis, l. n. 241 del 1990	412
14.	Profili processuali	412
LE TRACCE		414

Capitolo IV IL SILENZIO AMMINISTRATIVO

SEZIONE I IL SILENZIO-INADEMPIMENTO

1.	Il "tempo" dell'azione amministrativa e il silenzio: profili generali, rimedi e tipologie ...	415
2.	Le ultime novità normative. La misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti. Il D.l. 19 febbraio 2026, n. 19, conv. in L. 20 aprile 2026, n. 50	417
3.	I termini di conclusione del procedimento	419
4.	Il potere sostitutivo in caso di inerzia della P.A.	421
5.	Gli effetti del decorso del termine	422
6.	I presupposti del silenzio-inadempimento: l'obbligo di provvedere	424

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)	427
8.	Il rilievo penale del silenzio.....	428
9.	I profili processuali: l'azione avverso il silenzio. Legittimazione ad agire, termine di proposizione dell'azione, reiterabilità dell'istanza, giurisdizione.....	429
9.1.	Oggetto del sindacato giurisdizionale nel giudizio avverso il silenzio e poteri del giudice	431
9.2.	Provvedimento sopravvenuto espresso e effetti sul giudizio avverso il silenzio-inadempimento: l'art. 117, comma 5, c.p.a.	433
9.3.	Ricorso avverso il silenzio e tutela dei terzi	434
9.4.	L' <i>iter</i> procedurale del rito avverso il silenzio. Fase di esecuzione: natura del Commissario e regime dei suoi atti	434

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

1.	Il silenzio endoprocedimentale	438
2.	Il silenzio-rigetto su ricorso amministrativo.....	440
3.	Il silenzio-diniego	441
4.	Il silenzio-assenso: natura giuridica e istituti affini.....	442
4.1.	Il silenzio-assenso quale regola generale nei procedimenti ad istanza di parte e le sue eccezioni	444
4.1.1.	È ammessa un'applicazione analogica delle eccezioni?	445
4.2.	Il procedimento di formazione del silenzio- assenso. Il problema delle istanze non conformi alla legge. Le novità introdotte dal D.l. 19 febbraio 2026, n. 19, conv. in L. 20 aprile 2026, n. 50: l'attestazione della formazione del silenzio-assenso.....	446
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	448
4.4.	Ammissibilità di domanda giudiziale di accertamento della formazione del silenzio	450
5.	Rapporti tra il silenzio significativo e la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 <i>bis</i> , l. n. 241 del 1990)	451
6.	Gli effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni (art. 17 bis, l. n. 241 del 1990)	452
7.	La segnalazione certificata di inizio di attività (s.c.i.a.): da strumento di semplificazione a strumento di liberalizzazione.....	456
7.1.	La disciplina e la sua evoluzione.....	456
7.2.	Ambito di applicazione	459
7.3.	I poteri della P.A.	461
7.4.	Natura giuridica della s.c.i.a. e tutela del terzo.....	463
7.5.	I termini per la sollecitazione delle verifiche e i poteri della P.A.: la sentenza n. 45 del 2019 della Corte costituzionale	466
8.	La natura della posizione giuridica del segnalante e la sua tutela	468
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)	468
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.....	468
11.	La C.I.L.A. in materia edilizia e i rapporti con la S.C.I.A.....	469
11.1.	La natura giuridica.....	469
11.2.	I controlli sulla c.i.l.a.....	470
11.3.	La tutela del segnalante	470
11.4.	La tutela del terzo	471
LE TRACCE.....		472

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	473
2.	L'accesso civico e l'accesso generalizzato: ambiti applicativi e disciplina	474
3.	Il diritto di accesso classico.....	478
4.	La natura giuridica del diritto di accesso.....	478
5.	I soggetti legittimati	481
6.	L'oggetto del diritto di accesso	484
6.1.	Il diritto di accesso e gli <i>open data</i>	487
7.	I soggetti passivi dell'accesso	487
7.1.	Accesso ed Autorità indipendenti.....	488
7.1.1.	Il caso della Consob. La disciplina del segreto d'ufficio.....	490
8.	I limiti del diritto di accesso	491
8.1.	Il diritto di accesso "difensivo". Gli interventi dell'Adunanza plenaria 25 settembre 2020, n. 19 e 18 marzo 2021, n. 4	497
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)	499
8.2.1.	L'accesso digitale (artt. 35, comma 1, e 36, commi 1, 2 e 3)	504
8.2.2.	La disciplina processuale (artt. 36, commi 4, 5, 6, 7 e 8)	506
8.3.	La disciplina dell'accesso ai pareri legali	508
8.4.	I profili procedimentali e processuali della materia: la tutela dei controinteressati	509
9.	L'accesso agli atti degli enti locali	510
10.	Gli strumenti di tutela. In particolare, la tutela giustiziale	511
10.1.	La tutela giurisdizionale nel Codice del processo amministrativo	513
10.1.1.	Natura giuridica dell'ordinanza. Interviene Cons. St., Ad. Plen., 24 gennaio 2023, n. 4	516
11.	La tutela penale del diritto di accesso. Silenzio-diniego e rilievo penale dell'inerzia	518
LE TRACCE		519

Capitolo VI

IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1.	Classificazioni di atti amministrativi.....	520
1.1.	L'atto di conferma	524
1.2.	Atti di alta amministrazione e atti politici: Cass., Sez. un., 1° giugno 2023, n. 15601..	525
1.3.	Provvedimenti concessori, autorizzatori, ablatori e sanzionatori	529
1.3.1.	L'autorizzazione.....	531
1.3.1.1.	Classificazioni.....	533
1.3.2.	La concessione.....	535
1.3.3.	Autorizzazioni, concessioni e diritto unionale. Concessioni di gioco per la raccolta del bingo	539
2.	Definizione di provvedimento e teorie sull'atto amministrativo	541
3.	I caratteri del provvedimento amministrativo	543
4.	Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.....	546
4.1.	La motivazione dei provvedimenti amministrativi. Nozione e funzioni. Ambito applicativo. Le eccezioni (legislative e giurisprudenziali)	548
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.....	553
4.3.	Conseguenze dell'omessa o insufficiente motivazione	556
4.4.	I profili processuali	557
5.	I requisiti del provvedimento amministrativo	568
6.	Il provvedimento amministrativo ad effetti retroattivi.....	569

7.	Le leggi provvedimento	571
LE TRACCE		576

Capitolo VII

LA PATOLOGIA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO E IL POTERE DI AUTOTUTELA

1.	La patologia dell'atto amministrativo: nozioni generali	577
1.1.	Profili evolutivi della disciplina sull'invalidità del provvedimento.....	580
2.	L'inesistenza dell'atto amministrativo. I discussi rapporti tra inesistenza e nullità	581
3.	La nullità del provvedimento amministrativo	583
3.1.	La nullità per difetto assoluto di attribuzione	584
3.2.	La nullità strutturale	585
3.3.	La violazione ed elusione del giudicato.....	586
3.4.	Le nullità testuali	586
3.5.	La disciplina giuridica della nullità sul piano sostanziale e processuale	587
4.	L'annullabilità del provvedimento amministrativo.....	589
4.1.	L'incompetenza	589
4.2.	L'eccesso di potere	590
4.3.	La violazione di legge.....	593
5.	L'art. 21 <i>octies</i> , co. 2, l. n. 241 del 1990: i vizi non invalidanti il provvedimento amministrativo	594
5.1.	La pronuncia adottabile per la definizione del ricorso.....	599
6.	L'invalidità derivata.....	600
7.	L'invalidità sopravvenuta	601
7.1.	L'illegittimità costituzionale dell'atto amministrativo	602
7.2.	L'incompatibilità del provvedimento amministrativo con il diritto dell'Unione europea .	603
7.3.	La configurabilità del vizio di invalidità sopravvenuta in caso di legge retroattiva e sua possibile rilevanza d'ufficio.....	606
7.4.	La legge di interpretazione autentica	606
7.5.	Il decreto-legge non convertito	607
8.	I vizi di merito del provvedimento amministrativo: l'inopportunità	607
9.	L'autotutela amministrativa: profili generali	608
9.1.	L'annullamento d'ufficio. Rapporti con il vizio di incompetenza: Cons. St., Sez. V, 29 dicembre 2023, n. 11307	610
9.2.	La revoca	615
10.	Il rapporto tra autotutela e nullità: gli atti di mero ritiro	618
11.	Limiti del potere di ritiro in via di autotutela di un atto contrastante con il diritto europeo	620
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	621
13.	I provvedimenti ad effetto conservativo: convalida, sanatoria, conversione, riforma, rettifica e conferma	624
LE TRACCE		626

Capitolo VIII

I CONTROLLI

1.	L'attività amministrativa di controllo e la classificazione dei controlli	627
2.	Principi costituzionali, vincoli comunitari ed evoluzione del sistema dei controlli	629
3.	I controlli sugli organi e sugli atti degli enti locali dopo l'entrata in vigore della Riforma del Titolo V della Costituzione. Le novità introdotte dalla L. 7 gennaio 2026, n. 1.....	631
4.	Il controllo sugli atti	633
5.	Il controllo di gestione	635
5.1.	Il controllo interno di gestione e il ciclo di gestione della <i>performance</i>	636

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.....	638
5.2.1.	Il nuovo controllo concomitante tra d.l. n. 76 del 2020, l. n. 74 del 2023 e l. n. 1 del 2026.....	647
6.	I poteri della Ragioneria generale dello Stato.....	648
LE TRACCE		650

Capitolo IX GLI ACCORDI

1.	Le forme consensuali di esercizio dell'azione amministrativa: profili generali	651
1.1.	Gli accordi di programma	654
1.2.	Ulteriori forme di esercizio consensuale dell'attività amministrativa tra Pubbliche amministrazioni	658
2.	Gli accordi tra pubblica amministrazione e privati <i>ex art. 11</i> della legge n. 241 del 1990: profili generali e differenza con i contratti di diritto comune	666
2.1.	Tipologie, disciplina e natura giuridica degli accordi tra P.A. e privato.....	668
3.	Il recesso.	676
3.1.	L'autotutela	677
4.	La giurisdizione esclusiva e le novità introdotte dagli artt. 7 e 133 c.p.a.....	677
LE TRACCE		679

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	680
2.	Capacità giuridica di diritto privato della Pubblica amministrazione.....	681
3.	Classificazione dei contratti della Pubblica Amministrazione	683
4.	Evoluzione normativa in tema di contratti pubblici	684
4.1.	Il PNRR e la successiva legge 21 giugno 2022, n. 78 " <i>Delega al Governo in materia di contratti pubblici</i> ".....	685
5.	Il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36)	686
5.1.	La struttura	686
5.2.	La disciplina intertemporale	687
5.3.	Il nuovo sistema delle fonti.....	688
5.4.	Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti Pubblici)	691
6.	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).....	696
7.	Ambito soggettivo di applicazione del nuovo Codice	699
8.	Le soglie di rilevanza europea. Le novità del D. lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti Pubblici).....	700

SEZIONE II I PRINCIPI

1.	Il ruolo e il rilievo applicativo dei principi nel nuovo Codice del 2023	704
2.	Il principio del risultato	705
3.	Il principio della fiducia. La nuova responsabilità erariale nel settore dei contratti pubblici (Cenni). La copertura assicurativa	707
4.	Il principio dell'accesso al mercato.....	709
5.	Il principio di buona fede e tutela dell'affidamento. Cenni e rinvio	710

6.	Il principio di solidarietà e sussidiarietà orizzontale.....	711
7.	Il principio di auto-organizzazione amministrativa e di autonomia contrattuale	712
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).....	712
9.	Il principio di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione	716
10.	Il principio della garanzia dell'equo compenso: le novità del D. lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti pubblici)	717
11.	I principi per le fasi dell'affidamento e dell'esecuzione	718
11.1.	Concorrenza e suddivisione in lotti. Le clausole di copertura geografica minima: Cons. St., Sez. VI, 5 settembre 2023, n. 8164	719
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)	721
11.3.	I principi di pubblicità, tempestività ed equivalenza	723
11.4.	I principi relativi alla fase dell'esecuzione	725

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	726
2.	La deliberazione a contrarre. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (cd. Correttivo Contratti Pubblici).....	727
3.	Il bando di gara: natura giuridica, criteri di interpretazione, immodificabilità, <i>ius superveniens</i>	729
3.1.	Rapporti fra il bando di gara e l'aggiudicazione	733
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	736

II - Le procedure di scelta del contraente

5.	I sistemi di aggiudicazione.....	738
----	----------------------------------	-----

III - I requisiti di partecipazione e la selezione delle offerte

6.	La partecipazione alla procedura di gara: i requisiti di partecipazione	740
7.	Le cause di esclusione automatica: il rilievo della sentenza di patteggiamento, interdittive, violazioni di obblighi tributari e previdenziali, liquidazione giudiziale e concordato	741
7.1.	Le cause di esclusione non automatica e il grave illecito professionale.....	744
7.1.1.	Il grave illecito professionale.....	745
7.1.2.	Esclusione dalla gara per violazione degli obblighi informativi	746
8.	I requisiti di ordine speciale e il sistema di qualificazione	748
9.	L'esclusione e la verifica del possesso dei requisiti. Il c.d. <i>self-cleaning</i>	749
9.1.	Soccorso istruttorio.....	752
9.1.1.	Le declinazioni dell'istituto	754
10.	Partecipazione associata alle gare	756
10.1.	Raggruppamenti temporanei di imprese.....	757
10.1.1.	Il superamento della distinzione tra raggruppamento orizzontale e verticale.....	757
10.1.2.	Il rapporto di mandato e la responsabilità solidale dei partecipanti al RTI	759
10.1.3.	Modifiche dal lato soggettivo e recesso dall'RTI. Modificazione per addizione, non più solo per riduzione.....	760

11.	Consorzi. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti Pubblici)	762
12.	L'avvalimento. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti Pubblici).....	765
13.	Le garanzie per la partecipazione alle procedure	770
14.	La selezione delle offerte: i criteri di aggiudicazione	773
15.	Le offerte anormalmente basse.....	778

IV - L'aggiudicazione e la stipula del contratto

16.	L'aggiudicazione: natura giuridica e rilievo dello <i>jus superveniens</i>	783
16.1.	La proposta di aggiudicazione e i controlli sulla stessa, la rilevanza giuridica dell'approvazione.....	784
16.2.	Annullamento del bando, caducazione automatica dell'aggiudicazione e tutela del terzo aggiudicatario	785
17.	Il contratto, la sua forma, i termini di conclusione, le conseguenze della relativa inosservanza e l'approvazione.....	787
18.	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).....	788

V - L'esecuzione del contratto

19.	Premessa	790
20.	Le garanzie.....	791
21.	Il subappalto. Il subappalto a cascata. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti Pubblici)	792
22.	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).....	795
23.	Vicende particolari in corso di esecuzione: sospensione, risoluzione e il recesso.....	802

SEZIONE IV LA TUTELA

1.	I rimedi di tutela alternativi alla giurisdizione. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209	806
2.	La giurisdizione e la tutela	808
2.1.	Il rito	809
3.	Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto	810
LE TRACCE		813

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.....	814
1.1.	Gli atti amministrativi in materia ambientale. <i>Vas, Via, Aia, Aua</i> . Le novità della L. 13 dicembre 2024, n. 191	816
1.2.	Il danno ambientale. Fusione per incorporazione e bonifica dei siti inquinati: Cons. St., Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10	823
1.3.	La riparazione del danno ambientale e il ruolo centrale del Ministro dell'ambiente.....	827
1.4.	Accesso alle informazioni ambientali: <i>rinvio</i>	827

SEZIONE II URBANISTICA

1.	Il governo del territorio	829
2.	L'urbanistica e l'attività di pianificazione	830
2.1.	Piani di vasta area e piani comunali	832
2.2.	Il piano urbanistico generale.....	832
2.3.	Il piano strutturale ed operativo	833
2.4.	Il piano particolareggiato.....	834
2.5.	Piani generali e piani settoriali	834
2.6.	Accordi ed urbanistica. L'urbanistica consensuale.....	835
2.7.	I vincoli conformativi e i vincoli espropriativi.....	836
2.8.	Le nuove tecniche pianificatorie: perequazione urbanistica, compensazione, misure incentivanti.....	839

SEZIONE III EDILIZIA

1.	L'edilizia	845
1.1.	Le fonti	845
1.2.	Il testo unico e le tipologie di interventi edilizi.....	846
1.3.	I più recenti interventi del legislatore statale: dal d.l. n. 76 del 2020 al d.l. n. 69 del 2024. Le novità introdotte dalla L. 02 dicembre 2025, n. 182 e dalla L. 30 dicembre 2025, n. 199	848
1.4.	La legislazione regionale e la regolamentazione comunale.....	851
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.....	852
2.	Conseguenze della violazione del regime dei titoli edilizi. Il sistema delle sanzioni degli abusi edilizi	862
2.1.	Alienazione dell'opera abusiva al privato. Le novità della L. 24 luglio 2024, n. 105	867
2.2.	Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo. Le novità della L. 24 luglio 2024, n. 105	868
2.3.	Tolleranze costruttive ed esecutive. Le novità della L. 24 luglio 2024, n. 105.....	868
3.	Legittimazione degli abusi edilizi: sanatorie e condoni. La c.d. "fiscalizzazione" dell'abuso. Le novità della L. 24 luglio 2024, n. 105.....	869

SEZIONE IV L'ESPROPRIAZIONE E I PROVVEDIMENTI ABLATORI

1.	Il regime della proprietà privata e l'espropriazione	872
1.1.	Classificazione dei provvedimenti ablatori della P.A.	874
2.	L'espropriazione per pubblica utilità: presupposti ed effetti.....	875
2.1.	Il procedimento di esproprio: ambito oggettivo, soggetti coinvolti e fasi	877
2.2.	La cessione volontaria.....	881
2.3.	La retrocessione.....	883
2.4.	L'indennità di espropriazione.....	885
2.5.	L'occupazione del bene nella procedura espropriativa. Occupazione appropriativa e occupazione usurpativa	890
2.6.	La c.d. acquisizione sanante	897
2.7.	I rapporti con il giudizio di ottemperanza	903
2.8.	La rinuncia abdicativa e i rapporti con l'art. 42 <i>bis</i> : Cons. St., Ad. Plen., 20 giugno 2020, n. 2 e 4, e Cass., Sez. I, 6 giugno 2022, nn. 18142, 18143, 18167, 18168.....	904
2.9.	L'usucapione pubblica e privata. Interviene Cass., Sez. un., 12 gennaio 2023, n. 651.....	906
LE TRACCE.....		909

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	913
1.1.	Il rapporto tra la responsabilità della P.A. e quella del dipendente: la natura concorrente o solidale della responsabilità della P.A.	914
1.2.	La natura diretta della responsabilità della P.A. e il rapporto di immedesimazione organica. L'interpretazione delle nozioni di funzionari e dipendenti	915
1.3.	Un solo sistema di responsabilità poggiante sull'art. 28 Cost. o coesistenza dei due sistemi di responsabilità, diretta o per fatto proprio <i>ex art.</i> 28 Cost. e indiretta o per fatto altrui <i>ex art.</i> 2049 c.c.?.....	915
2.	La natura della responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi	917
2.1.	La tesi della responsabilità extracontrattuale	918
2.2.	La tesi della responsabilità contrattuale da "contatto sociale qualificato"	921
2.3.	La responsabilità precontrattuale della P.A.	923
2.4.	La tesi della responsabilità <i>sui generis</i>	923
3.	Il nesso causale	924
4.	L'elemento soggettivo	925
4.1.	La colpa della P.A.	926
4.2.	Il rilievo della colpa nel settore degli appalti alla luce della giurisprudenza europea	929
4.3.	Il dolo della P.A.	931
5.	Il danno	931
5.1.	Il danno da lesione di interessi oppositivi e pretensivi	932
5.2.	Il danno da ritardo	935
5.3.	Il danno da lesione dei diritti soggettivi	939
5.4.	Il danno da lesione dell'affidamento e la responsabilità precontrattuale alla luce del nuovo d.lgs. 36 del 2023	942
5.4.1.	La responsabilità per violazione dell'affidamento incolpevole. L'ipotesi del provvedimento favorevole annullato/ritirato.....	944
5.5.	Il danno da atto legittimo dannoso	948
5.5.1.	Danno da vaccinazioni e indennizzo	948
6.	Il risarcimento per equivalente e la quantificazione del danno	950
6.1.	La diligenza esigibile dal danneggiato: la pregiudizialità, la proposizione di istanza cautelare, i ricorsi amministrativi e l'invito all'autotutela	953
6.2.	Il meccanismo previsto dall'art. 34, comma 4, c.p.a.	955
7.	Il risarcimento mediante reintegrazione in forma specifica	956
7.1.	Il risarcimento in forma specifica nel processo amministrativo	956
7.1.1.	Il rapporto tra la disciplina generale e quella settoriale in materia di appalti	959
8.	La responsabilità del pubblico dipendente	961
8.1.	La responsabilità disciplinare	963
8.1.1.	Il procedimento disciplinare	963
8.1.2.	Il rilievo disciplinare dell'assenteismo e degli illeciti dei sanitari	964
8.2.	La responsabilità amministrativa	964
8.2.1.	La responsabilità erariale: natura, caratteri ed elementi costitutivi	965
8.2.2.	Dallo scudo erariale introdotto dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 alla riforma della L. n. 1 del 2026 ("Legge Foti")	967
8.2.3.	Il danno ingiusto	972
8.3.	Il danno erariale, da disservizio, alla concorrenza e all'immagine della P.A.	973
8.4.	Il giudizio di responsabilità nel Codice di giustizia contabile di cui al d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174.	975
LE TRACCE		977

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	978
1.1.	Ipotesi applicative	980
1.2.	Danno da provvedimento favorevole con lesione dell'affidamento incolpevole: Cass., Sez. un., 25 settembre 2025, n. 260809	983
2.	L'azione risarcitoria e i rapporti con l'azione di annullamento	991
2.1.	Pregiudizialità e autonomia	991
2.2.	Le soluzioni offerte dal Codice del processo amministrativo	992
2.2.1.	Il termine decadenziale	994
2.2.2.	Il grado di diligenza richiesto al danneggiato	995
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	997
3.	Proponibilità della domanda risarcitoria per la prima volta in ottemperanza	998
	LE TRACCE	1002

PARTE IV

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Capitolo I

I RICORSI AMMINISTRATIVI

1.	La funzione giustiziale: profili generali	1005
2.	Tipologie di ricorsi amministrativi	1007
2.1.	I presupposti dei ricorsi amministrativi	1008
2.2.	Il procedimento	1010
3.	Il ricorso gerarchico proprio	1011
4.	Il ricorso gerarchico improprio	1014
5.	Il ricorso in opposizione	1015
6.	Il ricorso straordinario	1016
6.1.	Il procedimento e la regola dell'alternatività	1017
6.2.	Natura giuridica del ricorso straordinario	1019
6.3.	La riforma del 2026: il trasferimento della funzione decisoria al Presidente del Consiglio di Stato e i riflessi sulla natura del rimedio	1022
7.	I rimedi non giurisdizionali per la tutela dei privati nei confronti della P.A.: oltre i tradizionali ricorsi amministrativi	1024
	LE TRACCE	1025

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	1026
1.1.	Nozione di interesse legittimo. Rinunciabilità e transigibilità dell'interesse legittimo: Cons. Stato, Sez. VII, 16 agosto 2023, n. 7767	1027
1.2.	La classificazione degli interessi legittimi	1029
1.2.1.	L'interesse alla tutela dell'ambiente	1034
1.2.2.	La <i>class action</i> pubblica	1037
2.	Il criterio di riparto di giurisdizione fondato sulla distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi	1042
3.	Profili problematici in tema di riparto. Giurisdizione e diritti fondamentali.	1047

3.1.	Giurisdizione e società costituite o partecipate da enti pubblici: <i>rinvio</i>	1051
4.	La <i>translatio iudicii</i>	1051
5.	Le azioni a tutela dell'interesse legittimo previste dal c.p.a. e il dibattito sulle azioni atipiche	1056

SEZIONE II LA TUTELA INNANZI AL G.A.

1.	L'evoluzione storica della giustizia amministrativa italiana	1062
2.	L'ambito della giurisdizione del G.A.	1064
3.	La giurisdizione esclusiva	1064
3.1.	Le controversie devolute alla giurisdizione esclusiva	1066
3.1.1.	Le regole del processo in sede di giurisdizione esclusiva	1074
3.1.2.	Il processo a parti invertite	1075
3.2.	La giurisdizione in materia di diritto sportivo	1075
4.	La giurisdizione di merito	1078

SEZIONE III LA TUTELA INNANZI AL G.O.

1.	L'ambito della giurisdizione del G.O.	1080
2.	I poteri del G.O.	1081
2.1.	Il potere di disapplicazione	1083
2.2.	Disapplicazione e fermo amministrativo	1086
3.	La giurisdizione esclusiva del G.O.	1086
4.	La giurisdizione piena del G.O.	1088
LE TRACCE		1090

Capitolo III IL PROCESSO AMMINISTRATIVO

1.	L'evoluzione del processo amministrativo: da giudizio sull'atto a giudizio sul rapporto	1091
1.1.	Il Codice del processo amministrativo e i principi informatori della giustizia amministrativa	1092
2.	Le disposizioni emergenziali introdotte per fronteggiare l'emergenza pandemica e per favorire l'attuazione del PNRR: quadro d'insieme	1095
3.	Le parti del rapporto processuale.	1095
4.	L'introduzione del giudizio. Il giudice competente. Notifica, deposito e contenuti del ricorso. Il processo amministrativo telematico.	1098
4.1.	I motivi aggiunti	1117
4.2.	Il ricorso incidentale	1119
5.	Il processo in primo grado	1125
6.	I mezzi di impugnazione. L'appello	1139
7.	La revocazione	1149
8.	L'opposizione di terzo	1152
9.	Il ricorso per cassazione	1154
10.	I riti speciali. I riti speciali in materia di accesso e silenzio: <i>rinvio</i>	1157
11.	Il procedimento per decreto ingiuntivo	1158
12.	I riti abbreviati	1159
13.	Il rito elettorale	1161
14.	La tutela cautelare: caratteri strutturali ed evoluzione normativa	1163
14.1.	Il superamento del modello monistico	1166
14.2.	La disciplina della tutela cautelare monocratica nel Codice del processo amministrativo	1167
14.2.1.	La valutazione nella fase monocratica del requisito del <i>fumus boni juris</i>	1169

14.3.	La disciplina cautelare <i>ante causam</i> nel Codice del processo amministrativo.....	1170
14.4.	I presupposti di esercizio del potere cautelare. Il <i>periculum in mora</i> e il <i>fumus boni iuris</i>	1171
14.5.	Il procedimento in caso di tutela cautelare collegiale	1172
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	1175
16.	Il giudicato amministrativo	1176
16.1.	Giudicato amministrativo e diritto dell'Unione europea	1179
16.2.	Gli effetti nel tempo del giudicato di annullamento	1181
16.3.	L'effetto conformativo tra riedizione del potere e sopravvenienze.....	1182
17.	Il ricorso per ottemperanza	1186
LE TRACCE		1199

PARTE V DISCIPLINE SETTORIALI

Capitolo I IMMIGRAZIONE E DIRITTO AMMINISTRATIVO

1.	Il fenomeno migratorio. Cenni introduttivi	1203
2.	Le principali fonti del diritto dell'immigrazione.....	1204
3.	I provvedimenti generali in materia di politiche migratorie	1207
4.	L'ingresso e la permanenza nel territorio dello Stato.....	1209
4.1.	L'ingresso e il soggiorno di breve durata	1209
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	1210
5.	I respingimenti.....	1213
6.	L'espulsione	1215
7.	La protezione internazionale	1217
8.	Il nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo	1218
9.	Questioni processuali	1219
9.1.	Il riparto di giurisdizione.....	1219
9.2.	Il rito abbreviato per l'impugnazione delle espulsioni ministeriali	1220
9.3.	Il sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti in materia di immigrazione	1220
9.4.	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.	1221

Capitolo II PATRIMONIO CULTURALE

1.	La nozione di patrimonio culturale	1222
2.	I beni culturali: nozione e caratteri	1223
3.	Le tipologie di beni culturali	1225
4.	Le funzioni nel settore dei beni culturali e il riparto di competenze tra stato e regioni	1227
5.	La tutela dei beni culturali: individuazione, protezione, conservazione	1229
6.	La valorizzazione e la gestione dei beni culturali.....	1234
7.	Tra tutela e valorizzazione: la fruizione dei beni culturali.....	1239
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.....	1241

Capitolo III SICUREZZA PUBBLICA

1.	Nozione, fonti e soggetti	1246
1.1.	La nozione	1246
1.2.	Le fonti	1246
1.3.	I soggetti.....	1247
2.	I poteri amministrativi di prevenzione della criminalità organizzata.....	1248
2.1.	Le verifiche prefettizie antimafia: la documentazione antimafia	1248
2.1.1.	Le comunicazioni antimafia.....	1248
2.1.2.	Le informazioni antimafia	1249
2.2.	Gli effetti	1249
2.3.	Presupposti applicativi, criteri di apprezzamento e finalità anticipatoria	1250
2.4.	<i>White list</i>	1252
2.5.	Rapporti tra comunicazioni e informative.....	1252
2.6.	I profili processuali	1253
2.7.	I problemi posti dalla disciplina delle informative.....	1254
2.7.1.	Il rispetto dei principi di legalità sostanziale e di prevedibilità	1255
2.7.2.	Il contraddittorio procedimentale.....	1256
2.7.3.	Le misure di prevenzione antimafia a carattere curativo.....	1256
2.7.3.1.	L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche.....	1257
2.7.3.2.	Il controllo giudiziario.....	1257
2.7.3.3.	I rapporti tra interdittive, amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario	1259
2.7.4.	I profili processuali	1261
2.7.4.1.	Divergenza di valutazioni tra giudice penale e giudice amministrativo. Interviene Cass. pen., Sez. un., 8 giugno 2026, n. 21077	1261
2.7.4.2.	Controllo giudiziario e giudizio avverso l'interdittiva: Cons. St., A. P., 13 febbraio 2023, nn. 6, 7 e 8	1262
3.	Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali.....	1264
3.1.	Procedimento, effetti e natura	1265
3.2.	La tutela.....	1265
4.	Il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (daspo)	1266
INDICE ANALITICO		1268
Appendice		
LE TRACCE ASSEGNATE NEI PIÙ IMPORTANTI CONCORSI		1279